

# En dør inn, og hva så?

Har velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet?



av

Liv Hasås og Hilde Wexels Riser

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2010



Copenhagen  
Business School  
HANDELSHØJSKOLEN





## SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e):           Liv Hasås og Hilde Wexels Riser

Tittel:                    **En dør, og hva så?**  
Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?

Studieprogram:       **Master of Public Administration 2008-2010**

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre

Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

Dato: 6. april 2010

  
\_\_\_\_\_  
underskrift

  
\_\_\_\_\_  
underskrift

# Forord

Denne avhandlingen er siste del av studiet Master of Public Administration (MPA). Fra vi startet i januar 2008, og fram til i dag har vi deltatt på samlinger både i Norge, Danmark, Polen og Nederland/Belgia. Gjennom disse samlingene, besøk til EU i Brussel, og møte med studentkollegaer fra flere nasjoner på den internasjonale sommerskolen har vi høstet mye ny lærdom.

Medstudenter med erfaringer fra arbeid i eller i forhold til offentlig sektor, har gitt dette studiet en ekstra dimensjon I tillegg til kunnskap har vi som studenter fått et nettverk vi vil ta vare på. Takk til alle på studentkullet MPA 2008 – 2010.

I det konkrete arbeidet med denne avhandlingen om velferdsstaten representert ved NAV, sin evne og vilje til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet, vil vi takke alle våre informanter i Trondheim og Bergen som velvillig har stilt opp og latt seg intervjuet. Gjennom dere har vi fått ny innsikt i en organisasjon som for en av oss var en noe ukjent størrelse, og for den andre en kjent samarbeidspartner i yrkessammenheng. Vi håper vi har ytt dere alle rettferdighet, og at denne studien kan bidra til å kaste lys over noen sider av NAV og arbeidet med sosialt utsatte grupper.

Vi vil også takke vår veileder, Geir Hyrve som har gitt positive innspill og bidratt med konstruktiv veiledning. En takk også til våre arbeidsgivere som har vist fleksibilitet og bidratt til at vi har kunnet gjennomføre dette studiet.

Helt til slutt en takk til hverandre for et hyggelig, morsomt og godt samarbeid.

Bergen og Sande, 5. april 2010

Liv Hasås og Hilde Wexels Riser

*Illustrasjonen er gjengitt med tillatelse fra NAVs informasjonsavdeling.*

# Abstract

The Norwegian Labour and Welfare Organization – NAV, was established in 2006. NAV is a merge of the three former organisations; the National Insurance organisation (state), the National Employment Service (state) and the Social Welfare System (municipal). The merge; the NAV Reform has been designed to meet one of the main challenges in the Norwegian Welfare system – to reduce the amount of the population who fall outside the labour market.

One of the main goals for NAV is to get more people into work and activities, and have fewer on welfare benefits. In this thesis we have addressed the following issue: Does the Norwegian Welfare state, represented by NAV, have the disposition and capability to include vulnerable groups in the labour market?

This thesis is based on ten in-depth interviews with representatives from both the municipal governed and the state governed subsystems in NAV, and with representatives from two vocational training centres. The respondents have been chosen from different levels in NAV and we have used two different cases in two cities in Norway, Trondheim and Bergen. This has given us the opportunity to see the variety of opinions that exists in NAV and amongst others who work closely with the services. To complement the interviews we have also studied several relevant documents.

The academic approach in this thesis is based on institutional theory, Bolman and Deal's structural framework and theories on legitimacy.

Our main findings are that the divided structure in NAV challenges the ability to perform alternative and adjusted work for including of the vulnerable groups in the labour market. The principle of equality is of great importance in the Norwegian welfare policy. In accordance to this we have found that the use of flexible solutions and economical incentives towards marginally groups, which is found essential to include the vulnerable groups, not appears to be an issue of legitimacy for NAV.

It's a national goal to have more people engaged in work and activities, and have fewer depend on welfare benefits. We have found a *disposition* to include the vulnerable groups, though it seems to be a different understanding between the two main subsystems in NAV, in whether including of these groups is meant to have a priority in their work. The *capability* to include these groups in the labour market meets a challenge in the established structure in NAV and the divided economy between the subsystems.

# Innhold

Forord .....	3
Abstract .....	4
1. Innledning og problemstilling .....	7
1.1 Problemstilling.....	8
1.2 Forskningsspørsmål .....	10
1.3 Begreper og definisjoner .....	11
1.4 Velferdsstaten .....	11
1.5 Arbeidslinja i norsk velferdspolitik	12
1.6 NAV – Arbeids- og velferdsforvaltningen .....	13
1.7 Lavterskel arbeidstilbud for rusmiddelavhengige .....	15
1.8 Avhandlingens oppbygging .....	16
2. Bakgrunnsstoff og referanseramme .....	17
2.1 Arbeidsrettede tiltak .....	17
2.2 Kvalifiseringsprogrammet .....	18
2.3 Nye tiltak for sosial inkludering .....	19
2.4 Vitenskapelige bidrag om arbeidsmarkedstiltak for sosialt utsatte grupper.....	20
3. Hvordan forstå? – teoretiske perspektiver.....	24
3.1 Institusjonell teori .....	25
3.2 Nyinstitusjonalisme .....	26
3.3 Fortolkningsrammer .....	27
3.4 Den strukturelle rammen .....	28
3.5 Legitimitet .....	33
4. Gjennomføring av studien.....	37
4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming - analyse og operasjonalisering av problemstillingen	37
4.2 Valg av forskningsdesign – case-studier .....	38
4.3 Utvalgsstrategier - undersøkelsens enheter .....	40
4.4 Datainnsamling.....	42
4.5 Dokumentstudier .....	43
4.6 Intervju.....	45
4.7 Dataanalyse.....	46
4.8 Validitet og reliabilitet.....	47
4.9 Overførbarhet.....	49
4.10 Refleksjoner.....	50

5. NAV og strukturen i organisasjonen .....	51
5.1 Våre funn, forskningsspørsmål 1 .....	51
5.1.1 Organisasjon og styringslinjer .....	52
5.1.2 Styringslinjer og økonomi .....	57
5.1.3 Inkludering.....	60
5.1.4 Om inkludering og forskjeller i de to styringslinjene i NAV .....	63
5.1.5 Rusmiddelavhengige og ansvar for arbeidsinkludering .....	66
5.1.6 Kompetanse .....	68
5.1.7 Skjønn.....	72
5.2 Våre funn sett gjennom teoretiske briller .....	75
5.2.1 Byråkratisk organisering.....	75
5.2.2 Byråkrati og struktur.....	76
5.2.3 NAV en eller tre institusjon(-er)?.....	79
5.2.4 NAV - resultat av en nyinstitusjonell prosess?.....	81
5.2.5 Noen strukturelle dilemmaer .....	82
5.2.6 NAV i den strukturelle rammen – oppsummering .....	85
6. NAV og mulige utfordringer for legitimiteten .....	88
6.1 Våre funn – forskningsspørsmål 2.....	88
6.1.1 Målgruppen og tiltakene.....	89
6.1.2 Inkludering.....	95
6.1.3 Om bruk av økonomiske insentiver.....	99
6.1.4 Hvilken betydning har utbetaling av lønn for tiltaket og deltakerne? .....	99
6.1.5 Oppfattes en slik insitamentsordning urettferdig?.....	102
6.2. Funn i et teoretisk lys.....	103
6.2.1 Legitimitet gjennom Suchmans briller .....	104
6.2.2 Legitimitet i langsiktige verdier og mål ?.....	109
6.2.3 Legitimitet og byråkratiets forvaltning ?.....	110
6.2.4 Inkludering og legitimitet– oppsummering .....	112
7. NAV - vilje og evne til inkludering av sosialt utsatte ? .....	114
7.1 Finnes det vilje og evne? .....	116
7.2 Legitimiteten til NAV i forhold til likhetsprinsippet og bruk av fleksible løsninger? .....	120
7.3 En dør inn, og hva så? .....	122
Litteraturliste .....	125
Vedlegg 1 Intervjuguide – felles alle informanter .....	129
Vedlegg 2 Spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	135



## 1. Innledning og problemstilling

Norge er av FN flere ganger rangert som et av de beste land i verden å bo i. Norge er blant de rikeste i verden, og har gode velferdsordningene som befolkningen nyter godt av. I hele etterkrigstiden har det vært et politisk mål å bygge ut velferdsstaten med universelle ordninger for landets innbyggere. Det har i denne periode vært et sterkt fokus på arbeid. Arbeid til alle har vært et politisk motto som tilsvarende er fulgt opp med arbeidslinja i velferdspolitikken. Arbeid er et gode, men det forventes også at alle gir sitt bidrag til fellesskapet. For å nyte må man yte.

Ideen om at alle skal ha mulighet til å bidra til fellesskapet, både gjennom et ordinært arbeid og som gjenytelse for en offentlig stønad, utfordres av grupper som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. For de mest utsatte gruppene har mulighetene til å bidra vært små. Siden 2006 har den norske velferdsstaten gjennomført en stor forvaltningsreform ved at ansvaret for både trygdeordninger, arbeidsmarkedstjenester og sosiale tjenester er slått sammen i en felles forvaltning, norsk arbeids- og velferdsforvaltning; NAV. Denne nye forvaltningen har ansvaret for å sette store deler av norsk velferdspolitik ut i livet.

I 2006 lanserte den norske regjeringen følgende ambisjon i en stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering:

*”Det viktigste vi kan gjøre for å redusere sosiale forskjeller, er å få et reelt mer inkluderende arbeidsliv. Vi vil arbeide for et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne.” (St.meld.nr.9, 2006-07:13).*

Til tross for denne ambisjonen, og det norske velferdsstatens tradisjon med mål om inkludering i av alle grupper i arbeidslivet, er det fortsatt mennesker som står utenfor både det ordinære arbeidsliv og de arbeidsmarkedstilbud som er opprettet for å inkludere yrkeshemmede i arbeid. Ved å være utelukket fra deltakelse i arbeidslivet utelukkes disse

gruppene både fra en økonomisk selvforsørgelse og det sosiale fellesskapet som arbeidslivet innebærer.

Forskning på utsatte gruppers muligheter på arbeidsmarkedet har vist at regjeringens målsettinger og planer ikke ser ut til å være tilstrekkelig for å oppnå inkludering i arbeidslivet. Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), slik vi erfarer, lykkes ikke med integrasjon av de mest sosialt utsatte gruppene i arbeid eller arbeidsrettede tiltak gjennom sin omfattende tiltaksmeny. Det er derfor interessant å spørre hva årsaken til dette er når den politiske viljen er så uttalt. Hvor ligger problemet? Er det hos myndighetene som bestiller tiltakene? Er det for liten kjennskap til målgruppen hos de som skal iverksette politikken? Er det strukturelle hinder i de offentlige myndigheter som skal samarbeide for å integrere disse gruppene som har omfattende og sammensatte problemer? Har det norske velferdssamfunnet den nødvendige vilje og evne for å få til en slik ønsket inkludering?

Vår erfaring fra arbeidet med tiltaksutvikling for rusmiddelavhengige, og samarbeid med offentlige myndigheter har gitt oss en førforståelse av at oppsplitting av ansvaret for utvikling av slike tiltak kan være en medvirkende årsak til manglende resultater. De ulike aktørene i offentlig sektor har forskjell tilnærming til, og kunnskap om målgruppen. De ulike styringslinjene innenfor NAV arbeider innenfor ulike systemer og regelverk, og de økonomiske konsekvensene er til dels motstridende for de ulike delene av forvaltningen. Kostnader for NAV stat gir besparelser for NAV kommune og vice versa.

Tema og problemstilling er valgt med utgangspunkt i kunnskap om feltet, og arbeid med målgruppen sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt. På bakgrunn at dette, og det faktum at mange i den gruppen fortsatt står utenfor arbeidslivet, mener vi det er interessant å belyse spørsmålet om hvorfor dette skjer.

## **1.1 Problemstilling**

Vi har formulert følgende problemstilling: Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?

Problemstillingen er valgt, fordi det på bakgrunn av erfaringer med at ordinære arbeidsrettede tiltak ikke virker inkluderende for de mest utsatte gruppene er etablert alternative lavterkseltak for gruppen rusmiddelavhengige. Disse er etablert på tvers av den etablerte tiltaksstrukturen og regelverkene i NAV. Tiltakene har vektlagt økonomiske insitamenter som motivasjon for deltakelse, i større grad enn ordinære tiltak, og har ikke krevd rusfrihet for



deltakelse. Flere av disse tiltakene drives som samarbeidsprosjekter mellom den enkelte kommune og NAV stat. Evaluering av et av disse tiltakene er positiv (Fjær 2006), og det faktum at slike tiltak har blitt etablert flere steder i landet de siste årene viser at denne type tiltak fyller et behov. Felles for de fleste av tiltakene er at de har avtaler som innebærer alternative finansieringsformer som krever stor fleksibilitet fra offentlige myndigheters side, og at overgangen fra prosjekt til permanent tiltak har vært problematisk.

Hensikten med studien er derfor å belyse mulige årsaker til at sosialt utsatte grupper vanskelig integreres i arbeidslivet. Integrering av marginale grupper vil kreve endringer i tiltaksapparatet som kan medføre ulike dilemmaer. Et forvaltningsmessig dilemma kan være at det er behov for etablering av unntaksregler i enkelte forvaltningsenheter. Dette vil forutsette vilje til å etablere permanente unntak hvor innbyggerne får en ulik behandling for eksempel i forhold til økonomiske ytelser fra det offentlige ved deltakelse i enkelte tiltak. Slike unntak er det som i dag muliggjør de eksisterende lavterskeltiltakene. En rapport om aktivisering- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillige organisasjoner viser til at de har møtt stor motstand i NAV for å benytte slike økonomiske insitament (Skårberg og Fløtten 2008).

Et moralsk dilemma kan oppstå dersom noen grupper kan gis mulighet til å ha en inntekt eller ytelse uten at dette medfører avkorting i basisytelsen de mottar fra det offentlige. Er dette rettferdig i forhold til andre grupper som mottar en eller annen form for ytelse, og der avkortingsregelen gjelder om at all inntekt eller annen ytelse skal medføre avkortinger i trygdeytelser eller økonomisk sosialhjelp etter bestemte kriterier?

Disse spørsmålene og dilemmaene er aktuelle i alle de nordiske velferdsstatene, og har det vært aktualisert gjennom en mindre komparativ undersøkelse av i noen europeiske land. Undersøkelsen ble gjennomført av Center for Socialt Entreprenørskab i samarbeid med Rådet for Socialt Udsatte i Danmark. Konklusjonen i rapporten er at de nordiske velferdsstatene ser ut til å ha mindre evne og / eller vilje til å etablere tilbud for disse gruppene enn for eksempel Italia og Storbritannia (CSE 2008).

At det kan oppstå ulike dilemma i forbindelse med arbeidet med å inkludere de gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet fører oss over i spørsmålet om legitimitet. Vil eventuelle særtiltak for denne gruppen påvirke NAV sin legitimitet? Eller vil mangelen på tilbud og fortsatt utenforskap for den samme gruppen svekke legitimiteten til NAV?

Etablering av lavterskeltiltak hvor deltakerne utbetales en form for lønn for det arbeidet som utføres utfordrer spesielt NAV og deres regelverk. Holdningene hos ulike representanter fra offentlige myndigheter er ulike, og viljen til å tilpasse slike ordninger til eksisterende system

varierer. Dette forklares ut fra ulike roller og lojalitet overfor de regelverk som styrer pengeytelser fra det offentlige (Skårberg og Fløtten 2008).

Som empirisk grunnlag for studien vil vi ta utgangspunkt de eksisterende, etablerte arbeidsmarkedstiltakene som NAV har for de yrkeshemmede, og noen av de nye lavterskel arbeidstiltakene for rusmiddelavhengige som er etablert i Norge. Disse lavterskeltiltakene har en tilnærmet lik organisering og form for avtaler med NAV som grunnlag for driften. Tiltakene vil, sammen med de enhetene i NAV som tiltakene forholder seg til, kunne gi et bilde av de dilemmaer og spørsmål som er aktuelle på dette området.

## **1.2 Forskningsspørsmål**

For å finne svar på vår problemstilling, om den norske velferdsstaten, representert ved NAV, har vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet, har vi valgt å formulere to forskningsspørsmål som vil danne grunnlaget for vår studie:

1. Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling, i NAV for gjennomføringen av alternative tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet?

Vi vil ta utgangspunkt i Bolman og Deal og deres fire rammer for å forstå organisasjoner. Av disse har vi valgt å benytte den strukturelle rammen som blant annet viser til teoriene til Weber om byråkrati og Mintzberg om struktur. Vi vil også benytte institusjonell og nyinstitusjonell teori.

2. Skaper bruk av fleksible tiltaksløsninger og økonomiske insentiver overfor marginaliserte grupper et legitimitetsproblem for NAV i forhold til likhetsprinsippet i norsk velferdspolitik?

Teori i forhold til legitimitet henter vi hos Suchman, hos Weber og Engelstad, og hos Eriksen. De har noe forskjellig tilnærming og kobler også begrepet sammen med byråkrati og institusjonell teori som også blir drøftet i det første forskningsspørsmålet.

### 1.3 Begreper og definisjoner

Med vår problemstilling, har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?, finner vi det nødvendig å definere noen sentrale begreper i problemstillingen. Hva mener vi med inkludering i arbeidslivet, og hvilken gruppe sosialt utsatte ønsker vi å fokusere på i vår undersøkelse?

Vi vil til begrepet **inkludering i arbeidslivet** bruke de innledende ordene fra stortingsmelding nr. 9; Arbeid, velferd og inkludering: ”... *et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne.*” (St.meld.nr.9, 2006-07:13) som definisjon i denne studien.

Med inkludering i arbeidslivet mener vi muligheten til å delta i et arbeidsforhold, enten i form av ordinært, inntektsgivende arbeid eller arbeidsrettede tiltak som gir en bedre økonomisk uttelling enn stønadsmottak. Dette kan være ulike former for lønn, eller tilleggssytelser direkte knyttet opp mot deltakelse i arbeid.

Bruken av begrepet **arbeid** som synonymt med inntektsgivende arbeid er, i følge en artikkel om bruken av begrepet arbeid av Hanne Heen (2008), identisk med måten arbeidsbegrepet er benyttet bl.a. i St.meld.35 (1994-1995) – Velferdsmeldingen. Arbeidstrening og attføring defineres i samme artikkel som en overgangsfase som ikke oppløser skillet mellom det å ha lønnet arbeid, og det å ikke ha lønnet arbeid.

Begrepet **sosialt utsatte grupper** krever en spesifisering, og vi har valgt å begrense gruppen til å omfatte mennesker med en rusmiddelavhengighet. Dette er en gruppe som ofte har en marginal tilknytning til arbeidslivet, og som erfaringsmessig har vært definert utenfor arbeidsmarkedsmyndighetenes ansvarsområde, nettopp på grunn av sin avhengighet. Gruppen omfatter dessuten mennesker med flere av de kjennetegn som benyttes om sosialt utsatte.

**Likhetsprinsippet** er et rådende prinsipp i den norske velferdsstaten. Det er en allmenn oppfatning i befolkningen at alle skal ha like muligheter, og alle skal ha like rettigheter. Forskjellsbehandling blir fokusert i den offentlige debatt, og etterkrigstidens sosialdemokratiske regjeringer har holdt prinsippet levende.

### 1.4 Velferdsstaten

Velferdsstatens idé er at alle borgerne skal være sikret en minimums levestandard og et verdig liv. Disse rettighetene realiseres gjennom politisk vilje til omfordeling og offentlige ressurser.

Samfunnsvitenskapen beskriver ulike modeller for en velferdsstat. En angloamerikansk, som kjennetegnes ved at markedet spiller en viktig rolle, og hvor staten enten garanterer for en minsteinntekt eller støtter private velferdsordninger. Den europeiske velferdsstaten som i stor grad fokuserer på opprettholdelse av inntekt for tidligere yrkesaktive, og hvor familien som forsørgelsesenheter er vesentlig. Den tredje modellen omtales ofte som den skandinaviske modellen og har omfordeling og likhet som bærende prinsipp. Ytelsene er universelle og bygget på individuelle rettigheter. (www.forskning.no – Velferdsstaten 3 modeller)

Et kjennetegn ved vår velferdsstat er at det offentlige har primæransvar for borgernes velferd. I dette ligger det at staten bl.a. har ansvar for å løse problemer forbundet med fattigdom og sosiale problemer, som for eksempel rusmiddelavhengighet.

Velferdsstaten i Norge har tradisjonelt hatt en territoriell dimensjon der velferdsordninger som verner folk mot problemer skapt av samfunnsforholdene, og de demografiske sidene ved et livsløp, har vært et statlig ansvar. Det offentlige ansvar i forhold til individuelle levekårsproblemer har vært lagt til lokalt nivå fordi denne type problemer har krevd mer sosialfaglig tjenesteyting. Tradisjonelt har dette betydde en deling i oppgaver innefor statlig trygdeetat og statlig arbeidsmarkedsetat og den kommunale sosialtjenesten.

Rusmiddelavhengighet vil som hovedregel falle inn under den kategorien som omfattes av individuelle levekårsproblemer, og har derfor vært den kommunale sosialtjenestens ansvar.

## **1.5 Arbeidslinja i norsk velferdspolitik**

Arbeidslinja har vært den rådende idé i Norge i flere tiår, og under vekslende regjeringer. Den har vært forsøkt gjennomført med ulike virkemidler, men med samme målsetting, nemlig at det skal lønne seg å være i lønnet arbeid framfor å motta passive ytelser fra staten. Dersom du mottar en slik ytelse, skal det tilrettelegges for arbeidsrettet aktivitet enten i tillegg til ytelsen, eller som et krav for å motta denne. Ytelsen skal være så lav at det skal motivere for deltakelse i arbeidslivet, og avkortes ved enhver form for inntekt utenom dette.

Blant de politiske grep som er gjennomført for å oppnå målsettingen om inkludering er NAV-reformen. NAV-reformens målsetting er bl.a. flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad. (St.prp.nr.46, 2004-05:10).

Det er likevel et faktum at det til enhver tid er mennesker som befinner seg utenfor arbeidsmarkedet. I Norge har en svært stor andel av arbeidsstyrken uførepensjon og et stort antall personer defineres som langtidsmottakere av sosialhjelp. I de senere års gode

økonomiske tider har det vært fokusert på behovet for arbeidskraft, og på bakgrunn av dette har det fra myndighetens side vært lansert nye virkemidler for å få folk i arbeid. Blant disse er innføring av kvalifiseringsprogrammet i 2007. Etter nedgangsperioden i forbindelse med den internasjonale finanskrisen, og en høyere arbeidsledighet har utfordringene endret seg noe, men ambisjonene om flere i arbeid og aktivitet er opprettholdt.

Disse nye tiltakene sammen med de allerede eksisterende, administreres av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV. Til tross for etatssammenslåing, nye tiltak og gode hensikter er det et faktum at en del av den potensielle arbeidsstyrken fortsatt står utenfor arbeidslivet, og at det finnes grupper i samfunnet som har svært begrensede muligheter til å komme inn på det ordinære arbeidsmarkedet. Blant disse gruppene finner vi de som kan defineres som sosialt utsatte, og som omfatter både rusmiddelavhengige, bostedsløse, prostituerte og personer med alvorlige psykiske lidelser eller dobbeltdiagnoser. Vi vil som nevnt ha fokus på de rusmiddelavhengige.

Hovedfokuset i vår studie vil videre være på etableringen av nye tiltak for inkludering av denne gruppen i arbeidslivet, og samarbeidet mellom ulike offentlige myndigheter i etableringen av slike. Det vil særlig settes fokus på de to ulike enhetene innen Arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV stat og NAV kommune, som til tross for sammenslåing til en forvaltning fortsatt består av to adskilte økonomier og styringslinjer. NAV-reformen er ennå ikke gjennomført fullt ut i hele landet, og det er rimelig å anta at det fortsatt eksisterer to parallelle organisasjonsstrukturer og kulturer innen etaten. I en masteroppgave omkring ledelse og strategiske utfordringer i NAV-reformen, oppsummeres det at NAV fortsatt har en lang vei å gå i forhold til etablering av en felles kulturdannelse, språkskaping og en felles forståelse for hverandre inne den nye organisasjonen (Pedersen og Reisch 2007).

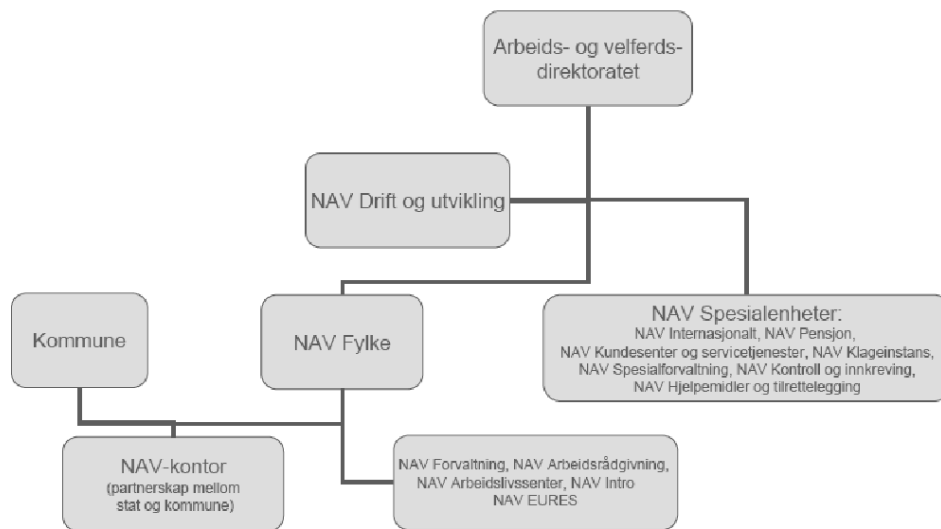
## **1.6 NAV – Arbeids- og velferdsforvaltningen**

Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) ble vedtatt av Stortinget i mai 2005, og innebærer en sammenslåing av de to statlige etatene arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og trygdeetaten (Rikstrygdeverket), og den kommunale sosialtjenestens inntektssikring – økonomisk sosialhjelp.

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.juni 2006, § 2 definerer Arbeids- og velferdsforvaltningen som bestående av Arbeids- og velferdsetaten (NAV stat) og de delene av kommunens sosialtjenester (NAV kommune) som inngår i de felles lokale kontorene (NAV-loven 2006, § 2). Dette partnerskapet mellom staten og kommunene åpner også for at

større deler av sosialtjenesten kan innlemmes i den nye forvaltningsenheten, men det er opp til hver enkelt kommune hva som legges inn i NAV utover den økonomiske sosialhjelpen. (NAV-loven 2006, § 13, 2. ledd, 2.punktum).

## Arbeids- og velferdsforvaltningen



Figur 1. Organisasjonskart Arbeids- og velferdsforvaltningen. Kilde: (www.nav.no).

Til de to styringslinjene er det en felles dør inn i det lokale NAV-kontor. Derfra ser vi på figuren over at de to styringslinjene går henholdsvis til kommunen og NAV fylke som er den statlige styringslinjen.

Den nye forvaltningens organisering innebærer, tross sammenslåingen i lokale NAV-kontor, at den statlige og kommunale delen i NAV forholder seg til to styringslinjer og to økonomier, en kommunal og en statlig.

Etableringen av de nye NAV-kontorene startet i juni 2006, og vil avsluttes i løpet av 2010 med unntak at ett kontor som etableres i 2011. Etableringen av NAV blir sett på som den største reformen som er gjennomført i den norske velferdsstaten noen gang.

I vår studie har vi tatt utgangspunkt i Trondheim i Sør-Trøndelag og Bergen i Hordaland, hvor Trondheim har valgt en minimumsløsning ved etableringen av NAV, mens Bergen har lagt tilnærmet hele sosialtjenesten inn i den nye etaten.

Målsettingen med den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er bl.a. å forenkle velferdstjenestene for brukerne. Det skal være ”en dør inn” til en mer helhetlig og effektiv velferdsproduksjon. Den nye forvaltningen skal også være det verktøyet som skal bidra til at flere går over fra passivt stønadsmottak til arbeid og aktivitet. Målet er arbeid til alle, og en mer effektiv gjennomføring av arbeidslinja som har stått sentralt i norsk velferdspolitikkk store deler av etterkrigstiden. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å gjennomføre arbeids-, trygde- og pensjonspolitikken, og en av oppgavene som defineres i loven er å ”..stimulere den enkelte stønadsmottaker til arbeidsaktivitet der dette er mulig,...”. (NAV-loven2006, § 4, 3.ledd).

NAV-reformen er også lansert av regjeringen som svaret på fattigdomsproblematikken i Norge. I forordet til regjeringens statusrapport 2008 for Handlingsplan mot fattigdom sier daværende arbeids- og inkluderingsminister Dag Terje Andersen at

*”Vi gjennomfører NAV-reformen som gir et bedre utgangspunkt for bistand til personer som er i utkanten av arbeidsmarkedet.”* (Handlingsplan – status 2008:3)

## **1.7 Lavterskel arbeidstilbud for rusmiddelavhengige**

Som svar på et uttrykt behov for å gi rusmiddelavhengige en mulighet til å delta i en form for arbeidsrettet aktivitet, ble det i Bergen i 2004 opprettet et lavterskel arbeidstilbud for målgruppen. Dagsverket er et tilbud for personer i aktiv rus, hvor det tilbys arbeid dag for dag/time for time. Deltakerne får utbetalt en godtgjørelse pr arbeidet time, som utbetales etter endt arbeidsdag. Tiltaket driftes av et kommunalt eid aksjeselskap som også er tiltaksarrangør for andre arbeidsrettede tiltak for NAV stat. Opprettelsen og drift av Dagsverket ble vedtatt av bystyret som en del av kommunens ruspolitiske handlingsplan, og etablert som et samarbeidsprosjekt mellom arbeidsmarkedsetaten og kommunen. Et bystyrevedtak medfører at utbetalingen til deltakerne ikke fører til trekk i den enkeltes sosialstønad, og NAV finansierer godtgjørelsen gjennom refusjon av lønnskostnaden til tiltaksarrangør i form av individstønad. En slik refusjonsordning gjør godtgjørelsen skattefri. Denne ordningen ble igangsatt som et forsøk i Dagsverkets prosjektperiode, men innebar unntak fra regelverket for individstønad.

Trondheim etablerte i 2008 et tilsvarende tiltak, etter samme konsept, og for samme målgruppe. For begge tiltakene er prosjektperioden over, og Dagsverket er etablert som permanente tilbud. Ved overgangen fra prosjekt til fast tiltak var det ønskelig å få samarbeidsavtalene med NAV og kommune inn i faste former, og å få

finansieringsordningene bort fra unntaksregler og over på en permanent finansieringsmodell. I den forbindelse ble det sendt en henvendelse fra Bergen kommunen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet hvor man bl.a. ba om at ordningen med utbetaling av individstønning til dekning av lønn ble opprettholdt. Forslaget ble imidlertid avvist fra departementet, og det er etter dette etablert nye unntaksrutiner fra de etablerte tiltaksregelverkene i NAV for å videreføre de to Dagsverkene.

## **1.8 Avhandlingens oppbygging**

Avhandlingen består av sju hovedkapitler. I dette første kapitlet har vi forsøkt å introdusere feltet studien tar for seg. Velferdsstaten og NAV som velferdsstatens verktøy for operasjonalisering av målet om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. Her gjør vi rede for noen definisjoner og avgrensninger, samt vår problemstilling og våre forskningsspørsmål.

Kapittel 2 gir en kort innføring i noe av bakgrunnen for feltet vi har studert, og tidligere forskning omkring temaet inkludering av sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt.

I kapittel 3 redegjør vi for den teoretiske tilnærmingen vi har benyttet i studien. Institusjonell teori danner grunnlaget for vår tilnærming, og blir kort presentert i dette kapitlet sammen med andre teorier som anvendes og som er knyttet til temaene struktur og legitimitet.

I kapittel 4 beskrives de metodiske valg vi har gjort, og hvilket design vi har valgt for gjennomføringen av studien. I tillegg presenteres noen av de metodiske avveininger vi har tatt, og de utvalg som danner basis for undersøkelsen.

Kapittel 5 og 6 utgjør analysedelen i forhold til de to forskningsspørsmålene våre. I kapittel 5 presenteres funn i forhold til spørsmålet om hvilken betydning strukturen og todelingen i NAV har for gjennomføringen av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. I kapittel 6 presenteres våre funn i forhold til forskningsspørsmålet om NAVs legitimitet i forhold til likhetsprinsippet i norsk velferdspolitik, ved bruk av fleksible tiltaksløsninger og økonomiske insitamenter overfor marginaliserte grupper. Begge kapitlene avsluttes med en drøfting av funnene i forhold til de teorier vi har valgt.

I kapittel 7 oppsummeres de funn vi har gjort i studien, og det avsluttes med en drøfting av de to delkonklusjonene opp mot hovedproblemstillingen om velferdsstaten, representert ved NAV, har vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet.





## 2. Bakgrunnsstoff og referanseramme

Før vi går videre vil vi i dette kapittelet redegjøre for noen sentrale områder og begreper i det fagfeltet problemstillingen er knyttet opp mot. I tillegg vil vi trekke fram, og vise til noe av den forskning på, og evalueringer av tiltak, som er gjort i forhold til spørsmålet om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. Dette er dokumentasjon som vi i det følgende har benyttet som bakgrunnsstoff og referanseramme for vårt arbeid.

### 2.1 Arbeidsrettede tiltak

Den statlige delen i NAV, Arbeids- og velferdsetaten, har ansvar for arbeidsrettede tiltak for personer som har behov for bistand for å få og beholde arbeid. De fleste av disse har rettigheter i folketrygden gjennom det som fra og med 1.mars 2010 heter arbeidsavklaringspenger, tidligere yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. For mennesker som ikke har en slik rettighet, men som kan nyttiggjøre seg et tiltak, kan det innvilges individstønad. Dette er en stønad som utbetales med en dagsats for det antall dager som tiltaket utgjør, og trekkes tilsvarende ved fravær. Tiltaksmenyen består av et bredt spekter av tiltak både innenfor skjermet sektor, ulike former for oppfølging ute i ordinære bedrifter eller i kurs og opplæring. Utover disse tiltakene og ytelsene finnes det også varig tilrettelagte arbeidstilbud for personer med en varig uførepensjon og en restarbeidsevne.

Hovedhensikten med de arbeidsrettede tiltakene er videreføring til ordinært arbeid, og de gis i hovedsak til personer som kan arbeide minst 50 prosent stilling, og som har utsikt til å komme i ordinært arbeid. Det er NAV stat som er henvisende instans. Etter NAV-reformen skal det også være mulig for kommunalt ansatte i NAV-kontorene å henvise til disse tiltakene, men vårt inntrykk er at dette i liten grad gjøres i de kommunene vår undersøkelse omfatter bl.a. på grunn av manglende tilgang på et felles datasystem.

Den kommunale sosialtjenesten har ansvar for tjenester til de-innbyggerne som ikke har rettigheter i folketrygden, de som trenger bistand både økonomisk og / eller på annen måte for å mestre sitt daglige liv. Gruppen mennesker med en rusmiddelavhengighet, som vi har tatt utgangspunkt i for denne studien har ofte en nær tilknytning til den kommunale sosialtjenesten, selv om enkelte også kan ha ytelser fra folketrygden. På grunn av behov for hjelp til bolig, behandling eller supplerende økonomisk sosialhjelp er et slikt tilknytningspunkt tilstede for en stor del av denne gruppen og andre sosialt utsatte.

I lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, vedtatt 18. desember 2009, formuleres formålet med loven

*”... å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.”* (Lov om sosiale tjenester i NAV 2009, § 1, 1.ledd).

## **2.2 Kvalifiseringsprogrammet**

Et nytt kvalifiseringsprogram ble innført i 2007 som:

*”... et av (Regjeringen) de viktigste nye tiltakene i kampen mot fattigdom og ett hovedinnsatsområde for de nye NAV-kontorene i årene framover”.* (Handlingsplan – status 2008:3)

Kvalifiseringsprogrammet retter seg mot de som har en vesentlig nedsatt arbeidsevne og er uten rettigheter i folketrygdloven, men som vurderes å ha en mulighet til å komme i arbeid gjennom tett oppfølging. Programmet skal bidra til å få flere i arbeid, og dermed redusere antallet langtidsmottakere av sosialhjelp. Kommunene er gitt ansvaret for gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet, men statlige arbeidsmarkedstiltak skal inngå som sentrale elementer i programmet. Kommunen kan også utvikle egne tiltak.

Som tidligere nevnt har de etablerte arbeidsmarkedstiltakene i regi av NAV stat en slik innretning at gruppen rusmiddelavhengige i stor grad faller utenfor. Derfor utpeker kvalifiseringsprogrammet seg som det virkemiddelet som vil kunne bidra til inkludering av denne gruppen i arbeidslivet. Programmet skal utarbeides i samarbeid med den enkelte bruker, og kan omfatte tiltak som kan støtte opp under og forberede overgang til arbeid, i tillegg til direkte arbeidsrettede tiltak. Deltakelse i kvalifiseringsprogrammet følges av en

kvalifiseringsstønad som utbetales som lønn til deltakerne gjennom kommunens lønnskantor. Stønaden er skattepliktig, men vil for de fleste deltakere ikke overstige satsene for sosialhjelpsstønad.

Både kommunene og NAV er tilført midler over statsbudsjettet til gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet, og innføringen er lagt parallelt med etableringen av NAV-kontorene.

### **2.3 Nye tiltak for sosial inkludering**

Å inkludere sosialt utsatte grupper i det ordinære arbeidsmarkedet, og å gjøre dem uavhengig eller mindre avhengig av offentlige livsoppholdsytelser er ingen enkel oppgave. I Norge har det de siste årene derfor blitt etablert noen få arbeidstilbud rettet mot mennesker i denne gruppen. Spesielt har det vært etablert tiltak for rusmiddelavhengige hvor det økonomiske insitamnet for å delta er sterkere betont enn ved de mer tradisjonelle tiltakene i NAVs regi. Eksempler på slike tiltak er Dagsverket i Bergen og Dagsverket i Trondheim. Det er også opprettet lignende tiltak i flere andre norske byer og landkommuner. Dette er lavterskel arbeidstilbud både med hensyn til muligheten til å delta, og den enkeltes stabilitet i tiltaket.

Ideen bak disse tiltakene er i hovedsak at de som ønsker å delta møter til arbeid de dagene de føler seg i stand til å utføre arbeid. Det er ingen faste plasser, men arbeid tildeles de som møter på jobb den aktuelle dagen. Det utbetales lønn på kr 50,- per utførte arbeidstime. Denne lønnen er skattefri og medfører ingen reduksjon i andre ytelser den enkelte mottar fra det offentlige. Ingen har fast jobb i tiltaket, og det gis derfor ingen sanksjoner for ikke å møte opp. Fordi ingen får fast plass i tiltakene kan disse heller ikke inngå som en del av kvalifiseringsprogrammet.

Disse tiltakene har i stor grad lyktes i å få målgruppen rusmiddelavhengige i aktivitet, men det har forutsatt unntak fra gjeldende regler med hensyn til stønadsutbetalinger. De har også vært avhengige av etablering av ”unntaksrutiner” på tvers av statlige og kommunale regler. NAV er bidragsyter i forhold til flere av disse lavterskeltilbudene, men for å få dette til har det vært nødvendig å benytte etablerte tiltakskategorier, noe som har medført en kreativ anvendelse av NAV sitt regelverk i forhold til finansiering. I prosjektfasen har det vært mulig fordi fylkeskontorene i NAV har sett nytten av dette, og vært villig til å prøve ut nye metoder, men få av disse tiltakene har fått en permanent status. De fleste eksisterer på unntaksbestemmelser og på prosjektbasis nettopp av denne grunn.

I tillegg til disse lavterskel arbeidstilbudene har det de siste årene blitt etablert gatemagasiner i Oslo, Tromsø, Bergen, Trondheim, Kristiansand og Stavanger. Disse magasinene er etablert etter modell fra det britiske gatemagasinet "Big Issue". Dette er et tilbud for sosialt utsatte, som selv kjøper magasinet for kr 25,- og videreselger dette på gaten for kr 50,- pr stykk. Selgerne beholder dermed halvparten av salgssummen som lønn, resten går tilbake til magasinet til dekning av produksjonskostnader. Magasinene mottar noe offentlig støtte til produksjon.

## **2.4 Vitenskapelige bidrag om arbeidsmarkedstiltak for sosialt utsatte grupper**

Vi har i vår studie tatt utgangspunkt i en gruppe av de sosialt utsatte, de rusmiddelavhengige. Det er etter vår erfaring gjennomført lite forskning på hvordan denne gruppen lar seg inkludere i arbeidslivet, og hvilken effekt eksisterende arbeidstilbud har for inkludering av denne gruppen. Det har vært gjort noen studier i forhold til tiltak for personer innenfor legemiddelassistert rehabilitering (LAR). Disse undersøkelsene er interessante å se på fordi gruppen har mange fellestrekk med rusmiddelavhengige som ikke er under LAR-behandling. Ulikheten er i første rekke at et pågående rusmiddelmisbruk vil komplisere inkludering i arbeidslivet ytterligere.

De aller fleste arbeidsrettede tiltak i NAVs regi har, som nevnt, videreføring til ordinært arbeid som en overordnet målsetting. Flere av disse har vært gjenstand for evalueringer av ulike forskningsmiljøer i Norge. Målet for forskning på arbeidsmarkedstiltak har i stor grad vært rettet mot effekten av tiltakene, dvs. måloppnåelse i forhold til det formål tiltaket har. I de fleste tilfeller betyr det i hvor stor grad tiltakene bidrar til at folk kommer i ordinært lønnet arbeid etter endt tiltak.

Organisering og samarbeidsformene som er etablert rundt de ulike tiltakene, og i forbindelse med opprettelsen av tiltakene har i mindre grad vært mål for undersøkelser. I en kunnskapsstatusrapport fra Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) om psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia vises det til noen rapporter som omhandler manglende samhandling mellom de statlige og kommunale etater i arbeidet for rehabilitering av denne gruppen (Schafft 2008).

Resultatene fra undersøkelsene om effekten av arbeidsmarkedstiltak for disse gruppene er selvsagt ulike, men noe som fremkommer fra flere av disse er at personer med psykiske lidelser og rusproblematikk er gruppene som gir dårlige resultater i forhold til videreføring til arbeid. I en kunnskapsstatusrapport om arbeid, psykisk helse og rus (Ose et. al.2008), understrekes det at det finnes svært lite forskning om betydningen av arbeid for mennesker med rus- og psykiske problemer.

