

”Opplever de ansatte ved NAV- kontorene at reformen gir brukerne et bedre tilbud?”

Bacheloroppgave, sosialt arbeid SA 205S 000

vår 2008

**Aina Hagen, kandidatnummer 25
Heidi Bolte-Olsen, kandidatnummer 12
Ramona Gundersen, kandidatnummer 29**

Innholdsfortegnelse:

1.0 Innledning	side 2
1.1 Presentasjon av tema	side 2
1.2 Fra teori til problemstilling	side 3
1.3 Avgrensning	side 4
1.4 Oppsett av oppgaven	side 4
2.0 Metode	side 5
2.1 Valg av metode	side 5
2.2 Utvalg	side 6
2.3 Intervjuer	side 6
2.4 Etikk	side 7
2.5 Reliabilitet og validitet	side 8
3.0 Teori	side 9
3.1 Ny arbeids- og velferdsforvaltning	side 9
3.2 Arbeidslinja	side 12
3.3 Velferdskontrakter	side 15
3.4 Kvalifiseringsprogrammet	side 15
3.5 Empowerment og brukermedvirkning	side 16
4.0 Presentasjon og drøfting av empiri	side 19
4.1 Informantene	side 19
4.2 Mål 1: Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad	side 20
4.3 Mål 2: Forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov	side 26
5.0 Oppsummering og avslutning	side 31
6.0 Litteraturliste	side 33

Vedlegg: Brev til undersøkelsesenheten

Intervjuguide

1.0 Innledning:

Denne prosjektundersøkelsen inngår som en del av vår bachelorgrad ved Høgskolen i Bodø. Som snart nyutdannede sosionomer er det viktig for oss å ha god kunnskap om et fremtidig arbeidsmarked, og hvilke utfordringer velferdsstaten fører med seg. Vi er også opptatte av å ivareta våre oppgaver som profesjonsutøvere både med hensyn til fremtidige arbeidsgivere, men kanskje aller viktigst i forhold til brukere av de tjenester vi skal forvalte. Velferdsstaten er nå i endring og innen utgangen av 2010 skal alle landets kommuner ha et NAV- kontor. Dette er en reform som gir både sosialarbeidere og brukere nye muligheter og utfordringer.

1.1 Presentasjon av tema:

I årene etter andre verdenskrig har det skjedd en utvikling frem mot stadig større samfunnsansvar for levekårene til vanskeligstilte grupper (Halvorsen 2002). Dette medførte at statlige etater og en kommunal tjeneste vokste frem med vekt på spesialisering og rettighetsfesting av økonomiske ytelser og tiltak. (St.prp. nr. 46 2004-2005). Et sentralt kjennetegn ved mange vestlige land, er det offentliges økende betydning for samfunnsutvikling og folks velferd (Halvorsen 2002).

Velferdsforvaltningen frem til reformen har vært representert ved sosialtjenesten, aetat og trygdeetaten, som lenge har utgjort kjernen i den norske velferdsstat. Når det gjaldt det offentlige ansvaret knyttet til arbeid, inntektssikring og sosiale tjenester ble dette ivaretatt av overnevnte etater. Trygdeetaten har hatt ansvaret for forvaltning av stønader for personer som er både i og utenfor arbeidsstyrken. Etatens oppgaver kunne kategoriseres i tre hovedområder: Arbeid og rehabilitering, helsetjenester og familie og pensjon. Aetat har hatt ansvar for arbeidsformidling, men også for kvalifisering av og ytelser til yrkeshemmede og ordinære arbeidssøkere (Rattsø og Wilhelmsen 2004). Aetat og trygdeetaten har til sammen hatt ca. 14 000 ansatte over hele landet, med nesten hele befolkningen som brukere. Samlet har de forvaltet en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, attføring, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte, med mer (www.nav.no). Hovedformålet til sosialtjenesten er å fremme økonomisk og sosial trygghet, dette er et kommunalt ansvar, og kan sies å være det nedre sikkerhetsnettet i velferdsstaten. Det er ulike historiske ordninger som disse tre etatene har vokst frem fra, og dette gav et overlappende ansvar for viktige deler av velferdspolitikken. Denne overlappingen var med på at brukerne opplevde et fragmentert

system, og førte også til dårlig måloppnåelse og ressursutnyttelse. På grunn av de grenseflatene, den ansvarsfordelingen og den spesialiseringen som var mellom etatene mente det regjeringsutvalgte utvalget at det var nødvendig med samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosial tjenesten (Rattsø og Wilhelmsen 2004).

1.juli 2006 ble Ny Arbeids og Velferdsforvaltning etablert (heretter kalt NAV). Den kommunale sosialtjenesten og statsetatene Trygd og Arbeid (aetat) vil sammen utgjøre Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er å regne som en av de største og mest omfattende forvaltningsreformene i nyere tid. På lokalplanet ble de 25 første NAV- kontorene åpnet i løpet av høsten 2006. Videre ble det i løpet av 2007 etablert 121 nye NAV- kontor. Etableringen av lokale NAV- kontor skal fullføres innen utgangen av 2009. Det vil i praksis bety at innen 2010 skal alle landets innbyggere ha tilgang til et NAV- kontor. Her skal brukerne komme i kontakt med en førstelinjetjeneste som skal dekke hele tjenestespekteret som fram til nå har vært en organisert i tre forvaltninger. Det er første gang stat og kommune samarbeider så tett om en felles tjeneste. Formålet med den nye velferdsforvaltningen er og:

- få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (www.nav.no).

1.2 Fra teori til problemstilling:

Det har vært både tidkrevende og interessant å sette seg inn de ulike aspektene ved den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Som fremtidige sosialarbeidere er vi opptatt av hvilke konsekvenser reformen fører med seg for de ansatte og ikke minst for brukerne, dette sett i forhold reformens definerte mål og i lys av arbeidslinja, empowerment og brukermedvirkning. Med dette som bakgrunn ble vår problemstilling følgende:

- **Opplever de ansatte ved NAV- kontorene at reformen gir brukerne et bedre tilbud?**

1.3 Avgrensning:

Vi har i denne oppgaven valgt å fordype oss i to av målene ved NAV- reformen, nærmere bestemt målet om flere i arbeid og færre på stønad, og målet om å gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov. I undersøkelsen har vi bevisst valgt å se bort i fra mål tre (få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning). Vi vurderer det dit hen at dette målet handler mer om kostnads- og formåls effektivitet, enn hva som helt konkret er til det beste for brukerne. Det er også et område som de ansatte ved de lokale NAV- kontorene vil ha liten og til dels ingen innflytelse over. Det er således ikke relevant i denne undersøkelsen.

1.4 Oppsett av oppgaven:

I denne oppgaven har vi startet med en metodedel hvor vi gjør rede for vårt valg av metode, fremgangsmåte og hvilke etiske hensyn vi har måttet ta. Del 3 er et rent teoretisk kapittel hvor vi gjør rede for noen teorier og perspektiver som vi mener belyser vår problemstilling. I del 4 vil vi presentere empirien og drøfte denne med grunnlag i teorien. Vi ser resultatene opp mot de teoriene som ble presentert i oppgavens del 3. Til slutt i oppgaven vil vi trekke en del slutninger opp mot de funnene vi har gjort.

Vi vil her benytte anledningen til å takke våre informanter som velvillig stilte opp på kort varsel, videre vil vi også få rette en stor takk til vår veileder Rolv Lyngstad.

2.0 Metode:

I denne delen av oppgaven vil vi gjøre rede for prosessen fra utforming av problemstilling til analyse av datamaterialet. I Ringdal (2007) heter det at metoder er vitenskapelige teknikker som brukes for å gi svar på forskningsspørsmål. Dette omfatter blant annet teknikker for datainnsamling og påfølgende analyse av data.

I metodelæren skilles det mellom to hovedtyper undersøkelser; kvantitative og kvalitative undersøkelser. Kvantitative undersøkelser er ofte innrettet mot statistisk generalisering og representativitet, og egner seg derfor godt til testing av hypoteser og teorier.

Datainnsamlingen er strukturert og forholdet til informanten karakteriseres gjennom avstand og selektivitet. Det stilles store krav til presisjon og nøyaktighet ved innsamling og registrering av data. Til analysen benyttes det standardiserte analyseteknikker hvor de viktigste elementene er bruk av frekvenser, fordelinger og korrelasjoner. Kvalitative undersøkelser tar sikte på en helhetlig forståelse og analytisk beskrivelse av spesifikke forhold, og egner seg derfor godt for utvikling av hypoteser eller teorier. Datainnsamlingen er preget av fleksibilitet, og forholdet til informantene kjennetegnes ved nærhet, sensitivitet og interaksjon. Det legges stor vekt på å forstå innhold og mening, de viktigste elementene i analysen er derfor begreper og kategorier (Grønmo 1996).

2.1 Valg av metode:

Vi ønsket i denne undersøkelsen å få tak i de ansattes subjektive forståelse av de konsekvenser NAV- reformen har for deres brukere. Det kan tenkes at det foreligger andre data som også kunne vært anvendt når vårt forskningsspørsmål skulle besvares. Vi mener derimot at denne type informasjon var best tilgjengelig for oss gjennom kvalitative intervjuer av de ansatte. Kvalitative intervjuer er særlig relevante når menneskers subjektive erfaringer og oppfatninger står sentralt, og når man mener at adgang til menneskers kunnskap, forståelse, erfaringer forutsetter at man må snakke med dem, lytte og stille spørsmål. Kvalitativ metode benyttes der hvor man studerer enkelttilfeller og når det bare finnes noen få enheter. Gjennom kvalitative intervjuer forsøker man å fange opp helheten og konteksten informantene befinner seg i. Det er til en hver tid forskningsspørsmålet/problemstillingen som avgjør hvilken tilnærming som passer best (Ringdal 2007).

2.2 Utvalg:

Spørsmålet om hvem forskeren skal innhente informasjon fra, innebærer å definere det utvalget undersøkelsen baserer seg på (Thagaard 2003). Før vi kunne starte datainnsamlingen var det nødvendig å foreta et utvalg av enheter som skulle undersøkes. Det er to hovedmåter å gjøre dette på; enten gjennom sannsynlighetsutvalg (kvantitative metoder) eller gjennom ikke-sannsynlighetsutvalg (kvalitative metoder) (Ringdal 2007). Kvalitative undersøkelser baserer seg ofte på strategiske utvalg, det vil si at det velges informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen. I vårt tilfelle var dette de ansatte ved et av landets NAV- kontor. Det var også nødvendig å sikre oss et utvalg av personer som var villige til å delta i undersøkelsen. Når utvelgingen av informanter er basert på denne fremgangsmåten bruker vi betegnelsen tilgjengelighetsutvalg. Informantene representerer egenskaper som er relevante for vår problemstilling, og fremgangsmåten for å velge ut informantene er basert på den tilgjengelighet de har for forskeren (Thagaard 2003). Våre seks informanter ble valgt av leder ved kontoret, og utvelgelsen ble gjort i kombinasjon med våre preferanser og deres tilgjengelighet.

