

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S  
Master i samfunnsvitenskap

Navn: 6 Cilje Helen Samuelsen  
28 Sunniva Nessø Pettersen

---

**«AAP og arbeidslinja i sosialpolitikken:  
Begrunnelser, forventninger og virkninger»**

---

Dato: 15.05.2020

Totalt antall sider: 130

## **Innholdsfortegnelse**

<b>Sammen drag</b> .....	<b>2</b>
<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>Innledning</b> .....	<b>6</b>
<i>Tema og problemstilling</i> .....	6
Hvorfor studere Arbeidslinja og AAP? .....	7
<i>Oppgavens disposisjon</i> .....	8
<b>Bakgrunn og politisk ramme</b> .....	<b>10</b>
<i>Den nordiske velferdsmodellen</i> .....	10
<i>Arbeidslinja</i> .....	12
<i>Før etableringen av NAV</i> .....	14
<i>NAV-reformen</i> .....	14
<i>Etableringen av arbeidsavklaringspenger (AAP)</i> .....	17
Arbeidsavklaring .....	18
Lov og vilkår for AAP .....	18
<i>Arbeidsløshet som et sosialt problem</i> .....	20
<i>Forskning knyttet til AAP</i> .....	22
<b>Teori</b> .....	<b>26</b>
<i>Politiske prosesser</i> .....	26
Universalisme og selektivisme .....	30
<i>Er det en sammenheng mellom sjenerøse ytelser og arbeidsmoral?</i> .....	32
<i>Strukturasjonsteori</i> .....	33
<i>Bruker</i> .....	35
<i>Myndiggjøring</i> .....	36
<b>Metode</b> .....	<b>40</b>

<i>Vår kunnskap om temaet</i> .....	40
<i>Bakgrunn for metodisk tilnærming</i> .....	41
<i>Stortingsmeldinger</i> .....	42
Valg av dokumenter .....	43
<i>Dokumentanalyse</i> .....	44
<i>Diskursanalyse</i> .....	47
Svakheter ved bruk av dokument- og diskursanalyse .....	49
<i>Datakvalitet</i> .....	50
Reliabilitet og Validitet .....	51
<i>Forskerens forforståelse og refleksivitet</i> .....	52
Forskningsetikk og etiske refleksjoner .....	54
<b>Presentasjon av empiri</b> .....	<b>55</b>
<i>Empiri og teori</i> .....	55
<i>Presentasjon av dokumentene</i> .....	57
Dokument 1: Stortingsmelding 39 (1991-1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen) Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet. ....	57
Dokument 2: Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen. Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet. ....	60
Dokument 3: Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet. ....	64
Dokument 4: Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Tilråding fra Sosialdepartementet. ....	66
Dokument 5: Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. ....	69
Dokument 6: Stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) Flere i arbeid. Tilråding fra Arbeidsdepartementet. ....	71
Dokument 7: Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid- for arbeid og aktivitet. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet. ....	73
<i>Analyse av stortingsmeldinger</i> .....	76

<i>Diskursene som fremkom av individuell gjennomgang av dokumentene</i> .....	76
Organisasjonsdiskursen .....	77
Ressursdiskursen .....	81
Brukerdiskursen .....	84
<b>Drøfting</b> .....	<b>88</b>
<i>Hva er forventningene og virkningene av AAP og arbeidslinja?</i> .....	88
NAV-reformens tre hovedmål var tydelige. Ble disse oppnådd? .....	96
<i>Utfordringer med arbeidslinja og arbeidsavklaringepenger</i> .....	106
Hvordan påvirker ressursmangel oppfølgingsarbeidet? .....	109
<i>Hvordan blir ressursene brukt og kunne de blitt brukt på en bedre måte?</i> .....	112
<i>Fra omsorg til selvhjelp?</i> .....	114
<i>Universalisme og sjenerøse velferdsytelser</i> .....	116
<i>Kan flere komme seg ut i arbeid og hvordan?</i> .....	118
<b>Avslutning</b> .....	<b>122</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>124</b>
<b>Internettkilder</b> .....	<b>126</b>
<b>Stortingsmeldinger</b> .....	<b>129</b>

*«Veldig ofte er man ikke så fastlåst som man tror.*

*Det er bare at vinduene i rommet er altfor små.*

*Man har mistet perspektivet»* av Gunnar Tjomlid.