Det er i forbindelse med innføringen av legemiddelassistert rehabilitering (LAR) for mennesker med en opiatavhengighet opprettet ulike tiltak bl.a. med sikte på arbeidstrening og videreføring til arbeid. I denne forbindelse har det vært gjennomført noen evalueringer. Det er utarbeidet ulike rapporter om rehabiliteringstiltak for gruppen, som også omhandler også arbeidsrettede tiltak. Disse erfaringene er også interessante i forhold til gruppen rusmiddelavhengige som ikke er under LAR-behandling fordi problematikken i stor grad er sammenfallende.

AFI ga i 2006 ut en rapport med tittelen ”Veien til yrkeslivet for personer under legemiddelassistert rehabilitering” (Schafft og Frøyland 2006). Dette er en evaluering av ”Medikamentassistert rehabilitering i yrkeslivet (MARY)”, som var igangsatt av Rusmiddelstaten i Oslo kommune og Aetat Arbeidsdirektoratet. Hensikten med prosjektet var bl.a. å utvikle et yrkesrettet rehabiliteringsopplegg for denne målgruppen. Personer i det som i dag heter legemiddelassistert rehabilitering (LAR), hadde på dette tidspunktet en lang ruskarriere bak seg da aldersgrensen for å få denne typen behandling var 25 år. En forutsetning for å komme inn under denne formen for substitusjonsbehandling var også et ti år langt opiatmisbruk med tidligere mislykket medikamentfri behandling. Funnene er derfor relevante for å se på hvilke type tiltak som kan være virksomme for å inkludere gruppen rusmiddelavhengige i arbeidslivet.

Bakgrunnen for MARY-prosjektet var at daværende Aetat ikke hadde egnede tiltak for denne målgruppen, men det ble ansett å være hensiktsmessige å forsøke henholdsvis APS tiltak (Arbeidspraksis i skjermet virksomhet) eller Arbeid med bistand (AB). Begge deler er tiltak i den statlige menyen av arbeidsrettede tiltak. Erfaringene som refereres er at av de 154 som hadde deltatt i prosjektet var en tredjedel sluttet for de yrkesrettede atferding ikke ble vurdert som aktuelt, like mange sluttet på grunn av rusproblemer, mistet behandlingsplass og falt dermed ut av prosjektet eller uteble fra tiltaket. En fjerdedel sluttet fordi de var for syke. Kun ca 7 prosent ble skrevet ut til vanlig jobb eller utdanning (ibid:vii).

Til tross for at ordinært arbeid var det klart viktigste målet for deltakerne, lyktes altså svært få. Prosjektgruppen framhever viktigheten av å kunne tilpasse arbeidsmarkedstiltakene til deltakerne, men det var vanskelig på grunn av Aetats regelverk.

På grunn av et langt liv på utsiden av ”normalsamfunnet” hadde deltakerne ofte vanskeligheter med å både lære om og tilpasse seg det alminnelige arbeidsliv. Prosjektgruppen meddeler i rapporten at det ofte avdekkes alvorlige psykiske lidelser hos målgruppen, og de færreste har klart å legge rusen helt bak seg. Å utarbeide handlingsplaner med fastsatte datoer medførte i de fleste tilfeller nederlag for deltakerne fordi de ikke klarte å følge dem opp.

Lie og Nesvåg (2006) gjennomgår, i en kunnskapsoppsummering om betydningen av ulike psykososiale tiltak i rehabiliteringen av opioidavhengige i substitusjonsbehandling fra 2006, en del erfaringer om arbeidsrettet rehabilitering for denne gruppen. Det refereres bl.a. til rapporter fra de regionale LAR sentrene der det rapporteres at andelen av klientene som kommer i lønnsarbeid er beskjeden, men på grunn av at gruppen har langvarige livsløp utenfor arbeidsmarkedet anses dette som akseptabelt. Det refereres her videre til en rapport fra Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) fra 2004 hvor det rapporteres at svært få LAR-klienter kommer i lønnet arbeid. Effektene i forhold til arbeidsrehabilitering for gruppen LAR-klienter påpekes hos Lie og Nesvåg å være liten. Årsaken til dette kan ifølge forfatterne være at fokuset på denne typen tiltak har vært relativt liten i norsk LAR-behandling, og at et klart mindretall av klientene er aktuelle for de arbeidsrettede tiltak som har vært tilbudt gjennom arbeidsmarkedsetaten. Kravene som stilles for deltakelse i denne typen tiltak, som god ruskontroll, motivasjon for deltakelse, gode boforhold og et velfungerende hjelpeapparat rundt klientene nevnes som årsak til at svært mange LAR-klienter ikke kan nytte seg eksisterende tilbud (ibid).

Som nevnt vil disse erfaringene fra arbeidsrettet rehabilitering av personer i LAR være interessante også for gruppen rusmiddelavhengige som ikke er i denne typen behandling. De har mange av de samme psykososiale kjennetegn, men står kanskje ennå svakere i forhold til arbeidsmarkedet fordi de i tillegg har et aktivt rusmiddelmissbruk.

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet fra NAV har som hensikt å nå de gruppene som står lengst fra arbeidsmarkedet. I forkant av innføringen av kvalifiseringsprogrammet utarbeidet ECON en rapport for Arbeids- og inkluderingsdepartementet om de samfunnsøkonomiske konsekvenser ved et aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter i 2006 (ECON-rapport 2006-066). I forhold til effekter på rus, kriminalitet og helse understrekes det både en optimisme i forhold til at programmet skal ha en effekt i forhold til å få de rusmiddelavhengige i arbeid, men samtidig en realistisk betenkning:

*”Selv om rusmisbrukere trolig er de blant målgruppen som står lengst bak i køen når det gjelder å få seg jobb, er det likevel realistisk å tro at det også blant personer med rusproblemer vil være personer som ordningen kan få i jobb.” (ibid:27).*

*”Det er imidlertid et spørsmål om tungt belastede rusmisbrukere, (...), vil anses som egnet til å delta i ordningen, og et ennå mer åpent spørsmål om disse vil kunne profitere på å delta.” (ibid:27).*

Det sies altså i forarbeidet til kvalifiseringsprogrammet at det er noe tvil om hvorvidt målgruppen rusmiddelavhengige vil kunne nyttiggjøre seg det nye kvalifiseringsprogrammet som ble lansert i 2007. På oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet gjennomfører Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) en evaluering av programmet. I en underveisevaluering fra 2009 rapporterer de at tilbudet kun gis til sosialhjelpsmottakere med rusrelaterte problemer der hvor det finnes tiltaksarrangører som har kompetanse på denne målgruppen. Andre steder holdes gruppen utenfor programmet på grunn av mangelen på egnede tiltak. (Legard et. al. 2009).

Så langt ser det derfor ut til at gruppen rusmiddelavhengige ikke fullt ut inkluderes, og gis et tilbud om arbeid gjennom dette nye satsingsområdet.

Hva så med de nye lavterskel arbeidstilbudene som er etablert de senere årene? Dagsverket i Bergen og Dagsverket i Trondheim, som vi har benyttet som case for vår undersøkelse er to eksempler på slike lavterskeltilbud. For Dagsverket i Bergen ble det i 2006 gjennomført en evaluering (Fjær 2006). Her påpekes det at erfaringer med rehabilitering og rusmisbrukeres muligheter på det ordinære arbeidsmarkedet med stram tenkning og kjeding av tiltak og tilbakeføring til arbeidslivet ofte ikke fungerer. Rapporten avviser også evt. bekymringer om at et slikt tilbud som Dagsverket skal ha en negativ effekt spesielt på grunn av det økonomiske insentiv for deltakelse som utbetales, fordi

*”Et ordinært lønnsarbeid (..) fortsatt klart (er) det som både har høyest status og størst økonomisk uttelling. Men blant rusavhengige personer er det mange som ikke kan komme dit, og for dem er Dagsverket et godt alternativ.” (ibid:34).*

Inkludering av sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt, kan være en utfordring for systemet. Det ser vi gjennom de rapporter som er referert i dette kapittelet. For å finne svar på vår problemstilling om velferdsstatens evne og vilje til nettopp å inkludere denne gruppen i arbeidslivet har vi valgt å se på NAV som organisasjon. I neste kapittel vil vi presentere det teoretiske grunnlag for denne studien.



### 3. Hvordan forstå? – teoretiske perspektiver

I dette kapittelet vil vi presentere de teoretiske tilnærmingene, og de teoriene vi vil bruke i den senere analysen av vårt materiale for å komme nærmere et svar på de spørsmål vi har stilt i vår problemstilling og underliggende forskningsspørsmål.

Vi ønsker å undersøke, og analysere hvordan NAV løser sitt samfunnsoppdrag med inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. Med bakgrunn i problemstillingen: ”Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?”, og våre underliggende forskningsspørsmål mener vi det er hensiktsmessig å ta utgangspunkt i institusjonell teori.

NAV er en av de største offentlige organisasjonene i landet, en ny organisasjon som fortsatt er under etablering. NAV forvalter store beløp av våre felles ressurser, og berører størstedelen av Norges befolkning på en eller annen måte. Organisasjonen har ansvar for iverksetting av store politiske mål innen velferdsproduksjon, og blir fulgt nøye av både politiske miljøer og ikke minst media.

Vår problemstilling og våre forskningsspørsmål stiller spørsmål ved NAVs struktur og ved legitimitet i forhold til bruk av økonomiske incentiver som virkemiddel. For å belyse disse vil vi primært anvende Bolman og Deal og deres fortolkningsrammer, med vekt på den strukturelle rammen. I forhold til diskusjonen rundt legitimitet vil vi anvende teorier fra flere teoretikere som har ulike utgangspunkt for tilnærmingen til begrepet.

I den institusjonelle teorien er organisasjonens tekniske og institusjonelle omgivelser viktig for organisasjonens utforming og eksistens. Her støtter vi oss på bl.a. Busch (2003), Selznick (1957) og Røvik (1998). For å se på organisasjonenes struktur og dens legitimitet vil vi anvende teorier presentert hos Bolman og Deal (2004), Weber (i Engelstad:1999), Suchman (1995) og Eriksen (2001).



### 3.1 Institusjonell teori

I institusjonell teori er utgangspunktet at organisasjoner utvikler karaktertrekk som resultat av prosesser der strukturer skapes av normer, regler, prosedyrer og standarder som anses som korrekte og passende handlinger. Dette er trekk ved organisasjonen som ligger utenfor, eller kommer i tillegg til de formelle krav organisasjonen er pålagt fra sine omgivelser.

I vårt første forskningsspørsmål spør vi hvilken rolle strukturen i NAV spiller for gjennomføringen av alternative løsninger for en spesiell målgruppe. Det er derfor relevant å se på de ulike strukturene som eksisterer innenfor denne nye organisasjonen hvor tre tidligere etater/tjenester er slått sammen til en forvaltning med en felles 1. linje som igjen forholder seg til to styringslinjer.

Busch et. al. viser til Scott som definerer institusjoner på følgende måte:

*”Institusjoner består av kognitive, normative og regulative strukturer og aktiviteter som fører til stabilitet og gir mening til sosial atferd. Institusjoner bæres fram av forskjellige kulturer, strukturer og rutiner og de er gjeldende på alle nivåer uavhengig av juridisk avgrensning”. (Busch et. al. 2003:91)*

Vi har valgt å ta utgangspunkt i denne definisjonen. De tre typene strukturer det vises til er de kognitive, normative og regulative som igjen består av forståelsesrammer, lover, regler, normer og verdier.

Det henvises også til Meyer i Busch et. al. (2003) Meyer sier blant annet at de fundamentale normene og reglene er rasjonalitet, rettferdighet og modernisering.

Rasjonalitet er et sentralt begrep knyttet til organisasjoner, dette i følge Selznick som beskriver forskjellen på organisasjoner og institusjoner. En organisasjon definerer han som:

*”... et system av bevisst koordinerte aktiviteter og et nyttig verktøy som er et rasjonelt instrument for å gjøre en jobb. En institusjon på den andre siden er i større grad et naturlig produkt av sosiale behov og erfaringer, en tilpasset organisme. Denne forskjellen bygger på analyse og er ikke en direkte beskrivelse. Det betyr ikke at et selskap må være det ene eller det andre. I et ekstremt tilfelle kan man gjøre en tilnærming til den ”ideelle” organisasjon eller den ”ideell” institusjonen, mens det i virkeligheten er vanskelig å klassifisere slik. Oftest er det snakk om en kompleks blanding av både tilrettelagt og erfaringsbasert atferd (vår oversettelse)”. (Selznick 1957:5)*

Gjennom en prosess kan en organisasjon bli en institusjon, og ikke lenger være en forgjengelig sak. Den blir institusjonalisert. Dette er et eksempel på grunntanken i klassisk institusjonell teori. Organisasjonen NAV oppsto gjennom en sammenslåing av to tidligere statlige etater med lang historie, og en kommunal sosialtjeneste med røtter tilbake til den første fattigomsorgen i Norge. På bakgrunn av deres historier vil det være rimelig å påstå at dette var tre enkeltstående institusjoner i det norske samfunnet som nå er slått sammen til en ny organisasjon.

Utviklingen fra den klassiske institusjonelle teorien har gått videre til den nyinstitusjonelle teorien, som også er betegnet som nyinstitusjonalismen. Slik vi ser det er dette to teoretiske syn som i vår analyse er naturlig å se i sammenheng.

### **3.2 Nyinstitusjonalisme**

*Nyinstitusjonalisme* omtales i Busch et. al. (2003) De henviser til Scott som mener at denne retningen har betydd et spesielt fokus på de kognitive sidene ved institusjoner. Denne subjektiviteten som ligger i det kognitive gjør at det som oppfattes som virkeligheten, er i konstant forandring. Institusjonenes legitimitet er avhengig av deres evne til å overleve og til å skape resultater. Slik er det de institusjonene som oppfattes å være rasjonelle som vil overleve. De rasjonelle valgene vil variere ut i fra hvordan sammenhengene er. I institusjonalismen har det fortolkende perspektivet sitt teoretiske ståsted.

To sentrale teoretikere innen nyinstitusjonalisme er Meyer og Rowan, disse henvises det også til i Busch et. al. (2003). Deres påstand er at det finnes rasjonaliserte myter i et samfunn. Dette er organisasjonsoppskrifter som er institusjonalisert fordi de tas for gitt, og de har fått en egenverdi. Meyer og Rowan siteres også for å hevde at strukturering av organisasjoner avspeiler forestillinger om rasjonalitet som er knyttet til de dominerende myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser.

Begrepet organisasjonsoppskrifter benyttes av Røvik (1998) om ideer som beskriver hvordan organisasjoner formes og ledes. Oppskriftene framkommer som modeller, eller institusjonaliserte standarder, som kan tas i bruk som byggesteiner av organisasjoner. I følge Røvik (1998) reiser disse oppskriftene raskt og medfører en likhet i organisasjoner innen for eksempel det offentlige, det foregår en institusjonaliseringsprosess. Nyinstitusjonell teori er særlig opptatt av på hvilke måter slike oppskrifter spres. Slike overføringer er innenfor denne teorien delt inn i tre ulike regulerende mekanismer med ulik spredningsform; regulative

mekanismer som har en tvangsmessig spredning, normative mekanismer som har en normativ spredning og kognitive mekanismer som spres imiteringsmessig (Busch et. al. 2003).

Nyinstitutionalismen kan karakteriseres av meningsbærende systemer og symboler. Beslutningsprosessene er i begrenset grad basert på rasjonalitet, og mer på tilpasning av ideer, eller oppskrifter som virker formålstjenlige for organisasjonen.

### **3.3 Fortolkningsrammer**

Vi vil i den teoretiske tilnærming til vår problemstilling også ha fokus på de organisatoriske strukturer hos hovedaktørene i vårt eksempel, NAV stat og NAV kommune, i forhold til Bolman og Deal (2004) sine fortolkningsrammer.

Bolman og Deal har utviklet fire ulike fortolkningsrammer som ser organisasjoner ut fra fire ulike perspektiver. Disse fire rammene er den strukturelle, den politiske, den symbolske og human resource rammen. Hovedkarakteristikkene for de ulike rammene kan kort oppsummeres slik:

*Den strukturelle rammen* kjennetegnes ved at den tar utgangspunkt i regler, roller, mål, politikk, teknologi og omgivelser. Ledelsens oppgaver er å forme strukturen etter oppgaver, teknologi og omgivelser.

*Den politiske rammen* ser på aspekter som makt, konflikt, konkurranse og organisasjonspolitiske forhold. Ledelsens utfordring er utvikling av maktgrunnlag.

*Human resource rammen* har fokus på behov, ferdigheter og relasjoner. Ledelsesutfordringen er å tilpasse organisasjonens og medlemmenes behov til hverandre.

*Den symbolske rammen* omfatter begreper som kultur, mening, ritualer og seremonier, samt historiefortelling. Ledelsens oppgave blir her å skape mening, tro og gode opplevelser.

I forhold til vår problemstilling og forskningsspørsmålet om betydningen av et delt ansvar for velferdsgoder finner vi det relevant primært å ta utgangspunkt i den strukturelle rammen.

Våre spørsmål søker etter svar på om forhold i de strukturelle aspektene hos de to hovedaktørene NAV stat og NAV kommune, som utad skal opptre som en enhet, har innvirkning på den konkrete tiltaksutformingen og inkluderingen av sosialt utsatte i arbeidslivet. Vi vil holde fokuset på rammen i seg selv og ikke se på ledelsesaspektene som er knyttet opp mot denne. Vi har gjennom avgrensningene i problemstillingen og forskningsspørsmålene bevisst valgt ikke å diskutere temaet ledelse, selv om dette kunne gitt et mer komplett bilde av de utfordringene NAV står overfor.

Innenfor den strukturelle rammen til Bolman og Deal refereres det til Mintzberg og hans strukturmodell. Denne vil vi også se nærmere på. Det samme gjelder for relasjonene som trekkes opp til Weber og hans teorier som berører struktur.

Det kunne også vært relevant å benytte de andre rammene hos Bolman og Deal. Spesielt gjelder dette den symbolske rammen som vektlegger kultur og mening. En nærmere analyse av disse aspektene i forhold til den statlige versus den kommunale delen av NAV kunne gitt interessant informasjon om hvordan disse to styringslinjene evner å sammenkoble sine ulike kulturer og måter å løse sine oppdrag på. Human resource rammen, med sitt fokus på ferdigheter og relasjoner kunne vært relevant i forhold til den ulike kompetansen som tradisjonelt finnes i de to delene av NAV. Hvordan tilnærmer de seg brukere som i dag er deres felles brukere?

Bolman og Deal understreker også verdien av å benytte alle fortolkningsrammene ved en analyse fordi dette vil gi et bredere bilde av helheten. Vi har imidlertid valgt å forholde oss til den strukturelle rammen fordi denne i størst grad fokuserer på de strukturer som vårt første forskningsspørsmål omfatter.

### **3.4 Den strukturelle rammen**

Denne rammen tar utgangspunkt i strukturens funksjoner som er å bidra til en effektiv produksjon av belønninger til alle interessenter gjennom styring og koordinering. Den skal også bidra til å legitimere organisasjonen i forhold til interessentenes normer, verdier og forventninger. Den strukturelle rammen vurderes derfor som et hensiktsmessig teoretisk referansepunkt for vår analyse fordi et mål for studien er å se på NAV som er en stor organisasjon med klare rammer for hvilke tjenester som skal leveres til befolkningen. Tjenestene og ytelsene som NAV forvalter er regulert gjennom lover og forskrifter. Disse tjenestene skal leveres av en felles 1. linjetjeneste der organisasjonen må forholde seg til styringslinjer, den statlige og den kommunale.

I vårt andre forskningsspørsmål har vi stilt spørsmål ved NAV sin legitimitet i relasjon til bruken av økonomiske insentiver og fleksible tiltak for en gruppe mennesker. Vi antar at struktur og legitimitet henger sammen og trekker legitimitet inn i forhold til den strukturelle rammen ved å påpeke at strukturen i en organisasjon kan være viktig for å bidra til organisasjonens legitimitet.

Et spørsmål vi vil se nærmere på i vår analyse er bruken av skjønn i de to delene av NAV. Selv om mange av de tjenestene som leveres av NAV er regulert gjennom lover og forskrifter, vil skjønn alltid være en faktor i arbeidet med mennesker, og anvendelsen av skjønn vil kunne påvirke legitimiteten til organisasjonen. Vi ønsker derfor å undersøke hvilket fokus det er på bruk av skjønn, og hvorvidt det fremkommer forskjeller i de to styringslinjene i NAV.

Det strukturelle perspektivet fokuserer i følge Bolman og Deal (2004) på et mønster av omhyggelig utformede roller og relasjoner som kan gjøre det mulig både å nå felles mål og ta hensyn til individuelle forskjeller.

I følge Bolman og Deal (2004:69) er det seks grunnantakelser som ligger under den strukturelle rammen.

- Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål.
- Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering.
- Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.
- Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.
- Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under (bl.a. til målene, teknologien og miljøet).
- Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering.

Ved valg av struktur for en organisasjon, eller når man skal vurdere struktur som en sentral faktor i analysesammenheng, vil det være en rekke dilemmaer man må være oppmerksom på. Bolman og Deal trekker frem åtte ulike dilemmaer i forhold til strukturen i en organisasjon (2004:94ff):

- differensiering kontra integrasjon
- luker kontra overlapping
- underutnyttelse kontra overbelastning
- mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet
- for mye autonomi kontra for mye innbyrdes avhengighet
- for løs kontra for stram organisering
- uklare kontra altfor dominerende mål
- uselvstendig kontra egenrådig arbeidsutførelse

Kjennskap til organisasjonens potensielle dilemmaer og spenninger gir innsikt i hvordan strukturen kan løse disse, og det er derfor viktig å ha fokus på dette. Bolmann og Deal sier følgende om hvorfor: *”Strukturene i en organisasjon representerer til enhver tid organisasjonens løsning på en rekke vedvarende og grunnleggende spørsmål tilknyttet spenninger og dilemmaer.”* (Bolman og Deal 2004:94)

For en så stor organisasjon som NAV vil det å forholde seg til strukturelle dilemmaer og potensiell spenninger være viktig, og et suksesskriterium for å bygge en funksjonell organisasjon. Ved å gå inn og identifisere disse ulike dilemmaene, og hvordan organisasjonen takler disse, vil vi også kunne vurdere hvordan strukturen i organisasjonen fungerer i forhold til å løse sine oppgaver overfor samfunnet. Er organisasjonens struktur egnet til å gjøre jobben den er satt til?

Bolman og Deal viser til at den strukturelle rammen har to teoretiske utspring. Vi har valgt å se nærmere på Max Webers tilnærming til byråkratiet, fordi NAV representerer en del av det norske offentlige byråkratiet. Den andre tar utgangspunkt i vitenskapelig ledelse og industrianalytikernes vinkling for å skape en effektiv organisasjon. Dette utgangspunktet har vi ikke benyttet i denne studien.

Weber var en av de første som hadde fokus på strukturen som egenskap og lanserte en modell som tok for seg noen viktige dimensjoner ved byråkratiet; fastlagt arbeidsdeling, et hierarki av stillinger, et sett av regler for hvordan arbeidet skal utføres, et skarpt skille mellom personlige og offisielle rettigheter og eiendeler, og faglige kvalifikasjoner som grunnlag for ansettelse (Weber i Bolman og Deal 2004). Dette har senere vært grunnlaget for mye av forskningen og teoriutvikling på feltet. Med en problemstilling knyttet til organisering i offentlig sektor kommer man ikke utenom teorien til Weber.

En annen teoretiker som har sett på strukturer og som trekker fram byråkratiet er Mintzberg. Hans teorier er også trukket inn av Bolman og Deal (2004) i forbindelse med den strukturelle rammen.

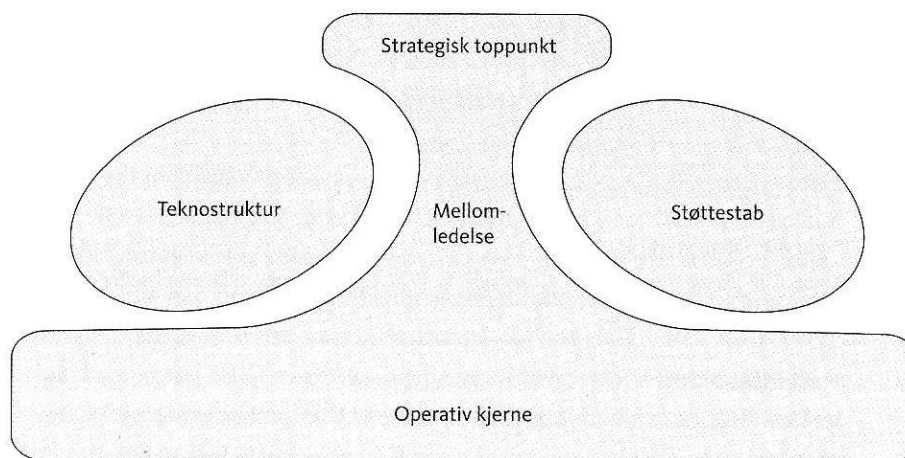
Mintzberg tar for seg strukturer i organisasjoner og hvordan de dannes. Med utgangspunkt i at NAV er en ny organisasjon som inkorporerer tidligere eksisterende organisasjonen ser vi det som relevant å benytte Mintzberg sine teorier om struktur. Han trekker fram seks faktorer som er grunnlaget for de betraktningene som må gjøres for å skape den formen eller strukturen som man mener er optimal. Dette kan være gruppering på grunnlag av kunnskap i organisasjonen, produkt som produseres, hvem som er kundene, geografiske kriterier, prosess etc. Vellykkede organisasjoner gjør bruk av flere av disse for å samordne enkeltindividene og gruppenes innsats (Bolman og Deal 2004).

Andre faktorer som er sentrale i forhold til struktur er type organisasjoner, og om de er organisert etter en vertikal eller horisontal akse. Byråkratiet er et bilde på en vertikal eller hierarkisk type organisasjon, mens nettverksorganisasjon er eksempel på en horisontal type. Vertikal i en organisasjon betyr formell myndighet og retningslinjer. Regler spesifiserer standardprosedyrer og alle saker skal behandles på samme måte. Når en sak eller situasjon kommer inn under en bestemt regel, følger visse tiltak klart og entydig. (Bolman og Deal 2004:75), og videre:

*”Vertikal samordning er generelt et overlegent prinsipp når forholdene er stabile, oppgavene forutsigbare og klart forstått og ensartethet er vesentlig. Horisontal kommunikasjon fungerer best der man har komplekse oppgaver som skal løses i turbulente og raskt omskiftelige omgivelser.”* (Bolman og Deal 2004:81)

Den ene måten å samordne på utelukker ikke den andre, i noen tilfeller kan organisasjoner ha både horisontale og vertikale kjennetegnene.

De fem grunnleggende organisatoriske formene som Mintzberg (1979) presenterer er ikke hver for seg overførbare til en enkelt organisasjon. Det vil ofte framkomme at en stor organisasjon kan ha trekk som minner om flere av strukturene. Disse fem formene har alle det til felles at de bygger på de samme fem grunnelementene; strategisk toppunkt, mellomledelsen, operativ kjerne, teknostruktur og støttestab. Størrelsen på de forskjellige elementene vil variere mellom de forskjellige formene/strukturene og vil kunne endres ved omstrukturering.



Figur 2. Mintzbergs modell, organisatoriske grunnelementer (Bolman og Deal 2004:99)

*Enkel struktur* har to nivåer; det strategiske toppunkt og produksjonskjernen.

*Maskinbyråkrati* har mange mellomledernivå mellom strategisk toppnivå og driftsnivå. Det er en stor stab og stor teknostruktur.

*Fagbyråkrati* er en flat desentralisert struktur. Den har en stor operativ produksjonskjerne, stor stab og liten teknostruktur.

*Divisjonalisert struktur* bygger på flere selvstyrte avdelinger i produksjonskjernen. Det strategiske toppunktet inngår avtale med hver avdeling. Teknostrukturen er liten og det finnes en liten sentral støttestab.

*Adhocrati* er en løs og fleksibel prosjektstruktur hovedsakelig knyttet sammen gjennom horisontal samordning.

I vårt spørsmål om hvorvidt strukturen, med en todeling, i NAV har betydning for gjennomføringen av deres samfunnsoppdrag om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet, er det de ulike styringslinjene vi ønsker å sette fokus på. Mintzbergs teori om de ulike organisatoriske former er derfor også interessant å benytte. Hvor i disse ulike modellene finner vi NAV? Vi vil i analysen gå inn i den informasjon vi har hentet inn hos våre informanter, og forsøke å se NAV i forhold til disse strukturene. For deretter å se hvordan dette kan ha en innvirkning på den tjenesteproduksjonen som retter seg direkte mot vår problemstilling om inkludering av sosialt utsatte.

Kjerneprosessen i en organisasjon eller bedrift er grunnlaget for strukturen som velges. Den må bygges rundt organisasjonens prosedyrer for omdanning av råvarer til ferdige produkt. Bolman og Deal refererer følgende med henvisning til Barley, Henderson og Clark:

*”Siden strukturen må stemme med organisasjonens kjerneprosess, vil vesentlige tekniske forandringer alltid trekke med seg strukturforandringer (Barley), men eksisterende strukturer er da ofte en hindring for tilpasning. I de senere tiår er forskjeller i evnen til å integrere teknologiske nyvinninger flere ganger blitt avgjørende for om bestemte bedrifter greide å overleve og vise seg effektive (Henderson og Clark)”.* (Bolman og Deal 2004:85)

Bolman og Deal trekker frem nok et element som er sentralt i forhold til de strukturelle faktorene. Det er arbeidet rundt organisasjonens langsiktige kurs og strategier og mål. Strategiutvikling er ofte et felt det brukes mye krefter på i organisasjoner. NAV har en strategisk plan fra 2006-2011.



I sin bok "Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse"(2004) har Bolman og Deal som tidligere nevnt bygget opp sin struktur med de fire rammene som også ser dette opp mot ledelsens rolle. Verktøyet disse fire rammene utgjør er ikke kun en skjematisk inndeling. I boken drøftes og eksemplifiseres forholdet mellom rammene og hvordan det å skifte fortolkningsramme gir mulighet for å se på samme situasjon fra flere utsiktspunkter.

Bolman og Deal sier i tilknytning til det å skifte rammer som utgangspunkt at:

*"Den strukturelle rammen innebærer en risiko for at en overser alt som rasjonelt sett faller utenfor oppgaver, prosedyrer, strategier og organisasjonskart. Strukturtenkning kan overvurdere myndigheters makt og undervurdere maktens myndighet. Paradoksalt nok kan det å basere seg på for sterk strukturelle antakelser og legge for snevert vekt på rasjonalitet føre til en irrasjonell neglisjering av menneskelige, politiske og kulturelle variabler som er avgjørende for en effektiv virksomhet"* (Bolman og Deal 2004:362).

Vi har vurdert å se på problemstillingen vår opp mot den symbolske rammen, og se det mot Scheins definisjon av organisasjonskultur. Dette ville være relevant fordi forhold som institusjonalisering og legitimitet finnes igjen innenfor denne rammen. Både institusjonalisering og legitimitet vil vi imidlertid drøfte uavhengig av at de nevnes i Bolman og Deal og knyttet opp mot den symbolske rammen. Vi nevner likevel at det er en tett sammenheng mellom disse to teorifeltene slik Bolman og Deal også presenterer det.

### **3.5 Legitimitet**

Vi stiller i denne studien spørsmål om det oppstår et legitimitetsproblem når det benyttes økonomiske insentiver og fleksible tiltaksløsninger for en målgruppe, og ikke overfor andre. Det finnes i dag ikke et eget lavterskeltiltak i den meny av arbeidsmarkedstiltak som NAV forvalter, men det er de senere årene etablert en rekke slike tiltak i samarbeid med NAV for målgruppen rusmiddelavhengige. Disse tiltakene, som er beskrevet i kapittel 1, benytter en slik form for insentiv for å fremme deltakelse, og inkludering i arbeidslivet for denne målgruppen.

Andre ytelser som utbetales gjennom NAV-systemet er regulert av ulike regelverk, men det er også lagt opp til at det skal utøves et skjønn i forhold til tildeling av goder til mottakeren.

Hvordan dette skjønnnet forvaltes kan være med på å styrke eller svekke legitimiteten i den organisasjonen som forvalter godene.

Så lenge det ikke finnes lavterskeltiltak innenfor de vedtatte rammene for arbeidsrettede tiltak, vil opprettelsen av denne type tilbud være avhengig av at det gjøres særlige vedtak i de fylkene som ønsker å opprette slike. Dette innebærer skjønnsutøvelse på et annet nivå enn i 1. linjen hvor ytelser og goder tildeles på individnivå.

Legitimitet hos brukerne, hos politikerne og i befolkningen generelt er viktig for offentlige organisasjoner fordi de forvalter felles verdier og administrerer felles goder. I vår velferdsstat har de institusjoner og tjenesteutøvere som ivaretar innbyggernes rettigheter også ansvar for å realisere politiske mål og beslutninger.

Eriksen (2001) problematiserer utøvelsen av disse oppgavene i forhold til demokratisk kontroll, og mener at vi kan stå overfor et teknokrati hvor ekspertveldet er frikoblet den demokratisk kontrollen. I tillegg til å administrere vedtatte lover og regler, avgjør profesjonsutøverne gjennom sin bruk av skjønn hva som er et akseptabelt og verdig liv, og hva som skal til for at hvert enkelt individ skal oppnå dette. Spørsmålet blir da hvem skal avgjøre hva som er det gode liv? Utøves det et skjønn hvor slike normative spørsmål avgjøres uten demokratisk kontroll?

I offentlige organisasjoner som NAV har fagpersoner ansvaret for å fordele goder og avgjøre hvem som skal få hva, når og hvordan. Dette gjøres ut fra regleverk, men også ved skjønnsutøvelse ut fra normative standarder. Det nye kvalifiseringsprogrammet som er opprettet for å inkludere også de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet har retningslinjer for hvem som skal få benytte programmet, men det er opp til den enkelte saksbehandler i NAV kommune og skjønnsmessig vurdere hvem som skal få dette tilbudet. Inntak i, og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet vil dermed være avgjørende for om den politiske målsettingen om arbeid og aktivitet for utsatte grupper blir nådd.

Legitimitet er viktig for offentlige organisasjoner. Med det ansvar de har for å realisere politiske mål, må disse organisasjonene finne legitime svar på normative spørsmål (Eriksen 2001). Spørsmålet om legitimitet er derfor aktuelt i forhold til de innretninger som etableres og de beslutninger som tas av byråkratiet. Er det legitimt og gi noen mer enn andre fordi de har vanskelig for å innpasse seg i de etablerte normene?

I tillegg til lover og regler er den offentlige debatt, i forbindelse med anvendelse av offentlige midler, vesentlig i vurderingen om hvorvidt en beslutning oppfattes som rett. Diskursteorien, som Eriksen henviser til, viser til at dersom noe kan hevdes i det offentlige rom uten å bli

motsagt, da er det respektert og framstår som legitimt i et demokratisk samfunn. I følge Eriksen er det kun en deliberativ debatt om hvilke oppgaver det offentlig skal løse og på hvilken måte som kan gi legitimitet. I en slik debatt, som også omfatter moralske perspektiver, er det behov for både ekspertise og andre som ivaretar de aller svakeste og sosialt mest utsatte sine interesser.

Vi har stilt spørsmålet om likehetsprinsippet i den norske velferdsstaten bidrar til et legitimitetsproblem for NAV når det benyttes økonomiske insentiver og etableres fleksible løsninger kun for utvalgte grupper. I forhold til likhetsprinsippet slik det er definert av John Rawls skal ”*Sosiale og økonomiske ulikheter (...) bare tillates hvis de er til fordel for den/dem som kommer verst ut, og bygger på full formell likhet i muligheter*” (Bojer 2006). I den danske debatten har det imidlertid vært hevdet at en slik forfordeling er urettferdig i forhold til andre lavtlønte, og bør derfor ikke forekomme (Hulgård et.al.2008).

I en diskusjon om legitimitet er også Max Weber sentral med sin teori om byråkrati og legitimitet. Weber skiller mellom makt og herredømme, hvor makt er uavhengig av legitimitet mens herredømme er kjennetegnet ved legitime relasjoner (Engelstad 1999). Weber peker på tre vesentlige elementer for å forstå samfunnet. Det første er at sosiale prosesser foregår ved at meningssøkende aktører handler, derfor er det viktig å forstå aktørenes forståelse av samfunnet, for å forstå samfunnet. Det andre elementet går ut på at disse aktørene samhandler innenfor et sosialt fellesskap, og dermed forholder seg til lover, regler og rutiner. Det siste elementet omhandler legitimitet ved at rammene aktørene handler innenfor erkjennes som rettmessige, og på den måten setter grenser eller føringer for deres handling. Rammene eller institusjonen blir da legitime. Det vil derfor være interessant i forhold til vår problemstilling og finne ut hvordan de ulike aktørene innenfor NAV oppfatter sine rammer. I hvilken grad har de mulighet til å påvirke de rammer de skal handle innenfor? I denne sammenhengen er Webers teorier interessante å benytte i vår analyse.

Engelstad knytter Webers teori opp mot det han kaller en standard handlingsmodell. I denne sosiale handlingsmodellen knyttes aktøren opp mot fire typer saksforhold. Disse er oppfatninger dvs. kunnskaper og tro om hvordan verden er, langsiktige verdier og mål, tilgjengelige ressurser og til slutt de alternative handlingsmulighetene. NAV har en strategisk plan og den omfatter bl.a. slike saksforhold, og vi vil i analysen også se på våre informanternes oppfatning av disse forholdene.

I følge Weber er kilden til legitimitet de overordnede behov for å rettferdiggjøre sin stilling. Engelstad trekker i sin artikkel fram at det er tilstrekkelig å ta utgangspunkt i aktørenes gjensidige aksept av felles normer, og at ”... *legitimitet først og fremst er knyttet til anerkjennelse av konstitutive regler*” (Engelstad 1999:29).

Et tredje syn på legitimitet vi ønsker å trekke inn som bakgrunn for undersøkelse er Suchman for følgende definisjon av legitimitet:

*”Legitimitet er en generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelig og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner.”* (Suchman1995:574).

For å klassifisere de ulike formene for legitimitet har Suchman (1995) tatt utgangspunkt i den institusjonelle teorien, slik vi også har valgt å gjøre. Han sier likevel også at dette ikke er nok for å fange opp hele legitimitetsbegrepet. I en del tilfeller vil det være snakk om *pragmatisk legitimitet* og dette knyttes til verdiskapningen, altså et nytteperspektiv. Dette hører til de tekniske omgivelsene til organisasjonen. I tillegg til denne formen for legitimitet er det tre former til; legal legitimitet, normativ legitimitet og kognitiv legitimitet.

*Legal legitimitet* er knyttet opp mot det å følge de lover og regler som er etablert i samfunnet. *Normativ legitimitet* snakkes det om når handlinger som utføres ligger innenfor aksepterte normer. Den normative legitimiteten deles av Suchman inn i flere former. Dette kan enten være som konsekvenser av handlinger eller på bakgrunn av måten handlingen er utført, hvilke teknikker og prosedyrer som benyttes. En tredje variant av normativ legitimitet er knyttet til strukturer som er blitt etablert i organisasjoner og som oppfattes som et nødvendig pre og særpreg. Omgivelsene betrakter en organisasjon ut i fra de strukturelle særtrekkene den har. Nok en variant av normativ legitimitet kan knyttes til leders personlighet hvor leder fronter en organisasjon eller sak og hvor hans eller hennes person knyttes til organisasjonens legitimitet.

En siste form for legitimitet, i følge Suchman, er *kognitiv legitimitet*. Dette er legitimitet som er knyttet til de kognitive strukturene og har basis i det vi tar ”for gitt”. Alle disse fire hovedformene henger sammen og kan gjensidig påvirke hverandre eller integreres i hverandre.

Legitimitet skapes gjennom sosiale relasjoner, gjennom egne observasjoner og fortolkninger av andres observasjoner. Derfor er det sentralt å relatere legitimiteten til de grupper av mennesker eller organisasjoner som er involvert eller har relasjon til saken. Dette kan være flere og deres oppfatning kan variere og gi forskjellig oppfatning om graden av legitimitet.

NAV forvalter store offentlige ressurser og berører til enhver tid de fleste av landets innbyggere. Fokuset på hvordan organisasjonen løser sitt samfunnsoppdrag, og utfører de oppgavene de har er derfor stort. Særlig har media i det siste året hatt stort fokus på hva som ikke virker i NAV, og det er rimelig å anta at dette vil prege den allmenne oppfatningen av organisasjonens legitimitet.



## 4. Gjennomføring av studien

For å finne svar på vår problemstilling, har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet, er valg av metode for undersøkelsen avgjørende for resultatet. I denne delen av oppgaven vil vi beskrive og begrunne vårt metodevalg og vi vil se det i sammenheng med de vitenskapsteoretiske forutsetningene. Videre presenterer vi forskningsdesign, metode for datainnsamling og analyse av det innsamlede materialet. I tillegg vil spørsmål rundt validitet og reliabilitet bli diskutert. Dette settes konkret opp mot de valg vi har gjort i den praktiske gjennomføringen av studien.

### 4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming - analyse og operasjonalisering av problemstillingen

Hvordan ser verden ut? Hvilke ontologiske valg vil vi ta for å komme nærmere en beskrivelse av virkeligheten vår problemstilling omfatter? Vi ønsker i vår undersøkelse å finne ut noe om et fenomen som opptrer i organisasjoner og i samspill mellom mennesker. Vi skal ta for oss en av landets største offentlige organisasjoner og se om det er forhold ved organisasjonens struktur som har betydning for mulighetene til å nå målene som er satt i forhold til inkludering av en av de mest marginaliserte gruppene i samfunnet, de rusmiddelavhengige.

Med utgangspunkt i Nyeng (2004) og Jacobsen (2005) står vi overfor valget mellom to ontologiske tilnærminger. Den positivistiske og den hermeneutiske, hvor den positivistiske har en naturvitenskapelig, lovmessig tilnærming, mens den hermeneutiske kjennetegnes ved en fortolkende tilnærming hvor generelle lover ikke finnes. For å undersøke et fenomen hvor samspill mellom mennesker innenfor og mellom ulike organisasjoner er vesentlig vil den hermeneutiske epistemologi, med fokus på det særegne, og samspillet mellom individer være den tilnærmingen som egner seg best for vår undersøkelse.

