

Nye oppgaver i nye omgivelser

*En komparativ studie av oppfølgingen av deltakerne i
Kvalifiseringsprogrammet ved to NAV-kontor.*

Ingrid Johanne Rædergård



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Juni 2011

Forord

Tema for oppgaven er valgt ut fra interesse for velferdsstaten og NAV-reformen. Kvalifiseringsprogrammet aktualiserer mange av temaene i reformen, samtidig som det er rettet mot en sårbar gruppe med stort behov for bistand. Det har vært interessant å fordype meg i dette temaet, og jeg håper oppgaven kan gi ny kunnskap og refleksjoner om utviklingen av tjenestetilbudet i NAV.

En masteroppgave er et stort arbeid, og det er mange som fortjener takk. Først og fremst vil jeg takke informantene hos fylkesmannen og ved de to NAV-kontorene i undersøkelsen. De har tatt seg tid i en travel hverdag til å snakke med meg, og jeg har hele veien blitt møtt med vennlighet og åpenhet.

Jeg vil også takke min veileder Tore Hansen, som har vært tilgjengelig og gitt god og oppmuntrende tilbakemelding. Takk også til rådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet Jan-Markus Lund som bidro med informasjon om Kvalifiseringsprogrammet i begynnelsen av prosessen.

Takk til Amund for gjennomlesing og nyttig tilbakemelding, og til Marie og Hedda for hjelp med korrekturen og ukuelig optimisme på mine vegne. Til slutt vil jeg takke familien min, mamma, pappa og Marie, for oppmuntring og støtte gjennom hele studietiden.

40 387 ord

Oslo juni 2011

Ingrid Johanne Rædergård

Innhold

FORORD	2
INNHold	3
FIGURER OG TABELLER	6
INNLEDNING	7
1.3 KORT OM KVALIFISERINGSPROGRAMMET	12
1.4 TEORETISKE OG METODOLOGISKE RAMMER FOR OPPGAVEN	15
1.5 OPPGAVENS AKTUALITET	15
1.6 OPPGAVENS STRUKTUR	19
2. IVERKSETTINGSTEORI	20
2.1 INNLEDNING	20
2.2 HVA ER IVERKSETTING?	20
2.3 TO HOVEDTILNÆRMINGER I IVERKSETTINGSTEORIEN	22
2.4 STUDIENS IVERKSETTINGSMODELL.....	28
2.5 PRESENTASJON OG OPERASJONALISERING AV VARIABLENE	30
2.6 FORVENTNINGER TIL FUNN	43
3. FORSKNINGSMETODE	49
3.1 INNLEDNING	49
3.2 FORSKNINGSDSIGN	49
3.3 DATAMATERIALET	55
3.4 VALIDITET OG RELIABILITET	58
4. EMPIRISKE FUNN	61
4.1 INNLEDNING	61

4.2	FYLKESPROSJEKTETS KVALITETSVURDERING	61
	AVHENGIG VARIABEL.....	63
4.3	OPPFØLGING AV DELTAKERE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET	63
	<i>UAVHENGIGE VARIABLER</i>	77
4.4	STANDARDE OG MÅLSETNINGER.....	77
4.5	RESSURSER.....	81
4.6	KOMMUNIKASJON MELLOM IVERKSETTINGSENHETENE	84
4.7	EGENSKAPER VED IVERKSETTINGSENHETENE.....	88
4.8	STRUKTURELLE FORHOLD.....	93
	<i>MELLOMLIGGENDE VARIABEL</i>	96
4.9	HANDLINGSVILJE/MÅLFORSTÅELSE.....	96
5.	ANALYSE	100
5.1	INNLEDNING	100
5.2	HVORDAN GJENNOMFØRES OPPFØLGINGEN AV DELTAKERE I KVALIFISERINGSPROGRAMMET?.....	100
5.3	HVILKE TREKK VED OPPFØLGINGSARBEIDET KAN SIES Å UTGJØRE GOD OG MINDRE GOD OPPFØLGING? 106	
5.4	HVILKE FAKTORER PÅVIRKER GJENNOMFØRINGEN AV OPPFØLGINGSARBEIDET?	111
5.5	OVENFRA-OG-NED ELLER NEDENFRA-OG-OPP?.....	124
6.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	128
6.1	OPPSUMMERING	128
6.2	BETRAKTNINGER RUNDT FORSKNINGSOPPLEGGET	133
6.3	VEIEN VIDERE.....	134
	KILDELISTE	137
6.1	LITTERATUR	137

6.2	OFFENTLIGE DOKUMENTER	143
6.3	LOVER.....	143
6.4	NETTSTEDER	143
VEDLEGG	145
VEDLEGG 1:	OVERSIKT OVER INFORMANTER.....	145
VEDLEGG 2:	EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE – VEILEDER I NAV.....	146
VEDLEGG 3:	EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE – AVDELINGSLEDER I NAV	148
VEDLEGG 4:	EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE: REPRESENTANT FOR IVERKSETTINGSPROSJEKTET I FYLKET	150

Figurer og tabeller

- Figur 2.1 Modell over iverksettingen av oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet
- Figur 2.2 Den generelle modellen for oppfølging i NAV
- Tabell 3.1 Fakta om kontor 1 og 2
- Tabell 3.2 Nøkkeltall for kommunene
- Tabell 4.1 Koordinering og forvaltningsoppgaver
- Tabell 4.2 Møtet med bruker
- Tabell 4.3 Er oppfølgingen ved kontoret vellykket?
- Tabell 4.4 Måltall og øremerkede midler til Kvalifiseringsprogrammet
- Tabell 5.1 Hvilke faktorer påvirker gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet?
- Tabell 5.2 Hva kan forklare ”god” og ”mindre god” oppfølging?

Innledning

1.1 Presentasjon av tema

Tema for oppgaven er hvordan oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet gjennomføres ved lokale NAV-kontor, og hva som kan forklare hvordan kontorene løser disse oppgavene og i hvilken grad de lykkes med dem.

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne og ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29). Målgruppen er ofte langtidsmottakere av sosialhjelp, en gruppe som gjerne har svak tilknytning til arbeidsmarkedet og en opphopning av problemer på mange livsområder. Formålet med Kvalifiseringsprogrammet er å bidra til at flere i denne gruppen kan komme i arbeid (St. Meld. nr. 9 (2006-2007):218). Deltakerne skal følge et heldagsprogram over ett år med tett oppfølging og et individuelt tilpasset program med tiltak og aktiviteter som skal hjelpe dem nærmere arbeidslivet (NAV 2011). Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal oppgave, men er lagt til det statlig-kommunale NAV. Programmet ble lansert i 2007 som et av regjeringens tiltak mot fattigdom (St. Meld. Nr. 9 (2006-2007):218-220), og har blitt iverksatt i takt med etableringen av nye NAV-kontor. Fra 1. januar 2010 har det vært obligatorisk for alle kommuner å tilby programmet (St. prp 70 (2006-2007):26, 48).

Hensikten med NAV-reformen var å skape en helhetlig og effektiv arbeids og velferdsforvaltning, tilby brukerrettet og helhetlig bistand på tvers av tradisjonelle fag og etatsskiller, og få flere i arbeid og aktivitet (St prp. nr. 46 (2004-2005):5). NAV-reformen var en organisatorisk reform, men den var også en innholdsreform. Sammen med de organisatoriske endringene har det skjedd endringer i regelverk, ordninger og arbeidsmåter som NAV skal bruke i sitt arbeid (Alm Andreassen og Fossetøl 2011:22, Langeng og Stene 2010:279). Kvalifiseringsprogrammet går på mange måter

til kjernen av NAV-reformen. Det skal gi samordnet bistand til en gruppe som ofte har var ”kasteballer” mellom de gamle etatene. Samtidig er det et forsøk på å utvide arbeidslinja til grupper som tradisjonelt ikke har hatt nytte av arbeidsrettede tiltak i de gamle etatene, og integrere det sosialfaglige arbeidet i NAV med det arbeidsmarkedsfaglige (Legard m. fl. 2009:23-24, Langeng og Stene 2010:279).

Et sentralt element i Kvalifiseringsprogrammet er tett oppfølging av deltakerne (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29). Oppfølgingen skal sikre at deltakerne får et individuelt tilpasset program på tvers av tidligere etatsgrenser og støtten de trenger for å kunne gjennomføre det. I følge Alm Andreassen og Fossetøl (2011b:245-246) er oppfølging i NAV en ny type tjeneste, som krever nye former for yrkesutøvelse for de ansatte i førstelinjen ved NAV-kontorene. De hevder videre at Kvalifiseringsprogrammet med dette fokuset på helhetlig, langsiktig og brukerorientert bistand kan representere et viktig element i utviklingen av det nye tjenestetilbudet i NAV. I Arbeids og Velferdsmeldingen, hvor Kvalifiseringsprogrammet ble lansert, tok regjeringen til orde for at NAV nå skal vri ressursbruken mot denne typen tjenester, individuelt tilpasset oppfølging og direkte bistand til brukerne som skal skje lokalt ved NAV-kontorene (St. Meld. Nr. 9 (2006-2007):80). I tiden etter reformen har utviklingen av dette nye tjenestetilbudet imidlertid kommet i bakgrunnen for inntektssikring og forvaltning ved mange NAV-kontor (Alm Andreassen og Fossetøl 2011b:259).

Erfaringer fra oppstartperioden av Kvalifiseringsprogrammet viser da også at det er store variasjoner i kvaliteten på oppfølgingen av deltakerne. Oppfølgingsarbeidet er tidkrevende, og det er vanskelig å få aksept i organisasjonen for å prioritere disse oppgavene (AVdir 2011:16). Det er også stor variasjon mellom hvordan oppfølgingsoppgavene løses ved forskjellige NAV-kontor, og hva slags rolle NAV og de NAV-ansatte spiller i oppfølgingsarbeidet. Noen steder har NAV-ansatte tett og hyppig kontakt med deltakerne under hele programforløpet. Andre steder er kontakten mindre tett. Mange steder blir deler av oppfølgingsoppgavene delegert til

tiltaksarrangører eller andre aktører, mens andre steder gjør de NAV-ansatte mer av oppfølgingen selv (AVdir 2011:16-17, Legard m. fl. 2009:38).

NAV er en ny organisasjon, og velferdstjenestene ved NAV-kontorene er fremdeles i støpeskjeen. Til nå har de organisatoriske aspektene ved NAV-reformen fått mye fokus, både politisk og i forskningen. I denne oppgaven vil jeg rette oppmerksomheten mot de nye velferdstjenestene i NAV, og undersøke hvordan NAV-kontoret fungerer som ramme for arbeidet med en av brukergruppene med størst bistandsbehov.

Utgangspunktet for undersøkelsen er oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved to NAV-kontor. Kontorene vil være anonymisert i undersøkelsen, og omtales heretter som Kontor 1 og Kontor 2. I følge en representant for iverksettingsprosjektet¹ i fylket hvor kontorene ligger, driver det ene kontoret god oppfølging av deltakerne, mens oppfølgingen ved det andre kontoret er mindre god. Jeg vil undersøke hvordan oppfølgingsoppgavene løses ved de to kontorene, hvilke trekk ved oppfølgingsarbeidet som eventuelt kan sies å være god og mindre god oppfølging, og hvilke faktorer som påvirker gjennomføring og kvaliteten på arbeidet.²

1.2 Problemstilling og avgrensning

Problemstillingen for oppgaven er:

Hvordan gjennomføres oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet ved NAV- kontorene, og hvilke faktorer påvirker gjennomføringen og kvaliteten på dette arbeidet?

¹ I oppstartperioden har all styringsdialogen om Kvalifiseringsprogrammet gått gjennom egne iverksettingsprosjekter på fylkesnivå i samarbeid mellom fylkesmannen og NAV Fylke. Disse vil heretter bli referert til som iverksettingsprosjekt eller fylkesprosjekt. Fylkesprosjektene vil bli nærmere redegjort for senere i oppgaven.

² Casekontorene og alle informantene i undersøkelsen er anonymisert. Heretter vil jeg referere til casekontorene som Kontor 1 og Kontor 2. Kontorene vil bli nærmere presentert i kapittel 3.

Problemstillingen omfatter flere spørsmål. Derfor har jeg utledet tre delproblemstillinger:

- Delproblemstilling 1: *Hvordan gjennomføres oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 1 og Kontor 2?*

Hensikten med denne delproblemstillingen er å undersøke hvordan oppfølgingsoppgavene løses ved de to casekontorene. Jeg tar utgangspunkt i retningslinjene for oppfølgingsarbeidet slik de er gitt i lovverket og i andre dokumenter som vedrører oppfølgingen, og vurdere i hvilken grad de blir gjennomført ved casekontorene, og hvilke forskjeller det er mellom oppgaveløsningen ved de to kontorene.

- Delproblemstilling 2: *Hvilke trekk ved oppfølgingsarbeidet kan sies å utgjøre "god" og "mindre god" oppfølging?*

I denne delproblemstillingen vil jeg vurdere om og hvordan forskjellene mellom oppfølgingsarbeidet ved Kontor 1 og Kontor 2 kan sies å utgjøre "god" og "mindre god" oppfølging, slik min kontakt hos fylkesprosjektet hevder. Utgangspunktet for min vurdering er to hovedretninger innen iverksettingsteori, ovenfra-og-ned-perspektivet og nedenfra-og-opp-perspektivet.

- Delproblemstilling 3: *Hvilke faktorer påvirker gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet ved Kontor 1 og Kontor 2?*

I denne delproblemstillingen vil jeg undersøke hvilke faktorer som kan påvirke oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene. Dette gjelder både hvordan oppfølgingsoppgavene blir løst og kvaliteten på oppfølgingsarbeidet, altså forholdene som blir behandlet i delproblemstilling 1 og 2.

1.2.1 Avgrensning

Tidsmessig avgrenses studien til oppstartsfasen av Kvalifiseringsprogrammet, fra oppstart i forbindelse med etablering av NAV-kontorene høsten 2009 til undersøkelsestidspunktet i februar 2011. Videre avgrenses studien til den delen av oppfølgingsarbeidet som skjer i regi av NAV-kontorene. Jeg har altså ikke undersøkt hvordan tiltaksarrangørene utfører de oppfølgingsoppgavene som er satt ut til dem. Dette er delvis på grunn av begrensninger i tid og ressurser, men også fordi det faller utenfor hovedfokuset i oppgaven, som er iverksettingen av de nye velferdstjenestene i NAV. Jeg har heller ikke intervjuet deltakere om deres opplevelser av oppfølgingen eller observert samhandlingen mellom NAV-ansatte og deltakerne. Jeg har imidlertid intervjuet tre tiltaksarrangører for å få et inntrykk av hvordan de arbeider med deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet og hvordan samarbeidet med NAV fungerer. Disse intervjuene har gitt verdifull bakgrunnsinformasjon for oppgaven, men ikke et tilstrekkelig datagrunnlag for å trekke slutninger om arbeidet tiltaksarrangørene utfører.

Videre er studien avgrenset til aktiviteten på det nederste nivået i organisasjonen. Fokuset ligger på fagarbeidere i NAV og hvordan de løser sine oppgaver i de nye omgivelsene NAV-kontoret representerer.

1.2.2 Begrepsavklaring

Oppfølging i NAV defineres som “all samhandling mellom bruker og NAV som skal understøtte fremdriften i den enkeltes prosess mot et mål” (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:4). Oppfølgingsbegrepet i NAV og i oppgaven vil bli gjort nærmere rede for i kapittel 2.

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet vil bli omtalt som *deltakere*. Mennesker som er i kontakt med NAV eller sosialtjenesten men ikke deltar i Kvalifiseringsprogrammet vil bli omtalt som *brukere*. Fagarbeidere i NAV vil bli omtalt som *veiledere*. Dette er de betegnelsene som vanligvis brukes i NAV (NAV

interim 2006). Der jeg omtaler både ledere og veiledere vil jeg bruke betegnelsen *NAV-ansatte*.

I mangel av passende synonymer, vil begrepet *tiltak* bli brukt i to forskjellige betydninger. Det kan vise til programmer og satsinger som Kvalifiseringsprogrammet, men også forskjellige aktiviteter som Kvalifiseringsprogrammet kan bestå av.

Institusjonelle tiltak foregår i en organisasjon eller bedrift som har dette som sin viktigste oppgave, som oftest i en kommunal institusjon eller i en statlig eller privateid arbeidsmarkedsbedrift. Tiltak kan også tilbys utenfor institusjonelle settinger, som arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Jeg skiller mellom statlige tiltak eller *arbeidsmarkedstiltak*, som er finansiert av staten, og kommunale tiltak som er finansiert av kommunen. Begrepet *tiltaksarrangører* vil bli brukt om institusjoner og bedrifter som arrangerer tiltak, både institusjonelle og ikke-institusjonelle.

Gjennomføring vil bli brukt som et synonym for iverksetting, hovedsakelig aktiviteten på lokalt nivå, det som skjer etter at vedtak er fattet (Kjellberg og Reitan 1995:131, Offerdal 2005:253).

1.3 Kort om Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot langtidsmottakere av sosialhjelp. Mange i denne gruppen har svak tilknytning til arbeidslivet og opphopning av barrierer mot arbeidsdeltakelse (Van der Weel m. fl. 2006). Siden tidlig på 1990-tallet har *arbeidslinja* vært et styrende prinsipp i den norske velferdspolitikken. Den går i korthet ut på at arbeid skal være det naturlige førstevalget for personer i yrkesaktiv alder, og at alle velferdsordninger skal rettes mot aktivitet og arbeid fremfor passivitet og stønadsavhengighet (St. Meld nr 35 (1994-1995:17, Hernes 2010:43). Lenge har det imidlertid vært vanskelig å finne effektive tiltak for å hjelpe langtidsmottakere av sosialhjelp over i arbeid. Gruppen har vært knyttet til ”kasteballsproblematikk” mellom de gamle etatene. De har ikke kvalifisert for trygdeytelser, men har heller ikke blitt regnet som ressurssterke nok å delta på arbeidsmarkedstiltak i tidligere Aetat

(Legard m. fl. 2009:23-24). Tiltak rettet mot gruppen har ofte holdt lavere kvalitet enn Aetats arbeidsmarkedstiltak, og hatt mer preg av ”pliktarbeid” som vilkår for å få utbetalt sosialhjelp (Lorentzen og Dahl 2005:31). Fra sent på 90-tallet og i årene framover økte oppmerksomheten rundt dette problemet som en del av et generelt fokus på levekårsforskjeller og behovet for en reform av arbeids og velferdstjenestene (Bryn 2008:19-20). En rekke tiltak og satsinger ble lansert hvor målet var samordning av etater og kompetanse overfor fleretatsbrukere, slik som Arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere, Ny Sjanse og Tettere Individuell Oppfølging (TIO) (Legard m. fl. 2009:23-24, Schafft og Spjelkavik 2006, Rambøll 2008).

Kvalifiseringsprogrammet kan forstås som en videreføring av erfaringer fra disse og lignende tiltak, innenfor rammen av den nye sammenslåtte arbeids og velferdsetaten (Legard m fl. 2009:23-25, St. Meld nr. 9 (2006-2007):218-219).

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal følge et heldagsprogram over ett år, med mulighet for forlengelse til to år. Programmet skal være individuelt tilpasset, og inneholde tiltak som fremmer overgangen til arbeid for den enkelte deltakeren. Dette skal omfatte tiltak som er direkte arbeidsrettede, men det kan også settes av tid til medisinsk behandling, motivasjons og mestringskurs og andre tiltak som støtter opp under overgangen til arbeid (St. Meld. nr. 9 (2006-2007):218-219, Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29). Deltakerne mottar kvalifiseringsstønad mens de deltar i programmet, en ytelse på to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar to tredjedeler av dette beløpet. Kvalifiseringsstønaden er utformet mer som en vanlig lønnsutbetaling enn som økonomisk sosialhjelp. Den er ikke behovsprøvd, og det skal betales skatt av den. Samtidig er utbetalingen knyttet til oppmøte og deltakelse i programmet (Ot. Prp. nr. 70 (2006-2007):37). Ved fravær trekkes det tilsvarende av ytelsen (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §36).

I følge lov om sosiale tjenester (§29) skal det vurderes som hensiktsmessig og nødvendig med ”tett og koordinert bistand over tid” for at en person skal kunne tas opp i Kvalifiseringsprogrammet. I odelstingsproposisjonen som leder fram til

lovforslaget er formuleringen at: ” vedkommende for å styrke sin arbeidsevne vil trenge mer tid og mer oppfølging enn det som tilbys i ordinære arbeidsmarkedstiltak (Ot. Prp. nr. 70 (2006-2007):53). NAV-kontorene er altså forpliktet til å tilby tett oppfølging til deltakerne i programmet. Det gis imidlertid få konkrete retningslinjer om hvordan oppfølgingen skal skje, og dermed hva denne forpliktelsen består i. AVdir har i samarbeid med flere forskningsmiljøer utviklet en arbeidsmetodikk for oppfølging, ”helhetlig og prinsippstyrt metodisk tilnærming i oppfølging av brukere” (HPMT), som er rettet mot brukere med store behov, og særlig deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet (Arbeids og inkluderingsdepartementet 2007:29). Denne metodikken har en sentral plass i opplæringen av NAV-kontorene i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet, men det er ikke obligatorisk for kontorene å bruke metodikken (AVdir 2011:23).

Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal oppgave, men lagt til det statlig-kommunale NAV. NAV er resultatet av en omfattende reform av arbeids og velferdstjenestene som ble vedtatt av Stortinget i 2005 og har pågått i årene etterpå. De statlige trygde og arbeidsetatene ble slått sammen, og integrert med den kommunale sosialtjenesten på lokalt nivå (St prp 46 (2004-2005):12-14). Legard m. fl. (2009:23) kaller Kvalifiseringsprogrammet det første ”NAV-tiltaket,” i betydningen samarbeid mellom tidligere atskilte etater rundt brukere med behov for samordnet bistand. Etter en treg oppstartfase ble det sommeren 2008 opprettet et eget iverksettingsprosjekt for Kvalifiseringsprogrammet med egen sideordnet prosjektledelse sentralt i NAV og egne prosjekter på fylkesnivå i samarbeid mellom fylkesmannen og NAV fylke. All styringsdialog om Kvalifiseringsprogrammet i oppstartfasen har gått gjennom disse fylkesprosjektene (Legard m. fl. 2009:22-23). Det har blitt utarbeidet innfasingsplaner for hver kommune, med måltall for antall deltakere hvert år. Det har også blitt bevilget øremerkede tilskudd for å dekke de kommunale merkostnadene med programmet i oppstartperioden (Ot. prp. nr. 70 (2006-2007):52). Iverksettingsprosjektet ble avsluttet 1. januar 2011, og Kvalifiseringsprogrammet er nå overført til ordinær drift i regi av kommunene og NAV (AVdir 2011:1).

1.4 Teoretiske og metodologiske rammer for oppgaven

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er iverksettingsteori. Iverksettingsteorien tar for seg hva som skjer når vedtak er fattet og skal settes ut i livet, og hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen av vedtak (Offerdal 2005:256-257). Som utgangspunkt for analysen bruker jeg Van Meter og Van Horns (1975) iverksettingsmodell. Her framstilles iverksetting som en prosess hvor utgangspunktet er sentralnivåets målsetninger og ressurser bevilget til tiltaket, men hvor den lokale gjennomføringen også påvirkes av kommunikasjonen mellom styringsnivåene og forhold i de iverksettende enhetene. Formålet med denne studien er å undersøke en del av det nye tjenestetilbudet i NAV, og hvordan den nye etaten fungerer som ramme for dette arbeidet. Dette kan forstås som et slikt møte mellom målsetninger og ressurser fra sentralt hold og forhold på det lokalt nivå som Van Meter og Van Horn beskriver. Jeg regner derfor iverksettingsteori og Van Meter og Van Horns modell som velegnet som teoretisk rammeverk for oppgaven.

Undersøkelsen er basert på kvalitative data; intervjuer foretatt ved casekontorene og rapporter fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. Som forskningsdesign bruker jeg et komparativt casestudie. I casestudier studerer man en eller noen få enheter i dybden, slik at man kan oppnå dyp forståelse for et fenomen og gjøre årsaksslutninger som er relativt sikre (Gerring 2007:47, 37). Ved å sammenligne to kontor vil jeg undersøke om forskjeller i oppfølgingen kan forklares av forskjeller i forskjellige forhold ved kontorene. Enhetene for undersøkelsen er de to NAV-kontorene, Kontor 1 og Kontor 2. Jeg konsentrerer meg om det nederste nivået i organisasjonen, og de viktigste informantene mine er veiledere i NAV.

1.5 Oppgavens aktualitet

I følge King m. fl. (1994:15) må samfunnsvitenskapelige problemstillinger oppfylle to kriterier. De må bidra til den vitenskapelige litteraturen på området, og de må ta for seg spørsmål som er viktige i den virkelige verden. I dette avsnittet vil jeg plassere

mitt bidrag i forhold til den eksisterende litteraturen, og diskutere hvorfor det er viktig med forskning på oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet.

1.5.1 Eksisterende forskning

Kvalifiseringsprogrammet er fremdeles nytt, og det foreligger ennå ikke noen fullstendig evaluering av programmet. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) gjør en formativ evaluering av programmet på oppdrag fra Arbeidsdepartementet. De har utgitt en underveisrapport (Legard, Schafft og Spjelkavik 2009), som senere skal suppleres med nye caseobservasjoner, og en brukerundersøkelse (Reichborn-Kjennerud 2009). I perioden 2012-2013 skal Frischsenteret foreta en effektevaluering der de måler effekten av deltakelse i programmet på overgang til arbeid (Legard, Schafft og Spjelkavik 2009:14). Temaene som tas opp i underveisrapporten er iverksetting, organiseringen av programmet, utvelgelse og rekruttering av deltakere og deltakernes erfaringer med programmet. (Legard m. fl. 2009, Reichborn-Kjennerud 2009). I brukerundersøkelsen finner Reichborn-Kjennerud (2009) at deltakerne stort sett er fornøyde med hjelpen de får i Kvalifiseringsprogrammet. I tillegg har NAV utgitt en rapport om demografiske kjennetegn og avstand til arbeidsmarkedet for deltakerne, basert på registerdata fra NAVs saksbehandlingssystem Arena (Ohrem Naper 2010). Rapporten viser at deltakerne gjennomgående har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, og at mange tidligere har deltatt på arbeidsmarkedstiltak uten at dette har hjulpet dem over i ordinært arbeid.

Arbeid og Velferdsdirektoratet (heretter AVdir) har oppsummert funn fra oppstartperioden av Kvalifiseringsprogrammet i en rapport (AVdir 2011). Denne viser at effekten på overgang til arbeid så langt har vært relativt gode. Nesten halvparten av deltakerne har kommet videre i et arbeidsrettet løp, det vil si ordinært arbeid (31%), utdanning (6%) eller arbeidsrettede tiltak (7%). Rapporten viser imidlertid også at oppfølgingen av deltakerne er av varierende kvalitet (AVdir 2011:1, 16-17).

I forbindelse med satsingen på HPMT skal Høyskolen i Oslo undersøke hvordan bruken av denne metodikken påvirker kvaliteten på oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. Prosjektet begynner i 2011 og går over tre og et halvt år (HIO 2010).

Kvalifiseringsprogrammet er et nytt program, men kan forstås som en videreføring av en rekke programmer og forsøksvirksomhet i de gamle etatene som rettet seg mot lignende målgrupper og tok i bruk lignende metoder (Legard m. fl. 2009:23). Funn fra evalueringer og studier av disse tiltakene er også relevante for denne undersøkelsen.

AFIs evaluering av Arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schafft og Spjelkavik 2006) viser at tett oppfølging fra sosialtjenesten gjorde det mulig for deltakerne å nyttegjøre seg av Aetats arbeidsrettede tiltak, og at Aetat på grunn av bistanden fra sosialtjenesten var villig til å senke terskelen og slippe til flere enn sine tradisjonelle og mer ressurssterke målgrupper. I en evaluering av det statlige forsøket Tettere Individuell Oppfølging (TIO) finner Rambøll (2008) at deltakerne hadde høy overgang til arbeid etter avsluttet program, men at det må settes av rikelige personalressurser til oppfølging for at denne typen arbeid skal lykkes. På grunnlag av erfaringer fra TIO, integreringstiltaket Ny Sjanse og Introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere utga ECON (2008) en rapport med forslag til innhold i Kvalifiseringsprogrammet. De finner blant annet at tett individuell oppfølging hadde vist seg å være et viktig element i alle disse satsingene, og at dette funnet sannsynligvis vil ha høy overføringsverdi til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet.

Temaene som skal behandles i oppgaven har også blitt behandlet i den øvrige litteraturen om NAV. Her finnes det en omfattende litteratur i Røkkansenterets evaluering av NAV-reformen (Røkkansenteret 2011). Noen av bidragene er særlig relevante for oppgaven. I et notat fra en tidlig fase av reformen påpeker Alm Andreassen (2008:27) at det er usikkert om NAV-kontorene vil organisere seg slik at den langsiktige oppfølgingen av brukerne blir liggende inne i kontoret, slik at man får et *bistandsorientert* kontor, eller om kontorene vil delegere disse oppgavene til andre

aktører og konsentrere seg om veilednings og forvaltningsoppgaver, et *forvaltningsorientert* kontor. Røysum (2009) undersøker hvordan sosialfaglige perspektiv blir ivaretatt i oppfølgingsarbeidet i NAV. Hun finner at disse perspektivene ofte blir fortrenget av et byråkratisk-administrativt perspektiv, og at dette særlig går ut over det langsiktige oppfølgingsarbeidet. Røysum hevder videre at Kvalifiseringsprogrammet kan gi sosialarbeiderne i NAV en mulighet til å ta i bruk sitt faglige perspektiv i den nye etaten (Røysum 2009:204).

1.5.2 Hvorfor en oppgave om oppfølging?

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot en sårbar gruppe med svake bånd til arbeidsmarkedet. En undersøkelse i regi av Høgskolen i Oslo (van der Wel m. fl. 2006) viser at langtidsmottakere av sosialhjelp ofte har en opphopning av barrierer mot deltakelse i arbeidslivet, som dårlig helse, lav utdanning og rusproblemer. Funn hos Legard m. fl. (2009:68-69) tyder på at dette også gjelder for deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. Deltakergruppen framstår som svak og har gjerne sammensatte problemer, både rusproblemer, fysiske og psykiske helseplager og dårlig sosialt nettverk. Tall fra NAV viser at 40 prosent av deltakerne aldri har vært i ordinært arbeid, og at mange av dem har deltatt på arbeidsmarkedstiltak uten at dette har hjulpet dem over i arbeidslivet (Ohrem Naper 2010:21). Erfaringer fra forsøksvirksomhet i de gamle etatene tyder på at Kvalifiseringsprogrammet kan være egnet til å kvalifisere denne gruppen for arbeid, men at tett oppfølging av deltakerne er et viktig kriterium for at denne typen tiltak skal ha effekt (ECON 2008:42). Et program som ikke holder den nødvendige kvaliteten og dermed ikke bringer deltakerne nærmere arbeidslivet kan oppleves som en belastning for mennesker som allerede har opplevd mange nederlag i livet. Derfor er det behov for forskning på oppfølgingen av deltakerne, og på hva som skal til for at dette arbeidet skal lykkes.

Oppfølging behandles i alle bidragene ovenfor, men oftest bare som ett av flere temaer. Mange av bidragene er også skrevet før NAV-reformen, og berører heller ikke temaer og utfordringer som er spesielle for den nye etaten. Mitt bidrag vil

fokusere spesielt på oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet som en ny tjeneste og arbeidsmåte i NAV. Slik kan jeg gå i dybden på problemstillinger som andre bidrag behandler mer overfladisk, og utforske et relativt ubeskrevet område, det nye tjenestetilbudet i NAV. Oppgaven vil være et tilskudd til litteraturen om Kvalifiseringsprogrammet og tjenestene i NAV, men tar også opp et tema som har betydning for en sårbar gruppes livskvalitet og muligheter på arbeidsmarkedet.

1.6 Oppgavens struktur

I neste kapittel vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. I kapittel tre vil metode og forskningsstrategi bli diskutert og casekontorene presentert. I kapittel fire presenteres de empiriske funnene med utgangspunkt i iverksettingsmodellen. Med utgangspunkt i de tre delproblemstillingene vil funnene bli analysert i kapittel fem, og oppgaven avsluttes med en oppsummering og konklusjon i kapittel seks.

2. Iverksettingsteori

2.1 Innledning

Iverksettingsstudier tar for seg hva som skjer etter at vedtak er fattet og hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen av vedtak (Offerdal 2005:256-257). Denne studien tar for seg hvordan oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet gjennomføres, og hvordan forskjellige forhold ved de iverksettende enhetene, det vil si NAV-kontor og kommunene de ligger i, påvirker dette arbeidet. Det virker derfor hensiktsmessig å bruke iverksettingsteori i oppgaven.

I dette kapittelet vil jeg først gjøre rede for iverksettingsbegrepet og to hovedtilnærminger innen iverksettingsteori, ovenfra-og-ned, og nedenfra-og-opp. Deretter vil jeg presisere hvordan iverksettingsbegrepet skal brukes i oppgaven, og presentere oppgavens iverksettingsmodell, basert på en modell av Van Meter og Van Horn (1975). Til slutt vil jeg presentere og operasjonalisere variablene i modellen.

2.2 Hva er iverksetting?

Det er vanlig å begrense iverksettingsstudier til de prosessene som finner sted etter at et vedtak er fattet (Kjellberg og Reitan 1995:131, Offerdal 2005:253). Utover dette er det vanskelig å komme med noen entydig definisjon av iverksettingsbegrepet. I følge Lane (1993:91-92) preges det av en grunnleggende tvetydighet. Iverksetting kan bety både gjennomføring og virkeliggjøring. Dette kan ha flere implikasjoner. For det første trenger ikke gjennomføring å innebære virkeliggjøring. At et vedtak blir gjennomført betyr ikke at intensjonene med det blir virkeliggjort. Samtidig åpnes det for to mulige fokus i studiet av iverksetting, fokus på gjennomføring, altså iverksetting som prosess, eller på virkeliggjøring, det vil si resultatene av tiltak som er gjennomført (Lane 1993:91). Her støter man imidlertid på et avgrensingsproblem:

Hvor begynner iverksettingsprosessen, og hvor slutter den? Skal iverksettingsstudier skilles fra studier av resultatene av offentlig politikk, som evalueringer og effektstudier? Kjellberg og Reitan (1995) skiller mellom sju faser i gjennomføringen av tiltak:

- **Fase 1:** Utredning og utforming av vedtak.
- **Fase 2:** Tiltaket blir vedtatt gjennom lovvedtak eller lignende
- **Fase 3:** Spesifisering på sentralt nivå, konkrete retningslinjer og forskrifter
- **Fase 4:** Spesifisering på lokalt nivå, retningslinjer og instruksjer
- **Fase 5:** Realisering lokalt, aktivitet i lokale organer
- **Fase 6:** Gjennomføringspraksis – resultater av tiltaket
- **Fase 7:** Tilbakeføring av erfaringer

(Kjellberg og Reitan 1995:134)

I enkelte bidrag studeres iverksetting som alle sju fasene. I andre bidrag tar man de to første fasene for gitt, eller stopper analysen ved lokal realisering og gjennomføringspraksis. Et felles utgangspunkt for studiene er imidlertid at man ikke kan ignorere fasene mellom fase en og to og fase seks og sju når man studerer iverksetting (Kjellberg og Reitan 1995:136). Det skilles gjerne mellom to hovedtilnærminger innen iverksettingsteori, ovenfra-og-ned-perspektivet og nedenfra-og-opp-perspektivet. Innenfor begge retningene studeres iverksetting både som gjennomføring og virkeliggjøring, men retningene representerer forskjellige oppfatninger om hvordan iverksetting skal defineres og studeres, og hva som utgjør vellykket iverksetting (Kjellberg og Reitan 1995:160-163).

2.3 To hovedtilnærminger i iverksettingsteorien

2.3.1 Ovenfra-og-ned-perspektivet

Innen ovenfra-og-ned-perspektivet tar man som navnet antyder utgangspunkt i vedtak og mål slik de er definert fra sentralt hold i organisasjonen og studerer hvordan disse får gjennomslag utover og nedover i organisasjonen (Offerdal 2005:258). En slik tilnærming var dominerende i de første studiene som lanserte iverksettingsbegrepet i statsvitenskapen. Her studerte man iverksetting som et ofte oversett hinder for gjennomføringen av politiske vedtak og programmer (Kjellberg og Reitan 1995:139). Bidragene innenfor denne retningen tar ofte et normativt standpunkt hvor vellykket iverksetting forstås som virkeliggjøring av sentralt formulerte mål, og har gjerne et sterkt element av styringsoptimisme. De har til hensikt å identifisere elementer som muliggjør effektiv styring, og hvilke som kan hindre den og dermed må fjernes (Kjellberg og Reitan 1995:152). Lanseringen av vedtak, programmer og mål markerer gjerne startpunktet på studiene, med vurdering av lokal operasjonalisering som endepunkt, altså fase to eller tre til fase fem eller seks etter Kjellberg og Reitans inndeling (Kjellberg og Reitan 1995:162,134). Fokuset i bidragene ligger på institusjonelle føringer på iversettingsprosessen, og de iverksettende enhetene antas som oftest å være klart definerte, og identiske med formelle organisasjoner (Kjellberg og Reitan 1995:163).