## Sammendrag

Regjeringens overordnede mål er å tilrettelegge for at flest mulig av Norges befolkning i yrkesaktiv alder skal kunne delta i arbeidslivet, inkludert de med restarbeidsevne. Velferdsstaten står overfor utfordringer knyttet til en økende alderssammensetning i befolkningen, samtidig som det er økende kostnader knyttet til trygde- og stønadsutbetalinger. En strategi for å møte disse utfordringene er arbeidslinja med sine virkemidler. Arbeidslinja kommer tydelig til uttrykk innenfor ytelsen og ordningen arbeidsavklaringspenger. Målet med ytelsen er å få flest mulig mennesker med helsemessige utfordringer til å stå i, eller komme seg i arbeid, samtidig som ytelsen fungerer som en barriere mot uføretrygd. Velferdsstaten omfatter blant annet ulike sosialpolitiske ordninger. I denne oppgaven skal vi ta for oss hvilke sosialpolitiske begrunnelser, virkninger og forventninger det er knyttet til arbeidsavklaringspenger og arbeidslinja.

For å besvare oppgavens problemstilling valgte vi å gjennomføre en dokumentstudie av utvalgte Stortingsmeldinger. Vi valgte en tidsperiode fra 1990 -2019 fordi vi ønsket å ta for oss tiden før, under, og etter innføringen av NAV-reformen og arbeidsavklaringspenger (AAP). Vi gjennomførte en diskursanalyse av de utvalgte stortingsmeldingene hvor vi fant flere fremtredende diskurser. Diskursene vi satt igjen med var *brukerdiskursen*, *ressursdiskursen* og *organisasjonsdiskursen*.

Etter å ha sett på funnene fra analysen og forskning knyttet til temaet, kommer det frem at det er et tydelig ønske fra Regjeringen å få flere ut i arbeid. Det fremkommer å være et sprik mellom forventningene som er presentert i stortingsmeldingene og funnene fra forskningen på området. Det er også tydelig at virkningene ikke innfrir de forventningene som ligger til grunn, og dette fører til en presset situasjon for både brukere, veiledere og Regjeringen. Gjennom å se på de ulike diskursene og knytte disse opp mot forskningen ser man tydelige utfordringer både opp mot oppfølgingen av brukerne, ressursbruk og ressurstilgang, og organisatoriske forhold.

## Forord

Denne masteroppgaven er skrevet i forbindelse med avsluttende utdanning for studieretningen Master i Samfunnsvitenskap, med fordypning i Sosialt arbeid ved Nord universitet.

Masteroppgaven er slutten på en lang studietilværelse, en lærerik og spennende epoke i våre liv.

Vi er blitt rikere på minner, kunnskap, erfaringer, møter og reiser som vi vil ta med oss videre i livet som profesjonelle, men som også har vært med på å forme oss til de menneskene vi er i dag.

Året 2020 startet rolig og trygt, slik majoriteten av nordmenn har det i velferdsstaten Norge. I begynnelsen av mars var det flere og flere nordmenn som begynte å føle seg utrygge.

Coronavirus, COVID-19 var kommet til landet vårt, i likhet med store deler av verden. Det har vært en spesiell tid å skulle fullføre skrivingen av denne masteren i. Hverdagen gikk fra å skrive og møtes på universitetet, til å sitte isolert hjemme på hver vår side. Heldigvis har teknologien sørget for at vi har kunne hatt veiledning og mulighet til å samarbeide over skype. Vi har også brukt internett i større grad enn hva vi i utgangspunktet hadde tenkt, da bibliotekene stengte i midten av mars. Dette førte til noen utfordringer i forbindelse med å finne relevant litteratur.

Selv om flere av bøkene vi trengte var tilgjengelige på internett møtte vi noen utfordringer ved dette da vi opplevde at nettsidene til stadighet hengte seg opp og vi måtte bruke mye tid på gjentatte innlogginger, finne frem til bøkene igjen og lete opp sidetallene vi var på. Oppi denne krisen har vi opplevd å bli permittert, og også sett at dette hendte andre mennesker. Dette viste oss nok en gang hvor viktig NAV og velferdsstaten er for oss nordmenn og Norge når en krise rammer. Det er sikkert flere som har tenkt at de kanskje ikke ville komme i en situasjon hvor de måtte forholde seg til NAV i forbindelse med permitteringer, oppsigelser eller at skoler og barnehager ble stengt over lengre tid. COVID-19 pandemien har påvirket samfunnet på et slikt vis at en betydelig del av befolkningen som tidligere ikke hadde behov for ulike typer bistand fra NAV, nå trenger det. Det kan også tenkes at i tiden etter denne pandemien, kan flere oppleve å bli arbeidsledige eller at deres helseutfordringer kan bli forsterket i en slik grad at flere går over til å motta arbeidsavklaringspenger. Dette er forhold vi naturlig nok har diskutert og reflektert rundt på bakgrunn av temaet for oppgaven, og vi er takknemlige for at vi får anledning til å avslutte dette masterstudiet slik som situasjonen er.