2.3 Intervjuer:

Intervjuet fanger opp informantens subjektive forståelse av fenomener og er ikke fakta i annen forstand enn akkurat det, det er en av flere mulige versjoner, men det er nettopp informantens versjon vi er interesserte i (Thagaard 2003). Etter vi hadde fått bekreftet av leder ved kontoret at de ønsket å la seg intervjuer, startet vi arbeidet med intervjuguiden. Vi har i denne bestrebet oss for å lage mest mulig åpne spørsmål slik at vi ikke påvirker og legger føringer på informantens svar. Intervjuguiden er en slags sjekklister over tema, spørsmål og rekkefølgen på disse. Den skal gjenspeile tema, informasjonsbehov og kommunikasjonsform (Thagaard 2003). Leder ved kontoret ba også om få tilsendt en kopi av denne i god tid før intervjuene skulle gjennomføres. De fleste informantene hadde derfor allerede fått mulighet til og lese- å tenke gjennom spørsmålene på forhånd. Vi diskuterte eventuelle ulemper med dette med veileder, men kom frem til at vårt forskningsspørsmål er av slik karakter, at det tvert imot kunne være en fordel at informantene på forhånd fikk tid til å reflektere rundt spørsmålene. Vi gikk grundig i gjennom intervjuguiden før avreise, slik at vi skulle bli tryggere på intervjuene og for å se hvor lang tid vi sannsynligvis ville komme til å bruke på hvert intervju.

Kvalitative forskningsmetoder dreier seg i stor grad om å samtale. Forskningsintervjuet er basert på den hverdagslige samtale og konversasjon, men er likevel å regne for en faglig samtale, det vil si at den har et bestemt formål og struktur (Thagaard 2003). I vår undersøkelse er det informantenes erfaringer og oppfatninger som er sentrale.

Lydbånd eller notater? Etter personopplysningsloven av 2001 stilles det strenge krav til elektronisk behandling av data, dette inkluderer også bruk av lydbånd (Jakobsen 2003). Da det innenfor vår tidsramme ville bli for omfattende å søke om de nødvendige tillatelser til å gjennomføre datainnsamlingen med elektroniske hjelpemidler, valgte vi ikke å benytte oss av båndopptaker. Da vi er tre studenter som samarbeider om denne undersøkelsen, fant vi det mer hensiktsmessig å ta notater underveis i intervjuene. For å sikre at mest mulig av informasjonen som kom frem under intervjuet ble notert, var vi hele tiden to som noterte, mens en var intervjuer. Informantene ga også uttrykk for at dette var en intervjusituasjon de var komfortable med. Ved transkriberingen av datamaterialet kom det også frem at det var en fordel at det var to som tok notater under intervjuet, dette fordi vi gjennom å sammenligne notater fikk mer utfyllende og eksakte gjengivelser av informantens svar og utsagn. Siden vi måtte reise bort for å få gjennomført intervjuene, var det mest praktisk å foreta alle intervjuene på denne ene turen. Intervjuene ble gjennomført i løpet av en dag og hvert intervju varte mellom 30-45 minutter.

2.4 Etikk:

All forskning som involverer andre mennesker gir opphav til store etiske utfordringer. Forskeren må gjennom hele prosessen foreta løpende etiske avveininger. Det finnes tre grunnprinsipper for etisk forsvarlig forskning; Informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser for informantene (Thagaard 2003).

Det er klare etiske retningslinjer og prinsipper som skal følges i rollen som forskere. Det viktigste prinsippet vi måtte forholde oss til var prinsippet om konfidensialitet, det vil si at vi utfører datainnsamlingen og analysen på en slik måte at informantenes identitet ikke kommer til syne for andre (Ringdal 2007). I og med at vi ikke hadde med personopplysninger som navn eller lignende, ble arbeidet lettere for oss. Navn hadde for oss ingen relevans i forhold til problemstillingen. Hver informant ble tildelt et nummer slik at vi kan finne tilbake til deres besvarelser dersom de i ettertid ønsker å lese en utskrift av deres intervju. Dette er også i tråd

med prinsippet om informert samtykke hvor informanten skal gis tilstrekkelig informasjon og innsyn i undersøkelsen slik at han på hvilket som helst tidspunkt i undersøkelsen skal ha anledning til å trekke seg (Ringdal 2007). Det er også viktig for oss at informantene kjenner seg igjen i de svarene vi noterte både underveis i intervjusituasjonen, men også etter at intervjuene ble renskrevet.

2.5 Reliabilitet og validitet:

Disse to begrepene er sentrale i kvalitetssikring av vitenskapelige undersøkelser. Reliabilitet eller pålitelighet, viser i hvilken grad variasjoner i datamaterialet skyldes spesielle trekk ved undersøkelsesopplegget eller datainnsamlingen, og hvorvidt undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data. Validitet eller gyldighet, handler om dataenes egnethet i forhold til å belyse den aktuelle problemstillingen. Svarer det faktiske datamaterialet til forskerens intensjoner med undersøkelsen, og er datamaterialet relevante for det man ønsker å måle (Ringdal 2007). Begge disse begrepene er utviklet med henblikk på kvantitative forskningsmetoder og benyttes sjelden innenfor den kvalitative forskning. I kvalitativ forskning er fokus på om funnene i undersøkelsen kan sies å være troverdige og bekreftbare, det spørres heller ikke om resultatene er statistisk generaliserbare, men om de er overførbare slik at de kan gjelde i andre situasjoner eller steder (Halvorsen 2003). Vi kan ikke overføre de funn vi har gjort i denne undersøkelsen til å omfatte andre NAV- kontor. Dette blant annet fordi vi ikke har annen type forskning å støtte oss til, og det faktum at vi kun har tatt utgangspunkt i ett kontor og seks informanter. Våre funn kan derfor anses som tendenser som kan følges og danne utgangspunkt for annen forskning.

Troverdighet dreier seg om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte (Thagaard 2003). Når det gjelder vår undersøkelse er vi av den oppfatning at de data vi har fremskaffet har relevans for vår problemstilling. Bekreftbarhet knyttes til kvaliteten i tolkningen og analysen av data, og hvorvidt den forståelsen som undersøkelsen fører til, støttes av andre undersøkelser (Thagaard 2003). Da det pr i dag foreligger lite forskning på hvordan de ansatte i NAV opplever den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, har vi valgt å knytte de funnene vi har gjort opp mot relevant teori.

3.0 Teori

I denne delen av oppgaven vil vi presentere og redegjøre for undersøkelsens teoretiske grunnlag. Vi har her valgt å legge vekt på arbeidslinja, empowerment og brukervedvirkning, samt de offentlige føringer som er lagt for NAV- reformens tre hovedmål. Dette vil vi knytte opp mot de funnene vi har gjort i undersøkelsen.

3.1 Ny arbeids- og velferdsforvaltning:

Arbeid, velferd og inkludering er navnet på Stortingsmelding nummer 9, 2006-2007. Her kommer regjeringen med begrunnelser og virkemidler for den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Innholdet i denne meldingen dreier seg i hovedsak om hvordan marginaliserte grupper utenfor eller i utkanten av arbeidslivet skal komme tilbake i arbeid og få bedre fotfeste i arbeidslivet.

Norge er ofte betegnet som verdens beste land å bo i, og anses som mulighetenes samfunn. Vi har lav arbeidsledighet og en høy grad av sysselsetting. De fleste av landets innbyggere har trygg økonomi og en relativ høy levestandard. Men det finnes fremdeles grupper av mennesker som av ulike grunner ikke har mulighet til å ta del i det ordinære arbeidsmarkedet. For å sikre fortsatt høy verdiskapning, samt motvirke fattigdom og utstøtning, er det viktig at arbeidslivet tilrettelegges slik at alle kan delta etter egne premisser. Regjeringen uttaler også i denne meldingen at et av deres mål er å gi alle landets innbyggere like forutsetninger til å kunne utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv (St.meld. nr. 9 2006-2007).

"[...]Hovedmål i arbeids- og velferdspolitikken er å skape et inkluderende samfunn og et arbeidsliv med plass til alle [...] Samtidig skal arbeids- og velferdspolitikken sikre økonomisk og sosialtrygghet for enkeltmennesket, skape nye muligheter for de som har falt utenfor og legge til rette for aktivitet og deltakelse for alle"

(St.prp. nr. 46 2004-2005, s 9).

Den norske velferdsstatens utforming er blant annet basert på et valg av verdier, og sosialpolitikken kan ses på som velferdsstaten i praksis. Sosialpolitikken grunnleggende målsetting er å jevne ut og bedre levekårene for landets innbyggere, og ved å ta i bruk ulike

tjenester, tiltak og ordninger forsøker man å skape velferd, fremme lykke og hindre nød (Fjørtoft og Skorstad 1998). Grunnleggende verdier i velferdsstaten Norge, er rettferdighet, god fordeling og utjamning. Likeverdighet og frihet for alle fordrer en omfordeling av goder og byrder. I Norge mottar til en hver tid om lag 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder ytelser til livsopphold fra det offentlige, i tillegg går rundt en halv million årsverk tapt årlig på grunn av sykdom og arbeidsuførhet. Regjeringen påpeker videre at mange av disse ikke kan eller skal arbeide. Det er derfor en viktig del av vårt velferdssamfunn å sikre disse en anstendig inntekt. Dette gjøres gjennom ulike ordninger for inntektssikring. Det har de siste 20 årene vært en økning i antallet som lever på livsoppholdsytelser fra det offentlige. For å snu denne trenden fremhever regjeringen en aktiv og målrettet politikk, med fokus på å få flere i arbeid. Dette skal blant annet gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinjen og innebærer en generell politikkendring (St.meld. nr. 9 2006-2007).