En klassiker innenfor retningen er Pressman og Wildavskys bok "Implementation" fra 1973. Her framstiller forfatterne iverksettingsfasen som en rekke vetopunkter. Vetopunktene innebærer forhandlinger mellom aktørene som er involvert i iverksettingsprosessen om hvordan vedtakene skal konkretiseres som faktiske tiltak. Forfatterne viser at dette ofte er en langvarig og konfliktfylt prosess, og ofte blir ikke vedtatte programmer satt ut i livet i det hele tatt. For å unngå dette anbefaler forfatterne at vedtak er så klart formulert som mulig, slik at vetopunkter i iverksettingsprosessen blir ryddet av veien. Dette er en holdning som går igjen i bidrag innenfor denne retningen. Skillet mellom vedtaksfasen og iverksettingsfasen

bør tilsvare skillet mellom utforming og utføring av politikk (Kjellberg og Reitan 1995:141-142).

Van Meter og Van Horn (1975) står for et mer systematisert bidrag. De forsøker å kartlegge hvilke faktorer som har betydning for utfallet av iverksettingen og hvordan forholdet mellom dem kan være. I likhet med Pressman og Wildavsky skiller de klart mellom det politikkkutformende og det iverksettende nivået. Utgangspunktet for iverksettingen antas å være sentralt formulerte standarder målsetninger og ressursene som bevilges til tiltaket. I iverksettingsfasen antas kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene, trekk ved iverksettingsenhetene og økonomiske, sosiale og politiske forhold å ha betydning. Effekten av disse variablene ”filtreres” gjennom iverksetternes handlingsvilje, hvordan iverksetterne på lokalt nivå oppfatter og forholder seg til tiltaket. I likhet med Pressman og Wildavsky hevder de også at egenskaper ved vedtakene som iverksettes vil påvirke utfallet av iverksettingen. Der Pressman og Wildavsky først og fremst fokuserer på hvor klare og konkrete vedtakene er, fokuserer Van Meter og Van Horn (1975:458) på grad av konflikt rundt vedtaket og grad av endring fra eksisterende politikk. Antagelsen er at skrittvis endringer som det er konsensus rundt vil være lettest å iverksette (Van Meter og Van Horn 1975:458-460).

Andre forfattere har senere laget lignende og sterkt utvidete modeller der en lang rekke variabler både på vedtaksnivå og iverksettingsnivå antas å ha betydning for iverksetting (f. eks Mazmanian og Sabatier 1983).

2.3.2 Nedenfra-og-opp

Nedenfra-og-opp-perspektivet oppsto delvis som reaksjon på fokuset i ovenfra-og-ned-perspektivet (Offerdal 2005:262). I stedet for sentralt formulerte vedtak tar studier innenfor denne retningen gjerne utgangspunkt i atferden til aktørene på det nederste nivået i iverksettingsprosessen.

En viktig bidragsyter innen denne retningen er Elmore. Han argumenterer for en avgrensning mellom det han kaller kartlegging framover og kartlegging bakover som gjerne kan forstås som skillet mellom ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp-perspektivet. Elmore (1980) hevder at antagelsene om sentralstyrt iverksetting i ovenfra-og-ned-perspektivet stemmer dårlig med empiriske erfaringer. Det er atferden på det nederste nivået i organisasjonen i møte med de problemene i samfunnet som politikken er rettet mot som er avgjørende for utfallet av iverksettingen. Dette innebærer at aktiviteten og atferden på dette nivået bør være utgangspunktet både for utforming av vedtak og forskning på iverksetting (Elmore 1980:20-21). Det innebærer også at skillet mellom iverksettingsstudier og evaluering blir uinteressant. Det er problemet som skal løses som står i sentrum, og ikke tiltakene som er vedtatt for å løse det. Vellykket iverksetting forstås derfor ikke som lokal gjennomføring i tråd med sentralnivåets intensjoner, men at den lokale gjennomføringen produserer effektive løsninger på problemet politikken er rettet mot.

Det er en vanlig oppfatning innenfor denne retningen at iverksetting ikke bør begrenses til fasen mellom lansering av vedtak og ferdig lokal operasjonalisering i de iverksettende enhetene, men også inkludere evaluering av effekter, læring og tilbakeføring av erfaringer. Slik studerer man alle sju fasene Kjellberg og Reitan (1995:134) skiller mellom. Enkelte har til og med hevdet at det er meningsløst å skille mellom en politikkutformende og en iverksettende fase. Baret og Hill (1984) hevder at både utformingen og iverksettingen av politiske vedtak innebærer kompromisser mellom forskjellige interesser. Politikken utformes derfor like mye i den iverksettende fasen som den vedtaksutformende, og disse fasene blir ikke vesensforskjellig fra hverandre.

Fokuset i ovenfra-og-nedstudiene har også blitt kritisert for å være for sentralistisk, slik at man ikke fanger opp hvilke aktører som faktisk er involvert i iverksettingsprosessen. Hjern har sammen med flere andre forfattere studert iverksetting som såkalte iverksettingsstrukturer (Hjern og Hull 1982). Formålet med disse studiene er å kartlegge alle aktørene som var involvert i iverksettingen på tvers

av organisasjonsgrenser. Det er et viktig poeng for forfatterne at det ikke er gitt på forhånd hvem disse aktørene er. Iverksetting skjer ikke bare innenfor rammene av formelle organisasjoner, men gjennom uformelle nettverk (Hjern og Hull 1982:110-111).

Lipsky (2010) fokuserer på individene på det nederste nivået i de iverksettende organisasjonene, det han kaller ”gateplansbyråkratiet.”³ Typiske gateplansbyråkrater er lærere, politifolk og sosialarbeidere. Disse gruppene har i følge Lipsky (2010:13) en autonom arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver som krever høy grad av skjønnsutøvelse. Samtidig er målene for slike virksomheter ofte svært ambisiøse, mens ressursmangelen er konstant (Lipsky 2010:29, 40). Lipsky hevder at en betydelig del av politikktutforming skjer når gateplansbyråkraterne utvikler håndteringsmekanismer for å løse arbeidsoppgavene sine innenfor denne rammen. Dette kan føre til diskriminering og urettferdighet, men Lipsky hevder at håndteringsmekanismene også kan være en rasjonell tilpasning til arbeidsforholdene. Løsningen på gateplansbyråkraternes dilemma er ikke mer detaljerte retningslinjer, slik man ville foreslått fra et ovenfra-og-ned-perspektiv, men utbedrede arbeidsforhold slik at skjønnsutøvelsen kan skje under bedre vilkår (Lipsky 2010:xiii,xix).

2.3.3 To motstridende retninger?

Som vist skiller ovenfra-og-ned-perspektivet og nedenfra-og-opp-perspektivet seg fra hverandre på en del områder. Begge retningene gir normative anbefalinger som går i hver sin retning. I ovenfra-og-ned-bidragene konkluderes det med at det vedtaksutformende nivået ikke bør overlates for mange avgjørelser til det iverksettende nivået. Tiltak som skal iverksettes bør ha klare entydige mål, og klare prosedyrer for hvordan disse skal oppnås. Innen nedenfra-og-opp-perspektivet anbefaler man derimot desentraliserte iverksettingsstrukturer med stort rom for lokalt skjønn. Definisjonen av hva iverksetting er, og hva som utgjør vellykket iverksetting er også

³ Lipsky bruker det begrepet Street level bureaucracy. ”Gateplansbyråkrati” er min oversettelse.

forskjellig. Bidrag innen ovenfra-og-ned-perspektivet opererer som vist med en smal definisjon, og vellykket iverksetting forstås som lokal gjennomføring i tråd med sentralnivåets retningslinjer. Nedenfra-og-opp-perspektivet opererer med en til dels svært vid definisjon, hvor iverksetting ikke avgrenses tydelig mot evaluering og effektstudier. Iverksetting er vellykket hvis den fører til en samfunnsmessig endring i ønsket retning (Kjellberg og Reitan 1995:152-153).

Dette betyr imidlertid ikke at de to retningene utelukker hverandre. Flere har pekt på det ganske åpenbare i at iverksetting forutsetter både prosesser som går ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp (Offerdal 2005:266). I følge Kjellberg og Reitan (1995:161-162) dreier den viktigste forskjellen mellom tilnærmingene seg om forskjellig betoning i studiet av de samme prosessene. I ovenfra-og-ned-studier legges det vekt på oppfyllelsen av sentralt formulerte mål, formelle institusjonelle rammer og vilkår for effektiv styring. I nedenfra-og-opp -studier betones uformelle relasjoner og prosesser, og arbeidet med bestemte grupper og samfunnsproblemer.

2.3.4 Finnes det en iverksettingsteori?

Da de første iverksettingsstudiene ble lansert var det med store teoretiske ambisjoner, og 1990-tallet ble spådd til å bli ”iverksettingens tiår” i studiet av offentlig politikk (Kjellberg og Reitan 1995:160, Offerdal 2005:253-254). Slik gikk det ikke. Bølgen av teoribyggende studier uteble, og forsøkene på å forene de to tilnærmingene og konstruere kumulative modeller (f. eks. Sabatier 1986) fikk lite gjennomslag. I dag er det god grunn til å spørre seg om bidragene på feltet egentlig utgjør noen iverksettingsteori.

En grunn til å svare nei på dette spørsmålet er mangelen på systematiserte bidrag. Feltet domineres av deskriptive enkelcasestudier som identifiserer en stor mengde variabler. De gir få generaliserbare observasjoner, og er lite egnet til å formulere og teste hypoteser (Kjellberg og Reitan 1995:160). Flere forfattere har gått bort fra forsøkene på å formulere generelle teorier om iverksetting, og heller utarbeidet mer spesialiserte teorier. En del studier retter seg mot å formulere teorier om iverksetting

under forskjellige vilkår (Offerdal 2005:269-270). Matland (1995) står for et slikt bidrag. Han karakteriserer tiltak ut fra graden av konflikt og uklarhet, og viser hvordan forskjellige faktorer er avgjørende for iverksettingen av forskjellige typer tiltak (Matland 1995). Andre bidrag, såkalte tredjegerasjonsiverksettingsstudier sikter seg mot å forklare den relative betydningen av forklaringsfaktorene man studerer. Malcolm Goggin er den fremste representanten for denne retningen. Hans bidrag viser at forskjellige uavhengige variabler kan ha forskjellig rolle i forskjellige faser av iverksettingsprosessen (Goggin m. fl. 1990).

Samtidig har mange av temaene de første iverksettingsstudiene tok for seg siden blitt studert under andre merkelapper. Litteraturen om nettverksstyring og governance er ett eksempel. Her studerer man ikke-hierarkiske styringsforhold og administrative strukturer som går på tvers av organisasjonsgrenser, sentrale temaer innenfor nedenfra-og-opp- perspektivet (Røiseland og Vabo 2008:90). Et annet eksempel er litteraturen om evaluering og læring. Et viktig tema her er hvordan erfaringer tilbakeføres etter iverksettingen av et tiltak, nettopp et slikt utvidet fokus på iverksettingsprosessen som man kjenner fra nedenfra-og-opp- perspektivet (Offerdal 2005:274).

Det er altså gode grunner til ikke å betrakte iverksettingsteori som en distinkt og utviklet teori. Samtidig viser videreutviklingen og videreføringen av perspektiver og temaer fra disse studiene at de representerer et betydningsfullt utgangspunkt for videre forskning på dette stadiet av den politiske og administrative prosessen. Den åpne og utforskende tilnærmingen gjør teorien velegnet til en eksplorerende undersøkelse som den jeg skal gjøre. Teorien gir ikke grunnlag for hypoteser og konkrete forventninger til funn. Perspektivene og bidragene jeg har presentert representerer heller måter å betrakte iverksetting på som jeg vil benytte meg av når jeg besvarer problemstillingen. Jeg regner derfor iverksettingsteori som velegnet som teoretisk rammeverk for oppgaven.

2.4 Studiens iverksettingsmodell

Som utgangspunkt for studien bruker jeg en modell over iverksettingsprosessen utarbeidet av Van Meter og Van Horn (1975). I dette kapitlet vil jeg først gjøre rede for hvordan iverksettingsbegrepet vil bli brukt i studien, og hvilket iverksettingsperspektiv jeg vil benytte meg av. Deretter vil jeg presentere selve modellen, de forskjellige variablene, og operasjonaliseringen av dem.

2.4.1 Iverksettingsbegrepet i studien

Iverksetting studeres både som gjennomføring og virkeliggjøring av politikk (jfr. Lane 1993:91). Jeg undersøker hvordan oppfølgingen gjennomføres, og hvilke faktorer som påvirker gjennomføringen. Både iverksettingsprosess og resultater av iverksettingen er derfor interessante for å besvare problemstillingen. Siden Kvalifiseringsprogrammet ble innført for bare få år siden, er studien avgrenset til NAV-kontorenes arbeid med programmet og oppfølgingen. Jeg studerer hvordan de ansatte løser oppfølgingsoppgavene, men effekten av oppfølgingen for deltakerne, det vil si om de kommer i arbeid etter å ha deltatt i programmet, blir ikke studert. Studien omfatter derfor fase tre til seks etter Kjellberg og Reitans (1995:136) inndeling, men jeg studerer bare en avgrenset del av fase seks, gjennomføringspraksis og effekter av tiltaket.

2.4.2 Iverksettingsperspektivet i studien

Utgangspunktet for studien er gjennomføringen av oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved de nye NAV-kontorene. Kvalifiseringsprogrammet er et sentralt initiert tiltak,⁴ og iverksettes innenfor en definert og formelt avgrenset organisasjon. Jeg studerer heller ikke effekter av oppfølgingen på deltakernes overgang til arbeid. Disse elementene plasserer studien nær et ovenfra-og-ned-

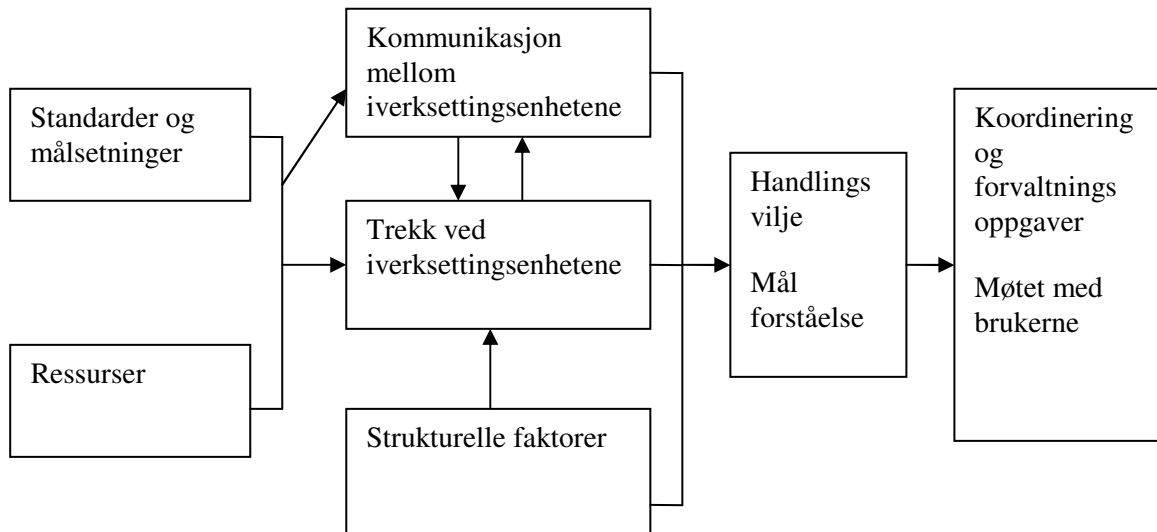
⁴ Kvalifiseringsprogrammet og målsetningene for oppfølgingen bygger imidlertid delvis på forsøksvirksomhet på lokalt nivå. Dette vil bli diskutert under punkt 5.5.

perspektiv. For å studere iverksetting innenfor denne rammen finner jeg det hensiktsmessig å bruke Van Meter og Van Horns (1975) iverksettingsmodell. Modellen er et forsøk på å kartlegge hvilke faktorer som inngår i iverksettingsprosessen (Van Meter og Van Horn 1975:462). Forfatterne har et ovenfra-og-ned-perspektiv på iverksetting, og i modellen er utgangspunktet for iverksettingen sentralnivåets målsetninger med tiltaket og ressursene som er bevilget for å gjennomføre det (Van Meter og Van Horn 1975:463). Imidlertid ønsker jeg også å benytte elementer fra nedenfra-og-opp-perspektivet. Som diskutert under punkt 2.3.3 står ikke de to perspektivene nødvendigvis i motsetning til hverandre, de representerer heller forskjellig betoning i studiet av iverksetting (Kjellberg og Reitan 1995:161-162). I denne studien vil nedenfra-og-opp-perspektivet bli brukt på flere måter. For det første vil ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp-perspektivet utgjøre forskjellige kriterier for vellykket iverksetting når jeg skal besvare delproblemstilling 2. For det andre har jeg spurt veilederne om hva slags tilbakemelding de har fått på oppfølgingen fra deltakerne, slik at brukerperspektivet i alle fall forsøksvis er inkludert i undersøkelsen. Det at fokuset i studien ligger på arbeidet med brukere er også typisk for nedenfra-og-opp-perspektivet. For det tredje vil jeg supplere en av variablene i Van Meter og Van Horns (1975) modell med et nedenfra-og-opp-element. Variabelen ”kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene” hos Van Meter og Van Horn dreier seg først og fremst om vertikal kommunikasjon mellom sentralt og lokalt nivå (Van Meter og Van Horn 1975:455-456). I iverksettingen av Kvalifiseringsprogrammet er det imidlertid lagt opp til at de ansatte ved forskjellige kontor skal kunne lære av hverandre og utveksle informasjon seg imellom (Legard m. fl. 2009:23). Derfor vil jeg utvide denne variabelen slik at den også inkluderer horisontal kommunikasjon mellom aktører på lokalt nivå på tvers av organisasjonsgrensene. Dette er et forhold som tillegges stor vekt i enkelte nedenfra-og-opp-bidrag (Hjern og Hull 1982). Til slutt vil jeg også ta hensyn til at oppfølgingen at utviklingen av nye arbeidsområder ved NAV-kontorene i stor grad handler om omforming av arbeidsmåter i de gamle etatene. Jeg inkluderer derfor en konkurrerende antagelse fra nedenfra-og-opp-perspektivet om hva som

utgangspunktet for iverksettingen. Van Meter og Van Horn tillegger de fire variablene på det iverksettende nivået stor betydning for utfallet av iverksettingen, men antar likevel at myndighetenes målsetninger og ressurser er utgangspunktet for iverksettingen (Van Meter og Van Horn 1975:463). Ut fra et nedenfra og opp-perspektiv vil utgangspunktet for iverksettingen være aktiviteten på det iverksettende nivået (jfr. Elmore 1980). Utfallet av iverksettingen vil derfor være en mer direkte effekt av variablene ”egenskaper ved iverksettingsenheten” og ”strukturelle faktorer.”

2.5 Presentasjon og operasjonalisering av variablene

Van Meter og Van Horn utarbeidet sin modell som et forsøk på å kartlegge hvilke faktorer som har betydning for iverksetting og hvordan de påvirker hverandre. Utgangspunktet er innsikter fra en rekke studier av organisasjoner og offentlig administrasjon (Van Meter og Van Horn 1975:453). Modellen gir få eksplisitte antagelser om styrken på variablenes påvirkning eller mulige utfall. Den er altså lite egnet til å formulere testbare hypoteser, men brukes som en tankemodell for å strukturere studien. Bortsett fra unntakene som ble nevnt under forrige punkt, vil modellen i studien vil ligge ganske nær den originale modellen i Van Meter og Van Horns artikkel. Inndelingen av variablene og i hvilken retning de påvirker hverandre tas i stor grad for gitt.



Figur 2.1: Modell over iverksettingen av oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet

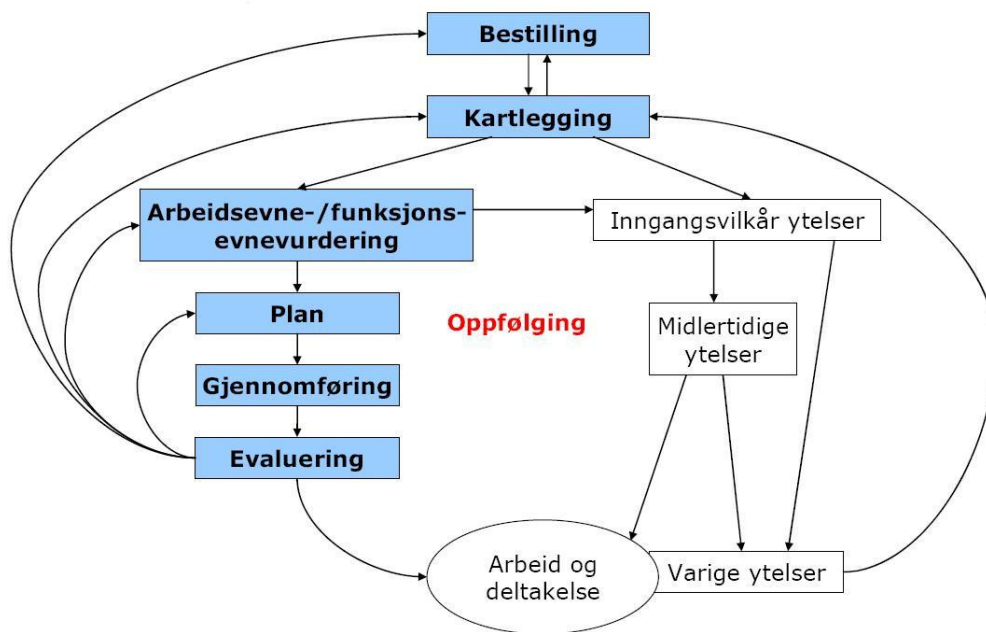
(Van Meter og Van Horn 1975:463).

2.5.1 Avhengig variabel

Oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

Myndighetens målsetninger for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er presentert under variabelen standarder og målsetninger. En sentral innsikt fra iverksettingslitteraturen er at det kan være langt mellom slike mål og den faktiske gjennomføringen i de iverksettende enhetene. Den lokale gjennomføringen av dette arbeidet er studiens avhengige variabel.

NAV definerer oppfølging som all samhandling mellom bruker og NAV som skal understøtte fremdriften i den enkeltes prosess mot et mål (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:4). Denne samhandlingen er delt inn i en rekke oppfølgingsområder som skal være utgangspunkt for oppfølgingen for alle brukere. De forskjellige oppfølgingsområdene og forholdet mellom dem illustreres slik:



Figur 2.2: Den generelle modellen for oppfølging i NAV (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:4)

Deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering⁵ før oppstart av programmet (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29a), og følger dermed den venstre ”stien” i figuren, gjennom arbeidsevnevurdering, utarbeidelse av plan, gjennomføring og evaluering. Modellen sier lite om hvilke konkrete arbeidsoppgaver oppfølgingen omfatter, særlig i ”gjennomføringsområdet,” den perioden deltakerne gjennomfører tiltakene og aktivitetene som programmet består av. Siden deltakerne skal ha ”tett og koordinert” oppfølging (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29b) er det rimelig å forvente at deltakerne også skal følges opp i denne perioden.

I AVdirs håndbok til HPMT, presenteres oppfølgingsarbeidet i en modell som består av tre innsatsområder: i) *møte med bruker*, ii) *systemorientert innsats* og iii)

⁵ Arbeidsevnevurderingen er NAVs samtaleverktøy for klargjøring av bistandsbehov. Arbeidsevnevurderingen skjer gjennom at bruker fyller ut en egnevurdering av arbeidsevnen sin. Denne gjennomgås sammen med veilederen, som skriver arbeidsevnevurderingen (NAV 2010d).

forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon (AVdir 2010). *Møte med bruker* dreier seg om møtet mellom den som utfører oppfølgingen, en veileder eller ansatt hos en tiltaksarrangør, og brukeren. Relasjonen mellom veileder og bruker kalles en ”arbeidsallianse,” for å nå brukerens mål, og ”den mest betydningsfulle arenaen for faglig endring og utviklingsarbeid (AVdir 2010:4). *Systemorientert innsats og forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon* handler om å bruke kjennskapen til brukerens situasjon til å identifisere og ta i bruk ressurser rundt brukeren, og deretter å koordinere dette hjelpeapparatet og løse forvaltningsoppgaver forbundet med oppfølgingen (AVdir 2010:7-9). Både tett kontakt med brukeren og praktiske oppgaver rundt koordinering av støtteapparatet og forvaltningsoppgaver er altså sentrale i oppfølgingen av brukere med store behov. Dette stemmer godt med hvordan Alm Andreassen (2008) beskriver oppfølgingsoppgaven i NAV:

”Det virker rimelig å betrakte arbeidsevnevurderingen som en kombinasjon av forvaltning og faglig arbeid (terapeutisk eller pedagogisk). Likevel framstår avklarings og oppfølgingsoppgaven i NAV ikke som en tradisjonell behandleroppgave i relasjon mellom en ekspert og en hjelpetrequende. Det er mer som en veileder og koordinatoroppgave. Det dreier seg likevel om mer enn praktisk koordinering fordi det er en prosess som må foregå i den enkelte. For mange brukere vil NAV- medarbeideren derfor være ”en å gå veien sammen med” (...)

(Alm Andreassen 2008:24)

Med bakgrunn i oppfølgingsmodellen og HPMT studerer jeg oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet både som koordinering og veiledning og som ”medvandring.” Jeg vil skille mellom 1) *koordinering og forvaltningsoppgaver* og 2) *møtet med deltakerne*. Koordinering og forvaltningsoppgaver omfatter oppgavene med å holde kontakten med tiltakene mens deltakerne er i tiltak og å koordinere hjelpeapparatet innenfor og utenfor NAV rundt deltakerne. I tillegg vil jeg undersøke hvordan tre forvaltningsoppgaver av særlig betydning for oppfølgingsarbeidet blir

løst: arbeidsevnevurdering , bruken av individuell plan⁶ og bruk av Arena, NAVs saksbehandlingsverktøy for oppfølging av brukere (Legard m. fl. 2009:50). Møtet med deltakerne handler om kontakten med deltakerne underveis i programmet. Her vil jeg undersøke i hvilken grad det er tiltaksarrangørene eller andre aktører i hjelpeapparatet som tar seg av denne kontakten, hvor mye kontakt veilederne har med deltakerne underveis i programmet, og hvordan denne kontakten foregår. Jeg vil også spørre både veiledere og avdelingsledere om hvordan de mener kontoret som helhet lykkes med oppfølgingen.

Formålet med studien er å undersøke hvordan NAV og de NAV- ansatte håndterer oppfølgingen og hva som påvirker dette arbeidet. Det er derfor de NAV- ansattes perspektiv på sitt arbeid som er mest relevant for å besvare problemstillingen. Derfor, og på grunn av begrensninger i tid og ressurser, har jeg ikke observert samhandlingen mellom veiledere og deltakere, og jeg har ikke intervjuet deltakere om deres erfaringer med oppfølgingen. Siden casekontorene har startet opp med Kvalifiseringsprogrammet relativt nylig, er det også få deltakere som har fullført programmet og hatt en evaluering av innsatsen. Avhengig variabel er derfor begrenset til oppfølgingen i tidspunktet mellom arbeidsevnevurderingen og avsluttet program.

Operasjonaliseringen av denne variabelen er de NAV- ansatte beskrivelse av oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, både *møtet med deltakerne* og *koordinasjon og forvaltningsoppgavene*.

2.5.2 Uavhengige variabler

I modellen skilles det mellom uavhengige variabler på to nivåer. På det vedtaksutformende nivået finner man standarder og målsetninger og ressurser. På det iverksettende nivået finner man kommunikasjon mellom iverksettelsesenheter, trekk

⁶ Individuell plan er et virkemiddel for å koordinere instansene i hjelpeapparatet rundt en bruker med behov for sammensatte og langvarige tjenester (NAV 2010c).

ved iverksettingsenhetene, strukturelle faktorer og iverksetternes målforståelse og handlingsvilje (Van Meter og Van Horn 1975:463).

Standarder og målsetninger

Hos Van Meter og Van Horn (1975) danner standarder og målsetninger utgangspunktet for iverksettingen. Standarder og målsetninger forstås her som mer konkrete krav om hva tiltak skal inneholde enn de overordnede målene man finner i policydokumenter og lovtekster (Van Meter og Van Horn 1975:464). Imidlertid kan det variere fra tiltak til tiltak hvor tydelige målsetninger og standarder er.

Målsetningene kan være uklare der de vedtaksutformende aktørene ikke har klart eller ønsket å komme med noen presis formulering av politikken. Noen målsetninger er også uklare fordi de består av flere eller tvetydige mål (Offerdal 2005:260). Innen ovenfra-og-ned -tilnærmingen er klare og entydige mål blitt holdt for å være et viktig kriterium for vellykket iverksetting, det vil si iverksetting i overensstemmelse med sentralnivåets hensikter med tiltaket (Sabatier 1986:23, Van Meter og Van Horn 1975:465-466). Innenfor nedenfra-og-opp- perspektivet kan uklare og flertydige mål derimot være en fordel, det gir iverksetterne frihet til å utøve nødvendig skjønn i den praktiske oppgaveløsningen som er kjernen i iverksettingen (Offerdal 2005:264-265).

Kvalifiseringsprogrammet er fremdeles et nytt tiltak. Utover den korte omtalen av oppfølging av deltakerne i lovteksten er det derfor ikke utformet noen forskrift om innhold og metoder i programmet ennå (jfr Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29-40). Imidlertid finnes det flere dokumenter som gir retningslinjer for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. I forbindelse med NAV- reformen utarbeidet AVdir og Sosial og helsedirektoratet en strategi for oppfølging i NAV (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007). Her finnes definisjoner og generelle prinsipper for oppfølging i NAV. Arbeidsmetodikken HPMT er rettet mot brukere med store behov, og særlig deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. AVdir har laget diverse undervisningsmateriell og ressurser for HPMT, blant annet et metodehefte som går gjennom prinsipper og bestanddeler i metodikken (AVdir 2010). Det er ikke obligatorisk for NAV-

kontorene å bruke HPMT i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet, men den representerer et satsingsområde for AVdir, og har stått sentralt i opplæringen av NAV- ansatte i forbindelse med iverksettingen av programmet (AVdir 2011:23). Blant annet tar alt stoff om oppfølging på NAVs ressursider for Kvalifiseringsprogrammet utgangspunkt i HPMT (NAV 2010b). Beskrivelsen av HPMT må derfor antas å gi uttrykk for sentralnivåets mål for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. Imidlertid er det frivillig om man vil ta i bruk HPMT ved de enkelte kontorene, og selv der det gis opplæring i metodikken er det opp til kontoret og de enkelte veilederne om den blir brukt i praksis i oppfølgingsarbeidet. På samme måte er det ikke gitt at oppfølgingsstrategien for NAV blir brukt aktivt i oppfølgingsarbeidet ved NAV-kontorene. Om målsetningene får gjennomslag avhenger derfor av hvordan de blir kommunisert til NAV-kontorene (jfr. Van Meter og Van Horn 1975:455-456).

Operasjonaliseringen av denne variabelen vil være hvilke føringer lovteksten, oppfølgingsstrategien for NAV og metodeheftet for HPMT legger for oppfølgingsarbeidet, og hvordan disse målsetningene framstår. Gir de konkrete retningslinjer, er de åpne for lokale løsninger, og finnes det tvetydigheter?

Ressurser

Den neste variabelen i modellen er ressursene som bevilges fra sentralt hold for å iverksette tiltak. Dette kan være økonomiske midler, insentiver og andre ordninger som legger til rette for iverksettingen. Forventningen er naturlig nok at iverksettingen av et tiltak avhenger av ressursene som stilles til disposisjon (Van Meter og Van Horn 1975:465).

Regulering av målsetninger og bevilgningen av ressurser er de to hovedelementene i sentralnivåets styring av lokalnivåets oppgaveløsning (Hansen 2005:192).

Bevilgningen av ressurser legger varierende grad av føringer på gjennomføringen av tiltak. Økonomiske midler kan gis uten spesielle føringer, eller de kan være knyttet til bestemte oppgaver. I Norge gis midler til kommunal oppgaveløsning som hovedregel

enten som rammebevilgninger, eller som øremerkede midler til spesielle tiltak. Der hvor oppgaver ikke er lovfestede kan slike øremerkede tilskudd gi incentiver til å endre prioriteringer i lokalnivåets løsning av oppgaver, men de er fremdeles et indirekte styringsvirkemiddel. Det er de iverksettende aktørene som bestemmer om de vil respondere på insentivene (Hansen 2005:192-193). Øremerkede midler kan også, som i dette tilfellet, gis for å lette gjennomføringen av oppgaver som lokalnivået er forpliktet til å gjennomføre.

Arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i kommunene finansieres gjennom tre kilder. Den første er øremerkede midler fra staten. Disse midlene er basert på sosialhjelpsnøkkelen og de beregnede måltallene for hver kommune. Den andre er refundert individstønad når deltakere i programmet får plass på statlige arbeidsmarkedstiltak. Disse to kildene skal dekke kommunenes merkostnader med programmet i oppstartsfasen. Den tredje kilden er kommunenes egne midler, der sosialhjelpen deltakerne ellers ville fått skal omdisponeres til Kvalifiseringsprogrammet (NAV 2010).

I oppstartsfasen har AVdir og fylkesprosjektene presset relativt sterkt på for at NAV-kontorene skal oppfylle måltallene for antall deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som er satt for den enkelte kommune (Legard m. fl. 2009:27). Samtidig stilles det betydelige ressurser til rådighet for å oppfylle disse målene. De øremerkede midlene for hele landet lå på 769 millioner kroner i 2010 (NAV 2010). Det øremerkede tilskuddet skal dekke Kvalifiseringsstønaden som utbetales til deltakerne under deltakelse, kommunale tiltak og oppfølging av deltakerne når de deltar i statlige tiltak. I beregningen av midlene har man tatt utgangspunkt i at veilederne skal følge opp omtrent 12-15 deltakere hver, og at det skal brukes 60% statlige tiltak i Kvalifiseringsprogrammet (Sosial og Helsedirektoratet 2007:8-9, AVdir 2011:16). Det er imidlertid NAV-kontorene selv som avgjør hvor store personalressurser som skal settes av til Kvalifiseringsprogrammet. Anvendelsen av de sentralt bevilgede ressursene avhenger av prioriteringene i den iverksettende organisasjonen.

Operasjonaliseringen av denne variabelen vil være de øremerkede midlene som er bevilget til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i oppstartsfasen, og personalressursene som deretter avsettes til arbeidet med programmet ved casekontorene.

Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

Denne variabelen omfatter vertikal kommunikasjon mellom organisasjonene og styringsnivåene som er involvert i iverksettingen av et tiltak, altså forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter, og horisontal kommunikasjon mellom iverksettende aktører på lokalt nivå, på tvers av organisasjonsgrenser.

Innen ovenfra-og-ned-perspektivet ligger fokuset på den vertikale kommunikasjonen mellom sentralt og lokalt nivå. Dette omfatter både hvordan kommunikasjonen foregår, og hvordan ansvarsforholdene er definert. Kommunikasjon mellom og innad i organisasjoner er en komplisert prosess, hvor budskap kan bli forvrengt og misforstått, mer eller mindre tilsiktet. Derfor er det i følge Van Meter og Horn (1975:455-456) avgjørende hvor klart og entydig standarder og målsetninger kommuniseres overfor de iverksettende aktørene. I følge Kjellberg og Reitan (1995:145) dreier denne variabelen seg først og fremst om ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene. Det har avgjørende betydning for iverksettingen om tiltaket iverksettes innenfor rammen av det statlige apparatet, eller i den desentraliserte delen av styringsstrukturen, kommuner og fylkeskommuner. I det første tilfellet vil forhold mellom sentralt og lokalt nivå være en ganske entydig over/underordnet -relasjon. Lokale tilpasninger vil forekomme, men de vil i større grad fremstå som brudd på formelle forutsetninger. Tiltakene som iverksettes i kommuner eller fylkeskommuner vil normalt ha større rom for tilpasning til lokale forhold. Innen nedenfra-og-opp-perspektivet ligger fokuset på den ofte uformelle horisontale kommunikasjonen mellom iverksettende aktører på lokalt nivå, på tvers av organisasjonsgrenser (Hjern og Hull 1982).

Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal oppgave, men er lagt til de lokale NAV-kontorene som drives i partnerskap mellom stat og kommune (Fimreite og Læg Reid 2008). Organisasjonsstrukturen i NAV passer derfor ikke helt inn i skillet mellom den statlige og desentraliserte styringsstrukturen som Kjellberg og Reitan baserer seg på. Som en kommunal oppgave lagt til lokale NAV-kontor velger jeg å betrakte Kvalifiseringsprogrammene som en del av den desentraliserte delen av styringsstrukturen. I oppstartfasen har all styringsdialog gått gjennom iverksettingsprosjekter på fylkesnivå, i samarbeid mellom NAV fylke og fylkesmannen (Legard m. fl. 2009:22-23). I fylket hvor mine casekontor ligger har denne kommunikasjonen omfattet kvartalsvise rapporteringer, kontakt over telefon, besøk til alle kontorene i to runder og organisering og tilstedeværelse på månedlige samlinger for de som er arbeider med programmet ved NAV-kontorene i fylket (Salberg og Hjortkær Hansen 2010:7-8). Kontorene sender også inn månedlige og tertialmessige rapporteringer til AVdir i form av nettbaserte questbackskjemaer. Rapporteringene er kvantitative og dreier seg om saksbehandlingstid, antall søkere som har fått innvilget program og som har avsluttet eller avbrutt av forskjellige grunner, og hva deltakerne gikk til etter avsluttet eller avbrutt program. Fylkesprosjektet har fått kopier av disse rapportene og brukt dem i sin oppfølging av kontorene (Salberg og Hjortkær Hansen 2010:7). I tillegg finnes det et nasjonalt erfaringsforum for Kvalifiseringsprogrammet på NAVs intranett⁷ der alle NAV-ansatte kan diskutere saker og stille spørsmål og få svar. Her ligger det også en del faglig materiale og ressurser (Legard m. fl. 2009:23).

Siden Kvalifiseringsprogrammet iverksettes i den desentraliserte delen av styringsstrukturen forventer jeg en relativt stor handlefrihet i det lokale arbeidet, men at rommet for lokale løsninger vil være noe mindre på grunn av tett kommunikasjon mellom fylkesprosjektene og de lokale NAV-kontorene. Flere av kommunikasjonskanalene jeg beskriver her åpner imidlertid for både horisontal og

⁷ NAVs intranett navet <http://navet/forum/> er bare tilgjengelig for NAV-ansatte. En del av diskusjonene og de faglige ressursene blir også lagt ut på kommunenavet, <http://kommune.nav.no/> som er tilgjengelig for alle på internett.

vertikal kommunikasjon. I tråd med nedenfra-og-opp-perspektivet forventer jeg at horisontal kommunikasjon mellom ansatte ved forskjellige NAV-kontor kan påvirke gjennomføringen ved at problemforståelser og praksiser spres på tvers av organisasjonsgrensene (jfr. Hjern og Hull 1982). Den vertikale kommunikasjonen vil hovedsakelig skje gjennom kontakten mellom fylkesprosjekt og kontor, men kan også gå gjennom fylkessamlingene og navet. Den horisontale kommunikasjonen kan skje gjennom fylkessamlingene og navet, men også på uformell basis mellom ansatte ved forskjellige kontor.

Operasjonaliseringen av denne variabelen vil være den vertikale kommunikasjonen mellom fylkesprosjektene og casekontorene og den horisontale kommunikasjonen som skjer mellom NAV- ansatte på forskjellige kontor og eventuelle andre aktører.

Trekk ved iverksettingsenhetene

Denne variabelen omfatter både formelle trekk ved den iverksettende organisasjonen og trekk ved de ansatte. Det har også betydning hvor åpen kommunikasjonen i organisasjonen er, og hvilke bånd som eksisterer mellom de iverksettende aktørene og andre organisasjoner og aktører (Van Meter og Van Horn 1975:470-471). De iverksettende enhetene defineres her som casekontorene og de ansatte som er involvert i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingen av deltakerne der. I dette arbeidet er kontorene tilknyttet andre organisasjoner og etater, hovedsakelig forskjellige tiltaksarrangører og de delene av hjelpeapparatet som befinner seg utenfor kontoret. Disse kan være knyttet til kontoret via formaliserte samarbeid, men tilknytningen kan også være av uformell art. Selv om iverksettingsenheten er definert, slik man gjerne forutsetter innenfor ovenfra-og-ned-perspektivet, kan det være aktører involvert i iverksettingen som ikke er formelt tilknyttet organisasjonen.

For at casene i undersøkelsen skal være mest mulig sammenlignbare, har jeg valgt å undersøke kontorer som er relativt like med hensyn til formell organisering. Det viktigste forholdet som skiller Kontor 1 og Kontor 2 er hvilke sosiale tjenester som er

lagt til NAV (se tabell 3.1). Ellers vil jeg undersøke hvordan kontorene organiserer arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet, og hvordan de håndterer kontakten med aktører utenfor kontoret i forbindelse med oppfølgingen av deltakerne. I tillegg vil jeg undersøke arbeidsmiljøet og uformelle samarbeidsrelasjoner på kontoret.

Legard m. fl (2009:32) finner at det ofte er kommunalt ansatte med bakgrunn i sosialtjenesten som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet ved NAV-kontorene, og at disse gjerne har en typisk sosialfaglig tilnærming til brukerne. Imidlertid er det ikke alltid de møter forståelse for denne arbeidsmåten hos ledelsen. Videre finner de at statlige ansatte med arbeidsfaglig kompetanse i liten grad er involvert i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. De kommunalt ansatte har ofte lite kunnskap om og kontakt med de statlige arbeidsmarkedstiltakene og det lokale næringslivet. Dette kan føre til at deltakere i mindre grad søkes inn på statlige tiltak, og at veilederne ikke selv følger opp deltakere i statlige tiltak (Legard m. fl. 2009:35,95). Derfor vil jeg også undersøke etatsbakgrunn og utdanningsbakgrunn hos de ansatte, både hos ledere og veiledere.

Strukturelle faktorer

Van Meter og Van Horn (1975:471-472) inkluderer også en sekkekategori med økonomiske, sosiale og politiske variabler i modellen. Forventningen er at slike forhold har betydning for iverksettingsprosessen, selv om det kan være vanskelig å sammenligne og systematisere slike innsikter (Kjellberg og Reitan 1995:146).

Under denne variabelen vil jeg fokusere på to forhold. Det første er trekk ved tiltakstilbudet ved NAV- kontorene. Legard m fl (2009:34) finner at mye av oppfølgingen av deltakerne skjer i regi at tiltaksarrangører eller andre aktører utenfor NAV-kontoret. Tiltakstilbudet vil selvfølgelig påvirke hvilke tiltak deltakernes program består av. I tillegg er det interessant å undersøke om tiltakstilbudet ved kontoret kan påvirke hvor mye av oppfølgingen som skjer i regi av tiltaksarrangør, koordinasjonen med tiltak og hvilken rolle de NAV-ansatte selv spiller i oppfølgingen (jfr. AVdir 2011:24-25). Operasjonaliseringen av dette forholdet er hva slags

tiltaksarrangører, kommunale tiltak og arbeidsmarkedsbedrifter kontorene benytter seg av, og om de ansatte er fornøyde med dette tilbudet.

Det andre forholdet er trekk ved deltakergruppen. Myndighetenes definisjon av målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet dreier seg om grad av arbeidsevne og plassering i forhold til trygdeytelser (St. Meld nr 9 (2006-2007):218-219). En undersøkelse av deltakerprofiler i Kvalifiseringsprogrammet basert på registerdata fra Arena viser stor variasjon med hensyn til demografiske kjennetegn og hva slags problemer deltakerne sliter med. Mye av denne variasjonen ser ut til å komme fra demografiske og sosiale forskjeller mellom kommunene (Ohrem Naper 2010). Derfor er det interessant å undersøke om slike forskjeller kan forklare forskjeller i oppfølgingen av deltakerne. Av personvern hensyn har jeg ikke tilgang til NAV-kontorenes informasjon om sosialhjelpsmottakerne i kommunene. Operasjonaliseringen av dette forholdet vil derfor være de NAV-ansattes egne vurderinger og beskrivelse av deltakergruppen.

2.5.3 Mellomliggende variabel

Iverksetternes målforståelse og handlingsvilje

Iverksetternes målforståelse og handlingsvilje er modellens mellomliggende variabel, og alle de uavhengige variablene blir ”filtrert” gjennom denne (Van Meter og Van Horn 1975:472). I følge Van Meter og Van Horn (1975:472 -473) er det tre forhold som er sentrale i denne variabelen. Hvordan iverksetterne oppfatter sentralnivåets målsetninger med tiltaket, hvilken retning denne reaksjonen tar, det vil si om de stiller seg positive eller negative til disse og styrken på denne reaksjonen. Forventningen er at samsvar mellom sentralt formulerte retningslinjer og lokal målforståelse vil føre til iverksetting i tråd med myndighetenes intensjoner. Ut fra et ovenfra-og-ned-perspektiv vil dette forstås som vellykket iverksetting. Ut fra et nedenfra-og-opp-perspektiv kan lokale målforskyvninger derimot være ønskelige, hvis det fører til mer effektive løsninger på utfordringene de lokale iverksetterne står overfor (Kjellberg og Reitan 1995:162).

Operasjonaliseringen av denne variabelen er informantenes beskrivelse av hvordan de mener oppfølgingsoppgavene bør gjennomføres, og hvordan de stiller seg til denne måten å arbeide på. Jeg vil også undersøke om avdelingslederne og veiledernes oppfatninger og holdninger skiller seg fra hverandre.

2.6 Forventninger til funn

Som diskutert i dette og forrige kapittel har studien en relativt åpen og eksplorerende problemstilling, og iverksettingsteorien gir få systematiserte innsikter om iverksettingsprosessen. Dette gir ikke grunnlag for å formulere testbare hypoteser for undersøkelsen. Derimot gir iverksettingslitteraturen og litteraturen om NAV, Kvalifiseringsprogrammet og andre lignende tiltak grunnlag for en del forventninger.

2.6.1 Hvordan gjennomføres oppfølgingen?

I modellen danner myndighetenes målsetninger utgangspunktet for iverksettingen, sammen med ressurser bevilget til gjennomføring av tiltaket. Forventningen hos Van Meter og Van Horn (1975:465-466) er at klare og tydelige målsetninger og tilstrekkelig ressurser øker sannsynligheten for at tiltaket gjennomføres i overensstemmelse med myndighetenes hensikter. Det finnes som nevnt få konkrete retningslinjer for dette oppfølgingsarbeidet, og målsetningene legger opp til at arbeidet skal tilpasses brukernes individuelle behov og lokale forhold. Samtidig er det bevilget relativt rause øremerkede midler til Kvalifiseringsprogrammet, og kommunikasjonen mellom fylkesprosjektene og kontorene ser ut til å ha vært relativt tett i oppstartfasen. Av disse grunnene forventer jeg at myndighetenes målsetninger til en viss grad er gjennomført ved begge kontorene, men at det kan være betydelig forskjell på hvordan oppfølgingsoppgavene løses. I tråd med fylkesprosjektets kvalitetsvurdering forventer jeg at retningslinjene i større grad er gjennomført ved Kontor 1 enn ved Kontor 2.

I tråd med funn hos Legard m. fl. (2009:29-37) forventer jeg videre at det er kommunalt ansatte med sosialfaglig utdannelse og bakgrunn i sosialtjenesten som har ansvar for Kvalifiseringsprogrammet, og at oppfølgingsarbeidet vil ha preg av sosialfaglige perspektiv og arbeidsmetoder. Jeg forventer også at deltakerne i liten grad deltar i statlige tiltak, og at deltakere i statlige tiltak ofte ikke får oppfølging fra NAV-ansatte (Legard m. fl. 2009:35, 95).

Med bakgrunn i funnene hos Legard m. fl. (2009:34) og AVdir (2011:16) forventer jeg at mye av oppfølgingen skjer i regi av tiltakene, men at deltakerne har faste kontaktpersoner ved kontoret som har mer eller mindre tett kontakt med deltakerne, og at NAV koordinerer hjelpeapparatet rundt den enkelte. Arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved de to kontorene kan variere mellom den *bistandsorienterte* og den *forvaltningsorienterte* modellen (Alm Andreassen 2008:27) alt etter hvor stor del av den tette kontakten med deltakerne underveis i programmet de NAV-ansatte tar seg av.

2.6.2 Hvilke trekk ved oppfølgingsarbeidet kan forstås som “god” og “mindre god” oppfølging?

Utgangspunktet for valg av case er en vurdering en representant for fylkesprosjektet har gjort av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved Kvalifiseringsprogrammene i fylket. Kriteriene som ligger til grunn for denne vurderingen, slik den kommer til uttrykk i fylkesprosjektets kvalitetsgjennomgang, ligger tett opp til målene for oppfølging slik de formidles fra AVdir. Slik kan denne vurderingen sies å representere et ovenfra-og-ned-perspektiv. På grunnlag av fylkesprosjektets vurdering antar jeg at oppfølgingsarbeidet ved det ene caset, Kontor 1, ligger relativt tett opp til AVdirs retningslinjer for oppfølgingsarbeidet, mens oppfølgingsarbeidet ved det andre caset, Kontor 2, kan forventes å avvike noe mer fra disse retningslinjene. Jeg forventer imidlertid at jeg kan komme til å gjøre funn i undersøkelsen som nyanserer fylkesprosjektets kvalitetsvurdering. For det første fordi jeg har anledning til å studere flere sider ved oppfølgingsarbeidet inngående. Dermed kan jeg få et mer helhetlig

bilde av oppfølgingsarbeidet enn det som kommer fram hos fylkesprosjektet. For det andre fordi jeg også skal analysere oppfølgingsarbeidet fra et nedenfra-og-opp-perspektiv. Selv om jeg har begrenset grunnlag for å vurdere effekten av oppfølgingen på deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, kan dette gi meg svar på hvorfor oppfølgingsoppgavene løses som de gjør, også der hvor løsningene avviker fra myndighetenes retningslinjer, og om avvikene som finnes kan være en vellykket tilpasning til utfordringene veilederne står overfor i sitt arbeid.

2.6.3 Hva påvirker gjennomføringen?

I følge Van Meter og Van Horn (1975) utgjør myndighetenes målsetninger utgangspunktet for iverksettingen sammen med ressursene som er bevilget fra sentralt hold for å iverksette tiltaket. Kommunikasjonen mellom styringsnivåene vil også være avgjørende for om iverksettingen skjer i tråd med myndighetenes hensikter.

Kvalifiseringsprogrammet iverksettes i den desentraliserte styringsstrukturen, men i oppstartfasen har kommunikasjonen mellom fylkesprosjektene og kontorene vært relativt tett, og arbeidet er finansiert med øremerkede midler. Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet forventer jeg at myndighetenes målsetninger vil påvirke gjennomføringen av programmet, avhengig av hvor klare og konkrete disse målsetningene er. Med utgangspunkt i kvalitetsvurderingen fra representanten for fylkesprosjektet forventer jeg at målsetningene har hatt større påvirkning ved Kontor 1 enn Kontor 2.

Jeg forventer at det øremerkede tilskuddet til Kvalifiseringsprogrammet har gjort det mulig å sette av personalressurser av en viss størrelse til oppfølging, slik hensikten er fra myndighetenes side (Sosial og Helsedirektoratet 2007:8-9). I tråd med funn fra AVdir (2011:16-17) forventer jeg at disse ressursene ikke nødvendigvis er tilstrekkelige, og at dette kan påvirke kvaliteten på oppfølgingsarbeidet (jrf. Rambøl (2008:13). I tråd med funn hos Legard m. fl. (2009:34-35) forventer jeg også at manglende personalressurser kan gjøre at mye av oppfølgingen gjøres av tiltaksarrangører og andre aktører.

Fra et ovenfra-og-ned-perspektiv forventer jeg at tett kommunikasjon mellom fylkesprosjekt og kontor i oppstartfasen har gjort at myndighetenes målsetninger til en viss grad har blitt gjennomført i begge case. Uklarheter i denne kommunikasjonen mellom fylkesprosjektet og Kontor 2 kan være en av forklaringene på at målsetningene i mindre grad er gjennomført her enn ved Kontor 1 (Van Meter og Van Horn 1975). Som vist har ansatte ved forskjellige NAV- kontor også muligheter for å kommunisere med hverandre gjennom de faglige samlingene i fylket og erfaringsforumene på nettet, altså horisontal kommunikasjon mellom de lokale iverksettingsenhetene. Fra et nedenfra-og-opp-perspektiv forventer jeg at praksiser og løsninger spres gjennom disse kanalene og uformell kontakt mellom ansatte ved forskjellige kontor, og påvirke hvilke løsninger som velges ved de lokale kontorene (jfr. Hjern og Hull 1982).

Egenskaper ved iverksettingsenhetene er en omfattende variabel, der forskjellige elementer kan forventes å påvirke gjennomføringen på forskjellige måter. Litteraturen gir lite grunnlag for konkrete forventninger til hvordan organiseringen av kontorene vil påvirke oppfølgingsarbeidet. Ved begge kontor er det bare få av kommunens sosiale tjenester som er integrert i NAV. Jeg forventer dermed ikke at integrasjonsgraden i seg selv kan forklare forskjeller mellom kontorene, men at noen tjenester vil være mer aktuelle samarbeidspartnere for Kvalifiseringsapparatet enn andre, slik at hvilke tjenester som er integrert muligens kan påvirke koordinasjonen av hjelpeapparatet.

I tråd med funn hos Legard m. fl. (2009:28-29) forventer jeg at veilederne som driver oppfølgingsarbeidet er kommunalt ansatte med sosialfaglig bakgrunn og erfaring fra sosialetaten, og at dette vil påvirke arbeidsmåter og perspektiv i oppfølgingsarbeidet. Funn hos Legard (2009:28-37,95) tyder på at den sosialfaglige forankringen programmet har fått ved NAV-kontorene gjør at den arbeidsfaglige kompetansen på kontoret blir dårlig utnyttet. De kommunalt ansatte har lite kjennskap til det statlige tiltaksapparatet og det lokale næringslivet. Derfor søker de i mindre grad inn deltakere på statlige arbeidsrettede tiltak og følger i mindre grad opp deltakere som er

i slike tiltak. Jeg forventer derfor at integrasjonen av statlige ansatte med arbeidsfaglig kompetanse i arbeidet med programmet vil kunne påvirke i hvilken grad deltakerne deltar i statlige tiltak, oppfølgingen av deltakerne i statlige tiltak og kontakt med arbeidsmarkedstiltak og praksisbedrifter. Litteraturen gir ikke grunnlag for forventninger om øvrige effekter av organiseringen av Kvalifiseringsprogrammet ved kontorene, men jeg kan ikke utelukke at jeg vil finne slike.

Jeg forventer også at strukturelle faktorer, tiltakstilbudet i kommunene og egenskaper ved deltakergruppen kan påvirke oppfølgingsarbeidet. I utgangspunktet er det begrenset hva jeg vet om deltakergruppen ved de to kontorene. Kommunen hvor Kontor 2 ligger har imidlertid større innvandrerbefolkning enn kommunen hvor Kontor 1 ligger (se tabell 3.2). Jeg forventer derfor at flere av deltakerne på Kvalifiseringsprogrammet vil ha innvandrerbakgrunn. I tråd med erfaringer fra Ny Sjanse og introduksjonsordningen (ECON 2008:32-33) forventer jeg at denne gruppen vil ha svært liten erfaring og kjennskap til norsk arbeidsliv, og at dette vil stille høyere krav til oppfølgingen. Jeg vet i utgangspunktet lite om tiltakstilbudet rundt hvert kontor, men ut fra fylkesprosjektets kvalitetsvurdering forventer jeg at dette vil være smalere ved Kontor 2 enn Kontor 1. Jeg forventer videre at egenskaper ved tiltakstilbudet vil påvirke hvilke tiltak deltakernes program består av, kontakt med tiltakene og hvor mye av oppfølgingen de NAV-ansatte gjør selv (jfr. AVdir 2011:24-25).

Van Meter og Van Horn (1975:472-473) tillegger iverksetternes målforståelse og handlingsvilje stor betydning for iverksettingen. Med bakgrunn i dette forventer jeg at iverksetternes oppfatning av hvor mye oppfølging deltakerne skal ha og hvor høyt de er villige til å prioritere dette arbeidet vil kunne ha markant påvirkning på oppfølgingsarbeidet.

Ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet vil man anta at forhold på lokalt nivå er utgangspunktet for iverksetting. I tråd med dette perspektivet inkluderer jeg en alternativ forventning, hvor forhold på lokalt nivå og ikke myndighetenes

målsetninger slik man vil anta fra et ovenfra-og-ned-perspektiv, har størst betydning for utfallet av iverksettingen.

3. Forskningsmetode

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for design og metode i undersøkelsen. Studiens design, det komparative casestudiet vil bli presentert og diskutert, og metoder for datainnsamling vil bli gjennomgått. Kapitlet avsluttes med en diskusjon av undersøkelsens validitet og reliabilitet.

3.2 Forskningsdesign

I enhver undersøkelse må man ha en strategi for hvordan man skal hente inn data for å besvare problemstillingen. Dette er undersøkelsens forskningsdesign (King m. fl. 1994:3). Valg av forskningsdesign bestemmes av hva man skal studere, hva som er formålet med studien og hvilke ressurser man har til disposisjon (Hellevik 2002:87, 95).

Som design for undersøkelsen har jeg valgt en komparativ casestudie. John Gerring (2007:20) definerer casestudiet som en intensiv studie av en eller noen få enheter der hensikten, i alle fall delvis, er å kaste lys over en større populasjon. At casestudiet er et intensivt design vil si at man studerer få enheter grundig (Hellevik 2002:95). I casestudier er det derfor vanlig å operere med relativt mange variabler. Ofte vil man samle inn egne førstehåndsdata, som kvalitative intervjuer, og benytte seg av datatriangulering, at det man studerer blir belyst fra flere kilder med forskjellige typer data (Gerring 2007:17, Bryman 2004:275).

På grunn av disse egenskapene egner casestudier seg godt til utforskende og hypotesegenererende studier, når man studerer et fenomen for første gang, eller på en ny måte (Gerring 2007:40). I denne studien har jeg undersøkt de lokale NAV-kontorenes oppgaveløsning. Dette er et relativt nytt felt. NAV-reformen er bare noen

få år gammel, og velferdstjenestene ved de lokale NAV- kontorene er fremdeles i utviklingsfasen. Naturlig nok er forskningen på NAV og NAV- tiltakene også i en tidlig fase, og det finnes få systematiserte innsikter å basere studien på. Som diskutert i kapittel 2 er iverksettingsteorien også ganske uutviklet, og gir ikke grunnlag for formulering og testing av spesifikke hypoteser. Dette gjør det naturlig å velge en eksplorerende problemstilling, hvor jeg søker å oppnå en helhetlig og dyp forståelse av oppfølgingsarbeidet. Ved å bruke casestudiet som design kan jeg undersøke mange sider ved iverksettingsprosessen grundig og trekke relativt sikre konklusjoner, på tross av mangelen på etablert kunnskap og teori på feltet.

I tillegg til at det finnes lite forskning på feltet, representerer universet i undersøkelsen en svært heterogen populasjon. Både med hensyn til størrelse, økonomi og organisering er det store variasjoner mellom norske kommuner. NAV- kontorene har dermed ganske forskjellige forutsetninger for sitt arbeid. Selv om det i reformfasen har eksistert et visst press for enhetlig utforming av NAV-kontorene (Alm Andreassen og Fossestøl 2009) men undersøkelser viser også betydelig variasjon mellom hvordan forskjellige kontor utfører sine oppgaver (Alm Andreassen 2008, Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009). Dette er enda en grunn til å bruke et intensivt design. Casestudiet gir mulighet til å studere de forholdene som er unike for hvert kontor, både for uavhengige og avhengige variabler. Med de økonomiske og tidsmessige begrensningene det er på en masteroppgave har jeg heller ikke anledning til å samle inn data fra et stort antall case. Dette gjør det hensiktsmessig å velge et design der man kan si mye om lite fremfor å si lite om mye.

Fordi man bare studerer ett eller noen få case, har casestudiet og andre intensive design gjerne lav ytre validitet, det vil si at potensialet for generalisering av funn til en større populasjon er lavt (Gerring 2007:43). Dette har vært en viktig kritikk mot casestudiet som design (Lijphart 1971:691), men trenger ikke være noe hinder for å gjøre casestudier. Formålet med denne undersøkelsen er å oppnå dyp kunnskap om et fenomen. Det er ikke nødvendigvis et mål at disse skal kunne generaliseres til en størst mulig populasjon.

Det er imidlertid viktig at casestudiet ikke blir en rent deskriptiv og ateoretisk redegjørelse for det man studerer. For å unngå dette bør man strebe etter å studere variabler som har teoretisk relevans, ha en klar problemstilling for øyet, og å spesifisere nøyaktig hvilket univers enhetene man undersøker representerer, og hva som er gyldighetsområdet for konklusjonene (George og Bennett 2005:69-70). Denne undersøkelsens univers er NAV- kontor i middels store kommuner på østlandet som har hatt Kvalifiseringsprogrammet i minst ett år på undersøkelsestidspunktet tidlig i 2011. Hvorvidt disse casene er representative for denne populasjonen vil bli diskutert nærmere under punkt 3.4.1. At jeg har anonymisert casene kan gjøre det vanskelig for andre å vurdere generaliserbarheten, men dette er et hensyn som må veies opp mot muligheten til å få informanter til å delta i undersøkelsen og snakke åpent.

Problemstillingen er relativt åpen med hensyn til uavhengige variabler. Bruken av en iverksettingsmodell strukturerer studien, og knytter funnene til grupper av uavhengige variabler som er vel kjent fra en lang rekke studier av organisasjoner og forvaltning (Van Meter og Van Horn 1975). En diskusjon av avhengig variabels teoretiske relevans finnes i kapittel 1 og 2.

3.2.1 Komparative casestudier og forskningsstrategi

I komparativ metode er hensikten å avdekke årsakssammenhenger gjennom systematisk sammenligning av enheter. (Collier 1993:108). Denne metoden knyttes ofte til komparativ politikk-tradisjonen, som er mer kvantitativt orientert enn casestudier tradisjonelt er. Prinsippet med å avdekke årsakssammenhenger gjennom sammenligning er imidlertid det samme i komparative casestudier som i andre komparative studier (Andersen 1997:94-95). De fleste komparative studier gjøres på en av to måter. I *most similar systems design* søker man å identifisere årsakssammenhenger ved å sammenligne case som er like på så mange variabler som mulig, men der utfallet er ulikt. I *most different systems design* sammenligner man derimot case som er ulike på så mange variabler som mulig, men der utfallet er likt, for å finne en eller flere felles faktorer som utløser utfallet (Gerring 2007:131,139).

De to kontorene og kommunene de ligger i er relativt like på en rekke sentrale områder. Begge ligger i middels store tettbebygde kommuner på østlandet. Begge kommunene ligger nært til flere byer, og har et relativt variert næringsliv. Designet i studien ligger altså nærmest *most similar systems design*. Casene er valgt fordi de er relativt like, men har forskjellig verdi på avhengig variabel. Jeg forventer ikke å isolere et enkelt forhold som forklarer dette, men bruker heller metoden til å utforske hvordan forskjeller i flere forhold sammen kan føre til forskjellig utfall (jfr. Gerring 2007:131).

Jeg har valgt å anonymisere casekontorene. Temaet for studien er nært knyttet til arbeidet med brukere i NAV, og det kan komme fram konfidensielle opplysninger i intervjuene som ikke bør bli gjenkjent. I tillegg har det vært mye negativ oppmerksomhet om NAV i oppstartperioden. Å anonymisere casene kan gjøre at informantene snakker mer åpent om interne forhold enn de ville gjort hvis arbeidsplassen kunne bli gjenkjent. Anonymisering gjør imidlertid at det er vanskelig for leserne å vurdere generaliserbarheten av funnene i undersøkelsen. Dette prøver jeg å kompensere for ved å gjøre grundig rede for kjennetegn ved kontorene.

I tabellene under presenterer jeg noen sentrale fakta om de to kontorene og kommunene de ligger i:

Tabell 3.1: Fakta om Kontor 1 og Kontor 2

	Kontor 1	Kontor 2
Etableringstidspunkt	September 2009	September 2009
Ansatte	37	34
Integrasjonsgrad: ledelse	Èn kontorleder for stat og kommune.	Èn kontorleder for stat og kommune.
Integrasjonsgrad: Sosiale tjenester lagt til NAV	Økonomisk sosialhjelp og rus	Økonomisk sosialhjelp og deler av introduksjonsordningen.

Tabell 3.2: Nøkkeltall for kommunene⁸

	Kontor 1	Kontor 2
Areal	74,2 km ²	69,2 km ²
Innbyggertall	14 426	14 909
Sosialhjelpmottakere som andel av befolkningen	2,4%	2,9%
Innvandrerbefolkning med ikke-vestlig bakgrunn som andel av befolkningen ⁹	4,5%	8,4%
Frie inntekter per innbygger	33 368 kr	31 804 kr
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene	1,7%	2,9%
Netto driftsutgifter til sosialtjenesten per innbygger	1548 kr	1430 kr

Imidlertid finnes det forskjeller mellom de to kommunene. Innvandrerbefolkningen i kommunen hvor Kontor 2 ligger er for eksempel nesten dobbelt så stor som i det andre caset. Denne typen utfordringer vil man ofte stå overfor når man gjør komparative casestudier. I den virkelige verden er det nesten umulig å finne case som fullt ut oppfyller kravene til metoden. I følge Lijphart (1971:683) er den komparative metoden, med det mener han *most similar systems design*, et forsøk på å nærme seg *ceteris paribus*, alt annet likt, når man av forskjellige grunner ikke kan studere mange enheter. Fordi man studerer mange variabler og få enheter er Lijphart klar på at den komparative metoden ikke kan gi den systematiske kontrollen man kan få med statistiske og eksperimentelle metoder (Lijphart 1971:684-685). Når man ikke fullt ut kan eliminere bakgrunnsfaktorer, risikerer man å trekke feilaktige slutninger om

⁸ SSB (2011 og 2011b) Kommunefakta og KOSTRA Tall for 2010.

⁹ Innvandrere og personer født i Norge av innvandrerforeldre. Ikke-vestlige land omfatter Asia, Tyrkia, Afrika og Sør-og-Mellom-Amerika.

årsakssammenhengene i data. Lijphart foreslår derfor fire strategier for å kompensere for svakhetene ved den komparative metoden og øke kvaliteten på årsaksslutningene.

Den første er å øke antall case så mye som mulig (Lijphart 1971:686). Slik reduserer man problemet med mange variabler og få enheter, og kan gjøre sikrere årsaksslutninger. Imidlertid legger økonomi og tidshensyn begrensninger på hvor mange case jeg kan undersøke. Å øke antall enheter med noen få case løser heller ikke problemene med generaliserbarhet av funn (Andersen 1997:94). Jeg har derfor valgt å studere bare to case, men er klar over at dette medfører begrensninger.

Den andre strategien er å redusere undersøkelsens *property space*, altså å redusere antall variabler i undersøkelsen (Lijphart 1971:687). Denne teknikken må brukes med omhu i en eksplorerende studie som denne. Når man ikke har klare teoretiske forventninger kan det føre til feilaktige årsaksslutninger om man fokuserer på for få variabler. Lijphart foreslår blant annet å slå sammen variabler som mer eller mindre uttrykker den samme dimensjonen (Lijphart 1971:687). Dette er mye av hensikten med Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell. Med denne modellen kan jeg gjøre en mer strukturert sammenligning og ha mer sikkerhet rundt konklusjonene mine.

Den tredje er å fokusere analysen på sammenlignbare case. Her foreslår Lijphart spesifikt å studere case som ligger i samme geografiske område og dermed kan forventes å ha flere bakgrunnsvariabler felles (Lijphart 1971:688). Siden begge casene jeg studerer ligger i samme fylke, regner jeg med at mange sosiale og kulturelle bakgrunnsvariabler bør være de samme. Det virker naturlig at sosioøkonomiske forhold, kommuneøkonomi vil påvirke NAV- kontorenes handlingsrom. Innenfor rammene av denne studien er det vanskelig å finne case som er helt like på disse forholdene. For å gjøre et best mulig valg av case har jeg anstrengt meg for å få god oversikt over slike variabler, og velge case som er så like som mulig.

Den fjerde strategien er å fokusere undersøkelsen på nøkkelvariabler, altså variabler som erfaringsmessig har størst betydning for utfallet (Lijphart 1971:690). Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell er en tilnærming til denne strategien. Modellen er basert på en omfattende litteratur om administrasjon og forvaltning, og det store antallet påvirkningsfaktorer er gjort håndterlig ved at de er samlet i fem uavhengige og en mellomliggende variabel. Også her mener jeg iverksettingsmodellen fungerer som er en tilstrekkelig tilnærming til Lijpharts strategi.

På grunn av begrensede ressurser og kunnskapssituasjonen på feltet er det begrenset hvor mye jeg benytter meg av Lijpharts strategier. Det trenger imidlertid ikke være noen grunnleggende svakhet med designet. Mye av metodelitteraturen som er diskutert tidligere kapittelet viser hvordan man kan oppnå god indre validitet med intensive design uten å etterstrebe *ceteris paribus*. I denne undersøkelsen er bruk av kvalitative førstehåndsdata viktigere for indre validitet enn å følge Lijpharts anbefalinger.

3.3 Datamaterialet

3.3.1 Intervju

Problemstillingen i denne studien dreier seg om oppgaveløsning i velferdsstatens førstelinje. Det finnes få skriftlige kilder fra dette arbeidet. I tillegg ønsker jeg ikke bare å undersøke hvilke løsninger som er valgt for oppfølgingsarbeidet, men hvorfor dette er gjort, og hvordan arbeidet fungerer. For å tilgang til denne informasjonen om casekontorene er det nødvendig å gjøre intervjuer med de ansatte (Rubin og Rubin 2005:1). Disse intervjuene er den viktigste datakilden i undersøkelsen.

Grovt sett kan man skille mellom to typer intervjuer. Noen ganger intervjuer man informanter for å få et klarere bilde av saker, situasjoner og hendelser. Andre ganger er det den enkelte informantens personlige erfaringer og oppfatninger man vil undersøke. Dette er informasjon bare informantene kan ha adgang til (Andersen

2006:281). I denne undersøkelsen har intervjuene først og fremst gitt informasjon om NAV- kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet. Samtidig ønsker jeg å undersøke informantenes holdninger til og vurderinger av dette arbeidet. Den første typen intervju vil derfor være sentralt i oppgaven, men jeg benytter meg også av spørsmål som kan assosieres med den andre typen intervju.

Intervjuer kan være formalisert i varierende grad, avhengig av hvor mye man vet om det man skal studere før man begynner undersøkelsen. I denne undersøkelsen har jeg gjort semistrukturerte intervjuer. Jeg har brukt en intervjuguide med en rekke spørsmål uten fastlagte svaralternativer. Intervjuguiden har ikke blitt fulgt punkt for punkt, men har fungert som et utgangspunkt for samtalen med informantene. Slike intervjuer er åpne nok til at informantene kan formidle sine oppfatninger og perspektiver, men strukturerte nok til at intervjuene fra de forskjellige casene gir sammenlignbare data, noe som kan styrke den indre validiteten i undersøkelsen (Leech 2002:665).

Intervjuene ble i hovedsak foretatt ansikt til ansikt på informantenes arbeidsplass. Ett intervju ble foretatt over telefon. Varigheten var på mellom 20 og 80 minutter. Informantene ble på forhånd informert om hva undersøkelsen gikk ut på, og at både de og arbeidsplassen ville bli anonymisert i oppgaven. Det ble brukt diktafon under alle intervjuene. I ettertid har jeg sendt oppfølgingsspørsmål på e-post til flere av informantene. I tillegg til intervjuene har jeg hatt flere samtaler med fylkesmannens representant i iverksettingsprosjektet i fylket og med rådgiver i AVdir Jan Markus Lund. Disse samtalene har vært kilder til bakgrunnsinformasjon for valg av problemstilling og case.

De fleste informantene er veiledere og avdelingsledere ved lokale NAV- kontor. Ved det ene kontoret intervjuet jeg begge veilederne som jobbet med Kvalifiseringsprogrammet. Ved det andre formidlet avdelingsleder kontakt med tre av de seks veilederne som har oppfølging med deltakere på Kvalifiseringsprogrammet. Alle disse veilederne utfører de samme oppgavene, og jeg regner derfor med at intervjuene med mine informanter gir et representativt bilde av oppfølgingsarbeidet,

på tross av at jeg ikke har intervjuet alle potensielle informanter. På grunn av begrensninger i tid og ressurser har jeg bare intervjuet tre tiltaksarrangører. Disse intervjuene gir derfor ikke representative data for oppfølgingen som skjer i regi av tiltaksarrangørene i mine case. Intervjuene har likevel gitt verdifull bakgrunnsinformasjon om hva slike tiltak går ut på, og hvordan tiltaksarrangørene følger opp deltakerne.