Dette arbeidet har gitt oss mye positivt, og har samtidig krevd mye av oss og av de rundt oss. Vi ønsker derfor å skrive noen ord til dem som har bidratt til at vi sammen har hatt muligheten til å fullføre studiet.

Underveis i arbeidet med denne masteroppgaven har jeg hatt stor støtte og fått motivasjon fra flere viktige, varme og kloke mennesker i livet mitt. Jeg hadde ikke kommet i mål uten dere. Jeg vil derfor rette en stor takk til familien min og mine nærmeste venner. Tusen takk for all oppmuntring, for at dere alltid har troen på meg, minner meg på hvem jeg er og alt jeg er i stand til å klare, når jeg selv har glemt i fortvilelse. Jeg vil også rette en stor takk til min medforfatter av denne oppgaven, Cilje. Takk for et godt samarbeid, humor, for alle turer, samtaler, faglige diskusjoner og for vennskapet vi har utviklet. Til slutt vil jeg rette en ekstra stor takk til min kjære samboer, Martin. Du er klippen i mitt liv, tusen takk for at du har vært så trygg og god på denne reisen. Jeg gleder meg til resten av livet med deg.

*- Evig takknemlig, Sunniva.*

I forbindelse med dette studiet og fullføringen av masteroppgaven har jeg opplevd oppturer og nedturer, og ville nok ikke kommet like godt gjennom det uten den gode støtten jeg har fått fra mine foreldre, min søster, nære venner og flotte barn. Tusen takk for alle gode samtaler og råd underveis i arbeidet, for praktisk hjelp og motiverende ord fra dere alle. Men mest av alt for at dere alltid har hatt troen på at jeg ville klare dette. En stor takk går også til min utrolig dyktige medforfatter Sunniva som har gått veien sammen med meg disse to årene, og har vært en god støttespiller, både når det har vært gode dager og når vi har møtt på utfordringer. Takk for alle støttende ord, gode faglige diskusjoner, latterfylte kveldssamtaler, turer, og kunnskapsbyggingen vi sammen har gjort. Til slutt vil jeg rette en ekstra stor takk til mine to døtre, Hailey Lovise & Sofia Helene. Dere har virkelig vært helt fantastiske gjennom denne prosessen, og gitt meg så mange gode opplevelser og lykkelige stunder. Jeg er så utrolig glad i dere. Dere er best!

♥ *Cilje Helen*

Avslutningsvis vil vi begge rette en stor takk til vår veileder Asgeir Solstad. Tusen takk for gode veiledninger underveis i arbeidet med oppgaven, og for at du har hjulpet oss videre når vi har hatt skrivesperre. Kommentarene og kunnskapen din har oppmuntret oss til forbedring og presisering av masteroppgaven vår. Vi vil også takke deg for tilrettelegging av de siste veiledningene som er blitt avholdt via skype, som følger av den spesielle situasjonen verden befinner seg i.

# Innledning

## Tema og problemstilling

I 2018 var det 10,1 prosent i aldersgruppen 18-67 år som var uføre, en økning på 0,3 prosent fra 2017. Statistisk sentralbyrå opplyser på sin hjemmeside at andelen blant de eldre synker, så de uføre blir i gjennomsnitt yngre år for år (Normann, 2019). Dette kan framstå som noe uventet da etableringen av NAV i 1. Juli 2006, skulle redusere antall mennesker utenfor arbeidslivet blant annet gjennom tiltak som AAP (Andreassen & Aars, 2015, s. 17).