Den organisatoriske reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen har definert 3 mål

- **Mål 1: Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad**

Arbeid vektlegges av regjeringen som en verdi i seg selv. Dette bygger på en forutsetning om at de fleste av oss har et ønske om og i størst mulig grad å ta vare på oss selv, og bidra til fellesskapet. De ser også på arbeid som den beste garantien mot fattigdom og store sosiale forskjeller. Dette målet kan man si er begrunnet ut fra behov som fellesskapet har, og også ut fra den enkeltes behov. Her er arbeidskraft vår viktigste ressurs. Fremtiden vil by på ulike arbeids- og velferdsutfordringer, og hvordan arbeidskraften blir forvaltet vil bli avgjørende for hvordan vi klarer å møte disse utfordringene. For at vi skal ha mulighet til å få en best mulig balanse mellom verdiskaping og de ressurser som blir satt inn i stønadsordninger og velferdstiltak, er det nødvendig med høy yrkesdeltakelse. Dette fordi velferd verken skapes eller finansierer av seg selv. (St.prp. nr. 46, 2004-2005).

Målet om flere i arbeid og færre på stønad betyr at mennesker med forutsetninger for det skal komme i arbeid på et nivå som de kan klare over tid. Arbeid er en viktig aktivitet som gir mennesker mulighet til å bidra til fellesskapet. Det gir sosial forankring, og kanskje viktigst, mulighet for læring og realisering av egne evner. For mennesker som ikke har evner til å jobbe full jobb kan en løsning være å kombinere deltidsarbeid og trygd. Selv om hovedfokuset er flest mulig i arbeid, er det viktig å fokusere på de som ikke uten videre kan komme seg i ordinært arbeid. Dette gjøres gjennom å stimulere for tilrettelegging av arbeid.

Aktive tiltak og aktiv virksomhet er virkemidler som kan brukes når mennesker av ulike grunner ikke har mulighet til å delta i ordinært arbeidsliv. Disse virkemidlene bidrar til å styrke mulighetene til arbeid på lengre sikt og til inkludering. Det som er av avgjørende betydning for en vellykket arbeids- og velferdspolitik er at man tilrettelegger for at mennesker får gode muligheter til å delta i arbeidslivet, og at man bruker arbeidskraften godt. Dette fordi det er nær sammenheng mellom arbeid og velferd (St.prp. nr. 46, 2004-2005).

- **Mål 2: Forenkle for brukerne og tilpasse brukernes behov**

I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er regjeringen opptatt av at brukernes behov blir satt i sentrum. Dette fordi den offentlige sektoren i velferdsstaten er til for brukerne, noe som tilsier at offentlig sektors organisering må skje ut fra brukernes behov. Det er også viktig at et offentlig apparat gjennomføres av respekt for brukeren, som menneske og enkeltindivid, og de påpeker videre viktigheten av brukernes mulighet til medvirkning og innflytelse i egen sak. Mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjeneste tilbud, er viktige elementer når det gjelder å bedre tilpasse brukernes behov. Dette handler om hva man kan gi og hvordan man møter brukeren. På grunn av at arbeidsgiverne er en sentral bruker av arbeids- og velferdsforvaltningen gjelder dette også overfor dem. Brukermedvirkning har også i den tidligere forvaltningen vært et viktig moment, og skal naturligvis derfor også overføres til den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Dette betyr at brukerne skal ha mulighet til innflytelse i egen sak og mulighet til medvirkning. Det er derfor viktig at man i tillegg til å bruke forvaltningens innsikt i en sak, vektlegger brukernes oppfatning av egen situasjon. Dette må selvsagt sees i forhold til krav og muligheter på arbeidsmarkedet, og de lover og budsjetter forvaltningen er bundet av (St.prp. nr. 46 2004-2005).

Når det gjelder brukermidvirkning er som sagt dette viktig når det gjelder å sette brukernes behov i sentrum. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha fokus på brukermidvirkning både på individnivå og systemnivå. Når det gjelder medvirkning på individnivå betyr dette at enhver bruker skal aktiviseres og ansvarliggjøres i forhold til egen situasjon, og gjennom samhandling skal forvaltningens ansatte finne fram til den beste løsningen tilpasset brukernes individuelle behov. Brukermedvirkning på systemnivå tilsier at det skal være kontakt med ulike brukerorganisasjoner. Dette for å få innspill til ulike virkemidler, for å få drøftet, få forståelse for beslutninger som tas, skape legitimitet, og også for å få tilbakemeldinger om forhold som ikke er tilfredsstillende. For å oppnå god brukermidvirkning forutsettes det

delegerte fullmakter og at det utøves godt faglig skjønn i forvaltningen (St.prp. nr. 46 2004-2005).

- **Mål 3: Få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning**

Dette målet går ut på at arbeids- og velferdsforvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens samlede bistandsbehov. Det fordres også at det vises respekt for menneskeverdet, og at verdier som personlig ansvar og råderett over eget liv fremmes. Et slikt perspektiv er ikke minst viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne, som har behov for hjelp til å fungere i arbeidslivet, i hjemmesituasjonen og for å kunne få en aktiv fritid. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning må ha oppmerksomhet rettet mot at ressursene brukes på de rette tiltak (formålseffektivitet), det er da viktig at alle aktørene som påvirker et område arbeider mot samme målet. De virkemidlene og tiltakene som iverksettes må ha en sammenheng som forsterker hverandre og ikke forhindrer måloppnåelse. For at driften skal være kostnadseffektiv må tiltakene frembringes uten unødvendig ressursbruk. Ressursene til forvaltningen er begrenset, noe som medfører at disse må prioriteres riktig og i forhold til oppgaver som skal løses og de målsettinger som er satt (St.prp. nr. 46, 2004-2005).

3.2 Arbeidslinja

Regjeringen har en visjon om at Norge skal være verdens mest inkluderende samfunn, og med dette mener de at alle skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunn og arbeidsliv, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn. Sosialt fellesskap er en viktig del av menneskers liv, og arbeidslivet er en viktig arena for å oppnå dette. Marthinsen og Skjefstad (2007) viser til at arbeidsløshet kan være både individuelt forårsaket og strukturelt betinget. Individuelt forårsaket vil si at det i markedet er ledige jobber, men at personen ikke skaffer seg arbeid. Når det gjelder arbeidsløshet som strukturelbetinget betyr dette at det ikke finnes arbeid som er tilpasset personens kompetanse. Det vil være nærliggende å slutte at det da kan etableres strukturer med åpning for at alle kan arbeid, noe som vil medføre at det bare er den selvvalgte arbeidsløsheten igjen. Men på grunn av det biologiske og sosiale mangfoldet vi har er det ikke slik. Mangfoldet fordrer at det må etableres tilrettelagte arbeidsplasser, eller åpne opp for menneskelig sårbarhet og ulik funksjonsevne.

Det man ser er at de siste 20 årene har vært en sterk vekst når det gjelder antallet som har fått sitt livsopphold finansiert med offentlige ytelser. Dette har skjedd selv om den generelle

helsetilstanden i befolkningen er blitt bedre. Dette går i mot det arbeidslinjen står for og er derfor en trend som må snus (St.meld. nr. 9 2006-2007). Arbeidslinja ble på 1990- tallet presentert som en ny strategi i den norske velferdspolitikken. Det ble hevdet at velferdsordningene hadde svakheter som bestod av passive sosiale rettigheter uten at det i stor nok grad stilles krav til forpliktelser. Dette har medført passivitet, avhengighet og sosial marginalisering. De nye velferdspolitiske strategiene blant annet representert ved arbeidslinjen representerer en vektlegging av arbeidsincentiver og arbeidsplikter. Passive stønader skulle erstattes av aktiviserende ordninger, og målet var å få flest mulig i arbeid. Dette fordi det menes at arbeid er et av de viktigste virkemidlene for å skape sosial tilhørighet for personer som befinner seg i marginaliserte grupper. Det som skiller arbeidslinjen fra den tidligere ”trygde- og stønadslinjen” er de negative sanksjonene som går ut på skjerpede vilkår (Kildal 1998).

Når det stilles vilkår til mottakere av sosialhjelp om at de skal yte noe tilbake til samfunnet, er det arbeidslinja som ligger bak. Kravet som ligger i vilkåret skal være både en pisk og en gulrot. Gjennom at mottakerne straffes med trekk i ytelsen om han/hun ikke arbeider eller er med på en aktivitet, blir dette en pisk. På den andre siden vil arbeid være med på at personen tildeles ære for å være en respektabel og ansvarsfull borger som yter noe tilbake til samfunnet, dette blir en gulrot. Det skal gjennom arbeidslinjen stilles strengere krav til passive stønader, hvor stønadene kan stoppes hvis klienten nekter å ta i mot tilbudene om aktivisering (Marthinsen og Skjefstad 2007).

Iverksettingen av arbeidslinjen gir sosialarbeidere enda større makt og myndighet enn tidligere. Klienter kan tvinges til aktivitet og arbeid fordi de ellers risikerer å bli nektet stønad til livsopphold. Dette bidrar til å forsterke sosialarbeiderens formynderrolle og umyndiggjøring av klienten. Å forholde seg kritisk til arbeidslinjen betyr ikke at man som sosialarbeider skal unnlate å stille krav til klienter. Men i stedet for å tvinge klienter ut i arbeid for en hver pris, kan sosialarbeidere hjelpe sine klienter med å avklare hva de selv skal gjøre for å bedre sin livssituasjon. I arbeidet må klientens individuelle ønsker, verdier og preferanser danne grunnlaget for de tiltak som settes i verk. Det impliserer også at den som av ulike årsaker ikke kan eller vil arbeide, også har krav på respekt. Arbeidslinja kan også forstås som en form for kontrakt som gir klientene rett til ulike ytelser, men også plikter i form av aktivitet/arbeid. Klientene må gjøre seg fortjent til økonomisk stønad. Dette har sin bakgrunn i gjensidighetsprinsippet som grunnlag for en rettferdig fordeling av goder (Slettebø 2000).

En motsetning til arbeidslinja og dens begrunnelser finner vi i sosiologien, nærmere bestemt i Max Webers berømte verk "Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd"(1973).

Her beskriver Weber hvordan "den kapitalistiske ånd" har utviklet seg fra en protestantisk pliktetik. Han beskriver kapitalistens tenkemåte som rasjonell, men samtidig preget av en kallsfølelse. Kapitalistens moral tillater at man søker å skaffe seg mest mulig rikdom, mens det samtidig kreves nøysomhet i det personlige forbruket. Han tok utgangspunkt i den kalvinistiske predestinasjonslæren om at Gud frelser dem han på forhånd har utvalgt.

Kalvinistene levde i troen om at kun noen ytterst få kunne oppnå frelse, og i stedet for å la seg knekke av denne dystre spådommen utviklet de seg til å bli flittige arbeidere og dyrket alt godt. Og bare gjøre godt, ikke sløse og være en god arbeider, var deres måte å vise hverandre at man hadde oppnådd frelse på (Weber 1995).