3.3.2 Skriftlig materiale

Det finnes få skriftlige dokumenter fra NAV- kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet. Som kilder fra oppfølgingsarbeidet ved casekontorene har jeg hovedsakelig brukt kvantitative rapporter som sendes hver måned og hvert kvartal fra NAV-kontorene til AVdir. I tillegg har jeg brukt referater fra fylkesprosjektets besøk ved casekontorene i forbindelse med kvalitetsgjennomgangen, og en sluttrapport fra fylkesprosjektet. De kvantitative rapportene inneholder informasjon om deltakerne, fordelingen mellom statlige og kommunale tiltak og kvalitetsindikatorer som saksbehandlingstid og rutiner rundt programmet. Referatene fra fylkesprosjektet gir en mer kvalitativ vurdering av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. I tillegg har jeg brukt NAVs oppfølgingsstrategi og metodeheftet for HPMT som kilde til myndighetenes målsetning for oppfølgingsarbeidet. Disse kildene blir nærmere diskutert i kapittel 2 og 4.

De kvantitative rapportene gir informasjon om arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet som utfyller informasjonen fra intervjuene med de ansatte. Referatene fra fylkesprosjektet brukes som kilde til informasjon om arbeidet med programmet ved casekontorene, men gir også informasjon om fylkesprosjektets vurdering av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet, som er utgangspunktet for valg av case. Når man analyserer dokumenter er det viktig å vurdere dem ut fra konteksten det er skrevet i og hva bruksområdet har vært (Kjelstadli 1992:167-168). Referatene fra fylkesprosjektets kvalitetsgjennomgang er skrevet for å informere AVdir og den nasjonale prosjektledelsen om kvaliteten på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet

ved kontorene i fylket. Utgangspunktet for kvalitetsgjennomgangen er regelverket for programmet og NAVs modell for oppfølging (AVdir 2011:13). Jeg antar derfor at disse dokumentene vil være konsentrert om oppfyllelsen av sentrale retningslinjer, og mindre om lokale løsninger og hensyn. Dette blir nærmere diskutert i kapittel 4 og 5.

3.4 Validitet og reliabilitet

3.4.1 Validitet

Validiteten i en undersøkelse dreier seg om man faktisk måler det man ønsker å måle. Ofte skiller man mellom indre og ytre validitet. Indre validitet handler om kvaliteten på de kausale slutningene i en undersøkelse. Ytre validitet handler om potensialet for generalisering til en større populasjon (Bryman 2004:273).

Indre validitet

Som nevnt har casestudiet og andre intensive design gjerne god indre validitet (Bryman 2004:273). Den viktigste kilden til god indre validitet i denne undersøkelsen er bruken av kvalitative førstehåndsdata, intervjuene jeg har gjort med de ansatte ved casekontorene. Jeg har lagt vekt på å ha flere intervjuer fra hvert case. Bruken av intervjuguide øker sjansen for at informantene svarer på omtrent de samme spørsmålene. Mulighetene til datatriangulering er begrensede, siden det finnes få dokumenter fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. Det hadde vært en styrke for den indre validiteten om jeg hadde hatt tilgang til flere skriftlige kilder. Særlig hadde det vært verdifullt å ha tilgang til rapporter fra de ansattes oppfølging av deltakerne, men disse er konfidensielle.

En trussel mot den indre validiteten er den store utskiftningen av ansatte i NAV. Flere av informantene ble ansatt mindre enn et halvt år før undersøkelsestidspunktet. Selv om jeg undersøker et relativt kort tidsspenn, fra etableringen av NAV-kontor og oppstart av Kvalifiseringsprogrammet høsten 2009 til sen vinteren 2011, har ikke alle

informantene vært til stede i hele denne perioden. Det at jeg intervjuer flere ansatte ved hvert kontor kan delvis kompensere for dette. Jeg anser derfor den interne validiteten i undersøkelsen for å være relativt god.

Ytre validitet

Som nevnt gir intensive design begrensede muligheter for generalisering av funn til en større populasjon. Funnene i denne undersøkelsen er generaliserbare til et univers av NAV-kontor i norske kommuner av omtrent samme størrelse, organisering og økonomiske forhold. Casekommunenes økonomi ligger relativt tett opp til landsgjennomsnittet (SSB 2011), og folketallet er ikke særlig mye høyere enn gjennomsnittet for norske kommuner, som er 11 000 innbyggere (Baldersheim og Rose 2010:3. Tall for 2007). Et forhold som begrenser generaliserbarheten av funnene er omfanget av kommunens sosiale tjenester som er lagt til casekontorene. Monkerud (2009:31-32) finner at det bare er 4,3% av kontorene som har valgt en løsning der bare én av kommunens sosiale tjenester utover økonomisk sosialhjelp er lagt til NAV.¹⁰

3.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet dreier seg om en studies troverdighet og etterprøvnbarhet. Det er ofte vanskelig å etterprøve resultatene når man bruker kvalitative data. Ikke alle kvalitative data kan eller blir skrevet ned, og informanter kan forsvinne eller glemme hva de sa eller mente da de deltok i undersøkelsen (King m. fl.1994:26-27). I denne undersøkelsen er både informanter og case anonymiserte. I tillegg er det hyppig utskiftning blant NAV- ansatte, og arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet er på mange måter fremdeles i utprøvningsfasen (jrf. Legard m. fl. 2009:20). Derfor må jeg regne med at både arbeidsformene jeg undersøker og informantene jeg har intervjuet vil kunne forsvinne og endre seg relativt fort etter undersøkelsestidspunktet. For å

¹⁰ Analysen er basert på de 310 kontorene som var etablert før 31. mars 2009, av 430 totalt. Det vanligste er tre tjenester (30%)

kompensere for disse truslene mot reliabiliteten i undersøkelsen vil jeg legge vekt på å dokumentere alle trinnene i undersøkelsen nøye. Valg av case gjøres grundig rede for, og intervjuguide og anonymisert oversikt over informanter legges ved oppgaven.

4. Empiriske funn

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra undersøkelsen av de to casekontorene med utgangspunkt i iverksettelsesmodellen. Jeg begynner med den avhengige variabelen, oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, og går deretter gjennom de uavhengige variablene i den rekkefølgen Van Meter og Van Horn presenterer dem, fra sentralnivåets standarder og målsetninger og overføring av ressurser til målforståelse og handlingsvilje i de iverksettende enhetene. For at sammenligningen skal bli så tydelig som mulig har jeg valgt å presentere funnene fra de to casene sammen for hver variabel i modellen.

4.2 Fylkesprosjektets kvalitetsvurdering

I delproblemstilling 2 vil jeg vurdere om og hvordan kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved Kontor 1 og Kontor 2 faktisk kan sies å være ”god” og ”mindre god” som en representant for iverksettingsprosjektet i fylket der kontorene ligger hevder. Derfor vil jeg begynne med å gjøre rede for hvordan fylkesprosjektet beskriver kvaliteten på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved casekontorene i en kvalitetsgjennomgang som ble gjort ved utgangen av 2010.

4.2.1 Fylkesprosjektets kvalitetsgjennomgang

Iverksettingsprosjektet for Kvalifiseringsprogrammet ble avsluttet ved utgangen av 2010. Som en del av sluttrapporteringen anmodet AVdir fylkesprosjektene om å gjøre en kvalitetsgjennomgang av NAV- kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet. Representantene for fylkesprosjektene besøkte alle eller et representativt utvalg av kontorene i fylket og gikk gjennom noen utvalgte saker sammen med de ansatte. I

referatet fra besøket gjennomgår rutiner og saksbehandling, arbeidsevnevurdering, bruk av Arena og planer, organisering av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet og oppfølging av deltakerne (AVdir 2011:13, Kvalitetsgjennomgang av Kvalifiseringsprogrammet for Kontor 1 og Kontor 2).

4.2.2 Kontor 1

I samtale med meg karakteriserer representanten for fylkesprosjektet kvaliteten på oppfølgingen ved dette kontoret som god. Referatet fra kvalitetsgjennomgangen baserer seg på et besøk 14. desember 2010. Her konkluderer representantene for fylkesprosjektet med at kvaliteten på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet er høy, og at kontoret har velfunderte refleksjoner omkring den videre utviklingen av programmet. Det blir imidlertid påpekt at grenseoppgangen mot arbeidsavklaringspenger (AAP)¹¹ ikke er klar, og at kontoret kan bli mer oppmerksom på at ytelser etter lov om sosiale tjenester bare skal gis når alle andre muligheter er prøvd.

Fylkesprosjektet skriver videre at oppfølgingen av deltakerne er individuelt tilpasset, og at deltakerne er sikret ”tett og koordinert” oppfølging. Mange deltakere har også en oppfølgingsplan dokumentert i programmet. Det trekkes fram som positivt at deltakerne har en fast kontaktperson, også hvis de går over på AAP underveis i programmet. Fylkesprosjektet hevder kontoret praktiserer høy grad av brukermedvirkning, og at saksbehandlingsrutiner og dokumentasjon i Arena er tilfredsstillende.

4.2.3 Kontor 2

I samtale med meg karakteriserer min informant i fylkesprosjektet kvaliteten på oppfølgingen i dette prosjektet som mindre god. Referatet fra kvalitetsgjennomgangen

¹¹ AAP er en midlertidig inntektssikring for personer som har minst 50% redusert arbeidsevne (NAV 2011d)

baserer seg på et besøk 23. november 2010. Fylkesprosjektet konkluderer med at kvaliteten på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet har økt betraktelig de siste månedene før besøket. Det påpekes imidlertid mange områder hvor det er rom for forbedringer. Dette gjelder særlig dokumentasjonsoppgaver, i Arena, i avtaler med praksisbedrifter og i oppdatering av deltakernes CV ved avsluttet program.

I følge referatet ønsker kontoret å gi bedre oppfølging av deltakerne. Mange deltakere har måttet vente lenge på tiltak, og fylkesprosjektet mener også at kontoret kunne hatt nytte av en mer variert tiltaksmeny. Det påpekes også at de formelle rutinene rundt oppfølgingen bør bli bedre, blant annet ved at man lager planer for oppfølging og evaluering i brukers program slik at oppfølgingen kan evalueres.

4.2.4 Oppsummering

Fylkesprosjektets vurdering av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet generelt og oppfølgingsarbeidet spesielt er klart mer positiv for Kontor 1 enn Kontor 2. Kontor 1 roses for å gi ”tett og koordinert” oppfølging til deltakerne. I vurderingen av Kontor 2 refereres det at veilederne selv ønsker å følge opp deltakerne bedre. I tillegg kritiseres kontoret for manglende formalisering og dokumentering av oppfølgingen, og at utvalget av tiltak og virkemidler er for snevert.

Avhengig variabel

4.3 Oppfølging av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet

Under dette punktet vil jeg presentere oppfølgingen av deltakerne ved de to casekontorene. Jeg vil begynne med en kort beskrivelse av arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved de to kontorene. Deretter vil jeg gå nærmere inn på oppfølgingsarbeidet med utgangspunkt i inndelingen i *koordinering og forvaltningsoppgaver* og *møtet med deltakerne*.

4.3.1 Kontor 1

Ved dette kontoret hadde man den første deltakeren i Kvalifiseringsprogrammet i november 2009. Det første året tok man inn i alt 16 deltakere, 24 i 2010. På undersøkelsestidspunktet i februar 2011 var det rundt 25 deltakere i programmet. Det er hovedsakelig kontoret selv som har rekruttert deltakere til Kvalifiseringsprogrammet, det er ikke mange som har søkt på egen hånd.

Ved utgangen av 2010 deltok 16 av 23 de deltakerne både i statlige og kommunale tiltak. Syv deltok bare i kommunale tiltak og ingen i bare statlige (Kontor 1 2009-2010). De statlige arbeidsmarkedstiltakene er stort sett tremåneders avklaringskurs i tradisjonelle arbeidsmarkedsbedrifter som det finnes to av i området. Noen deltar også på et kommunalt tiltak for ungdom opp til 32 år. I tillegg deltar noen på diverse avklaringskurs og andre arbeidsrettede kurs hos arbeidsmarkedsbedrifter.

Arbeidspraksis i ordinære bedrifter brukes lite.

Behovsvurderinger av personer som kan være aktuelle for Kvalifiseringsprogrammet gjøres i mottaket. Brukere som har behov for arbeidsevnevurdering henvises til avdeling for langtidsoppfølging. Her overføres de som ikke har dokumenterte helseproblemer til kvalifiseringslaget, et tverrfaglig team som har ansvar for Kvalifiseringsprogrammet. Deltakerne i programmet får en av veilederne i kvalifiseringslaget som fast kontaktperson. Denne veilederen gjør arbeidsevnevurdering og koordinerer siden all innsats overfor deltakeren, også hvis deltakeren går over på andre ytelser underveis i programmet og etter at programmet er avsluttet. Kontoret planlegger en satsing på HPMT med opplæring for de ansatte i løpet av våren.

Koordinering og forvaltningsoppgaver

Arbeidsevnevurderingen skjer på grunnlag av et egenvurderingsskjema som fylles ut av deltakeren og en samtale mellom deltaker og veileder. Ved dette kontoret blir det gjort arbeidsevnevurderinger av alle som får tilbud om plass på Kvalifiseringsprogrammet. Avdelingsleders vurdering er at dette fungerer greit. To av

veilederne sier også de er fornøyde, en nevner at hun savnet et slikt samtaleverktøy da hun var i sosialtjenesten. En annen av veilederne virker mer skeptisk, hun sier egenvurderingsskjemaet er for avansert for enkelte i målgruppen, og at enkelte spørsmål lett kan misforstås. Veilederne forteller at de legger vekt på å gjøre grundige arbeidsevnevurderinger og finne passende aktiviteter for deltakerne. En av veilederne som har arbeidet på et annet NAV- kontor tidligere sier at Kontor 1 har en pragmatisk og romslig holdning i forhold til hva programmene kan inneholde, og at man kan gå langt i å inkludere tiltak som ikke er direkte arbeidsrettede, som trening og helsehjelp (jfr Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §30).

Det varierer hvordan kontakten mellom tiltakene og NAV foregår. Noen tiltaksarrangører, som arbeidsmarkedsbedriftene, rapporterer jevnlig til NAV om deltakerne. Med andre, som det kommunale tiltaket for ungdom, er kontakten mer uformell, men kan være både hyppig og tett. Veilederne gir uttrykk for at de ser på det som viktig å ha god kontakt med tiltakene. En veileder sier dette om sin rolle i forhold til deltakere som er i tiltak:

”(...) min oppgave der blir jo å følge opp, ringe til [tiltaksarrangøren], høre hvordan det går og om de trenger noen samtaler med meg, om jeg skal komme på besøk eller ha noen trekantsamtaler, der i tiltakene eller her. Ringe brukeren og høre hvordan det går, erfaringer med å delta på tiltak der.”

Det foretas også en del trekantsamtaler med representanter fra tiltak, deltaker og veileder fra NAV, men det er ingen rutine på dette fra kontorets side.

Alle veilederne sier de er fornøyde med kontakten med tiltakene, selv om en sier hun er usikker på sin rolle i oppfølgingen når deltaker er i tiltak. Veilederne har ingen klar formening om hvor ofte kontakten med tiltakene bør skje. To av dem sier at man i alle fall bør ha kontakt en gang i måneden. Den siste sier dette er så forskjellig fra tiltak til tiltak at hun ikke kan si noe om det. I tillegg forteller alle veilederne at deltakere tar kontakt på telefon og kommer innom kontoret. Her er det store forskjeller mellom deltakerne på hvor hyppig de tar kontakt.

Kvalifiseringslaget, det tverrfaglige teamet som har ansvar for Kvalifiseringsprogrammet, har møte en gang i uken. På møtene går de ansatte gjennom status for alle deltakerne og diskuterer arbeidet med programmet. Avdelingsleder sier at laget fungerer godt, og at teamorganiseringen har vist seg å være et godt grep for å få tverrfaglighet inn i arbeidet. Alle veilederne gir uttrykk for at de setter stor pris på disse møtene. En veileder sier at møtene også kan ha en slags kontrollfunksjon overfor veilederne:

”(...) det blir jo nesten en kontrollfunksjon. Hvis jeg har hatt en på lista som er under arbeid, han er kanskje tenkt på Kvalifiseringsprogrammet, men vi har ikke snakket med ham, i alle fall så har det ikke skjedd noe de siste to ukene. Og da kan jeg bli litt sånn at ”jammen, han tar ikke telefonen, jeg prøver men...” du merker at du får dårlig samvittighet.”

Ansvarsgruppemøter¹² for deltakerne holdes etter behov. Her deltar psykiatri, fastleger og andre involverte etater. Veilederne er generelt fornøyd med det tverretatlige samarbeidet. En av trekker særlig fram samarbeidet med psykiatrien som vellykket. Disse var samlokalisert med sosialtjenesten i kommunen en periode før NAV- reformen. Flere av veilederne nevner også at de setter pris på å ha rustjenesten integrert i NAV, og at disse spiller en viktig rolle i oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet siden mange av disse har rusproblemer.

Svært få av deltakerne har individuell plan. De fleste har aktivitetsplan for hver uke. Veilederne gir ikke uttrykk for at dette er noe problem. Informanten fra det kommunale tiltaket mener mer bruk av individuell plan ville gjort samarbeidet lettere, men at de har et godt samarbeid med NAV rundt aktivitetsplanene til deltakerne slik det er. Flere deltakere har også en oppfølgingsplan dokumentert i Arena. Avdelingsleder forteller at ved etablering av kontoret fikk de ansatte bruke de datasystemene de hadde med seg fra sine gamle arbeidsplasser. Det er derfor først i den senere de har begynt å fokusere på felles verktøy i NAV. I tiden før

¹² Ansvarsgruppemøter er koordinerende møter for brukere med behov for hjelp fra flere etater.

undersøkelsestidspunktet har kontoret hatt en del opplæring i Arena, særlig i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet. Avdelingsleder fortalte at Arena har vært vanskelig å komme inn i for mange ansatte, men at det begynner å komme seg. Veilederne forteller at de er opptatt av å bruke samme system, og av å registrere og legge igjen spor i programmet.

Møtet med deltakerne

Hvis deltakerne deltar på tiltak utenfor NAV- kontoret er det stort sett de ansatte i tiltakene som tar seg av den direkte kontakten med deltakerne. Det varierer mellom tiltakene hvordan denne oppfølgingen foregår, men siden kontoret bruker en høy andel institusjonelle tiltak er oppfølgingen innenfor relativt regulerte rammer. Mine informanter i en privat arbeidsmarkedsbedrift og det kommunale tiltaket for ungdom forteller at deltakerne hos dem ble fulgt tett, og at de ser på NAV som kolleger og har tett kontakt med deltakernes kontaktpersoner og ledelsen der.

Veilederne gir uttrykk for at de er fornøyde med samarbeidet med tiltaksarrangørene og oppfølgingen deltakerne får i tiltakene. En av veilederne uttrykker det slik:

”Sånn i starten var jeg vel litt betenkt, [til at eksterne skulle gjøre oppfølgingen, min anm.] men jeg ser jo at det er veldig ok at de får den tette kontakten og får det fokuset på å skaffe arbeid og ha kontakter rundt den biten da. Det er klart at det hadde kanskje ikke vært så effektivt hvis vi skulle drevet den oppfølginga ved siden av andre oppgaver.”

Det er derfor mest i oppstartsfasen av programmet, og særlig i forbindelse med arbeidsavklaringen at det personlige møtet mellom de NAV- ansatte og deltakerne skjer, selv om alle veilederne forteller at de har kontakt med deltakere også underveis i programmet. Samtalene mellom veileder og deltaker skjer stort sett på kontoret. Det gjøres noen hjemmebesøk og besøk i tiltak, men ikke i stor grad. En av veilederne sier hun gjerne skulle gjort mer av dette, men at det er vanskelig å finne rom for det i arbeidsdagen.

Alle veilederne sier at det er viktig med tett oppfølging av deltakerne, og at tett oppfølging gjør at de kan gi bedre bistand. Kontakten med deltakerne er imidlertid ikke fri for konflikter for veilederne. Alle mener de er tilgjengelig for deltakerne og at dette kan være positivt. Samtidig gir de uttrykk for at denne typen kontakt er svært tidkrevende, og at tett oppfølging gjerne genererer merarbeid. En veileder uttrykker det slik:

”Det jeg opplever er jo at det genererer mer arbeid jo mer man involverer seg som regel. Så får man jo gjerne mer kontakt med brukeren og du opplever kanskje at brukeren bruker deg på ulike måter, som en støtteperson og som en person du bare har lyst til å ringe til og snakke litt med. Du får mange forskjellige roller etter hvert som kan være både positivt og negativt. Det gjør jo at du får mer å gjøre på et vis. Men samtidig så får du jo mer kjennskap til hver enkelt, og kan kanskje klare å styre hjelpe litt bedre.”

Veilederne sier de prøver å prioritere etter behov og gi mest oppfølging til dem som har størst behov. Samtidig forteller alle tre at det ofte blir slik at de brukerne som tar mest kontakt får mest hjelp. Ingen sier at de må prioritere deltakerne på Kvalifiseringsprogrammet framfor brukere med andre ytelser.

Veilederne sier de ikke har fått så mye tilbakemelding på oppfølgingen fra deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, men at de har inntrykk at programmet har vært en grei prosess for dem. Alle sier at kontoret som helhet lykkes med oppfølging, og at forholdene ligger til rette for god oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet.

4.3.2 Kontor 2

Ved dette kontoret hadde man den første deltakeren på Kvalifiseringsprogrammet i september 2009, rett etter at kontoret ble opprettet. Det første året tok man inn i alt 17 deltakere, men disse fikk bare utbetalt Kvalifiseringsytelse og deltok ikke i tiltak eller aktiviteter. I 2010 hadde man i alt 35 deltakere som deltok i tiltak. På undersøkelsestidspunktet i februar 2011 var det rundt 30 deltakere i programmet. Før

kontoret ble opprettet hadde man en gjennomgang av deltakere som kunne være aktuelle som deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. Etter hvert har flere begynt å søke om deltakelse på eget initiativ.

Ved utgangen av 2010 deltok 10 av de 30 deltakerne både i statlige og kommunale tiltak. Seks deltok bare i kommunale tiltak og en i bare statlige (Kontor 2 2010). I intervjuet oppgir koordinator for programmet at det er veldig begrenset hvilke tiltak de har anledning til å bruke. De fleste deltakerne har arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Vanligvis finner deltakerne praksisplass selv. Hvis de ikke klarer dette kan det ordnes via NAV. Noen deltakere er på avklaring eller arbeidspraksis i en arbeidsmarkedsbedrift, mens en del deltar på et kommunalt tiltak for ungdom. Noen får også norskundervisning i skolen. Ut 2010 benyttet man seg også av et kommunalt avklaringstilbud, men dette ble ikke videreført i det nye året. Veilederne forteller at de prøver å være fleksible og finne løsninger for deltakere som må vente på tiltaksplass. To deltakere sitter for eksempel på NAV-kontoret og søker jobber mens de venter. Behovsvurdering skjer i mottaket. Personer som er potensielle deltakere på Kvalifiseringsprogrammet får deretter arbeidsevnevurdering gjennomført av en av de to veilederne som er ansvarlig for programmet. Disse to tar siden hånd om alle sidene ved programmet, og er kontaktpersoner for deltakerne. Til forskjell fra Kontor 1 har kontoret ikke planlagt noen satsing på HPMT, men koordinator kjenner til metodikken og har hatt en gjennomgang av den på et kontormøte.

Koordinering og forvaltningsoppgaver

Også ved dette kontoret blir det gjort arbeidsevnevurdering av alle potensielle deltakere i programmet, og man bruker NAVs egenvurderingsskjemaer. Koordinator synes disse redskapene fungerer bra, men skulle gjerne hatt tid til å oppdatere dem og bruke dem mer aktivt underveis i programmet. Veilederne sier de er opptatt av brukermedvirkning, og å finne aktiviteter og praksisplasser som passer med deltakernes motivasjon og ønsker for framtiden, selv om det er begrenset hvilke virkemidler de benytter seg av. Som ved Kontor 1 er det få av deltakerne som har individuell plan.

Til forskjell fra Kontor 1 er ikke Kvalifiseringsprogrammet forankret i noe eget tverrfaglig samarbeid på kontoret. De to veilederne som har ansvar for programmet samarbeider imidlertid svært tett, og diskuterer ofte saker med hverandre. Det varierer fra sted til sted hvor mye kontakt veilederne har med tiltakene. Noen sender skriftlige rapporter, med andre er kontakten mer uformell. Veilederne gjør også trekantsamtaler med tiltaksarrangører og besøker praksisbedrifter. Kontakten med det kommunale ungdomsprosjektet er tett og uformell, prosjektleder forteller at han ofte spiser lunsj med veilederne og diskuterer saker og fag.

Det holdes ansvarsgruppemøter for deltakerne etter behov. Som regel ser dette ut til å fungere greit, men koordinator forteller at hun ikke alltid er i kontakt med alle etater som er involvert rundt brukerne. Samarbeidet med ruskonsulentene i kommunen beskrives som tett og godt, både mellom de ansvarlige for Kvalifiseringsprogrammet og sosiale tjenester i NAV for øvrig. Som med psykiatri ved Kontor 1 er disse tidligere kolleger fra kommunen. Et team fra kommunen med ansvar for rus og psykiatri er også involvert i en del deltakere, i tillegg til fastleger, distriktpsykiatrisk senter, barnevern og skolen. Ellers forteller koordinator at hun ofte tar kontakt med etater som er involvert i deltakere hvis det er behov for det, men det at dette er på uformell basis, og ikke forankret i noe tverretattlig samarbeid på kontoret.

Ingen av de to veilederne har fått noen opplæring i tekniske oppgaver i regi av kontoret. Koordinator forteller at hun er selvlært i Arena, og at det er hun som har lært opp kollegaen sin. Hun gir uttrykk for at dette fungerer greit, men at de ikke har vært så flinke til å registrere oppfølgingsoppgaver og planer i programmet. Noe av grunnen til dette er at hun har lært mange av de tekniske oppgavene av en flyktningkonsulent på kontoret som selv ikke bruker Arena.

Møtet med deltakerne

Som ved Kontor 1 skjer mye av oppfølgingen i regi av tiltaksarrangørene, i dette tilfellet som regel praksisbedriftene, når deltakerne er i tiltak. Mens deltakerne er ute i tiltak eller praksis holder veilederne kontakten med deltakerne via samtaler på

kontoret eller hos tiltaksarrangøren, sms og telefon. Veilederne har en egen telefon for Kvalifiseringsprogrammet og kommuniserer mye via sms. Det varierer hvor ofte veilederne har kontakt med deltakerne. Koordinator sier de ikke har hatt anledning til å følge opp så mye som de ønsker, og at de gjerne skulle hatt fastere rammer rundt oppfølgingen. Hun ønsker i utgangspunktet å ha kontakt hver 14. dag, og at de kunne vært tilgjengelige i et eget lokale noen dager i uka.

”Og vi føler at vi er veldig lite tilgjengelige da, selv om vi har en mobiltelefon. Vi har ikke noe sted hvor de kan komme og søke på jobber, skrive søknader og sånn, vi har publikumsmottaket (...) vi savner rett og slett et møtested der vi er lett tilgjengelige.

Også avdelingsleder gir uttrykk for at oppfølgingen på kontoret ikke er god nok som helhet.

Koordinator nevner at samarbeidet med praksisbedrifter ofte er vanskelig, og at mange bedrifter ikke følger opp brukere slik de bør, men bruker dem som vanlige ansatte. Hun mener også at målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet har behov for mer individuell tilpasning enn de kan få i vanlige arbeidsmarkedstiltak, og sier hun er frustrert over mangelen på lavterskeltiltak der deltakerne kan få tettere oppfølging. Veilederne ved dette kontoret ser ut til å legge mer vekt på å ha kontakt med deltakerne mens de er ute i tiltak enn veilederne ved Kontor 1 gjør. En av veilederne nevner at det kan være nødvendig å skille mellom tiltaksarrangørens og deres egen rolle, slik at deltaker kan komme til dem hvis det er problemer i praksis eller tiltak. Begge veilederne nevner flere ganger hvor viktig det er å være tilgjengelig for deltakerne. De forteller at de setter stor pris på å være tilgjengelige på en egen telefon slik at deltakerne kan slippe å henvende seg til NAV for å få kontakt med dem. Veilederne kommuniserer mye med sms, særlig der det er språkproblemer, og opplever at en del deltakere er lettere å få kontakt med på denne måten.

Veilederne forteller også at de hjelper deltakerne med praktiske ting, som å ta kontakt med andre etater som gjeldsrådgiver og skattekontor. De har ikke anledning til å hente deltakere hjemme, men ringer når deltakere ikke møter opp, og legger stor vekt på å

ha løpende kontakt. Samtidig ser koordinator at en så aktiv rolle kan være problematisk:

”... det er noen som skal ha nytt skattekort, og så greit, vi kan bli med liksom, for å få det gjort. (...). Og det er egentlig ikke bra, for de burde jo lære seg til det at det er ditt liv, ditt ansvar. Hvis du kommer i arbeid så må du hente skattekortet ditt selv. I arbeidslivet blir ingen med på skattekontoret.”

Også ved dette kontoret forteller veilederne at det kan være de deltakerne som tar mest kontakt med NAV som får mest oppfølging, og at dette ikke alltid er de som har mest behov for hjelp. Derimot gir ingen av dem uttrykk for at det er en konflikt mellom ønsket om å være tilgjengelig og at deltakere tar for mye kontakt. Begge veilederne framstiller det som positivt å være tilgjengelig.

I likhet med veilederne ved Kontor 1 sier veilederne ved dette kontoret at oppfølgingen er et nyttig redskap for å gi riktig hjelp til deltakerne. Selv om veilederne sier at de ikke får fulgt opp så mye som de ønsker, forteller de også at de har fått gode tilbakemeldinger på oppfølgingen fra deltakere. De gir flere eksempler på saker der de har funnet ut av problemer som tidligere har vært oversett fordi de har tatt seg tid til å ha tette samtaler og bygge tillit. Flere deltakere har fortalt at de har fått mye mer oppfølging på Kvalifiseringsprogrammet enn de noen gang har fått før. Veilederne ved dette kontoret gir i større grad slike eksempler enn veilederne ved Kontor 1.

4.3.3 Oppsummering

Det er både likheter og forskjeller mellom oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved de to kontorene. Ved begge kontorene ser man, som Legard m. fl. (2009) beskriver, at mye av oppfølgingen skjer ute i tiltakene i regi av tiltaksarrangørene. Det er imidlertid stor forskjell på hva slags tiltak de to kontorene benytter seg av. Det ser ut til at de institusjonelle tiltakene, som brukes mye ved kontor 1, har faste rutiner på oppfølging og rapportering til NAV. Oppfølgingen i regi

av praksisbedrifter, som brukes mye ved Kontor 2, er mindre regulert, og koordinator forteller at kvaliteten på oppfølging og samarbeidet med NAV varierer. Kontor 1 har planer om opplæring i oppfølgingsmetodikken HPMT. Noen slike planer finnes ikke ved Kontor 2.

Ved Kontor 1 møtes alle som er involvert i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i ukentlige møter i et tverrfaglig team. Noen slik ordning finnes ikke ved Kontor 2. Ved begge kontorene holder veilederne kontakt med tiltaksarrangørene mens deltakerne er i tiltak, men kontakten med de institusjonelle tiltakene ved Kontor 1 ser ut til å være mer formalisert og regelmessig enn kontakten med praksisbedrifter ved Kontor 2. Ved dette kontoret skjer mye av kontakten på initiativ fra NAV, og koordinator forteller at kvaliteten på samarbeidet varierer fra bedrift til bedrift. Ved begge kontorene koordineres det øvrige hjelpeapparatet først og fremst gjennom tverretatlige ansvarsgruppemøter. Disse ser ut til å fungere tilfredsstillende, men ved Kontor 2 forteller koordinator at de ikke alltid har kontakt med alle instanser som er involvert i deltakerne, og at de gjerne kunne hatt kontakt med flere. Også arbeidsevnevurdering ser ut til å fungere godt ved begge kontorene. Ingen av kontorene bruker individuell plan i noen særlig utstrekning. Bruken av Arena og registrering av oppfølgingsoppgaver og oppfølgingsplaner i dette systemet ser ut til å fungere bedre ved Kontor 1 enn Kontor 2.

Ved begge kontorene har veilederne kontakt med deltakerne i forbindelse med oppstart av programmet, men også mens de deltar i tiltak. Ved begge kontorene skjer kontakten mellom veilederne og deltakerne stort sett på NAV- kontoret, men informanter ved begge kontorene forteller at man iblant møter deltakere utenfor kontoret. Inntrykket er at dette gjøres oftere ved Kontor 2 enn ved Kontor 1, men at ingen av kontorene har kapasitet til å gjøre dette i stor utstrekning. Verken ved Kontor 1 eller Kontor 2 henter de ansatte deltakerne hjemme om morgenen, selv om dette gjøres i de kommunale tiltakene begge steder.

Begge steder sier veilederne at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet trenger mye oppfølging, og at tett oppfølging er viktig for å kunne gi riktig bistand. Veilederne

ved Kontor 2 legger imidlertid mer vekt på å være tilgjengelige for deltakerne. De oppgir også i større grad at de bistår deltakerne i hverdagen, som for eksempel med å oppsøke offentlige kontor. En veileder ved Kontor 1 framstiller det som en konflikt at det genererer mer arbeid jo mer man involverer seg i brukere. Noen slik konflikt nevner ingen av veilederne ved Kontor 2. De ønsker heller å være mer tilgjengelige enn de er, gjerne i et eget lokale utenfor NAV. Koordinator nevner imidlertid at det kan virke passiviserende overfor deltakere hvis man bistår dem for mye i hverdagen.

Ved Kontor 1 virker alle informantene generelt mer fornøyd med både hvordan arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet fungerer og oppfølgingen med deltakerne enn ved Kontor 2. Både avdelingsleder og koordinator ved Kontor 2 sier at de burde fulgt opp deltakerne mer, og koordinator for programmet sier at hun ønsker å få mer systematikk i oppfølgingen. Samtidig nevner veilederne ved dette kontoret flere enkelttilfeller hvor veilederne har lyktes i å gi individuelt tilpasset hjelp fordi de har fulgt opp tett, og hvor de har fått god tilbakemelding fra deltakere.

Funnene fra avhengig variabel er oppsummert i disse tabellene:

Tabell 4.1: Koordinering og forvaltningsoppgaver

	Kontor 1	Kontor 2
Kontakten med tiltakene	Bruker mest institusjonelle tiltak. Kontakten med disse er regelmessig og i faste former. Veilederne er fornøyd med kontakten.	Bruker lite institusjonelle tiltak, mest arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Veilederne holder kontakten med disse, men det varierer hvor godt samarbeidet fungerer.
Koordinering av hjelpeapparatet	Tverrfaglig team på kontoret. Ansvarsgruppemøter fungerer godt.	Ikke tverrfaglig team. Ansvarsgruppemøter fungerer greit, men veilederne har ikke kontakt med alle etatene som er involvert i alle deltakerne.
Arbeidsevnevurdering	Fungerer godt. Opptatt av brukermedvirkning. Fleksibelt hva programmene kan bestå av ved dette kontoret.	Fungerer godt. Opptatt av brukermedvirkning, men har en smal tiltaksmeny.
Arena	Fungerer tilfredsstillende etter at veilederne har fått opplæring.	Veilederne har ikke fått opplæring. Registrering fungerer tilfredsstillende, men registrerer sjelden oppfølgingsplaner i Arena.
Individuell plan	Brukes lite	Brukes lite

Tabell 4.2: Møtet med deltakerne

	Kontor 1	Kontor 2
Hvem følger opp deltakerne når de er i tiltak?	Stort sett tiltaksarrangør, men veilederne holder kontakt med deltakerne.	Tiltaksarrangørene gjør mye. Veilederne holder kontakt med deltakerne i tiltaksperioden, men har ikke så mye kontakt som de selv ønsker.
Hvordan foregår kontakten mellom veiledere og deltakere i tiltaksperioden?	Mest møter på kontoret, eventuelt trekantsamtaler. Drar sjelden ut av kontoret.	Møter på kontoret, men drar også en del ut, og bistår deltakerne med praktiske gjøremål. Følger opp via sms. Opptatt av å være tilgjengelige for deltakerne, men får ikke fulgt opp så mye som de ønsker. Det er noen deltakere de ikke får kontakt med. Ønsker å ha et eget lokale for programmet.
Forteller veilederne om konflikter i oppfølgingen?	Tett oppfølging gjør at man kan gi bedre hjelp, men genererer merarbeid. Det er ofte de som tar mest kontakt som får mest hjelp.	Veilederne sier de ønsker å følge opp tettere og bistå deltakerne mer i hverdagen, men ser at dette kan virke passiviserende.

Tabell 4.3: Er oppfølgingen ved kontoret vellykket?

	Kontor 1	Kontor 2
Synes de ansatte at man lykkes med oppfølging på kontoret som helhet?	Alle ansatte virker fornøyde med oppfølgingsarbeidet ved kontoret.	Både veiledere og avdelingsleder mener oppfølgingen ved kontoret kan bli bedre.
Hva slags tilbakemelding har veilederne fått på oppfølgingen fra deltakerne?	Veilederne sier de har fått lite tilbakemelding.	Veilederne gir flere eksempler på positiv tilbakemelding.