NAV-reformen inneholdt to hovedgrep for få flere inn i arbeidslivet, og samtidig redusere antallet som forlater arbeidslivet for tidlig. Det ene var samorganisering av folketrygden, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten. Det andre var å gjøre tilpasninger i vilkårene for ytelse som skulle bidra til at mennesker som var på tur å falle utenfor arbeidslivet skulle få mulighet å beholde sin plass, eller at mennesker som var falt utenfor skulle komme tilbake i arbeidslivet igjen. Innrammingen av disse to tiltakene er arbeidslinja - troen på at sysselsetting løser fattigdomsproblemer, og at ytelse som skal mottas må være knyttet til krav om aktivitet. Nå har det gått snart femten år siden reformen. Likevel synes ikke tiltakene å virke (Fossestøl, Breit & Borg, 2016, s. 7). En så kompleks situasjon har sannsynligvis mange forklaringer. I denne oppgaven vil vi se nærmere på ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP), og arbeidslinja som er et sentralt virkemiddel for å snu den utfordrende utviklingen. Vi vil i oppgaven se på hva tanken bak opprettelsen av arbeidsavklaringspenger var, hvilke virkemidler som ble ansett som hensiktsmessige for å nå målene, og hvilke faktorer som kan tenkes å bidra til at resultatene av innføringen av ytelsen ikke har gitt resultater som ønsket. For å gjøre dette har vi valgt å gjøre en diskursanalyse, basert på de utvalgte stortingsmeldingene, for å finne ut hva myndighetene vektla i beskrivelsen av den nye ytelsen, og hvordan dette kom til uttrykk i diskusjonen om den. Vi vil med andre ord forklare hvordan det kom til at ytelsen fikk sin form. Denne analysen vil vi holde opp mot forskningen som senere er gjort omkring ytelsen for å finne sammenhenger og motsetninger mellom hva myndighetene la til grunn, og hva forskningen viser om hvordan ordningen virker.

Problemstillingen vi endte opp med lyder som følger:

**«AAP og arbeidslinja i sosialpolitikken: Begrunnelser, forventninger og virkninger»**

I tillegg til den overordnede problemstillingen har vi utformet fire underliggende forskningsspørsmål. Hensikten med disse forskningsspørsmålene er å bidra til å besvare problemstillingen vår. Forskningsspørsmålene våre lyder følgende:

- Hvordan begrunnes etableringen av AAP i offentlige dokumenter?
- Hvilke forventninger til AAP finnes i disse dokumentene?
- Hvilke(n) diskurs(er) inngikk de ulike argumentene i?
- Hvilke virkninger har AAP fått og hvordan svarer dette til innholdet i diskurs(ene) omkring AAP?

### **Hvorfor studere Arbeidslinja og AAP?**

Arbeidslinja har vært en sentral del av norsk sosialpolitikk siden stortingsmelding nr 35 fra år 1994-1995. Meldingen beskrev arbeidslinja som følgende: *“Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle”* (Stjernø & Øverbye, 2012, s. 19). I følge Stjernø & Øverbye (2012) har myndighetens utforming av velferdsstaten, politikken og folks arbeidsmotivasjon de siste 20 årene vært preget av arbeidslinja (Stjernø & Øverbye, 2012, s.15). Arbeidslinja kan i den sammenheng bli sett på som sentral i myndighetenes strategi for å beholde og utvikle velferdsstaten. AAP som ytelse, er et viktig virkemiddel for å få flere mennesker i yrkesaktiv alder, som innehar restarbeidsevne, ut i arbeid og dermed som del av arbeidslinja.

Årsaken til at vi har valgt å ta for oss AAP og arbeidslinja er fordi vi finner AAP som en interessant, omfattende og viktig ytelse i velferdspolitikken. AAP er en ytelse som er blitt kritisert, men er samtidig en ytelse som kan åpne opp for flere muligheter i mange menneskers liv. Man kommer ikke foruten å skrive om arbeidslinja når man velger å skrive en ytelse som AAP. Og det er diskursene som kommer klart til uttrykk i de aller fleste stortingsmeldingene vi har valgt å ta for oss, og som vi videre vil se nærmere på i analysedelen av denne oppgaven. Gjennom informasjonen om AAP, kan man se at selv om brukergruppen har til felles at det ligger en helsemessig utfordring i bunn, er det ikke slik at brukerne har de samme utfordringene.

Det er brukere med ulike behov, erfaringer, utfordringer og bakgrunner som har AAP som ytelse gjennom NAV. Det vi finner mest interessant er hvordan ytelsen fungerer som en barriere mot uføretrygden, som i mange tilfeller innebærer en varig avstand fra arbeidslivet, og med dette ytelsens plass i systemet og i arbeidslinja.

### **Oppgavens disposisjon**

Denne oppgaven starter med et personlig forord fra hver av oss forfattere av masteroppgaven, og er videre delt inn i 7 kapitler.