Det epistemologiske grunnlaget i et hermeneutisk perspektiv har en fortolkende tilnærming. Organisasjoner forstås ut fra helheten, og ikke kun ut fra de enkelte individer organisasjonen omfatter. Et ontologisk syn som innebærer at en organisasjon er mer enn summen av de enkelte medlemmer, og må forstås ut fra dette. Både helheten og delene må forstås for å få et så sant bilde som mulig. Tolkningen og forståelsen må være en tolkning og forståelse av sammenhenger. Det er altså ikke nok bare å forstå de enkelte menneskene som arbeider i NAV, men samspillet i organisasjonen innenfor de strukturene som er lagt. NAV har to styringslinjer, en statlig og en kommunal. Til styringslinjene følger det egne budsjett. Tjenesteområdet for den statlige delen er likt i alle kommuner i landet, mens kun deler av den kommunale sosialtjenesten er lagt inn i NAV. Hvorledes resten av de sosiale tjenestene forvaltes, i eller utenfor NAV, er det opp til hver kommune å bestemme. Det vil være interessant å se på hvorledes de ulike styringslinjer og lokale organiseringer kan ha betydningen for måloppnåelse og praktisk forvaltning.

Valg av epistemologisk tilnærming er viktig for avklaring av grunnlaget for videre valg av metode og design for undersøkelsen. Ut fra den hermeneutiske fortolkningsrammen, og vår problemstilling, vil vi velge en kvalitativ metode. Fortolkningsrammen legger også grunnlaget for valg av en induktiv og holistisk tilnærming. I vår undersøkelse tar vi utgangspunkt i et empirisk grunnlag for å forklare et fenomen, der individene i organisasjonene antas å ha en betydning for helheten. Dette tilsier en nærhet i metodevalget og bruk av kvalitativ metode, og en induktiv metode hvor hensikten er å utforme teoretiske slutninger ut fra empirien.

## **4.2 Valg av forskningsdesign – case-studier**

Valg av forskningsdesign er valg av fremgangsmåte og opplegg for undersøkelsen vi ønsker å gjennomføre. Ved valg av forskningsdesign er det viktig å ha fokus på om valg av design kan påvirke de resultatene vi kommer fram til, og om det vil ha innvirkning på undersøkelsens reliabilitet. Designet er den logikk, eller oppskrift som benyttes for å hente inn og knytte innsamlede data til den valgte problemstillingen.

Vår problemstilling har form som et åpent spørsmål, og vi velger en eksplorerende form for undersøkelsen. Vi ønsker å utdype noe vi ikke vet noe sikkert om fra tidligere. Som svar på våre forskningsspørsmål er vi ute etter sannsynligheter mer enn eksakte kvantifiserbare svar. Som alternativ til en eksplorerende form er en testende form, der hensikten er å finne rekkevidden av et fenomen. En slik form vil derfor ikke egne seg til vår åpne problemstilling.

Jacobsen (2005: 89/90) gir to mulige svar på hva det vil si å gå i dybden på et fenomen. ”Å gå i dybden er et forsøk på å få fram så mange nyanser og detaljer som mulig i selve fenomenet” og ”Å gå i dybden er et forsøk på å få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom undersøkelsesenheter og den konteksten undersøkelsesenheten inngår i.”

Til denne studien har vi valgt et intensivt design fordi vi ønsker å gå i dybden på det fenomen vi skal undersøke, og fordi vi ønsker å få fram detaljert informasjon. Det er også viktig for resultatet at det hentes inn informasjon som kan gi et helhetlig perspektiv på det fenomenet vi søker kunnskap om. For å få belyst problemstillingen fra flere sider har vi valgt å se på begge styringslinjene, NAV stat og NAV kommune parallelt, samtidig som har sett både på 1. og 2. linjen. Vi ønsket også å trekke inn Arbeids- og velferdsdirektoratet i studien. Etter kontakt pr telefon og e-post oversendte vi en liste med spørsmål tilknyttet temaet for undersøkelsen. Tross positiv respons, og melding om at de ville svare på disse, har vi ikke lyktes i å få svar fra direktoratet innen denne avhandlingen gikk i trykken.

Vi har valgt case-studier som utgangspunkt for vår undersøkelse. Det vil si at vi undersøker noen få enheter og går i dybden på disse. Case-studier er egnet for å svare på vår problemstilling, da det gir kunnskap om en situasjon begrenset i tid og rom. De lavterskeltiltakene vi har valgt som case er sammenlignbare i målsetting og størrelse og forholder seg til de samme myndigheter, men på ulike steder i landet. Dette vil gi en bredere innsikt i hvordan offentlige myndigheter, med et felles oppdrag, forholder seg til en lik problemstilling. Nærliggende etableringen av tiltak for inkludering av sosialt utsatte i arbeid. Case-studier er også valgt fordi slike studier egner seg for teoriutvikling (Jacobsen 2005).

Med utgangspunkt i tiltak spesielt opprettet for inkludering av rusmiddelavhengige i arbeid ønsker vi å beskrive hvordan offentlige myndigheter forholder seg til de utfordringer en slik inkludering skaper. Vi ønsker altså å studere et fenomen, myndighetenes håndtering av regelverk med videre, i forhold til inkludering belyst i konteksten av noen etablerte tiltak. Undersøkelsen vil være beskrivende fordi vi ønsker å forstå hvorfor det fenomen vi undersøker framkommer slik vi finner det gjennom de tilfellene vi skal undersøke.

Vi tar utgangspunkt i to lavterskeltiltak for målgruppen rusmiddelavhengige og premissleggerne for tiltaket på lokalt nivå. Dette betyr i praksis kommuneadministrasjonene, lokalt NAV-kontor og NAV stat på fylkesnivå. Våre case er i Bergen/Hordaland og Trondheim/Sør-Trøndelag. To tilnærmet like store byer i hver sin landsdel.

Ved å benytte tiltak for rusmiddelavhengige som case, har vi valgt det som av Patton kalles ekstrem-case (Patton: 2002). En slik case kan ha en svært heterogen sammensetning med hensyn til den informasjon den besitter. Rusmiddelavhengige er ofte sosialt utsatte i flere

betydninger ved at de kan ha flere kjennetegn som psykiske lidelser, fattigdom, kriminalitet osv. Ved bruk av denne gruppen som case kan vi dermed se på fenomenet inkludering i forhold til en gruppe som representerer flere problemer samtidig.

Fordelen ved å benytte ekstreme case er også at dersom en teori gjelder for en slik ekstrem gruppe, er sannsynligheten stor for at den vil være gjeldende også for andre grupper (Maaløe:1996).

Valget med å se på to case medfører et begrenset grunnlag for å kunne generalisere den kunnskapen som hentes inn, men det gjør det mulig å gå mer i dybden på de enkelte case, slik at flere aspekter ved det fenomen vi ønsker å undersøke kommer fram. Hvordan kunnskap fra case-studier kan overføres kommer vi tilbake til. Undersøkelsesmetode vil være både intervjuer og dokumentstudier.

### **4.3 Utvalgsstrategier - undersøkelsens enheter**

Utvalget som danner grunnlaget for undersøkelsen er avgjørende for de resultater man kommer fram til. Det vil være flere faktorer som avgjør hvordan dette skal settes sammen, og hvordan de ulike stegene i undersøkelsen skal gjennomføres.

Vi valgte ut fra en forforståelse av problemstillingen, og kjennskap og erfaring fra arbeidet med rusmiddelavhengige og arbeidstiltak, å ta utgangspunkt i nettopp denne målgruppen og det tilbudet som gis i forhold til arbeidsinkluderende tiltak. En av oss har som leder for den tiltaksarrangøren som er ansvarlig for Dagsverket i Bergen, førstehånds kjennskap til de utfordringene et slikt tilbud gir. Dagsverket i Bergen ble valgt som et av to case på grunn av denne kjennskapen.

En slik nærhet til det fenomenet en skal studere har både fordeler og ulemper. Spesielt i tolkningsfasen kan det være vanskelig ikke å la sine forutinntatte holdninger og meninger påvirke arbeidet. Denne problemstillingen omtales i artikkelen "Når mauren skal være ørn" av Ry Nielsen og Repstad (2006), hvor særlig forskning på egen organisasjon tas opp. I vårt tilfelle er det ikke egen organisasjon som er målet for undersøkelsen, men spørsmålene vi stiller har nær tilknytning til det feltet hvor en av oss har sitt daglige arbeid. En slik nærhet har sine fordeler, spesielt i forhold til en intervjuundersøkelse fordi denne kjennskapen til feltet innebærer kunnskap om historien bak dagens situasjon. Dette gir mulighet for å sette informasjonen som gis inn i et historisk perspektiv som kan øke forståelsen, og en bedre



mulighet til å stille oppfølgende spørsmål. På den annen side vil en nærhet til intervjuobjektene, i vårt tilfelle informantene i Bergen, kunne påvirke de svar vi får.

Det faktum at en av oss har en slik nærhet til det fenomenet vi undersøker er altså både positivt og negativ. De mulige ulempene en slik nærhet har mener vi å korrigere for gjennom at vi er to studenter som har gjennomført undersøkelsen sammen, og hvor den andre ikke har denne nærheten, og dermed hatt en mer åpen og spørrende tilnærming til spørsmålene. Dette påpekes også i av Ry Nielsen og Repstad (2006), som referer nettopp til at en slik kombinasjon av en "insider" og en "outsider" vil kunne gi verdifulle korrektiver i tolkningen av data. Vi har også valgt å gjennomføre alle intervjuer sammen, for å kunne gjøre korrigeringer og observasjoner i fellesskap.

Tid og kapasitet er en vesentlig faktor i forhold til størrelse og sammensetning på utvalget for undersøkelsen. Derfor valgte vi å begrense oss til to case, og på grunn av likhet i konsept ble Dagsverket i Trondheim valgt som case nummer to i tillegg til Dagsverket i Bergen. Det faktum at disse tiltakene også driftes av henholdsvis et kommunalt eid aksjeselskap og et kommunalt foretak er interessant fordi kommunene er partnere i det NAV vi skal studere. En del andre lignende lavterskeltiltak for samme målgruppe driftes av frivillige organisasjoner, noe som medfører at samarbeidsavtaler og økonomiske avtaler omfatter en tredje part utenfor NAV. Slike mulig forstyrrende faktorer unngår vi ved valg av case der bare kommunen er involvert på eiersiden.

Valg av case styrer også valg av intervjuobjekter. Vi ønsket spesielt å se på strukturen i NAV, og hvorvidt strukturen med de to styringslinjene har betydning for det arbeidet som NAV gjør i forhold til inkludering av de rusmiddelavhengige. Det var derfor viktig å snakke med ansatte både i den statlige og den kommunale delen av NAV, videre var det viktig å få representanter både fra 1. og 2. linjen i begge styringslinjene. Ut fra kapasitetshensyn valgte vi å forsøke å få en representant fra hver av disse. Det innebar fire intervjuer i hver by. Når vi bruker sosialt utsatte grupper, og rusmiddelavhengige som representant for denne som utgangspunkt for studien, mente vi det ville være relevant å trekke inn i undersøkelsen, de som kjenner og har erfaring med rusmiddelavhengige og tiltak som eksisterer på område. Vi ønsket derfor å gjennomføre intervju med leder eller en representant for tiltaksarrangøren for de to Dagsverkene. Fordi en av oss er ansatt leder hos tiltaksarrangøren i Bergen, var det nødvendig å intervju en annen representant herfra. Som informant ble derfor tidligere prosjektleder for Dagsverket i Bergen forespurt. Vedkommende hadde ansvaret for Dagsverket fra oppstart og inntil for ett år siden da han avsluttet sitt arbeidsforhold hos denne tiltaksarrangøren.

Neste spørsmål i utvelgelsesprosessen var hvilke lokale NAV-kontor vi skulle velge, og kriteriene for valg av representanter ved de ulike tjenestestedene. Vi hadde ikke kapasitet til å intervju et stort utvalg, så en veldig stor bredde ville være umulig, og vi ønsket å snakke med ansatte som kunne gi oss informasjon som er relevant for studien, så et tilfeldig valg var uaktuelt. Utvalgskriteriet ble derfor informasjon. Dette forutsetter at man vet noe om hvem som sitter på informasjon om det aktuelle tema for undersøkelsen, og i denne prosessen benyttet vi den kjennskap tiltaksarrangørene har om NAV og hvilke personer som sitter med kjennskap til de to tiltakene.

Vi har benyttet et selektivt utvalg av informanter. Sammensetningen ble bestemt ut fra ansettelsessted, NAV stat og NAV kommune, og arbeidssted i henholdsvis 1. og 2. linjen. I 2. linjen kontaktet vi representanter som enten hadde vært involvert i etableringen av Dagsverket i de to byene, eller som hadde kjennskap til dette gjennom sitt daglige arbeid. Fra 1. linjen kontaktet vi ansatte delvis etter forslag fra tiltaksarrangør og delvis etter forslag fra 2. linjen i samme etat. Alle de forespurte var umiddelbart positive og ble med i undersøkelsen.

For å komplettere bildet av NAV, og forvaltningens vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet er Arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt. I undersøkelsen benytter vi forskrifter og regelverk som er utarbeidet av direktoratet, men det ville utfylle våre funn å intervju også fra en representant derfra. Vi kontaktet derfor direktoratet med en forespørsel om dette, og sendte en liste med spørsmål pr e-post (Vedlegg 2). Vi fikk svar på denne henvendelsen at *”Dette berører et bredt ansvarsfelt og flere må involveres, men jeg setter i gang en prosess for å besvare spørsmålene.”* (E-post fra AV-dir 12.03.10). Vi har dessverre, til tross for flere henvendelser, ikke mottatt svarene fra direktoratet innen dato for avslutning av arbeidet med denne avhandlingen primo april. Dette medfører at vi ikke har kunnet holde direktoratets svar opp mot svarene fra våre andre informanter. Vi mener likevel at dette ikke svekker resultatene i særlig grad, da den offisielle praksis fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fremkommer i tilgjengelige regelverk og forskrifter. Dette suppleres i undersøkelsen med svar departementet har gitt på henvendelse vedrørende omgjøring av lavterskeltiltak fra prosjekt til permanent tiltak (Brev fra AID 23.10.09)

#### **4.4 Datainnsamling**

Med case-studier som utgangspunkt for studien er det mulig å benytte en kombinasjon av ulike data for å operasjonalisere våre forskningsspørsmål. Hensikten med de data som samles inn er å sette funnene opp mot problemstillingen og den teoribakgrunn vi ønsker å benytte.

En kombinasjon av kvalitative og kvantitative data; metodetriangulering, kan øke undersøkelsens validitet ved at man får både et intensivt og et ekstensivt perspektiv. Ved å kombinere to ulike metoder vil en kunne kvalitetssikre informasjon fra den kvalitative undersøkelsen gjennom bruk av for eksempel en spørreundersøkelse og kvantitativ metode. Dette vil muliggjøre en testing av antagelser, og større mulighet for generalisering av funn. En i utgangspunktet kvantitativ undersøkelse kan på samme måte kombineres med en kvalitativ undersøkelse for å komplettere og utdype de funnene som er gjort i den kvantitative undersøkelsen (Jacobsen 2005)

Vi har valgt å benytte utelukkende en kvalitativ metode fordi utvalget med to case er begrenset, og antall informanter lite. Som hovedkilder for vår undersøkelse har vi benyttet både dokumentstudier og strukturerte intervju, og oppnår gjennom dette å hente informasjon om det fenomen vi studerer fra to ulike kildegrunnlag. Som tidligere nevnt har vi to som har gjennomført denne studien ulik faglig bakgrunn og ståsted. En med relasjon til feltet i sitt daglige arbeid, mens den andre har faglig og arbeidsmessig forankring utenfor feltet. Kombinasjonen av dokumentstudier og intervju, og to faglige innfallsvinkler gjennom to ulike observatører bidrar også til en form for triangulering av vårt datagrunnlag (Jacobsen 2005).

Både ved dokumentstudier og intervju er tilgang til data avgjørende. Offentlige dokumenter er offentlig tilgjengelige, men interne dokumenter eller avtaler mellom to parter er det ikke nødvendigvis åpen tilgang til.

Ved valg av data for undersøkelsen er kravet til gyldighet, validitet, viktig. Vi må sikre oss at vi måler det vi ønsker å måle. Videre er det viktig at den informasjonen vi samler inn er pålitelig. Metodene vi benytter ved innsamlingen av data vil også påvirke gyldigheten for dataene (2005).

## **4.5 Dokumentstudier**

Dokumentstudier kan omfatte flere typer datamateriale, og er i følge Jacobsen spesielt godt egnet dersom det er umulig å få tilgang til primærdata, når vi ønsker å få tilgang til andres fortolkninger av spesielle situasjoner eller hendelser, eller dersom vi ønsker å få kunnskap om hva personer har sagt eller gjort i en sak (Jacobsen:2005).

Vi har valgt å gjennomføre en intervjuundersøkelse i kombinasjon med en dokumentstudie. Aktuelle dokumenter er de som belyser problemstillingen om velferdsstatens vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet med utgangspunkt i de to valgte casene.

Dokumentene i vår studie er i stor grad offentlige dokumenter i form av stortingsmeldinger og offentlige plandokumenter. Disse dokumentene viser hvilke politiske målsettinger NAV er satt til å gjennomføre. Videre har vi sett på lovverket som danner basisen for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, og ulike forskrifter som regulerer de tiltak NAV råder over. Disse er relevante for å se hvilke virkemidler NAV har til rådighet når de skal iverksette de politiske mål som er vedtatt. Som et sentralt dokument i undersøkelsen har vi benyttet NAV sin strategiske plan for perioden 2006 til 2011. Disse ulike offentlige dokumentene er utarbeidet på nasjonalt nivå og er gjeldende for alle landets NAV-kontor.

I vår studie har det også vært svært interessant å gå inn i de lokale avtaler som er inngått, og bakgrunnen for de valg av løsninger som er vedtatt i forhold til våre to case. Som grunnlagsmateriale for forståelse av de lokale forhold i de to byene, og som utfyllende informasjon til det som kom fram under intervjuene har vi også benyttet skriftlige kilder. Dette er kilder i form av politiske vedtak i kommunestyrene, budsjettinnstillinger og avtaler mellom NAV stat og kommunen. Dette er offentlige dokumenter som finnes tilgjengelig på nett. I tillegg har våre informanter vært hjelpelige med å finne fram til aktuelle dokumenter for oss. Vi har også benyttet noe korrespondanse mellom kommune og departement.

Denne typen dokumenter er viktige kilder for å kunne gi svar på hvilke forutsetninger og begrensninger som er tilstede for at de oppsatte mål skal nås. De gir også et godt bilde av likheter og forskjeller mellom de to kommunene som er våre to case.

I tillegg til ovennevnte skriftlige kilder har vi også benyttet ulike rapporter utarbeidet av ulike forskningsinstitusjoner. Dette er delvis rapporter som er utarbeidet som grunnlag for politiske beslutningstakere og evalueringer av gjennomførte tiltak. Disse er referert i kapittel 2 om bakgrunnsstoff for undersøkelsen, og informasjon fra disse er også benyttet direkte i intervjuene.

Ved bruk av ulike typer sekundærdata er det viktig å ta hensyn til at dette er data som er produsert, eller innsamlet av andre med en annen hensikt enn vår. Dette kan ha påvirket innholdet i dataene, og det er viktig å vurdere i hvilken hensikt og til hvilket formål dokumentene er laget. Dokumenter som er produsert til internt eller privat bruk, må vurderes på en annen måte enn dokumenter utarbeidet for offentliggjøring. Ved utvalg av kilder til dokumentstudier sier Jacobsen (2005) at det største problemet er knyttet til i hvilken grad vi kan stole på den kilden vi velger. Han sier videre at det ofte er foretatt en kraftig utsling av

informasjon i utarbeidelsen av dokumentene og trekker fram hvor viktig det er å være kritisk til de kildene som benyttes. Det er viktig å kjenne til dette aspektet og være bevisst hvilken mottaker kilden opprinnelig var ment å være for.

Videre er det viktig å analysere hvem avsenderen av informasjonen er, ved personlige kilder er dette tydeligere enn ved institusjonelle kilder. Det er viktig å vurdere kunnskapen og kompetansen til forfatteren eller troverdigheten til den institusjonen som er avsender av dokumentet og til slutt er det viktig ikke bare å støtte seg til en kilde. Det er altså mange vurderinger som må gjøres ved analyse av dokumenter som kildemateriale i en studie. En siste utfordring kan være at kildene som studeres kan være bygget opp rundt studier av forskjellige variabler og således kan det skape en utfordring å sammenlikne dem med hverandre.

## **4.6 Intervju**

Intervju er ifølge Jacobsen (2005) egnet som datainnsamlingsmetode når det er få enheter som skal undersøkes eller når man er interessert i hva enkeltpersoner mener eller hvordan den enkelte fortolker et spesielt fenomen. Til vår studie valgte vi å intervju ansatte i 1. linjen på lokale NAV-kontor og ansatte i 2. linjen i NAV stat og kommunene. Vi avtalte også et intervju pr e-post med Arbeids- og velferdsdirektoratet, men dette ble dessverre ikke besvart innen tidsrammen for denne oppgaven.

Metodisk er det viktig å vurdere hvordan intervjuene skal gjennomføres. Vi har valgt å gjennomføre personlige intervjuer med alle bortsett fra med Arbeids og velferdsdirektoratet. Til sammen har vi gjennomført ti intervjuer.

Ifølge Jacobsen (ibid) er de personlige intervjuet en mindre trussel mot gyldighet og pålitelighet enn de som gjennomføres via internett eller telefon. Det påpekes likevel at dette ikke nødvendigvis gjelder i alle sammenhenger. Videre må en ta en avgjørelse om intervjuene skal være åpne, som en samtale uten forhåndsoppsatt guide, eller strukturerte intervju med intervjuguide. Grad av åpenhet eller struktur kan variere. Kvalitativ metodikk forutsetter at respondenten benytter egne ord i svarene. Vi har valgt å gjennomføre et strukturert intervju med intervjuguide (Vedlegg 1).

For å få mest mulig sammenlignbar informasjon, og for å ha full oppmerksomhet mot intervjuobjektet i intervjusituasjonen valgte vi å utarbeide en intervjuguide, og benytte strukturerte intervju. Vi har brukt samme intervjuguide i alle intervjuene selv om enkelte av spørsmålene da har vært mindre relevant for enkelte av respondentene. I intervjuene med

representanter for tiltaksarrangørene stilte vi noen tilleggsspørsmål omkring etableringen av Dagsverket, og deres erfaring som tiltaksarrangør. Vi benyttet en slik felles intervjuguide for å få svar vi mener kan belyse helheten i NAV på en bedre måte, og for å sikre fokus på problemstillingen og forskningsspørsmålene under intervjuet. Der det var naturlig ble spørsmålene fulgt opp med tilleggsspørsmål for å utdype den informasjonen som kom fram.

Intervjuene ble med ett unntak gjennomført på vedkommendes arbeidsplass, og det ble tatt lydopptak av alle intervjuene. Informantene hadde i forkant fått tilsendt problemstillingen og forskningsspørsmålene på e-post, sammen med en kort omtale av undersøkelsen og i hvilken sammenheng den inngår. Intervjuene ble gjennomført i desember 2009 og januar 2010, og vi deltok begge under alle intervjuene.

Jacobsen (2005) skiller mellom begrepene informant og respondent. Representanter for den gruppen vi ønsker å undersøke benevnes respondenter, mens intervjuobjekt som ikke selv representerer gruppen kalles informanter. Informantene bidrar gjennom kunnskap om den gruppen eller fenomenet som skal undersøkes. Hvis vi benytter denne inndelingen vil våre intervjuobjekter ansatt i NAV, både kommune og stat være respondenter, mens representantene fra tiltaksarrangørene være informanter. Annen metodelitteratur anvender ikke denne todelingen, og vi har i det videre valgt å omtale alle som informanter. I analysedelen opplyser vi gjennomgående hvorvidt de som refereres tilhører gruppen NAV ansatt eller tiltaksarrangør.

## **4.7 Dataanalyse**

En analyse av kvalitative data består, i følge Jacobsen (2005), av tre hovedelementer. Beskrivelse, kategorisering og sammenbinding. Ved bruk av en hermeneutisk tilnærming, slik vi har valgt, vil en slik analyse ha form av en spiral hvor analyse av delene sees i lys av helheten, helheten i lys av delene osv. Det vil derfor også være mulig å hente inn flere data underveis dersom det avdekkes et behov for mer informasjon for å komplettere de data som allerede er samlet inn.

Beskrivelse av det innsamlede materialet er første fase i analysen. For dokumenter betyr dette å gjøre en vurdering av hvor komplett det innsamlede materialet er. For intervjuer innebærer denne fasen en utskrivning av notater eller opptak, samt en gjennomgang av de notater som er gjort under og etter intervjuene. I denne prosessen vil det også være mulig å gjøre en første vurdering av hvor komplett bilde man har fått gjennom intervjuene.

Fase to av vår analyse er systematisering av innsamlet informasjon. I denne prosessen er det viktig å holde informasjonen opp mot det teoretiske perspektiv vi har valgt for undersøkelsen. Systematiseringen kan også innebære en reduksjon av materialet fordi en, særlig gjennom intervju, vil få mengder av informasjon som ikke er relevant og som er for omfattende til å kunne benyttes i sin helhet. Systematisering av data er det første av to trinn i en innholdsanalyse. Det betyr at det sees i forhold til det tema som skal belyses.

Undersøkelsens tredje, og siste fase er å finne sammenheng mellom kategoriene. Sammenbinding av informasjon fra ulike kategorier, enten ut fra en oppfatning av at de har en sammenheng på bakgrunn av kunnskap om feltet eller fordi dataene forbindes med hverandre under innsamlingen. Sammenbinding kan også gjøres ut fra en substansiell sammenheng, at forhold påvirker hverandre. Etter at de tre fasene er gjennomført er det viktig å vurdere hvilken overføringsverdi våre resultater kan ha på andre forhold, eller andre tilsvarende fenomen. Det er også viktig å vurdere dataene og undersøkelsens validitet og reliabilitet.

Vi har valgt å transkribere alle intervjuene for enkelt å kunne gå tilbake for å gjenfinne informasjon. De nærmere 160 sidene med transkriberte intervju ble så gjennomgått og systematisert tematisk i forhold til nøkkelord relevante for analysen. Gjennom bruk av disse nøkkelordene har vi kunne sette informasjon fra de ulike informantene i sammenheng, og igjen koble denne informasjonen opp mot data fra dokumentene i studien.

#### **4.8 Validitet og reliabilitet**

Validitet, gyldighet og reliabiliteten, pålitelighet av en undersøkelse er vesentlig for vurderingen av resultatenes verdi. De metodiske valgene som gjøres i forhold til innsamlingen av data påvirker både dataenes validitet og reliabilitet. Disse begrepene forbindes vanligvis med kvantitative forskningsmetoder. Jacobsen (2005) trekker frem det viktige i å drøfte kritisk både gyldighet og pålitelighet, også i kvalitative undersøkelser. Det betyr ikke at man underkaster seg den kvantitative logikken, men at man skal forsøke å forholde seg kritisk til kvaliteten på dataene som er samlet inn.

Hvordan en kvalitativ undersøkelse kontrolleres i forhold til validitet og reliabilitet, kan bl.a. være å sammenholde resultatene med andre tilsvarende undersøkelser dersom slike finnes. Dersom våre svar sammenfaller med andres resultater styrkes gyldigheten, og dersom samme resultat fremkommer ved bruk av andre metoder enn vår, styrkes validiteten ytterligere.

Ut fra de undersøkelser vi har gjort finner vi ingen annen undersøkelse som vår studie direkte kan sammenlignes med. Det er gjennomført noen studier av ulike sider ved NAV, men ingen som direkte berører de ulike styringslinjene og deres innvirkning på gjennomføringen av målsettingen om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. En slik testing av studiens validitet er derfor ikke mulig å gjennomføre.

Metodetriangulering, bruk av flere metoder for å undersøke samme fenomen, vil øke validiteten. Dette kan gjøres gjennom å benytte både en kvalitativ og en kvantitativ metode, eller å benytte flere informasjonskilder. Vi har valgt kun å benytte kvalitativ metode, men har både dokumentstudier og intervju som grunnlag for undersøkelsen. Dette øker gyldigheten av de funn vi har gjort.

En måte å teste den interne gyldigheten av resultatene i undersøkelsen er å foreta en kritisk gjennomgang av de mest sentrale fasene i forskningsprosessen. Har man fått tilgang til de rette kildene og hvordan er kildens nærhet til fenomenet? Det er aktuelt å vurdere hvilke kunnskap informantene har om det aktuelle fenomenet og kildenes vilje til å gi informasjon. Det er viktig at man ikke bare har basert seg på en kilde og at de kildene man har tilgang på er uavhengige av hverandre. Det bør også gjøres en kritisk gjennomgang av de kildene og deres gyldighet. Det er viktig å ha med seg utfordringen om at de operasjonaliserte variablene ikke nødvendigvis passer til de teoretiske variablene (Kvale 2009).

Reliabiliteten altså påliteligheten er viktig å vurdere ved en undersøkelse, selv om det er flere indikatorer som måler reliabiliteten henger den til sist sammen med troverdigheten til undersøkelsen og til den som undersøker. Hvilken kontekst er det i undersøkelsessituasjonen? Hvordan opptrer undersøker og hvilke valg har han/hun gjort som ramme for intervjuet? Hvorledes er dataene registrert og hvordan er de analysert og kategorisert? Er variablene pålitelig målt? Er det i det hele tatt mulig å teste dette i kvalitative tilnæringer?

Som beskrevet tidligere har vi i den delen av studien som omfatter dokumentstudier valgt å ta utgangspunkt hovedsakelig i offentlig tilgjengelige dokumenter. Tilgangen til disse er åpen og det er ingen dokumenter blant dem vi ønsket å benytte som vi ikke har hatt tilgang til. Dette gjelder også mer interne dokumenter som avtaler om drift av tiltakene m.v.

I følge Jacobsen (2005) er det vesentlig med faktorer som evne, nærhet, kunnskap om og vilje til å gi informasjon om det fenomen som skal belyses (Jacobsen 2005). Valget av informanter til intervjudelen av undersøkelsen ble gjort med utgangspunkt i ønsket om å ha et utvalg av informanter med kjennskap til og informasjon om de casene vi benyttet som utgangspunkt for studien. Utvalget ble gjort i hovedsak ut fra forslag fra tiltaksarrangørene av Dagsverket eller fra informant i 2. linjen som foreslo informant i 1. linjen. Alle informantene som ble forspurt



takket ja til å delta i undersøkelsen. Spørsmålet om evne, nærhet, kunnskap og vilje bør derfor være innfridd. Spørsmålet videre i forhold til reliabilitet er om informantene har gitt oss pålitelig informasjon, eller er det en mulighet for at våre informanter har hatt interesse av å gi svar som kan gi et skjevt bilde av virkeligheten?

Alle informantene fikk i forkant tilsendt problemstilling og forskningsspørsmålene som dannet bakgrunn for intervjuene. Ikke alle hadde lest dette på forhånd, og kjennskapen til Dagsverkene varierte noe. Det vil alltid være en fare for at ansatte med ansvar for gjennomføringen av en organisasjons mål ønsker å gi et, ut fra dette, mer korrekt bilde av forholdene enn det som er den virkelige situasjonen. Vårt inntrykk er imidlertid at alle ønsket å gi et så riktig bilde som mulig av situasjonen, og at informantenes beskrivelse av NAV og arbeidet med inkluderingen var relativt sammenfallende. Dette mener vi øker sannsynligheten for at en slik svakhet i forhold til gyldighet.

Undersøkelseeffekt er en annen faktor det er viktig å ta hensyn til ved kvalitative undersøkelser. Dette er den påvirkning opplegget vi har valgt og vår rolle som forsker har på resultatet. Denne effekten er vanskelig å måle dersom det ikke foretas to undersøkelser uavhengig av hverandre på samme tema. Hvilke undersøkelseeffekter som vil kunne forekomme i vår undersøkelse er bl.a. at vår forforståelse og kjennskap til feltet har påvirket kildene som er valgt ut, spørsmålene som er stilt og måten informasjon er tolket på. I forhold til intervjuene i Bergen kan det også ha spilt en rolle at en av oss, gjennom sitt daglige arbeid er en aktør i samarbeid med flere av informantene. Dette siste mener til en viss grad er oppveid gjennom at vi begge to deltok både i utformingen av spørsmålene og gjennomføringen av intervjuene. Analysen er også et resultat av felles tolkninger av den informasjonen som er hentet inn.

## **4.9 Overførbarhet**

Ekstern gyldighet eller overførbarhet sier noe om hvorvidt og i hvilke grad funnene fra undersøkelsen kan generaliseres. I en deduktiv metode hvor en foretar testing av hypoteser vil generalisering av kunnskap, altså overførbarhet fra for eksempel et mindre utvalg til en større populasjon være relevant. I kvalitativ metode er det mer korrekt å snakke om overførbarhet av kunnskap enn generalisering (Nyeng:2004).

Valg av case for å studere et fenomen har innvirkning på undersøkelsens gyldighet. I hvilken grad er de case som er benyttet egnet for å finne svar på de spørsmålene vi har? Som omtalt tidligere har vi valgt det som kalles ekstremcase, hvor det antas at det som gjelder for disse

også vil ha gyldighet for andre deler av den organisasjonen vi ser på. En generalisering av våre funn til å være gjeldende for alle sosialt utsatte i enhver form for arbeid vil være vanskelig. Men den kunnskapen som hentes ut fra våre casestudier vil ved identifikasjon av likheter mellom ulike case, kunne overføres til andre studier gjennom en korrigeret forforståelse (Nyeng:2004).

#### **4.10 Refleksjoner**

Valg av tema og problemstilling for vår studie er gjort på bakgrunn av kjennskap til feltet gjennom daglig arbeid i et offentlig selskap med formål å gi rusmiddelavhengige og andre yrkeshemmede arbeidstilbud. Lokalkunnskap til det feltet en skal studere har den fordel at en kjenner aktuelle problemstillinger og kan, spesielt ved intervjuer ha nyttig lokalkunnskap om den kontekst informantene befinner seg i. Spesielt kan denne kunnskapen være verdifull i forhold til oppfølgingsspørsmål (Ry Nielsen og Repstad:2006). Slik intern kunnskap har også sine ulemper, og i forhold til forskning innen egen organisasjon påpeker Ry Nielsen og Repstad (ibid.) at et personlig engasjement også kan betraktes som en mulig feilkilde. Det engasjement en har for temaet kan påvirke og styre erkjennelsen. En slik internkunnskap, og yrkesmessig engasjement for temaet kan i undersøkelsen veies opp av at den andre studenten i prosjektet har sitt daglige virke utenfor feltet som studeres. Denne kombinasjonen mener vi har styrket arbeidet med undersøkelsen ved at vi da besitter både den interne kunnskap og outsiderens korrigerende syn. Denne dobbeltkompetanse er benyttet aktivt ved at begge i fellesskap har utarbeidet intervjuguiden, og begge har deltatt i alle intervjuene. Den med minst kjennskap til feltet har supplert spørsmålene med en utenforståendes mindre ledende formuleringer og gjennom korrektiver i tolkningsfasen.

I dette kapittelet har vi presentert det forskningsdesign og den metode vi har valgt for gjennomføringen av denne studien. Vi har også forsøkt å begrunne de metodiske valg vi har gjort. Forskningsetiske spørsmål har ikke vært tatt opp spesielt. Alle informanter har vært lovet anonymitet, og forespørsel om godkjenning dersom vi ønsket å sitere med navns nevning. Alle informantene godtok dette, og samtlige mente at den informasjon de hadde gitt i løpet av intervjuet var informasjon de kunne stå for, også uten anonymitet. Ut over dette er det ikke innhentet informasjon og data som krever særskilt tillatelse. All skriftlig dokumentasjon er offentlig tilgjengelige dokument uten begrensninger i tilgang.



## 5. NAV og strukturen i organisasjonen

I analysen av dokumentene og det innsamlede materialet vil vi ta utgangspunkt i de to forskningsspørsmålene som er utledet fra problemstillingen *"Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatt grupper i arbeidslivet?"* Forskningsspørsmålene har vært grunnlag for intervjuene og for valg av de dokumentene vi har sett nærmere på. I analysedelen har vi systematisert den innsamlede informasjon ut i fra nøkkelord. Disse er valgt ut i fra en forforståelse og en sammenheng med forskningsspørsmålene. Enkelte av nøkkelordene har også fremkommet som et resultat av informasjon vi har fått i intervjuprosessen. Vi mener disse er sentrale for å belyse viljen og evnen til inkludering.

Nøkkelordene vi har benyttet for å operasjonalisere forskningsspørsmål 1: *"Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling av NAV, for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet?"* blir presenteret i delkapitler i analysen. Vi vil se disse funnene opp mot teori om organisasjonsstruktur og legitimitet, og de vitenskaplige bidragene om arbeidsmarkedstiltak for sosialt utsatte grupper som vi har presentert i kapittel 2. Forskningsspørsmålene vil bli drøftet hver for seg, i dette kapittelet og i kapittel 6, og dette vil igjen danne grunnlag for endelig drøfting av problemstillingen og resultatene av studien.

### 5.1 Våre funn, forskningsspørsmål 1

Vårt første forskningsspørsmål har vi operasjonalisert gjennom nøkkelordene; styringslinjer, økonomi, inkludering, rusmiddelavhengige, kompetanse og skjønn. Hver av disse vil bli utdypet nærmere under de enkelte delkapitlene. Valgene er gjort ut fra en forforståelse av at styringslinjer, med tilhørende økonomi kan ha betydning for de valg som gjøres i en organisasjon. Inkludering og rusmiddelavhengige er to hovedbegreper i problemstillingen, og

kompetanse og skjønn er valgt fordi dette er grunnleggende for arbeid innen all velferdsforvaltning.

### 5.1.1 Organisasjon og styringslinjer

De to styringslinjene innefor NAV er et av våre hovedtema i denne studien. For å danne oss et grunnlag for å vurdere om dette er en viktig faktor i forhold til vilje og evne til inkludering, har vi gått inn i lovverket og ulike dokumenter som avtaler mellom stat og kommune på nasjonalt og lokalt nivå. Som grunnlag for etableringen av de lokale NAV-kontorene er det inngått en rammeavtale mellom Kommunenes sentralforbund (KS) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID). På lokalt nivå inngås det samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og NAV stats fylkesledd.

Formålet og virkeområdet for NAV er nedfelt i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 2006; NAV-loven (LOV 2006-06-16-20). I lovens § 1 er formålet formulert slik:

*”Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet.” (NAV-loven 2006, § 1)*

Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten, som er de tidligere statlige arbeids- og trygdeetatene, og de deler av kommunenes sosialtjenester som inngår i de felles NAV-kontorene. Hvilke av de kommunale tjenestene som skal inngå, utover det minimumskrav som omfattes av lov om sosiale tjenester i NAV (NAV-loven 2006, § 13), er opp til den enkelte kommune å avgjøre.

Det er inngått avtaler mellom den enkelte kommune og NAV stats fylkesleddet. Denne avtalen omfatter også hvordan de lokale kontorene skal ledes. De lokale NAV-kontorene har en dør inn, bak denne døren finnes tre etater samlet til en forvaltning med to styringslinjer. Som vi viste i introduksjonen til oppgaven er NAVs organisering et partnerskap basert på to styringslinjer.

Den statlige linjen rapporterer til NAV fylke, som igjen rapporterer til Arbeids- og velferdsdirektoratet. I denne linjen er de ansatte statlige tjenestemenn, og har lønn og tjenestevilkår som andre statlige ansatte.

Den kommunale linjen forholder seg til kommunens 2. linje som rådmann eller byråd, og har kommunale lønns- og arbeidsvilkår. I klagesaker innenfor den kommunale linjen er fylkesmannen siste klageinstans etter kommunen, dette vil også gjelde kvalifiseringsprogrammet.

Når det gjelder ledelsen av NAV-kontorene hvor det er ansatte med to forskjellige arbeidsgivere, sier lovverket at dette må avtales lokalt og at det i tilfellet må overføres nødvendig myndighet og fullmakter for at den avtalte lokale løsningen skal la seg gjennomføre. I våre to utvalgte kommuner har de valgt forskjellig løsninger på dette med ledelse av de lokale kontorene, dette vil vi komme tilbake til.

Økonomien er også noe som deles etter de to styringslinjene. Hver av de to styringslinjene har hvert sitt budsjett. Det kommunale, vedtatt av kommunestyret, og det statlige basert på direkte statlige bevilgninger og tildelingsbrev fra departement til fylkesleddet.

Umiddelbart ser en slik organisering ut til å kunne gi flere utfordringer sammenholdt med en enklere modell med bare en styringslinje. I vår problemstilling er nettopp dette med strukturen det vi ønsker å diskutere.

I Trondheim ble det ansatt nye ledere ved opprettelsen av NAV-kontorene. Lederen ved kontoret skal ha ansvaret for begge de to styringslinjene, og er ansatt på statlig avtaleverk, men kommunen er med ved ansettelsen i forhold til denne funksjonen. Bergen har valgt en modell der det er to ledere ved hvert av NAV-kontorene, en fra den statlige linjen og en fra den kommunale. Disse er fagledere med ansvar for sine respektive linjers tjenesteproduksjon. Den ene er i tillegg kontorets administrative leder. Denne funksjonen rullerer mellom de to faglederne hver 12. måned.

Valgene i forhold til en eller to ledere innenfor et kontor kan føre til flere typer utfordringer. En slik utfordring er knyttet opp til det som kalles prinsippal-agentteori. Hovedpoenget i denne teorien er at det inngås en kontrakt mellom to parter, der oppgavene blir delegert fra prinsippal (f. eks leder) til agent (f. eks en underordnet) (Opstad 2006). Prinsippal-agentteorien har fokus på styringsproblemer mellom prinsippalen og agenten, der prinsippalen er avhengig av handlingene til agenten for å oppnå egne mål (Busch et al:2007).