Det hevdes ofte at arbeidslinja og den norske sosialpolitikken har paternalistiske islett, med paternalisme mener vi:

"(...) et ekspertvelde som definerer hvilke generelle, materielle og sosiale behov et individ har. Et eksempel på en paternalistisk holdning er når du som profesjonell tar valg på vegne av klienten uten hans eller hennes samtykke. Slike tiltak blir ofte begrunnet med at det er til beste for klienten selv" (Fjørtoft og Skorstad 1998, side 76).

Paternalisme bygger altså på ideen om at noen mennesker ikke selv vet sitt eget beste.

I hjelpesystemet har klientene ofte en underordnet rolle og de profesjonelles synspunkter veier ofte tyngst. De hjelpetrengende er avhengige av en "ekspert" som tilsynelatende vet deres beste. Et paternalistisk system kan føre til at klientens liv tilrettelegges og fastsettes av andre (Slettebø 2000). Et viktig spørsmål er om velferds- eller sosialpolitikken skal utformes etter et paternalistisk prinsipp som baseres på grunnleggende forestillinger om menneskenes behov, eller etter "den enkelte vet best" – prinsippet slik det gir seg uttrykk i den enkeltes ønsker og preferanser (Halvorsen 2002).

3.3 Velferdskontrakt:

Velferdskontrakten er en fremgangsmåte som skaper gjensidig forpliktende relasjoner.

Gjennom bruken av velferdskontrakter i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen ønsker regjeringen å fremheve at det skal være en sammenheng mellom rettigheter og plikter, og at det forut for vedtak skal foregå en prosess som minner om en kontraktsinngåelse.

Denne kontrakten skal i hovedsak handle om en gjensidig forpliktende relasjon mellom partene. Velferdskontraktene skal gi NAV`s brukere rettigheter som skal medføre økonomisk sikkerhet, forutsigbarhet og individuelt tilpasset oppfølging. Brukerne har rettigheter når det gjelder ytelser, råd og bistand, men de plikter også å gjøre det de kan for å kvalifisere seg til arbeid. Dette i form av deltakelse i tilpassede tiltak som både kan motivere for og fremme overgangen til aktivitet og arbeidsliv, og ikke minst ansvar for egen livssituasjon. Hvis brukeren ikke overholder sin del av avtalen, kan dette føre til konsekvenser for den bistanden som gis. Pliktene skal også sikre at de som kan arbeide ikke passivt blir gående på stønader. Gjennom en balansegang mellom bruk av rettigheter og plikter, er målet å få til økt verdighet og større grad av myndiggjøring. I lovgivningen kommer velferdskontraktene til uttrykk gjennom bestemmelser om brukermedvirkning. Det som er viktig er at kravet til egenaktivitet må stå i rimelig forhold til brukerens helse og arbeidsevne, og at de får medvirke i valg av de tiltak som skal iverksettes (St.meld. nr. 9 2006-2007).

3.4 Kvalifiseringsprogrammet:

Ettersom det har blitt en økning av mennesker som finansierer sitt livsopphold gjennom stønader er det blitt behov for større innsats overfor personer som har en svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. Kvalifiseringsprogrammet er da et tiltak som skal være med på å få mennesker som trenger det i aktivitet og arbeid. Dette skal tilbys de personer som vurderes og ha en mulighet til å komme i arbeid, men som trenger tettere og mer forpliktende oppfølging og bistand. I noen tilfeller kan veien frem til målet om arbeid være lang og usikker, men også i disse tilfellene skal man få tilbudet. Programmet skal ha fokus på arbeid, og skal blant annet bestå av arbeidstrening, opplæring, arbeidsmarkedstiltak, motivasjons- og mestringstrening. Dette kan i tilfeller hvor det er behov for det kombineres med opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking og medisinsk behandling (St.meld. nr. 9 2006-2007).

3.5 Empowerment og brukermedvirkning:

Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid inneholder flere dimensjoner og blir ofte beskrevet både som mål, metode og prosess. Denne tilnærmingen har hovedfokus på betydningen av makt, avmakt og undertrykkelse. Den viser hvordan avmakt er med på å skape problemer på de ulike nivåer og hvordan ulik fordeling av makt påvirker hjelperelasjonene. Selve begrepet empowerment kan oversettes på flere måter, mest vanlig i norsk litteratur er myndiggjøring, men mobilisering og selvoppreisning forekommer også ofte. Empowerment bygger på flere av de prinsipper som danner grunnlaget for sosialarbeidernes yrkesetiske retningslinjer, blant annet solidaritet, selvrealisering, ikke-diskriminering og menneskerettigheter (Slettebø 2000).

Empowerment som mål tar sikte på å øke individuell og kollektiv makt slik at den enkelte klient eller gruppe selv kan bidra til å forebygge eller endre problem skapende forhold. Fokus er på å øke den faktiske makten den enkelte er i besittelse av, kontra hjelp til å overleve eller tilpasse seg en vanskelig situasjon. Som metode gir empowerment føringer på det praktiske arbeidet og vektlegger særlig likeverd, partnerskap og brukermedvirkning. Den har en ressursorientert tilnærming som bygger på forutsetningen om at mennesket i seg selv har en iboende kraft, og at gjennom å støtte individet i det han gjør som fungerer godt, vil de gjøre mer av dette. En må videre anerkjenne menneskers egne erfaringer som gyldig kunnskap. Dette fordrer at sosialarbeideren er genuint interessert i hva om er klientenes interesser, hva de lykkes med og hva de mestrer godt.

Som sosialarbeider må man med andre ord respektere de ressursene klientene allerede har, samt ha tiltro til at mennesket evner å delta i beslutninger som gjelder deres liv. Mennesket er selv eksperten på eget liv. Likevel kan et for stort fokus på individuelle ressurser i noen tilfeller undergrave klientens behov for hjelp. I situasjoner hvor klienten møter store utfordringer og vansker, kan det være urimelig og utelukkende fokusere på evner og ressurser. I verste fall kan klienten føle at han ikke tas på alvor av hjelpeapparatet og at han burde greie seg selv (Slettebø 2000). Et annet ankepunkt ved bruk av empowerment er at selv om mennesket er å oppfatte som ekspert på eget liv, er det likevel ikke gitt at man skal eller kan bestemme alt selv (Tveiten 2007). Empowerment som prosess skal for klienten være en bevisstgjøring av hvilke utenforliggende og strukturelle forhold som skaper og opprettholder

problemer. Gjennom utvikling av selvtillit og personlig kompetanse skal klientene hjelpes til å heve seg over en ren individorientert forståelse av egne problemer (Slettebø 2000).

Som tilnærming i sosialt arbeid legger empowermentbegrepet klare føringer på den profesjonelle utførelsen. Noe som igjen kan føre til at arbeidet kommer i konflikt med rammebetingelsene for sosialt arbeid. Som sosialarbeider har man i kraft av sin profesjon tilgang til både makt og ressurser. Sett i lys av empowermentttenkningen er det derfor viktig at vi er reflekterte og bevisste på at vår handlemåte også kan bidra til å undertrykke de vi er satt til å hjelpe. Dette omtales også som empowermentparadokset (Slettebø 2000). Hvordan kan man hjelpe sine klienter til uavhengighet? Fordrer ikke selve relasjonen at det skapes mer avhengighet til hjelpeapparatet? For å motvirke dette påpeker Slettebø betydningen av en aktiv brukermedvirkning.

Brukermedvirkning er også sentralt innenfor empowermenttilnærmingen. Her legges det særlig vekt på betydningen av at brukerne selv har retten til å definere sine problemer og bestemme hvilke løsninger de trenger. Dette bidrar til å gi klienten makt i hjelperelasjonen. Sosialarbeideren skal i hovedsak være en tilrettelegger, og aktivt arbeide for å sikre klienten de ressursene vedkommende mener er nødvendige for å skape et godt liv for seg selv. Brukermedvirkning kan således forstås som en nødvendighet for å sikre klientene bedre livsvilkår og livskvalitet (Slettebø 2000). Empowerment som tilnærming krever aktiv brukermedvirkning på alle nivåer. Det må arbeides ut i fra en grunnleggende tro på menneskets evner og ressurser, en tro på at det er viktig å ha innflytelse og kontroll over eget liv, og at alle mennesker har evner til og et ønske om å bidra til det samfunn de lever i. Målet med arbeidet er et samarbeid tuftet på gjensidig tillit, der de involverte parter deler makt og innflytelse (Larsen, Aasheim og Nordal 2006).

”Med brukermedvirkning menes den innflytelse bruker har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud der han selv er berørt”

(http://www.tidsskriftet.no/index.php?vp_SEKS_ID=953601#fotnote3)

Det forutsettes innen brukermedvirkning at en ikke skal betrakte den hjelpetrengende som en ensidig mottaker av tjenester, men brukeren selv skal inneha rollen som aktiv deltaker i egen behandlingsprosess (Sigstad 2004). Når det gjelder utforming av de tjenestene brukerne skal motta, gir brukermedvirkningen brukerne innflytelse. Men det betyr likevel ikke at

behandlerne fratas sitt faglige ansvar. Det handler om at tjenesteapparatet, for å yte best mulig hjelp benytter erfaringskunnskapen som brukeren innehar. Brukermedvirkning skal bidra til kvalitet på de tjenestene som brukerne mottar og også til at brukeren har økt innflytelse på egen livskvalitet, det er dette som er målet (Larsen, Aasheim og Nordal 2006).

Den enkelte skal i sitt møte med arbeids- og velferdsforvaltningen oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging. Rettsikkerhet og likebehandling tillegges stor vekt (St.meld. nr. 9 2006-2007). Brukermedvirkning kan også ses på ulike nivåer, og en arbeids- og velferdsforvaltning som skal sette behovene til brukerne i sentrum må ha fokus på brukermedvirkning på individnivå og systemnivå (Ot.prp. nr. 47 2005-2006). På individnivå får brukerne innflytelse i forhold til det tjenestetilbudet de benytter seg av. Dette betyr medvirkning både når det gjelder valg, utforming og anvendelse av tilgjengelige tilbud. Dette vil for brukeren bety mer myndighet og kontroll over eget liv. Når det gjelder systemnivå inngår brukerne i et likeverdig samarbeid med tjenesteapparatet. Brukerne er aktivt deltakende i planleggings- og beslutningsprosesser fra start til mål (Larsen, Aasheim og Nordal 2006).