Uavhengige variabler

4.4 Standarder og målsetninger

Denne variabelen handler om hvilke retninger og føringer myndighetene legger for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. I følge Van Meter og Van Horn (1975:463-464) varierer det sterkt hvor klare og tydelige målsetningene for tiltak vil være, og dermed hvor lett det er å måle om de blir oppfylt eller ikke. Van Meter og Van Horn opererer ut fra et ovenfra-og-ned perspektiv, hvor standarder og målsetninger utgjør utgangspunktet for iverksettingen, og klare og entydige mål ofte forstås som forutsetning for vellykket iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975:464). I et nedenfra-og-opp- perspektiv kan for detaljerte mål derimot hindre effektiv tilpasning til de utfordringene man står overfor i den lokale gjennomføringen (Offerdal 2005:264-265).

NAVs oppfølgingsstrategi gir noen generelle prinsipper og krav til oppfølging i NAV. Her står individuell tilpasning sentralt, både i hvordan oppfølgingen skal skje og i velferdstjenestene oppfølgingen skal støtte opp under:

”Oppfølgingen skal legge til rette for individuelt tilpassede bistandsløp, den skal i størst mulig grad bidra til aktivitet, og skal bygge på en reell inkludering av bruker.”

”Tjenesten [oppfølgingen] skal ivareta brukerens helhetlige behov, og sikre kontinuitet og parallell bistand når det er hensiktsmessig.”

(AVdir og Sosial & Helsedirektoratet 2007:3,7)

Det er naturlig å se disse kravene i sammenheng med NAV- reformens mål om økt brukerretting av velferdstjenestene og som samordningsreform som skal sikre bistand på tvers av gamle etatsgrenser (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:2) jfr. St. prp. nr. 46 (2004-2005):5, Heum 2010:200-201). All samhandling mellom NAV og bruker skal være rettet mot brukers mål og tilpasset individuelle behov. Den skal ikke

være en standardisert innsats definert av hvilken målgruppe brukerne tilhører (Heum 2010:200-201).

I strategien heter det videre at brukere med mer omfattende bistandsbehov skal møtes med tett oppfølging og individuelt tilpassede løsninger (Audir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:3). Det er naturlig å regne deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet som brukere med slike behov (jfr. Rambøll 2008:82). I Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen heter det at rett til Kvalifiseringsprogram forutsetter at ”tett og koordinert bistand” gjennom deltakelse regnes som ”hensiktsmessig og nødvendig” for å styrke vedkommendes mulighet til å nærme seg arbeidslivet (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29). Det er altså et kriterium for deltakelse at man har behov for oppfølging for å nyttegjøre seg av NAVs arbeidsrettede tilbud (jfr. St. Meld. nr. 9 (2006-2007):219).

Begrepet ”tett individuell oppfølging” brukes ofte om oppfølging av deltakere med store behov, og skal i følge NAV være et element i Kvalifiseringsprogrammet (NAV 2011, Aasen m. fl. 2010:15). NAV gir ikke selv noen klar definisjon av dette begrepet. I følge Aasen (2010:15-16) og Rambøll (2008:81,82) ligger denne arbeidsformen nær til tradisjonelle arbeidsformer i sosialtjenesten, og brukes ofte knyttet til arbeidsmåter i tiltak av samme type som Kvalifiseringsprogrammet. Rambøll (2008:81-82) hevder i sin evaluering av det statlige forsøket TIO, en av forløperne til Kvalifiseringsprogrammet, at tett individuell oppfølging i disse tiltakene innebar tradisjonelt sosialt arbeid, men med et sterkere fokus på brukerroretting og individuell tilpasning.

AVdirs metodehefte for HPMT presenterer en oppfølgingsmodell som består av tre innsatsområder: i) møte med bruker, ii) systemorientert innsats og iii) forvaltning, koordinering og pådriverfunksjon (Audir 2010:1-2). Det personlige møtet mellom veileder og bruker står sentralt i metodikken, det er ”den mest betydningsfulle arenaen for faglig endrings og utviklingsarbeid.” og skal ”bidra til tillit og trygghet, en relasjon eller arbeidsallianse som gjør det mulig for bruker og veileder å arbeide godt sammen mot brukers mål.” Systemorientert innsats innebærer ”å ha fokus på individet

i sammenheng med sine omgivelser.” Brukeren skal forstås som en del av et system, bistand på forskjellige arenaer må henge sammen, og NAV skal sikte mot å mobilisere ressursene i brukerens nærmiljø. Veiledere oppfordres til å være kreative i valg av arena for oppfølgingen, og gjerne møte brukerne hjemme eller på kafè. Forvaltning, koordinering og pådriverfunksjonen dreier seg om god dokumentasjon av arbeidet, og de praktiske oppgavene med å koordinere hjelpeapparatet rundt den enkelte brukeren og sørge for fremdrift i arbeidet (AVdir 2010:4-9).

Beskrivelsen av ”møte med bruker” ligger nær det Røysum (2009:194) beskriver som den sosialfaglige forståelsen av helhetlig oppfølging. Røysum (2009) påpeker at målet om helhetlig oppfølging i NAV, at oppfølgingen skal ivareta brukers helhetlige behov (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:7), kan tolkes på flere måter. Hun spør videre om forståelsen av helhetlig oppfølging som utvikler seg i NAV kan komme i konflikt med forståelsen av helhetlig oppfølging slik det har blitt brukt i sosialt arbeid. Helhetlig oppfølging i sosialt arbeid skal være en bred forståelse av brukers situasjon som individ og samfunnsmedlem, ikke bare som et problem som skal løses (Røysum 2009:193). I følge Røysum ser dette sosialfaglige perspektivet ut å bli fortrent av et mer administrativt-byråkratisk perspektiv. Her dreier helhetlig oppfølging seg om å gi korrekt veiledning til ytelser og tjenester på tvers av tidligere etatsgrenser. Sosialarbeiderne ved NAV- kontorene får dermed ikke brukt sin faglige kompetanse (Røysum 2009:203-204). Kvalifiseringsprogrammet kan i følge Røysum gi sosialarbeiderne i NAV en mulighet til å fremme sitt faglige perspektiv i etaten. Det ser ut til at HPMT legger opp til et slikt sosialfaglig perspektiv i oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. HPMT bygger også direkte på erfaringer og forsøksarbeid i sosialtjenesten (jfr AVdir 2009, Aasen m. fl. 2010:23,33).

NAVs oppfølgingsstrategi inneholder få konkrete retningslinjer på hvordan oppfølgingen skal skje. Det understrekes at de metodiske prinsippene ikke skal gi føringer på de operative løsningene, altså hvordan man konkret utfører oppfølgingsarbeidet ute i NAV-kontorene, som i for stor grad begrenser hvordan man kan imøtekomme den enkelte brukers behov (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet

2007:3). I metodeheftet til HPMT gis det eksempler på ”metodiske verktøy” man kan bruke i de forskjellige oppfølgingsområdene, som intervjuteknikker og skjemaer. I tillegg skal arbeidet på alle innsatsområder styres av ti prinsipper, f. eks. være forberedt og avklare roller og forventninger. Utover dette gir heller ikke metodeheftet konkrete praktiske retningslinjer for hvordan oppfølgingen skal gjennomføres. I likhet med oppfølgingsstrategien gis det uttrykk for at metodeheftet ikke skal være noen ”kokebok”, og at metodikken skal tilpasses lokale forhold og utfordringer (AVdir 2010:2). Den klareste målformuleringen i dokumentet ligger i arbeidsoppgavene i modellen. Oppfølgingen av deltakere innebærer tett kontakt og en relasjon mellom deltakeren og den som utfører oppfølgingen, men også å samle og koordinere et helhetlig hjelpeapparat rundt dem, og utføre visse forvaltningsoppgaver.

Det er heller ikke klart i noen av dokumentene hvordan oppfølgingsoppgavene skal fordeles mellom NAV, tiltaksarrangører og andre aktører (jfr Alm Andreassen 2008:26). I beregningen av det øremerkede tilskuddet til Kvalifiseringsprogrammet er det lagt til grunn at hver veileder skal følge opp mellom 12 og 15 deltakere (Sosial og Helsedirektoratet 2007:8-9). Dette tyder på at myndighetene har til hensikt at veilederne skal ta en del av den tette og tidkrevende kontakten med deltakerne. Samtidig kan retningslinjene i HPMT også gjelde for møtet mellom tiltaksarrangør og deltaker.

4.4.1 Oppsummering

Fra Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen er det klart at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal ha behov for, og få, tett oppfølging for å dra nytte av kvalifiserende tiltak. Hverken NAVs oppfølgingsstrategi eller AVdirs metodehefte for HPMT gir mange konkrete retningslinjer for oppfølgingsarbeidet. Det er altså stort rom for lokale tilpasninger. Metodeheftet for oppfølgingsmetodikken HPMT tyder på at myndighetens hensikt er at oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal være forankret i sosialfaglige arbeidsmåter. Her framgår det også at oppfølgingen skal omfatte både tett kontakt med deltakerne, å

samle og koordinere hjelpeapparatet rundt deltakerne og visse forvaltningsoppgaver. Det er imidlertid ingen klare retningslinjer for hvordan oppfølgingsoppgavene skal fordeles mellom NAV og andre aktører. I beregningen av det øremerkede tilskuddet til Kvalifiseringsprogrammet er det lagt opp til at NAV- kontorene skal sette av relativt romslige personalressurser til arbeidet med programmet. Dette kan tolkes som et signal om at veiledere ved NAV skal gjøre mye av oppfølgingen selv. Samtidig er det ingenting i retningslinjene i HPMT som ikke kan gjelde for oppfølgingen som gjøres av en tiltaksarrangør eller andre aktører i hjelpeapparatet.

4.5 Ressurser

Denne variabelen dreier seg om hvilke ressurser myndighetene bevilger til å gjennomføre standardene og målsetningene de har satt for et tiltak. I Van Meter og Van Horns (1975) modell danner disse to sammen utgangspunktet for iverksettingen. Forventingen er at vellykket iverksetting er avhengig av tilstrekkelige ressurser.

For Kvalifiseringsprogrammet har det i oppstartperioden blitt bevilget øremerkede tilskudd for å dekke kommunenes merkostnader ved tiltaket. Disse er beregnet ut fra sosialhjelpnøkkelen og de beregnede måltallene måltallene for hver kommune. Dette er måltallene og tilskuddene til casene siden oppstarten i 2009.¹³

¹³ Tilskuddet kan overføres til neste års budsjett hvis måltallet for året ikke oppfylles.

Tabell 4.4: Måltall og øremerkede midler til Kvalifiseringsprogrammet
(Kvalifiseringsprogrammet i [fylke] 2010a og 2010b, intervjuer)

		Kontor 1	Kontor 2
2009	Tilskudd	419 195 kr	493 328 kr
	Måltall	16 deltakere	17 deltakere
2010	Tilskudd	2 222 298 kr	2 648 943 kr
	Måltall	36 deltakere	35 deltakere
Totalt		2 641 439 kr	3 142 271 kr
		52 deltakere	52 deltakere

De to kontorene bruker omtrent like mange årsverk på Kvalifiseringsprogrammet, men fordeler stillingsprosentene på forskjellig måte. Ved Kontor 1 er det ni ansatte som deltar i kvalifiseringslaget. Seks av disse er veiledere som har oppfølging med hver sine brukere. Disse veilederne har imidlertid også andre oppgaver. Ved siden av fire eller fem deltakere på Kvalifiseringsprogrammet, følger veilederne derfor opp mellom 20 og 30 brukere på økonomisk sosialhjelp. Avdelingsleder oppgir at innsatsen på Kvalifiseringsprogrammet til sammen utgjør ca ett årsverk. Dette tallet har vært det samme siden programmet ble startet.

Ved Kontor 2 bruker man ett og et halvt årsverk på programmet, fordelt på to stillinger. Koordinator for programmet ble ansatt i mars 2010, den gang med en halv stilling på Kvalifiseringsprogrammet og en halv stilling på saksbehandling for sosiale tjenester. Før dette var det liten aktivitet på programmet ved kontoret. I oktober samme år gikk koordinator over i 100% stilling på Kvalifiseringsprogrammet. Samtidig ansatte man en ny veileder på engasjement som jobber 50% med Kvalifiseringsprogrammet og 50% som saksbehandler med sosiale saker, slik at innsatsen nå utgjør ett og et halvt årsverk til sammen.

Ved Kontor 1 gir avdelingsleder uttrykk for at de er rimelig fornøyd med det øremerkede tilskuddet. På spørsmål om tilskuddet faktisk dekket kommunens merkostnader svarer han:

”Kanskje ikke fullt ut. Nå ser vi at med det måltallet vi har nå, og med den ytelsen vi skal gi i form av Kvalifiseringsstønning, så dekker nok merkostnadene kun den delen. Vi har jo selvfinansierte statlige tiltak, og så har vi vår egen del i det kommunale tiltaket. Så det er godt mulig at tilskuddet dekker det som er rimelig å forvente at er merkostnadene på statlig hånd.”

Han sier også at han er relativt fornøyd med personalressursene som er satt av til programmet:

”Hvis vi skulle gjort arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet fullt ut, så ville det gått på bekostning av noe annet. Så i det perspektivet så har vi ikke nok personer til Kvalifiseringsprogrammet. Men sett i en helhetlig sammenheng på NAV- kontoret, så tenker jeg av det er brukbart.”

En av veilederne sier at kontoret burde hatt flere folk som jobbet med Kvalifiseringsprogrammet, slik at man kunne fulgt opp deltakerne bedre. Ellers virker veilederne fornøyd med arbeidsbelastningen, selv om de forteller at arbeidsdagen kan være travel. Det er ingen som gir uttrykk for at det er problematisk å ha delt stilling mellom Kvalifiseringsprogrammet og økonomisk sosialhjelp.

Ved Kontor 2 har man som nevnt økt personalressursene på Kvalifiseringsprogrammet fra en halv til en og en halv stilling. Avdelingsleder holder dette fram som et eksempel på at ressursituasjonen er god. Hun sier at man ideelt sett burde brukt et halvt årsverk til, og at de i alle fall håper at man skulle kunne opprettholde en og en halv stilling når at den nyansatte veilederens engasjement går ut i september.

Koordinator forteller at hun hadde hatt alt for mye å gjøre da hun først ble ansatt. Hun sier hun setter pris på at stillingsprosenten var økt og at det var kommet inn en ny person, men at det ikke er nok, og at man i alle fall burde hatt to heltidsstillinger.

Veilederen som jobbet 50% med Kvalifiseringsprogrammet og 50% med sosiale tjenester forteller også at dette er vanskelig, og at saksbehandlingen på sosiale tjenester ”spiser opp” tid hun egentlig skal bruke på Kvalifiseringsprogrammet.

4.5.1 Oppsummering

Ved begge kontor forteller avdelingslederne at det øremerkede tilskuddet til en viss grad dekker merkostnadene med programmet. Ved Kontor 1 regner man med at man bruker ett årsverk på Kvalifiseringsprogrammet, fordelt på seks veiledere. Ved Kontor 2 er innsatsen ett og et halvt årsverk fordelt på to ansatte. Det er ikke stor forskjell på hvor mange deltakere veilederne har å følge opp per årsverk. Det er et imidlertid et åpent spørsmål om den faktiske tidsbruken til de seks veilederne ved Kontor 1 til sammen utgjør mer enn ett årsverk. Veilederne ved Kontor 1 virker generelt mer fornøyde med arbeidssituasjonen enn veilederne ved Kontor 2, men generelt er inntrykket at ressursene fra sentralt hold utgjorde noe stort hinder for arbeidet.

4.6 Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

Denne variabelen dreier seg om ansvarsfordelingen og kommunikasjonen mellom fylkesprosjektene og NAV- kontorene, og horisontale kommunikasjon på lokalt nivå på tvers av organisasjonsgrenser. I følge Van Meter og Van Horn (1975:466) er det avgjørende for iverksettingen at standarder og målsetninger for tiltaket kommuniseres klart og tydelig overfor de iverksettende enhetene, slik at de vet hva som er ventet av dem. I følge Kjellberg og Reitan (1995:145) kan grad av hierarkisk styring i de forskjellige delene av styringsstrukturen og rom for lokal variasjon og utprøving være avgjørende for hvordan tiltak blir iverksatt. I følge Hjern og Hull (1982) kan iverksetting skje gjennom uformelle nettverk på tvers av organisasjonsgrenser.

Kommunikasjonen mellom fylkesprosjektet og NAV- kontorene i dette fylket har vært ganske tett i oppstartfasen. Prosjektet har gjennom rapporter og besøk detaljert kunnskap om arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved kontorene. Gjennom møter

og faglige samlinger har prosjektgruppen kommunisert både med ledelsen og veilederne, de som har den direkte kontakten med deltakerne i programmet.

Representanten fra fylkesprosjektet gir uttrykk for at oppfølging har vært et sentralt tema i kommunikasjonen med NAV- kontorene, både i møtene med hvert enkelt kontor og på de faglige samlingene.

”Den har vært i fokus hele tiden. Og det er den som har vært både økonomisk problematisk og ressursproblematisk. Det er jo det vi har fighta for, rett og slett, men som vi ikke har kommet i mål med.”

Representanten bruker gjennomgående uttrykket ”tett individuell oppfølging” om oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. I tråd med forventningene og målsetningene fra HPMT beskriver hun dette som en arbeidsform med røtter i sosialfag og sosialt arbeid:

”(…) det er jo den jobben som er morsom og som NAV- veiledere og sosionomer gjerne vil gjøre da, det er jo det dem er utdanna til, i alle fall sosionomene, å ikke bli forvaltere.

Representanten forteller at det er vanlig at kontorene kjøper oppfølging hos tiltaksarrangører. Hun framstiller dette som en praktisk nødvendighet, men understreker at NAV har ansvaret for deltakerne hele veien, og at trekantsamtaler og kontakt med tiltaksarrangører er et suksesskriterium for å få til god oppfølging. Når det kommer til hvordan kontorene praktisk løser oppfølgingsoppgaven gir hun uttrykk for at det er stor frihet, det er ”helt opp til hvert enkelt NAV- kontor og hver enkelt NAV- veileder.”

4.6.1 Kontor 1

Ved dette kontoret har fylkesprosjektet og kontorledelsen hatt møter hver måned. På møtene har man gått gjennom status for arbeidet og påpekt områder hvor det måtte settes inn innsats. Veilederne har fått rapporter fra disse møtene. Avdelingsleder er fornøyd med oppfølgingen fra fylkesprosjektet. Han har selv bakgrunn i AVdir og sier

han kjenner igjen måten programmet ble framstilt og problematisert på overfor kontoret fra direktoratet.

Veilederne har også deltatt på de faglige samlingene. Først var det bare et par av veilederne som deltok, senere fikk flere anledning. To av veilederne jeg intervjuet hadde bare deltatt på en samling hver, den tredje hadde deltatt på flere. Veilederne var generelt fornøyd med deltakelsen, både de faglige foredragene og at man fikk utvekslet erfaringer med ansatte på andre kontor. Den informanten som hadde deltatt på flere samlinger fortalt at oppfølging hadde vært et viktig tema på samlingene, og at tett oppfølging av deltakerne hadde blitt vektlagt mye sterkere i kommunikasjonen fra fylkesprosjektet den siste tiden som en del av et sterkere arbeidsfokus i programmet:

”Men jeg synes jo det har blitt veldig endret. Fra det skulle være så raust, alt skulle være så veldig raust rundt Kvalifiseringsprogrammet, så har det på kort tid blitt veldig fokus på tett oppfølging, over kort tid, og maks to år, og det skal være et resultat, du skal ha aktivitetsplan fra dag en og det skal ikke være tomme program.”

Hun gir også uttrykk for at dette ikke nødvendigvis er like lett å sette dette ut i livet:

”Det er klart, det er veldig lett å stå og si det, når du bare har med regelverket rundt å gjøre, kontra den biten som innebærer å være sammen med brukeren. Og vi kan jo ikke styre brukeren på en måte. De lever jo sitt liv utenfor. Så det er jo ikke alltid like lett det da.”

Veilederen sier at hun ikke har mottatt sterke signaler på hvordan oppfølgingsarbeidet skal gjøres på samlingene. Deltakerne har blitt oppfordret til å låne praksiser av hverandre, men dette har ikke blitt gjort så mye, og hun har ikke benyttet seg av dette selv.

Det varierer hvor mye veilederne benytter seg av navet. En av dem bruker det som oppslagsverk for formelle rutiner og saksbehandling, men synes det generelle stoffet om Kvalifiseringsprogrammet er mindre nyttig. En annen bruker navet lite, selv om hun sier avdelingsleder oppfordrer de ansatte til å bruke det, mens en siste veileder bruker det noe mer. Det ser imidlertid ikke ut til at nettforumet blir brukt så mye til

horisontal kommunikasjon. I erfaringsforumet er det som regel ansatte ved fylkesprosjektene eller på direktoratsnivå som svarer på spørsmålene fra ansatte, slik at den vertikale kommunikasjonen er viktigst.

4.6.2 Kontor 2

Ved dette kontoret har prosjektgruppa fra fylkesprosjektet hatt møter med kontorledelsen omtrent hvert kvartal. Avdelingsleder forteller at prosjektledelsen har vært positive og ordentlige pådrivere, men at kontorledelsen har måttet ”stå litt med hodet under armen” fordi de ikke har klart å oppfylle målene for Kvalifiseringsprosjektet det første året.

Koordinator for Kvalifiseringsprogrammet har deltatt på de fleste faglige samlingene, den andre veilederen har deltatt på de to siste. Koordinator nevner at man har gått gjennom HPMT-metoden for veiledning på den faglige samlingen. Hun har også hatt en del direkte kontakt med prosjektgruppen i den perioden hun ble ansatt og skulle få i gang arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet.

Veilederne ved dette kontoret legger mindre vekt på opplæring og instruksjon fra fylkesprosjektet gjennom de faglige samlingene enn veilederne ved Kontor 1 gjør, både generelt og spesielt når det gjelder oppfølging. I stedet viser de til verdien av uformell kontakt med NAV-ansatte fra andre kontor. Begge veilederne ser positivt på muligheten til å diskutere praksis og lokale løsninger med ansatte fra andre kontor. En av veilederne gir uttrykk for at disse samlingene bør videreføres:

”Det tror jeg kanskje kan trenge. For å samordne så det kan bli litt lik praksis. Og at man kan få et møtested der man kan nyttegjøres seg og formidle videre våre erfaringer med andre.”

Koordinator bruker også ressursene på navet aktivt og har samlet materiale derfra i en perm som fungerer som manual for arbeidet med programmet på kontoret. I tillegg viser hun til kontakten hun har hatt med en studievenninne som nå jobber med Kvalifiseringsprogrammet ved et annet NAV- kontor i fylket, og med NAV-kontoret

hun jobbet i før hun kom til dette kontoret. Det er blant annet derfra hun fikk ideen om å skaffe en egen telefon til oppfølgingsarbeidet.

4.6.3 Oppsummering

Kontakten mellom fylkesprosjektet og kontorene ser ut til å ha vært tett i oppstartsperioden. Både fylkesprosjektets egen framstilling og samtale med veiledere ved casekontorene tyder på at oppfølging av deltakere har blitt vektlagt i denne kommunikasjonen. Informanten i fylkesprosjektet framstiller ”tett individuell oppfølging” som en videreføring av sosialtjenestens arbeid i NAV, og vektlegger NAVs ansvar for å følge deltakerne tett, også om oppfølgingen skjer hos tiltaksarrangør. Det ser imidlertid ikke ut til at prosjektet har gitt sterke føringer på hvordan oppfølgingen skal skje. Kontorene har hatt relativt stor frihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses, selv om fylkesprosjektet ser ut til å ha presset på for å få opp kvaliteten på arbeidet.

Ved begge kontor ser veilederne ut til å sette pris på de faglige forumene på fylkesnivå og på ressursene på navet, selv om disse har blitt brukt mindre ved Kontor 1 enn ved Kontor 2. Disse ser først og fremst ut til å ha vært en kanal for vertikal kommunikasjon. Ved Kontor 2 forteller koordinator at hun har hatt mye kontakt med ansatte ved andre NAV-kontor i oppstartfasen. Uformell horisontal kommunikasjon har altså spilt en rolle i iverksettingsprosessen ved Kontor 2 som det ikke har for Kontor 1.

4.7 Egenskaper ved iverksettingsenhetene

Denne variabelen omhandler formelle og uformelle trekk ved den iverksettende enheten. Forventningen er at organisering av NAV- kontorene og organiseringen rundt Kvalifiseringsprogrammet vil påvirke hvordan man arbeider med programmet, og dermed også hvordan oppfølgingen blir gjort. Det samme gjelder utdanning, etatsbakgrunn og erfaring hos de ansatte (Van Meter og Van Horn 1975:470-471).

4.7.1 Kontor 1

Av kommunens sosiale tjenester er økonomisk sosialhjelp og rus lagt til NAV. Kontoret er organisert i tverrfaglige team eller arbeidslag. Det finnes et mottakslag, et sykepengeoppfølgingslag, et arbeidsavklaringslag og et kvalifiseringslag. I kvalifiseringslaget sitter seks veiledere fra Oppfølging 2 som alle har ansvar for deltakere i Kvalifiseringsprogrammet. I tillegg møter en fra sykefraværslaget, en fra Oppfølging 1 og en ruskonsulent. Disse tre har ikke oppfølgingsansvar for deltakere. Ingen av de seks veilederne som har oppfølging med deltakere jobber bare med Kvalifiseringsprogrammet, de har også oppfølging med brukere på økonomisk sosialhjelp. Kontoret har også nettopp fått på plass en tverretattlig teamorganisering med boligtjenesten i kommunen, og skal starte et tilsvarende samarbeid med psykiatri. Disse teamene vil i følge avdelingsleder være involvert i oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet.

Veilederne som jobber med Kvalifiseringsprogrammet har noe forskjellig utdanningsbakgrunn. Noen er sosionomer, noen har forskjellig universitetsutdannelse eller realkompetanse fra sosialtjenesten. De fleste har arbeidserfaring fra sosialtjenesten, og ingen av dem har bakgrunn i andre etater. Avdelingsleder ved Oppfølging 2 er sosionom, og har tidligere arbeidet ved AVdir hvor han har vært med på å utvikle oppfølgingsmetodikken HPMT. Alle veilederne jeg intervjuet sier de anser arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet som en fortsettelse av arbeidet i sosialtjenesten. De forteller at de har god nytte av sin kompetanse i arbeidet med programmet, og med oppfølgingen av deltakerne. En av veilederne, som har sosialfaglig bakgrunn og elleve års arbeidserfaring fra sosialkontoret i kommunen, gir uttrykk for at overgangen til NAV har bedret arbeidssituasjonen hennes:

”Og så synes jeg det har blitt enda bedre å bli et NAV- kontor. Nå synes jeg vi har litt mer muligheter, vi kan benytte oss av hverandres kompetanse, jeg får en oversikt, jeg kan bruke NAV sine systemer for å finne informasjon som jeg tidligere måtte ringe trygdekontoret eller arbeidskontoret for å få. Så nå får jeg gitt litt mer helhetlig service til brukerne. Og at jeg kan håndtere flere sider ved personen.”

Avdelingsleder forteller at reformprosessen har vært tøff, men at ting har begynt å komme seg på undersøkelsestidspunktet. Alle veilederne gir uttrykk for at arbeidsmiljøet ved kontoret er godt, og at det er lett å spørre kollegaer om hjelp.

Veilederne har liten erfaring med statlige tiltak. En veileder nevner at det kan være vanskelig å vite hva man kan forvente av de forskjellige tiltakene, og hva slags tiltak deltakerne har behov for. De oppgir likevel at de har et godt inntrykk av de statlige institusjonelle tiltakene som kontoret benytter seg av, og av oppfølgingen deltakerne får der.

4.7.2 Kontor 2

Også ved dette kontoret er Kvalifiseringsprogrammet lagt til oppfølgingsavdelingen sammen med økonomisk sosialhjelp og AAP. Av kommunens sosiale tjenester er økonomisk sosialhjelp og deler av introduksjonsprogrammet lagt til NAV.

Gjeldsrådgivning ble integrert i NAV ved reformen, men ble tatt ut september 2010.

Kontor 2 er ikke organisert i tverrfaglige team slik Kontor 1 er. Bortsett fra ansvarsgruppemøter for deltakerne er det lite organisert tverrfaglig samarbeid rundt Kvalifiseringsprogrammet på NAV-kontoret. Koordinator for programmet deltar i et tverrfaglig team rundt ungdom under 25 år uten andre ytelser. Teamet var nettopp startet på undersøkelsestidspunktet, og er sammensatt av ansvarlige for AAP, økonomisk sosialhjelp, Kvalifiseringsprogrammet, tiltakskonsulent og ved behov ansvarlig for langtidsledige. Det blir holdt jevnlige møter med representanter fra de sosiale tjenestene i kommunen, men ikke med en slik teamorganisering som ved Kontor 1.

De to veilederne som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet ved kontoret er begge relativt nyutdannede sosionomer. For den ene er dette den første jobben etter utdannelsen. Den andre som er koordinator for Kvalifiseringsprogrammet har jobbet ved sosialkontoret i kommunen ved siden av studiene. Etter at hun ble ferdigutdannet i 2009 jobbet hun et år med sosiale saker i henholdsvis sosialtjenesten og NAV i to

andre kommuner. Ingen av veilederne har altså lang arbeidserfaring fra verken sosialtjenesten eller NAV. Koordinator har imidlertid sin viktigste arbeidserfaring fra sosialtjenesten i den samme kommunen, og gir flere ganger uttrykk for at hun ønsker å jobbe på den måten hun er vant til derfra med Kvalifiseringsprogrammet i NAV. Imidlertid sier hun at hun mener sosialtjenesten har blitt svekket etter at reformen, og at vilkårene for å jobbe sosialfaglig har blitt dårligere. Hun forteller at arbeidsdagen har blitt svært travel, og at det er mindre rom for å drive oppfølging og jobbe tett opp mot brukerne. Hun sier at noe av årsaken er økte krav til dokumentasjon og en feilslått vurdering av tidsbruken på sosiale saker da stillingsbrøkene for sosialtjenesten i NAV ble opprettet, men at mange også føler på manglende forståelse for sosialt arbeid hos ledelsen og at ingen ved kontoret ”skjønner hva de driver med”. Ingen av lederne ved kontoret har sosialfaglig bakgrunn, og avdelingsleder for Oppfølging har bakgrunn i trygdeetaten.

Avdelingsleder forteller at reformprosessen ved kontoret har vært relativt tøff, og at de en periode hadde mange langtidssykmeldinger, noe som hadde bedret seg på undersøkelsestidspunktet. Begge veilederne sier de har inntrykk av at Kvalifiseringsprogrammet ble nedprioritert i reformfasen. Koordinator forteller at de som jobber med Kvalifiseringsprogrammet fremdeles føler seg ganske alene i arbeidet:

”Nei, de (andre ansatte ved NAV og sosialtjenesten, min anmerk.) veit ikke hva jeg driver med, og veit vel ikke det den dag i dag tror jeg. Eller, de veit det vel på en måte for det var jo mye på den måten vi jobba i sosialtjenesten før vi ble NAV”

Koordinator forteller også at det er vanskelig å spørre kolleger om hjelp for eksempel om bruk av Arena. De ansatte føler seg usikre på om de gjør oppgavene riktig, og vil ikke at noen skal ”kikke dem i kortene”.

Siden begge veilederne er relativt nyutdannet og nyansatt er det ingen av dem som har mye erfaring med det statlige tiltaksapparatet. Veilederen som ble ansatt høsten 2010 forteller at hun er usikker på hva de forskjellige tiltakene dreier seg om, og at hun har

inntrykk av at det er ganske typisk på kontoret. Hun forteller at de har fått en del hjelp av tiltakskonsulentene med å finne praksisplasser til deltakere som ikke klarer dette selv. Koordinator ser ut til å ha en god del kontakter i næringslivet, men forteller også at de har behov for flere praksisbedrifter.

4.7.3 Oppsummering

Ved begge kontorene ser arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ut til å bli tatt hånd om av kommunalt ansatte med sosialfaglig bakgrunn og erfaring fra sosialetaten. Dette er i tråd med forventningene. Begge steder har disse begrenset erfaring med statlige arbeidsmarkedstiltak. Begge steder forteller noen veiledere at de er usikre på hva de forskjellige tiltakene egentlig går ut på, og om de passer for deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet.

Det er heller ingen store forskjeller i hvor stor del av kommunens sosiale tjenester som er lagt til NAV, selv om det virker naturlig at ruskonsulentene vil være viktigere samarbeidspartnere i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet enn introduksjonsprogrammet. Veilederne ved de to kontorene gir imidlertid uttrykk for svært forskjellige oppfatninger om sosialtjenestens stilling i NAV, og hvilken forståelse de møter for sitt arbeid hos ledelse og kolleger.

Det er også forskjeller i hvordan programmet er forankret i det øvrige arbeidet i NAV. Ved Kontor 1 er Kvalifiseringsprogrammet formelt forankret i et tverrfaglig team. Her deltar også statlige ansatte med arbeidsfaglig kompetanse (jfr. Legard m. fl. 2009). Ved Kontor 2 har to veiledere alene ansvaret for programmet, og forbindelsen til de øvrige arbeidet og den arbeidsfaglige kompetansen i NAV ser ut til å være svak, selv om de har fått en del assistanse fra en statlige ansatt for å finne praksisplasser. Det er noe mer formalisert tverretatlig samarbeid ved Kontor 1 enn ved Kontor 2, selv om dette ser ut til å være i startfasen. Noe formalisert tverretatlig samarbeid spesielt rundt Kvalifiseringsprogrammet finnes ikke ved noen av kontorene.

4.8 Strukturelle forhold

Denne variabelen omhandler strukturelle forhold i kommunene kontorene ligger i som kan påvirke gjennomføringen av oppfølgingen. Jeg fokuserer på to forhold, egenskaper ved tiltakstilbudet og egenskaper ved deltakergruppen i kommunen. Imidlertid er jeg klar over at det kan være forhold ved kommunen som jeg ikke kjenner til på forhånd. Jeg har derfor også stilt åpne spørsmål til informantene om hvilke forhold som kan gjøre oppfølgingsarbeidet lettere eller vanskeligere.

4.8.1 Kontor 1

Kontor 1 ligger i et middels stor og tett befolket kommune nær en middels stor by. Det finnes et bredt tilbud av tiltaksarrangører i området. En innstramming i statlige tiltaksmidler har likevel gjort det vanskelig å finne passende tiltak til deltakerne. På noen tiltak er det lange ventelister, noe som er et særlig problem i forbindelse med Kvalifiseringsprogrammet siden det bare går over ett til to år. En av veilederne sier også at hun er usikker på hvor egnet mange av de statlige arbeidsmarkedstiltakene er for målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet, og om de kan gi den tette oppfølgingen deltakerne hadde behov for:

”Og det er klart, avklaringstiltakene er jo veldig rettet mot det at du skal nesten være klar for å få en praksisplass da, eller søke jobber, men når det man sliter med er å møte opp og har angst for å møte ukjente personer, så funker ikke det der så veldig godt. Og da blir vi litt betenkt på hva vedkommende skal avklares i forhold til liksom.”

Flere av veilederne nevner et lavterskeltilbud de hadde benyttet seg i Kvalifiseringsprogrammet som nå hadde sluttet å ta inn deltakere på grunn av den økonomiske situasjonen. Det kommunale tiltaket ser ut til å ha godt med midler, men siden de fleste av deltakerne ved dette kontoret er over 25 år, er ikke dette aktuelt for så mange. Kontoret bruker i liten grad arbeidspraksis i ordinære bedrifter som del av programmet, men avdelingsleder sier at dette er noe de ønsker å satse på framover.

Området kommunen ligger i har et variert næringsliv innen både handel, industri og tjenesteyting, og har mange bedrifter som kan være aktuelle praksisbedrifter.

Deltakergruppen i kommunen er stort sett langtids sosialhjelpsmottakere over 25 år. Avdelingsleder beskriver gruppen som veldig sammensatt og med veldig sammensatt problematikk, der mange har problemer med rus, psykiatri, og å fungere i en normal hverdag. De fleste har hatt mye kontakt med sosialtjenesten og NAV før de begynte i programmet, men det er også noen som har blitt forsørget tidligere, og som derfor ikke har hevet andre ytelser. Også veilederne beskriver gruppen som svak, og med behov for mye oppfølging. En veileder forteller imidlertid at de svakeste deltakerne fungerer dårlig i programmet etter at arbeidsfokuset har blitt såpass mye sterkere, og at de derfor ikke tar inn disse i så stor grad.

En veileder forteller at hun har en del deltakere med innvandrerbakgrunn som er analfabeter og har vanskelig for å lære andrespråk. Dette fører til en del kommunikasjonsproblemer i arbeidet. Hun sier også at NAVs egenvurderingsskjemaer er for avanserte for en del i målgruppen, og at kvalifiseringsstøtten skaper en del merarbeid for veilederne siden mange deltakere ikke klarer å styre sin egen økonomi og derfor må ha supplerende sosialhjelp.