Et sentralt spørsmål er hvordan prinsipalen, i vårt tilfelle lederen for hver av styringslinjene, skal sikre seg at agenten, sine underordnede, utøver en atferd som er i prinsipalens interesse. Prinsipalen sitter i en maktposisjon som agenten til en viss grad må akseptere for å forbli i systemet. Tilsvarende er prinsipalen avhengig av de handlinger som utføres av agenten. I NAV kan det bety at de lokale NAV-kontorene (agenten) gjennom sitt arbeid skal bidra til at de mål som er satt fra kommunen og NAV sentralt (prinsipalen) oppnås. Det kan også finnes flere prinsipal-agentrelasjoner i organisasjonen. Vi nøyer oss med dette ene eksempelet.

Det er tre hovedårsaker til at agentrelasjoner er problematisk. Ulik målstruktur hos prinsipal og agent, asymmetrisk informasjon hvor ulik rolle gir særegen informasjon og til slutt ulik risikoaversjon. For NAVs vedkommende kan en si at det finnes tre ledd i denne sammenhengen. De politiske myndigheter som fastsetter målene for velferdspolitikken, den statlige arbeids- og velferdsetaten og kommunen som det ledd som skal operasjonalisere målene, og de to delene av NAV på lokalt nivå som igjen skal iverksette politikken ut fra styringssignaler fra dette mellomleddet. Med to styringslinjer og to forskjellige budsjetter ser vi at problematikk knyttet til prinsipal-agent teori er relevant.

Vi ser eksempler på dette i forbindelse med de økonomiske vurderingene som er gjort ved opprettelse og drift av tiltak. Flere av våre informanter påpekte dette i intervjuene, og i en av kommunene ble det tatt opp som et klart mål å overføre ansvaret for tiltak til NAV stat. Begrunnelsen var at det ble sett som statens ansvar, og for å redusere de kommunale kostnadene. Tilsvarende ble det hevdet fra statlig side at de mente denne holdningen i kommunen hovedsaklig skyldes økonomiske vurderinger.

Hvilke løsninger som velges for integrering av sosialtjenesten i NAV er opp til hver enkelt kommune, og det er interessant at de to kommunene vi har valgt som case for denne studien har valgt to ulike løsninger på dette. Vårt utgangspunkt for å velge disse to kommunene var ikke denne forskjellen i organisering, men det faktum at det begge steder er etablert lavterskel arbeidstilbud for rusmiddelavhengige. Trondheim kommune har valgt det som er blitt omtalt som en minimumsløsning i sin organisering av NAV-kontorene, og har kun tatt inn den økonomiske sosialhjelpen i NAV. Bergen kommune har valgt en utvidet løsning hvor største delen av sosialtjenesten er lagt inn i NAV-kontoret. Denne forskjellen er interessant i forhold til vår problemstilling om NAVs vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet. Kan valg av løsning innvirke på hvordan NAV løser sin oppgave med inkludering? Vi vil i det følgende presentere noen av hovedtrekkene i de to løsningene som er valgt i de to kommunene.

### **Trondheim:**

Avtalen Trondheim kommune har inngått med NAV Sør-Trøndelag er en løsning basert på de krav som ligger i NAV-loven. Den blir av våre informanter omtalt som en minimumsløsning, og kommunens tjenester er i avtalen med fylkesdirektøren i NAV stat definert til å omfatte kommunens ansvar etter den tidligere sosialtjenestelovens (1991) kapittel 5 og 5 A. Dette omfatter økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet. Også gjeldsrådgivning og frivillig forvaltning av trygdeytelser omfattes av avtalen. (Samarbeidsavtalen 2008:pkt 7) I avtaleteksten står det videre at den i tillegg til å innfri lovens krav, også skal ta opp i seg kommunens lokalpolitiske mål for sosialt arbeid:

*”... målsettingen for sosialt arbeid i Trondheim kommune er å bidra til at de som søker hjelp opplever mestring, verdighet og kontroll over eget liv. Alle skal møtes med respekt og forståelse for sine behov. Kommunen skal bidra til at ”arbeidslinja” kan lykkes. ”Mestringslinja” må være et eget prioritert satsingsområde.”*

(Samarbeidsavtalen 2008:pkt.2)

Det har i Trondheim kommune i flere år vært et spesielt fokus på oppfølgingsarbeid for sosialhjelpsmottakere under 30 år. Dette finner vi igjen i målsettinger fra økonomiplanen fra 2006 -2009 som også er spesifisert i avtalen som satsingsområder som skal videreføres i NAV-samarbeidet. Disse målene omfatter bl.a. at unge rusmisbrukere skal sikres god oppfølging, og optimal utnyttelse av statens fattigdomsmidler, statlig rusarbeid og andre aktuelle tiltak. (ibid:pkt.2) Avtalen vektlegger også verdige og ubyråkratiske løsninger.

### **Bergen:**

Bergen har valgt en utvidet løsning i sin avtale med NAV stat, i forhold til hva som legges inn av oppgaver fra sosialtjenesten. Dette ble vedtatt av byrådet i 2006 som en del av saken om etableringen av NAV-kontor i kommunen, og vurderingene bak dette valget begrunnes på følgende måte i byrådssaken som ble lagt fram av byråden for helse og omsorg:

*”I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som det er hensiktsmessig å legge til de felles lokale NAV-kontorene i Bergen, er det tatt utgangspunkt i de tjenestene som i dag inngår i de 9 sosialtjenestene som samlet dekker hele kommunen.*

*Det vektlegges å inkludere tjenester som har et selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus, også med tanke på brukere som har omfattende behov for rehabilitering og tilrettelegging med sikte på å komme i aktivitet og arbeid.”*

(Byrådssak 1408/06)

Det ble dermed tatt utgangspunkt i at alle oppgavene som sosialtjenesten hadde ansvar for før NAV-reformen skulle legges inn i det nye NAV-kontoret. Tjenestene er videre i saken konkretisert i henhold sosialtjenesteloven, blant disse er særlige tiltak for rusmiddelavhengige. I følge byrådssaken ville dette bli supplert med lokale strategier og mål gjennom kommunens styringskort og årlige budsjettokumenter. (Byrådssak 1408/06)

Våre informanter i Bergen understreket at valget om å legge tilnærmet hele sosialtjenesten inn i NAV, ble gjort for å bedre inkluderingen av vanskeligstilte, for eksempel de rusmiddelavhengige. Man hadde en klar forståelse av at dersom tjenestene ble samlet vil det være enklere for de som har lengst vei å gå mot arbeidstrening og arbeid å få tilgang til disse tjenestene. Det ble altså vurdert som formålstjenlig for å oppnå de mål kommunen har på disse områdene.

Både Bergen og Trondheim har erfaring fra samarbeid før NAV-reformen, gjennom bl.a. SATS-prosjektet, et nasjonalt prosjekt med hensikt å bidra til tettere samarbeid mellom Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. Bergen opprettet som et ledd i denne satsingen felles servicekontor i flere bydeler, bl.a. den bydelen hvor våre 1. linje informanter har sitt arbeid. I Trondheim ble det som et ledd i den samme satsingen inngått en intensjonsavtale i 2001 om felles servicekontor med felles førstelinje for kommunen, Aetat og trygdeetat. VI-prosjektet i Saupstad bydel, med målsettingen; - enklere forvaltning - mer og bedre oppfølging, var en del av denne satsingen. Våre informanter understreket at disse erfaringene fra servicekontorene ble lagt til grunn for utviklingen av de nye NAV-kontorene både i Trondheim og Bergen.

Disse tidligere erfaringene fra fellesløsninger ble i intervjuene, spesielt i Bergen, trukket frem som svært verdifulle og en medvirkende årsak til at NAV-samarbeidet omkring de mest vanskeligstilte har fungert relativt bra. Informantene våre påpeker i flere sammenhenger at disse erfaringene har vært avgjørende for dette.

I lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningene sier lovens § 1 om formål følgende:

*”Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid og aktiv deltakelse i samfunnet.”* (Lov om sosiale tjenester i NAV 2009, § 1)

Vi har ikke gått inn i detaljene i begrunnelsene for de ulike valgene de to kommunene har gjort, men det er interessant at to kommuner som antas å ha mye av den samme problematikken i forhold til befolkning og behov for sosiale tjenester likevel har valgt to



forskjellige løsninger i forhold til etableringen av NAV-kontor og hvilke deler av sosialtjenesten som er lagt inn i samarbeidet. Begge kommunene har også tidligere erfaringer med samarbeid mellom de tre etatene. Vi antar, og det er også gitt bekreftende svar på dette i intervjuene, at de valgte løsningene er vurdert som de mest hensiktsmessige for å gjennomføre de oppgaver kommune er satt til å gjennomføre, både utenfor og innenfor NAV-samarbeidet. En vurdering som har ført til to ulike valg i de to kommunene.

En av hovedoppgavene NAV kommune har fått ansvar for etter NAV-reformen er gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet, som er nedfelt og beskrevet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsetaten (ibid, §§ 29-40). Programmet skal bidra til aktivisering og arbeid for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, og som mottar økonomisk sosialhjelp. Målgruppen for tiltaket er i utgangspunktet NAV kommune sitt ansvar, men hele NAV har som ett av sine hovedmål å få flere i arbeid og aktivitet og er derfor ansvarlig for måloppnåelsen i fellesskap.

Rusmiddelavhengige vil, som tidligere nevnt, være en av målgruppene for kvalifiseringsprogrammet. Det er også gjennom intervjuundersøkelsen kommet fram at dette er en gruppe som NAV kommune tradisjonelt har mest erfaring og kunnskap om, men som også er NAV stat sitt ansvar.

Kvalifiseringsprogrammet har altså som formål å bidra til å få mennesker ut i arbeid og aktivitet. Alle som deltar skal avklares i forhold til arbeidsevne, og målet er at flere skal komme bort fra sosialhjelp og over på lønn eller varige statlige ytelser, dersom de ikke har en tilstrekkelig arbeidsevne til å bli økonomisk selvhjulpne. Selv om NAV kommune har hovedansvaret for gjennomføringen, så vil statlige arbeidstiltak som nevnt inngå som en del av programmet for svært mange av deltakerne.

Vi ser at forholdet til organisasjon og styringslinjer at vi har funn som viser at evnen utfordres gjennom strukturen i NAV. Dette tar vi med oss videre.

### **5.1.2 Styringslinjer og økonomi**

Vi stiller i denne studien spørsmål om de ulike styringslinjene innenfor NAV har innvirkning på det arbeidet som gjøres i forhold til inkludering. Interessant i denne sammenhengen er også det faktum at den statlige og den kommunale styringslinjen har hvert sitt budsjett. NAV stat og NAV kommune skal innenfor den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen i fellesskap løse oppgaver som vil ha økonomiske konsekvenser for deres respektive budsjett.

I forbindelse med innføringen av kvalifiseringsprogrammet, som er et eksempel på et samarbeid som har innvirkning på økonomien i de to delene av NAV, er det fra sentrale myndigheter anført at dette vil føre til en merutgift for kommunene. I et brev fra Sosial- og helsedirektoratet til kommunene om implementering og gjennomføring vises det til en beregning av disse, og at det vil bli overført midler for å dekke kommunenes merkostnader forbundet med kvalifiseringsprogrammet. I denne beregningen er det lagt til grunn at kommunen også vil ha en innsparing i andre utgifter ved at deltakere som tidligere har hatt økonomisk sosialhjelp fra kommunene vil gi refusjon fra NAV stat gjennom deltakelse i statlige tiltak (Brev fra SH-dir 07.03.08).

I vår intervjuundersøkelse har det særlig fra 2. linjen vært fokusert på den økonomiske fordelingen av kostnadene for tiltaksgjennomføring. Fra informantene i NAV stat påpekes det at kommunen ønsker at NAV stat både skal etablere nye, og overta finansiering av eksisterende kommunale arbeidstilbud. Det har, ifølge en av våre informanter, vært gjennomført nedleggelse av kommunale tiltaksplasser ut fra økonomiske og ikke faglige hensyn, men som det ble uttrykt:

*”... vi ønsker å tilpasse tiltaksmenyen så godt som mulig til nye brukergrupper og det er det vesentlige. Ikke hva kommunen har behov for i forhold til sin økonomi. Det vesentlige er brukernes behov...”*

Ønsket om å få NAV stat til å finansiere arbeidstiltak bekreftes av våre informanter i kommunene, som er opptatt av at de statlige tiltakene må gjøres tilgjengelige for deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Som en av informantene uttrykte det:

*”... vi skal ikke bruke pengene våre på skjermede arbeidsplasser i kommunal regi(...). De plassene skal ligge i tiltaksbedriftene.”*

Også de dokumentene vi har gjennomgått bekrefter dette. I rådmannens budsjettforslag i Trondheim kan vi lese en stor optimisme i forhold til effekten av kvalifiseringsprogrammet:

*”På sikt regner rådmannen med at økonomisk sosialhjelp bare blir en supplerende ytelse, og at alle langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp går over i kvalifiseringsprogrammet.”* (Rådmannens budsjettforslag 2010:106)

Videre i målsetting om innsparing i sosialhjelpskostnadene er en styrking av den kommunale oppfølging og overføring av oppgaver til NAV stat lagt inn som en premiss. Dette kommer

fram gjennom forslag om økning av antall kommunale stillinger i NAV-kontorene og arbeidet med bl.a. å få statlig overtakelse av kommunale tiltaksplasser.

*”... kommunen (har) jobbet mye for å bedre samarbeidet med NAV. Klargjøring av ansvar har vært viktig i denne sammenheng, der NAV skal ta ansvar for arbeidsmarked og sysselsettingstiltak, mens kommunen skal ivareta oppfølgingstjenestene.” (ibid:114)*

I Bergen finnes det noen kommunale lavterskeltiltak hvor det samarbeides med NAV om det faglige innholdet og oppfølging av deltakerne, men som er finansiert av kommunen alene. I denne sammenheng uttalte en av informantene at tiltakene er bra, og at en da må bruke kommunale ressurser, men som det videre ble uttalt:

*”Og det kan vi gjøre. Men vi synes jo at det hadde vært veldig greit om det kunne regnes som tiltak så de (NAV stat) kunne brukt noen tiltaksressurser på det.”*

Denne informanten trekker i denne sammenhengen spesielt fram at en medvirkende årsak til at kommunene alene finansierer noen av tiltakene er de standardiserte føringene på statlig nivå. Det er mindre lokalt spillerom for NAV stat til å etablere tiltak utenfor den etablerte menyen.

*”... styringssignalene kommer enten på den kommunale eller på den statlige siden, det gis lite rom for og muligheter og ressurser til samarbeid.”*

I intervjuene vi har gjennomført blir det altså vektlagt fra de kommunalt ansatte informantene at det er et uttalt mål å benytte statlige tiltak, og at NAV stat har hovedansvaret for de arbeidsrettede tiltakene. Det blir imidlertid både fra de statlige og kommunalt ansatte påpekt at disse tiltakene er lite egnet for gruppen rusmiddelavhengige på grunn av de krav som stilles til stabilt frammøte og rusfrihet, og at Dagsverket er et positivt unntak i denne sammenhengen. Dette vil komme nærmere tilbake til i forbindelse med analysen under forskningsspørsmål to.

Som en foreløpig oppsummering kan vi si at økonomiske forhold ser ut til å spille en vesentlig rolle i arbeidet med tiltaksorganisering innefor NAV. De politiske målsettingene om inkludering møter dermed en utfordring når de to styringslinjene som skal operasjonalisere dette ikke har felles økonomiske rammer. Styringssignalene til organisasjonens 1. linje kan på grunn av dette være ulike. Dette kan igjen begrense mulighetene til å etablere de nødvendige tiltak for å nå den overordnede målsettingen og vil derigjennom påvirke evnen til inkludering.

### 5.1.3 Inkludering

Vårt utgangspunkt for denne studien er inkludering i arbeidslivet, og hvordan NAV som velferdsstatens verktøy i dette arbeidet lykkes med dette. Vi innledet derfor dette arbeidet med et sitat fra Stortingsmelding nr. 9 om arbeid, velferd og inkludering som ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg II i 2006. Her heter det:

*”Det viktigste vi kan gjøre for å redusere sosiale forskjeller, er å få et reelt mer inkluderende arbeidsliv. Vi vil arbeide for et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne.” (St.meld.nr.9 2006-07:13)*

Dette sitatet tyder på at det finnes et politisk ønske om inkludering i arbeidslivet, og vi ville med utgangspunkt i dette undersøke hvordan denne intensjonen om inkludering fremkommer i andre politiske dokumenter og planer, før vi snakket med ansatte i NAV-systemet om deres oppfatning av begrepet inkludering.

Vi finner også i tidligere stortingsmeldinger at inkluderingstanken har hatt et sentralt fokus i velferdspolitikken. I Stortingsmelding nr 35, Velferdsmeldingen, som ble lagt fram av regjeringen Brundtland i 1994, finner vi uttrykte målsettinger om videreføring av den tradisjonelle arbeidslinjen i norsk politikk, og vurderinger om deltakelse i arbeidslivet som nøkkel til sosial inkludering. I et kapittel med tittelen ”Befeste og styrke arbeidslinjen” heter det at: *”Arbeid har en egenverdi for den enkelte i form av inntekt, sosial tilhørighet og deltakelse.” (St.meld.nr.35 1994-95:17).* Litt tidligere i samme melding uttrykkes målet om arbeid til alle på følgende måte:

*”Regjeringens mål er å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte” og videre ”... like viktig er det å legge til rette for selvhjelp, slik at flest mulig kan delta i arbeidslivet og være selvforsørget.” (ibid:11)*

Denne holdningen er videreført i norsk politikk, og gjennom Stortingsmelding nr 9 om arbeid, velferd og inkludering understrekes dette. Arbeidsinkludering er viktig, ikke kun som et middel til å få mennesker bort fra offentlige ytelser, men for å bidra til meningsfulle liv. Dette er et uttalt utgangspunkt for regjeringen i meldingens innledende kapittel hvor det sies at målet er: *”... å gi mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode meningsfulle liv.” (St.meld.nr. 9 2006-07:13)*

Et annet av regjeringen Stoltenberg II sine mål var å avskaffe fattigdommen. Inkludering i arbeidslivet er et av virkemidlene som skulle tas i bruk for å oppnå dette. I forbindelse med

statsbudsjettet for 2007 ble det lagt fram en handlingsplan mot fattigdom hvor daværende arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen i sitt forord skrev at:

*”Hovedfokus i 2007 rettes inn mot å styrke arbeidstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet, sikre inkludering og deltakelse av utsatte barn og unge og bedre levekårene for de vanskeligst stilte.”* (Handlingsplan 2006:2)

Dette gjentas av den neste ministeren på området, Dag Terje Andersen, i en statusrapport for handlingsplanen mot fattigdom i 2008. Vi ser her at arbeid fortsatt er hovedstrategien i kampen mot fattigdom, men det fokuseres samtidig på at det skal skapes et: *”... inkluderende arbeidsliv basert på enkeltmenneskets ressurser og verdighet”*. (Handlingsplan - Status 2008:8).

For å iverksette arbeids- og velferdspolitikken har etableringen av en ny arbeids- og velferdsforvaltning vært sentral de siste årene. NAV-reformen med opprettelse av felles NAV-kontorer i hver kommune sammen med den kommunale sosialtjenesten skal være ferdig implementert i løpet av 2010. Dette skal være virkemiddelet for iverksetting av de politiske mål som er uttrykt i de ovennevnte politiske dokumenter.

For å finne ut om det finnes en vilje til inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet ønsket vi, i tillegg til de mer overordnede politiske dokumenter, å gå inn og se på hvordan målsettingen om inkludering kommer til uttrykk i NAV. Dette har vi gjort ved å gjennomgå NAV sin strategiplan for perioden 2006 - 2011, og gjennom intervju med våre informanter ulike steder i NAV-organisasjonen, hos kommunene og hos tiltaksarrangører som er samarbeidspartnere til NAV. Til disse har vi stilt spørsmålet *”Hva mener du ligger i uttrykket inkludering i arbeidslivet?”*.

Strategiplanen uttrykker flere steder at inkluderingstanken omfatter både arbeid og muligheten for mennesker til å føle seg inkludert. Allerede i virksomhetsideen heter det at etaten skal bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn. Noe som utdypes med at dette gjelder både å sikre at folk evner og ønsker å være i arbeid, men også *”... blir deltakere i samfunnet på andre måter, til glede for fellesskapet og dem selv.”* (Strategiplan:2)

I visjonen gjengitt i strategiplanen er de tre hovedpunktene som etaten skal sikre i forhold til samfunnsmessige funksjoner satt opp:

- *Mulighet til arbeid for flest mulig.*
- *Mulighet for meningsfull aktivitet for mennesker med spesielle behov.*
- *Mulighet for inntektssikring i henhold til rettigheter etablert i lovgivningen.*

(ibid:2)

Videre står det at *”Vi skal gjøre veien inn i arbeidslivet bredest mulig, og veien ut trangest mulig. For de som ikke kan være i arbeid, skal gode velferdstjenester sikre deltakelse og inkludering på andre samfunnsarenaer.”* (ibid:2). Inkludering i både arbeid og aktivitet er dermed, slik vi ser det, en del av etatens både virksomhetsidé og visjon. Denne strategiplanen har vi også benyttet som et utgangspunkt for intervjuene, sammen med opplysninger om de nevnte lavterskeltiltakene for rusmiddelavhengige – Dagsverket i Trondheim og Bergen.

Som første spørsmål i intervjuene ble informantene spurt om hva de mener ligger i uttrykket inkludering i arbeidslivet. Spørsmålet ble stilt så tidlig for å få deres første tanke om dette, uten at andre tema var trukket inn. De svarene vi fikk antar vi derfor er en pekepinn for hva de ulike ansatte intuitivt tenker på i forhold til dette.

Våre informanter i både 1. og 2. linjen ga et nokså entydig svar på at inkludering i arbeidslivet betyr å ha sin arbeidsplass i en ordinær bedrift. Det ble imidlertid gitt uttrykk for at det var viktig også å gi de som ikke har en 100 prosent arbeidsevne en slik mulighet, og at det må tilrettelegges for at flere grupper får denne muligheten. Inkludering i arbeidslivet kan imidlertid i følge våre informanter også omfatte tilrettelagte arbeidsplasser i en ordinær bedrift. Begrepet omfatter dermed ikke kun ordinær ansettelse, men alle informantene i NAV la vekt på at det gjaldt deltakelse i et arbeid hos en ordinær arbeidsgiver. Ingen av informantene i stat og kommune nevnte deltakelse, eller ansettelse i skjermede tiltak hos ulike tiltaksarrangører som eksempel på inkludering.

Tiltaksarrangørene vi intervjuet svarte noe annerledes på dette. De svarte at inkludering i arbeidslivet også omfatter det å være i et arbeidstiltak. Det å ha et arbeid og gå til selv om det ikke er hos en ordinær arbeidsgiver. De understreket imidlertid at dette var inkludering i utvidet forstand, og at dette kanskje ikke er inkludering slik det menes fra politisk hold. At disse informantene hadde et noe annet utgangspunkt for å svare på spørsmålet er kanskje ikke unaturlig, da deres hverdag består i å tilrettelegge for å øke arbeidsevnen og tilpasningen til en arbeidshverdag for mennesker som står relativt langt fra det ordinære arbeidsmarkedet. Begge tiltaksarrangørene har både Dagsverket og varig tilrettelagte arbeidsplasser i skjermede avdelinger innefor sin virksomhet.

På bakgrunn av de politiske dokumentene vi har gjennomgått, hvor livskvalitet og mestring holdes opp som viktige elementer i velferdspolitikken, var det kanskje forventet at informantene i større grad ville understreke dette med deltakelse også i andre former for arbeid enn hos ordinære arbeidsgivere. Svarene fra ansatte i både stat og kommune var tilnærmet like på det første spørsmålet selv om ansvaret for å gjennomføre dette er noe ulikt. Vi ønsket derfor også å gå nærmere inn i hvilke tanker de hadde om hvordan den andre delen av NAV tenkte om inkludering.

#### **5.1.4 Om inkludering og forskjeller i de to styringslinjene i NAV**

Alle informantene fikk spørsmålet ”*Mener du at NAV stat og NAV kommune har den samme forståelsen av begrepet inkludering i arbeidslivet?*” Gjennom dette spørsmålet ønsket vi å undersøke om det er ulikheter i begrepsforståelsen ut i fra hvilken del av organisasjonen den enkelte arbeider i til daglig.

På dette spørsmålet om forståelse av begrepet fikk vi relativt entydige svar, nemlig at det er en klar oppfatning av at det er forskjell på forståelse av begrepet ’inkludering i arbeid’ i de to styringslinjene i NAV. Som et konkret eksempel på dette fortalte en av informantene et eksempel fra en tverrfaglig arbeidsgruppe hvor deltakere var ansatte både fra kommunen og de to tidligere statsetatene trygd og arbeid. Etter flere møter oppsto det et behov for å avklare hva de ulike deltakerne i gruppen la i de ulike begrep som ble diskutert. Gjennomgangen viste, som vår informant uttrykte det: ”... *da så vi et hav av forskjell på det med integrering for eksempel*”. Forståelsen av ulike begrep viste seg å være vidt forskjellig ut fra hva den enkelte tidligere hadde jobbet med.

At det er forskjell på begrepsforståelsen, og faktiske tanker om hva inkludering betyr i de ulike delene av NAV kom også fram i svarene fra de andre informantene. Felles for alle er at det er en klar oppfatning av at den statlige delen i NAV har en snevrere forståelse av begrepet inkludering i form av at det er inkludering i det ordinære arbeidsliv som gjelder. Dette kom fram både hos de statsansatte og ansatte i kommunene. At de kommunalt ansatte svarte dette på vårt første spørsmål, men nyanserte det i dette svaret, kan tyde på at de ser det som NAV stat sin oppgave å få folk i arbeid.

Vi ba videre om informantenes oppfatning om hvorvidt de to styringslinjene i NAV har samme mål i forhold til inkludering av sosialt utsatte grupper. Når sosialt utsatte tas inn i spørsmålet, trekkes det frem i svarene at NAV kommune i større grad har de mer utsatte gruppene i tankene enn hva NAV stat har. Svarene har heller ikke her noen betydning for hvor informanten er ansatt. En av informantene i Bergen gir imidlertid uttrykk for at denne forskjellen var større tidligere, men at dette har endret seg de siste årene. Dette kan tyde på at erfaringene i Bergen kan ha hatt en slik effekt. Her har samarbeid mellom stat og kommune vært tettere også før NAV-reformen. Det kan også bety at løsningen i Bergen med å trekke større deler av sosialtjenesten inn i NAV har betydning. Ett slikt svar er imidlertid et for svakt grunnlag for å trekke noen konklusjoner om dette.

Felles for informantene er at det påpekes at kommunen har et større fokus på de svakere stilte, og spesielt de rusmiddelavhengige. Både de statlige og de kommunalt ansatte har en forståelse

av at kommunen ønsker flere, og svakere fungerende deltakere inn i de statlige tiltakene, enn det NAV stat mener er riktig og hensiktsmessig. Hvorfor det er slik er det noe ulike oppfatninger om, men en forklaring som går igjen er kravet til kvantitative resultater i arbeidsmarkedstiltakene hos NAV stat. En av våre informanter hadde også et inntrykk av at de rusmiddelavhengige står mer utenfor nå enn tidligere på grunn av at disse resultatkravene i forhold til å få folk i arbeid har økt.

Gjennomgående hos våre informanter er oppfatningen om at den innrettingen de arbeidsrettede tiltakene i NAV stat sin meny har, er lite egnet for rusmiddelavhengige som står langt fra arbeidsmarkedet. Årsaken til dette er for korte tidsperspektiv, ventetid både for å komme inn og ventetid mellom ulike tiltak. En av informantene uttrykker det på følgende måte:

*”... det er jo det at det etter hvert har blitt en del ventetid på å komme inn på disse APS plassene, (og) det er fordel å sørge for at det er sammenheng mellom disse ulike stoppestedene uten at det går for lang tid. For da må en legge til mellomløsninger og det er ikke alltid at de er like gode. Og hvis vi ikke får det til, så er det fare for at spesielt den gruppen som sliter ryker utpå.”*

Fra kommunens side ble det sagt at disse tiltakene er for lite treffsikre for denne gruppen, men at dette kan skyldes de bestillinger som blir gjort mot tiltaksleverandørene. Fra statlige side ble det svart tilsvarende i forhold til de kjøp som er gjort av NAV hos arbeidsmarkedsbedriftene:

*”... hvis ikke kommunen kjenner til den rammen så kan det bli en mismatch der, og at de kanskje sender noen som er svakere og som ikke klarer å oppfylle de kravene som er for å være deltaker...”*

En av informantene fra tiltaksarrangørenes side støttet opp om denne forståelsen. I sitt svar på spørsmålet om de to delene av NAV har samme mål for inkludering fikk vi følgende svar:

*”Jeg tror nok at de i kommunen har veldig mye større forventninger til hva NAV stat skal få til av inkludering i arbeidslivet enn det NAV stat har til seg selv.”*

En annen representant for NAV stat bekrefter denne oppfatningen i forhold til gruppen rusmiddelavhengige under rehabilitering, og som omfattes av de nye arbeidsavklaringspengene.



*”Men det spørres da hvor langt de har kommet. Klarer de å delta på våre tiltak, NAV stat sine. For det er jo et visst krav til framføring, og at en klarer å gjennomføre. En kan ikke komme ruset på tiltak heller. Så du må ha kommet et stykke på vei, tenker jeg.”*

Som vi ser er det en klar oppfatning av at det er ulik forståelse og mål i forhold til inkludering av de mest sosialt utsatte, de rusmiddelavhengige, i de to styringslinjene i NAV. Men gjennomgående for svarene er at erfaringer med samarbeid, som i Bergen, gir en mer positiv holdning til at dette vil endre seg over tid. Vi ser også en forskjell på 1. og 2. linjetjenesten, hvor 2. linjen ser ut til å se endringer i retning av mer og bedre samarbeid i større grad enn det 1. linjen gjør.

Hvorfor det er slik, kan etter vår oppfatning, ha flere mulige svar. Men ett svar kan være at det på 2. linjen i større grad arbeides med de strategiske planene, samarbeidsavtaler og målsettingene for NAV-reformen og at dette ikke i tilstrekkelig grad kommuniseres ut til 1. linjen. Et annet mulig svar er at 1. linjen ser hverdagen og praksis tydeligere, eller at de er så opptatt med konkret saksbehandling at de ikke på samme måte registrerer endringene. Etter å ha snakket med de ulike informantene i undersøkelsen, er vår oppfatning at det første svaret er mest sannsynlig.

I sitt svar på spørsmålene om de to styringslinjene i NAV har samme forståelse og mål i forhold til inkludering fikk vi som svar fra en av tiltaksarrangørene at *”... kanskje på saksbehandler nivå...”,* og videre at *”... de i kommunen (nok) i større grad aksepterer at folk ikke er i ordinært arbeidsliv, enn de gjør på statlig side”.*

Denne ulikheten i oppfatning av innhold og mål for inkludering av sosialt utsatte grupper er kanskje ikke spesielt oppsiktsvekkende. Statlige og kommunale forvaltninger har tradisjonelt forholdt seg til ulike grupper, hvor det er den kommunale sosialtjenesten som har vært sikkerhetsnettet for de som ikke har hatt tilbud og muligheter andre steder. Denne delingen gjenspeiles også i det nye kvalifiseringsprogrammet som nettopp retter seg mot de som står lengst fra arbeidsmarkedet, og som har økonomisk sosialhjelp som sin inntektskilde.

Kvalifiseringsprogrammet, beskrevet i kapittel 2, skal administreres av den kommunale delen i NAV. Det er den som er gitt ansvaret for gjennomføringen av programmet, men det er klart uttalt at de statlige tiltakene skal kunne inngå som en del av dette. Gjennomføringen av kvalifiseringsprogrammet vil derfor kunne gi et svar på både hvorvidt NAV evner å inkludere de sosialt utsatte gruppene, og hvordan samarbeidet mellom de to delene i NAV vil lykkes. Programmet er fortsatt ganske nytt. Oppstart er satt i sammenheng med etableringen av NAV-kontorene som skal gjennomføres innen utgangen av 2010. Som tidligere nevnt er det

iverksatt en følgeevaluering av dette programmet, og den første underveisevalueringen påpeker at de rusmiddelavhengige er de som i minst grad får tilbud om dette. (Legard et. al. 2009)

Evalueringsfunn bekreftes av våre informanter. I den grad rusmiddelavhengige får tilbud om kvalifiseringsprogram er det fordi det finnes en tiltaksarrangør som har spesiell kompetanse på målgruppen, og det gjelder i hovedsak personer under legemiddelassistert rehabilitering (LAR). For øvrig understrekes det fra samtlige informanter at det er vanskelig å finne egnede tiltak for denne målgruppen, og at krav om rusfrihet i de ordinære statlige tiltakene utelukker gruppen fra disse.

Våre funn viser med dette at det er en ulikhet i synet på inkludering av sosialt utsatte, og de to styringslinjene i NAV er oppmerksom på denne ulikheten. Vårt inntrykk er at denne ulikheten er så befestet i tradisjonene til de tidligere adskilte etatene, at de fleste informantene mener det til tross for etableringen av felles NAV-kontor er denne ulikheten fortsatt til stede. Setter vi så dette i sammenheng med det vi tidligere har funnet i forhold til økonomi i de to styringslinjene, vil en kunne stille spørsmål om hvorvidt de økonomiske føringer som legges kan innvirke på arbeidet med inkludering. Dersom en av styringslinjene i mindre grad oppfatter ansvaret for inkludering av rusmiddelavhengige som sitt ansvar, vil dette da påvirke utviklingen av nye tiltak for å nå de politiske målene? Er dette også et tegn på at den formelle viljen i de to styringslinjene er forskjellig? Som vi kommer tilbake til i neste kapittel kan dette også relateres til det Suchman kaller kognitiv legitimitet.

### **5.1.5 Rusmiddelavhengige og ansvar for arbeidsinkludering**

Vi har en forforståelse at det innenfor de to styringslinjene, og mellom nivåene ikke er samme oppfatning av hvem som skal ha ansvar for gruppen rusmiddelavhengige. Dette bekreftes delvis av våre informanter gjennom spørsmålene om inkludering. Vi har, som under punktet om inkludering, også her tatt utgangspunkt i sentrale offentlige dokumenter som legger premissene for området studien gjelder.

I Stortingsmelding nr. 9: Arbeid, velferd og inkludering sies det følgende:

*”Mange rusmiddelavhengige vil derfor ha behov for et sammensatt tjenestetilbud. Sosialtjenesten er den instansen som i henhold til sosialtjenesteloven, har ansvaret for å koordinere tjenestene til personer med rusmiddelproblemer” og ”... samarbeid blir en forutsetning for å kunne møte, behandle og følge opp denne gruppen på en tilfredsstillende måte.” (St.mld.nr.9 2006-07:89).*

Dette sier noe om ansvarsfordelingen innenfor det offentlige og NAV for å ivareta gruppen rusmiddelavhengige og deres behov.

I NAVs strategiske plan er ikke gruppen rusmiddelavhengige spesifisert spesielt, men i utdypingen av visjonen finner vi følgende:

*”Vi skal gi de svakeste muligheter til å leve i økonomisk trygghet og til å forbedre egen livssituasjon slik at de selv kan ta ansvar for egen økonomi og eget liv”*  
(Strategisk plan:2) og i utdypingen av hovedmål en: *”En del av den nye etatens brukere vil vanskelig kunne inkluderes i arbeidslivet. Overfor disse har etaten en viktig oppgave med å bidra til å gi muligheter for å fungere i dagligliv og samfunn”*  
(ibid:5).

Disse som her omtales som 'de svakeste' og 'brukere som vanskelig kan inkluderes i arbeidslivet' omfatter, slik vi ser det, også de rusmiddelavhengige.

Stortingsmelding nr 9 gir føring på at det er NAV kommune som forvalter sosialtjenesteloven. Denne fordelingen av ansvar gis ikke i strategiplanen. I vår undersøkelse spurte vi alle informantene om de opplevde at NAV stat definerer rusmiddelavhengige som sitt ansvar. Dette for å se om det var noen forskjell mellom det som er gitt som bestilling fra myndighetene, egen oppfatning og eventuelt utvidet engasjement i forhold til det som er initiert i forhold til gruppen rusmiddelavhengige.

Svarene vi fikk varierte fra klare og tydelige *ja* til *både og*. Det var ikke noe markert skille mellom informanten i forhold til hvorvidt de hørte til i NAV stat, NAV kommune eller kommunens 2. linje. De som ikke ga helt tydelige positive svar trakk fram ansvaret som ligger i sosialtjenesteloven og den sosialfaglige kompetansen som ansatte i den kommunale delen tradisjonelt sett besitter. Dette stemmer overens med en kompetansekartlegging det vises til i stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering. Når det trekkes fram av informantene at det kan være ulike holdninger til spørsmålet, velger vi å se dette i lys av den kompetanse og bakgrunn de ansatte i de forskjellige styringslinjene har. Kompetanse er også et begrep vi vil diskutere i det etterfølgende delkapitlet.

I forhold til det å oppleve de rusmiddelavhengige som sitt ansvar ser vi også spørsmålet om hvorledes rusmiddelavhengige møtes når de søker arbeid. Vi ville vite om de møtes på en annen måte enn andre som søker arbeid, når de oppsøker publikumsmottaket eller servicesenteret hvor det er NAV-ansatte fra NAV stat som primært er den første de møter. Svarene vi fikk viste klart at dette er en gruppe det er knyttet utfordringer til når de skal

registrere seg som arbeidsledige, og at dette er en kjent problemstilling. Utfordringen det vises til er at det kreves erfaring for å jobbe med rusmiddelavhengige og det nevnes at det er fort gjort å være for skeptisk og engstelig, og bli for avvisende i forhold til denne gruppen.

En av våre informanter trekker fram eksempel fra sin hverdag med et servicekontor som var samlokalisert før NAV-reformen og der de ansatte har delt arbeidsplass og hverdag i flere år. I dette tilfellet trekkes det frem at de er blitt flinkere til å gå til en kollega på kommunesiden, hente inn kompetanse der, og trekke vedkommende inn i saken dersom samhandlingen kan bidra til å løse utfordringen på en bedre måte.

Det vises også her til de enkelte ansattes ulike faglige og erfaringsmessige bakgrunn, og de utfordringer eller fordeler dette kan ha i møte med de som oppsøker NAV. I tillegg trekkes det fram den enkelte medarbeiders individuelle kjennskap til og kompetanse på hva de enkelte av kollegaene innenfor NAV-systemet har av arbeidsoppgaver, hvilke rammer de jobber innenfor og hvilket tiltaksapparat som finnes. Det hentydes til at kunnskapen i forhold til mennesker med en rusmiddelavhengighet er bedre på kommunesiden enn på den statlige siden.

Det ser ut som om kompetanse og erfaring er med å innvirke på oppfattelsen av ansvaret den enkelte NAV-ansatte oppfatter å ha i forhold til de rusmiddelavhengige. Dette kommer frem i måten det henvises til at de rusmiddelavhengige møtes på når de ønsker å søke arbeid. Dette sett i relasjon til kompetanse diskuteres videre i neste delkapittel. Vi har i våre undersøkelser ikke fått noen indikasjoner på at gruppen rusmiddelavhengige har hatt noe særegent fokus i internopplæringsammenheng, men som vi har vist er 'de svakeste' og 'de som ikke kan inkluderes i vanlig arbeidsliv' grupper som er trukket fram i den strategiske planen.

Slik vi ser det kan oppfattelsen av ansvaret for de rusmiddelavhengige være en indikasjon i forhold til viljen og evnen til inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet.

### **5.1.6 Kompetanse**

Kompetanse er et vidt begrep. Det vi vil fokusere på er oppfatningen av at kjennskapen til rusmiddelavhengighet er størst i kommunen. De har, ifølge våre informanter, mer erfaring med gruppen, og større formell sosialfaglig kompetanse enn de statsansatte.

I vår undersøkelse var dette et sentralt tema. Vi velger i utgangspunktet å presentere temaet slik det er tatt opp i Stortingsmelding nr 9 og i NAV sin strategiske plan, slik vi gjorde i

diskusjonen av nøkkelordet rusmiddelavhengige. Vi vil her også trekke inn Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008.

Stortingsmeldingen knytter kompetanse opp mot NAV-reformen. Den sier følgende:

*”Reformen vil kreve en betydelig satsing i å utvikle kompetansen i årene framover, mange ansatte (...) vil få nye og endrede arbeidsoppgaver...” og ” samlet vil det kreve oppbygging av ny kompetanse og utvikling av eksisterende kompetanse på kort og lengre sikt.” (St.meld. nr. 9 2006-07:81).*

I stortingsmeldingen vises det også til kompetansekartlegging i de enhetene som til sammen utgjør NAV. De viser til både høy formell utdanning og realkompetanse hos de ansatte, innenfor de feltene de arbeidet med før NAV-reformen ble satt i verk. I utdypingen av visjonen i den strategiske planen sies det:

*”Når det gjelder egen organisasjon, skal vi gi medarbeiderne muligheter - til å gjøre en god jobb, utvikle seg, og få økt kompetanse. Det samme gjelder de kommunalt ansatte vi skal jobbe sammen med.” (Strategisk plan:2).*

En av hovedutfordringene i strategiperioden er knyttet til kompetanse og kulturbygging. Planen sier:

*”Et viktig fundament for de nye NAV-kontorene, hvor det vil være ansatte med bakgrunn fra de to tidligere statlige etater og den kommunale sosialtjenesten, vil være felles kompetanse og kulturbygging...” (ibid:7).*

Videre understrekes det i forhold til det strategiske fokusområdet ny kompetanse at: *”Det blir kritisk at våre medarbeidere har evne og ferdigheter til å omsette kompetansen til gode tjenester for bruker.” (ibid:11)*

Funnene i vår undersøkelse er relativt entydige. I tillegg til svarene på de spørsmål vi stilte for å finne ut om kompetanse og forståelse av roller og begreper, trekkes det gjennomgående fram fra informantene at kompetanse er et stikkord for en av de store utfordringene som preger NAV i dag.

Som det er vist til både under punktet om inkludering og om rusmiddelavhengige er begrepsforståelse og ansvarsområde nært knyttet opp til kompetansebegrepet. Stortingsmelding nr 9 omtaler også det faktum at de ansatte fra de tidligere enhetene som er grunnlag for NAV har forskjellig formalkompetanse uten noen felles plattform. Det er også

dette våre informanter trekker fram. Forskjellig fagbakgrunn og ulik forståelse av begreper og ansvarsområder er en utfordring. Våre informanter i 2. linjen trekker også fram at dette er noe det er sterkt behov for å jobbe med, og som det jobbes med. Men det sies også at de ikke har kommet så langt i dette arbeidet som de skulle ønske.