Brukermedvirkning er en lovfestet rettighet, tjenesteapparatet kan derfor ikke velge om de vil forholde seg til det eller ikke. Det er viktig å ha fokus på brukermedvirkning da det kan være med på å gi brukeren egenverdi, dette fordi dem da på lik linje med andre mennesker får styre over viktige deler i eget liv og mottar hjelp på egne premisser. Brukerne blir også sett og respektert i kraft av sin grunnleggende verdighet. Selvbildet til brukeren kan i større grad bli påvirket på en positiv måte dersom han får større mulighet til å påvirke omgivelsene gjennom valg og ressurser, noe som vil være med på å styrke brukerens motivasjon. Dette vil også ha en terapeutisk effekt ved at det vil bidra positivt til brukerens bedringsprosess, men det kan også skje at den hjelpsløsheten mange føler, vil bli forsterket (Larsen, Aasheim og Nordal 2006).

4.0 Presentasjon og drøfting av empiri:

I vår oppgave har vi valgt å undersøke om de ansatte ved NAV- kontorene opplever at reformen gir brukerne et bedre tilbud. Vi har da valgt å legge særlig vekt på to av de tre hovedmålene ved NAV- reformen, nærmere bestemt målet om flere i arbeid og færre på stønad, og målet om å gjøre det enklere for brukerne og tilpasse forvaltningen til brukernes behov. I denne delen av oppgaven vil vi presentere resultatene av undersøkelsen, vi vil også sammenligne svarene vi har fått av de ulike informantene. For å begrense omfanget av informasjon har vi valgt å analysere datamaterialet i forhold til de beskrevne målene.

4.1 Informantene:

Til intervjuene har vi hatt seks informanter, alle ansatt ved samme NAV- kontor. Det er fire kvinner og to menn i alderen 32-62 år. De har alle ulik utdanning og yrkesbakgrunn, og bare en av informantene har sosialfaglig utdannelse. Da deres alder, utdannelse og deres nåværende arbeidsområde kan tenkes å ha betydning for deres forforståelse og således begrunne tendenser i noen av svarene, har vi valgt å gi en kort presentasjon av hver informant så langt det er forsvarlig innenfor konfidensialitetens grenser.

- Informant 1: 34 år, utdannet innenfor reiseliv. Før reformen var vedkommende ansatt i aetat, men jobber nå med oppfølging over tid med uføre.
- Informant 2: 43 år, høyeste utdanning er videregående skole. Vedkommende har lang erfaring fra arbeid i bank og er ansatt i NAV som økonomisk rådgiver.
- Informant 3: 32 år, utdannet barnevernspedagog. Vedkommende var før reformen ansatt i aetat, jobber nå med attføring.
- Informant 4: 41 år, utdannet tekniker og har høgskoleutdannelse innefor bedriftsøkonomi. Jobbet tidligere i aetat, er nå fagenhetsleder med ansvar for avdelingen for oppfølging over tid.
- Informant 5: 50 år, høyeste utdanning er videregående skole. Har erfaring fra arbeid i bank, samt kurset i karriereveiledning. Tidligere ansatt i aetat, jobber nå i mottaksenheten med ansvaret for ungdom mellom 16-24 år samt ordinære arbeidssøkere. Rullerende vakt i kundemottaket.
- Informant 6: 62 år, opprinnelig utdannet politi, men har også utdannelse innenfor juss med spesialisering i trygderett, barnerett og arbeidsrett. Vedkommende var tidligere

ansatt i trygdeetaten, og er nå konsulent innenfor trygdeområdet med ansvar for eneforsørgere, overgangsstønad og barnetilskudd.

4.2 Mål 1; få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad:

Noen av spørsmålene under dette punktet dreier seg om hvilke hindringer de ansatte ser i forhold til å få deres brukere ut i aktivitet eller jobb. Vi har også bedt informantene si noe om hva de tror brukerne selv opplever som hindringer.

Det er bred enighet blant de spurte om at dagens arbeidsmarked er eksepsjonelt bra og at mangel på arbeidsplasser således ikke er noe tema. Informantene 1 og 6 mente at den største hindringen er at arbeidsmarkedet etterspør kompetanse som brukerne ikke har. De som har utdanning får seg fort jobb, mens de med lite og ingen utdanning ofte blir værende arbeidsledige over tid. Marthinsen og Skjefstad (2007) sier det kan være flere årsaker til arbeidsløshet. Blant annet kan det være strukturbetinget. Dette vil si at man ikke har den kompetansen som kreves til en type arbeid. En annen årsak kan være at det er individuelt forårsaket, det vil si at det finnes jobber, men personen skaffer seg ikke jobb.

I Stortingsmeldingen "Arbeid, velferd og inkludering" (nr 9, 2006-2007), heter det blant annet at alle skal ha like muligheter, rettigheter og plikter til å delta i samfunn og arbeidsliv, uavhengig av deres økonomiske og sosiale bakgrunn. De fleste mennesker opplever fra tid til annen å stå utenfor arbeidslivet, enten det skyldes sykdom, permitteringer eller nedleggelse. Det kan likevel tenkes at det å være arbeidsledig i en tid, "der alle som vil kan få seg jobb", kanskje er verre enn å være arbeidsledig i en tid der en deler skjebne med mange andre og der arbeidsløshet oppfattes som et samfunnsproblem.

Informant 1 påpekte også at det i noen tilfeller er brukere som rett og slett ikke ønsker å jobbe. Det er uklart hva informanten legger i dette utsagnet. Spørsmålet blir da hvorfor de ikke ønsker å jobbe, er det latskap, eller er det andre bakenforliggende årsaker som fører til at de gir uttrykk for at de ikke ønsker å arbeide? Det kan også tenkes at det for mange som sliter med gjeldsproblematikk ikke vil lønne seg å jobbe. I dag er det slik at blant annet sosialhjelp avkortes krone mot krone ved lønnsinntekt, hadde vært mulig å kunne jobbe litt ved siden av å motta sosialhjelp eller andre stønader, kan det tenkes at selverdet og følelsen av mestring ville øke.

Informant 4 la vekt på at manglende tid til god og tett oppfølging av brukerne også kunne være en hindring for å få flere i jobb og aktivitet. NAV skal etter de tre definerte målene bestrebe seg etter å gi sine brukere et mest mulig skreddersydd og individuelt tilpasset opplegg (st.prp. nr. 46, 2004-2005), det sier seg selv at dette er noe som krever både tid og ressurser. Et av virkemidlene i NAV er det nye kvalifiseringsprogrammet som skal være et tilbud til de brukergruppene som befinner seg langt fra arbeidslivet og som derfor trenger tett og god oppfølging (St.meld. nr 9 2006-2007). Når da de ansatte opplever at de mangler tid til nødvendig oppfølging, er det ikke urimelig å tenke seg til at dette forringer brukernes tilbud.

Informant 5 fremhevet imidlertid at problemene kunne ligge i at mange brukere har dårlig tro på seg selv. Ofte sliter de med tyngre og sammensatt problematikk, hvor særlig lese- og skrivevansker gjør seg gjeldende. Det krever både tid og tillit som saksbehandler å komme inn på slike områder. De fleste brukerne har en eller annen form for kompetanse, men mange mangler motivasjon og selvtillit. Ser vi dette utsagnet i lys av empowerment som er en ressursorientert tilnærming, ser vi at alle mennesker har en iboende kraft, og at gjennom å støtte individet i det de gjør som fungerer godt, vil de gjøre mer av dette. En må med andre ord respektere de ressursene brukerne allerede har, og ikke minst anerkjenne deres individuelle erfaringer som gyldig kunnskap. En annen viktig del av empowermenttenkningen handler om hvordan brukerne gjennom utvikling av selvtillit og personlig kompetanse skal hjelpes til å heve seg over en ren individorientert forståelse av egne problemer (Slettebø 2000). Dette er også et arbeid som forutsetter at de ansatte har tilstrekkelig med tid til blant annet kartlegging og motivering. Psykiske lidelser, ofte kombinert med rusproblematikk samt omfattende økonomiske problemer, mente informantene også var klare hindringer. Det ble også sagt at dagens arbeidsmarked stiller høye krav til arbeidssøkere og at markedet ofte er uoversiktlig og vanskelig å orientere seg i.

I forhold til spørsmål om hva de tror brukerne anser som hindringer for å komme seg i aktivitet/arbeid, fikk vi mye av de samme svarene som nevnt ovenfor. Det som derimot skiller seg ut er at flere av informantene uttalte at brukerne i noen tilfeller ser på manglende tilrettelegging fra NAV som den største hindringen for å komme seg i jobb. Dette mente de ansatte har sammenheng med mangel på tid til avklaring og tilrettelegging for brukerne. Igjen ser vi at informantene er av den oppfatning at tid er viktig for kunne gi brukerne et passende tilbud, og at brukerne som en følge av dette blir værende arbeidsledige over tid. Dette står i motsetning til utsagnene ovenfor, om at manglende kompetanse ofte er den største hindringen.

Vi har også konkret spurt om de ansatte mener at trygder og stønader i dag er for rause, og om dette kan være en årsak til at brukerne ikke får/tar seg jobb. Her svarte fem av seks informanter nei. Det som utpeker seg her er informant 3, som mener at trygden og sosialstønad er for raus, og at mange derfor velger trygd/stønad fremfor å arbeide. I følge Stortingsmelding nr. 9 2006-2007, har det de siste 20 årene vært en økning i antallet som lever på livsoppholdsytelser fra det offentlige. Om dette har en sammenheng med at disse ytelsene faktisk er for høye, i den forstand at det for noen er mer forlokkende og passivt motta ytelser fra det offentlige enn det er å være selvforsørget gjennom egen arbeidsinntekt, er uklart. For å avklare dette må fokus være på hva som påvirker oss mennesker i de valg vi tar. Hvilke holdninger og verdier er det som ligger til grunn når noen bevisst velger og passivt motta stønader kontra det å være i jobb? Når det gjelder virkningen av en offentlig understøttelse til arbeidsløse, har dette vært et kontinuerlig tema i politikken. Det har vært en frykt for at trygden er for sjenerøs, og at dette vil føre til dovenskap. Det fryktes da også at dette vil føre til avhengighet, ved at de over lengre tid er understøttet av staten (Halvorsen 2002). Regjeringen påpeker imidlertid at det alltid vil være noen som ikke kan eller skal arbeide, og at disse må sikres en anstendig inntekt. Dette er en viktig del av vårt velferdssamfunn.