4.8.2 Kontor 2

Ved dette kontoret forteller koordinator at tilgangen til tiltak er veldig begrenset. Også her er dette mer på grunn av manglende midler enn mangel på tiltakstilbydere i området. De fleste deltakerne har arbeidspraksis i ordinære bedrifter, på undersøkelsestidspunktet var kanskje en tredjedel av deltakerne i institusjonelle tiltak. Flere deltakere deltar på et kommunalt tiltak for ungdom, men et kommunalt avklaringstiltak hadde blitt avsluttet ved årsskiftet på grunn av manglende midler. Begge veilederne sier at flere i deltakergruppen kunne hatt nytte av slike lavterskeltiltak, men at det er få plasser og lange ventelister. Kontoret ligger i en mellomstor bykommune i et tett befolket område med et relativt variert næringsliv. Koordinator for programmet forteller at de fleste klarer å finne praksisplasser, men at

ikke alle praksisbedrifter har et like godt opplegg, og at de trenger flere gode samarbeidspartnere i næringslivet. Hun mener særlig at NAV kunne vært flinkere til å ta deltakere inn på praksis.

Ved dette kontoret er det flere unge deltakere i Kvalifiseringsprogrammet enn ved Kontor 1, og ikke minst mange deltakere med innvandrerbakgrunn. Kommunen har lenge bosatt mange innvandrere, og i 2010 utgjorde innvandrerbefolkningen med ikke-vestlig bakgrunn 8,4% av befolkningen, sammenlignet med 4,5% i kommunen hvor Kontor 1 ligger. Koordinator forteller at særlig de somaliske og irakiske kvinnene kan være vanskelige å jobbe med og finne passende aktiviteter til. Språkbarrierer ser derimot ikke ut til å være noe hinder for oppfølgingen. Kommunen har god tilgang på tolker, og veilederne kommuniserer mye med sms med deltakere som er dårlige i muntlig norsk. Veilederne forteller derimot at mange av de unge deltakerne har dårlig oppmøte og er vanskelige å få tak i. Både avdelingsleder og veiledere beskriver deltakergruppen som noen av de svakeste brukerne ved kontoret.

4.8.3 Oppsummering

Begge kontorene ligger i mellomstore kommuner i tett befolkede områder. Mangel på tiltaksarrangører ser ikke ut til å være et stort problem, selv om de kommunale tilbudene begge steder er begrenset, særlig ved Kontor 2. I følge informantene er det ikke mangel på tiltaksarrangører, men nedgangen i statlige tiltaksmidler som er det største hinderet for å finne relevante tiltak til deltakerne. Dette så ut til å være et større problem ved Kontor 2 enn ved Kontor 1. Dette er i overensstemmelse med funn hos Legard m. fl. 2009:32). Begge kommunene har et variert næringsliv, men på undersøkelsestidspunktet var det er bare ved Kontor 2 man brukte arbeidspraksis i ordinære bedrifter i noen særlig grad.

Deltakergruppen ved begge kontor har overvekt av langtidsmottakere av sosialhjelp, altså personer som hadde hatt mye kontakt med sosialtjenesten eller NAV tidligere. Ved begge kontor karakteriserer de ansatte gruppe som svak, og med stort behov for

oppfølging. Ved Kontor 2 er det flere innvandrere og unge blant deltakerne enn ved Kontor 1, og det ser ut til man i større grad retter seg mot de aller svakeste brukerne.

Mellomliggende variabel

4.9 Handlingsvilje/Målforståelse

Denne variabelen handler om de lokale iverksetternes oppfatninger av og holdninger til oppgavene med å følge opp deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. Jeg vil undersøke om denne forståelsen avviker fra myndighetenes målsetninger, om de NAV-ansatte, både ledere og veiledere, forholder seg positive eller negative til denne måten å jobbe på, og hvor sterk denne reaksjonen er (Van Meter og Van Horn 1975:472-473). Handlingsvilje og målforståelse er modellens mellomliggende variabel. Den forventes å være påvirket av de uavhengige variablene på både sentralt og lokalt nivå, og påvirker igjen avhengig variabel.

4.9.1 Kontor 1

Ved dette kontoret sier både avdelingsleder og veiledere at tett oppfølging er et svært viktig element i Kvalifiseringsprogrammet, og avgjørende for å lykkes med programmet. Alle informantene bruker uttrykket ”tett individuell oppfølging” om denne arbeidsmåten. Når veilederne beskriver oppfølgingsarbeidet legger de mest vekt på veilednings og koordinasjonsoppgavene. Ved tett oppfølging kan man finne det tiltaket som passer best for deltakeren, og forsikre seg om at det fungerer ved å ha kontakt med deltakeren gjennom tiltaksperioden. Veilederne stiller seg stort sett positive til at mye av oppfølgingen skjer i tiltakene, selv om en veileder forteller at hun er litt usikker på hva som er hennes rolle i oppfølgingen når deltaker er ute i tiltak. Avdelingsleder ser derimot ut til å ha en videre oppfatning av NAVs rolle i oppfølgingen. Han sier NAV- kontoret i større grad bør frigjøre personalressurser til å bistå deltakerne i hverdagen, for eksempel å hente deltakere hjemme om morgenen

eller bistå dem med forskjellige gjøremål i hverdagen. Avdelingsleder har som nevnt bakgrunn i AVdir og har vært med på å utvikle HPMT- metodikken der. Flere av veilederne sier de har inntrykk av at avdelingsleder er opptatt av oppfølging, og at det har blitt mer fokus på oppfølgingsoppgavene siden han begynte i jobben tidlig høsten 2010.

Både veilederne og avdelingsleder stiller seg generelt positive til Kvalifiseringsprogrammet som tiltak. Alle veilederne mener at det først og fremst er overgang til arbeid som er målet med Kvalifiseringsprogrammet, og at arbeidsfokuset har blitt mye sterkere den siste tiden, særlig i kommunikasjonen fra fylkesprosjektet, slik at programmet ikke egner seg så godt for de aller svakeste deltakerne. Flere veiledere trekker også fram muligheten til å avklare sosialhjelpsmottakere mot andre ytelser gjennom deltakelse. Avdelingsleder og en av veilederne nevner at programmet kan være for kort for en del deltakere som står langt fra arbeidslivet.

4.9.2 Kontor 2

Også ved dette kontoret sier avdelingsleder og veiledere at tett oppfølging er helt avgjørende for at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal komme i arbeid. Også her brukes uttrykket ”tett individuell oppfølging” om oppfølgingen av denne gruppen. Koordinator sier videre at tett oppfølging er særlig viktig for deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet fordi de har mye ukjent og diffus problematikk som ikke har blitt fanget opp når de har vært i kontakt med systemet tidligere:

” (...) de har aldri fått oppfølging, de har bare hatt en saksbehandler og blitt plassert ute på kurs, men de har aldri hatt noe kontakt med NAV. Noen som har vært der der og da.”

Her framstilles tett oppfølging som et redskap for å finne riktig tiltak til deltakerne, slik veilederne ved Kontor 1 også framstiller det. Veilederne ved Kontor 2 legger imidlertid mer vekt på sin egen rolle mens deltakerne er ute i tiltak. De sier de ønsker

å være tilgjengelige for deltakerne, ha tett og hyppig kontakt og å kunne bistå deltakerne i hverdagen. Koordinator uttrykker det slik:

”Og jeg tenker at det er veldig viktig at det er noen som er veldig fleksible og kan hjelpe til med alt. Fra å være med dem å rydde opp i gjeld, få kontakt med en gjeldsrådgiver, til å ta kontakt med skattekontoret og få skattekort og til at noen kan stille spørsmål med hvordan har du det, du har gått arbeidsledig i åtte år. Hvordan står det til med hodet ditt, det er ikke bare den vonde ryggen din.”

Veilederne ved dette kontoret gir i større grad enn veilederne ved Kontor 1 uttrykk for at de er usikre på hvordan Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingsarbeidet egentlig skal gjøres, siden de ikke har hatt noe opplæring.

I likhet med veilederne legger avdelingsleder vekt på relasjonen mellom veileder og bruker som nøkkelen til vellykket oppfølging. Hun sier også at bedre oppfølging er det viktigste satsingsområdet i forhold til Kvalifiseringsprogrammet, men gir ingen konkrete eksempler på hvilke oppgaver denne satsningen skal innebære, slik avdelingsleder ved Kontor 1 gjør.

Både avdelingsleder og veiledere stiller seg positive til Kvalifiseringsprogrammet som tiltak, men de vektlegger ikke arbeidsrettingen så sterkt som informantene ved Kontor 1. Både veiledere og avdelingsleder understreker at deltakerne i programmet er veldig tunge brukere, og at programmet kan fungere som avklaring i forhold til andre ytelser for en del brukere der det er uklar helseproblematikk. Koordinator forteller også at det er et par deltakere i Kvalifiseringsprogrammet som ikke har arbeidsrettede tiltak i programmet men bare går til behandling for helseplager. Også her sier en av veilederne at tidsperspektivet i programmet er litt for kort til at de aller svakeste skal kunne komme i arbeid.

4.9.3 Oppsummering

Ved begge kontorene sier både ledelse og veiledere at tett oppfølging er helt nødvendig for å lykkes med Kvalifiseringsprogrammet, og begge steder brukes

uttrykket ”tett individuell oppfølging” om dette arbeidet. Når de skal beskrive hva oppgavene går ut på, legger veilederne ved Kontor 1 mest vekt på veiledningsoppgavene i forbindelse med arbeidsevnevurdering og utforming av program, og koordinering og kontakt med tiltaket mens deltakerne er i tiltak. Veilederne ved Kontor 2 legger mer vekt på kontakten mellom veiledere og deltakere mens deltakere er i tiltak. De forteller at de ønsker å være tilgjengelige, å ha tett og hyppig dialog med deltakerne og bistå dem i hverdagen. Også avdelingsleder ved Kontor 1 forteller at han mener de bør frigjøre personale til slike oppgaver. Han ser ut til å være mer engasjert i både oppfølging og Kvalifiseringsprogrammet som sådan enn avdelingsleder ved Kontor 2.

Informantene ved Kontor 1 forteller at kontoret har et sterkt arbeidsfokus i Kvalifiseringsprogrammet, og det derfor ikke fungerer så bra for de svakeste deltakerne. Ved Kontor 2 er arbeidsfokuset mindre uttalt. Her retter man seg også i større grad mot de svakeste brukerne, og det virker mer akseptabelt at avklaring mot andre ytelser er et mål for noen av deltakerne.

5. Analyse

5.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg besvare problemstillingen ut fra de empiriske funnene presentert i kapittel 4. Kapittelet er delt i tre etter de tre delproblemstillingene i undersøkelsen. Først vil jeg vurdere oppfølgingsarbeidet ved de to casekontorene ut fra myndighetenes målsetninger for oppfølgingsarbeidet og vurdere i hvilken grad disse er oppfylt i casene. Med utgangspunkt i de to iverksettingsperspektivene, ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp, vil jeg diskutere om dette kan sies å utgjøre ”god” og ”mindre god” oppfølging, slik representanten for fylkesprosjektet hevder. Til slutt vil jeg undersøke hvordan de uavhengige variablene påvirker oppfølgingsarbeidet. Kapittelet vil avsluttes med en analyse av iverksettingsprosessen ut fra de to iverksettingsperspektivene ovenfra-og-ned, og nedenfra-og-opp.

5.2 Hvordan gjennomføres oppfølgingen av deltakere i Kvalifiseringsprogrammet?

I dette avsnittet vil jeg diskutere forskjellene mellom oppfølgingen av deltakerne ved de to kontorene. Jeg vil ta utgangspunkt i myndighetenes målsetninger for arbeidet, og diskutere hvordan disse har blitt gjennomført og hvilke variasjoner som finnes mellom casene. Dette inkluderer trekk fra både avhengig og uavhengige variabler.

Den overordnede målsetningen for oppfølgingen, og for Kvalifiseringsprogrammet som sådan, er at det skal være en spesielt tilpasset innsats, ”tett og koordinert” (jfr. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen §29) for brukere som trenger tett bistand for å kunne nyttegjøre seg av NAVs arbeidsrettede tjenester. Ved begge kontorene ser viljen til å gi en slik innsats ut til å være tilstede. Både veiledere og ledelse ved begge kontor gir uttrykk for at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet

er blant brukerne i NAV med størst behov, og at disse trenger tett oppfølging for å ha nytte av bistanden fra NAV. Alle ansatte ved begge kontor bruker begrepet ”tett individuell oppfølging” om denne arbeidsmåten.

De fleste veilederne bruker erfaring fra sosialetaten og sin sosialfaglige utdannelse aktivt i oppfølgingsarbeidet. Ved begge kontorene blir oppfølgingsoppgavene som er beskrevet i HPTM, *møtet med deltakerne* og *koordinerings og forvaltningsoppgaver*, utført, men det er til dels store forskjeller mellom hvordan oppfølgingsoppgavene blir løst ved de to kontorene. De fleste av myndighetenes mål med oppfølgingen er altså oppfylt, men med variasjon mellom kontorene. Dette ser ut til å bekrefte forventningene fra ovenfra-og-ned-perspektivet, Det ser også ut til at det er flere negative avvik i oppfølgingen ved Kontor 2, tilfeller der veilederne ikke klarer å løse oppfølgingsoppgavene slik de ønsker. Dette gjelder både *møtet med deltakerne* og *koordinerings og forvaltningsoppgaver*. Forventningen fra fylkesprosjektets kvalitetsvurdering ser dermed også ut til å være bekreftet. Dette vil bli nærmere diskutert under punkt 5.3.

En av myndighetenes målsetninger for oppfølgingen er at den skal være forankret i sosialfaglige arbeidsmåter. Ved begge kontorene har de aller fleste veilederne sosialfaglig bakgrunn, yrkesbakgrunn i sosialtjenesten eller begge deler. Begge steder forteller veilederne at de bruker erfaring og metoder fra utdannelsen og/eller arbeidsbakgrunn i oppfølgingsarbeidet. Dette er i overensstemmelse med funn hos Legard m. fl. (2009:29-37). Veilederne ved de to kontorene gir imidlertid uttrykk for forskjellige oppfatninger om hvordan vilkårene for å arbeide sosialfaglig har endret seg etter at NAV-kontoret ble opprettet. Mens en veileder ved Kontor 1 som jobbet i sosialtjenesten i kommunen før reformen sier at NAV har gitt henne flere muligheter i sitt arbeid, sier koordinator ved Kontor 2 at hun mener sosialtjenesten har blitt svekket etter overgangen til NAV, og at tids og rapporteringspress fortrenger tid til oppfølging og kontakt med brukerne. Hun hevder også at de kommunalt ansatte i NAV ikke møter forståelse for sitt arbeid hos statlige kolleger og ledelsen. Dette minner om en slik fortrenging av sosialfaglig kompetanse og arbeidsmåter i NAV

som Røysum (2009) beskriver. Ved Kontor 2 er det ingen i ledelsen som har sosialfaglig bakgrunn, i motsetning til ved Kontor 1 der avdelingsleder for oppfølging 2 er sosionom med bakgrunn i AVdir. Kontor 1 har også planer om opplæring og systematisk bruk av HPMT -metodikken, mens det ikke finnes noen slike planer ved Kontor 2.

Empirien bekrefter forventningen om at de kommunalt ansatte som arbeider med Kvalifiseringsprogrammet har liten erfaring med statlige tiltak, og iblant er usikre på hva disse går ut på (jfr. Legard m. fl. 2009:35,95). Begge kontorene bruker imidlertid statlige tiltak, og statlige ansatte med arbeidsfaglig kompetanse deltar i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved begge kontor, selv om den formelle integrasjonen av statlig og kommunale kompetanse er sterkere ved Kontor 1 enn ved Kontor 2. Ved begge kontor følger veilederne opp deltakerne i statlige tiltak. Denne forventningen (Legard m. fl. 2009:35,95) blir dermed ikke bekreftet.

Koordinering og forvaltningsoppgaver omfatter kontakt med tiltaksarrangørene og koordinering av det øvrige hjelpeapparatet rundt deltakerne i tillegg til enkelte forvaltningsoppgaver.

Det er forskjellig hva slags tiltak de to kontorene benytter seg av, og kontakten med tiltakene er tilsvarende forskjellig. Ved Kontor 1 bruker man i større grad institusjonelle tiltak enn ved Kontor 2. Kontakten mellom NAV og de institusjonelle tiltakene som benyttes mest ved Kontor 1 er gjerne relativt formalisert.

Tiltaksarrangørene skriver typisk rapporter om deltakerne, og det arrangeres jevnlig møter og trekantsamtaler. Ved Kontor 2 er de fleste deltakerne i arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Kontakten med praksisbedriftene er mer uformell, og skjer mer på NAVs initiativ. Kontakten med de institusjonelle tiltakene ved Kontor 1 ser ut til å fungere godt, men det er ikke alle praksisbedriftene ved Kontor 2 det er så lett å samarbeide med.

Den tverretatlige koordinasjonen gjennom arbeidsgruppemøtene ser ut til å fungere tilfredsstillende ved begge kontor, selv om veilederne ved Kontor 2 forteller at de

ikke har kontakt med alle instansene rundt alle brukerne. Ingen av kontorene bruker individuell plan i noen særlig grad, men ingen gir heller uttrykk for at dette skaper problemer for koordineringsarbeidet. Kontor 1 har mer formalisert tverretattlig samarbeid på kontoret enn Kontor 2, men dette er fremdeles i startfasen.

Arbeidsevnevurderingen ser ut til å fungere godt ved begge kontor. Derimot ser registrering i Arena ut til å fungere bedre ved Kontor 1 enn ved Kontor 2. Deltakerne ved Kontor 2 har dermed ikke formaliserte oppfølgingspunkter i programmet sitt, noe fylkesprosjektet også understreker i sin kvalitetsgjennomgang.

En viktig forskjell mellom de to kontorene er at Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 1 er lagt til et tverrfaglig arbeidslag. I kvalifiseringslaget koordineres veiledernes oppfølging av deltakere og det øvrige arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved kontoret. I tillegg holder kontoret på å starte opp tverretattlige team med bolig tjenesten og psykiatritjenesten i kommunen, der saker fra Kvalifiseringsprogrammet også vil bli diskutert. Ved Kontor 2 er det ikke noen tilsvarende tverrfaglig organisering rundt Kvalifiseringsprogrammet. Koordinator for Kvalifiseringsprogrammet deltar i et tverrfaglig team rettet mot ungdom, men det er selvfølgelig bare de yngste deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet som omfattes av dette samarbeidet. Bortsett fra ansvarsgruppemøtene skjer det meste tverretattlige samarbeidet rundt deltakerne ved Kontor 2 på veiledernes initiativ, og på uformell basis.

Møtet med deltakerne dreier seg om den tette kontakten med deltakerne, i oppstartfasen og underveis i programmet. I myndighetenes målsetninger er det ikke klart hvordan oppfølgingen underveis i programmet skal fordeles mellom NAV og andre aktører. Ved begge kontorene er det tiltaksarrangørene som tar seg av mye av kontakten med deltakerne underveis i programmet. Dette er i tråd med funn hos Legard m. fl. (2009:34) og AVdir 2011:16). Begge steder har deltakerne likevel faste kontaktpersoner ved kontoret som holder kontakt med deltakerne under hele programmet. Denne kontakten foregår imidlertid på forskjellig måte ved de to kontorene. Ved Kontor 1 skjer mesteparten av veiledernes oppfølging gjennom

samtaler mellom veiledere og deltakere på kontoret. Veilederne drar sjelden ut av kontoret, og tar sjelden i bruk andre arenaer i oppfølgingsarbeidet (jfr. AVdir 2010:4). Ved Kontor 2 kan deltakerne kontakte veilederne på en egen mobiltelefon, og veilederne kan bistå dem i daglige gjøremål. Veilederne ved Kontor 2 vektlegger sin rolle i oppfølgingen mens deltakerne er i tiltak sterkere enn veilederne ved Kontor 1 gjør. De beskriver en veilederrolle der de er tilgjengelige for deltakeren og kan fungere som en buffer hvis det er problemer med tiltak eller i møte med hjelpeapparat og andre instanser. Dette bør sees i sammenheng med hva slags tiltak man bruker ved de to kontorene. I institusjonelle tiltak, som brukes mye ved Kontor 1, får deltakere ofte tett oppfølging fra ansatte som har dette som en del av sine oppgaver. Dette vil neppe være tilfelle for deltakere som har arbeidspraksis i ordinære bedrifter, som det er vanlig ved Kontor 2. Ved å ta en slik rolle i den tette oppfølgingen orienterer veilederne ved kontor 2 seg mot det Alm Andreassen (2008:27) kaller det *bistandsorienterte* NAV-kontoret. Dette ser imidlertid ikke ut til å gjelde for resten av Kontor 2. Kontor 1 ser ut til å ligge nærmere den *forvaltningsorienterte* modellen.

Veilederne ved kontor 2 forteller imidlertid at de ikke får praktisert denne veilederrollen så mye som de ønsker. De forteller at de mangler systematikk i oppfølgingsarbeidet, at noen deltakere er vanskelige å nå, og at de ikke har tid til å følge dem så tett i hverdagen som de mener deltakerne har behov for. Det er vanskelig å si noe nøyaktig om forskjellene mellom arbeidsbelastning for veilederne ved de to kontorene. Ved Kontor 1 har hver av veilederne ca fire fem deltakere i Kvalifiseringsprogrammet å følge opp ved siden av 20-30 brukere hver på økonomisk sosialhjelp. Kontoret oppgir at de bruker omtrent ett årsverk til sammen på dette arbeidet. Ved Kontor 2 følger to veiledere i til sammen en og en halv stilling opp til sammen ca 30 brukere. Veilederne ved Kontor 2 har dermed i overkant så mange deltakere å følge opp i forhold til myndighetenes anbefaling, som er 12-15 per veileder (AVdir 2011), mens det er vanskelig å si noe om arbeidsbelastningen ved Kontor 1 ut fra disse kriteriene. Likevel er det klart at den måten veilederne ved Kontor 2 ønsker å løse oppfølgingsoppgavene på er mer arbeidskrevende enn den som praktiseres ved Kontor 1, samtidig som antall årsverk per deltaker ikke er tilsvarende

høyere ved Kontor 2. Arbeidsbelastningen for veilederne ved Kontor 2 ser de facto ut til å være større. Dette stemmer også med veilederens vurderinger av sin egen arbeidssituasjon.

5.2.1 Oppsummering

Myndighetenes målsetninger for oppfølgingen er til en viss grad oppfylt ved begge kontor, men det er likevel variasjon mellom kontorene. Dette er i tråd med forventningene.

Ved begge kontorene er det kommunalt ansatte med bakgrunn i sosialtjenesten og/eller sosialfaglig utdanning som tar hånd om Kvalifiseringsprogrammet. Dette stemmer overens med funn hos Legard m. fl. (2009:27). I motsetning til hva Legard m. fl. (2009:34-35) finner, blir statlige tiltak brukt, og deltakerne får oppfølging mens de er i statlige tiltak. Denne forventningen blir dermed ikke innfridd.

Ved begge kontor tar andre aktører, som oftest tiltaksarrangørene, seg av mye av kontakten med deltakerne mens de er i tiltak. Dette er i tråd med funn hos Legard m. fl. (2009:34) og AVdir (2011:16). Veilederne ved Kontor 2 ser ut til å ønske å ha mer kontakt med deltakerne i tiltaksperioden enn veilederne ved Kontor 1. Slik orienterer de seg mot det *bistandsorienterte* kontoret, mens veilederne ved Kontor 1 ser ut til å orientere seg mer mot det *forvaltningsorienterte* kontoret (Alm Andreassen 2008:27). Dette bør sees i sammenheng med hva slags tiltak som benyttes ved de to kontorene. Ved Kontor 1 får mange deltakere tett oppfølging av ansatte i institusjonelle tiltak. Deltakerne ved Kontor 2 er ofte i praksis i ordinære bedrifter, og får ikke oppfølging av fagpersonell der.

Måten veilederne ved Kontor 1 løser oppfølgingsoppgavene på ser ut til å være mindre arbeidskrevende enn løsningen ved Kontor 2, selv om personalressursene ved Kontor 2 ikke er betydelig større enn ved Kontor 1. Mens veilederne ved Kontor 1 jevnt over virker fornøyde med oppfølgingsarbeidet ved kontoret, ser det ut til at veilederne ved Kontor 2 sliter med å løse oppfølgingsoppgavene slik de ønsker med

de personalressursene som er satt av til arbeidet ved dette kontoret. Dette gjelder både *møtet med deltakerne* og *koordinering og forvaltningsoppgaver*. Dette er i tråd med forventningen om at myndighetenes retningslinjer i større grad ville være oppfylt ved Kontor 1 enn ved Kontor 2.

5.3 Hvilke trekk ved oppfølgingsarbeidet kan sies å utgjøre god og mindre god oppfølging?

Utgangspunktet for denne delproblemstillingen er en vurdering av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved Kontor 1 og Kontor 2 gjort av en representant for iverksettingsprosjektet i fylket de to kontorene ligger i. Som vist i kapittel 4 bar denne vurderingen preg av et ovenfra-og-ned-perspektiv, og var klart mer positiv for Kontor 1 enn for Kontor 2. I dette avsnittet vil jeg diskutere denne påstanden i lys av mine funn og de to iverksettelsesperspektivene ovenfra-og-ned, og nedenfra-og-opp. ”God” og ”mindre god” oppfølging forstås som vellykket eller mindre vellykket iverksettelse av oppfølgingsoppgavene. Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet regnes iverksettelse som vellykket når tiltak blir utført i overensstemmelse med sentralt formulerte målsetninger. Innen nedenfra-og-opp-perspektivet vurderes et tiltak som vellykket hvis det fører til en ønsket samfunnsmessig endring (Kjellberg og Reitan 1995:162).

5.3.1 Ovenfra-og-ned

Som vist i kapittel 4 gir myndighetenes målsetninger for oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet få konkrete retningslinjer for hvordan arbeidet skal foregå. Dette gir stort rom for lokale tolkninger og løsninger. Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet er ikke dette et godt utgangspunkt for vellykket gjennomføring, fordi de lokale løsningene kan avvike fra lovgivernes intensjoner med tiltaket (Kjellberg og Reitan 1995:151). Det er også en situasjon hvor det, som Van Meter og Van Horn (1975:464) påpeker, kan være vanskelig å avgjøre om målsetningene er oppfylt eller ikke.

Som diskutert under forrige punkt er myndighetenes målsetninger til en viss grad gjennomført ved begge kontorene, selv om det er relativt store variasjoner mellom hvordan oppfølgingsoppgavene løses. Ut fra dette kriteriet kan iverksettingen til en viss grad forstås som vellykket ved begge kontorene, men målsetninger som myndighetene opererer med er så lite konkrete at dette sier det lite om kvaliteten på oppfølgingsarbeidet (jfr. Van Meter og Van Horn 1975:464). Et unntak er forvaltningsoppgavene, registrering i Arena, arbeidsevnevurderinger og bruken av individuell plan. Her finnes det mer konkrete retningslinjer, og empirien viser større avvik i negativ retning ved Kontor 2 enn ved Kontor 1. Ved Kontor 2 ser det også ut til at det er flere avvik i negativ retning i oppgaveløsningen enn ved Kontor 1, det vil si flere tilfeller hvor veilederne ikke får tak i deltakere, problemer i samarbeidet med tiltakene og hvor de ikke har kontakt med alle instansene i hjelpeapparatet. De negative avvikene i oppfølgingen ved Kontor 2 er brudd på målsetningen om at deltakerne skal ha tett koordinert oppfølging, og vil forstås som tilfeller av mindre god oppfølging fra ovenfra-og ned-perspektivet.

Det er bare ved Kontor 1 det er planer om opplæring i AVdirs oppfølgingsmetodikk HPMT. Det betyr ikke nødvendigvis at målsetningene som inngår i metodikken ikke vil bli gjennomført ved Kontor 2, men det innebærer at et redskap myndighetene stiller til rådighet for å nå disse målene ikke har blitt tatt i bruk i den iverksettende organisasjonen. Ved Kontor 1 er arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet også forankret i et tverrfaglig team, mens det ikke er noen slik organisering rundt programmet ved Kontor 2. Her forteller veilederne også at de ikke har fått opplæring, men har måttet finne ut av arbeidet med programmet selv. Veilederne ved Kontor 2 må derfor i større grad tolke og konkretisere myndighetenes målsetninger for oppfølgingen enn veilederne ved Kontor 1. Dette kan minne om det Pressman og Wildavsky (1973) kaller et vetopunkt. Ut fra ovenfra-og ned-perspektivet vil man anta at dette kan trenere iverksettingsprosessen, og innebære risiko for målforskyvninger og lokale løsninger som avviker fra myndighetenes målsetninger. Dette vil man forstå som mislykket iverksetting ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet.

5.3.2 Nedenfra-og-opp

Sett fra nedenfra-og-opp-perspektivet er det viktigste kriteriet for vellykket iverksetting at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet får den bistanden de trenger for å komme i arbeid. Siden Kvalifiseringsprogrammet fremdeles er nytt foreligger det ikke tall for overgang til arbeid for deltakerne fra de to casekontorene. Det er derfor ikke mulig å avgjøre om oppfølgingen er vellykket ut fra dette kriteriet ennå.

Et annet kriterium for vellykket iverksetting kan være om deltakerne selv opplever at de får den hjelpen de ønsker og trenger. Jeg har ikke gjort intervjuer med deltakerne, men jeg har spurt veilederne og tiltaksarrangører hva slags tilbakemeldinger de har fått på oppfølgingen fra deltakerne. Her gir de ansatte ved Kontor 1 og Kontor 2 forskjellige svar. Veilederne ved Kontor 1 sier de har inntrykk av at Kvalifiseringsprogrammet stort sett har vært en grei opplevelse for deltakerne, men at de ikke har fått så mye direkte tilbakemelding på oppfølgingen. Ved Kontor 2 går svarene i to retninger. Veilederne forteller at de har fått god tilbakemelding fra en del deltakere som opplever at de får relevant hjelp på Kvalifiseringsprogrammet, kanskje for første gang. Samtidig forteller veilederne at det er mange deltakere de har vanskelig for å få kontakt med, og som de ikke får fulgt opp så mye som de mener de trenger.

Man kan også tenke seg at kontor der man er fleksible i forhold til hva program kan bestå av og hvordan oppfølgingen skal skje har bedre muligheter til å gi individuelt tilpasset oppfølging. Ved begge kontorene viser veilederne vilje til å tilpasse program og oppfølging etter deltakernes behov, og ved begge kontor ser det også ut til at de har mulighet til dette til en viss grad. Veilederne ved Kontor 2 gir i større grad enn veiledere ved Kontor 1 uttrykk for at de ønsker å være tilgjengelige for deltakerne og bistå dem praktisk i hverdagen. Om dette faktisk fører til mer individuelt tilpasset oppfølging avhenger imidlertid av hvordan disse intensjonene gjennomføres.

Fleksibiliteten til veilederne ved Kontor 2 kan gjøre at enkelte deltakere får god og tett oppfølging, noe tilbakemeldingen fra deltakerne tyder på, men dette ser ikke ut til å gjelde alle. Ved Kontor 2 er også færre av deltakerne i institusjonelle tiltak, og

uttalelser fra veilederne tyder på at deltakerne ikke får så tett oppfølging i praksisbedriftene. Hvis veilederne i slike tilfeller ikke lykkes i å gi oppfølgingen deltakerne har behov for, kan konsekvensene for deltakerne være alvorlige. Dette vil forstås som ”mindre god” oppfølging fra et nedenfra-og-opp-perspektiv (Kjellberg og Reitan 1995:162).

De negative avvikene i oppfølgingsarbeidet ved Kontor 2, det at det mangler systematikk i oppfølgingsarbeidet og at en del deltakere ikke får den oppfølgingen de trenger, er det viktigste ankepunktet mot oppfølgingen ved Kontor 2 sett fra begge perspektivene. Det er naturlig, siden myndighetenes målsetninger er så nært knyttet til arbeidet med deltakergruppen. Her har nedenfra-og-opp-perspektivet bare begrenset potensial for å virke utfyllende og korrigerende i forhold til ovenfra-og-ned-perspektivet som er dominerende i fylkesprosjektets kvalitetsgjennomgang.

Ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet vil man imidlertid betrakte det som positivt at veilederne ved Kontor 2 er fleksible og villige til å tilpasse oppfølgingen etter deltakernes behov. Det at veilederne ved dette kontoret har måttet tolke og konkretisere myndighetenes retningslinjer for oppfølging selv trenger heller ikke oppfattes som problematisk for iverksettingen (jfr. Pressman og Wildawsky 1973). Det kan derimot forstås som et større element av skjønnsutøvelse som lar veilederne tilpasse seg de utfordringene de står overfor mer effektivt. Dette forutsetter selvfølgelig at arbeidssituasjonen for øvrig gjør det mulig å arbeide på denne måten, noe som ikke alltid ser ut til å være tilfelle ved Kontor 2 (Lipsky 2010). Ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet vil man tillegge den positive tilbakemeldingen fra deltakerne ved Kontor 2 større vekt. I de tilfellene hvor veilederne ved Kontor 2 klarer å følge opp deltakerne slik de ønsker, vil oppfølgingen karakteriseres som ”god”, og kanskje bedre enn oppfølgingen ved Kontor 1. Jeg forventet at en grundig undersøkelse av oppfølgingsarbeidet og en analyse ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet kunne nyansere fylkesprosjektets kvalitetsvurdering. Denne forventningen er delvis oppfylt.

5.3.3 Oppsummering

Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet vil det oppfattes som ”god” oppfølging at myndighetenes målsetninger til en viss grad er oppfylt ved begge kontor. Dette sier imidlertid ikke mye om kvaliteten på oppfølgingsarbeidet, siden myndighetenes målsetninger er lite konkrete. Dette gjør det også vanskelig å gi en fullverdig vurdering av kvaliteten på oppfølgingen fra dette perspektivet. De negative avvikene i oppfølgingsarbeidet ved Kontor 2 vil imidlertid oppfattes som elementer av ”mindre god” oppfølging. Det vil oppfattes som uheldig for oppfølgingen at veilederne ved Kontor 2 i større grad må tolke og konkretisere målsetningene for oppfølgingen selv.

Siden Kvalifiseringsprogrammet er så nytt, og siden jeg ikke har intervjuet deltakerne om deres opplevelse av oppfølgingen er det også vanskelig å vurdere om iverksettingen av oppfølgingen er vellykket sett fra et nedenfra-og-opp-perspektiv. De negative avvikene i oppfølgingen ved Kontor 2 vil oppfattes som ”mindre god” oppfølging også fra dette perspektivet. Positiv tilbakemelding fra deltakerne, og vilje og evne til å tilpasse oppfølgingen etter individuelle behov er imidlertid elementer av ”god” oppfølging ved dette kontoret. Det som ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet kan oppfattes som et vetopunkt, at veilederne må tolke og konkretisere retningslinjene for oppfølgingen, kan ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet forstås som en større grad av skjønnsutøvelse. Dette kan legge til rette for vellykket iverksetting, men selvfølgelig bare hvis arbeidssituasjonen ellers gjør det mulig å arbeide på den måten veilederne ønsker. I tilfeller hvor veilederne lykkes med å følge opp på denne måten vil oppfølgingen oppfattes som ”god” fra nedenfra-og-opp-perspektivet, kanskje også bedre enn ved Kontor 1. Forventningen om at en grundig undersøkelse av oppfølgingsarbeidet og en analyse ut fra nedenfra-og-opp-perspektivet kunne nyansere fylkesprosjektets kvalitetsvurdering er delvis oppfylt.

5.4 Hvilke faktorer påvirker gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet?

I dette avsnittet vil jeg undersøke hvordan variablene i iverksettingsmodellen påvirker oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved de to kontorene. Jeg vil forklare både likheter og forskjeller, hvorfor oppgavene løses forskjellig ved de to kontorene, men også hvorfor mange av myndighetenes overordnede målsetninger og rammer for arbeidet er gjennomført ved begge kontorene. Jeg vil særlig fokusere på de forholdene som kan oppfattes som god og mindre god oppfølging ut fra de to iverksettingsperspektivene.

5.4.1 Standarder og målsetninger

Empirien viser at myndighetene gir få konkrete retningslinjer for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, og at det er betydelig variasjon mellom hvordan de to kontorene løser disse oppgavene. Dette ser ut til å bekrefte Van Meter og Van Horns (1975) forventning om at uklare målsetninger fra sentralt hold vil føre til variasjon i lokal iverksetting. Dette er imidlertid ikke i strid med myndighetenes hensikt, siden NAV- kontorene i følge NAVs oppfølgingsstrategi og HPMT skal ha stor handlingsfrihet i hvordan de løser oppfølgingsoppgavene (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:3, AVdir 2010:2). Myndighetenes målsetning om ”tett individuell oppfølging” som en spesiell innsats forankret i sosialfaglige arbeidsmåter og hvilke arbeidsoppgaver den omfatter ser ut til å være gjennomført ved begge kontor. Siden denne arbeidsformen ligner mye på tradisjonelle arbeidsmåter i sosialtjenesten er det imidlertid vanskelig å si om dette er et resultat av myndighetenes målsetninger, eller om de NAV-ansatte uansett ville arbeidet på denne måten de gjorde i sosialtjenesten, eller har lært i utdannelsen. Fra et ovenfra-og-ned-perspektiv vil man anta at det første er tilfellet, og at dette bekrefter antagelsen hos Van Meter og Van Horn (1975:458) om at tiltak vil være lettere å iverksette dersom de innebærer liten grad av forandring fra eksisterende politikk. Ut fra et nedenfra-og-opp-perspektiv vil man anta at det siste er tilfellet.