Det viser seg likevel at der det har vært samlokalisering lengst, hos våre informanter, har de begynt å se resultater og fordeler ved samlokaliseringen i forhold til kompetanse om hverandres fagfelt. Dette har ført til lettere håndtering av saker som berører flere fagfelt samtidig. Spesielt trekkes dette frem i Bergen hvor dagens NAV-kontor bygger på tidligere samlokaliserte enheter. Her er også en større del av sosialtjenesten inkludert i NAV.

Det er ikke bare kompetanse knyttet til formalkompetansfeltet som er forskjellig. Vi spurte informantene om det var noen forskjell i kunnskapen om den andre styringslinjen i forhold til systemer og regler. Her fikk vi til svar at dette nok variere, men at dette kan sees i sammenheng med tidsfaktoren. Det trekkes fram fra den statlig siden at en forskjell på kunnskap hos kommunalt ansatte, om de statlige rammer og regelverk, kan føre til en manglende evne til å benytte de mulighetene som ligger i disse regelverkene. Fra kommunal side hevdes det derimot at de har kjennskap til regelverket, fordi det å bruke NAV stat sine systemer og regelverk er sentralt i deres arbeid.

I denne sammenheng trekkes det også fram viktigheten av å ha god bestillerkompetanse hos 2. linjen i NAV i forhold til å bestille tiltak som oppfyller de behovene som eksisterer hos brukerne og potensielle brukere. Behovet for økt gjensidig kompetanse for å øke treffsikkerheten ble trukket fram av begge parter på 2. linjen.

Flere av informantene trekker også fram mangel på felles IKT-verktøy og kunnskap om disse verktøyene, som en utfordring i forhold til å løse arbeidsoppgavene i møte med brukerne på en best mulig måte. Det finnes i dag et utall programmer, men hovedsakelig to dominerende, et for hver av de to styringslinjene, og disse programmene ”snakker” ikke med hverandre.

Høsten 2008 kom Riksrevisjonen med en rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 (Innstilling 143 S). Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité valgte på bakgrunn av denne rapporten å holde en høring 15. januar 2010. To av områdene det har vært satt fokus på i forbindelse med denne revisjonsrapporten og i høringen er kompetanse/kompetanseheving og utvikling av IKT-systemer.

Om kompetanseheving sier rapporten blant annet:

*”Riksrevisjonen konstaterer at kompetanseheving har vært en utfordring for Arbeids- og velferdsetaten underveis i reformløpet, og er spesielt viktig i førstelinjen hvor brukerkontakt og veiledningsoppgaver skal ivaretas.” og ”Etter Riksrevisjonens vurdering er kompetanse en grunnleggende rammebetingelse for at Nav-kontorene skal kunne ivareta brukerkontakt og veiledningsoppgaver på en tilfredsstillende måte. Riksrevisjonen har merket seg at det er gjennomført kompetansehevende tiltak, men kan ikke se at dette har vært tilstrekkelig til å møte brukernes behov.” (Innst. 143 S 2009-10:5)*

Dette er med på å underbygge våre funn om at kompetanse er en av utfordringene som NAV har. Sammenholder vi det med planene som ligger for NAV, både i Stortingsmelding nr 9 og NAV sin strategiske plan for 2006-2011 ser vi hittil, at intensjonene er bedre enn resultatene.

Riksrevisjonen trekker også fram utvikling av IKT-systemer som et av de sentrale områdene de har hatt fokus på i sin revisjonsrapport. De sier:

*”IKT er en avgjørende rammebetingelse for etatens evne til å løse hovedoppgavene på en effektiv måte.” og ”Opprettelsen av Nav-kontor, innføring av nye regler for oppfølging av sykmeldte, innføring av kvalifiseringsprogrammet og etablering av forvaltningsenhetene ble gjennomført før etaten hadde tilpassede rutiner for saksbehandling og tilgjengelige ikt-systemer.” (ibid:5)*

Den første premissen er åpenbar og det siste sitatet kan tyde på at enkelte vitale grep i forbindelse med NAV-reformen har skjedd i feil rekkefølge. Noe som også har vært trukket fram av våre informanter. Dette virker begrensende for NAVs evne til effektiv oppgaveløsning og gjennomføring av oppgavene som NAV har overfor innbyggerne.

Kompetanse er et uttalt satsingsområde i både stortingsmeldingen og i den strategiske planen til NAV. Våre undersøkelser gir oss indikasjoner på at kompetanse er et nøkkelord som spiller en rolle i hverdagen i de forskjellige styringslinjene i NAV. Informantene trekker fram at kompetansen er grunnleggende forskjellig og at utfordringene ligger nettopp i dette, og det å kjenne hverandres arbeidsmåter og områder. Erkjennelsen ser ut til å være viktig for best å kunne forholde seg til, og leve med ulikhetene, mens man nærmer seg hverandre kompetansemessig. Våre informanter sier at det ”skjer ting”, men at det fortsatt er en vei og gå. Riksrevisjonen trekker også fram at kompetansehevingsprosessen i forbindelse med NAV-reformen ikke har gått i forventet tempo og at dette er et område som bør ha fokus. Videre sier

de også at IKT som et verktøy, også i kompetanseutviklingen og samhandlingen mellom styringslinjene, er et punkt av stor betydning som ennå ikke fungerer tilfredsstillende.

Spørsmålet vi stiller oss på bakgrunn av dette er hvilken effekt dette har på målsettingen om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet. Som vi tidligere har sett er det en klar oppfatning om kunnskapen om de rusmiddelavhengige er størst i NAV kommune. Det påpekes videre at kompetansehevingen i NAV ikke har kommet så langt som ønsket. Hva betyr dette i forhold til organisasjonens evne til inkludering? Ansvar for de utsatte gruppene erkjennes å gjelde både den statlig og kommunale delen innenfor NAV, men det kan blant annet være en diskusjon om økonomi når det gjelder å etablere tiltak for denne gruppen.

### 5.1.7 Skjønn

I arbeidet med mennesker vil skjønn ofte være en viktig og nødvendig del av de beslutninger som tas, og i utøvelse av skjønn er kompetanse og erfaring viktige elementer. I delkapittelet ovenfor har vi sett at kompetansen innen NAV fortsatt er knyttet til den etaten ansatte tilhørte før sammenslåingen, og at denne er ulik både i forhold til formell og erfaringsmessig kunnskap. Vårt inntrykk er at bruken av skjønn er mest utbredt i sosialtjenesten, NAV kommune, men at utøvelse av skjønn også inngår i arbeidet på den statlige siden.

I Stortingsmelding nr 9 er temaet skjønn nært knyttet opp til temaet kompetanse. I forhold til behovet for både bredde- og spesialkompetanse sier stortingsmeldingen:

*”Mer vekt på individuell oppfølging vil stille økt krav til profesjonell skjønnsutøvelse og til personlig kompetanse (holdninger og ferdigheter). En viktig utfordring i skjønnsbaserte avgjørelser dreier seg om å vurdere arbeids- og inntektsevne.”*  
(St.mld.nr.9 2006-07:83)

I den strategiske planen finner vi tema skjønnsutøvelse knyttet opp mot verdiene i planen. Verdiene det vises til er: tilstede, tydelig og løsningsdyktig. I utdypingen av løsningsdyktig sies det:

*”Vi må også ha kreativitet og handlekraft nok til å gjennomføre de tiltak som er riktige, mulige og nødvendige.” og ”Brukerne skal oppleve en etat som sikrer god skjønnsutøvelse og rettssikkerhet.”* (Strategisk plan:4). Videre sies det: *”Mer skjønnsutøvelse på enkelte områder skal utfylle, ikke gå på bekostning av ivaretagelse av lovfestede rettigheter til tjenester eller ytelser.”* (ibid:10)



Fram til januar 2010 var § 5 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen redskapet for skjønnsutøvelse innenfor den kommunale sosialtjenesten, og informantene trekker fram dette som et viktig redskap. Denne paragrafen og loven er nå erstattet av en ny lov; lov om arbeids- og velferdsforvaltningen i NAV. På det tidspunktet intervjuene ble gjennomført var det ingen erfaring med bruken av den nye loven, men det var ingen som i forbindelse med intervjuene om § 5 i den gamle loven trakk fram noe om at dette ville bli svekket i forbindelse med den nye loven.

Alle informantene svarer et entydig ja på spørsmålet om bruken av skjønn er viktig i utøvelsen av NAV sine oppgaver. Det er ingen forskjell på hvor i organisasjonen man arbeider, dog er det mest utfyllende svar fra 1. linjen på kommunal side. En av informantene i 1. linjen sier: *”Skjønnnet er definert i sosialtjenesteloven. Hele faget hviler på dette.”* fra 2. linjen suppleres det at *”Det (skjønnnet) er helt avgjørende for at du skal tilpasse tilbudet til brukernes behov.”* Fra en av informantene som arbeidet i et av kontorene hvor det har vært samlokalisert NAV-tjenester lengst fikk vi en interessant nyansering om muligheten til å bruke skjønn. Vedkommende sier i relasjon til bruken av skjønn innenfor hver av de to styringslinjene:

*”Det som ikke er pliktmessig skal vurderes på skjønnsmessig basis. (...) Muligheten er der, men avhenger av tryggheten den enkelte medarbeider har i forhold til å benytte skjønnet.”*

Vi spurte også om det er slik at muligheten for at det kan forekomme forskjellsbehandling ved utøvelse av skjønn er et tema som ofte debatteres i informantenes hverdag. Dette fikk vi også bekreftende svar på, men informantene hadde litt ulike meninger om hvorledes dette foregår, og også om hvordan det var før NAV-reformen. En svarte *”Vi har ukentlige møter og temaet er oppe relativt ofte.”* En annen viser til et internt fagforum der alle nye saker, eller endringer på saker som er vesentlige drøftes, også sett i relasjon til tema forskjellsbehandling. To informanter trekker fram begrepet ”bevisst ulikebehandling” og sier bl.a.:

*”Det er klart at ressurser ikke skal fordeles likt. Skal du drive sosialpolitikk og skal du drive gode kommunale tjenester så skal du forskjellsbehandle for å skape resultatlikhet. Det er bevisst ulikebehandling.”*

Begrepet skjønn viser seg hyppigere benyttet hos de med kommunal bakgrunn, mens for de som jobber i NAV stat forekommer også begrepet ”kreativ saksbehandling”, da i relasjon til at regelverk tøyes.

Begrepet skjønn brukes i minst to sammenhenger. Det ene er, som vi har vist til i flere av sitatene, skjønn i forhold til møtet med den enkelte som henvender seg til NAV, og bruken av de regler og virkemidler som finnes for å gi best mulig hjelp til den enkelte. Den andre sammenhengen er i forhold til utvikling av nye tiltak, både gjennom valg av og etablering av utviklingsprosjekter for å skape enda bedre tiltak og opplegg som igjen kan benyttes for å gi den enkelte et best mulig tilpassede tilbud.

Det var ikke bare i forhold til de to konkrete spørsmålene vi stilte at vi fikk svar som viser at skjønnsbegrepet er sentralt, og utøvelsen av skjønn er et viktig redskap for å møte den enkelte. Hos flere informanter ble viktigheten av dette trukket fram, spesielt i forhold til den ulike grunnkompetansen de ulike styringslinjene tradisjonelt besitter. I tillegg til det faktum at det er den kommunale delen som har forvaltet sosialtjenesteloven og i størst grad praktisert skjønnsutøvelse.

Den statlige delen av forvaltningen må i større grad forholde seg til et vedtatt regelverk og har mindre rom for skjønnsutøvelse i sin 1. linje. Vår oppfatning er at det også kan utøves skjønn i 2. linjen både i stat og kommune i forhold til tolkning av rammer og regelverk. Kommunen står relativt fritt, så lenge det finnes økonomiske ressurser og lokal politisk vilje. I stats 2. linje kan det også utøves et skjønn. Dette har vi sett eksempler på gjennom at det har vært vilje til å sette i gang prosjekter som Dagsverket i de to fylkene som er med i studien. Skjønnen ser imidlertid ut til å være begrenset til utprøving i prosjektperioder.

For å nå målsettingen om inkludering av sosialt utsatte grupper legger NAVs nye kvalifiseringsprogram opp til større bruk av individuelt tilpassede tiltak. Slik vi ser det vil dette i stor grad innebære skjønnsutøvelse fra NAVs ansatte for å oppnå dette. Dersom det er slik at det er NAV kommune som har mest erfaring med dette, og som også har størst kompetanse på gruppen rusmiddelavhengige er det naturlig å anta at det også er i denne delen av NAV at arbeidet mot denne gruppen vil bli mest omfattende. Dette ligger også i føringen for kvalifiseringsprogrammet som skal forvaltes av NAV kommune. Utfordringen blir da at det også legges opp til at de statlige tiltakene skal inngå i planen for den enkelte. Dersom NAV stat ikke har passende tiltak, og ikke har kompetanse eller mulighet til å etablere fleksible tiltak for målgruppen, er spørsmålet om NAV vil ha de virkemidlene som er nødvendige for å nå målsetting om inkludering av de sosialt utsatte. Er det slik at de i større grad er bundet av regelverk, og at skjønnsutøvelsen begrenses til "kreativ" anvendelse av disse? Hvordan vil det da være mulig å tilpasse det statlige virkemiddelapparatet til målgruppen?

Funnene om skjønn viser at dette er en viktig faktor i forhold til å representere organisasjonens vilje i forhold til inkludering.

## 5.2 Våre funn sett gjennom teoretiske briller

Vi vil i denne delen av avhandlingen benytte teori for å se på de funnene, både fra dokumenter og gjennom intervjuene, som er relatert til forskningsspørsmål 1: *”Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling av NAV, for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet?”* Kjernen i dette forskningsspørsmålet er NAV og strukturen i organisasjonen, og en mulig utfordring i forhold til konkret problemløsning knyttet til samhandling på tvers av de styringslinjene som eksisterer i organisasjonen (strukturen).

### 5.2.1 Byråkratisk organisering

NAV er en nyskaping organisatorisk sett. Det er en landsdekkende offentlig virksomhet og er ansvarlig for den nasjonale arbeids- og velferdspolitikken. Forvaltningsorganet ble etablert 1. juli 2006 og består av de tidligere statlige etatene for arbeid og for trygd, og et minimum av definerte deler av de kommunale sosialtjenestene.

Som en av de største offentlige virksomhetene i landet har NAV, gjennom de tre enhetene som er grunnlaget for virksomheten, en lang tradisjon som byråkratisk organ. I teoretisk sammenheng er Max Weber sentral når det gjelder byråkratiet som fenomen. Weber hadde, slik det er trukket fram hos Bolman og Deal (2004) fokus på struktur som egenskap. Han sa at kjennetegn på byråkratiet og byråkratiske virksomheter nettopp var knyttet til strukturen. Den enkelte tjenestemann og kvinne er i følge Weber ansatt på grunn av sine faglige kvalifikasjoner, og de faglige funksjonene inngår i et organisatorisk fastlagt system eller struktur der det er en fastlagt arbeidsdeling. Weber sier at denne strukturen består av et hierarki av stillinger.

Hvis vi skal følge Webers teori, så skal den byråkratiske strukturen i NAV følge et sett av regler for hvordan arbeidet skal utføres. Dette gjelder både i forhold til spillereglene som eksisterer i organisasjonen og det faktumet at NAV forvalter og arbeider etter et av landets største lovverk. Det siste punktet Weber legger vekt på er at det er et skarpt skille mellom den ansattes byråkratiske rolle og rollen som innbygger/privatperson. Det er et krav om profesjonalitet i utøvelsen av embetet. De sentrale dimensjonene som Weber mener kjennetegner byråkratiet er klart til stede i virksomheten NAV. Vi følger tråden med struktur videre.

Bolman og Deal er vårt teoretiske hovedutgangspunkt når vi skal prøve å belyse vår problemstilling og nøkkelordet struktur. De har i sitt arbeid antatt fire perspektiver eller rammer når de skal forstå organisasjoner. Vi har valgt en av disse fire, den strukturelle rammen, med bakgrunn i at vi i det første av våre to forskningsspørsmål setter fokus på strukturen i organisasjonen NAV. Bolman og Deal viser også i sitt arbeid til nettopp Weber som en av de grunnleggende teoretikerne innenfor den strukturelle betraktningmåten.

## 5.2.2 Byråkrati og struktur

Hvordan strukturer i organisasjoner dannes, er et felt som har blitt belyst av Henry Mintzberg og som trekkes sterkt fram hos Bolman og Deal (2004). Vi har valgt å se på Mintzberg i forhold til vår diskusjon om struktur i NAV, ikke for å se hvorledes den er dannet, for strukturen er vedtatt av Stortinget i forbindelse med NAV-reformen, men vi skal ved hjelp av Mintzberg se nærmere om vi kan konkretisere strukturen utover Webers betegnelse byråkrati.

Grunnlaget for den optimale strukturen, sier Mintzberg er en rekke betraktninger som: hvilken *kunnskap* er det i organisasjonen? I følge Stortingsmelding nr 9 og informasjon fra våre informanter er kunnskapen og kompetansen til de ansatte knyttet opp mot den organisasjonen de tidligere arbeidet i. Ikke bare realkompetansen, men formalkompetansen bygger på tre forskjellig utdanningsløp som ikke har noen overlapping med hverandre. Det at NAV har to styringslinjer gjør at i realiteten fordeles organisasjonens kompetanse og kunnskap mellom disse to linjene. Informantene har gjennom sine uttalelser bekreftet fordelingen av kompetanse slik den er beskrevet i stortingsmeldingen.

Punkt nummer to er hvilket *produkt som produseres*. Vi skal ikke ha noen lang diskusjon om innholdet i produktet som NAV produseres, men nøye oss med å si at vi betrakter produktet å være identisk med virksomhetsideen i strategiplanen. Der er det uttrykt at de skal "*bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for den enkelte*". I forhold til vår problemstilling ser vi på en liten del av dette produktet, nærmere bestemt 'inkludering i arbeidslivet'.

Som vi allerede har presentert har vi i vårt møte med informanter hatt fokus på begrepet inkludering og hvorledes dette oppfattes hos de som er satt til å forvalte dette innenfor de to styringslinjene i NAV. Innenfor begge styringslinjene har de en klar oppfatning at denne inkluderingen er deres ansvar, men de sier samtidig at NAV stat sin forståelse av begrepet er snevrere enn den er i NAV kommune. Alle informantene sier at det er nok slik, at når det gjelder NAV kommune så har de i større grad de utsatte gruppene i tankene når de snakker

om inkludering. Det er altså ikke en enhetlig oppfattelse av hva dette ”inkluderingsproduktet” er.

*Kundene* (Mintzbergs tredje punkt) i forhold til NAV er alle landets innbyggere som på et eller annet tidspunkt kommer i kontakt med NAV, enten i forhold til rettighetsfestede velferdsgoder eller for å få hjelp til å komme i arbeid. Når vi velger å snevre inn produktet blir det riktig å følge opp med kundegruppen ’de sosialt utsatte’. Vi har snevret inn denne gruppen og tatt eksempelet ’de rusmiddelavhengige’. *Geografi* er også et punkt. NAV har minst et kontor i hver av landets kommuner, i de største byene er det et NAV-kontor i de fleste bydelene. I dette ligger det nærhet og tilgjengelighet for innbyggerne. *Prosess* er et siste stikkord, hva slags produksjonsprosess er det snakk om? Et hovedstikkord for NAV-reformen er ”en dør inn” og så er meningen at man så gjennom sin ene saksbehandler der skal få den hjelp og veiledning som er nødvendig.

Samordning av innsatsen rundt flere av disse kriteriene som skisseres er grunnlaget for vellykkede organisasjoner sier Mintzberg. Det snakkes videre om samordning langs en horisontal eller vertikal akse. Byråkratiet kjennetegnes av vertikal samordning, altså en organisasjon med en hierarkisk oppbygging. Bolman og Deal sier også om vertikal samordning at det betyr formell myndighet og retningslinjer. Det skal finnes regler som spesifiserer standard prosedyrer og alle saker skal behandles på samme måte. Når det gjelder det å behandle på ’samme måte’ vil vi trekke fram det noen informanter sa da vi snakket med dem om skjønn. De presenterte oss for begrepet ’bevisst ulikebehandling’. Det ble sagt at:

*”Det er klart at ressurser ikke skal fordeles likt. Skal du drive sosialpolitikk og skal du drive gode kommunale tjenester så skal du forskjellsbehandle for å skape resultatlikhet. Det er bevist ulikebehandling.”*

Vi tolker det derfor slik at det i betegnelsen ’behandles på samme måte’ ligger det å oppnå resultatlikhet gjennom å utvise skjønn.

Bolman og Deal sier også at vertikal samordning, altså en byråkratisk hierarkisk struktur generelt er et overlegent prinsipp når forholdene er stabile og oppgavene er forutsigbare, ensartede og klart forstått. Disse kjennetegnene ser vi igjen i det ideelle bildet av NAV og slik det etter planen skal bli. Som rapporten fra Riksrevisjonen og behandlingen av denne i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité viser er forholdene ikke så stabile som de ideelt sett skulle være. Dette er forholdene rundt kompetansesituasjonen sett under ett, og forholdene knyttet til mangel på et enhetlig arbeidsredskap på IKT-fronten. Så lenge dette ikke er optimalt kan dette være med på å gjøre at strukturen slik den ideelt sett skal funger, ikke fungerer optimalt.

Vi har ut i fra våre funn synliggjort NAV som en byråkratisk organisasjon basert på vertikal samordning. For å forsøke å karakterisere strukturen i NAV videre går vi tilbake til Mintzberg og hans fem grunnleggende organisatoriske former eller strukturer som alle bygger på de samme fem komponentene. Strukturene som skisseres er ikke alltid overførbare til en enkelt organisasjon, ofte er det snakk om trekk fra flere av strukturene samtidig. Når det gjelder de fem komponentene i organisasjonen utøver de på hver sin måte et strukturelt press.

Når vi skal se på NAV i denne sammenhengen må vi gjøre noen avgrensninger. Vi snakker i utgangspunktet om hele organisasjonen, slik den framstår i figur 1. s 14.

Med utgangspunkt i de enkelte NAV-kontorene mener vi at det kan se ut som om NAV har det som Mintzberg kaller divisjonalisert struktur. Denne strukturen består av flere selvstyrte avdelinger og det strategiske toppunktet inngår avtaler med hver avdeling. Innenfor den enkelte NAV-kontor, hvor det er definert to styringslinjer mener vi å se to ulike strukturer innenfor hver av de to styringslinjene.

NAV kommune ser ut til å ha trekk av fagbyråkrati der det er en flatere og mer desentralisert struktur. Den operative produksjonskjernen og staben er store, mens teknostrukturen er liten. NAV kommune preges av mange saksbehandlere som har en moderat mengde tjenestemottakere de forholder seg til, i tillegg er deres fagutøvelse basert på skjønnsutøvelse innenfor den ytre rammen som lovverket utgjør.

Den andre styringslinjen, NAV stat ser ut til å ha mer trekk av maskinbyråkrati enn av fagbyråkrati. De er mye mer regelstyrt og bruker i mindre grad skjønn i forvaltningen av sitt regelverk, selv om vi har fått uttalelser i intervjuene at det kan finnes rom for "kreativ bruk av regelverket". NAV stat, med referanse til det tidligere Aetat har vært kjent for å måtte snu seg raskt når nye regler har blitt innført på kort varsel. Resultatene i NAV stat er også styrt av krav om målbarhet mens det innenfor NAV kommune er mindre krav om målbarhet i konkrete tall, siden målsettingene der er knyttet til økt livskvalitet hos tjenestemottakerne.

Mintzberg sier likevel at divisjonaliserte foretak er uhåndterlige hvis målene er uklare og det ikke finnes pålitelige vertikale informasjonssystemer. utfordringen i forhold til informasjonssystemene har vi trukket fram med henvisning til Riksrevisjonens rapport. I tillegg ser vi klare utfordringer når det gjelder dette i det generelle prinsippet for NAV at det nettopp skal være to styringslinjer. Gjennom Mintzbergs briller mener vi å se tegn på at NAV kan ha en divisjonaliert struktur hvor en avdeling er et fagbyråkrati og den andre et trekk fra et maskinbyråkrati.

Mintzbergs inndelinger i strukturer er sentrale om det er snakk om omstrukturering. Hver av de komponentene han sier at strukturene består av, vil hver på sin måte utøve strukturelle press i organisasjonen. Etableringen av NAV ser vi på som en omstrukturering av den tidligere måten den offentlige forvaltningen av velferdstjenestene var organisert på her i landet. Vi har brukt denne inndelingen for å forsøke å identifisere en struktur for å ta den videre i diskusjonen i avhandlingen. Vi har ikke funnet noen entydig struktur som vi kan si at kjennetegner NAV, vi ser spor av tre av Mintzbergs strukturer. Det vi også ser spor av er det vi senere skal komme inn på som kalles nyinstitusjonalisme.

### **5.2.3 NAV en eller tre institusjon(-er)?**

NAV er en organisasjon som gjennom reformprosessen i NAV-reformen, historien knyttet til de tre tidligere enhetene, og målene med organisasjonen etter at reformen er gjennomført, kan beskrives forskjellig ut i fra hvilket utgangspunkt man tar. Vi vil sette NAV inn i en institusjonell teoretisk sammenheng fordi perspektivet er sentralt i å forstå organisasjoner og institusjoners liv. Busch et. al. (2003) poengterer at i en organisasjon gjenfinner vi institusjonene i organisasjonskulturen, rutineene og strukturen.

NAV er gjennom NAV-reformen en organisasjon som fortsatt er under etablering. En organisasjon beskrives av Selznick som et system av bevisst koordinerte aktiviteter og et nyttig verktøy som er et rasjonelt instrument for å gjøre en jobb. En organisasjon er ikke i utgangspunktet det samme som en institusjon, men gjennom en prosess kan den gå fra å være en organisasjon til å bli institusjonalisert. Der er ikke NAV enda, men om man vender blikket bakover i tid til før NAV-reformen og ser på de tre offentlige etatens som er grunnlaget for NAV, er disse tre hver for seg det vi vil kalle institusjoner og som passer til Selznicks beskrivelse av en institusjon. Han sier at en institusjon i større grad enn en organisasjon er en tilpasset organisme, den er et naturlig produkt av sosiale behov og erfaringer. Vi har også valgt å se til Scott som er presentert i Busch et. al. (2003) og hans beskrivelse av hva en institusjon er:

*”Institusjoner består av kognitive, normative og regulative strukturer og aktiviteter som fører til stabilitet og gir mening til sosial atferd. Institusjoner bæres fram av forskjellige kulturer, strukturer og rutiner og de er gjeldende på alle nivåer uavhengig av juridisk avgrensning (vår oversettelse).” (Scott i Busch et. al. 2003:91)*

Slik vi ser det, oppfyller altså ikke NAV disse kriteriene som Scott og Selznick viser til for å snakke om en institusjon. Men når reformen er ferdig gjennomført og alle planlagte prosesser og rutiner er på plass, og når NAV oppfattes av innbyggerne å være denne ”tilpassede organismen” kan man si at NAV også er institusjonalisert.

Flertallet av våre informanter trekker fram at det har vært mange utfordringer knyttet til NAV-reformen, det er også noe som har vært trukket fram i media. Vi har også tidligere i avhandlingen vist til Riksrevisjonens rapport og høringen som ble holdt i Stortinget i etterkant.

Vi har med henvisning til Selznick sagt at organisasjoner baserer seg på rasjonalitet. Det finnes også andre tilnærminger til organisasjoner enn denne. Scott (2003:27) sier at en organisasjon også kan betraktes som et naturlig system der fokus rettes mot hva organisasjonen (eller organisasjonens medlemmer) faktisk gjør og ikke hva de rasjonelt sett var ment å gjøre.

Vi har stilt spørsmål rundt hvorvidt NAV kan oppfylle kravene til å være institusjonalisert eller om det fortsatt er en organisasjon. Vi har gjennom intervjuene fått flere indikasjoner på at NAV som organisasjon ikke bare har rasjonelle trekk, men at det også kan sees som et, eller to/tre naturlige systemer, slik Scott henviser til. Vi har gjennom intervjuene fått presentert bilder av en verden der det innad i den store organisasjonen NAV finnes flere måter og flere meninger på hvorledes man blant annet skal bruke verktøyene som ligger i de enkelte tiltakene. Det er ikke en enhetlig praksis eller oppfatning hvorvidt det i enkelte situasjoner er riktigst å benytte seg av kommunale eller statlige tiltak når det skal gis tilbud til en tjenestemottaker, dette vil ha økonomiske implikasjoner i forhold til hvilket tiltak som brukes og hvilke budsjetter som belastet. I den økonomiske situasjonen mange kommuner er i med stramme budsjetter kan iveren etter å bruke statlige tiltak bli styrt etter økonomiske mer enn rasjonelle motiver.

Et annet eksempel på dette er knyttet opp til hvordan man tolker og bruker de regelverkene man har og hvilken måte man opplever at man har ansvaret for den enkelte brukergruppen. Flere utsagn fra informantene viser blant annet at det kan være vanskelig å møte ukjente brukergrupper som rusmiddelavhengige, og at det kan være lettere å avvise dem av bekvemmelighetshensyn når de for eksempel er ruset, fordi man ikke kjenner dem og deres måte å opptre på i en slik situasjon.

Legitimitet er et sentralt begrep i forhold til institusjonell- og nyinstitusjonell teori. Legitimitet hos brukerne, hos politikerne og i befolkningen generelt er viktig for offentlige organisasjoner fordi de forvalter felles verdier og administrerer felles goder. Vil vi ha en



grundigere drøfting av dette begrepet i forhold til NAV når vi i neste kapittel drøfter et konkret eksempel innenfor NAV sin forvaltning i forskningsspørsmål 2, og når vi til slutt skal forsøke å svare på problemstillingen; har den norske velferdsstaten evne og vilje til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet? Her vil vi komme tilbake til forholdet mellom struktur og legitimitet.

#### **5.2.4 NAV - resultat av en nyinstitusjonell prosess?**

Vi sa i forrige delkapittel at vi oppfatter NAV som en organisasjon som ikke er institusjonalisert enda, men at de tre tidligere etatene som er blitt til NAV klart var institusjonaliserte før sammenslåingen til en ny forvaltning startet. Den prosessen som foregår med NAV-reformen mener vi er det som kan kalles en nyinstitusjonell prosess. Vi skal i det følgende forsøke å begrunne dette.

Når det gjelder den nyinstitusjonelle tenkningen står rasjonalitet også sentralt, og vi har vist til Scott i Busch et. al. (2003) som sier at det kun er de institusjonene som oppfattes å være rasjonelle som vil overleve. Meyer og Rowan i Busch et. al. (2003) har knyttet dette med rasjonalitet til rasjonaliserte myter i samfunnet, og det at disse fremstår som institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fordi de tas for gitt. Røvik sier om disse organisasjonsoppskriftene at de spres raskt og medfører likhet mellom organisasjoner, for eksempel i det offentlige. Denne likheten kan søkes, både mellom de tre etatene/tjenestene som gjennom NAV-reformen blir NAV, eller NAV sammenliknet med andre offentlige organisasjoner. Umiddelbart ser vi ingen organisasjon i Norge i dag som kan sammenliknes med NAV, og innenfor rammen av denne avhandlingen har vi valgt ikke å drøfte dette videre mot organisasjoner utenfor Norge.

Vi skal heller ikke gå inn på hvilken type organisasjonsoppskrift som er sentral i forhold til NAV. Det vi mener er interessant å trekke fram prosessen som foregår mellom institusjoner - nyinstitusjonalisering - ny organisasjon og i framtiden ”ny” institusjon.

Meyer og Rowan har sagt at strukturering av organisasjoner avspeiler forestillinger om rasjonalitet som er knyttet til de dominerende myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser. NAVs struktur med to styringslinjer er resultatet av en lang politisk prosess både i regjering og Storting. I en dokumentasjonsrapport om evalueringen av NAV-reformen sies det:

*”... er det helt opplagt at det at Stortinget ikke tok stilling til stat-kommune problematikken da det ba om å få utredet en felles etat i velferdsforvaltningen, var betingelsen for at vedtaket kunne være enstemmig.” (Fimreite 2008:21).*

Denne problematikken som er et så sentralt i grunnlaget for valg av struktur var ikke vurdert og rapporten sier videre at hadde det blitt nettopp det, hadde det aldri foreligget noen enstemmighet. Struktureringen av NAV bygger ut i fra dette ikke på et rasjonelt valg, men på unnfalighet, sies det i rapporten. Blir det da riktig å bruke nyinstitusjonell teori for å belyse strukturen?

Det er muligens ikke det rette tidspunktet å svare på dette før NAV-reformen er ferdig gjennomført. Selv om den viktige forutsetningen om rasjonalitet i forhold til strukturvalg ikke er tilstede, slik vi ser det, vil det først når NAV-reformen er endelig gjennomført være mulig å si noe om denne og om helheten. Først da vil det eventuelt være mulig å sette en nyinstitusjonell merkelapp på det som har skjedd. Men vi mener at det er relevant å se hele prosessen i et nyinstitusjonelt lys, siden det sier noe om nettopp organisasjoners struktur.

### **5.2.5 Noen strukturelle dilemmaer**

Bolman og Deal (2004) har i sitt strukturelle perspektiv trukket fram dimensjonene spenninger og dilemmaer. De sier at dette er viktig både i drifts- og analysesammenheng, og ved valget av struktur for en organisasjon. De har skissert åtte potensielle dilemmaer som vi har beskrevet tidligere, i kapittel 3. Vi vil her se på dem vi mener er mest sentrale i forhold til strukturen i NAV.

Vi har med hjelp av Mintzbergs teori forsøkt å si noe om hva slags struktur NAV har. Vi kom i denne diskusjonen fram til at ”hele NAV” ser ut til å ha trekk av en av typene; divisjonalisert struktur, mens de to styringslinjene hver for seg i lys av denne teorien hadde trekk av to andre strukturer, fagbyråkrati og maskinbyråkrati.

Når Bolman og Deal snakker om strukturelle dilemmaer ser vi at det er relevant å trekke fram det forholdet at det kan eksistere forskjellige strukturene innenfor samme organisasjon, og som igjen kan være ulik den strukturen som eksisterer for hele organisasjonen. De har trukket fram åtte dilemmaer som vi nå skal se litt nærmere på.

Det første dilemmaet er *differensiering kontra integrasjon*. Det er et klassisk dilemma der det i en kompleks rollestruktur kan være vanskelig å opprettholde en fokusert og tett sammenkoblet virksomhet. Regler, politikk og kommandolinjer må suppleres av horisontale strategier. Intensjonen med NAV-reformen var at innbyggerne skulle få 'en dør inn'. Vi har vist til at NAV er en organisasjon med to styringslinjer. De er fysisk samordnet, men domineres av vertikal styring i begge styringslinjene. Politikken og målene defineres fra både lokalt og nasjonalt nivå i tillegg til vedtatte lover og regelverk.

*Luker kontra overlapping*. Her ligger utfordringene i at arbeidsoppgavene og ansvaret ikke er skikkelig fordelt. Det kan føre til at noe faller ut og blir glemt, mens det på den andre siden kan være flere som gjør samme operasjon, men at de gjør det på forskjellig måte. Begge deler blir en utfordring. Vårt fokus er de sosialt utsatte, finnes det luker i NAV hvor de sosialt utsatte faller utenfor? NAV kommune skal gjennom kvalifiseringsprogrammet inkludere de rusmiddelavhengige i ulike arbeidstiltak, og i hovedsak benytte NAV stat sine tiltak til dette formålet. Det finnes imidlertid ikke tiltak hos NAV stat som er spesielt egnet for denne gruppen. På denne måten kan det oppstå en luke i oppgaveløsningen, mellom de aktivitetstilbud som kommunen har og de tiltakene som stat har. Dagsverket er et eksempel på tilbud hvor denne luken er fylt gjennom et samarbeid på tvers av styringslinjene, men det finnes ikke noe fast system for å etablere slike tilbud siden det ikke er noen egen tiltakskategori for slike tiltak i NAV stat.

*Underutnyttelse kontra overbelastning* er spenningen mellom at det enkelte steder i organisasjonen er underutnyttelse av ressursene, mens det andre steder er alt for mye å gjøre. Etablering og drift av tiltak utenfor den etablerte tiltaksmenyen i NAV stat har medført ekstraarbeid for ansatte i etaten. Dette påpekes av flere av våre informanter, og kan bidra til at etaten vegrer seg for å gå inn i denne typen samarbeid med NAV kommune. Dersom dette er årsaken til manglende utvikling av nye tiltak, betyr det at redsel for overbelastning kan ha innvirkning på arbeidet med inkludering av sosialt utsatte.

*Mangel på tydelighet kontra mangel på kreativitet* er spenningsfeltet mellom det å fullt ut forstå hva jobben består i, å kjenne til hva som forventes av en og å evne å tilpasse dette ut i fra situasjonen. Hvis en rolle ikke framstår tydelig nok, kan man lett bli usikker og opptre overbyråkratisk i stedet for å løse en oppgave med smidighet/kreativitet. Vi har tidligere i kapittelet sett på inkluderingsbegrepet og de forskjellige informantenes oppfatning av dette, og vi har vist til funn som sier at de rusmiddelavhengige oppfattes som begge styringslinjene i NAV sitt ansvar. Vi har også vist til at det er en oppfatning av at det tradisjonelt sett har vært den kommunale sosialtjenesten som har hatt mest kunnskap om og jobbet tettest med de rusmiddelavhengige. Målene for NAV om inkludering er de samme for både den statlige og kommunale delen, men ser ut til å oppfattes ulikt. NAV kommune representerer en tradisjon

der det å benytte skjønn er sentralt i møtet med brukerne, mens det innen for den statlige delen er mindre fleksibilitet i dette møtet og blir ofte oppfattet som overbyråkratisk.

*Autonomi kontra innbyrdes avhengighet* er spenningsfeltet mellom det at noen arbeider for selvstendig og finner det ensomt og det at man arbeider så tett sammen at det kan bli svekket av for mye samordning. Vi har ikke funnet mange tegn på at NAV preges av for sterk innbyrdes avhengighet, men vi har fått eksempler på at innbyrdes autonomi kan hindre smidige løsninger. En informant nevnte følgende som eksempel: En klient får foreskrevet behandling hos fysioterapeut for å være i stand til å følge et skoleløp som en del av en atferdsplan i samarbeid med NAV. Klienten har ikke økonomi til denne behandlingen:

*”... og da har ikke jeg rom innenfor mitt regelverk, selv om jeg er med på det legen sier, at om vi betaler dette nå så sparer samfunnet store utgifter, for da klarer han å gjennomføre skolen (...) Men jeg har ingen ytelse å gi som kan gi han disse pengene... nå er jeg avhengig av å gå til sosial, og de må sannsynligvis se på hele hans økonomiske situasjon (...) For det er jo det at vi er to (styringslinjer), ikke sant.”*

En annen utfordring er instruksjonen om at i hver av styringslinjene skal man kunne bruke den andre styringslinjen sine tiltak, men når man ikke har felles IKT-verktøy blir dette en unødvendig utfordring og hindrer smidighet i arbeidet.

*For løs kontra for stram organisering* er en av de kritiske utfordringene når det gjelder struktur sier Bolman og Deal. Er strukturen for løs er det mulig å gå i feil retning eller gå seg bort, og er det for stramt kan det hemme fleksibiliteten. Det med for stram organisering kan være eksempelet som ble gitt i ovenfor om skoleeleven som trengte fysioterapi, men der saksbehandleren ikke hadde virkemidler hos seg for å få det til. Vi ser også parallelle problemstillinger mellom dette dilemmaet og det som kalles *uselvstendig kontra egenrådig arbeidsutførelse*. Her er det sentralt med spennet mellom det å følge regler slavisk og det å løpe fra sitt ansvar. Dette har vi vist til gjennom drøftingen av Mintzbergs strukturer der vi mener å se at NAV stat er mer firkantet og byråkratisk og passer til merkelappen maskinbyråkrati, mens NAV kommune er mer fleksibel og likner på det som kalles et fagbyråkrati.

Det siste Bolman og Deal trekker fram av dilemmaer er *uklare kontra alt for dominerende mål*. Dette er utfordringer som kan være knyttet til at målene man jobber mot ikke er kjent, eller at bare få kjenner dem. På den andre siden kan det være at man arbeider etter mål som er foreldet. Våre funn tyder på, som vi har nevnt, at målsettingene slik de er uttrykt i den strategiske planen for 2006-2011 er oppfattet av informantene, enten de har lest planen eller

ikke. De har vist gjennom svar på andre spørsmål enn de som konkret omhandler den strategiske planen, at målsettingen fra denne er det de jobber etter.

Det å arbeide med inkludering av de mest sosialt utsatte, de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet, er imidlertid et nytt mål for NAV stat i forhold til før NAV-reformen. Spørsmålet er da om virkemidlene de disponerer er tilpasset denne nye utfordringen?

## **5.2.6 NAV i den strukturelle rammen – oppsummering**

I følge Bolman og Deal er det seks grunnantakelser som ligger under den strukturelle rammen. Vi skal gjennom å se på disse grunnantakelsene forsøke å oppsummere drøftingen rundt det vi har trukket fram som kjernen i det første forskingsspørsmålet, nemlig NAV og strukturen i organisasjonen. Vi vil også se på en mulig utfordring i forhold til konkret problemløsning knyttet til samhandling på tvers av de styringslinjene som eksisterer i organisasjonen (strukturen).

*Antakelse nr 1: Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål.*

NAV har flere definerte mål som bygger på virksomhetsideen: ”bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for den enkelte”. NAV har et nasjonalt oppdrag.

*Antakelse nr 2: Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom en klar arbeidsdeling og spesialisering.*

I NAV er arbeidsdelingen i utgangspunktet tydelig gjennom en inndeling i to strukturer og de felles støtteenhetene som finnes. Det er definert klar arbeidsdeling mellom disse to styringslinjene blant annet gjennom de lovene de forvalter. I forhold til effektivitet og yteevne generelt er det for tidlig å si om dette målet er nådd enda fordi NAV-reformen ennå ikke er gjennomført over hele landet. Våre informanter forteller om en utvikling som går i den retningen, men at ting tar tid, og kanskje mer tid enn det som var forventet i utgangspunktet.