Vi har i dag et historisk godt arbeidsmarked, men likevel ser vi at det for enkelte brukergrupper fremdeles er vanskelig å få innpass i arbeidslivet. I den forbindelse spurte vi informantene om hvilke tiltak de mener kan settes inn for å endre denne situasjonen, eventuelt hvordan arbeidsmarkedet selv kan tilrettelegge. Informant 1 viser til hvordan kvalifiseringsprogrammet er ment på å hjelpe langtidsmottakere av sosialhjelp ut i aktivitet igjen. Denne aktiviteten kan også innebære nødvendig behandling før et eventuelt tiltak. Som nevnt tidligere er dette et arbeid som forutsetter at de ansatte har tilstrekkelig med tid, noe informantene flere ganger poengterer at de ikke har. Videre mente informanten at tilrettelegging i bedriftene krever mye, men at arbeidsgivere nå begynner å innse at presset i arbeidsmarkedet er så stort at de er nødt til å ansette arbeidssøkere som ikke er "A4". Denne oppfatningen deler mange av informantene.

Informant 4 påpeker at det er de bedriftene som ser sine ansatte som ressurser og som tilrettelegger etter de ansattes behov som er vinnerne. Denne mener også at bedrifter med bruk og kast- mentalitet sliter med å få tak i nok arbeidskraft. Bedriftene må være villig til å prøve, da lykkes de også ofte. De fleste av informantene var generelt opptatte av arbeidsgivernes

rolle i forhold til tilrettelegging, opplæring og oppfølging. Informant 2 mente at det i mange tilfeller ikke er så mye som skal til, men at bedriftene må tørre ta inn ukurante arbeidssøkere, selv om de ikke alltid kan yte 100 %. Kan det tenkes at de NAV- ansatte jobber i motvind, fordi systemet legger opp til at arbeidstakerne skal tilpasse seg arbeidslivet og ikke omvendt? Vi lever i et samfunn preget av både sosialt, kulturelt og biologisk mangfold, det er derfor viktig at også arbeidslivet tar høyde for dette gjennom tilrettelegging slik at det tas høyde for ulike funksjonsevne og menneskelig sårbarhet. De som står lengst unna arbeidslivet i dag skal kjempe om en plass innenfor, i konkurranse med folk som er både friske, velutdannede og høyproduktive. Informant 6 uttrykte at samfunnet også har et ansvar i å tilrettelegge for de som ikke kan konkurrere på ordinært vis, slik at de får oppgaver tilpasset individuelle evner og muligheter. Dette er i samsvar med arbeids- og velferdspolitikkenes hovedmål om at det skal skapes et samfunn og arbeidsliv som er inkluderende med plass til alle (St.prp. nr. 46 2004-2005). På den annen side kan det også tenkes at tiltaksplasser og tilrettelegging i bedriftene forsterker utstøtning og marginalisering. Gjennom for eksempel å tilby bedrifter lønnstilskudd for å ta inn "ukurante" arbeidstakere, kan man forsterke det man forsøker å motarbeide og samtidig gi signal om at dette er arbeidstakere som er så belastende at bedriftene må ha betalt for å ha dem der.

De spurte mente også at NAV har tilstrekkelig med virkemidler i form av tjenester og tiltak, men at utfordringen ofte ligger i å få tid nok til individuell oppfølging og tilrettelegging. På spørsmål om det er andre tjenester som burde være en del av NAV, mente flertallet at NAV rommer det de bør. Informant 3 derimot, mente at NAV burde ha større fokus på familien som helhet, og at det kunne være ønskelig med et familiesenter og eventuelt en helsestasjon som en del av forvaltningen. Det er vel liten tvil om at dette kunne vært nyttig sett ut i fra et helhetsperspektiv, da det kan tenkes at problemer forplanter seg fra et område til et annet. Dersom man opplever vansker i familielivet kan dette gi ringvirkninger på andre områder. I forhold til å legge helsetjenester inn i NAV er det nærliggende å spørre om man må være helt frisk for å arbeide, og kan det tenkes at det å være i jobb er forebyggende og helbredende i seg selv? Et annet aspekt ved dette er hvor langt vi skal strekke det offentlige ansvar i forhold til å få brukerne i aktivitet/arbeid. Det viser seg også at brukerne sjelden etterspør tiltak og tjenester, men er mest opptatt av de økonomiske forhold. Dersom en stor del av dagen går med til å bekymre seg over ubetalte regninger, kan det bli lite tid og krefter til arbeidssøking.

Vi ville også vite om informantene opplever at NAV har for stort arbeidsfokus, og om brukerne som følge av dette føler seg presset til å delta på ulike tiltak. Samtlige informanter svarte at de ikke mener at arbeidsfokus er for stort, i tillegg mener informant 1 at det ligger i NAV's visjon at flere skal i arbeid, og påpeker verdien av å være i jobb, både med tanke på økonomi, mestring og det sosiale liv. Det påpekes også at selv om det er viktig med et stort arbeidsfokus, må det likevel være plass til de som av ulike årsaker ikke kan delta i arbeidslivet. Informant 4 sier i tillegg at det er viktig å fylle dagene med noe, men at det ikke nødvendigvis trenger være lønnet arbeide. Alle informantene er opptatte av at de arbeider etter arbeidslinja. Informant 6 sier derimot at de kanskje er litt for politisk styrte, og at det derfor kan tenkes at arbeidsfokus blir for stort. Videre påpeker vedkommende at man gjør ulike vurderinger avhengig av om man er politiker eller arbeider innenfor etaten. Dette kan vi tolke som om informanten synes det tidvis kan være vanskelig å ha et stort arbeidsfokus, når man som ansatt i etaten må forholde seg til brukerne på et annet nivå enn som politiker.

Informantene opplever også at brukerne føler seg presset til å delta på ulike tiltak for og ikke få avkortning i stønaden. De mener at brukerne til tider trenger "et spark bak" for å komme seg over terskelen, men at de likevel er fornøyde etter endt tiltak. Etableringen av NAV-kontor landet over er en videreføring av arbeidslinja. Et av hovedmålene ved NAV-reformen er at flere skal i arbeid og færre på stønad. For å oppnå dette skal de ansatte benytte seg av ulike virkemidler som blant annet kvalifiseringsprogrammet og velferdskontrakter. Arbeid regnes som en av velferdsstatens viktigste verdier både med tanke på det økonomiske, men også i forhold til sosial integrasjon, mestring og realisering av egne evner. Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er arbeidskraften også en viktig ressurs. Dette blant annet fordi velferd ikke finansierer seg selv.

Arbeidslinja er ofte kritisert for å være paternalistisk i den forstand at myndighetene har bestemt at det er til det beste for alle å være i jobb. Dette ser vi igjen i informantenes utsagn, hvor de blant annet sier at brukerne noen ganger trenger å bli "tvunget" ut i tiltak for at de skal oppdage verdien av jobb. Velferdskontraktene og arbeidslinja må kunne sies å stå i konflikt til mye av det som fremheves i empowermenttilnærminga. Brukerne må gjøre seg fortjent til økonomisk stønad ved å gjennomføre ulike aktiviteter og tiltak, dersom brukerne ikke gjennomfører sine plikter risikerer de avkortning i stønaden. I Stortingsmeldingen nr.9 (2006-2007) om velferdskontrakter, fremgår det at gjennom en balansegang mellom rettigheter og plikter er målet å få til økt verdighet og en større grad av myndiggjøring.

Dersom brukerne føler seg tvunget til å gjøre noe de ikke vil for å beholde stønaden, kan man undres i hvilken grad dette er myndiggjørende. Slettebø (2000), sier dette bryter verdier som solidaritet og respekt for menneskeverdet, som er sentrale verdier i velferdsstaten Norge. Ideologien i empowermenttilnærmingen viser hvordan dette kan endres gjennom en omfordeling av makt, hvor målet blir å øke klientenes makt og kontroll over eget liv. I en diskusjon om arbeidslinja og dens paternalistiske islett blir det nærliggende å trekke inn Weber og den protestantiske etikk som en motpol. Satt på spissen kan det se ut som om arbeidslinja forfekter et grunnsyn som går ut på at mennesket selv ikke ønsker å jobbe, men må tvinges ut i arbeidslivet gjennom bruk av ”pisk” og ”gulrot”. Weber derimot, sier at mennesket opplever det å jobbe som en plikt eller et kall. Veien til frelse går gjennom arbeidet, slik vi finner det hos kalvinistene (Weber 1995).

4.3 Mål 2; forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov:

Denne målsettingen rommer flere dimensjoner. Vi fant det derfor nødvendig å stille informantene spørsmål som omhandlet både kontorets utforming, brukermedvirkning, utøving av skjønn, eventuell kasteballproblematikk, og om hvorvidt de mener brukerne nå får et helhetlig tilbud.

Publikumsmottaket ved NAV- kontorene er reformens viktigste rom. Her skal alle føle seg velkomne, og her gis retningen for videre oppfølging av hver enkelt bruker. Utformingen av mottaket skal ta hensyn til både god arbeidsflyt, personvern, sikkerhet og universell utforming (www.nav.no). Alle informantene mente at kontorets utforming bidrar til å bedre tilgjengeligheten for brukerne. Kontoret har en sentral plassering og har en universell utforming. Flere av informantene mener at den største gevinsten med NAV- reformen er samlokalisering og felles kundemottak, og at sammenslåing bidrar til mindre stigmatisering av ulike brukergrupper. Det ble sagt at det oppfattes som langt mer "folkelig" å gå på NAV- kontoret enn for eksempel på sosialkontoret. Kan det likevel tenkes at det for noen brukere vil oppleves mer belastende å gå på et NAV- kontor enn henholdsvis aetat, trygdekontoret og sosialkontoret? Informant 5 fortalte på den ene siden om "gamle damer" som misliker å sitte ved siden av rusavhengige i publikumsmottaket, mens det på den annen side kom til uttrykk at gemyttene var roligere i dette mottaket enn ved det tidligere sosialkontoret.

De fleste NAV's brukere er tidligere fleretatsbrukere, noe som kunne medføre at de ble "kasteballer" mellom de ulike etater, med kasteball mener vi at brukerne blir sendt i mellom etatene uten tilstrekkelig avklaring i forhold til hvem som har ansvaret. Det ble opplyst av en av våre informanter at det før reformen kunne ta nesten to år fra man ble sykemeldt til brukeren ble innvilget for eksempel yrkesrettet atferdstraining. En grunn til dette var at man tidligere måtte gjennom to, eller i noen tilfeller tre etater for å få fattet et endelig vedtak. Brukere med sammensatte problemer som trengte hjelp fra flere instanser, kunne i mange tilfeller oppleve å bli sendt fra kontor til kontor. Samtlige av våre informanter mente at kasteballproblematikken har bedret seg som følge av reformen. Dette mente informantene kunne ha sammenheng med at de nå selv må ta ansvar for å avklare vanskelige kasuser, og at de ikke lenger har mulighet til å sende brukeren videre til neste kontor. Dette kan sees i samsvar med reformens mål 2, som har fokus på å forenkle for brukerne og tilpasse forvaltningen etter brukernes behov (St.prp. nr 46, 2004-2005).