Kapittel 1, består av en innledning til oppgaven, og omhandler valg av tema og problemstilling samt en redegjørelse av valg tatt i forbindelse med dette.

Kapittel 2, heter bakgrunn og politisk ramme. Her redegjøres det for den nordiske velferdsmodellen, arbeidslinja, hvordan velferdsforvaltningen har vært og er organisert. Videre redegjøres det for etableringen av arbeidsavklaringspenger, hvordan arbeidsavklaringspenger er som ytelse, samt lovverket som ligger til grunn for å kunne ha rett på arbeidsavklaringspenger. Vi har så en redegjørelse av aktivitetsplikt og aktivitetsplan som er knyttet opp mot AAP, som etterfølges av en presentasjon av arbeidsløshet som sosialt problem. Til slutt følger en kort beskrivelse av noen av de ulike rapportene og artiklene som er blitt brukt i oppgaven.

Kapittel 3, presenteres utvalgt teori som er relevant for oppgaven. Her redegjøres det for politiske prosesser, universalisme og selektivisme. Her ser man om det er en sammenheng mellom sjenerøse ytelser og arbeidsmoral da dette er et temaer som ofte er oppe til debatt. Deretter følger en presentasjon av Giddens strukturasjonsteori og valg av akkurat denne teorien. Avslutningsvis i kapitlet redegjøres det for bruker og myndiggjøring. Teorien som presenteres vil brukes senere i oppgaven for å hjelpe til med å belyse ulike sider ved temaene som drøftes.

Kapittel 4, omhandler metoden som er anvendt i oppgaven og starter med en beskrivelse av vår kunnskap om temaet. Videre redegjøres for valg av metodisk tilnærming, type dokumenter som er brukt i oppgaven og selve utvelgelsen av dokumentene som er brukt i analysen. Det neste som presenteres er en redegjørelse av dokumentanalyse og diskursanalyse som er metodene som er

valgt å benytte i denne oppgaven, samt styrker og svakheter ved en slik tilnærming.

Kvalitetsmessige og etiske forhold i forbindelse med oppgaven drøftes og begrunnes på slutten av kapitlet.

Kapittel 5, presenteres først oppgavens empiri, etterfulgt av en analyse av datamaterialet. Videre presenteres diskursene vi mener er mest fremtredende.

Kapittel 6, inneholder oppgavens drøftingsdel. Her drøftes de ulike funnene opp mot hverandre, mot relevant teori som blant annet er hentet fra teoridelen av oppgaven, kapittel 3, og opp mot forskning. Vi diskuterer ulike temaer knyttet til problemstillingen og avslutter kapitlet med egne refleksjoner rundt temaet “kan flere komme seg ut i arbeid?”.

Kapittel 7, kommer en avslutning og oppsummering av hovedpoengene i oppgaven. En litteraturliste med referanser til materialet brukt i oppgaven ligger ved sist i oppgaven.

## **Bakgrunn og politisk ramme**

I dette kapittelet vil vi gjøre rede for bakgrunnen for AAP og arbeidslinja. Vi vil begynne kapittelet med å skrive om den nordiske velferdsmodellen. Dette er fordi det gir en innføring i hvordan politikken, arbeidslivet, velferdsstaten og økonomien i Norge er bygd opp og fungerer i praksis. Norge følger den nordiske velferdsmodellen, og gjennom denne modellen får man innsikt i hvordan og hvorfor Norge skiller seg ut fra andre land. Siden arbeidslinja har vært og fortsatt er et sentralt virkemiddel innenfor velferdspolitikken, vil vi gjøre en redegjørelse av arbeidslinja før vi tar for oss hvordan velferdsforvaltningen var organisert før NAV-reformen. Videre vil vi ta for oss innføringen av NAV-reformen og bakgrunnen for denne, samt etableringen av arbeidsavklaringspenger som ytelse og de lovene og vilkårene som er knyttet opp mot AAP. Aktivitetsplikt og aktivitetsplan er sentrale momenter i samarbeidet mellom bruker og forvaltning, og disse presenteres som neste punkt i kapitlet. Siden arbeidsavklaringspenger som ytelse skal bidra til å motvirke tendensene til at mennesker med helseutfordringer faller utenfor arbeidslivet eller blir stående utenfor arbeidslivet, vil vi gjøre rede for arbeidsløshet som et sosialt problem. Dette må sees i sammenheng med de samfunnsøkonomiske utfordringene som følger av at mennesker i yrkesaktiv alder ikke er en aktiv del av arbeidsstyrken, og i denne oppgaven har vi fokus på de menneskene som er brukere av AAP. Avslutningsvis vil vi presentere forskningsrapporter og artikler knyttet til tema og problemstilling, og gjennomgående funn oppsummeres.