Sett i relasjon til et snevrere mål og brukergruppe, slik vi har i denne avhandlingen, har vi funnet at arbeidsdelingen mellom styringslinjene i forhold til de sosialt utsatte ikke er så klar som den ideelt sett skulle være. Og at verktøyene for å løse oppgavene ikke er tilstrekkelige. Dette gjelder både utfordringer knyttet til en tiltaksmeny med tilstrekkelige og relevante tiltak og IKT-verktøy for å kunne utøve arbeidsoppgavene effektivt.

*Antakelse nr 3: Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.*

Samordningen når det gjelder NAV er målet om ’en dør inn’. Samlokaliserte NAV-kontor i hver kommune/bydel der brukerne skal møte opp et sted og få den hjelpen de har behov for.

Denne samordningen skal ikke bare være til fordel for brukeren, den skal også gjøre avstanden kortere mellom de to styringslinjene, ved at de ansatte har felles arbeidssted og felles leder. Innenfor denne ene døren inn er det derimot varierende hvor mye samordning det finnes. Våre kommuner har valgt forskjellig løsning på hva som skal være innenfor denne døren slik de har mulighet til innenfor NAV-loven, og det finnes helt basale utlikheter mellom de to styringslinjene i form av at de ansatte har to arbeidsgivere med ulike lønns- og avtaleverk. På tvers av styringslinjene ser vi tydeligere spor av samordning på de stedene der de har hatt samlokaliserte kontor lengst, og der de har samlet mest mulig innenfor denne 'ene døren'.

*Antakelse nr 4: Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.*

Den rasjonelle grunntanken knyttet til strukturen er kjennetegn ved en profesjonell organisasjon, men også en byråkratisk organisasjon. Vi har med referanse til Weber og ved hjelp av Mintzberg drøftet NAV i forhold til byråkratisk struktur, og mener det er usikkert om strukturen utover å være byråkratisk jfr Weber framstår som en organisasjon med en tydelig struktur jfr Mintzberg.

*Antakelse nr 5: Strukturer må utformes slik at de passer til de forhold organisasjonen fungerer under (bl.a. til målene, teknologien og miljøet).*

NAV er en byråkratisk organisasjon med to styringslinjer. Dette er hovedstrukturen i NAV slik vi ser det og slik vi har tatt utgangspunktet i når det gjelder problemformuleringen i denne avhandlingen. Dannelsen av denne hovedstrukturen skjedde gjennom et enstemmig vedtak i det norske Storting der de nettopp ikke tok stilling til problematikken knyttet til denne modellen med to styringslinjer. Det ser ikke ut som om forholdene slik de er henvist til i denne antakelsen fra Bolman og Deal har vært framme når problematiseringen om strukturen ikke har vært foretatt.

*Antakelse nr 6: Problemer og forskjeller i yteevne skyldes strukturelle mangler og svakheter og kan rettes opp gjennom analyse og omstrukturering.*

To av hovedutfordringene som har vært trukket fram, både av våre informanter og av Riksrevisjonen er problemer knyttet til mangel på adekvat arbeidsverktøy gjennom mangelfullt integrert IKT-system og svakheter knyttet til ulik og manglende kunnskap hos de ansatte. Etter fokus på dette, gjennom Riksrevisjonens rapport og behandlingen av denne i Stortinget, er dette utfordringer som det nå er satt ytterligere fokus på og som det er håp om å få på plass, til tross for at det er mye senere enn det som var intensjonen når NAV-reformen ble lansert.

Vi har gjennom presentasjonen av funn og diskusjonen av dette opp mot teori forsøkt å svare på forskningsspørsmålet om *"Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling av NAV, for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i*

*arbeidslivet?*” Dette forskningsspørsmålet mener vi belyser ”vilje og evne” i problemstillingen.

Vi har funnet at de to styringslinjene, med to atskilte økonomier og ulik kompetanse innenfor styringslinjene kan se ut til å være en utfordring som representerer organisasjonens evne. Oppfatning av begrepet inkludering, hvem som har ansvaret for de rusmiddelavhengige sammen med bruken av skjønn mener vi belyser viljen til organisasjonen.

Bolman og Deals strukturelle ramme har vist oss hvilke utfordringer som ligger i den strukturelle rammen. Vi forholder oss til en organisasjon med byråkratiske kjennetegn slik vi leser Weber, men to ulike typer byråkratisk organisasjon slik vi leser Mintzberg. Vi har sett på organisatoriske spenninger og drøftet dilemmaene som kan oppstå og som vi ser konturer av. Vi har også forsøkt å se på organisasjonen i et institusjonelt lys og prosessen fra tre etater, via en reform til der organisasjonen er i dag. Ut i fra vårt ståsted og sammenholdt de utfordringene som vises tilknyttet strukturen, er NAV en organisasjon som samlet enda ikke kan kalles en institusjon.

Alle de drøftede nøkkelordene og bruken av teori viser det vi mener er svaret på vårt forskningsspørsmål: at strukturen, med en todeling av NAV, spiller en rolle for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet.



## 6. NAV og mulige utfordringer for legitimiteten

For å kunne belyse problemstillingen; ”Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet?”, har vi i vårt andre forskningsspørsmål stilt spørsmål om NAVs legitimitet.

Dette har vi gjort fordi legitimitet er viktig for offentlige organisasjoner. Som vi så i kapittel 2 sier Eriksen (2001) at dette er viktig fordi offentlige organisasjoner gjennom sin tjenesteproduksjon må finne svar på normative spørsmål. De svar organisasjonen gir gjennom sin tjenesteproduksjon er gjenstand for offentlig debatt, og dersom de handlinger som utføres ikke blir motsagt i det offentlige rom er de legitime.

Uten en slik legitimitet vil ikke NAV evne å løse det samfunnsoppdraget den er satt til å utføre. Vilje til å løse oppgaven vil ikke være tilstrekkelig dersom organisasjonen ikke har legitimitet.

### 6.1 Våre funn – forskningsspørsmål 2

For å tilnærme oss dette andre forskningsspørsmålet: ”Skaper bruk av fleksible tiltak og økonomiske insentiver overfor marginaliserte grupper et legitimitetsproblem for NAV i forhold til likhetsprinsippet i norsk velferdspolitik?” har vi tatt utgangspunkt i følgende nøkkelord: målgruppe, tiltak, inkludering økonomiske insentiv og varianter av begrepet legitimitet. Nøkkelordene er valgt i sammenheng med våre case som er tiltak for rusmiddelavhengige hvor økonomiske insentiver benyttes som et virkemiddel og videre om denne praksisen har betydning for NAVs legitimitet.

I dette kapittelet vil vi, som i det foregående først presentere funnene i forhold til forskningsspørsmålet, for deretter å sette funnene opp mot de teoriene vi har valgt å benytte.



### 6.1.1 Målgruppen og tiltakene

For å finne svar på våre spørsmål valgte vi å benytte en casestudie med utgangspunkt i gruppen rusmiddelavhengige som eksempel på en marginalisert, eller utsatt gruppe fordi de har mange av de kjennetegnene utsatte grupper kan karakteriseres ved. Mange i denne gruppen har problemer i forhold til både fysisk og psykisk helse, bolig og arbeid. Bostedsløshet og arbeidsledighet er hyppig forekommende blant gruppen. Som en konsekvens av dette er fattigdom også ofte et kjennetegn for mange av de rusmiddelavhengige. Rusmiddelavhengige har siden rusreformen i 2004 hatt pasientrettigheter, men det er fortsatt knyttet mange sosiale utfordringer til et liv med avhengighetsproblematikk.

Videre har vi som eksempel på inkluderende arbeidstilbud for denne gruppen sett på Dagsverket i Bergen og Trondheim. Disse tiltakene har dannet utgangspunkt for valget av kommuner og informanter for studien. Disse tiltakene er opprettet for mennesker i aktiv rus, de som har et pågående rusmiddelbruk og er eksempler på tiltak etablert på tvers av de to styringslinjene i NAV.

Vi har tidligere vist til at ordinære arbeidsrettede tiltak ikke har den tilstrekkelige fleksibilitet for å fange opp denne gruppen. Årsaken til dette er de regelverk, og den praksis som gjelder for deltakelse. Et rusmiddelproblem, eller en rusrelatert yrkeshemming kan være et kriterium for å bli vurdert som aktuell for denne typen tiltak, men det kreves en viss grad av stabilitet for å beholde plassen over tid. Det har også vært et krav om rusfrihet i disse tiltakene. Ved noen skjermede tiltak hos tiltaksarrangører med kompetanse på målgruppen har det likevel vært en viss aksept for rus i en overgangsperiode mot et rusfritt liv, men dette er unntakene. Som en av våre informanter fra NAV stat uttrykte det i forhold til rusmiddelavhengiges deltakelse i ordinære tiltak:

*”..., men de faller jo fort ut av de statlige tiltakene som er da. Nettopp på grunn av avhengigheten sin. Når de begynner å ruse seg så er det bare ut med en gang.”*

Dette ble bekreftet fra en av informantene fra NAV kommune gjennom et eksempel i forhold til en klient i sosialtjenesten som var forsøkt inn i et statlig tiltak gjennom kvalifiseringsprogrammet. Som det ble sagt: *”..., men det går ikke. For hun ruser seg, og det vet vi at hun gjør. Rusavhengige gjør det, de ruser seg. De jobber ikke.”*

Informantene bekrefter vår oppfatning av at de arbeidsrettede tiltakene som NAV stat har i sin meny ikke egner seg for gruppen rusmiddelavhengige, bl.a. ved å påpeke kravet til rusfrihet ved deltakelse. I forskriften for arbeidsrettede tiltak er målsettingen om arbeid spesifisert i § 1.3 om vilkår for deltakelse i tiltak hvor det heter: *”Før tildeling av tiltak, bør deltakelse i*

*tiltaket vurderes å være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.*” (Forskrift 2008, § 1.3). I retningslinjer for forlengelser av tiltaksperiode, oppstart og avslutning av deltagere i institusjonelle tiltak er det også en bestemmelse om at deltakere skal skrives ut av tiltaket dersom de ikke møter, eller det lar seg gjøre å få dem i gang igjen innen en til to uker fra fraværet startet (Retningslinjer 2010).

Stabilitet i frammøtet er, ved siden av krav om rusfrihet, det som hindrer mange av de rusmiddelavhengige i å delta i NAV stat sine arbeidsrettede tiltak. Som en av våre andre informanter fra NAV stat trakk frem på spørsmålet om hvilke alternativer gruppen hadde hatt dersom Dagsverket ikke hadde vært der:

*”De ville vært prisgitt det ordinære tiltaksapparatet i NAV (...), men der er kravene sånn at de ikke fyller vilkårene. Man vil jo folk skal møte stabilt, men det klarer ikke rusmisbrukerne. Ikke de som er i aktiv rus. Da får de problemer, og kastes ut ganske fort.”*

Eksemplene viser hvordan gruppen utfordrer et system styrt av regler mer enn skjønn, og at gruppen ikke passer inn i de rammene som er lagt for de tradisjonelle arbeidstiltakene.

Dagsverket i Trondheim og Bergen er, som beskrevet tidligere, fleksible arbeidstilbud hvor målsettingen kun er deltakelse i arbeid på dagbasis. Det kreves ikke rusfrihet for deltakelse, kun en dagsform som muliggjør deltakelse i de arbeidsoppgaver som skal utføres. Det er ingen krav til henvisning fra verken NAV stat eller NAV kommune, og det er ingen som har fast plass i tiltaket og man kan derfor heller ikke skrives ut av dette. Dagsverket har ingen målsetting om videreføring til ordinært eller annet arbeid. Deltakere blir orientert om hvilke muligheter som finnes i form av arbeidsrettede tiltak, og får tilbud om bistand til å komme videre dersom de ønsker det, men dette ikke hovedmålsettingen for tiltaket. En av informantene fra tiltaksarrangørenes side understreket at hovedformålet med tiltaket er å tilby en arbeidsplass. Ikke et sosialfaglig tilbud med fokus på videreføring til arbeid eller andre tiltak:

*”... på Dagsverket pusher (vi dem) aldri på at de skal i arbeid eller noe videre. Men de vet at de har muligheten til å ta det opp. Vi har sett at hvis vi begynner å gå inn i det, og være sosialarbeidere (...) det er ikke ønskelig, og de vil ikke ha det. De er på jobb.”*

Vi spurte videre våre informanter om de anså at Dagsverket fyller et behov, og om hvilken effekt det har for de som deltar. Gjennomgående var svaret at det absolutt fyller et behov, og at det har en positiv effekt gjennom økt mestring og derigjennom økt selvtillit og livskvalitet.

Dette er også erfaringer som er gjort i Dagsverket i begge byene. Dette er tiltak som målgruppen evner å benytte, og som bidrar til en økt selvfølelse hos de som møter. Dette kommer også fram i evalueringen av Dagsverket i Bergen som ble gjennomført av Rökkansenteret (Fjær 2006:16).

Noen av informantene uttrykker at det bør være et visst fokus på videreføring av deltakerne til andre tiltak med tanke på arbeid i framtida, men det er også stor enighet om at deltakelse i Dagsverket har en verdi i seg selv, og at det er tilbudet om arbeid på dagbasis som er det viktigste. Som en av våre informanter uttrykte det i forhold til hva dette tilbudet betyr for den enkelte:

*”Det er tydelig at det har en kjempebetydning for mange, og det gir også en effekt for en del ved at de kommer seg videre i andre tiltak og så ut i jobb. Det er jo fantastisk egentlig. Men det har også den betydningen at den enkelte får en bedre livskvalitet, og da er det ikke sikkert at det skal være så voldsomt med resultater ellers.”*

Det særegne for disse tiltakene er at de gir en opplevelse av mestring gjennom deltakelse uten at dette kombineres med sanksjoner eller tapsopplevelser ved manglende stabilitet. Som det ble påpekt i rapporten fra MARY-prosjektet (Schafft og Frøyland 2006) medførte krav om oppmøte og datofestede mål følelse av nederlag for gruppen som deltok i prosjektet. Manglende stabilitet er et av hovedkjennetegnene ved rusmiddelavhengige, og vanskeliggjør derfor deltakelse i tiltak hvor stabilitet er en forutsetning for deltakelse.

De to lavterskel arbeidstilbudene, Dagsverket i Trondheim og Bergen, er bygget over samme lest. Dagsverket i Bergen ble startet i 2004, og Dagsverket i Trondheim ble åpnet for de første deltakerne i august 2008. Begge tiltakene driftes av en tiltaksarrangør, henholdsvis et kommunalt aksjeselskap og et kommunalt foretak, og ble etablert som samarbeidsprosjekter mellom kommunen, NAV og tiltaksarrangøren. Ved etableringen hadde begge tiltakene status som prosjekter, men har i løpet av det siste året har endret status til faste tiltak.

I Bergen kom initiativet fra kommunen gjennom vedtak i deres ruspolitiske handlingsplan, hvor lavterskel arbeidstilbud var spesifisert som eget punkt. I planen foreslås det at Bergen kommune skal samarbeide med Aetat og eventuelt andre organisasjoner for å etablere lavterskel arbeidstilbud med høy grad av fleksibilitet til rusavhengige personer. Begrunnelsen for å etablere et slikt tiltak var at:

*”Arbeid representerer utviklingsmuligheter og sosialt fellesskap. Arbeid er sentralt for menneskers liv og virke fordi arbeid gir identitet og selvfølelse. Arbeid representerer også en tidsstrukturering som gir dagliglivet kontinuitet ved å knytte sammen fortid,*

*nåtid og fremtid. Å utvikle et lavterskel arbeidstilbud til personer som er i en rehabiliteringsprosess og til personer som er aktivt rusbrukende handler om å skape en arena som gir muligheter til å realisere seg som arbeidstaker. Det er et behov for et fleksibelt arbeidstilbud som er tilgjengelig når rusbrukeren vurderer at han/hun kan arbeide. Dette er vesentlig både i en rehabiliteringsprosess og for å stabilisere dagligliv og bedre levekår, og for personer som ikke er i en rehabiliteringsprosess.”*  
(Ruspolitisk strategi- og handlingsplan 2002-2005:45)

Bystyret vedtok planen i juni 2002. Aetat var positiv til opprettelsen av et slikt tiltak, men på grunn av at denne type lavterskeltiltak ikke fantes i deres tiltaksmeny ble det benyttet midler innenfor tiltaket arbeid med bistand (AB).

De tiltak som NAV, og tidligere Aetat, har i sin meny omfatter bl.a. arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) og arbeid med bistand der deltakerne skal ha sin arbeidstrening ute hos ordinær arbeidsgiver. Tiltakene drives av godkjente tiltaksarrangører på oppdrag fra NAV, og finansieres gjennom faste tilskudd pr plass for APS og pr ansatt tilrettelegger for AB. Deltakerne i tiltakene mottar, dersom de ikke har rettigheter i folketrygden, en individstønad fra NAV som utbetales skattefritt hver annen uke.

Løsningen i Bergen, med to AB-stillinger, var i følge våre informanter i NAV stat mulig fordi det var personer i Aetat systemet som ønsket å finne en løsning og fordi det ble kalt et prosjekt. Samtidig møtte prosjektet mye motstand i andre deler av Aetat fordi dette ble sett på som en gruppe mennesker som ikke var deres målgruppe, og det derfor ikke ville bli synliggjort og gi resultater i form av tall i statistikken.

Deltakerne i Dagsverket mottar en økonomisk godtgjørelse for arbeidet som utbetales kontant, skattefritt og uten avkorting i evt. økonomisk sosialstønad eller andre trygdeytelser. Et slikt økonomisk insitament var ønskelig å få til for å motivere de rusmiddelavhengige til å delta. I Bergen ble dette fra oppstart av tiltaket finansiert gjennom utbetaling av individstønad fra Aetat via tiltaksarrangør. Stønaden ble ikke utbetalt til den enkelte deltaker, men som en samlet refusjon til tiltaksarrangør. Ved å finansiere dette gjennom individstønad var det mulig å betale det ut skattefritt, men det innebar en svært fleksibel tolkning av regelverket for denne type stønad, og de regler som gjelder for avkorting av andre trygdeytelser. En slik praksis var ble muliggjort fordi tiltaket var et prosjekt, og ikke en fast ordning.

Trondheim hentet konseptet både med selve tiltaket, Dagsverket, og finansieringsordningen fra Bergen. Her var det tiltaksarrangør som tok initiativ til opprettelsen, og kommunen var positiv til en slik etablering. Initiativet ble møtt positivt i 2. linjen i NAV stat. I den første perioden var også Frelsesarmeen med som samarbeidspartner, men de har senere trukket seg

ut. NAV Sør-Trøndelag valgte en noe annen form på tilskuddene til Dagsverket. Tiltaket har vært finansiert med en AB-stilling, og senere med fem skjermede (APS) plasser i tillegg. Utbetalingen av lønn til deltakeren er også her finansiert gjennom individstønad, men da som refusjon til tiltaksarrangør kun for de deltakerne som har rett til en slik stønad etter regelverket. Overskytende beløp mellom individstønadens dagsats og den faktiske utbetalingen er med på å finansiere lønnen til de resterende deltakerne. Dette er deltakere som allerede har en ytelse gjennom folketrygden, og utgjør ca 40 prosent av alle deltakere i Dagsverket.

Denne formen for refusjon av lønnsmidlene til deltakerne er fra desember 2009 også innført i Bergen, og andelen av deltakere med andre trygdeytelser utgjør også her ca 40 prosent. En slik praksis krever fortsatt en fleksibel tolkning av regelverket både for tilskuddene til AB og APS som finansierer driften, og regelverket for individstønad. I tillegg er det svært arbeidskrevende for NAV som må innregistrere deltakerne i sitt datasystem hver uke, i stedet for en gang ved oppstart av tiltak slik det gjøres for andre institusjonelle tiltak i NAV.

De inngåtte avtalene viser at det er vilje i NAV på fylkesnivå for å få til et slikt tilbud til mennesker med en rusmiddelavhengighet, men at det krever fleksibilitet hos de som forvalter regelverket for å få det til. Det forutsetter også godkjenning fra overordnet nivå i direktoratet dersom det skal videreføres som permanent ordning.

Proessen fram til den løsningen som nå praktiseres fra NAV sin side i forhold til finansiering, er resultat av en lang prosess med mye diskusjon om hvordan dette kan gjøres. Ved overgang fra prosjekt til fast tiltak var det ikke lenger mulig å finansiere tiltaket på den opprinnelige måten fra NAV stat sin side. Dette er gjort klart fra direktoratet overfor fylkesleddet i NAV stat.

Dagsverket er samarbeidsprosjekter mellom NAV stat og kommunen, og det ble fra Bergen kommune i forbindelse med arbeidet med overgang til fast tiltak, gjort en henvendelse til Arbeids- og inkluderingsdepartementet sommeren 2009. Her ble spørsmål om å etablere en løsning hvor registrering av lønn som individstønad for alle deltakere i Dagsverket tatt opp. (Brev fra Bergen kommune 07.07.09)

I svaret fra departementet ble dette avvist, og det ble samtidig understreket at den ordningen som var etablert i prosjektperioden måtte opphøre. I brevet heter det at:

*”Arbeids- og inkluderingsdepartementet ser det ikke som aktuelt å utvikle særordninger for bruk av individstønad for lavterskeltilbud, og praksis med godtgjørelse finansiert over ”AMO-hjelptiltak” kan ikke fortsette.” (Brev fra AID 23.10.09)*

I samme brev påpekes det også at Arbeids- og velferdsdirektoratet har vurdert at bruk av arbeid med bistand (AB) ikke er korrekt, men at finansieringen av tiltaksplassene i Dagsverket bør gjøres som et APS tiltak. (ibid)

I begge byene har etableringen av denne type tiltak vært uproblematisk på kommunal side. Det har vært erkjent et behov for et tilbud til målgruppen, og midler til drift har vært lagt inn i budsjettene for kommunen. I Bergen ble tilbudet vedtatt av bystyret som en del av ruspolitisk strategi- og handlingsplan. Også i Trondheim ble tiltaket politisk vedtatt.

Som tidligere nevnt er det en enklere prosess å iverksette nye, alternative tilbud hos kommunen enn i NAV stat. Som en av våre informanter fra NAV kommune uttrykte det så er det mulig dersom det er politisk vilje og penger nok. Hos NAV stat ser dette ut til å gjelde for fylkesleddet så lenge det kan kalles prosjekt og regelverkene benyttes fleksibelt, men så snart et tilbud skal etableres uten tidsbegrensning kompliserer regelverkene nye løsninger. Tiltakene i NAV stat har klart definerte målsettinger og det medfører unntak og merarbeid dersom disse skal kunne benyttes til andre grupper, og med andre mål enn forutsatt.

Vi stilte spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet om hva som skal til for at det skal etableres nye tiltakskategorier i den statlige tiltaksmenyen, og om det foreligger planer for etablering av lavterskeltiltak med eget regelverk og forskrift. Vi har som tidligere nevnt ikke mottatt svar fra direktoratet på disse spørsmålene. Vår oppfatning er imidlertid, både ut fra egen erfaring og svar fra våre informanter, at det pr dato ikke er planer om å opprette en ny tiltakskategori. Svaret fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet på henvendelse fra Bergen kommune vedrørende bruk av individstønad som godtgjørelse i Dagsverket, understreker også at det fra deres side *”... ikke ser det som aktuelt å utvikle særordninger for bruk av individstønad for lavterskeltilbud”*(Brev fra AID 23.10.09). Våre informanter i NAV stat uttrykker også noe frustrasjon i forhold til at de ikke får klare svar fra direktoratet på hvordan de skal løse praksis i forhold til disse lavterskeltiltakene.

Gjennom etableringen av Dagsverket mener vi det er vist vilje til å etablere tilpassede tiltak for målgruppen rusmiddelavhengige både i Trondheim og Bergen. Dette er gjort ut fra en erkjennelse av at de eksisterende tiltakene ikke passer for denne gruppen, og det derfor har vært nødvendig å utvikle nye, og mer fleksible tilbud. Opprettelsen av tiltakene har også vist at både NAV stat og NAV kommune har evnet å skape et mer inkluderende tiltak for denne

gruppen, men vi har også sett at det spesielt for den statlige delen av NAV har bydd på utfordringer i forhold til de rammevilkårene de er underlagt. Selv om det ble uttrykt noe motvilje internt i NAV, på grunn av at tiltaket ikke ville utslag i måltallene, mener vi det er grunnlag for å si at etableringen av tilpassede tilbud til de rusmiddelavhengige har legitimitet innad i organisasjonen.

### **6.1.2 Inkludering**

Behovet for fleksible arbeidstilbud, som Dagsverket, er erkjent hos alle våre informanter. Begrunnelsen som går igjen er at gruppen rusmiddelavhengige har vanskelig for å benytte andre arbeidsrettede tiltak, men at det er viktig for gruppen å kunne delta i et arbeidsmiljø og få en følelse av mestring og inkludering.

Å delta etter evne er en målsetting i de politiske dokumentene vi har gjennomgått. Fra stortingsmeldingen om arbeid, velferd og inkludering har vi tidligere plukket følgende sitat:

*”Det viktigste vi kan gjøre for å redusere sosiale forskjeller, er å få et reelt mer inkluderende arbeidsliv. Vi vil arbeide for et arbeidsliv med plass til ulike mennesker, der alle gis mulighet til å delta etter evne.” (St.meld.nr.9 2006-07:13)*

Kvalifiseringsprogrammet er det enkelttiltaket som i hovedsak skal møte behovet for arbeidsinkludering for de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Dette er også trukket fram i satsingen for å avskaffe fattigdom, hvor det påpekes at gruppen rusmiddelavhengige ofte står langt fra arbeidsmarkedet. I handlingsplanen mot fattigdom vises det videre til regjeringens satsing gjennom en opptrappingsplan for rusfeltet:

*”Planen skal omfatte tiltak og strategier på alle deler av rusfeltet, herunder forebygging, behandling og rehabilitering/oppfølging. Det skal også legges til rette for et faglig løft gjennom mer forskning og en styrking av kompetanse i tiltaksapparatet.” (Handlingsplan 2006:22)*

Og videre at:

*”Utgangspunktet er at det ordinære tiltaksapparatet også skal være tilgjengelig for personer med rusmiddelproblemer”. (ibid:22)*

I opptrappingsplanen for rusfeltet sier daværende helseminister Sylvia Brustad i forordet til meldingen at ”*Personer med rusmiddelavhengighet skal gis mulighet til arbeid, sosial inkludering og til reintegrering i nærmiljøet*”. (Opptrappingsplan 2007:7). Planens satsingsområder settes i sammenheng med regjeringens satsinger mot fattigdom og om inkludering, og det poengteres at gjennom den nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil det åpne seg muligheter til bedre oppfølging og mer helhetlige tilbud til målgruppen.

Satsingen på kvalifiseringsprogrammet vil, i følge opptrappingsplanen, kunne gi de rusmiddelavhengige flere muligheter til å delta i arbeidslivet og i andre aktiviteter. Under en kapitteloverskrift om et mangfoldig og fleksibelt tiltaksapparat beskrives kvalifiseringsprogrammet, og det gjentas fra forordet at gruppen skal gis muligheter til sosial inkludering og deltakelse i sitt nærmiljø. Dette skal gjøres ut fra den enkeltes behov og mål. Videre heter det at:

*”Dette omfatter tilbud om arbeid, arbeidsrettede tiltak,(...), lavterskel arbeidstiltak, fritidsaktiviteter og gode væresteder.”* (Opptrappingsplan 2007:43)

De ulike politiske dokumentene som omhandler målgruppen rusmiddelavhengige, arbeid og inkludering ser derfor ut til å ha et felles mål om at også denne gruppen skal gis en mulighet i arbeidslivet ut fra sine egne forutsetninger. Dette skal vår velferdsstat legge til rette for og Arbeids- og velferdsetaten er det verktøyet som skal gjennomføre dette målet.

For å se nærmere på hvordan NAV har som mål å løse oppgaven med inkludering også av de sosialt utsatte har vi tatt utgangspunkt i Arbeids- og velferdsetatens strategiske plan for perioden 2006 – 2011. Hvordan gjenspeiles de politiske målsettingene i denne planen? Arbeids- og velferdsetaten utgjør den statlige delen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Strategiplanen er utarbeidet for NAV stat, men trekker oss inn målsettingen for hele forvaltningen i deler av planen.

Arbeids- og velferdsetatens visjon er ”Vi gir mennesker muligheter!”, og to samfunnsmessige funksjoner som etaten skal sikre er mulighet for arbeid for flest mulig og mulighet for meningsfull aktivitet for mennesker med spesielle behov (Strategiplan:2). Men hvordan etaten vil sikre disse mulighetene for sosialt utsatte og rusmiddelavhengige spesielt må vi gå videre i planen for å forsøke å finne.

Som vi har sett ut fra de erfaringer som er gjort i de to kommunene hvor det er opprettet lavterskel arbeidstiltak har dette vært mulig gjennom samarbeid mellom de ulike styringslinjene i NAV, og gjennom en fleksibel tolkning og bruk av NAV stat sine regelverk.



Løsningsdyktighet er en av de tre verdiene som planen nevner, og her presiseres det at godt samarbeid er nødvendig og at:

*”Vi må også ha kreativitet og handlekraft nok til å gjennomføre de tiltak som er riktige, mulige og nødvendige.” (Strategiplan:4)*

Hovedmålene i planen er bl.a. flere i arbeid og færre på stønad, samt god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov. Disse målene er presisert ved at det er viktig å bidra til at også de som vanskelig vil kunne inkluderes i arbeidslivet også gis en mulighet, og at fokuset skal ligge på brukeren. (ibid:5)

NAV er et av velferdsstatens virkemidler for gjennomføringen av de politiske mål som besluttes. Dette gjenspeiles også i strategiplanen, og nevnes spesielt i sammenheng med de strategiske utfordringene hvor det heter under punktet om nye tjenester:

*”Det skal videreutvikles nye tjenester i tråd med endringer i arbeids- og velferdspolitikken. (...) og etatens virkemidler skal videreutvikles i henhold til Arbeids- og velferdsmeldingen.” (ibid:7)*

Rusmiddelavhengige nevnes, slik vi tidligere har vært inne på ikke som særskilt gruppe i strategiplanen, heller ikke lavterskel arbeidstilbud er omtalt spesielt. Slik vi tolker strategiplanen er de intensjoner som ligger i de politiske dokumentene fra regjering og Storting i forhold til arbeid og inkludering førende for det arbeidet etaten skal utføre.

I intervjuene med ansatte i NAV stat og NAV kommune henviste vi i en del av spørsmålene til strategiplanen. Vår oppfatning i denne sammenheng var at flertallet av informantene ikke nødvendigvis kjente til strategiplanen spesielt, men samtidig fikk vi et klart inntrykk av at innholdet i planen var svært godt kjent av alle informantene. Det ble i flere sammenhenger henvist til etatens- og forvaltningens oppgaver nettopp slik de er formulert i strategiplanen. Innholdet og målsettingene synes derfor godt kjent hos både de ansatte innenfor NAV-systemet, og de nærmeste samarbeidspartnerne.

Gjennom de dokumentene vi har gjennomgått har vi fått en oppfatning om at viljen til inkludering av sosialt utsatte er tilstedet, men at det kan være vanskelig å gjennomføre dette i praksis innenfor NAV stat sine regelverk dersom disse blir utfordret.

Kvalifiseringsprogrammet er, som tidligere omtalt, det som ser ut til å være hovedvirkemiddelet for NAV i forhold til å inkludere de som står lengst fra arbeidslivet. Dette er et tett samarbeid mellom de to styringslinjene innefor NAV, og tilpasning av tjenester til

den enkelte brukers behov. Dette programmet trekkes også ofte fram av våre informanter i forbindelse med spørsmål om hvordan målsettingen i strategiplanen operasjonaliseres, og om målene påvirker mulighetene for utvikling av løsninger i samarbeid med for eksempel kommunene.

Fra tiltaksarrangørenes side ble det svart at kvalifiseringsprogrammet kan gi en åpning for tilpassede tiltak for målgruppen, men at det så langt ikke har vært gjort noe spesielt for å inkludere de rusmiddelavhengige. Det påpekes fra en av informantene at det har vært gjort mye bra for å utvikle nye tilpassede tiltak for andre grupper, som innvandrere og personer med psykiske lidelser, men at de rusmiddelavhengige ikke har fått en tilsvarende oppmerksomhet så langt.

Fra NAV kommune ble det understreket at det er et økt fokus på oppfølging av denne gruppen nå i forhold til tidligere, hvor dette ikke ble ansett som arbeidsetaten (nå NAV stat) sitt ansvar. Men det sies også at tiltakene er for dårlig tilpasset denne gruppen, og mulighetene for samarbeid er begrenset fordi styringssignalene kommer enten fra statlig eller fra kommunal side. Som en annen informant fra NAV kommune uttrykte det:

*”... det er de marginaliserte gruppene vi sliter med. Det å lage en strategisk plan, en strategi og målsetting, kontra det å snu tjenesteapparatet, inklusiv de som skal være det utøvende leddet, det er et ganske stort sprang.”*

Men NAV stat får positiv omtale fra kommunal side for viljen til å gjøre noe. Som flere av våre informanter understreket så er det mange gode folk og mye god vilje i NAV stat, men som en informant fra den kommunale 1. linjen uttrykte det:

*”Det er mye god vilje i NAV, og det brukes utrolig mye penger i systemet der. Så det er ikke pengemangel, det er mer innsiktsmangel som krøller ting til.”*

Informantene fra NAV stat svarte på vårt spørsmål om muligheten for å utvikle nye løsninger at det i 1. linjen er mulig å tilpasse de tilbudene som allerede eksistert gjennom å tøyne regelverket og utøve en kreativ saksbehandling. Hvis dette ikke er mulig eller tilstrekkelig, så kan det etter en kartlegging av behovene kjøpes inn nye tiltak gjennom anbud.

Ut fra den kunnskapen vi har fått gjennom dokumentene vi har gjennomgått, og intervjuene med våre informanter, ser vi en vilje til å inkludere de rusmiddelavhengige i tiltak. Dette er spesielt vektlagt i ulike plandokumenter fra nasjonale myndigheter, og kan derfor oppfattes som et klart politisk mål. Det synes likevel åpenbart, også i denne sammenhengen, at mulighetene er begrenset i den statlige delen av NAV ut fra de rammevilkår de må forholde

seg til. De politiske føringer er ikke fulgt opp med endringer innenfor disse som muliggjør slike etableringer uten en ”kreativ tolkning” av regelverkene. Den viljen til å inkludere sosialt utsatte som fremkommer, mener vi imidlertid viser at dette har legitimitet både internt i NAV, og blant de politiske myndigheter som utformer politikken på dette området.

### **6.1.3 Om bruk av økonomiske insentiver**

Deltakere i NAV sine ordinære tiltak mottar enten arbeidsavklaringspenger eller en individstønning når de deltar i tiltak. Denne økonomiske ytelsen medfører avkorting i eventuell økonomisk sosialhjelp, og arbeidsavklaringspengene er skattepliktig. Størrelsen på det beløp som utbetales er for arbeidsavklaringspenger beregnet ut fra tidligere inntekt, eller en minstesats i forhold til alder. Individstønning utbetales som en dagsats tilsvarende kr 290,- pr dag for personer over 19 år, og noe mindre for yngre deltakere. Denne stønningen trekkes for dager med fravær. Deltakere i kvalifiseringsprogram mottar en kvalifiseringsstønning som også beregnes i forhold til et grunnbeløp i folketrygden og er skattepliktig. Også denne ytelsen avkortes i forhold til annen inntekt og samordnes med evt. økonomisk sosialhjelp.

Dagsverket i Trondheim og Bergen utbetaler en økonomisk godtgjørelse på kr 50,- pr time, maks kr 200,- pr dag til deltakerne for arbeidet de utfører. Dette utbetales kontant når dagens arbeid avsluttes, og det trekkes ikke skatt, eller medfører avkorting i andre offentlige ytelser vedkommende måtte ha. Som nevnt over har dette vært gjennomført ved at tiltaksarrangør, som står for utbetalingen, har fått dette refundert fra NAV stat som individstønning. Ordningen har vært omdiskutert fordi den ikke faller inn under de regler som gjelder for utbetaling av individstønning, og dermed har medført merarbeid for NAV stat. Slik det fungerer i begge byene i dag er det dessuten fortsatt noe uklar med hensyn til beskatning. Denne ordningen utfordrer også den grunnleggende praksis i NAV der lønnsinntekt skal gi en avkorting i passive stønader.

### **6.1.4 Hvilken betydning har utbetaling av lønn for tiltaket og deltakerne?**

Begrunnelsen for at en har valgt å gi en slik økonomisk kompensasjon til deltakere i Dagsverket når dette ikke gis andre grupper i andre arbeidsrettede tiltak i regi av NAV stat er todelt. Hovedbegrunnelsen for denne ordningen er å motivere deltakere til å benytte Dagsverket, ut fra en antakelse om at de ikke ville ha møtt til arbeid dersom dette ikke ga et umiddelbart økonomisk utbytte. En opplevelse av å delta i et arbeidsliv hvor det gis en

økonomisk godtgjørelse for det arbeidet som er utført, slik det er i det ordinære arbeidsliv, er viktig for den enkeltes opplevelse av å bli verdsatt. Alle oppdrag Dagsverket påtar seg, med noen få unntak, utføres for offentlige eller private kunder. Oppdragene prises og betales av den enkelte kunde.

I følge evalueringen av Dagsverket i Bergen delte gruppen som ble intervjuet seg i to i forhold til hva som var viktigst for å møte på jobb i Dagsverket. Omtrent halvparten mente pengene var det viktigste, den andre halvparten at det sosiale, og mestringsfølelsen som det viktigste. (Fjær 2006:27) Det sies imidlertid at utbetaling nok har vært medvirkende til at mange møter den første gangen, selv om andre faktorer etter hvert som de har blitt kjent er viktigere.

Praksisen med et slikt økonomisk insitament for gruppen rusmiddelavhengige for å delta i et arbeidstilbud innebærer en forskjellsbehandling i forhold til andre grupper som deltar i tiltak. Andre tiltak tilbyr fast plass, og tilhørende sosial- og atføringsfaglig bistand, men alle ytelser som utbetales for slik deltakelse samordnes med andre ytelser. Vi har i vårt andre forskningsspørsmål stilt spørsmål om dette skaper et legitimitetsproblem for velferdsstaten, og på bakgrunn av dette spurte vi våre informanter om hvilken betydning denne kontante lønnsutbetalingen har for deltakerne i Dagsverket.

Samtlige informanter mente at lønnen i Dagsverket er av vesentlig betydning for deltakelse i tiltaket. I følge vår informant i 2. linjen i NAV stat har det i Sør-Trøndelag blitt etablert lignende tiltak i mindre kommuner utenfor Trondheim hvor det ikke utbetales lønn, men det ble understreket at forholdene på mindre steder medfører at lønn kanskje ikke er så viktig. I en større by vil det økonomiske spille en større rolle, og det er ikke ønskelig å ta vekk dette økonomiske insitamentet ved Dagsverket i Trondheim.

Våre informanter fra tiltaksarrangørene uttrykte at lønnen er svært viktig for å opprettholde tiltaket, og at det er svært viktig for å motivere deltakerne til å komme. Lønnen er viktig for følelsen av verdighet fordi du får noe igjen for å bidra, slik det er overalt ellers i samfunnet. Begge tiltaksarrangørene mener at det sosiale fellesskapet og det å ha noe meningsfylt å gjøre også er en viktig årsak til at folk jobber på Dagsverket, men dette er ikke nok for å motivere til frammøte over tid. Som en av informantene beskrev det:

*”Jeg tror ikke folk ville ha kommet om de ikke fikk betalt. Da hadde tiltaket fremstått som en avansert varmetue.”*

Viktigheten av at tiltaket framstår som en arbeidsplass, og ikke som en aktivitet, og at lønnen er med på å legitimere dette, ble også trukket fram av flere av våre informanter. Mange har et

bilde av, og et ønske om å være i arbeid. Lønnen er derfor også viktig for den enkelte deltakers følelse av å bli verdsatt.

*”Det er viktig at det gjøres arbeid, at det er arbeid. Og når du er på arbeid så skal du ha lønn. Hvis ikke ville det bli opplevd som en aktivitet eller som et vilkår eller en motytelse på sosialhjelp eller noe sånt.”*

At lønnen utbetales kontant som en direkte godtgjørelse for arbeidet ved slutten av hver dag anses som vesentlig for den gruppen som benytter Dagsverket. Denne automatiske responsen ved avslutning av arbeidsdagen øker følelsen av å bidra som arbeidstaker. Og som en annen informant uttrykte det:

*”Den (lønnen) er veldig avgjørende. Dette er jo folk som ikke har penger(...) men de er faktisk på jobb og ruser seg ikke, i hvert fall noen timer. Lønnen legitimerer at de er sånn som andre mennesker, selv om lønnen er lav.”*

I denne sammenheng viste informantene fra 1. linjen i NAV kommune til den tidligere praksis med utbetaling av motivasjonspenger ved deltakelse i tiltak. Disse ble utbetalt kontant ved ukeslutt, og ble sett på en direkte belønning for det arbeidet som var utført. Den direkte utbetalingen ga også deltakerne en følelse av å ha litt ekstra, og ble av saksbehandlerne i sosialtjenesten sett på som et viktig insitamant for å få klienter i arbeidsrettet aktivitet.

At pengene er viktig for en målgruppe som i stor grad lever fra hånd til munn er naturlig, og frammøte på Dagsverket speiler datoene for andre trygdeutbetalinger. Om pengene blir brukt til mat eller dop vet vi ikke, som en av informantene sa, men de hadde mottatt meldinger fra politiet om en nedgang i kriminaliteten i Trondheim etter oppstart av Dagsverket og gatemagasinet Sorgenfri. I følge evalueringsrapporten om Dagsverket i Bergen melder også deltakerne selv om mindre kriminalitet og rus de dagene de er i jobb.(Fjær 2006:26f)

Praksis med en utbetaling av kontantlønn anses altså som viktig for å motivere deltakerne til å møte opp og delta i arbeidet ved Dagsverket. Det er også stor enighet i informantgruppen om at dette er med på å gi den enkelte en økt følelse av verdighet gjennom en direkte belønning for den innsatsen de yter. På bakgrunn av dette mener vi det viser at ordningen har legitimitet hos de som arbeider med inkludering av denne gruppen. Hvorvidt dette oppfattes som legitimt når det settes opp i mot at andre grupper som ikke får denne fordelene, har vi forsøkt å få svar på gjennom direkte spørsmål til informantene.