Brukerne skal i utgangspunktet ha faste saksbehandlere, noe som det opplyses om til en viss grad er gjennomført. Ved dette kontoret er saksbehandler knyttet til hvilken type ytelse brukeren har, dette fordi de ansatte mener kompetansefeltet er for stort til at man kan ha en fast saksbehandler til alle ytelser. I den tidligere forvaltningen hadde hver etat hatt sitt ansvarsområde med tilhørende regelverk, som en del av den nye forvaltningen forventes det nå at hver enkelt ansatt skal utvide sitt kompetansefelt slik at brukeren unngår å måtte forholde seg til stadig nye saksbehandlere (St.meld. nr. 9 2006-2007).

Brukermedvirkning er en viktig del av NAV-reformen. I den forbindelse spurte vi informantene om hvordan deres brukere sikres innflytelse og påvirkning i egen sak. Informant 3 mener at det er gjennom kontinuerlig brukermedvirkning at brukerne får innflytelse og påvirkning i egen sak. Dette oppnås ved at brukerne er aktive i egen sak fra første møte. Informant 6 poengterte at en god dialog med brukerne er en nødvendighet. Dette fordi det er brukernes framtid det er snakk om. Å prioritere tid til kartlegging av en persons ønsker og interesser, medfører at brukerne får avgjørende innflytelse på de beslutninger som skal tas. Informant 5 var også opptatt av interessekartlegging som en viktig del av brukermedvirkning, og poengterte at dette imidlertid er svært tidkrevende. Brukermedvirkning forutsetter at brukeren ikke skal anses som en passiv mottaker av tjenester og tilbud, men selv skal inneha rollen som aktiv deltaker i egen behandlingsprosess (Sigstad 2004). Videre påpekes viktigheten av å vektlegge brukernes egen erfaringskunnskap (Larsen, Aasheim og Nordal 2006).

Dette kan også sees i samsvar med empowermenttilnærmingen, hvor det er av avgjørende betydning at brukernes erfaringer, kunnskap og kompetanse gis relevans (Slettebø 2000). Informant 2 forteller at det er viktig at brukerne selv har en forståelse av hva som skjer i egen sak, og at alle avgjørelser tas i samråd med brukeren. Informanten sier videre at det er brukerne selv som må gjøre jobben og at NAV bare skal fungere som en hjelpende hånd. Som vi ser er det i stor grad samsvar mellom teorier på området og informantenes oppfatning av hva brukermedvirkning skal inneholde. Fra stortinget heter det at brukermedvirkning skal ha høy prioritet i den nye forvaltningen, men at brukernes innflytelse og påvirkning i egen sak blant annet må sees i forhold til krav og muligheter på arbeidsmarkedet, og de lover og budsjetter forvaltningen er bundet av (St.prp. nr 46 2004-2005). Dette bekreftes av informant

4 som sier at de i noen tilfeller på grunn av stor saksmengde og mangel på tid, må være kyniske og nedprioritere brukervedvirkning.

Det er en av NAV- reformens viktigste målsettinger å forenkle for brukeren og tilpasse forvaltningen til brukerens behov. Dette fordrer en stor grad av brukervedvirkning. Dersom de ansatte opplever at dette er et område de av tidsmessige hensyn må nedprioritere, vil vi også kunne anta at dette er noe brukeren lider under. Dette kan sees på som en form for paternalisme hvor den profesjonelle tar valg på vegne av brukeren uten at vedkommende medvirker eller samtykker (Fjørtoft og Skorstad 1998). Da det vil føre til forsinkelser i saksbehandlingen unnlater de ansatte å gi brukeren mulighet til bestemme selv, det er noen andre som fatter avgjørelsen på brukerens vegne.

Alle informantene opplever at de har mindre tid til brukerne nå enn før reformen. De fleste mener dette har sammenheng med at de etter reformen har fått redusert bemanning, og at det nå stilles andre krav til deres kompetanse. For å belyse dette sier informant 5 at ting tar lengre tid når man ikke har tilstrekkelig kunnskap på område. Myndighetene har ikke innsett hvor tidkrevende kompetansebygging er. Det har også kommet fram gjennom intervjuene, at de ansatte ved NAV kontoret, som en følge av reformen har fått endret eller utvidet sitt arbeidsområde. De fleste må ha lært seg nye ting, og det har så langt ikke vært noe organisert kunnskapsløft. Også her ser vi hvordan de ansattes opplevelse av mangel på både tid og adekvat kompetanse, kan tenkes å gi brukerne et mindre tilfredsstillende tilbud. Det å sette seg inn i nye arbeidsoppgaver og arbeidsområder tar tid, de ansatte skal lære om de andre etatenes lovverk, ordninger og tiltak, i stor grad gjennom veiledning fra sine kollegaer. Informantene sier de ønsker å utvikle sin kompetanse, men at det ikke har vært tid til dette fordi produksjonen skal holdes oppe. Som sett tidligere kan også manglende kompetanse hos den enkelte saksbehandler føre til at brukeren opplever å bli kasteball innenfor NAV-kontoret.

Når det gjelder utøving av skjønn i enkeltsaker, mener alle de spurte at de har tilstrekkelig rom for å yte skjønn. Dette mener de er blitt bedre som følge av reformen. Informant 1, 5 og 6 opplever at saksbehandlingen er regelstyrt, men sier også at de er blitt oppfordret fra sentralt hold om å utnytte handlingsrommet innenfor regelverket. Informant 6 påpekte også at det i mange tilfeller kunne være hensiktsmessig å hjemle vedtak etter en formålsparagraf, da dette kunne gi utvidet handlingsrom. Informant 2 framholder at ukentlige saksmøter hvor vanskelige saker løses i fellesskap, gjør det lettere å utøve skjønn. Informant 4 påpeker også

viktigheten av å se helheten i den enkelte sak. Dette opplever vedkommende er blitt lettere etter sammenslåingen. De fleste vedtak om tiltak, ytelser og hjelpemidler krever bruk av skjønn, og hver eneste dag gjør saksbehandlere i NAV vurderinger som får konsekvenser for brukeren. I mål 2 heter det at det er en forutsetning for god brukermedvirkning at der utøves godt faglig skjønn (St.prp. nr 46 2004-2005). Vi ser også viktigheten av skjønnsbruk med tanke på å imøtekomme brukernes individuelle behov. Dette særlig med tanke på tilrettelegging og tilpasning av tiltak. Kvalifiseringsprogrammet er en type tiltak hvor vi ser for oss at de ansatte må ha mulighet for å utøve skjønn. Kunnskap, erfaring og egne holdninger er bare noen av faktorene som kan tenkes å påvirke skjønnsutøvelsen. Dette har som vi ser nær sammenheng med kompetanse, et område hvor våre informanter opplever at de ofte kommer til kort etter reformen.

Vi har spurt informantene om det er samsvar mellom brukernes forventninger og de tjenester NAV tilbyr, samt hvilke tilbakemeldinger de får fra brukerne. Også her har informantene til dels like oppfatninger, men noe skiller seg ut. Informantene 1, 3, 4 og 6 opplever at det ikke er samsvar mellom brukernes forventninger og de tjenester NAV tilbyr. Disse mener at det etter sammenslåingen stilles til dels urealistiske forventninger til hva NAV skal kunne tilby. Informant 4 sier også at det nå forventes at de skal kunne ordne opp i alle typer problemer, og at mange tror NAV rår over mye mer enn det som er tilfelle. Informant 6 påpeker i tillegg at politikerne og media har bidratt til å skru brukernes forventninger høyt og at gapet mellom forventninger og det faktiske tjenestetilbudet nå har blitt større. Misforholdet mellom brukernes forventninger til hva den nye forvaltningen skal inneholde og hva som er de faktiske forhold, kan kanskje som informant 6 påpeker, skyldes at politikerne og media har skrudd forventningene for høyt. På den annen side kan det også tenkes at det fra brukernes side både er et behov og et ønske om en offentlig forvaltning som rommer flere tjenester.

Helt til slutt i intervjuene spurte vi om hvilke tilbakemeldinger de ansatte får fra sine brukere med tanke på NAV-reformen. Flere av informantene sier at de får mye positive tilbakemeldinger. Brukerne opplever at de lettere og raskere får svar på sine henvendelser, og at kasteballproblematikken er bedret nå som alle er samlet under et tak. Det gis også tilbakemeldinger på at de ansatte nå er blitt mindre tilgjengelige. Informantene er av den oppfatning at brukerne nå får et mer helhetlig tilbud. Dette settes i sammenheng med lettere tilgang til informasjon i mapper og arkiver, og det faktum at de nå er samlokalisert gjør det lettere å samarbeide og kommunisere på tvers av ansvarsområder. Dette er imidlertid noe vi

opplever som motsetningsfylt sett i sammenheng med at det i store deler av undersøkelsen har vært fokus på de ansattes opplevelse av dårlig tid og manglende kompetanse som en konsekvens av den nye organiseringen. Vi stiller oss undrende til at informantene likevel opplever at de nå gir sine brukere et helhetlig tilbud. Informantene har tidligere også uttalt at de opplever at kasteballproblematikken er bedret som en følge av reformen, likevel påpekes det at de har fått tilbakemeldinger på at de nå er mindre tilgjengelige for sine brukere. Vi ser også at det til dels er motsetninger mellom brukernes forventninger til reformen og de tilbakemeldinger våre informanter har fått. Blant annet gir informantene uttrykk for at brukerne har uklare og tidvis for høye forventninger til NAV, mens det på den annen side gis klart uttrykk for at brukerne opplever reformen som positiv.

5.0 Oppsummering og avslutning:

Arbeidet med oppgaven om NAV reformen vært veldig spennende, engasjerende og læringsrikt. Som snart nyutdannede sosialarbeidere er det stor sannsynlighet for at NAV vil berøre oss i vårt arbeidsliv. Enten som arbeidsgiver, eller som en medspiller i forhold til andre stillinger vi vil besitte. I tillegg må man som privatperson forholde seg til NAV i en eller annen fase i livet.