5.4.2 Ressurser

Det øremerkede tilskuddet som har blitt bevilget til Kvalifiseringsprogrammet i oppstartfasen er ikke ment som en fullstendig finansiering, men til å dekke kommunenes merkostnader med programmet i oppstartfasen. Det utgjør dermed ikke alene det finansielle grunnlaget for iverksettingen (jfr. Van Meter og Van Horn 1975). Empirien viser at ledelsen ved begge kontorene mener tilskuddet er mer eller mindre tilstrekkelig, selv om ledelsen ved Kontor 2 ønsker at de hadde midler til å bruke to hele stillinger på programmet. Uten de øremerkede midlene hadde det neppe, som avdelingsleder ved Kontor 2 påpeker, vært mulig å sette av så mye personalressurser til oppfølging som det har blitt gjort. Dette bekrefter antagelsen i modellen om at ressurser bevilget av myndighetene er avgjørende for vellykket iverksetting (Van Meter og Van Horn 1975:465). Samtidig forteller informanter ved begge kontor at det er problematisk at statlige tiltaksmidler til NAV hadde blitt sterkt redusert i tiden før undersøkelsen. Det ser ut til at disse midlene indirekte kan påvirke oppfølgingen, ved at deltakere ikke kommer fort nok i tiltak, eller at tiltakene de får tilbud om ikke kan gi så tett oppfølging som de trenger. Dette viser at iverksettingen av tiltak eller arbeidsoppgaver ikke er isolert fra ressursituasjonen i organisasjonen for øvrig eller tilstøtende organisasjoner. Effekten av statlige tiltaksmidler vil bli diskutert videre under punkt 5.4.6.

Alle informantene ved begge kontor sier at tilstrekkelige personalressurser og tid er det viktigste for å lykkes med oppfølging. Størrelsen på personalressursene som er avsatt til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i forhold til antall deltakere er omtrent den samme for begge kontor, selv om det er et åpent spørsmål om innsatsen ved Kontor 1 i praksis utgjør mer eller mindre enn ett årsverk. Veilederne ved Kontor 1 også har oppfølgingsansvar for andre brukere. Det er derfor vanskelig å sammenligne arbeidsbelastningen for veilederne ved de to kontorene. Koordinator ved Kontor 2 forteller om en svært vanskelig arbeidssituasjon da kontoret bare hadde avsatt en halv stilling til programmet, og sier at arbeidsdagen er travel også etter at stillingsbrøken ble økt høsten 2010. Her har personalressurser tydeligvis hatt

påvirkning på arbeidet og muligheten til å gi god oppfølging. Dette bekrefter forventningen om at personalressurser vil ha betydning for kvaliteten på oppfølgingen. Det viser også at effekten av sentralt bevilgede midler er avhengig av prioriteringer i den iverksettende organisasjonen. Van Meter og Van Horn (1975:472) illustrerer dette ved å la alle variablene i modellen filtreres gjennom den mellomliggende variabelen ”målforståelse og handlingsvilje”. Størrelsen på personalressursene i seg selv kan derimot ikke forklare forskjeller mellom kontorene på undersøkelsestidspunktet. Siden deltakerne ved Kontor 2 i mindre grad deltar i institusjonelle tiltak og veilederne her i større grad ønsker å ha tett kontakt med dem underveis i praksisperioden er det imidlertid naturlig at oppfølgingen ved dette kontoret krever mer personalressurser. Effekten av personalressursene avhenger av hvordan oppfølgingsoppgavene løses ved hvert kontor.

I begge case ser det også først og fremst ut til å være ressursmessige grunner til at oppfølgingen av deltakerne er satt ut til tiltaksarrangørene. Dette stemmer overens med funn hos Legard m. fl. (2009:34-35). Ved Kontor 2 gir veilederne uttrykk for at dette er uheldig. Det gjør derimot ikke veilederne ved Kontor 1, selv om avdelingsleder sier de ønsker at NAV-kontorene skal gjøre mer oppfølging selv.

5.4.3 Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

Kvalifiseringsprogrammet er et kommunalt tiltak som iverksettes i det statlig-kommunale NAV. Dette tilsier normalt høy grad av lokal handlefrihet, men i oppstartperioden har NAV- kontorenes arbeid med Kvalifiseringsprogrammet blitt fulgt av et egne iverksettingsprosjekter i hvert fylke. Empirien viser at kommunikasjonen mellom ledelsen ved kontorene og fylkesprosjektet har vært tett i oppstartperioden. Det ser ut til å ha vært et visst press for å oppfylle måltall og få til oppfølging med deltakerne, men kontorene ser ut til å ha hatt relativt stor handlefrihet med hensyn til hvordan oppfølgingsoppgavene skal løses. Denne lokale handlefriheten er i tråd med fraværet av konkrete retningslinjer fra myndighetenes side. Det er altså neppe slik at variasjonen mellom kontorene skyldes uklar formidling

av standarder og målsetninger fra fylkesprosjektet (jfr. Van Meter og Van Horn 1975:466).

Empirien tyder på at veilederne ved begge kontorene har satt stor pris på de faglige samlingene som fylkesprosjektet har arrangert, selv om det bare er en av veilederne jeg intervjuet ved Kontor 1 som har deltatt på mer enn en samling. Det ser imidlertid ikke ut til at disse har blitt brukt til å utveksle konkrete løsninger for oppfølgingsarbeidet mellom ansatte forskjellige kontor. De har hovedsakelig vært kanaler for vertikal kommunikasjon, men ikke horisontal. Det samme ser ut til å gjelde erfaringsforumet på NAVs intranett navet. Kommunikasjon gjennom disse kanalene kan derfor neppe forklare forskjeller i oppgaveløsningen mellom de to kontorene. Koordinator ved Kontor 2 har derimot hatt mye uformell kontakt med ansatte ved andre kontor. Dette ser ut til å forklare noen av forskjellene mellom hvordan kontorene løser oppfølgingsoppgavene. Forventningen om at uformell horisontal kommunikasjon med andre kontor påvirker oppfølgingen ser dermed ut til å være oppfylt. Slik kommunikasjon er ikke inkludert i van Meter og van Horns modell. Den bekrefter imidlertid antagelsene hos Hjern og Hull (1982) om at iverksetting kan skje på tvers av organisasjonsgrenser. Samtidig kan tett kommunikasjon mellom fylkesprosjektene og kontorene forklare hvorfor mange av myndighetenes målsetninger for oppfølgingen er gjennomført ved begge kontorene, på tross av lite konkrete retningslinjer og iverksetting i den desentraliserte delen av styringsstrukturen. Dette forutsetter selvfølgelig at likhetene mellom oppgaveløsningen ved kontorene ikke først og fremst skyldes faglig bakgrunn og etatsbakgrunn hos veilederne ved kontorene, som diskutert under punkt 5.4.1.

5.4.4 Egenskaper ved iverksettingsenheten

Ved begge kontorene er bare få av kommunens sosiale tjenester lagt til NAV. Integrasjonsgraden i seg selv kan derfor ikke forklare forskjellene mellom oppgaveløsningen ved kontorene. Det ser heller ikke ut til å ha betydelig effekt hvilke tjenester som er integrert. Ved første øyekast ser rustjenesten som er integrert i ved

Kontor 1 ut til å være mer relevante samarbeidspartnere for Kvalifiseringsprogrammet enn introduksjonsprogrammet ved Kontor 2. Flyktningkonsulenten ved Kontor 2 har foreslått en del deltakere for Kvalifiseringsprogrammet og hjulpet til med en del tekniske oppgaver, men siden ingen kan delta på introduksjonsprogrammet og Kvalifiseringsprogrammet samtidig vil hun ikke ha den rollen i koordineringen av hjelpeapparatet som ruskonsulenten ved Kontor 1 kan ha. Ved Kontor 1 sier også flere av veilederne at det er en stor hjelp å ha ruskonsulentene inne på kontoret og representert i kvalifiseringslaget, siden mange av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har rusproblemer. Koordinator ved Kontor 2 på sin side oppgir imidlertid at hun har et godt samarbeid på uformell basis med rustjenesten i kommunen, og melder ikke om noen koordineringsproblemer med dem. Her ser altså en uformell tverretatlig løsning ut til å fungere like tilfredsstillende som det formaliserte samarbeidet ved Kontor 1. Det er også interessant at et slikt uformelt samarbeid fungerer mellom Kvalifiseringsprogrammet i NAV og sosialtjenesten utenfor NAV, altså på tvers av organisasjonsgrensene, mens det uformelle samarbeidet innad på Kontor 2 ser ut til å fungere dårligere. Uansett viser også dette at iverksetting kan skje tvers av organisasjonsgrenser gjennom uformelle nettverk (jfr. Hjern og Hull 1982). Empirien viser at Kontor 1 satser mer på formalisert tverretatlig samarbeid enn Kontor 2, men siden samarbeidet er helt i startfasen kan dette neppe forklare forskjeller i oppfølgingsarbeidet mellom kontorene på undersøkelsestidspunktet.

Den største forskjellen på organiseringen av Kvalifiseringsprogrammet ved de to kontorene er at arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 1 er lagt til et eget tverrfaglig team. Kontor 1 har dermed et forum der veilederne kan diskutere sitt arbeid med deltakerne med hverandre, og med ansatte fra andre lag og avdelinger. Ved fravær av slik organisering, som ved Kontor 2, kunne man tenke seg at uformell kontakt mellom veilederne kunne fungert på omtrent samme måte (jfr. Alm-Andreassen 2008:20). Dette ser bare delvis ut til å være tilfelle. Empirien viser at veilederne ved Kontor 2, i motsetning til veilederne ved Kontor 1, forteller at de føler

seg alene i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet, og at det generelt er vanskelig å be kolleger om hjelp, særlig med forvaltningsoppgaver.

Problemene med å få veiledning fra kolleger ved Kontor 2 ser ut til å være noe av grunnen til at forvaltningsoppgavene løses mindre godt ved Kontor 2 enn ved Kontor 1. Utover dette er det vanskelig å avgjøre om disse forskjellene kan forklare forskjeller i oppfølgingsarbeidet mellom de to kontorene uten å observere arbeidet direkte. Imidlertid er samarbeid og diskusjon med kolleger noe veilederne ved Kontor 1 sier de setter mest pris på ved teamorganiseringen, og som veilederne ved Kontor 2 sier de savner mest i sitt arbeid. Dette ser ut til å være noe av grunnen til at arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet var vanskelig å komme i gang med ved Kontor 2 enn ved Kontor 1. Det ser altså ut til at fraværet av muligheten til å diskutere arbeidet med kolleger, uformelt eller i et formalisert forum, kan forklare hvorfor arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet, inkludert oppfølgingen av deltakerne, lenge gikk dårligere ved Kontor 1 enn Kontor 1. Disse to effektene er imidlertid ikke mulig å skille fra hverandre ut fra det empiriske materialet i denne undersøkelsen. Det er også mulig at den tverrfaglige organiseringen ved Kontor 1 har en effekt på det uformelle samarbeidsmiljøet på kontoret, men det er det ikke mulig å avgjøre ut fra empirien i denne undersøkelsen.

Ved begge kontor har de fleste veilederne sosialfaglig utdanning og/eller bakgrunn i sosialetaten, og begge steder forteller veilederne at de drar nytte av erfaring og utdanning i oppfølgingsarbeidet. Dette er i overensstemmelse med funn hos Legard m. fl. (2009:28-29). Utdanning og etatsbakgrunn alene kan derfor ikke forklare variasjoner mellom kontorene. Derimot kan det forklare hvorfor arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingen av deltakerne begge steder har en tydelig sosialfaglig profil. Ingen av veilederne har lang erfaring med statlige arbeidsmarkedstiltak, og ved begge kontor er det veiledere som er usikre på hva de forskjellige tiltakene går ut på og hva slags oppfølging deltakerne får der. Statlige ansatte med arbeidsfaglig kompetanse er imidlertid involvert i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet begge steder. Ved Kontor 1 er denne deltakelsen mer

formalisert ved at en statlig tiltakskonsulent sitter i kvalifiseringslaget, og sannsynligvis mer omfattende enn ved Kontor 2, men ved Kontor 2 ser koordinator selv ut til å ha godt med kontakter i det lokale næringslivet. Begge kontorene benytter statlige tiltak i stor grad, så det er tydelig at manglende arbeidsfaglig kompetanse ikke er et hinder for dette. Utsagn fra veilederne tyder heller ikke på at manglende kjennskap til det statlige tiltaksapparatet er grunnen til at veilederne overlater mye av oppfølgingen til tiltaksarrangør når deltakere er i statlige tiltak. Funnene hos Legard m. fl. (2009:35,95) blir altså ikke bekreftet i empirien, og forventningen blir ikke oppfylt.

Som nevnt i kapittel 4 under variabelen ”handlingsvilje og målforståelse” ser avdelingslederen ved Kontor 1, som er utdannet sosionom og har bakgrunn i AVdir, ut til å ha et sterkere engasjement for Kvalifiseringsprogrammet enn avdelingslederen ved Kontor 2. Om dette igjen påvirker oppfølgingen vil bli diskutert under punkt 4.47.

5.4.5 Strukturelle faktorer

Empirien viser at det ikke er tiltakstilbudet i de to kommunene i seg selv som er den viktigste begrensningen for valg av tiltak, men at statlige tiltaksmidler har blitt redusert. Ressurssituasjonen ser ut til å være vanskeligere ved Kontor 2 enn ved Kontor 1. Dette ser ut til å være en av grunnene til at så få av deltakerne ved Kontor 2 er i institusjonelle tiltak. Det kommunale tiltakstilbudet er beskjedent i begge kommuner. Dette oppleves som et større problem ved Kontor 2, der et kommunalt avklaringstiltak ble lagt ned ved årsskiftet, slik at det nå ikke finnes kommunale tiltak til deltakere over 25 år. Mangelen på institusjonelle tiltak, både statlige og kommunale, ser ut til å være noe av grunnen til at veilederne ved Kontor 2 ønsker å gjøre mer oppfølging selv enn ved Kontor 1.

Ved begge kontorene har deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet stort behov for oppfølging, men deltakergruppen ved Kontor 2 ser ut til å være noe svakere enn ved Kontor 1. Dette kan også være en av grunnene til at veilederne mener det er nødvendig å følge deltakerne tettere. Behovsprofilen til målgruppen for

Kvalifiseringsprogrammet er imidlertid ikke bare et resultat av sosiale forhold i kommunen, men også NAV- kontorenes forståelse og operasjonalisering av målgruppen, altså hvem de mener Kvalifiseringsprogrammet skal rettes mot, og hvem de velger å ta inn (Legard m. fl. 2009:46). Dette forholdet vil jeg diskutere videre under neste punkt. Det at det er flere unge deltakere og flere deltakere med innvanderbakgrunn ved Kontor 2 ser bare i begrenset grad ut til å forklare forskjeller i oppfølgingen. Det kan imidlertid tenkes at problemene med å nå de unge deltakerne ved Kontor 2 kunne vært unngått hvis flere av dem hadde fått tett oppfølging i et institusjonelt tiltak der de ansatte hadde hatt anledning til å hente dem hjemme.

5.4.6 Handlingsvilje og målforståelse

Ved begge kontor er målforståelsen hos både veiledere og avdelingsledere i stor grad i overensstemmelse med myndighetenes målsetninger. Alle informantene sier at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har stort behov for bistand og skal ha ”tett individuell oppfølging.” Det finnes imidlertid variasjoner i den lokale målforståelsen. Veilederne ved de to kontorene legger forskjellig vekt på de ulike delene av oppfølgingsoppgavene, og har forskjellig forståelse av sin egen rolle mens deltakerne er i tiltak. I tillegg ser arbeidsrettingen i Kvalifiseringsprogrammet ut til å være mindre konsekvent ved Kontor 2, og man retter seg i større grad mot svakere deltakere. Det virker naturlig å se disse to variasjonene i sammenheng. Svakere deltakere vil ha større behov for tett oppfølging i hverdagen, og arbeid vil kanskje ikke være et realistisk mål for alle. Sterkere deltakere vil derimot kreve mindre bistand når de først har fått et individuelt tilpasset program.

Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet vil man anta at dette skyldes lite konkrete retningslinjer og tvetydige signaler fra myndighetenes side (Van Meter og Van Horn 1975:465-466). Som vist finnes det få konkrete retningslinjer for oppfølgingsarbeidet, og myndighetenes definisjon av målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet er også relativt åpen for lokale tolkninger. Bryn (2008:103) viser også i sin analyse av regjeringens argumentasjon rundt lanseringen av Kvalifiseringsprogrammet at fokuset

på lavterskeltiltak som ikke er direkte arbeidsrettede for de svakeste deltakerne ble tonet ned fra den ene beslutningsfasen til den andre, det vil si fra stortingsmeldingen (St. Meld. nr. 9 (2006-2007)) til odelstingsproposisjonen (Ot. prp. nr. 70 (2006-2007)). Her står arbeidsrettede tiltak mer sentralt. Samtidig vil de lokale definisjonene av deltakergruppen være påvirket av hvem som mottar sosialhjelp i de enkelte kommunene, og dermed er potensielle deltakere i Kvalifiseringsprogrammet, og hva slags problematikk de representerer (jfr. Ohrem-Naper 2010). Siden jeg ikke har tilgang til førstehåndsdata om deltakergruppene og de øvrige sosialhjelpsmottakerne i casene, kan jeg ikke vurdere om dette er tilfelle her. En slik påvirkning ville imidlertid bekreftet antagelsen hos Van Meter og Van Horn (1975) om at strukturelle forhold påvirker lokal gjennomføring gjennom iverksetternes målforståelse og handlingsvilje. S

om diskutert under punkt 5.2 virker det naturlig at veilederne ved Kontor 2, der de fleste deltakerne har arbeidspraksis i ordinære bedrifter, ønsker å følge deltakerne tett i tiltaksperioden. Ved Kontor 1 er deltakerne i større grad i institusjonelle tiltak, og inntrykket fra intervjuene er at veilederne ikke ser noe stort behov for tettere oppfølging fra dem selv. Målforståelsen ser altså ut til å være påvirket av tiltakstilbudet, som igjen er påvirket av statlige tiltaksmidler.

Det ser ut til at forskjellene i målforståelse til en viss grad kan forklare forskjellene mellom oppgaveløsningen ved de to kontorene. Veilederne ved Kontor 2 gjør mer for å være tilgjengelige for deltakerne mens de er i tiltak, og de har bistått deltakere med praktiske oppgaver i større grad enn ved Kontor 1. Samtidig er det disse oppgavene veilederne ved dette kontoret virker mest frustrerte over å ikke få gjort godt nok. Det kan se ut som det er et misforhold mellom veiledernes målforståelse og den oppfølgingen de klarer å gi. Ved begge kontorene gir veilederne uttrykk for at de mener tett oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet er viktig, og at de ønsker å prioritere denne oppgaven. Veiledernes handlingsvilje kan altså ikke forklare forskjeller mellom de to kontorene. Derimot tyder intervjuene med avdelingslederne og veilederne på at avdelingsleder ved Kontor 1 har mer eierskap og engasjement for

både Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingsoppgavene. Dette kan være en av grunnene til at man skal ha en systematisk satsing på HPMT ved dette kontoret, men ikke ved Kontor 2. Det kan også, hvis resten av ledelsen på kontoret har tilsvarende holdninger, være en av grunnene til at Kontor 2 satte av mindre personalressurser til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet i oppstartfasen. Det er naturlig å se disse forskjellene i handlingsvilje i sammenheng med avdelingsledernes faglige bakgrunn og etatsbakgrunn, som diskutert under punkt 4.7. Også her ser det ut til at Van Meter og Van Horns forventning om at alle variabler i modellen filtreres gjennom iverksetternes målforståelse og handlingsvilje, blir bekreftet (Van Meter og Van Horn 1975:472).

5.4.7 Oppsummering

Myndighetenes målsetninger er til en viss grad gjennomført ved begge case, men med variasjoner mellom kontorene. Ut fra ovenfra-og-ned-tilnærmingen vil man anta at dette er fordi myndighetenes målsetninger påvirker gjennomføringen.

Ressursene som er bevilget til arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ser ut til å påvirke gjennomføringen, men kan ikke alene forklare forskjeller mellom de to casene. Det er interessant å se at statlige tiltaksmidler, som ikke i utgangspunktet er en del av myndighetenes ressursinnsats mot Kvalifiseringsprogrammet, indirekte kan påvirke oppfølgingen. Funn fra Kontor 2 tyder på at forventningen om at tilstrekkelige personalressurser er det viktig for å lykkes med oppfølging stemmer, men dette påvirkes også av måten kontorene løser oppfølgingsoppgavene på (jfr. Rambøl 2008:13). Som forventet gjør ressurs hensyn at tiltaksarrangører tar seg av mye av oppfølgingen av deltakerne. Van Meter og Van Horn (1975) antar at standarder og målsetninger og ressurser utgjør utgangspunktet for iverksetting. For ressurser ser dette ut til å være tilfelle, men for standarder og målsetninger er det usikkert om denne forventningen finner støtte i mine funn.

Kommunikasjon mellom fylkesprosjektet og kontorene kan neppe forklare forskjeller i lokal gjennomføring. Fra et ovenfra-og-ned-perspektiv vil man derimot anta at

denne kommunikasjonen kan forklare hvorfor myndighetenes målsetninger til en viss grad er gjennomført ved begge kontorene. Uformell horisontal kommunikasjon mellom koordinator ved Kontor 2 og ansatte ved andre kontor ser ut til å forklare enkelte forskjeller mellom hvordan de to kontorene løser oppfølgingsoppgavene, slik man vil forvente fra nedenfra-og-opp-perspektivet.

Egenskaper ved iverksettingsenheten er en omfattende variabel, hvor noen elementer kan forklare forskjeller mellom kontorene, mens andre ikke kan det.

Integrasjonsgraden mellom statlige og kommunale tjenester kan ikke i seg selv forklare forskjeller i oppgaveløsningen. Hvilke sosiale tjenester som er integrert i NAV ser heller ikke ut til å påvirke koordineringen av hjelpeapparatet. Det uformelle samarbeidet med rustjenesten ved Kontor 2 ser ut til å fungere like tilfredsstillende som samarbeidet med den integrerte rustjenesten ved Kontor 1. Organiseringen i tverrfaglige team sammen med et arbeidsmiljø ser ut til å forklare noen av forskjellene mellom kontorene, men det er ikke mulig å skille de to effektene fra hverandre.

Forventningen om at veiledernes sosialfaglig utdanning og bakgrunn i sosialetaten vil påvirke oppfølgingsarbeidet ser ut til å være oppfylt ved begge kontor (jfr. Legard m. fl. 2009:28-29). Det ser ikke ut til at veiledernes utdanning og etatsbakgrunn hindrer kontorene i å ta i bruk statlige tiltak eller å følge opp deltakere i slike tiltak. Denne forventningen er altså ikke oppfylt (jfr Legard m. fl. 2009:35, 95).

Strukturelle faktorer ser ut til å forklare noe av forskjellene mellom kontorene, men denne effekten er ikke isolert fra effekten av andre variabler. Tiltakstilbudet i seg selv er relativt godt rundt begge kontor, men kutt i statlige tiltaksmidler og et beskjedent kommunalt tiltakstilbud gjør det begrenset hva slags tiltak særlig Kontor 2 kan benytte seg av. Dette ser ut til å være noe av grunnen til at veilederne ved Kontor 2 ønsker å følge opp deltakerne tettere mens de er i tiltak. En svakere deltakergruppe ved Kontor 2 kan også være en av grunnene til at veilederne her ønsker å gi tettere oppfølging under tiltaksperioden, men det er usikkert hvor mye av denne effekten som går gjennom målforståelsen hos de ansatte ved dette kontoret.

Handlingsvilje og målforståelse ser ut til å forklare flere forskjeller i gjennomføringen. Forventningen hos Van Meter og Van Horn (1975) om at de øvrige variablene i modellen filtreres gjennom denne variabelen ser ut til å være oppfylt.

I tråd med mine forventninger har det ikke vært mulig å isolere ett forhold som alene kan forklare forskjellene mellom oppfølgingen ved de to kontorene. Flere variabler har vist seg å ha effekt. Noen variabler ser ut til å virke i kombinasjon med hverandre, slik at effekten de har på avhengig variabel er betinget av verdien på andre variabler.

Dette gjelder også for de forholdene som kan forstås som god og mindre god oppfølging ut fra ovenfra-og-ned, og nedenfra-og-opp- perspektivene. Manglende opplæring og et arbeidsmiljø der det er vanskelig å spørre kolleger om hjelp kan være grunnen til at forvaltningsoppgaver utføres mindre godt ved Kontor 2 enn Kontor 1. At veilederne ved Kontor 2 i større grad må tolke og konkretisere målsetningene for oppfølgingen selv, ser ut til å skyldes en kombinasjon av ledernes handlingsvilje, arbeidsmiljø og organisering av programmet. Det er heller ikke mulig å isolere en grunn til at det finnes flere negative avvik i oppfølgingsarbeidet ved Kontor 2, og at veilederne ved Kontor 2 i noen tilfeller er mer fleksible overfor deltakernes ønsker og behov. Dette ser ut til å skyldes en kombinasjon av personalressurser og veiledernes målforståelse. Denne er igjen påvirket av flere variabler, som diskutert under punkt 5.4.6.

Funnene fra dette punktet er oppsummert i disse tabellene:

Tabell 5.1: Hvilke faktorer påvirker gjennomføringen av oppfølgingsarbeidet?

Uavhengige variabler	Påvirkning
Standarder og Målsetninger	Enkelte målsetninger er gjennomført ved begge case, men usikkert om dette er en effekt av målsetningene eller en fortsettelse av arbeidsmåter veilederne kjenner fra sosialtjenesten eller fra utdannelsen.
Ressurser	Personalressurser påvirker oppfølgingen, men størrelsen på personalressursene alene kan ikke forklare forskjeller mellom kontorene. Statlige tiltaksmidler ser ut til å påvirke hvilke tiltak kontorene kan benytte seg av, og ser ut til å ha en sterkere effekt enn midlene som er bevilget til Kvalifiseringsprogrammet. Personalressurser ser ut til å være grunnen til at tiltaksarrangørene gjør mye oppfølging i begge case.
Kommunikasjon mellom iverksettings-enhetene	Fra ovenfra-og-ned-perspektivet vil man anta at kommunikasjon mellom fylkesprosjektet og kontorene kan forklare hvorfor enkelte målsetninger har blitt gjennomført ved begge case, Uformell horisontal kommunikasjon med ansatte ved andre kontor ser ut til å forklare noen av forskjellene mellom kontorene.
Egenskaper ved iverksettings-enheten	Verken integrasjonsgrad eller hvilke sosiale tjenester som er integrert i NAV ser ut til å kunne forklare forskjeller mellom kontorene. Tverrfaglig teamorganisering sammen med arbeidsmiljø ser delvis ut til å forklare hvorfor forvaltningsoppgaver har blitt løst mindre godt ved Kontor 2. Veiledernes utdanning og etatsbakgrunn ser ut til å kunne forklare hvorfor oppfølgingen ved begge kontor har en sosialfaglig profil. Manglende arbeidsfaglig kompetanse hindrer ikke noen av kontorene i å benytte seg av statlige arbeidsmarkedstiltak, og ser ikke ut til å være grunnen til at veilederne ikke følger opp deltakerne mer enn de gjør mens de er i tiltak.
Strukturelle forhold	Mangel på statlige tiltaksmidler og kommunale tiltak og en svak deltakergruppe ser ut til å forklare hvorfor veilederne ved Kontor 2 ønsker å følge opp deltakerne mer i tiltaksperioden. Denne effekten ser ut til å gå gjennom veiledernes målforståelse.
Handlingsvilje og målforståelse	Avdelingsledernes handlingsvilje og veiledernes målforståelse ser ut til å være viktig for å forklare variasjoner mellom kontorene. Effekten av flere andre variabler går gjennom denne variabelen. Avdelingsledernes utdanning og etatsbakgrunn ser ut til å forklare forskjeller i deres handlingsvilje. Statlige tiltaksmidler, deltakergruppen, og myndighetenes målsetninger ser ut til å forklare forskjeller i veiledernes målforståelse.

Tabell 5.2: Hva kan forklare ”god” og ”mindre god” oppfølging?

Avhengig variabel	Uavhengige variabler
Veilederne ved Kontor 2 må i større grad selv tolke myndighetenes målsetninger.	Avdelingsledernes handlingsvilje, egenskaper ved iverksettingsenheten
Forvaltningsoppgaver utført bedre ved Kontor 1 enn ved Kontor 2.	Opplæring, tverrfaglig organisering og arbeidsmiljø
Flere negative avvik i oppfølgingsarbeidet ved Kontor 2	Personalressurser og veiledernes målforståelse.
Noe mer fleksibilitet i forhold til deltakernes behov ved Kontor 2	Veiledernes målforståelse

5.5 Ovenfra-og-ned eller nedenfra-og-opp?

Som diskutert i kapittel 2 står ikke de to iverksettelsesperspektivene, ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp, nødvendigvis i motsetning til hverandre. Perspektivene kan like godt forstås som forskjellige måter å betrakte iverksettelsesprosesser på, enn som motstridende oppfatninger om hva iverksetting er (Kjellberg og Reitan 1995:161-162). Iverksettelsesperspektivet i denne oppgaven ligger nærmest et ovenfra-og-ned-perspektiv, men har også elementer fra nedenfra-og-opp-perspektivet.

Under punkt 5.3 diskuterte jeg om oppfølgingsarbeidet ved kontor 1 og kontor 2 kan forstås som vellykket iverksetting ut fra de normative anbefalingene i de to perspektivene. I dette avsnittet vil jeg vurdere empirien ut fra de mer deskriptive aspektene ved teorien. Er iverksettingen av oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 1 og Kontor 2 en prosess som går mest ovenfra og ned eller nedenfra og opp?

De to iverksettelsesperspektivene skiller seg fra hverandre på to viktige punkter i måten iverksettelsesprosessen betraktes på. For det første i oppfatningen om hva som

er utgangspunkt for iverksettingsprosessen, og hvordan studiet av iverksetting skal avgrenses. For det andre i antagelsene om hva som utgjør den iverksettende enheten og hvilke forhold som vil være mest avgjørende for iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1995:161-162).

I følge ovenfra-og-ned-perspektivet er utgangspunktet for iverksettingen sentralt formulerte vedtak som spres i utover og nedover i organisasjonen (Offerdal 2005:258). Iverksettingsprosessen har dermed et klart startpunkt i lanseringen av vedtak, med lokal operasjonalisering og aktivitet som et naturlig sluttunkt. Dette tilsvarer fase tre til fase seks etter Kjellberg og Reitans inndeling (Kjellberg og Reitan 1995:18). Innen nedenfra-og-opp-perspektivet er utgangspunktet heller problemoppfatninger og problemløsningsstrategier på det nederste nivået i organisasjonen (Offerdal 2005:262). Bidrag innenfor denne retningen opererer ofte med en videre definisjon av iverksetting. Startpunktet kan være utfordringer eller brukergrupper på grasrotnivå, som siden fører til at tiltak blir vedtatt på sentralt nivå. Ferdig operasjonalisering av vedtak er ikke et endepunkt, man studerer også tilbakeføring av erfaring og videreutvikling av tiltaket, det vil si alle sju fasene Kjellberg og Reitan skiller mellom (Kjellberg og Reitan 1995:153, 134).

Ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet vil man betrakte lanseringen av Kvalifiseringsprogrammet, eventuelt også NAV- reformen, som startpunktet for iverksettingsprosessen. På en måte er dette riktig. Selv om mange av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet har vært i kontakt med sosialtjenesten før, representerer NAV- kontoret og Kvalifiseringsprogrammet en ny kontekst rundt arbeidet med gruppen. Noen av oppfølgingsoppgavene ble også innført med reformen og programmet, som bruk av Arena og kunnskap om og koordinering av statlige tiltak. Samtidig forteller veiledere ved begge kontor at de arbeider på samme måte med deltakerne som de er vant til fra sosialtjenesten. Det at arbeidet har røtter i arbeidsmåter på lokalt nivå, og ikke bare i retningslinjer fra sentralt hold, er et trekk av iverksetting nedenfra-og-opp. Dette understrekes av at det gis få konkrete retningslinjer for arbeidet. Den lokale operasjonaliseringen skal ha utgangspunkt i

brukernes behov (AVdir og Sosial og Helsedirektoratet 2007:3, AVdir 2010:2). Kvalifiseringsprogrammet som tiltak og oppfølgingsmetodikken HPMT er også utviklet med bakgrunn i erfaringer fra forsøksvirksomhet i sosialtjenesten (St. Meld. nr 9 (2006-2007):219, Aasen m. fl. 2010). Noen av forsøkene, som tiltaket TIO og Ny Sjanse var initiert fra sentralt hold, mens andre, som tiltaksenheten "Arbeid og Kompetanse" i Trondheim kommune ble utviklet på lokalt nivå (Aasen m. fl. 2010). Erfaringer fra bakkeplan ser altså ut til å ha blitt tatt inn i utformingen av Kvalifiseringsprogrammet, slik Elmore (1980) beskriver. Dette utgjør et nedenfra-og-opp-element i iverksettingen. Om dette elementet blir ivaretatt videre vil imidlertid avhenge av om lokale erfaringer fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet blir tilbakeført når videre retningslinjer for programmet skal utformes, det som utgjør fase sju i Kjellberg og Reitans (1995:134) inndeling.

Innen ovenfra-og-ned-perspektivet antar man gjerne at den iverksettende enheten er klart definert, og mer eller mindre identisk med en eller flere formelt avgrensede organisasjoner. Innenfor nedenfra-og-opp perspektivet er det derimot et sentralt poeng at iverksetting ofte skjer på tvers av organisasjonsgrenser og gjennom uformelle nettverk (Kjellberg og Reitan 1995:162, Hjern og Hull 1982). Det er den kommunale sosialtjenesten og NAV som har ansvaret for oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, og som finansierer den. Det at mye av oppfølgingen skjer i regi av tiltaksarrangørene, og at deltakerne gjerne deltar i flere forskjellige tiltak og aktiviteter i programperioden, gjør imidlertid at selve utføringen av oppfølgingsarbeidet er delt mellom mange aktører. Det at offentlige tjenester i større grad produseres av ikke-offentlige aktører er et sentralt element i de siste tiårenes reformer av offentlig sektor (Peters 2001:39). Å koordinere et slikt fragmentert tjenesteapparat er en av de viktigste utfordringene ved slike tiltak som Kvalifiseringsprogrammet tilhører (Eichhorst m. fl. 2008:13). Det meste av dette samarbeidet er formalisert gjennom avtaler mellom NAV og andre etater og tiltaksarrangører, og representerer ikke noen uformell iverksettingsstruktur, som dem Hjern og Hull (1982) beskriver. Empirien i denne undersøkelsen viser imidlertid at uformell kommunikasjon mellom ansatte ved forskjellige kontor, og mellom NAV og

sosialtjenesten også kan spille en rolle i iverksettingen. De faglige forumene på fylkesnivå og diskusjonsforumet på Navs intranett kan forstås som forsøk for å legge til rette for horisontal kommunikasjon og erfaringsutveksling, men ut fra empirien ser det ut til at de i mindre grad har blitt brukt på denne måten, og mer som en vertikal kommunikasjonskanal.

5.5.1 Oppsummering

Iverksettingen av oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet kan sies å ha preg av begge iverksettingsperspektivene. Selv om mange ansatte i NAV har arbeidet med denne målgruppen før, er lanseringen av programmet og NAV-reformen er en ny ramme om dette arbeidet. Selv om mange organisasjoner er involvert i arbeidet rundt deltakerne er forholdet mellom disse som oftest formalisert. Dette er trekk man gjerne fokuserer på innen ovenfra-og-ned-perspektivet. Samtidig viser empirien at oppfølgingsarbeidet slik det utføres ved casekontorene ikke bare har røtter i offentlige vedtak og retningslinjer, men i de ansattes eget arbeid med gruppen slik de kjenner det fra sosialtjenesten. Erfaringer fra forsøksvirksomhet i sosialtjenesten er også lagt til grunn for utformingen av Kvalifiseringsprogrammet og HPMT, og mine funn viser at uformell horisontal kommunikasjon på tvers av organisasjonsgrensene ser ut til å ha spilt en viss rolle i iverksettingsprosessen. Dette er trekk som vektlegges i nedenfra-og-opp-perspektivet.