### **6.1.5 Oppfattes en slik insitamentsordning urettferdig?**

Hvordan oppfattes så dette av andre deltakere i andre tiltak som ikke mottar en slik ytelse, og som opplever en avkorting i basisytelsene fra NAV ved deltakelse i arbeidsrettede tiltak? Vi har ikke intervjuet deltakere i slike tiltak, men stilte følgende to spørsmål til våre informanter; *Opplever denne formen for økonomisk insentiv urettferdig i forhold til andre grupper som ikke har et slikt tilbud?* og *Opplever du reaksjoner på at noen får en slik tilleggsytelse, mens andre ikke har samme mulighet?*

Ingen av våre informanter fra NAV meldte om reaksjoner fra andre på ordningen med en skattefri lønn uten avkorting til deltakerne i Dagsverket. De aller fleste påpekte at dette ble forstått, og at de som ikke mottok en slik stønad i sine tiltak heller ikke ønsket å være i samme situasjon som de rusmiddelavhengige som Dagsverket er til for. Det ble også påpekt at for de fleste andre vil de økonomiske forholdene være bedre totalt sett, og at det i andre tiltak blir gitt oppfølging og bistand til å komme seg videre.

I Bergen ble det henvist til vedtaket i bystyret om å unnta lønnen i Dagsverket fra samordning med sosialhjelpen ble *"applaudert tverrpolitisk over hele linja"*. Dette vedtaket, og praksis ved Dagsverket blir også henvist til som en god ordning når tiltak for andre grupper diskuteres.

I NAV stat sin 2. linje var det ikke mottatt noen reaksjoner på denne forskjellsbehandlingen av deltakere som er i ulike tiltak, men dette ble delvis forklart med at ordningen var lite kjent, og at det derfor muligens kunne komme reaksjoner etter hvert.

Tiltaksarrangørene derimot meldte om enkelte reaksjoner fra deltakere i andre tiltak på den forskjellsbehandlingen. Særlig fra deltakere i det varig tilrettelagte arbeidstilbudet (VTA) hvor deltakerne i utgangspunktet er uføretrygdet og mottar en bonuslønn ved siden av. Denne bonuslønnen er mindre enn i Dagsverket og det betales skatt av den. Begge tiltaksarrangørene har slike VTA tiltak hvor det også er ansatt tidligere rusmiddelavhengige, og enkelte deltakere har truet med å slutte og så begynne på Dagsverket i stedet. Det ville gi dem en høyere inntekt. Også i Bergen har tiltaksarrangør mottatt noen reaksjoner, som informantene der beskrev reaksjonene som både positive og negative. De negative hadde vært mest spørrende i formen.

Fra egen erfaring med arbeid i forhold til arbeidstrening vet vi at det kan være vanskelig å motivere for eksempel personer under legemiddelassistert rehabilitering å gå over fra en deltakelse i Dagsverket og inn i andre ordinære tiltak på grunn av økonomien.

Rusmiddelavhengige har ofte en relativt kort horisont i forhold til både økonomi og planer for øvrig, og det kan være vanskelig for enkelte å se fordelene ved en fast plass i et ordinært tiltak i forhold til en rask økonomisk gevinst ved deltakelse i Dagsverket.

Oppsummert gir informantene inntrykk av at denne forskjellsbehandlingen av deltakere i Dagsverket i forhold til andre tiltaksdeltakere ikke er problematisk. Den har aksept både politisk og internt i NAV som nødvendig og hensiktsmessig for å kunne bidra til en arbeidsinkludering av gruppen rusmiddelavhengige som er i en aktiv russituasjon. Også her mener vi å finne at ordningen har legitimitet i NAVs organisasjon, i tillegg viser de vedtak som er fattet at den har legitimitet hos lokalt folkevalgte. Igjen viser dette at det finnes vilje til å etablere tiltak som virker inkluderende på sosialt utsatte, og at det er utvist en evne på lokalt nivå til å få dette til.

## 6.2. Funn i et teoretisk lys

I de forutgående delkapitlene har vi presentert funn fra intervjuene og dokumentene vi har undersøkt. I dette delkapitlet vil vi se disse funnene i forhold til bakgrunnsinformasjonen som vi presenterte i kapittel 2, samt gjøre en analyse av materialet i forhold til de teoriene vi har beskrevet i kapittel 3, teorikapitlet. Vårt andre forskningsspørsmål er: *”Skaper bruk av fleksible tiltaksløsninger og økonomiske insentiver overfor marginaliserte grupper et legitimitetsproblem for NAV i forhold til likhetsprinsippet i norsk velferdspolitik?”*. Kjernepunktet i spørsmålet dreier seg om NAVs legitimitet i forhold til målet om inkludering av sosialt utsatte, spesielt knyttet opp mot to sentrale områder i arbeidet med gruppen rusmiddelavhengige. Disse to områdene er; etablering av nye, fleksible tilbud i forhold til den etablerte tiltaksmenyen, og bruk av økonomiske insentiv som motivasjonsfaktor for å nå målgruppen rusmiddelavhengige.

Vi har valgt å se problemstillingen og forskningsspørsmålene i lys av blant annet institusjonell teori. I forhold til denne teorien og temaet legitimitet skal vi ta for oss Suchman og hans tilnærming til, og oppdeling av dette begrepet. På bakgrunn av dette ser vi så på NAV og mulig legitimitetsproblem i forhold til den rådende grunntanke i Norge om et likhetsprinsipp. I tillegg til Suchman vil vi ta utgangspunkt i to andre tilnærminger til begrepet legitimitet. Vi vil se til Weber som også ble diskutert i forhold til teori om byråkrati og til Eriksen som også er presentert i teorikapitlet.

Vi har presentert Dagsverket i Trondheim og Bergen som fremstår som vellykkede prosjekt for inkludering av gruppen rusmiddelavhengige. Flere både små og store kommuner har

innført liknende tiltak og det er også etablert tilsvarende tiltak for andre målgrupper som for eksempel innenfor psykiatri. Prosjektene i Trondheim og Bergen er begge gått over i en driftsfase der det har vært benyttet stor fleksibilitet fra NAV stat for å finansiere de enkelte plassene. Denne fleksibiliteten blir påpekt av flere av våre informanter, spesielt i 2. linjen både i NAV stat og NAV kommune, men det blir også understreket at det er hos NAV stat utfordringen har ligget.

I forbindelse med arbeidet for å finne tilfredsstillende varige løsninger for Dagsverket i Bergen, i overgangen fra prosjekt til fast tiltak beskrev NAV stat det på følgende måte i et notat:

*”Dagsverket (...) har vært et forsøksprosjekt – og som sådan et svært vellykket et! Med sterk løsningsdyktig pragmatisme i etableringen av prosjektet fant man fungerende, alternative løsninger for en rekke forhold, så som tiltaksfinansiering, utbetalings- og refusjonsordninger (...), osv. Anything goes i slike prosjekter – det samme gjelder imidlertid ikke for implementering av Dagsverket som arbeidsrettet tiltak i ordinær drift.”* (Notat fra NAV Hordaland 2009b)

Slik vi viste til i kap 2 er det flere forskere som har stilt spørsmål om gruppen rusmiddelavhengige er i stand til å nyttegjøre seg NAVs ordinære tiltak, bl.a. fordi regelverkene er for lite fleksible for å kunne lage tilpassende ordninger (Schafft og Frøyland 2006:viii), og fordi det i det hele tatt stilles spørsmål om gruppen vil kunne profitere på deltakelse i disse (ECON 2006:27).

I forhold til bruk av økonomiske insentiver viste Fjær (2006) at lønnen som ble utbetalt i Dagsverket var for ca halvparten den viktigste årsaken til at de deltok. For den andre delen var dette også viktig, selv om de vektla andre ting sterkere.(Fjær 2006:27)

### **6.2.1 Legitimitet gjennom Suchmans briller**

Vi har vist til Suchman og at han har tatt utgangspunkt i institusjonell teori i sitt arbeid i forhold til legitimitetsbegrepet. Han har definert legitimitet som en: *”generalisert antakelse om at spesielle handlinger er ønskelig og akseptable innenfor et sosialt konstruert system av normer, verdier, tro og definisjoner.”* Suchman (1995:574). Suchman har også sagt at en slik definisjon av begrepet ikke er nok, og at det finnes andre typer legitimitet. Han deler legitimiteten inn i fire hovedkategorier: pragmatisk, legal, normativ og kognitiv legitimitet. Vi følger i det videre disse kategoriene.



*Pragmatisk legitimitet* er knyttet til et nytteperspektiv og verdiskapning. NAVs oppdrag har vi tidligere valgt å definere ut fra et punkt hentet fra deres strategiske plan, nemlig ”å bidra til bred deltakelse i arbeid og samfunn og til økonomisk trygghet for den enkelte”. Dette er virksomhetsideen i den strategiske planen for perioden 2006-2011, og måloppnåelse her vil derfor være sentralt. Her kan det være ulik oppfatning ut i fra hvem man spør, en bruker, for eksempel en rusmiddelavhengig, en politiker som er bestilleren av NAV sine tjenester på vegne av innbyggerne eller menigmann som har lest, eller hørt om ”noen” som har ulike historier å fortelle om sitt møte med NAV. I forhold til nytteperspektivet i den pragmatiske legitimiteten, er effektivitet og produksjon av belønninger til interessentene en faktor. For NAV kan dette bl.a. defineres som produksjon av arbeidskraft til markedet, og innsparing av offentlige midler gjennom å føre mennesker over fra et passivt stønadsmottak til arbeid.

Flere av våre informanter uttrykte at det i NAV stat var et stort fokus på måltall, og rapportering på antall i tiltak og antall videre til arbeid. Det ble også fra en informant i 2. linjen i NAV stat påpekt at etableringen av Dagsverket hadde møtt motstand i organisasjonen på grunn av at deltakelsen ikke ville vises i måltall og rapporterte resultater. Et slikt fokus mener vi er et eksempel på pragmatisk legitimitet, hvor belønning til interessentene i form av kvantitative resultat kan gå ut over de mål som innebærer mindre målbare resultater.

*Legal legitimitet* er knyttet til om lover og regler som er etablert i samfunnet blir fulgt. Vi har tidligere vist til lovverket som er grunnlaget for NAV og for de tjenestene NAV leverer. Vi har i den forbindelse vist til at i den ene styringslinjen i NAV, den kommunale er det å bruke skjønn en sentral vurderingsmåte i det å møte de som har behov for hjelp. Det er rom for å bruke skjønn innenfor den andre styringslinjen også, den statlige, men våre informanter har gitt oss inntrykk av at det er en vesentlig større bruk av skjønn, og trygghet for å bruke dette skjønnet innenfor den kommunale styringslinjen. Årsaken til dette hevdes å være at man i NAV stat er mindre trygg med å utøve dette skjønnet. Kan denne vegringen i forhold til å bruke regelverket slik det er utformet, med å bruke skjønn aktivt, være med å påvirke NAVs legitimitet generelt? Vi stilte ikke spørsmålet konkret i vår undersøkelse, og det var heller ikke noe mål å undersøke den generelle legitimiteten til NAV. Vi forsøker å konkretisere dette mer i de kommende avsnittene gjennom å vurdere de andre kategoriene til Suchman. Fokuset på oppfyllelse av måltall, sammen med svært detaljerte regelverk for arbeidsrettede tiltak, gir oss en pekepinn på at NAV stat på nasjonalt nivå er opptatt av den legale legitimiteten, og at dette også preger etaten lokalt. Et slikt fokus kan også forklare usikkerheten omkring bruk av skjønn.

*Normativ legitimitet* er den neste kategorien. Sett i relasjon til diskusjonen i forrige avsnitt, kan også skjønnsbruk knyttet opp mot legitimitet være aktuelt å diskutere i forhold til den normative legitimiteten. Normativ legitimitet er når handlinger som utføres ligger innenfor

aksepterte normer. Her kan vi også trekke inn Eriksen, som vi refererte innledningsvis i dette kapitlet. Han peker på det faktum at en av oppgavene i offentlige organisasjoner er å finne legitime svar på normative spørsmål. Suchman har delt denne normative kategorien inn i legitimitet knyttet til konsekvensene av handling, teknikker og prosedyrer, strukturer som er etablert i organisasjonen – finnes det spesielle strukturelle særtrekk? Samt leders personlighet. Vi ser bort fra kategorien leders personlighet, da dette ligger utenfor det som er avhandling problemstilling.

*Konsekvens av handling* henger sammen med diskusjonen om skjønn og legitimitet, slik vi har vist over, men det gjelder ikke bare skjønnsette utøvelse i behandlingen av individuelle saker. Vi har i kapittel 5 vist til at etableringen av Dagsverket er et eksempel på utøvelse av skjønn i 2. linjen gjennom en fleksibel tolkning av regelverket. Konsekvens av handling kan derfor innebære en fravikelse av de målsettinger som er lagt om inkludering i arbeid, også for de mest utsatte. Ved å unnlate å etablere tiltak som inkluderer for eksempel de rusmiddelavhengige i tiltak, slik underveisevalueringen av kvalifiseringsprogrammet viser (Legard et.al. 2009), vil konsekvensen være at noen ikke får et tilbud som virker inkluderende. Dette vil kunne svekke NAVs legitimitet overfor denne gruppen, og overfor politikere og omgivelsene for øvrig, samtidig som brudd på regler og forskrifter kan svekke legitimiteten. Forvaltningen av offentlige midler krever at midlene benyttes på den måte det er vedtatt at de skal brukes. Med disse to mulighetene for svekket eller styrket legitimitet kan det hevdes at NAV står overfor et forvaltningsmessig dilemma i forhold til oppgaven om inkludering av sosialt utsatte grupper i arbeidslivet.

*Teknikk og prosedyrer* betyr måten ting utføres på. Dette mener vi er den av kategoriene som passer best med Dagsverket som unikt tiltak, og det at det betales ut lønn på helt særskilte vilkår sammenliknet med andre tiltak. Her har man gjennom en forståelse av målgruppen valgt å skape et tiltak som er tilpasset denne. Det er tatt hensyn til hvordan enkelte karaktertrekk ved rusmiddelavhengige spiller inn på muligheten til å forholde seg til de kravene som hører med til det å stå i et vanlig arbeidsforhold, og den motivasjonen det er å betale ut lønn ved arbeidsdagens slutt.

Det særegne med Dagsverket er at de er basert på fleksibelt oppmøte, og deltakerne mottar en økonomisk godtgjørelse for det arbeidet de gjør som utbetales kontant, skattefritt og uten avkorting i evt. økonomisk sosialstønad eller andre trygdeytelser. En slik ordning finnes ikke i andre tiltak i regi av NAV stat. Der er det krav til fast oppmøte og ingen lønn i hånda ved arbeidsdagens slutt. Spørsmålet som reiser seg er da selvsagt om det er riktig å forskjellsbehandle deltakere i ulike tiltak og målgrupper på denne måten? Og videre, er denne praksisen med å påvirke NAVs legitimitet at man behandler en marginalisert gruppe annerledes enn andre?

Alle våre informanter gir helt klart uttrykk for at Dagsverket er et tiltak som passer målgruppen. I ovennevnte notat fra NAV stat i forbindelse med videreføringen av Dagsverket som permanent tiltak understrekes flere ganger kvaliteten i, og behovet for denne typen tiltak:

*”Prosjektet har vært en suksess. Dagsverket er et arbeidstilbud basert på et realistisk bilde av hva som er realistiske mål og krav til målgruppa, individuelt tilpasset og tilrettelagt den enkelte deltakers ønsker og arbeidsevne; tiltaket bidrar til å bedre mestring, selvfølelse, verdighet, helse og livskvalitet. Intet mindre.”* (Notat fra NAV Hordaland 2009a)

Utfordringen ligger imidlertid i forhold til *”... å videreføre tiltaket ”i linja” på en faglig og forvaltningsmessige god måte, hvilket i all hovedsak dreier seg om å finne hensiktsmessige ordninger for finansiering og teknisk administrering”*. (ibid)

Slike uttalelser fra NAV stat og fra NAV kommune, som gjennom bl.a. henvendelsen til departementet uttaler hvor viktig tiltaket er:

*”Gjennom tiltaket klarer Bergen kommune å fange opp en gruppe som er spesielt krevende å få i arbeid og aktivisere.(...) Deltakelse i et slikt arbeidstilbud bidrar dessuten til å heve livskvaliteten og redusere rusmiddelbruken for mange av tiltakets deltakere.”* (Brev fra Bergen kommune 07.07.09)

Disse uttalelsene tyder på at lavterskel arbeidstilbudet for rusmiddelavhengige har høy legitimitet i innenfor NAV på lokalt plan, altså fylkesleddet i NAV stat og i kommunen.

Når det gjelder punktet om spesielle *strukturelle særtrekk* og strukturer som er etablert i organisasjonen i forhold til legitimitet er det tett opp til kjernes spørsmålet i denne studien. Betrakter omgivelsene organisasjonen NAV som ønskelig eller akseptabel på grunn av de strukturelle særtrekkene den besitter? Vi har i drøftingen av første forskningsspørsmål, der vi har hatt fokus på struktur, vært inne på NAV og strukturelle trekk. Som offentlig organisasjon av en slik størrelse vil det være umulig å legge ned driften, men gjennom en omstrukturering kan den bli noe annet, slik de tre tidligere enhetene nå har blitt NAV. Vi har vært inne på at NAV, slik vi ser det, og med støtte i institusjonell teori ikke er blitt institusjonalisert enda. Det er, som funnene våre viser, en organisasjon som er i en prosess der det fortsatt finnes barnesykdommer, eller trekk og funksjoner som ikke er ferdig utviklet. Dette er blant annet knyttet til kompetanse og IKT-system, slik Riksrevisjonen påpeker i sin rapport om Arbeids- og velferdsforvaltningen i 2008.

I og med at NAV ennå ikke er ferdig utviklet som organisasjon, på tross av at den eksisterer med en fast vedtatt struktur, har tidsfaktoren og det at NAV-reformen ikke er fullstendig gjennomført overalt, gjort det vanskelig å se på NAV sin struktur som et trekk i forhold til legitimitet. Det mener vi først vil være relevant å gjøre når NAV har fått anledning til å utnytte sitt potensial i forhold til strukturelle faktorer. At NAV i en lang oppstarts- og etableringsfase har slitt med å levere de tjenester de skal til rett tid, har hatt mye fokus i media. Årsakene til dette har delvis vært forklart med den strukturen som er etablert med egne spesialenheter for bl.a. utbetalinger. Disse problemene har gått utover legitimiteten i befolkning dersom en skal dømme etter alle oppslagene i media. Dette var også eksempler som ble trukket fram av våre informanter når vi spurte om hvordan de trodde NAV sin legitimitet var ute i befolkningen. De fleste startet sine svar med ”*Leser dere ikke aviser?*”

Det kan også innebære et legitimitetsproblem i forhold til struktur, dersom erfaringene med kvalifiseringsprogrammet fortsetter som det er påpekt i underveisevalueringen overfor gruppen rusmiddelavhengige. NAV kommune er pålagt ansvaret for gjennomføringen av programmet. Det er kommunen som best kjenner målgruppen, men det er NAV stat som skal levere tiltakene. Dersom kvalifiseringsprogrammet ikke kan gjennomføres på grunn av denne strukturelle inndelingen, vil dette da kunne gå ut over legitimiteten til hele forvaltningen?

Hvorvidt strukturelle særtrekk gir NAV legitimitet er det altså vanskelig å svare konkret på. I forhold til vår problemstilling, og vårt forskningsspørsmål direkte i forhold til fleksible tiltak og økonomiske insentiver, kan det imidlertid se ut til at strukturen kan vanskeliggjøre etableringen av slike tiltak utover prosjektbasis. Dette vil kunne gå utover måloppnåelsen i forhold til inkludering av sosialt utsatte, og derigjennom svekke legitimiteten hos NAV.

Den siste kategorien til Suchman er *kognitiv legitimitet*. Her er legitimiteten knyttet til de kognitive strukturene og har basis i det vi tar ”for gitt”. Man har legitimitet fordi man alltid har hatt det. Her stilles det ikke spørsmål ved om organisasjonen er nyttig eller om den opererer innenfor aksepterte normer. Å vurdere NAVs kognitive legitimitet er et stort spørsmål som ligger utenfor det vi har konsentrert oss om i vårt arbeid, gjennom de avgrensningene vi har gjort, både i forhold til innsamlet materiale og utvalgte dokumenter. Å avklare dette med kognitiv legitimitet ligger også, slik vi ser det, utenfor rammene av problemstillingen. I den grad vi kan trekke noe ut av våre funn i forhold til kognitiv legitimitet vil det være at dette kan bidra til å opprettholde et skille i forhold til hvordan ansvaret for de rusmiddelavhengige defineres. Slik vi tidligere har sett så er dette ansvaret i størst grad plassert hos NAV kommune, selv om det erkjennes at dette ligger hos NAV som helhet. Dersom dette skillet opprettholdes i forvaltningens bevissthet kan det være med på også tilsløre behovet for utviklingen av tiltak for målgruppen innefor NAV stats tiltaksmeny.

## 6.2.2 Legitimitet i langsiktige verdier og mål ?

Det andre teoretiske utgangspunktet vi har tatt i forhold til legitimitet er Weber. Han peker på tre vesentlige elementer for å forstå samfunnet. Legitimitet er et av dem. De to andre er at meningssøkende aktører handler og at den samhandlingen som foregår innenfor et sosialt fellesskap forholder seg til lover regler og rutiner. Elementet om legitimitet er knyttet til at rammene aktørene handler innenfor erkjennes som rettmessige og på den måte setter grenser eller føringer for deres handlinger. Rammene eller institusjonen blir da legitime.

Legitimiteten her vil således forholde seg til rammene slik vi ser det, siden vi mener, som vi allerede har nevnt, at NAV enda ikke er institusjonalisert. Rammene eller strukturen for NAV er gitt av et samlet Storting. I utgangspunktet ligger det mye legitimitet i det. Ser vi tilbake til Suchman er dette det han kaller normativ legitimitet pga strukturelle særtrekk. Det faktum at Stortinget ikke tok stilling til strukturen med stat-kommuneproblematikken når NAV-reformen ble vedtatt, på grunn av ønsket om enstemmighet, svekker denne antagelsen om høy legitimitet.

Engelstad (1999) har knyttet Webers teori mot det han kaller en standard handlingsmodell. Aktøren (NAV) knyttes i denne modellen opp mot fire typer saksforhold. Av disse fire mener vi der er relevant å se på det punktet som heter *langsiktige verdier og mål*. Vi har både gjennom dokumentstudien og gjennom spørsmål i intervjuene våre sett på den strategiske planen for Arbeids og velferdsetaten for 2006-2011. I intervjuene tok vi utgangspunkt i sitater fra den strategiske planen som bakgrunn for enkeltspørsmål. Noen av respondentene var kjent med den strategiske planen, mens andre ga uttrykk for at den var det i beste fall lenge siden de hadde lest. En av informantene, med lang fartstid fra en av de sammenslåtte etatene poengterte realismen i arbeid med strategiske planer og uttrykte det slik:

*”... Det å lage en strategisk plan, en strategi og målsetting, kontra det å snu tjenesteapparatet, inklusiv de som skal være det utøvende leddet, det er et ganske stort sprang.”*

Likevel viste det seg gjennom svarene vi fikk på de konkrete spørsmålene om den strategiske planen og gjennom andre svar og eksempler som ble gitt i intervjuene, at visjonen og målene fra planen er tydelig uttalt og forstått av våre informanter. Ut i fra inndelingen i denne handlingsmodellen er dette en faktor som er med i forhold til organisasjonens legitimitet. For at denne legitimiteten skal opprettholdes forutsetter det imidlertid at de planene som er vedtatt blir gjennomført. Dersom organisasjonens mål ikke kan nås på grunn av manglende virkemidler vil dette føre til svekket legitimitet.

### 6.2.3 Legitimitet og byråkratiets forvaltning ?

Den tredje vi har trukket fram for å diskutere legitimitet er Eriksen (2001). Han snakker om demokratisk kontroll. Legitimitet i offentlige organisasjoner er viktig fordi de forvalter felles verdier og administrerer felles goder. Eriksen mener at vi kan stå overfor et teknokrati der ekspertveldet er frikoblet demokratisk kontroll. I tillegg til å administrere vedtatte lover og regler, avgjør profesjonsutøverne gjennom sin bruk av skjønn hva som er et akseptabelt og verdig liv, og hva som skal til for at hvert enkelt individ skal oppnå dette.

NAV er et godt og relevant eksempel på det en offentlig organisasjon som administrerer felles goder og der det helt klart er et ekspertvelde. Eriksen mener at ekspertveldet kan være frikoblet den demokratiske kontrollen fordi organisasjonens ansatte er ansatt ut i fra sin fagkunnskap og ikke er tillitsvalgte. I delkapittel 5.1.6 om kompetanse har vi vist at den er ulik innenfor de to styringslinjene i NAV. Dette kan være en styrke dersom kompetansen kan utfylle hverandre for og nå felles mål, men kan ha en negativ konsekvens dersom de som besitter kompetansen jobber mot ulike mål eller med ulike midler som ikke er forenlige. Et eksempel på dette er igjen kvalifiseringsprogrammet hvor NAV kommune skal velge ut deltakere og iverksette program, men hvor de er avhengig av NAV stat sine tiltak som ikke matcher de behov deltakerne har.

NAV er en organisasjon med to styringslinjer og en struktur med to oppdragsgivere, staten ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet og de enkelte kommunene. De overordnede avtalene om samarbeid er gjort sentralt mellom departement og kommunenes organisasjon, Kommunenes sentralforbund. Videre er det inngått lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og NAV stat på fylkesnivå, mens det daglige, operative samarbeid skal skje i det lokale NAV-kontor hvor 1. linjen fra de to styringslinjene har sitt daglige arbeid under, i mange tilfeller to ledere, slik det også er i et av våre to case. Selv om det er laget en strategisk plan som skal si noe om mål og visjoner er det mange konkrete forhold der det å løse enkeltutfordringer blir overlatt til skjønn hos den enkelte byråkrat. Regelverket gir rom for at vedtak kan påklages. Vedtak som er fattet innenfor NAV kommune i forhold til for eksempel kvalifiseringsprogrammet, kan påklages til en høyere kommunal instans og videre til fylkesmannen. Innenfor NAV stat kan vedtak påklages enten til ny intern vurdering i NAV på lokalt nivå, eller til Arbeids og velferdsetatens klage og ankeinstans.

Spørsmålet om legitimitet er aktuelt i forhold de innretninger som etableres og de beslutninger som tas av byråkratiet. Er det legitimt å gi noen mer enn andre fordi de har vanskelig for å innpasse seg de etablerte normene? Er det med andre ord legitimt å bedrive den 'bevisste ulikebehandlingen' som vi har vist til tidligere at flere av våre informanter hevder er så grunnleggende? Og gir den bevisste ulikebehandlingen samme resultat i hos forskjellige

saksbehandlere og ved forskjellige NAV-kontor? Med to styringslinjer, hvor kompetansen er ulik vil det være en fare for at samme normative spørsmål vil bli gitt ulike svar. Bak den 'ene døren' hos NAV vil tjenestemottakerne møte to ekspertvelder som skal samarbeide om å gi vedkommende et hensiktsmessig tilbud. Dette vil, slik vi ser det også kunne vanskeliggjøre en demokratisk kontroll av de vedtak som fattes.

Ikke bare skal saksbehandlerne i NAV drive bevisst ulikebehandling i forhold til den enkelte innbygger, men de skal også i en del tilfeller vurdere statlige tiltak opp mot kommunale som løsning for den enkelte. Dette skjer ofte ut i fra økonomiske motiver og dette kan gi nok en dimensjon til denne ulikebehandlingen. Da er den kanskje ikke så bevisst ulik lenger?

Når man vurderer legitimitet vil det være avhengig av hvilken kjennskap man har til sentrale faktorer i den enkelte sak eller innenfor det enkelte felt. Vi har valgt å se på rusmiddelavhengige, fleksibel tiltaksbruk og økonomiske insentiv. Tematikken er ikke noe vi antar at den alminnelige innbygger i landet kjenner til, slik at en generell legitimitetsvurdering av NAV ut i fra forhold rundt disse tre faktorene vil være vanskelig å finne. Det har heller ikke vært mål for undersøkelsen. Vi har spurt informantene om hvordan de oppfatter NAVs legitimitet i forhold til tiltak for inkludering av rusmiddelavhengige, og om bruk av økonomiske insentiv som motivasjon for de rusmiddelavhengige som arbeider på Dagsverket. Informantene gir relativt entydige tilbakemeldinger på at de ikke opplever reaksjoner på denne ulikheten. Det er blant annet trukket frem at det aksepteres at de rusmiddelavhengige som deltar i Dagsverket får en økonomisk kompensasjon for det arbeidet de utfører fordi "... *de har det jo så ille på andre områder*". Det faktum at kommunestyrene i de to byene har vedtatt at lønnen i Dagsverket ikke skal medføre avkorting i sosialstønden betyr også at dette har en aksept og legitimitet hos de lokalt folkevalgte.

I forhold til hva informantene mener er med på å styrke eller svekke NAVs legitimitet når det gjelder tiltak for inkludering av rusmiddelavhengige fikk vi sammenfallende svar som blant annet sa at det er viktig å ha/tilby tiltak som er godt nok tilpasset målgruppen, og som målgruppen selv oppfatter at passer for dem. Det trekkes også fram at det er viktig å sette av nok ressurser fordi "... *det koster noen kroner å få løftet folk (...)* *Det koster litt mer enn den rene sosialhjelpen.*" Viktig for legitimiteten er også at det ikke bare blir snakk, men at ord følges av handling.

I forhold til å vurdere legitimiteten opp mot likhetsprinsippet har vi trukket fram definisjonen på dette gitt av John Rawls i Bojer 2006 "*Sosiale og økonomiske ulikheter (...)* *bare tillates hvis de er til fordel for den/dem som kommer verst ut, og bygger på full formell likhet i muligheter*" (Bojer 2006). Vi mener å kunne se med utgangspunkt i det vi har presentert tidligere om bevisst ulikebehandling i forbindelse med diskusjonen av bruk av skjønn, at dette

prinsippet følges i håndteringen av fleksible tiltak for de rusmiddelavhengige. Det foretas en bevisst forskjellbehandling med utgangspunkt i at det er nødvendig og hensiktsmessig for å kunne gi denne gruppen et tilbud de evner å benytte. I den danske debatten, som vi har referert til tidligere, har det imidlertid vært hevdet at en slik forfordeling er urettferdig i forhold til andre lavtlønte og derfor ikke bør forekomme (Hulgård et.al.2008).

#### **6.2.4 Inkludering og legitimitet– oppsummering**

Vi har gjennom denne drøftingen sett at legitimitet er et begrep med flere innfallsvinkler. Og vi har forsøkt å se på mulige utfordringer for legitimiteten til NAV. I vårt teoretiske utgangspunkt knyttet til legitimitet har Suchman en mer detaljert inndeling enn Weber og Eriksen. Vi ser at disse tre, gjennom Suchmans detaljering, har berøringspunkter når de knytter legitimiteten opp til strukturen, hvordan NAV er organisert, og til de langsiktige verdier og mål, som den strategiske planen vi også har benyttet i studien. I forhold til legitimiteten er det sentralt hvorledes tjenesten til organisasjonen (NAV) utføres, og det er avgjørende hvorledes oppfatningen er av det skjønnet som utøves av organisasjonen og den enkelte byråkrat.

På bakgrunn av de funn vi har gjort, mener vi å kunne si at bruken av fleksible tiltak og økonomiske insentiver for marginaliserte grupper ikke skaper vesentlige legitimitetsproblemer for NAV. Vi har sett at det er stor politisk oppslutning om at også de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet skal få tilpassede tilbud om arbeid og aktivitet, og at det er NAV som skal iverksette disse målsettingene. Slik sett har inkluderingsmålet stor legitimitet både nasjonalt og lokalt hos beslutningstakerne.

Også innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen har bruken av disse virkemidlene stor aksept, og vi trekker ut fra dette den slutning at det oppfattes som legitimt å bevisst ulikebehandle denne gruppen for å kunne tilby tilrettelagte tilbud. Her framkommer det imidlertid en forskjell på NAV stat og NAV kommune i forhold til type legitimitet, slik Suchman beskriver dem. Spesielt gjelder dette de tre formene pragmatisk og legal legitimitet, samt den delen av normativ legitimitet som omtales som konsekvens av handling. Her ser NAV stat ut til å ha en utfordring på grunn av strammere styringssignaler i form av regelverk og høye krav til måloppnåelse, i form av kvantitet på sine leveranser. Vi har også sett at bruken av skjønn, som har en direkte kobling mot normativ legitimitet, er noe svakere i NAV stat enn i kommunen. Årsaken til dette er, slik vi ser det, at de ovennevnte krav om måloppnåelse og forpliktelser i forhold til regelverk gjør medarbeiderne i den statlige delen i mindre grad har rom for skjønnsvurderinger enn medarbeiderne i NAV kommune.



Oppfatningen blant NAVs ansatte om at de sosialt mest utsatte gruppene i hovedsak hører til innenfor tjenesteområdet til NAV kommune kan også medvirke til at innsatsen for å gjennomføre målene om inkludering kan være skjevt fordelt i de to styringslinjene. I forhold til legitimitetsbegrepene snakker Suchman om kognitiv legitimitet der det er aksept for videreføring av det som har vært før.

Disse ulikhetene kan ha betydning for hvordan strukturen, med de to styringslinjene evner å løse oppgaven med inkludering av de sosialt utsatt i arbeidslivet. Og til tross for høy legitimitet for bruken av fleksible tiltak og økonomiske insentiver, og vilje til å etablere tiltak for denne gruppen, vil det utfordre den samhandlingen som er nødvendig innenfor NAV som helhet. Det ser ut til at oppgaven som forvaltningen er gitt fra Stortinget krever samarbeid mellom to styringslinjer som har en noe ulik legitimitet for å sette målene ut i praksis. Stortinget har heller ikke tatt stilling til denne strukturen i sitt vedtak om etableringen av NAV. Det ser ut til at NAV stat står overfor, om ikke et legitimitetsproblem, så i alle fall et forvaltningsmessig dilemma ved etableringen av fleksible tiltak og bruken av økonomiske insentiver.



## 7. NAV - vilje og evne til inkludering av sosialt utsatte ?

Vi har i denne framstillingen forsøkt å legge grunnlaget for å besvare vår problemstilling om hvorvidt den norske velferdsstaten, representert ved NAV, har vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet. Bakgrunnen for i det hele tatt og stille spørsmålet var vår kjennskap til feltet gjennom egne erfaringer med arbeidet for inkludering av sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt. En av oss som står bak denne studien har sitt daglige arbeid innenfor denne sektoren, og har i flere år samarbeidet med NAV om etableringen av arbeidsrettede tiltak for denne gruppen.

Vi mener at spørsmålet også er interessant fordi Norge i dag gjennomfører den største organisatoriske reformen noen sinne innenfor velferdssektoren, gjennom etableringen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV. Vår velferdsstat har, slik vi har beskrevet i kapittel 1, i hele etterkrigstiden hatt en målsetting om høy arbeidsdeltakelse og lik fordeling av goder gjennom universelle velferdsordninger. Dette har omfattet alle grupper i samfunnet, og gjennom arbeidslinja har det vært fokusert på at offentlige goder skal gis de som trenger det. Samtidig kan det stilles krav om gjenytelse gjennom deltakelse etter evne i arbeid eller aktivitet. Det er i de senere år lansert fornyede mål om inkludering i flere stortingsmeldinger om arbeid og velferd. I disse legges det vekt på at inkludering i arbeidslivet ikke bare er en mulighet for økonomisk selvforsørgelse, og innsparing av offentlige midler, men at dette har en verdi i seg selv ved at flere får oppleve en sosial inkludering og en økt verdighet gjennom deltakelse. Denne siden av deltakelse i arbeid defineres også som et mål i velferdspolitikken.

Vi holdt i kapittel 2 disse målene opp mot noe av den forskning som er gjort på feltet inkludering av sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt, for å undersøke hvilke forventninger en kan ha i å lykkes med en målsetting om inkludering også av de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Resultatene fra de ulike rapportene vi benyttet viser at dette er et vanskelig område, men at forsøk med lavterskeltilbud for rusmiddelavhengige til en viss grad har lyktes. Også en forhåndsrapport som regjeringen fikk utarbeidet før

iverksettingen av et nytt tiltak i denne sammenhengen, kvalifiseringsprogrammet, stilte spørsmål om det vil lykkes å inkludere gruppen rusmiddelavhengige.

Arbeids- og velferdsforvaltningen har som oppdrag å operasjonalisere de politiske målsettingene innenfor arbeids- og velferdspolitikken. De politiske dokumentene vi har gjennomgått viser en vilje til inkludering også av marginaliserte grupper, men resultatene fra tidligere forsøk og eksisterende tiltak innenfor NAV-systemet har vist at dette er vanskelig å få til. Vi ønsket derfor å se på om det kan være strukturelle forhold innenfor den nye forvaltningen som påvirker måloppnåelsen. NAV-reformen er, som tidligere nevnt, en av de største reformer innenfor offentlig sektor i Norge. NAV er en ny organisasjon bestående av tre tidligere etater som hver for seg hadde lange tradisjoner og historie som samfunnsaktører. Det var derfor naturlig å se den nye NAV organisasjonen i lys av institusjonell teori. Den teoretiske rammen er beskrevet i kapittel 3. Der har vi fokus på Bolman og Deal sine fortolkningsrammer, spesielt den strukturelle. Vi har også presentert teorier om legitimitet som vi finner relevante i forhold til studier av offentlige organisasjoner.

Som utgangspunkt for undersøkelsen valgte vi å benytte case-studier. Både på grunn av vår kunnskap, og resultatene fra ulike evalueringer, tok vi utgangspunkt i to lavterskel arbeidstilbud for rusmiddelavhengige i to større bykommuner. Som beskrevet i kapittel 4 benyttet vi, i tillegg til dokumentstudier, intervju som metode for en kvalitativ tilnærming til problemstillingen. For å få innsikt i hvordan NAV arbeider med inkludering av sosialt utsatte gjennomførte vi til sammen ti intervjuer med ansatte i både 1. og 2. linjen i NAV og representanter for tiltaksarrangørene for de to tiltakene som vi tok utgangspunkt i. Dette har gitt oss et godt innblikk i forholdene i NAV på lokalt nivå, og de rammer ansatte i NAV organisasjonen arbeider innefor. Spesielt har vi hatt fokus på strukturen i NAV med to styringslinjer og to økonomier, den statlige og den kommunale.

Tilnærmingen til hovedproblemstillingen delte vi opp i to forskningsspørsmål for å skille mellom hva som kan være strukturelle årsaker, og hva som kan skyldes hensynet til legitimitet og forholdet til det vi anser å være en allment akseptert oppfatning om velferdsstaten, med likhetsprinsippet som en grunnleggende idé. Forskningsspørsmålene er utformet slik at svarene på disse kan bidra til å belyse studiens hovedproblemstilling. Vi har også stilt spørsmål om det i arbeidet med å inkludere de sosialt utsatte kan oppstå et forvaltningsmessig- eller et moralsk dilemma for NAV.

## 7.1 Finnes det vilje og evne?

Vårt første forskningsspørsmål; *”Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling, i NAV for gjennomføringen av alternative, tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet?”* fokuserte i hovedsak på gjennomføringsevnen av inkluderingsmålet hos NAV. Dette spørsmålet stilte vi fordi vi mener at strukturen i en organisasjon, hvordan den er bygget opp og hvordan styringslinjene fungerer, vil ha betydning for det arbeidet som utføres, og om organisasjonen evner å oppnå sine mål. I følge den institusjonelle teorien vi har benyttet er en organisasjon nettopp *”... et system av bevisst koordinerte aktiviteter og et nyttig verktøy som er et rasjonelt instrument for å gjøre en jobb (vår oversettelse)”* (Selznick 1957:5).

Hva skal så til for å inkludere sosialt utsatte generelt, og rusmiddelavhengige spesielt, i arbeidslivet? At dette er en utfordring er slått fast i de evalueringene vi har vist til. Dette er et faktum også de politiske myndigheter har tatt inn over seg, og som de gjennom handlingsplaner mot fattigdom og NAV-reformen har lansert løsninger for, blant annet innføring av det nye kvalifiseringsprogrammet. Målet er å bidra til at mennesker som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet skal komme i arbeid eller aktivitet. Dette skal iverksettes parallelt med NAV-reformen, og er et eksempel på en fellesoppgave for de to styringslinjene NAV kommune og NAV stat. Men vil dette gjøre at NAV lykkes i målet om inkludering, arbeid og aktivitet også for de mest utsatte? Vi skal ikke vurdere resultatene av kvalifiseringsprogrammet, men se på hvordan NAV har mulighet til å løse en slik utfordring.

På bakgrunn av de funnene vi har gjort i forhold til spørsmålet om struktur mener vi å se at denne todelingen ha en betydning for muligheten til å gjennomføre inkludering av sosialt utsatte, til tross for en felles oppfatning i NAV stat og NAV kommune om at forvaltningen som helhet har et felles ansvar for dette. Dokumentene vi har studert viser at inkludering av de marginaliserte gruppene er NAVs ansvar, men det framkommer en oppfatning i organisasjonen av at dette ansvaret hviler mest på NAV kommune fordi det er der kompetansen og erfaringen med disse målgruppene er størst. Det er også påpekt både fra informantene og fra Riksrevisjonen at kompetanseutviklingen i den nye organisasjonen ikke har kommet så langt som forventet. En slik skjevfordeling av kompetansen på målgruppen kan påvirke organisasjonens evne til å løse oppgaven. Dersom den delen av organisasjonen som skal utvikle tilpassede tiltak ikke besitter den nødvendige kompetanse og kjennskap til de det gjelder, vil det igjen kunne føre et dårligere tilbud.

At ansvaret for de svakeste gruppene blant de som skal motta tjenester fra NAV er lagt til NAV kommune innebærer at den tradisjonelle delingen mellom stat og kommune opprettholdes. I følge nyinstitusjonell teori er beslutningsprosessene i en organisasjon basert på oppskrifter som virker formåltjenlige for organisasjonen. I følge Meyer og Rowan (i Busch

et. al. 2003) avspeiler struktureringen av en organisasjon forestillingen om rasjonalitet som er knyttet til myter i organisasjonens institusjonelle omgivelser. Når ansvarsfordelingen mellom de to styringslinjene i NAV er definert slik vi har sett, både i faktiske ansvarsområder og oppfattelsen hos de ansatte, kan dette være et element av nyinstitusjonalisme.