Gjennom en kvalitativ undersøkelse har vi i oppgaven forsøkt å få svar på om de ansatte ved NAV- kontorene opplever at reformen gir brukerne et bedre tilbud. Vi har intervjuet seks informanter ved et av landets nye NAV- kontor. Gjennom analyse av innsamlet datamateriale har vi forsøkt å besvare problemstillingen. Vi har drøftet empiri i lys av to av reformens organisatoriske mål, teorier om Empowement og brukermidvirkning. Vi har også drøftet målsettingen om flere i arbeid og færre på trygd opp mot arbeidslinja og dens forutsetninger. For å forenkle og strukturere datamaterialet valgte vi å dele problemstillingen inn i to deltema, henholdsvis mål 1 og mål 2 ved NAV- reformen, disse to målsetningene mener vi har størst innflytelse på det tilbud som brukerne får fra NAV.

De tre organisatoriske målene ved NAV- reformen handler blant annet om hvordan opprettholdelse av velferdsstaten fordrer at samfunnsmedlemmene gjør sin plikt i form av blant annet arbeid. Dette kommer til uttrykk i målsettingen om flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Videre søkes brukernes rettigheter ivaretatt under målsettingen om å forenkle og tilpasse forvaltningen til brukernes behov. Her er særlig brukermidvirkning på individ- og systemnivå vektlagt, men også fysisk tilgjengelighet og kontorets utforming er sentrale punkter. Mål 3 fokuserer på at forvaltningen skal være kostnads- og formåls effektiv. I denne undersøkelsen har vi valgt å ha fokus på målene 1 og 2.

Under målsettingen, flere i arbeid og færre på trygd, spurte vi blant annet etter hindringer for å kunne nå dette målet. Her fikk vi til dels varierende svar, men det ble poengtert av informantene at årsaken ikke ligger i mangel på etterspørsel etter arbeidskraft. Vi har i dag et historisk bra arbeidsmarked, men flere av våre informanter opplever at deres brukere mangler relevant kompetanse, og således blir stående utenfor arbeidslivet. Arbeidsgiverne har et stort ansvar for tilrettelegging, men krever først og fremst at bedriftene har vilje og mot til å satse på såkalt "ukurant" arbeidskraft. Vi har i dag et samfunn preget av både sosialt, biologisk og

kulturelt mangfold, dette mente de ansatte også bør søkes ivaretatt i arbeidsmarkedet. Videre kom det frem at informantene mente brukerne selv opplever manglende tilrettelegging fra NAV som et hinder for å stå i jobb. Dette ble forklart med at de ansatte ikke har tilstrekkelig med tid til avklaring og oppfølging av den enkelte bruker.

En annen målsetting ved NAV- reformen er å forenkle for brukerne samt tilpasse til brukernes behov. Under dette punktet ble informantene blant spurt om brukervedvirkning, skjønnsutøvelse og om hvilke forventninger brukerne har til den nye forvaltningen. Her kom det frem at de ansatte selv ser på egen manglede kompetanse og derav også mangel på tid som et stort problem ved den nye organisasjonsformen. Dette gir også utfordringer når det gjelder brukervedvirkning, saksbehandling og et helhetlig tilbud. De ansatte opplever også at forventningene fra brukerne om hva den nye forvaltningen kan tilby, ofte er langt fra det tilbudet NAV har til rådighet. De ansatte forteller at det er blitt mer helhetlige løsninger i brukernes saker, noe som har sammenheng med at det er enklere å ta kontakt, at man har bedre kjennskap til andre etaters virkemidler og at man har en opplevelse av felles ansvar for å finne løsninger i sakene, man kan ikke skyve ansvaret over på noen andre. Gamle praksiser og kulturer har blitt erstattet med ny forståelse og nye former for oppgaveløsning.

Oppsummert kan vi si at våre informanter er positive til reformen og at de på generelt grunnlag opplever å gi brukerne et bedre tilbud, men utfordringene er mange og som vi har vist i oppgaven, særlig knyttet til kompetansebygging hos hver enkelt ansatt.

6.0 Litteraturliste:

- Fjørtoft, Kjersti og Skorstad, Berit (1998): *Etikk i sosialt arbeid, mellom samfunnsplikt og personlig ansvar*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Grønmo, Sigmund (1996): *Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen*. I Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut(2002): *Sosiale problemer*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Halvorsen, Knut (2002): *Grunnbok i Helse- og sosialpolitikk, 2.utgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Halvorsen, Knut (2003): *Å forske på samfunnet – en innføring i samfunnsvitenskapelig metode*, Oslo: J.W. Cappelens Forlag AS.
- Jakobsen, Kathrin (2003): *Personopplysningsloven - konsekvenser for forskning*. Bergen: NSD, Universitetet i Bergen.
- Kildal, Nanna (1998): *Velferd og arbeidsplikt*. Tidsskrift for velferdsforskning, nr 1.
- Larsen E., Aasheim, F. og Nordal, A. (2006): *Plan for brukervedvirkning. Mål anbefalinger og tiltak i Opptrappingsplan for psykisk helse: Sosial- og helsedirektoratet*. Lesedato 09.05.08.
http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00009/IS-1315_9828a.pdf
- Marthinsen, Edgar og Skjefstad, Nina (2007): *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV-tett på*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Odelstingsproposisjon nummer 47 (2005-2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Rattsø, Jørn og Wilhelmsen, Lars (2004): *NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Økonomisk forum nr 6. Lesedato 09.05.08.
<http://www.svt.ntnu.no/iso/jorn.rattso/Papers/jrlwsatsokfor.pdf>

- Ringdal, Kristen (2007): *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sigstad, Hanne Marie Høybråten (2004): ”Brukermidvirkning – alibi eller realitet?” Lesedato 09.05.08.
http://www.tidsskriftet.no/index.php?vp_SEKS_ID=953601#fotnote3
- Slettebø, Tor (2000): *Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid*. Nordisk sosialt arbeid, nr 2.
- Stortingsmelding nummer 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*.
- Stortingsproposisjon nummer 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tveiten, Sidsel (2007): *Den vet best hvor skoen trykker...* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Weber, Max (1995): *Den protestantiske etikk og kapitalismens ånd*. Oslo: Gyldendal.
- www.nav.no

Heidi Bolte-Olsen
Ramona Gundersen
Aina Hagen
Høgskolen i Bodø
8049 Bodø

14.04.2008

NAV XXX

BACHELOROPPGAVE OM NAV REFORMEN

Vi viser til hyggelig og imøtekommende samtale på telefon i dag med leder ved NAV XXX, XXX, vedrørende vår bacheloroppgave.

Vi er tre studenter som i vår skal fullføre sosionomutdanningen ved Høgskolen i Bodø, og skal i denne anledningen skrive prosjektoppgave om den nye NAV reformen.

I den forbindelse ønsker vi å foreta kvalitative intervjuer med saksbehandlere ved deres kontor. Vi har behov for 5-6 informanter og vi ønsker fortrinnsvis å intervjuer saksbehandlere med erfaring fra de ulike etatene før NAV reformen, og saksbehandlere fra de ulike enhetene ved kontoret nå.

Som avtalt i telefonsamtalen ser vi fram til å foreta intervjuet den 22. eller 23. april. Dersom det blir arbeidsmessig vanskelig for dere, er vi åpne for å komme til XXX to dager. Fortrinnsvis de dagene som er telefonisk avtalt.

Tilbakemelding kan gis på mail aina.hagen@gmail.com eller på telefon 905 00 275

Med vennlig hilsen

Heidi Bolte-Olsen, Ramona Gundersen og Aina Hagen

INTERVJUGUIDE:

Dette intervjuet inngår som en del av vår bacheloroppgave med problemstillingen: ”Opplever de ansatte ved NAV - kontorene at reformen gir brukerne et bedre tilbud?”

Vi understreker at både kontoret som helhet og den enkelte informant vil i oppgaven bli anonymisert.

Takk for din deltagelse!

Faktaopplysninger:

- Mann/kvinne?
- Alder?
- Utdanning?
- Hvilken etat jobbet du i før reformen?
- Hvilken stilling er du ansatt i, og hva er ditt arbeidsområde?

Mål 1; få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad:

- Hva mener du er den største hindringen for å få folk i jobb i dag?
- Er trygda/sosialstønadene for raus? Er det derfor det er vanskelig å få folk til å jobbe?
- Hva tror du er den største hindringen sett fra brukernes side?
 - o Arbeidsmarked?
 - o Relevant kompetanse?
 - o Redusert arbeidsevne som følge av andre forhold? Hvilke?
 - o Tilrettelegging fra NAV?
 - o Individuelle kjennetegn?
- Mange brukere vil kanskje ha små muligheter til å tilpasse seg et normalt arbeidsliv. Har NAV for stort arbeidsfokus?
- Opplever du at brukerne føler seg presset til å delta på ulike tiltak?
- Hvordan kan svake grupper på arbeidsmarkedet få ta del i den sterke sysselsettingsveksten som skjer nå?
- Hvordan kan arbeidsmarkedet legge til rette for at flere kommer seg ut i arbeid?
 - o Ulike typer bedrifter (offentlige/private)

- IA-bedrifter
- Mangler NAV tjenester som brukerne etterspør? Hva er det brukerne er særlig opptatte av?
- Er det andre tjenester som du mener burde vært en del av NAV?

Mål 2; forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov:

- Utformingen av kontoret skal være med på å bedre tilgjengeligheten for brukerne, mener du dette er oppnådd?
- Er det mange av brukerne som er fleretatsbrukere?
- Er kasteballproblematikken bedret?
- Har brukerne faste saksbehandlere?
- Opplever du at du har nok tid til hver enkelt bruker? Er dette annerledes enn før?
- Hvordan sikres dine brukere innflytelse og påvirkning i egen sak?
- Virkemiddelbruken skal bli mer helhetlig og saksbehandlerne mindre opptatt av regelverk og mer opptatt av helhetssituasjonen til den enkelte brukeren. Opplever du at du har tilstrekkelig rom for å yte skjønn?
- Hva har vært den største utfordringen i møtet med brukerne etter reformen?
- Hvilken tilbakemelding får du fra brukerne?
- Er saksbehandlingen raskere nå enn før NAV-reformen?
- Opplever du at brukerne nå får et mer helhetlig tilbud?

Hvis ja; hva er endret?

Hvis nei; Hva skyldes dette, og hva mener du bør gjøres for å oppnå dette?

Annet:

- Har dere gjennomgått en kompetanseutvikling etter sammenslåingen?
- Ser du noen negative sider ved denne organisasjonsformen?
- Opplever du at det er samsvar mellom brukernes forventninger og de tjenester dere tilbyr?
- Er det noe du har lyst å tilføye?