6. Oppsummering og konklusjon

I dette kapitlet vil jeg oppsummere funnene i oppgaven og vurdere om forskningsdesignet har vært hensiktsmessig til å besvare problemstillingen. Jeg vil også vurdere om mine funn har noen implikasjoner for iverksettingsteorien og for det videre arbeidet med og forskningen på Kvalifiseringsprogrammet.

6.1 Oppsummering

I oppgaven har jeg undersøkt oppfølgingen av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ved to NAV-kontor. Undersøkelsen er avgrenset til perioden mellom etablering av NAV- kontor og oppstart av Kvalifiseringsprogrammet september 2009 til undersøkelsestidspunktet i februar 2011. I valg av case har jeg tatt utgangspunkt i en vurdering en representant for fylkesprosjektet har gjort av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene. Ifølge denne vurderingen drev Kontor 1 og Kontor 2 henholdsvis ”god” og ”mindre god” oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet. Jeg har undersøkt hvordan oppfølgingsoppgavene har blitt løst ved de to kontorene, hvilke elementer ved dette arbeidet som eventuelt kan sies å være god og mindre god oppfølging, og hvilke forhold som ser ut til å påvirke oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene. Som teoretisk rammeverk for oppgaven har jeg brukt iverksettingsteori og en analysemodell av Van Meter og Van Horn (1975).

6.1.1 Hvordan gjennomføres oppfølgingen?

Det generelle inntrykket er at både veiledere og avdelingsledere ved begge kontorene ønsker å gi deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet ”tett individuell oppfølging.” Det ser også ut til at de ansatte ved begge kontorene har relativt lik oppfatning av hvilke oppgaver dette innebærer, og at disse oppgavene blir gjennomført ved begge kontorene. Myndighetenes målsetninger for arbeidet er dermed til en viss grad gjennomført ved begge casekontorene.

Kvalifiseringsprogrammet har blant annet blitt beskrevet som et forsøk på å integrere det arbeidsfaglige og det sosialfaglige arbeidet i NAV (Langeng og Stene 2010:279). Ved begge kontorene har oppfølgingsarbeidet som Legard m. fl. (2009) beskriver, en sosialfaglig profil, og veilederne som har oppfølging med deltakerne har sosialfaglig utdanning og etatsbakgrunn. Mens veilederne ved Kontor 1 gir uttrykk for at vilkårene for å jobbe sosialfaglig har blitt bedre etter reformen, sier veilederne ved Kontor 2 det motsatte. Situasjonen ved Kontor 2 minner om den fortrengingen av sosialfaglige arbeidsmåter i NAV som Røysum (2009) beskriver. I motsetning til hva funn hos Legard m. fl. (2009) kunne tyde på, ser det imidlertid ut til at den sosialfaglige profilen på arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingen av deltakerne er et hinder for å benytte seg av det statlige tiltaksapparatet.

Det er betydelige forskjeller mellom hvordan oppfølgingsoppgavene løses ved de to kontorene. Ved Kontor 1 skjer koordineringsoppgavene, koordinering av hjelpeapparatet og kontakten med tiltakene stort sett i formelle former, mens ved Kontor 2 skjer mer av kontakten med hjelpeapparat og tiltaksarrangører på uformell basis. Ved Kontor 1 ser forvaltningsoppgavene ut til å fungere godt, mens ved Kontor 2 er registreringen i Arena til dels mangelfull. Begge steder tar tiltaksarrangører eller andre aktører seg av mye av den tette kontakten med deltakerne mens de er i tiltak. Kontor 1 benytter i stor grad institusjonelle tiltak slik at deltakerne ved dette kontoret får oppfølging av ansatte hos tiltaksarrangørene. Ved Kontor 2 er de fleste deltakerne derimot i arbeidspraksis i ordinære bedrifter. Veilederne ved dette kontoret forteller at de ønsker å ta seg av mer av den tette kontakten mens deltakerne er i tiltak. Slik ligger arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 2 nært til det Alm Andreassen (2008) kaller som det *bistandsorienterte* NAV-kontoret, selv om dette ikke ser ut til å gjelde for kontoret som helhet. Arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved Kontor 1 ser dermed ut til å ligge nærmere det *forvaltningsorienterte* NAV-kontoret (Alm Andreassen 2008).

Mine funn tyder på at veilederne ved Kontor 2 sliter med å følge opp deltakerne slik de ønsker innenfor den rammen kontoret byr på, både i organisatorisk og med hensyn

til ressurser. Det ser ut til å være flere negative avvik i oppfølgingsoppgavene ved dette kontoret enn ved Kontor 1, tilfeller hvor veilederne ikke lykkes i å følge opp deltakerne slik de ønsker. Dette gjelder både *koordinerings og forvaltningsoppgavene* og i den tette kontakten med deltakerne, *møtet med deltakerne*. Veilederne ved Kontor 1 gir i større grad uttrykk for at de er fornøyd med arbeidssituasjonen sin og oppfølgingsarbeidet på kontoret som helhet enn veilederne ved Kontor 2 gjør.

6.1.2 Hvilke trekk ved oppfølgingsarbeidet kan sies å være god og mindre god oppfølging?

Min vurdering ut fra et ovenfra-og-ned- og nedenfra-og-opp-perspektiv støtter til en viss grad fylkesprosjektets vurdering av kvaliteten på oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene. Fra et ovenfra-og-ned-perspektiv kan iverksettingen til en viss grad forstås som vellykket ved begge kontorene. Imidlertid sier ikke dette nødvendigvis så mye om kvaliteten på arbeidet siden myndighetenes målsetninger for arbeidet er lite konkrete. Ved Kontor 2 ser det ut til å være flere avvik i negativ retning i gjennomføringen av oppfølgingsoppgavene, både koordinering og forvaltningsoppgaver og den tette kontakten med deltakerne. Ved Kontor 2 må veilederne i større grad tolke og konkretisere myndighetenes målsetninger enn veilederne ved Kontor 1. Dette minner om det Pressman og Wildawsky (1973) kaller vetopunkt. Disse forholdene gjør at oppfølgingen ved Kontor 2 kan forstås som mindre god enn oppfølgingen ved Kontor 1 ut fra ovenfra-og-ned-perspektivet.

Det er vanskelig å gi en fullverdig vurdering av oppfølgingsarbeidet fra et nedenfra-og-opp-perspektiv med fra det empiriske materialet jeg har samlet inn. Også fra dette perspektivet vil de negative avvikene i oppfølgingsarbeidet ved Kontor 2 oppfattes som ”mindre god” oppfølging. Ved begge kontorene ser det til en viss grad ut til å være mulig å tilpasse program og oppfølging til deltakernes individuelle behov, men ved Kontor 2 er det begrenset hvilke tiltak og aktiviteter man har å benytte seg av. Samtidig vil det vil det oppfattes som ”god” oppfølging at veilederne ved Kontor 2 er fleksible og villige til å bistå deltakerne i hverdagen og tilpasse program og

oppfølging etter deltakernes behov innenfor de begrensningene rammene de har å spille på. Det samme vil den positive tilbakemeldingen fra deltakerne ved Kontor 2. Det som fra et ovenfra-og-ned-perspektiv kan forstås som et vetopunkt ved Kontor 2, kan fra et nedenfra-og-opp-perspektiv forstås som en større grad av skjønnsutøvelse, som kan legge til rette for vellykket iverksetting (Lipsky 2010).

Til en viss grad kan altså nedenfra-og-opp-perspektivet nyansere fylkesprosjektets kvalitetsvurdering, som ligger tett opp til et ovenfra-og-ned-perspektiv. Siden myndighetenes målsetninger i dette tilfellet er tett knyttet opp til arbeidet med deltakergruppen, er det imidlertid naturlig at vurderingene i de to perspektivene ligger nært opp til hverandre.

6.1.3 Hva påvirker oppfølgingen?

Flere av variablene i iverksettingsmodellen ser ut til å ha effekt på oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene. I tråd med forventningene kan ikke en variabel alene forklare forskjellene mellom de to kontorene. De skyldes effekten av flere variabler, alene og i kombinasjon med hverandre.

Ressursene som er bevilget til Kvalifiseringsprogrammet i oppstartfasen har gjort det mulig å avsette personalressurser av en viss størrelse til oppfølgingsarbeidet. Dette ser ut til å kunne forklare hvorfor oppfølgingsoppgavene til en viss grad blir gjennomført i tråd med myndighetenes målsetninger ved begge kontorene. Når mye av oppfølgingen tas hånd om av tiltaksarrangører ser det også ut til å skyldes manglende personalressurser ved kontoret. Situasjonen ved Kontor 2 før stillingsbrøken ble utvidet bekrefter oppfølgingen om at tilstrekkelige personalressurser er avgjørende for å lykkes med oppfølgingsarbeidet. Dette viser også at effekten av sentralt bevilgede ressurser er avhengig av prioriteringer på lokalt nivå. Veiledernes faglige bakgrunn og etatsbakgrunn ser ut til å forklare hvorfor arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet og oppfølgingsarbeidet ved begge kontor har en sosialfaglig profil.

Andre variabler har det vært vanskelig å påvise noen effekt av. Myndighetenes målsetninger er som sagt til en viss grad gjennomført i begge case, men det er vanskelig å si om dette skyldes målsetningene i seg selv, eller at veilederne har fortsatt å arbeide på den måten de kjenner fra sosialtjenesten. Fra et ovenfra-og-ned-perspektiv vil man anta at det første, mens fra et nedenfra og opp-perspektiv vil man anta at det siste er tilfellet. Av samme grunn er det vanskelig å vite om kommunikasjonen mellom fylkesprosjektet og kontorene kan forklare hvorfor myndighetenes målsetninger til en viss grad er gjennomført i begge case. Hvor mange og hvilke av kommunens sosiale tjenester som er lagt til NAV ser ikke ut til å forklare forskjeller mellom kontorene. Det samme gjelder tiltakstilbudet rundt de to kontorene i seg selv. Det ser heller ikke ut til at veiledernes sosialfaglige bakgrunn hindrer dem i å søke inn deltakere på statlige tiltak eller følge opp deltakere som deltar i slike tiltak. Det er også for tidlig å si om graden av formalisert tverretattlig samarbeid har noen effekt på koordineringen av hjelpeapparatet.

Kutt i statlige tiltaksmidler har gjort det vanskeligere å finne relevante tiltak til deltakerne ved begge kontor, men ser ut til å ramme hardere ved Kontor 2. Her er det også mangel på kommunale tiltaksplasser. Sammen kan dette forklare hvorfor så få av deltakerne ved dette kontoret får oppfølging i institusjonelle tiltak, og derfor hvorfor veilederne ved Kontor 2 ønsker å spille en mer aktiv rolle i oppfølgingen mens deltakerne er i tiltak. Kombinasjonen av tverrfaglig organisering og arbeidsmiljø ser ut til å forklare hvorfor forvaltningsoppgavene ved Kontor 1 utføres bedre enn ved Kontor 2 og hvorfor arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet kom senere i gang enn ved Kontor 1, men det er vanskelig eller umulig å skille disse to effektene fra hverandre.

I tråd med forventningene hos Van Meter og Van Horn (1975) ser det ut til at variabelen handlingsvilje og målforståelse har betydelig effekt på iverksettingen, og at effekten av andre variabler filtreres gjennom denne. Jeg har også funnet at horisontal kommunikasjon mellom forskjellige enheter på det lokalt nivå ser ut til å forklare forskjeller i oppfølgingsarbeidet. Dette forholdet er ikke inkludert i Van

Meter og Van Horns modell men blir tillagt stor vekt i bidrag innenfor nedefra-og-opp-perspektivet, som Hjern og Hull (1982). Dette viser at bidragene i nedefra-og-opp-perspektivet i noen sammenhenger var en berettiget kritikk av antagelsene i ovenfra-og-ned-perspektivet.

6.2 Betraktninger rundt forskningsopplegget

Som forskningsopplegg har jeg brukt kvalitativ metode og et komparativt casestudie. Dette har fungert godt, og har gitt meg en grundig oversikt over oppfølgingsarbeidet ved de to kontorene og hvilke faktorer som påvirker det.

Et sentralt spørsmål i vurdering av forskningsopplegget er om jeg har nok datakilder, og om kvaliteten på disse er god nok. På grunn av begrensninger i tid og ressurser har det ikke vært mulig å gjøre flere intervjuer, selv om dette kunne styrket den indre validiteten i undersøkelsen. Det finnes også få skriftlige kilder fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet ved kontorene. Det at jeg har intervjuet flere ansatte ved hvert kontor kan styrke den indre validiteten, på tross av at mulighetene til datatriangulering med skriftlige dokumenter har vært begrensede.

Siden så mye av data er basert på intervjuer, kan det være vanskelig å vurdere når informantene snakker om arbeidet de gjør eller sine tanker og oppfatninger om dette arbeidet, altså avhengig variabel og den mellomliggende variabelen handlingsvilje og målforståelse. Det kan også være en trussel mot den indre validiteten at enkelte av informantene følger opp andre brukere i tillegg til deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet, og at de ikke nødvendigvis skiller mellom disse gruppene når de forteller om arbeidet sitt. Endelig kan bruken av "NAV-terminologi" da særlig begrepene "oppfølging" og "tett individuell oppfølging" være en trussel mot den indre validiteten i undersøkelsen. Flere av informantene ga uttrykk for usikkerhet rundt oppfølgingsbegrepet og hva som lå i det. Underveis i intervjuene har jeg vært oppmerksom på dette, og har gjort mitt beste for å unngå uklarhet. Jeg mener også at

bruken av semistrukturerte intervjuer er egnet til å redusere omfanget av slike problemer (Leech 2002).

Iverksettingsteori og Van Meter og Van Horns iverksettingsmodell har fungert godt til å besvare den eksplorerende problemstillingen i denne undersøkelsen. Før undersøkelsen var mange trekk ved både avhengig og uavhengige variabler ukjent for meg, og litteraturen om iverksetting og NAV ga lite grunnlag for konkrete forventninger til funn. I tråd med Van Meter og Van Horns modell og andre bidrag innenfor ovenfra-og-ned- perspektivet, har jeg studert iverksettingen av oppfølgingsarbeidet som en prosess initiert av myndighetene og deretter spredd utover og nedover i organisasjonen. Utviklingen av nye arbeidsformer i NAV kan imidlertid også forstås som en prosess hvor arbeidsformer fra de gamle etatene tilpasses en ny organisatorisk kontekst. Jeg har forsøkt å ta hensyn til dette ved å inkludere nedenfra-og-opp-elementer i modellen, men min studie bør suppleres av andre bidrag som bruker andre teorier og modeller for å studere nye arbeidsformer i NAV. Et eksempel på en slik studie er Røysum (2009) som analyserer NAV-ansattes forståelse av oppgavene de skal utføre i lys av ulike forståelser av helhetlig oppfølging i forskjellige fagtradisjoner. I min studie har jeg også fokusert mest på utførelsen av oppfølgingsarbeidet, og i stor grad tatt styringssignalene fra kontorledelsen og fylkesprosjektene for gitt. Disse styringsprosessene bør bli gjenstand for mer forskning, særlig når Kvalifiseringsprogrammet nå skal overføres til ordinær drift i regi av kommuner og NAV.

6.3 Veien videre

Jeg har studert oppstartfasen i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. Funnene fra undersøkelsen kan dermed ikke uten videre generaliseres til arbeidet med programmet etter overgangen til ordinær drift fra årsskiftet 2010-2011. Imidlertid kan de gi en pekepinn på hva som er utgangspunktet når NAV og kommunene nå skal drive programmet uten bistand fra iverksettingsprosjektet, og hva som kan være viktige

utfordringer i det videre arbeidet. Som nevnt i innledningen kan Kvalifiseringsprogrammet forstås som et forsøk på å hjelpe sosialklientene inn i arbeidslinja gjennom tett oppfølging fra sosialtjenesten. Et vellykket program må derfor være både ”sosialt nok” og ”arbeidsrettet nok”. Deltakerne må få tilstrekkelig oppfølging til at de klarer å nyttegjøre seg av arbeidsrettede tiltak, samtidig som programmet må inneholde tiltak som faktisk bringer deltakerne nærmere arbeidslivet.

Mine funn viser at tett oppfølging av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet krever rikelig med personalressurser, og dermed er en relativt kostbar oppgave. Det er en fare for at denne oppgaven blir nedprioritert når det øremerkede tilskuddet nå opphører, og de kommunale merkostnadene til programmet inkluderes i rammetilskuddet til kommunene (AVdir 2011:41). Usikkerhet rundt finansieringen i perioder har vist seg å slå kraftig ut på viljen til å prioritere programmet i en del kommuner (AVdir 2011:33). For at kommunene skal fortsette å prioritere Kvalifiseringsprogrammet må bevilgningene holdes på et tilstrekkelig nivå. AVdir ønsker i tillegg å drøfte insentivstrukturer for å sikre at arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet blir prioritert i kommunene (AVdir 2011:42). Mine funn tyder på at slikt eksternt press kan være nødvendig for at deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet skal få den oppfølgingen de har behov for.

Forskning på effekten av forskjellige arbeidsmarkedstiltak på personer med dårlig psykisk helse, viser at det å komme raskt ut på arbeidsplassen og samarbeid med ordinære virksomheter er mer effektivt for å øke overgangen til arbeid enn mer skjermede ordninger (Schafft og Spjelkavik 2011:134). Schafft og Spjelkavik (2011) argumenterer for at disse resultatene også er relevante for målgruppen for Kvalifiseringsprogrammet, og uttrykker bekymring over at slike tilnærminger ser ut til å bli lite brukt i Kvalifiseringsprogrammet. Kontor 2 bruker arbeidspraksis i ordinær virksomhet i stor utstrekning. Hvis Schafft og Spjelkavik har rett i sine resonnementer, kan dette være en fruktbar tilnærming for å øke overgangen til arbeid. Imidlertid viser mine funn at dette krever tett oppfølging fra NAV eller andre instanser. Dette bør det tas hensyn til i videre finansiering av programmet, og når

NAV- kontorene avgjør hvordan de skal organisere arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet.

Endelig er det også et spørsmål om den tette og individuelt tilpassede oppfølgingen kommer andre brukergrupper i NAV til gode. Alm Andreassen og Fossesøl (2011b:254) påpeker at de statlig ansatte i NAV ofte har ti ganger så mange brukere å følge opp som de kommunalt ansatte som jobber med Kvalifiseringsprogrammet. Mange av disse brukerne kan også trenge tett og individuelt tilpasset bistand. I framtiden bør det være en prioritert oppgave for NAV å tilby tett individuelt tilpasset oppfølging til alle brukere som trenger det, ikke bare deltakere på spesielle tiltak som Kvalifiseringsprogrammet.

Kildeliste

6.1 Litteratur

Aasen, Kristin, Edgar Marthinsen og Gunnhild Vist (2010) *Tett, individuell og helhetlig oppfølging i NAV - en systematisk gjennomgang av erfaringer, forskning og evalueringer rettet mot kunnskap om innsatser for brukere med redusert arbeidsevne og behov for tett individuell oppfølging*. Rapport fra Høgskole og Universitetets Sosialkontor Midt-Norge (HUSK). Trondheim: NTNU Samfunnsforskning

Alm Andreassen, Tone (2008) *Organisering for helhetlig tjenesteyting, organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 10/2008. Oslo:Arbeidsforskningsinstituttet

Alm Andreassen, Tone og Kristin Reichborn-Kjennerud (2009) *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. AFI-notat 2/2009 Oslo:Arbeidsforskningsinstituttet

Alm Andreassen, Tone og Knut Fossestøl (2009) ”Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning, oppdragsstyring eller samstyring?” i *Tidsskrift for velferdsforskning*. 12 (3): 168-178

Alm Andreassen, Tone og Knut Fossestøl (2011) ”Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform” kap. 1 i Tone Alm Andreassen og Knut Fossestøl (red.) *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Alm Andreassen, Tone og Knut Fossestøl (2011b) ”Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste?” kap. 11 i Tone Alm Andreassen og Knut Fossestøl (red.) *NAV ved et veiskille – Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Andersen, Svein S. (1997) *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget

- Andersen, Svein S. (2006) "Aktiv informantintervjuing," *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22: 278-298
- Arbeids og inkluderingsdepartementet (2007) *Tildelingsbrev for 2007*
- AVdir og Sosial og Helsedirektoratet (2007) *Strategi for oppfølging av brukere i NAV*
- AVdir (2009) *Årsplan for arbeids og velferdsetaten*
- AVdir (2010) *Helhetlig og prinsippstyrt metodisk tilnærming i oppfølging av brukere*
- AVdir (2011) *Sluttrapport – Implementering av kvalifiseringsprogrammet 2007-2010*. Oslo: Arbeids- og Velferdsdirektoratet
- Baldersheim, Harald og Lawrence Rose (2010) "Territorial Choice: Rescaling Governance in European States" kap. 1 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red.) *Territorial Choice, the Politics of Boundaries and Borders*. London: Palgrave Macmillan
- Barrett, Susan og M Hill (1984) "Policy, Bargaining and Structure in Implementation Theory: Towards an Integrated Perspective." *Policy and Politics*. 12 (3):219-240
- Bryman, Alan (2004) *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press
- Bryn, Mariann Deila (2008) *Kvalifiseringsprogrammet – Rett medisin mot sosialhjelpsavhengighet?* Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Collier, David (1993) "The Comparative Method" i Ada W. Finifter (red.) *Political Science. The State of the Discipline*.
- ECON (2008) *Opp om mårran. Forslag til innhold i og organisering av Kvalifiseringsprogrammet*. Econrapport nr 2008-018. Oslo: Econ
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann, Regina Konle-Seidl og H-J Reinhard (2008) "Bringing the Jobless into Work? An introduction to Activation Policies" s 1-16 i

Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann og Regina Konle-Seidl (red.) *Bringing the Jobless into Work? Experiences With Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin-Heidelberg: Springer

Elmore, Richard (1980) "Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions." *Political Science Quarterly*. 94 (3): 601-616

Fimreite, Lise og Per Læg Reid (2008) *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4/2008. Bergen:Rokkansenteret

George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge MA: MIT Press

Gerring, John (2007) *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press

Goggin, Malcolm L., Ann O'M Bowman, James P. Lester og Laurence J. O'Toole Jr. (1990) *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins Inc.

Hansen, Tore (2005) "Kommunal autonomi – hvor stort er spillerommet?" kap. 8 i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen:Fagbokforlaget

Hellevik, Ottar (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo:Universitetsforlaget

Hernes, Thorgeir (2010a) "Om arbeidslinja" kap. 2 i Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk-og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Heum, Ingar (2010) "Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV" kap. 7 i Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk-og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk

- Hjern, Benny og Chris Hull (1982) "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*. 10 (2): 105-116
- King, Gary, Robert Keohane og Sidney Verba (1994) *Designing Social Inquiry. Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press
- Kjelstadli, Knut (1992) *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo:Universitetsforlaget
- Kontor 1 (2009-2010) *Kvantitative rapporteringer fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet*
- Kontor 2 (2010) *Kvantitative rapporteringer fra arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet*
- Kvalifiseringsprogrammet i [fylke] (2010a) NAV [kontor 1]- *Kvalitetsgjennomgang av Kvalifiseringsprogrammet*
- Kvalifiseringsprogrammet i [fylke] (2010b) NAV [kontor 2]- *Kvalitetsgjennomgang av Kvalifiseringsprogrammet*
- Lane, Jan-Erik (1993) *The Public Sector. Concepts, Models and approaches*. Tredje utgave. London: Sage
- Langeng, Per Inge og Erik Stene (2010) "Sosialt arbeid i nye omgivelser" kap 9 i Thorgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering – Om det nye politikk-og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Leech, Beth L. (2002) "Asking Questions, Techniques for Semistructured Interviews," *PS: Political Science and Politics* 35(4): 665-668
- Legard, Sveinung, Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik (2009) *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. En underveisrapport. Notat 7/2009*. Oslo:Arbeidsforskningsinstituttet

Lijphart, Arend (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method," *The American Political Science Review* 65 (3): 682-693

Lipsky, Michael (2010) *Street- Level Bureaucracy; Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation [første utgave 1980]

Lorentzen, Thomas og Espen Dahl (2005) "Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients?" *Journal of European Social Policy* 15 (1): 27-45

Matland, Richard (1995) "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Modell of Policy Implementation," *Journal of Public Administration Research and Theory* 5: 145-174

Mazmanian, D. og P. Sabatier (1983) *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman

Monkerud, Lars Christian (2009) *Tjeneste- og tiltaksprofiler ved det lokale NAV-kontoret Den nye arbeids og velferdstjenesten i – og utenfor – NAV*. Forskningsrapport 4/2009. Oslo:Handelshøyskolen BI

Naper, Sille Ohrem (2010) "Kvalifiseringsprogrammets deltakere, hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet?," *Arbeid og Velferd* 3: 17-25

NAV interim (2006) *Nye roller i NAV-kontor*

Offerdal, Audun (2005) "Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være like greit?" kap. 11 i Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red.) *Det kommunale laboratorium*. Bergen:Fagbokforlaget

Peters, Guy (2001) *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas

Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildawsky (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press

Rambøll (2008) *Evaluering av programmet Tettere individuell oppfølging*.

Sluttrapport Oslo: AVdir, avdeling for sosiale tjenester og levekår

Rubin, Herbert J. og Irene Rubin (2005) *Qualitative Interviewing, The Art of Hearing Data*. Thousand Oakes: Sage

Røysum, Anita (2009) ”Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV?” i *Tidsskrift for velferdsforskning* 12 (3): 192-204

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008) ”Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen,” *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*. 24 (2): 84-107

Sabatier, Paul A. (1986) “Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis,” *Journal of Public Policy*. 6 (1): 21-48

Salberg, Kjersti og Kristian Hjortkær Hansen (2010) *Sluttrapport. Implementering av Kvalifiseringsprogrammet*. NAV [fylke] og Fylkesmannen i [fylke]

Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2006) *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. AFI-rapport 7/06. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011) ”Kvalifiseringsprogrammet – Sosialklientenes vei til arbeidslivet?” kap 6 i Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (red.) *NAV ved et veiskille - Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Sosial og Helsedirektoratet (2007) *Informasjon om nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad i Lov om sosiale tjenester kapittel 5A*. Brev til landets kommuner

Van der Wel, Kjetil (red.) Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Sille Ohrem Naper og Marig Slagsvold (2006) *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. HIO-rapport 2006 nr. 29. Oslo:Høgskolen i Oslo

Van Meter, Donald S og Carl E. Van Horn (1975) "The Policy Implementation Process; a Conceptual Framework" i *Administration and Society* 6 (4): 445-488

6.2 Offentlige dokumenter

St. Meld nr. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen*. Sosial og Helsedepartementet

St. prp 46 (2004-2005) *Ny arbeids og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.

St. meld. nr 9. (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

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

6.3 Lover

LOV-2009-12-18-131 *Lov om sosiale tjenester i arbeids og velferdsforvaltningen*

6.4 Nettsteder

HIO (2010) *Evaluerer storsatsing* [online] <http://www.hio.no/Aktuelt/HiO-nytt/Arkiverte-nyheter/2010/10/Evaluerer-storsatsing> [lest 3. juni 2011]

NAV (2010) *Fortsatt fullt trykk på Kvalifiseringsprogrammet* [online] <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/236649.cms> [lest 1. januar 2011]

NAV (2010b) *Helhetlig oppfølging av brukere i KVP* [online]

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet/Oppf%C3%B8lging+av+brukere/Helhetlig+oppf%C3%B8lging+av+brukere+i+KVP.248020.cms> [lest 18. mars 2011]

NAV (2010c) *Plan* [online]

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet/Nyttige+verkt%C3%B8y/Plan.227285.cms> [lest 18. mars 2011]

NAV (2010d) *Arbeidsevne vurdering* [online]

<http://kommune.nav.no/Sentralt/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet/Nyttige+verkt%C3%B8y/Arbeidsevne+vurdering.248015.cms> [lest 18. mars 2011]

NAV (2011) *Kvalifiseringsprogrammet* [online]

<http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet> [lest 16. mars 2011]

NAV (2011b) *Arbeidsavklaringspenger (AAP)* [online]

<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger> [lest 20. juni 2011]

Rokkansenteret (2011) *NAV-evalueringen – publikasjoner* [online]

<http://rokkan.uni.no/nav/?31> [lest 16. juni 2011]

SSB (2011) *Kommunefakta* [online] <http://www.ssb.no/kommuner/> [lest 21. juni 2011]

SSB (2011b) *KOSTRA* [online] <http://www.ssb.no/kostra/> [lest 21. juni 2011]

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over informanter

Fylkesprosjektet

Fylkesmannens representant – intervjuet 11. februar 2011

Kontor 1:

Veileder – intervjuet 14. februar 2011

Veileder – intervjuet 14. februar 2011

Veileder – intervjuet 14. februar 2011

Avdelingsleder for Oppfølging 2 – intervjuet 15. februar 2011

Koordinator for kommunalt tiltak – intervjuet 22. februar 2011

Attføringssjef hos privat arbeidsmarkedsbedrift – intervjuet 22. februar 2011

Kontor 2:

Koordinator for Kvalifiseringsprogrammet – intervjuet 21. februar 2011

Veileder – intervjuet 21. februar 2011

Avdelingsleder for Oppfølging – intervjuet 21. februar 2011

Prosjektleder i kommunalt prosjekt – intervjuet 23. februar 2011

Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide – veileder i NAV

Bakgrunn

- Kan du fortelle hvilken stilling du har?
- Når begynte du i den
- Hvilken bakgrunn har du?
 - Utdanning, etatsbakgrunn, bakgrunn i NAV
- Hva er oppgavene dine? (alle)

Kvalifiseringsprogrammet

- Når startet dere opp Kvalifiseringsprogrammet hos dere?
- Hvor mange deltakere har dere?
- Opplever du at dere har truffet målgruppen med programmet?
- Hvilke tiltak bruker dere?

Oppfølging

- Hvordan driver dere oppfølging med deltakerne her?
- Hvordan skjer oppfølgingen av deltakerne?
- Hvilke metoder bruker dere (kartlegging og oppfølging)?
 - KIS? Egenvurderingsskjemaer? HPMT?
- Kom dere fort i gang?
- Hvor ofte har dere oppfølgingssamtaler?
- Får alle deltagerne like stor grad av oppfølging?
- Hva slags tilbakemeldinger får dere på oppfølgingen fra brukerne?
- Opplever du at dere lykkes med oppfølgingen?
- Hvilke utfordringer møter dere i arbeidet?

Handlingsvilje og målforståelse

- Hva mener du er formålet med oppfølgingen fra offisielt hold?
- Synes du generelt at oppfølging er et nyttig redskap i Kvalifiseringsprogrammet?
- Hva tror du at dere kan oppnå med dette redskapet?

Ressurser

- Hvordan er den økonomiske situasjonen for arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet?
- Er det noe dere gjerne skulle gjort med Kvalifiseringsprogrammet og/eller oppfølging som dere ikke kan på grunn av økonomiske begrensninger?

Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene – iverksettingsprosjektet

- Hvor mye kontakt har dere hatt med iverksettingsprosjektet og de ansvarlige hos fylkesmannen i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet?
- Er dere fornøyd med kontakten? tilgjengelighet, imøtekommende, klar og effektiv informasjon?

-
- Hvordan har mål og metoder for oppfølging blitt kommunisert fra iverksettingsprosjektet?
 - Nytte av direkte kontakt?
 - Nytte av faglig forum?
 - Føler du at dere selv kan ta kontakt med iverksettingsprosjektet?

Personalressurser

- Hvor mange arbeider med Kvalifiseringsprogrammet ved dette kontoret?
- Hvilken bakgrunn har de?
- Opplever dere at personalressursene er tilstrekkelige?

Kompetanse

- Har dere fått opplæring i oppfølging?
- Har dere hatt nytte av eksisterende kompetanse i arbeidet?
- Føler du at du får brukt din kompetanse i arbeidet med oppfølgingen?

Samarbeid mellom etater og aktører

- Samarbeider dere innad i NAV om Kvalifiseringsprogrammet og oppfølging?
 - Fungerer dette bra/er dette noe du savner?
 - Ressurskonflikt?
- Samarbeider dere med andre etater i arbeidet med oppfølging?
 - Fungerer dette bra/er dette noe du savner?
- Hvordan opplever du samarbeidet med tiltaksaktører (navn, tiltaksarrangører)

Strukturelle forhold

- Nå skal jeg spørre om det er andre ting som kan virke inn på gjennomføringen av oppfølgingen
 - egenskaper ved deltakergruppen?
 - Egenskaper ved kommunen? Mangel på passende tiltak?
- Er det noe mer du vil tilføye som jeg ikke har spurt om?

Vedlegg 3: Eksempel på intervjuguide – Avdelingsleder i NAV

Bakgrunn

- Kan du fortelle hvilken stilling du har i NAV, hvor lenge har du vært her?
- Hvilken bakgrunn har du?
 - Fag, etat, tidligere arbeid

Iverksetting og strategi

- Kan du fortelle meg litt om hvordan dere gjør Kvalifiseringsprogrammet ved dette kontoret?
- Hvordan har oppstartperioden vært?
 - Føler dere at Kvalifiseringsprogrammet har ”funnet sin form”?
 - Hva har vært de viktigste utfordringene?
 - Hva er planene for Kvalifiseringsprogrammet framover?

Handlingsvilje og målforståelse

- Hva mener du er de mest sentrale målene med Kvalifiseringsprogrammet?
- Tror du at Kvalifiseringsprogrammet som tiltak og som arbeidsform er egnet til å nå dette/disse målene?
- Hvilken funksjon har oppfølging i deres arbeid med Kvalifiseringsprogrammet?
- Hvordan arbeider dere med dette?
- Er oppfølging et satsingsområde?
- Hva mener du er viktig for å lykkes med oppfølging?

Ressurser

- Hvordan opplever dere de økonomiske rammevilkårene for Kvalifiseringsprogrammet?
 - Blir merkostnadene faktisk dekket?

Standarder

- Har kommunen oppfylt måltallene siden oppstart?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?

Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene – Iverksettingsprosjektet

- Hvordan foregår kontakten med iverksettingsprosjektet og de ansvarlige hos fylkesmannen i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet?
- Er dere fornøyd med kontakten? Tilgjengelig? Imøtekommende? Klar? effektiv informasjon?

Trekk ved iverksettingsenhetene

Ansatte og kompetanse

- Hvor mange arbeider med KVP hos dere? Hvilken bakgrunn har de?
- Opplever dere at personalressursene er tilstrekkelige?
- Har dere jobbet mye med kompetanseheving?
 - Hvis ja: hva slags
 - hvis nei: er det noe dere planlegger framover?

Samarbeid mellom etater og aktører

- Samarbeider dere innad i NAV om Kvalifiseringsprogrammet?
 - Hvordan fungerer dette?
- Samarbeider dere med andre etater om Kvalifiseringsprogrammet?
 - Hvordan fungerer dette?
- Hvordan fungerer samarbeidet med tiltaksaktører om oppfølging? (navn, tiltaksarrangører)

Strukturelle forhold

- Hvilke andre barrierer finnes det i arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet?
 - Egenskaper ved deltagergruppa?
 - Egenskaper ved tiltakstilbudet?
- Er det noe mer du vil tilføye om Kvalifiseringsprogrammet hos dere som jeg ikke har spurt om?

Vedlegg 4: Eksempel på intervjuguide: Representant for iverksettingsprosjektet i fylket

Bakgrunn:

- Kan du fortelle hvilken stilling du har hatt i iverksettingsprosjektet?
- Hva arbeidsoppgavene dine har vært?

Iverksetting

- Hvordan har oppstartsperioden vært for NAV-kontorene i fylket?
- Hvordan er situasjonen per i dag?

Målforståelse

- Hva mener du er målet/hensikten med oppfølgingen av deltakerne i KVP fra myndighetenes side?
- Kan du si noe om hva du regner som vellykket oppfølging?
- Hvordan gjøres oppfølging i KVP- programmene i fylket?
- Hvordan vil du vurdere kvaliteten på dette arbeidet?
- Varierer kvaliteten mye fra kontor til kontor?
- Nå kommer spørsmål om en del ting som kan påvirke utførelsen oppfølgingen. Kan du fortelle meg hvordan dette varierer mellom kontorene, og om du har inntrykk av at det påvirker kvaliteten på oppfølging.

Ressurser

- Opplever kommunene at merkostnadene ved KVP faktisk blir dekket?

Egenskaper ved iverksettingsenheten

- erfaring fra andre programmer
- metodeutvikling
- samarbeid innad i NAV og med tiltaksarrangører og andre etater?
- Personalressurser?
- Kompetanse?

Strukturelle forhold

- Egenskaper ved målgruppen?
- Mangel på tiltaksarrangører der oppfølging kan skje?

Kommunikasjon mellom iverksettingsenhetene

- Hvor mye har man lagt vekt på oppfølgingen
 - i styringsdialogen mellom prosjektgruppen og kontorene?
 - i faglig forum?

Er det noe mer du vil si om dette arbeidet som jeg ikke har spurt om?