Dette gjenspeiles også i organiseringen av kvalifiseringsprogrammet. Det er NAV kommune som er pålagt gjennomføringsansvaret for dette. Vurderingen som ligger til grunn for at en person skal få tilbud om programmet er en behovsvurdering som i stor grad bygger på skjønn, som våre funn også indikerer er mest grunnleggende i nettopp kommunedelen av NAV. Samhandlingen oppstår når NAV kommune skal finne egnede tiltak innenfor NAV stat sin tiltaksmeny av arbeidsrettede tiltak. Her viser de dokumentene vi har benyttet i undersøkelsen, og det påpekes av våre informanter i begge styringslinjene, at slike tiltak i liten grad finnes. NAV stat sine tiltak er ikke tilpasset grupper som rusmiddelavhengige og det ser ut til at styringssignalene innenfor NAV stat vanskeliggjør etableringen av nye fleksible tiltak. Dersom det på sentralt nivå hvor regelverkene utformes, ikke finnes kompetanse på den gruppen tiltakene gjelder vil dette hindre løsninger på denne utfordringen. Vi har som beskrevet tidligere dessverre ikke fått Arbeids- og velferdsdirektoratets svar på hvordan det tenkes rundt dette spørsmålet.

Kvalifiseringsprogrammet er nytt, men det finnes også mennesker som ikke er deltakere i dette programmet som har behov for tjenester fra NAV i form av arbeidsrettede tiltak. Spørsmålet er da om NAV stat kan etablere tiltak som passer for disse målgruppene? Med utgangspunkt i de to lavterskel arbeidstilbudene, Dagsverket i Trondheim og Bergen, som har hatt suksess med å inkludere rusmiddelavhengige har vi sett på hvordan NAV har håndtert etableringen av denne typen tiltak. Slik både det skriftlige materialet og informantene forteller har etableringen av disse tiltakene medført fleksible tolkninger av de statlige regelverk, og innføring av varige unntak fra regler og forskrifter. Det har vært en lang prosess å få tiltakene over fra prosjekt til fast tiltak. Dagsverket er et samarbeidsprosjekt mellom NAV stat og kommunene, men det har ikke medført samme forvaltningsmessige utfordringer for kommunene. De signaler som sendes ut fra NAV på direktoratsnivå innebærer at det ikke planlegges endringer i rammevilkårene når det gjelder tiltaksregelverk og forskrifter. Dette viser, slik vi ser det, en begrenset vilje til å finne fleksible løsninger utover det å etablere enkelttiltak. På lokalt nivå etterspørres slike tiltak, men selv om viljen er til stede lokalt vil opprettholdelsen av eksisterende rammeverk påvirke evnen til å gjennomføre dette i praksis.

I forhold til etablering av nye tiltak kommer et annet aspekt med de to styringslinjene i NAV inn i bildet. Det faktum at disse to linjene også styrer to adskilte økonomier. Vi har sett, både i dokumenter og i intervjuene, at dette spiller en vesentlig rolle. Det er et klart ønske, spesielt fra den kommunale siden, å plassere ansvaret for etablering og drift av arbeidsrettede tiltak

hos NAV stat. På den andre siden mener NAV stat at det er faglige, og ikke økonomiske grunner som bør styre hvem som skal være ansvarlig for drift av ulike tiltak. Ut fra en faglig vurdering kan det igjen, som vi så ovenfor være ulike oppfatninger om hvem som da er rett eier av tiltakene.

Et siste moment i forhold til samhandling på tvers av de to styringslinjene i NAV med hensyn til bruk av arbeidsrettede tiltak, er manglende felles IKT-verktøy. I forhold til innretningen med felles NAV-kontor med en felles førstelinje er intensjonen at de ansatte skal kunne benytte hverandres virkemidler gjennom felles datasystemer. Dette er i dag ikke mulig fordi de ansatte ikke har fått tilstrekkelig opplæring i og tilgang til hverandres systemer, men det arbeides med en bedring av dette på sikt. Manglende felles datasystem i det daglige arbeidet ble påpekt av flere av våre informanter som et direkte hinder i deres arbeid. Det medfører også at de som skal motta tjenestene må forholde seg til flere enn en saksbehandler, som hver for seg må sette seg inn i den enkeltes sak. Dette påvirker også organisasjonens evne til å løse oppgaver på en fleksibel måte.

Vi har i resultatene av undersøkelsen vist at det er vilje til å etablere tilpassede løsninger for inkludering av gruppen rusmiddelavhengige i arbeid og aktivitet. NAV stat i de to fylkene vi har tatt utgangspunkt i har utøvd skjønn også i 2. linjen gjennom etableringen av Dagsverket. Det har vært gjort et omfattende arbeid for å kunne anvende regelverkene på en slik måte at dette har latt seg gjennomføre. Også på kommunal side har vi sett en vilje til å oppnå dette, men som de selv påpeker så er dette mer regelen enn unntaket. I hele NAV har vi også funnet en vilje til å utøve skjønn for å oppnå inkludering. De noe ulike tradisjonene i NAV stat og NAV kommune finnes fortsatt, og det gjenstår å se hvor lang tid det går før det er etablert en felles forståelse av dette.

På bakgrunn av de funn vi har gjort i forhold til strukturen i NAV, er det grunn til å stille spørsmål om forvaltningen evner å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet. Vår erfaring gjennom denne studien er at det finnes forvaltningsmessige hindringer for å oppnå den politiske målsettingen. Spesielt ligger dette hos NAV stat, som i større grad enn NAV kommune må forholde seg til et mer byråkratisk system og regelverk. Flere av våre informanter i NAV stat påpekte i intervjuene at de oppfattet NAV stat som mer byråkratisk nå, enn før NAV reformen. Den statlige linjens styringssignaler er utformet for å kunne benyttes nasjonalt. Vi har sett på NAV i forhold til Mintzbergs organisatoriske modeller og fant at den statlige delen av NAV kan ha trekk av et maskinbyråkrati, mens NAV kommune ligner mer på det Mintzberg kaller fagbyråkrati. Våre funn viser at veien fra beslutning til iverksetting er kortere i NAV kommune enn i NAV stat. De vedtak som fattes i kommunen er utformet i forhold til de lokale behovene og kan være mer fleksible enn i NAV stat, der regelverk er tilpasset en gjennomsnittskommune og hvor det må gjøres unntak for å kunne

iverksette fleksible tiltak for målgruppen. En av våre informanter oppsummerte samarbeidet på følgende måte;

*”... styringssignalene kommer enten på den kommunale eller på den statlige siden, det gis lite rom for og muligheter og ressurser til samarbeid.”*

Vi mener derfor på bakgrunn av de funn vi har gjort, at det er grunnlag for å hevde at NAV står overfor noen forvaltningsmessige dilemmaer i arbeidet med å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet. Samhandling innen NAV vanskeliggjøres på grunn av de to styringslinjene, to adskilte økonomier og den relativt stramme regelstyringen innenfor NAV stat. Det finnes eksempler på godt samarbeid, hvor fleksibilitet og skjønn utøves av partene innenfor NAV. Dagsverket, som vi har benyttet som case i denne studien er gode eksempler på dette, men som vi har sett har dette medført etablering av unntakrutiner hos NAV stat med påfølgende byråkratiske utfordringer i gjennomføringen. I intervjuene gis det uttrykk fra statlig 2. linje at dette oppleves som tungvint fordi gjennomføringen må tilfresstille saksbehandlersystemet i NAV stat. Man må ”lure” systemet for å få til den nødvendige registrering av deltakelse i tiltaket.

Målsetting om inkludering av de mest sosialt utsatte gruppene utfordrer strukturen, men denne utfordringen møtes ikke med tilstrekkelig fleksibilitet. Partene i NAV samarbeidet har fortsatt beholdt sine tradisjonelle tilnæringsmåter. Her kunne det ha vært interessant og ha sett dette opp den symbolske rammen innenfor fortolkningsrammene til Bolman og Deal. Å se en organisasjon gjennom flere briller vil, slik Bolman og Deal også understreker, kunne gi en bredere og mer helhetlig forståelse av hvordan organisasjonen fungerer, og hvilke forhold som påvirker den. Selv om dette kunne gitt et mer helhetlig bilde av situasjonen i forhold til NAVs vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet, har vi valgt å begrense oss til å se organisasjonen i forhold til den strukturelle rammen.

Denne studien viser at de to styringslinjene, med to adskilte økonomier og ulik kompetanse innenfor styringslinjene kan se ut til å være en utfordring som representerer NAVs evne. Oppfatning av begrepet inkludering, hvem som har ansvaret for de rusmiddelavhengige sammen med bruken av skjønn mener vi belyser viljen til organisasjonen.

Bolman og Deals strukturelle ramme har vist oss hvilke utfordringer som ligger i den strukturelle rammen. Vi forholder oss til en organisasjon med byråkratiske kjennetegn slik vi leser Weber, men to ulike typer byråkratisk organisasjon slik vi leser Mintzberg. Vi har sett på organisatoriske spenninger og drøftet dilemmaene som kan oppstå og som vi ser konturer av. Vi har også forsøkt å se på organisasjonen i et institusjonelt lys og prosessen fra tre etater, via en reform til der organisasjonen er i dag. Ut i fra vårt ståsted og sammenholdt de

utfordringene som vises tilknyttet strukturen er NAV en organisasjon som samlet enda ikke kan kalles en institusjon.

Vi har slått fast at NAV er en organisasjon som ennå ikke er institusjonalisert, men ser vi tilbake på Selznicks definisjon som sier at en organisasjon er et system av bevisst koordinerte aktiviteter, og et rasjonelt verktøy for å gjøre en jobb (Selznick 1957), så er det grunn til å stille spørsmål ved om NAV også som organisasjon har et stykke å gå. Stortinget tok ikke stilling til stat-kommuneproblematikken da NAV skulle utformes, så etableringen av to styringslinjer kan kanskje ikke kalles bevisst?

En slik bevissthet Selznick viser til ser vi i større grad lokalt, der kommunene gjennom vedtak bestemmer hvilke deler av sosialtjenesten som skal legges inn i NAV. Selv om vårt utvalg er begrenset til to case, mener vi å se gjennom den informasjon vi har fått hos våre informanter at samhandlingen mellom NAV stat og NAV kommune er mer omfattende i Bergen enn i Trondheim. Dette kan skyldes to forhold. Det lokale NAV-kontoret hvor våre informanter jobbet har vært samlokalisert i lengre tid før NAV-reformen og Bergen har valgt en løsning hvor tilnærmet hele sosialtjenesten er lagt inn i NAV-kontoret.

Vi mener med utgangspunkt i våre funn og analyser å kunne hevde at strukturen, med en todeling av NAV, spiller en rolle for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet.

## **7.2 Legitimiteten til NAV i forhold til likhetsprinsippet og bruk av fleksible løsninger?**

Vårt andre forskningsspørsmål; *”Skaper bruk av fleksible tiltaksløsninger og økonomiske insentiver overfor marginaliserte grupper et legitimitetsproblem for NAV i forhold til likhetsprinsippet i norsk velferdspolitik?”*, fokuserte i hovedsak på hvordan våre informanter i NAV vurderte dette, og om de opplevde reaksjoner fra brukere eller andre på en slik ordning.

Suchman har fragmentert begrepet i til sammen åtte typer legitimitet, relatert til forskjellige tilleggsfaktorer. Vi har funnet relevans i de fleste av dem. Legitimiteten knyttes til nytteperspektivet og den verdiskapningen som skjer gjennom NAV sitt arbeid. Legitimiteten er satt i en legal kontekst og knyttet til lover og regler. Grunnlaget for NAVs forvaltning. Bruk av skjønn vurderes også her. Skjønn kan også sees opp mot det som kalles normativ legitimitet. Andre kjennetegn som Suchman tekker fram er legitimitet som konsekvens av



handling, teknikk og prosedyrer, der vi har plassert utvikling av spesielle tiltak som Dagsverket. Et av de mest sentrale legitimitetsaspektene er knyttet til strukturelle særtrekk. Dette punktet er sentralt i koblingen mellom våre to forskningsspørsmål. Organisasjonens struktur er også et stikkord i forhold til kategorien kognitiv legitimitet.

Vi har hatt hovedfokus på Suchman, men har også benyttet Webers teori som sier at legitimitet er et av tre vesentlige forhold for å forstå samfunnet. Legitimiteten knytter Weber og Engelstad opp til et punkt om langsiktige verdier og mål. Dette mener vi at vi ser i den strategiske planen for. Våre undersøkelser viste at om ikke alle sa de kjente planen direkte viste de gjennomgående ved sin eksempelbruk at verdier, visjon, mål og strategier er godt forankret og har daglig fokus. Eriksen setter legitimiteten inn i en kontekst med demokratisk kontroll i forhold til at offentlige organisasjoner forvalter felles verdier, administrerer felles goder, og gjennom sin tjenesteutøvelse må ta stilling til normative spørsmål. Vi har sett legitimitet knyttet til dette kan være relevant i forhold til at NAV er en organisasjon med to styringslinjer og budsjetter og utfordringene det fører med deg. Legitimitet er som vi har vist knyttet til både strukturen, hvordan samfunnsoppdraget løses og hvordan enkeltutfordringen i forskningsspørsmålet, i dette tilfellet bruk av fleksible tiltak og økonomiske insentiver vurderes av "samfunnet".

Som det framgår av kapittel 6, hvor vi har presentert funnene og drøftet disse om mot teorier om legitimitet, så mener vi det grunnlag for å hevde at dette ikke skaper noe legitimitetsproblem å bruke fleksible tiltak og økonomiske insentiver for NAV, slik det oppfattes internt i organisasjonen. Vi har gjennom dokumentstudien sett at de politiske føringene for organisasjonene klart uttrykker at det skal iverksettes individuelt tilpassede tiltak for å inkludere også de som står lengst fra arbeidsmarkedet, i arbeid og aktivitet. Både i Trondheim og Bergen vedtok kommunestyrene å etablere en fleksibel ordning med bruk av økonomiske insentiver ved etableringen av Dagsverket. Selv om dette gjaldt et mindre tiltak med begrenset omfang, mener vi at det er grunnlag for å hevde at denne typen tiltak har legitimitet hos politiske myndigheter både lokalt og nasjonalt.

Da vi ikke har foretatt noen undersøkelse blant befolkningen generelt, og kan vi ikke si noe om NAVs legitimitet hos den alminnelige borger i forhold til vårt konkrete spørsmål. Vårt utvalg av informanter er selektivt, og gjort bl.a. med utgangspunkt i kjennskap til våre case – Dagsverket. Deres svar gir oss informasjon om legitimitet i NAV, og deres oppfatning av NAVs legitimitet hos andre grupper. Vi spurte våre informanter om de hadde fått reaksjoner på en slik ulike behandling fra sine brukergrupper utenom Dagsverket. Svarene var svært sammenfallende og inntrykket de satt med var at dette var akseptert. Begrunnelsen som var gitt på dette var at deltakerne som benytter Dagsverket "... har det så ille at de fortjener litt

*ekstra*”. Ingen vil bytte plass med dem. Unntaket var andre rusmiddelavhengige som er i andre tiltak og som får en lavere økonomisk godtgjørelse.

Slik vi oppsummerer dette, skaper altså ikke praksisen i lavterskeltiltaket Dagsverket et legitimitetsproblem for NAV. I innledningskapittelet refererte vi en dansk undersøkelse der det moralske dilemma ved bruk av økonomiske insitament ble fremhevet. Særlig var det hevdet fra politisk hold at en slik ulikebehandling stred mot likhetsprinsippet. En slik holdning synes ikke å være gjeldende hos de politiske myndigheter i Norge i dag. Holder vi det opp mot den definisjon av likhetsprinsippet som ble presentert i kapittel 3, og forholder oss til det faktum som ovenfor nevnte bruker påpekte; at de har det verre enn andre, så er en ulikebehandling som kommer den svakeste til gode innenfor dette prinsippet. I forhold til NAVs legitimitet vil dette, slik vi ser det, bidra til å styrke organisasjonens evne til å gjennomføre målene om inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet.

### **7.3 En dør inn, og hva så?**

Vi har kalt denne masteravhandlingen ” En dør inn, og hva så?” Dette er fordi vi var interessert i å finne ut om det nye NAV, der nettopp ’en dør inn’ er lansert som inngangen til produksjon av gode velferdstjenester for hele befolkningen, også vil medføre et bedre tilbud til de mest marginaliserte gruppene. Gjennom problemstillingens fokus på vilje og evne ønsket vi å finne ut om en sammenslåing av den tidligere sosialtjenesten som tradisjonelt har hatt ansvar for de rusmiddelavhengige, og den tidligere arbeidsmarkedsetaten medføre at også denne gruppen i større grad blir inkludert i arbeidslivet.

Vi har gjennom denne oppsummeringen, med henvisninger til de drøftingene vi har gjort, funnet ut at det finnes vilje i NAV til dette, men at det er et noe ulikt syn på hvilken del av NAV som har hovedansvaret for gruppen. NAV kommune har de rusmiddelavhengige innefor sitt ansvarsområde fra tidligere, og har også innenfor NAV et hovedansvar for iverksetting av for eksempel det nye kvalifiseringsprogrammet. Viljen i den statlige delen i NAV til å etablere slike tiltak er tilstede lokalt, men mindre framtrædende på overordnet, nasjonalt nivå.

I forhold til om NAV har evne til inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet, mener vi å se at det finnes visse kompliserende faktorer knyttet til strukturen med de to styringslinjene i NAV. Når en felles målsetting skal iverksettes av to ulike styringslinjer med to adskilte budsjett, og det fortsatt gjenstår et stort arbeid i forhold til kompetanse og tekniske løsninger, ser vi at det vanskeliggjør iverksetting av hensiktsmessige tiltak. Ansvar for gjennomføringen av tiltak ønskes lagt over på stat fra kommunen, og motsatt. NAV stat er pålagt ansvaret for

arbeidsrettede tiltak, men undersøkelsen viser at virkemidler for opprettelse og drift av tiltak tilpasset marginaliserte grupper ikke finnes. Dette påvirker NAVs evne til å gjennomføre målsettingen om inkludering av denne gruppen.

Rusmiddelavhengige er en heterogen gruppe, men en stor del av gruppen har kjennetegn som gjør at de kommer inn under begrepet utsatte. Gjennom denne studien, og med referanser til andre studier, ser vi at dette er en gruppe som utfordrer de systemer som hovedsakelig er utformet med fastlagte regelverk. Et av denne gruppens kjennetegn er mangel på stabilitet og evne til å følge fastlagte rutiner. Dette gjør det nødvendig med fleksible tilbud og, etter vår oppfatning, i stor grad bruk av skjønn. Dette er, slik vi mener det framkommer gjennom vår studie, en stor utfordring for dagens NAV hvor de to styringslinjene representerer hver sin tradisjon innenfor bruk av regler og skjønn, men hvor de er avhengig av hverandres virkemidler for å løse oppgaven med inkludering av sosialt utsatte.

Som vi oppsummerte om legitimitet og inkludering har arbeidet med inkludering av sosialt utsatte høy legitimitet både i NAV og på politisk hold. Dette er nødvendig for en offentlig organisasjon. Det faktum at legitimiteten er høy vil kunne muliggjøre utvikling av nødvendige virkemidler for å nå oppsatte mål. Ut fra dette er det rimelig å anta at NAVs samfunnsoppdrag i forhold til inkludering av sosialt utsatte grupper i arbeidslivet er mulig å gjennomføre med eksisterende struktur hvor det er to styringslinjer.

Svaret på spørsmålet om den norske velferdsstaten, representert ved NAV, har vilje og evne til å inkludere sosialt utsatte i arbeidslivet er ikke entydig. Det kan imidlertid stilles spørsmål om organiseringen i to styringslinjer gjør NAV til et rasjonelt instrument for å gjennomføre de politiske målsettingene på dette området? Når den politiske viljen til å definere målene er tilstede, men viljen til å iverksette de nødvendige endringer i virkemiddelapparatet for den praktiske gjennomføringen ikke ser ut å være til stedet i samme grad, vil da dette gå ut over evnen til å gjennomføre inkluderingen som er det politiske målet?

En interessant problemstilling vi så vidt har vært inne på i denne avhandlingen er utfordringen i forhold til prinsipal-agent teorien. NAV er i dag en organisasjon med flere styringslinjer, men deres mål er fastlagt av de samme politiske myndigheter. Hvordan de ulike tradisjonene innenfor de tidligere etatene lar seg inkorporere i en felles organisasjon over tid, og hvordan de kanskje ulike prioriteringer fra henholdsvis NAV og den enkelte kommune vil slå ut i den praktiske NAV-hverdagen når organisasjonen får utvikle seg, er interessante spørsmål. Ledelsen av de enkelte NAV-kontor, som er opp til de lokale parter å utforme, vil kunne spille en rolle. Om dette pågår det daglige debatter i media. Disse spørsmålene har ligget utenfor vår studie, men tematisk er de relevante.



# Litteraturliste

## Litteratur:

Bojer, H. (2006): Om rettferdighet. Finnes det grunnleggende prinsipper for fordeling i et rettferdig samfunn? Tilgjengelig: <http://www.okonominettverket.no/Artikkel/250.html> (2010:16.februar)

Bolman, L.G., og Deal, T.E.( 2004):Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Oslo. Gyldendal Norske Forlag AS

Busch, T, Johnsen, E, Valstad, S. J og Vanebo, J. O (2007) Endringsledelse i et strategisk perspektiv, Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., Vanebo, J.O.(2003):Endringsledelse i det offentlige. 3.utgave. Oslo. Universitetsforlaget

Econ (2006): *Samfunnsøkonomiske konsekvenser ved aktiviseringsprogram for personer uten trygderettigheter*. ECON-rapport nr. 2006-066

Engelstad, F. (1999) ”Innledning og Maktbegrepet etter Max Weber”, i *Om makt: teori og kritikk*, Oslo, Ad Notam Gyldendal

Eriksen, Erik O. (2001): *Demokratiets sorte hull*. Oslo. Abstrakt forlag

Fimreite, A.L. (2008): “*Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV.*” Rökkansenteret Notat 14 – 2008

Fjær, Svanaug (2006):*Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport*. Rökkansenteret, Notat 2-2006

Forskning.no: Velferdsstaten – 3 modeller (online). Tilgjengelig: <http://www.forskning.no/artikler/2003/februar/1046278646.22> (2010:14.februar)

Heen, Hanne (2008): Om bruken av begrepet arbeid. I *Sosiologi i dag*, årgang 38, Nr 4/2008, s. 29-50

Hulgård, L., Bisballe,L.,Andersen, L.L.,Spear,R.(2008):*Alternativ beskæftigelse og integration af socialt udsatte grupper*. CSE Publications 02:08. Roskilde Universitetscenter

Jacobsen, Dag I. (2005):*Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand. Høyskoleforlaget. 2. Utg.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. 2.utgave. Gyldendal norsk forlag 2009.

- Legard, S., Schafft, A. og Spjelkavik, Ø.(2009): *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Underveisrapport*. AFI Notat 7/2009
- Lie, T. og Nesvåg, S. (2006): *Betydningen av ulike psykososiale tiltak i rehabilitering av opioidavhengige i substitusjonsbehandling – en kunnskapsoppsummering*. Rapport IRIS – 2006/161
- Maaløe, E. (1996): *Case-studier af og om mennesker i organisasjoner*. Akademisk forlag A/S. København
- Mintzberg, H. (1979):” The structuring of Organizations”, Prentice Hall
- Nyeng, Frode (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo. Abstrakt forlag AS
- Opstad, L. (2006). *Økonomistyring i offentlig sektor*. Oslo. Gyldendal Norsk Forlag AS
- Ose, S.O., Jensberg, H., Kaspersen, S.L., Kalseth, B. og Lilleeng, S.(2008): *Kunnskapsstatus: Arbeid, psykisk helse og rus*. SINTEF Helse. Juni 2008. SINTEF A7177
- Patton, M. Q. (2002): *Qualitative Research & Evaluatin Methods*.3rd ed. Sage Publications. California
- Pedersen, L. og Reisch, K.A. (2007):”NAV: Illusjon eller realitet?”. *En studie av hvordan ledere møter de strategiske utfordringene i forbindelse med NAV-reformen*. Masteravhandling. CBS, 2007
- Ry Nielsen, J.C. og Repstad, P. (2006): ”Når mauren også skal være ørn – om å analysere sin egen organisasjon”. I Nyeng, F. og Wennes, G. (red.): *Tall, tolkning og tvil*. Oslo 2006, Cappelen Forlag AS
- Røvik, K.A. (1998):*Moderne organisasjoner*. Bergen. Fagbokforlaget 1998
- Scott, W. R. (2003): *Organizations, rational, natural and open systems*. Fifth edition, 2003. Prentice Hall
- Schafft, A, og Frøyland, K. (2006): *Veien til yrkeslivet for personer under legemiddelassistert rehabilitering. Evaluering av MARY-prosjektet*. Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie. Oslo 2006
- Schafft, Angelika (2008): *Psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia: En kunnskapsstatus*. AFI-rapport 4/2008
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. University of California Press
- Skårberg, A. og Fløtten, T. (2008):”Et trappetrinn opp i livet”. *Evaluering av aktivisering- og arbeidstreningstiltak i regi av frivillige organisasjoner*. Fafo-rapport 2008:28
- Suchman, M.C. (1995): *Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches*. Academy of Management Review. 20, 3, 571-610. 1995

## **Offentlige planer/utredninger:**

Byrådssak 1408/06: *Opprettelse av NAV-kontor i Bergen kommune. Orienteringssak.* Bergen  
15.august 2006

Handlingsplan mot fattigdom(2006). Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Vedlegg til  
St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007

Handlingsplan mot fattigdom – status 2008 og styrket innsats 2009. Arbeids- og  
inkluderingsdepartementet: Vedlegg til St.prp.nr. 1 (2008-2009) – statsbudsjettet 2009

Innst. 143 S (2009–2010) til Stortinget: ”Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om  
Riksrevisjonens rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008”.  
Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010)

Opptrappingsplan for rusfeltet. Helse og omsorgsdepartementet. Del av St.prp.nr.1 (2007-  
2008)

Ruspolitisk strategi- og handlingsplan, 2002 – 2005. Bergen kommune (2002):

Rådmannens forslag til økonomiplan 2010-2013. Budsjett 2010. Trondheim kommune  
(23.10.2009).

Samarbeidsavtale mellom Trondheim kommune og Arbeids- og velferdsetaten i Sør-  
Trøndelag. Inngått november 2008. Gjelder fra 21.11.08-21.11.10.

Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995): Velferdsmeldingen

Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007): Arbeid, velferd og inkludering

St.prp.nr. 46 (2005-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Retningslinjer for forlengelser av tiltaksperiode, oppstart og avslutning av deltagere i  
institusjonelle tiltak (2010). NAV Hordaland mars 2010

## **Lover og forskrifter med referanser til nettsadresser:**

Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.(2008): FOR 2008-12-11 nr 1320. Tilgjengelig:  
<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20081211-1320.html#map002>  
(2010:14.februar)

NAV-loven (2006): Lov 2006-06-16 nr 20: *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen  
(arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [”NAV-loven”]*. Tilgjengelig: <http://lovdata.no/all/nl-20060616-020.html> (2010:14.februar)

Lov om sosiale tjenester i NAV(2009): LOV 2009-12-18-131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. (Lov om sosiale tjenester i NAV). Tilgjengelig: <http://lovdata.no/all/nl-20091218-131.html> (2010:14.februar)

Sosialtjenesteloven(1991): LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven). Tilgjengelig: <http://lovdata.no/all/hl-19911213-081.html> . (2010:14.februar)

### **Annet:**

Brev fra Bergen kommune til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 07.07.2009

Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Bergen kommune 23.10.2009

Brev fra Sosial og helse direktoratet til kommunene 07.03.2008

Notat fra NAV Hordaland (2009a): ”*Dagsverket – hva må gjøres*”. 12.02.2009

Notat fra NAV Hordaland (2009b): ” *Dagsverket - Bergensløsningen*”. 23.02.2009

E-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet(NN@nav.no) (2010, 12.mars) ”*SV: Forespørsel om svar på spørsmål ifb med en masteroppgave*”. E-post til liv@alf.no



# Vedlegg 1

## Intervjuguide – felles alle informanter

### Innledende spørsmål

Disse intervjuene vil bli transkribert, og oppbevart hos oss. Informasjon fra intervjuene vil bli anonymisert i forhold til hvem som har gitt de ulike uttalelsene. Sitater som kan gjenkjennes vil bli oversendt aktuell informant til godkjenning før de benyttes.

Vår problemstilling:

*Har den norske velferdsstaten, representert ved NAV, evne og vilje til å inkludere sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?*

#### Forskningsspørsmål 1:

Hvilken rolle spiller strukturen, med en todeling av NAV, for gjennomføring av alternative og tilpassede løsninger for inkludering av sosialt utsatte i arbeidslivet?

#### Forskningsspørsmål 2:

Skaper likhetsprinsippet i norsk velferdspolitikken et legitimitetsproblem ved bruk av økonomiske insentiver for inkludering av marginaliserte grupper?

Regjeringen har mål om å avskaffe fattigdom, St.meld. nr 9 (Arbeid, Velferd og Inkludering) har målsettinger om et reelt mer inkluderende arbeidsliv hvor alle gis mulighet til å delta etter evne. NAV reformen skal gjøre tjenesteapparatet enklere, og bedre tilpasset brukernes behov.

1. Hva mener du ligger i uttrykket inkludering i arbeidslivet?
2. Påvirker fokuset om å få flere i arbeid, altså ordinære arbeidstakere, det arbeidet som må gjøres for å inkludere også de rusmiddelavhengige, som står lengst fra arbeidsmarkedet?
3. Påvirker dette fokuset på økning i antallet ordinære arbeidstakere, utformingen av tilbudene for de utsatte gruppene i ditt daglige arbeid?

**Kvalifiseringsprogrammet** er et av de virkemidler som er igangsatt nettopp for å inkludere de som står lengst fra det ordinære arbeidsmarkedet. Likevel viser den siste underveisevalueringen fra AFI av Kvalifiseringsprogrammet at de rusmiddelavhengige er de som oftest utelates fra deltakelse i programmet, med den begrunnelse at det ikke finnes passende tiltak.

4. Gis rusmiddelavhengige tilbud om Kvalifiseringsprogram i din kommune/bydel?

- a. Hvis nei, hvorfor ikke?
- b. Hvis ja, hvilke typer tilbud?

## **Om system**

5. Opplever du at NAV stat definerer rusmiddelavhengige som sitt ansvar?
6. Har saksbehandlerne i NAV stat, slik du opplever det, kjennskap til målgruppen rusmiddelavhengige sine behov på samme måte som i NAV kommune?
  - a. Evt. hva er forskjellen?
7. Hvordan møtes rusmiddelavhengige i NAV systemet når de ønsker arbeid?
  - a. Mener du at denne gruppen har behov for egne, spesielt tilpassede tiltak?
8. Opplever du at NAV systemet åpner for alternative løsninger for denne gruppen?
9. Opplever du at saksbehandlerne i NAV kommune har forståelse for, og kjennskap til NAV stat sine systemer og regler?

## **Strategisk plan**

*NAV sin visjon reflekterer tre fundamentale samfunnsmessige funksjoner som etaten skal sikre. Blant disse er "Mulighet for arbeid til flest mulig" og " mulighet for meningsfull aktivitet for mennesker med spesielle behov".*

10. Hvordan operasjonaliseres dette i forhold til utsatte grupper generelt og rusmiddelavhengige spesielt?

*NAV sine verdier omfatter et punkt om løsningsdyktighet hvor det bl.a. heter at "Vi skal være flinke til å finne løsninger sammen med brukeren, hos brukeren og i vårt eget apparat. (...) Vi må også ha kreativitet og handlekraft nok til å gjennomføre de tiltak som er riktige, mulige og nødvendige."*

11. Hvordan påvirker disse uttalte verdiene muligheten til utvikling av kreative løsninger i samarbeid med for eksempel kommunene?

*NAV har, slik vi har erfart, relativt stramme tilbakemeldingskrav på bruk av de ulike virkemidlene som finnes med hensyn til oppfylingsgrad mv. Et av hovedmålene i NAV sin strategiske plan er "Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad". I utdypningen av dette heter det bl.a. at "En del av den nye etatens brukere vil vanskelig kunne inkluderes i arbeidslivet. Overfor disse har etaten en viktig oppgave med å bidra til å gi muligheter for å fungere i dagligliv og samfunn". (Utdypende om hovedmål 1.) og "Fokuset i Arbeids- og velferdsetaten skal ligge på bruker og tilpasning av tjenesten til ham/henne." (Utdypning 2.)*

12. Hvordan opplever du mulighetene for å påvirke utformingen av etatens mål?
13. Hvordan opplever du mulighetene for å påvirke utformingen av etatens virkemidler?
  - a. Opplever du etaten som toppstyrt, eller er det åpning for initiativ nedenfra?
14. Er dette ulikt i NAV stat og NAV kommune?
15. Opplever du at sentrale arbeidsmarkedsmyndigheter, har tilstrekkelig kunnskap om de lokale forhold og utfordringene i ditt fylke?
16. Opplever du at NAV har rom for utvikling av nye tiltak tilpasset særlige grupper? For eksempel rusmiddelavhengige?
17. Forskning viser at gruppen rusmiddelavhengige ofte har det minst utbyttet av deltakelse i de etablerte arbeidstiltakene. Hvordan påvirker dette deres arbeid i forhold til målet om inkludering også av denne gruppen i arbeidslivet?

*Uttrykk og begreper som benyttes i sammenheng med avskaffelse av fattigdom og arbeidsinkludering er ”inkludering i arbeidslivet”, ”verdighet” og ”delta etter evne” og ”livskvalitet”. Men hva menes egentlig med disse begrepene, kan de forstås forskjellig?*

18. Mener du at NAV stat og NAV kommune har den samme forståelsen av begrepet inkludering i arbeidslivet?
  - a. Og har de samme mål i forhold til inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet?

## **Struktur /Kultur**

19. Opplever du at NAV stat er åpen for fleksible løsninger for å tilpasse tilbudene til denne målgruppen?
  - a. Hvordan opplever du i tilfelle at f.eks. behov som avdekkes i 1.linjen mht arbeidstilbud for rusmiddelavhengige blir møtt på nivået over i organisasjonen?
20. Mener du at det faktum at NAV stat og NAV kommune har to ulike styringslinjer, og to ulike budsjetter virker inn på det arbeidet som gjøres i forhold til de menneskene som skal motta tjenester fra NAV?
  - a. Kan denne todelingen i forhold til budsjett påvirke arbeidet overfor de sosialt utsatte generelt og rusmiddelavhengige spesielt?
21. Dersom du har/gjør erfaringer som går på tvers av det regelverket du forvalter, finnes det noen kanaler/systemer der disse erfaringene blir brukt i utviklingssammenheng?

## **Legitimitet**

22. Er bruk av skjønn viktig i utøvelsen av NAV sine oppgaver?
23. Er muligheten for forskjellsbehandling ved utøvelse av skjønn et tema som ofte debatteres i NAV/kommunen?
- Både i Trondheim og Bergen finansieres Dagsverket som APS plasser, tidligere AB plasser, og utbetalingen av lønn til deltakerne finansieres gjennom individstønad og driftstilskudd.*
24. Hvordan opplever du at en slik fleksibel ordning fungerer?
25. Har det vært vanskelig å få til en slik løsning innenfor NAV sine strukturer?
26. Innebærer det et forvaltningsmessig dilemma at nye tiltak som Dagsverket, finansieres gjennom APS og AB tilskudd?
27. Det har fra Bergen kommune, overfor departementet vært etterlyst en utvidelse av tiltaksmenyen i NAV til å omfatte en ny type lavterskeltiltak som kan omfatte Dagsverket. Hvordan ser du på en slik evt. utvikling av nye tiltak?
28. I hvilken grad har NAV sine fylkeskontor vært involvert i dette spørsmålet?
29. Hvordan opplever du muligheten for fylkesnivået i NAV til å påvirke utviklingen av de ulike tiltakene, og evt. utvikling av nye tiltak på bakgrunn av behov hos brukerne og/eller forespørsel fra samarbeidspartnere?

### **(Om Dagsverket)**

#### **Likhetsprinsippet og legitimitet**

*Eks. på nye tiltak for rusmiddelavhengige. Dagsverket og lavterskel arbeidstilbud:*

30. Dagsverket er et tiltak som ble etablert som et prosjekt som innebar en ny type tiltak, utenom det etablerte tiltaksspekteret. Hvordan var dette mulig?
31. Dagsverket er et eksempel på et lavterskel arbeidstilbud for gruppen rusmiddelavhengige, opplever du i ditt arbeid at dette tiltaket fyller et behov?
32. Hvilke alternativer ville brukerne av Dagsverket hatt dersom et slikt tilbud ikke fantes?

33. Har du erfaring med at dette tilbudet har en positiv effekt for deltakerne?

a. I så tilfelle hvilken positiv effekt?

34. Har du erfaring med at dette tilbudet har en negativ effekt for deltakerne?

a. I så tilfelle hvilken negativ effekt?

*Dagsverket lønner deltakerne med 50,- kr pr time, skattefritt og uten trekk i sosialstønad. Dette er muligjort gjennom å anvende regelverket for individstønad på en alternativ måte.*

35. Hvor avgjørende mener du at denne er lønnen for deltakelsen i tiltaket?

36. Skaper denne måten å anvende regelverket for individstønad et forvaltningsmessig dilemma?

37. Opplevs denne formen for økonomisk insentiv urettferdig i forhold til andre utsatte grupper som ikke har et slikt tilbud?

38. Mener du at denne måten å utbetale stønader på kan skape et moralsk dilemma.

39. Opplever du reaksjoner på at noen får en slik tilleggssytelse, mens andre ikke har samme mulighet?

a. I så tilfelle hvilke?

40. Hvilke faktorer vurderer du å være de viktigste for å sikre NAV sin legitimitet i forhold til tiltak for inkludering av rusmiddelavhengige?

a. Og hvilke faktorer er med på å svekke legitimiteten i forhold til samme?

41. Hvordan tror du bruken av et økonomisk incitament for bare en målgruppe, som i Dagsverket, kan påvirke på NAV sin legitimitet?

42. Opplever du at NAV har legitimitet hos

a. De som mottar tjenestene?

b. Hos samarbeidspartnere?

c. Politiske myndigheter?

d. I samfunnet generelt?

Er det mulig å i ettertid kunne sende evt. spørsmål som er relevante, men som ikke har fått plass i dette intervjuet på e-post for besvarelse fra deg som informant?

### **Tilleggsspørsmål til tiltaksarrangør:**

- I. Hvorfor etablerte dere Dagsverket?
- II. Kom etableringen av Dagsverket som et initiativ fra NAV, kommunen eller dere som tiltaksarrangør?
- III. Hvilke andre arbeidsinkluderende tiltak finnes for rusmiddelavhengige
  - a. Hos dere?
  - b. Hos andre tiltaksarrangører i kommunen?
- IV. Hvordan oppleves finansieringen av Dagsverket for dere som tiltaksarrangør?
- V. Hvordan oppleves rapporteringskravene og rapporteringsmåten til NAV fra dere?
- VI. Hvordan opplever du at behovene for arbeidstilbud for rusmiddelavhengige blir møtt hos
  - a. NAV?
  - b. Kommune?
- VII. Hvilke resultater, mht arbeidsinkludering, har Dagsverket hatt?
- VIII. Hva er tilbakemeldingene fra brukerne av Dagsverket ifh til arbeidsinkludering?
- IX. Benyttes Dagsverket av andre sosialt utsatte grupper enn de rusmiddelavhengige?

## Vedlegg 2

### Spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet

Til Arbeids- og velferdsdirektoratet pr. e-post:

I forbindelse med en masteroppgave med temaet inkludering i arbeidslivet, har vi gjennomført en intervjuundersøkelse i to byer med dette som tema. For å supplere den informasjonen vi har fått gjennom disse intervjuene vil det være svært nyttig å få svar tilsvarende spørsmål fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Vi har bl.a. tatt utgangspunkt i NAV sin strategiplan fra 2006. Videre har vi benyttet Dagsverkene, lavterskel arbeidstilbud for rusmiddelavhengige i Trondheim og Bergen som case for studien. Hvis mulig, vil vi sette stor pris på å få besvart følgende spørsmål som bakgrunn, og utfyllende informasjon for det videre arbeid med vår oppgave.

1. Er lavterskel arbeidstilbudene, Dagsverket, som er etablert i Bergen og Trondheim kjent i direktoratet?
2. Vurderes tiltak for rusmiddelavhengige Arbeids- og velferdsetatens ansvar?
3. Er en utvidelse av tiltaksmenyen i NAV, til også å omfatte slike lavterskeltiltak i en egen forskrift/regelverk, vurdert?
4. Vi opplever stor vilje i fylkesleddene i NAV til å prøve ut og tilpassede ordninger for ulike grupper. I hvor stor grad har fylkesleddet mulighet til å etablere/prøve ut nye tiltak?
5. Hva skal til for å etablere nye tiltakskategorier i NAV sin tiltaksmeny?
6. Hva legger direktoratet i begrepet 'inkludering i arbeidslivet'?
7. Bruk av skjønn vektlegges som viktig i de deler av NAV vi har vært i kontakt med. I hvor stor grad legges det opp til bruk av skjønn innenfor arbeidet med inkludering av utsatte grupper i arbeidslivet?
8. Strategiplanens målsettinger synes godt kjent hos dem vi har snakket med i NAV. Er Strategiplanen er styrende dokument i direktoratets daglige arbeid?
9. Hvilke praktiske konsekvenser kan de to styringslinjene, stat og kommune, ha for gjennomføringen av målsettingen om inkludering av sosialt utsatte grupper i arbeidslivet?
10. Er det egne rutiner for tilbakemeldinger fra de ulike fylkene om lokale utfordringer, og er det store variasjoner i hvor stor grad slike kommuniseres fra de ulike fylkene i landet?
11. Har direktoratet god kunnskap om de lokale utfordringene som fylker og lokale NAV-kontor står overfor?

Disse spørsmålene ble avtalt besvart, men svar ble dessverre ikke mottatt før arbeidet med avhandlingen ble avsluttet.