### **Den nordiske velferdsmodellen**

For å kunne få en helhetsforståelse av arbeidslinja, NAV- systemet og arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning, er det viktig å forstå hvordan velferdssamfunnet i Norge fungerer og bakgrunnen for at vi i dag har tilgang til de velferdstjenestene staten tilbyr. Vi har derfor valgt å redegjøre for velferdsstaten og hva som kjennetegner den nordiske velferdsmodellen.

Det finnes flere typer velferdssamfunn og velferdsmodeller. Esping-Andersen skriver følgende om definisjon av begrepet velferdsstat “A common textbook definition is that it involves state responsibility for securing some basic modicum of welfare for its citizens” (Esping-Andersen, 2014, s. 136). Asa Briggs har en mer tydelig og utfyllende definisjon av begrepet velferdsstat og definerer det slik at en velferdsstat er en stat hvor organisert makt brukes, gjennom politikk og

administrasjon, for å regulere markedskreftene i minst tre retninger. Det første er gjennom å sikre alle innbyggerne en minimumsinntekt, med beregninger fra verdien av deres arbeidskraft og eiendom. Det andre er gjennom å forminske innbyggernes usikkerhet ved å sørge for økonomisk sikkerhet i forbindelse med blant annet arbeidsledighet, alderdom og helseutfordringer. Det tredje er gjennom å sikre innbyggerne et likeverdig tilbud av visse statlig finansierte tjenester uavhengig av klasse eller sosial status (Briggs, 2014, s. 14).

I Norge referer vi ofte til den nordiske velferdsmodellen, som er den modellen Norges velferdsstat i stor grad bygger på. Den nordiske velferdsmodellen har flere kjennetegn. Staten og lokale myndighetene anses å ha en positiv og aktiv rolle i samfunnet. Dette ved at staten tilbyr mange og gode velferdstjenester, arbeider mot undertrykkelse og samtidig vektlegger individuell frihet. Staten anses å ha et overordnet ansvar for å sørge for at alle landets innbyggere er ivaretatt, og da spesielt barn- og unge, eldre og utsatte (Esping-Andersen, 2014, s. 136-149). Velferdssystemet bygger på et solidarisk prinsipp, og er basert på at innbyggerne betaler inn til fellesskapet gjennom skatter og avgifter, og til gjengjeld sørger det offentlige for å ha gode velferdstjenester som innbyggerne har rettigheter til. Staten tilbyr et sikkerhetsnett for sine innbyggere gjennom godt utbygde velferdstilbud, noe som reduserer innbyggernes risiko. Rettferdighet, likhet og solidaritet er begreper som knyttes til den nordiske velferdsmodellen (Berg, 2015, s. 66). Statens tilbud til landets innbyggere er i hovedsak finansiert gjennom skatter og avgifter. For å kunne opprettholde disse tilbudene er det nødvendig at flest mulig i yrkesaktiv alder er i arbeid, og velferdsstaten fronter full sysselsetting som et nasjonalt mål. Retten til arbeid er likestilt med retten til sikret inntekt, slik at alle som anses å være en del av landets arbeidsstyrke har plikt til å delta til fellesskapet (Esping-Andersen, 2014, 139-148). Det er en solidarisk støtte i befolkningen med tanke på det høye skatte og avgiftsnivået velferdsstaten krever, og da ordningen har fungert relativt godt er det også en politisk enighet i det offentlige. Dersom man sammenligner med andre land er forskjeller i inntektsnivået hos befolkningen i Norge lav. Dette handler i stor grad om at det ikke er ønskelig å skape en dualisme mellom stat og marked, eller mellom klassene i samfunnet, og staten ønsker å fremme likhet av den høyeste standard for landets innbyggere (Esping-Andersen, 2014, 136-149).

Det er også slik at befolkningen i den nordiske velferdsmodellen oppfordres til politisk deltakelse, og det tilrettelegges for at dette skal være mulig. Politisk deltakelse anses å være viktig for at å opprettholde demokratiet og for utviklingen av et godt velferdssystem (Hutchinson, 2009, s. 19). Den høye graden av tillit til staten, myndighetene og andre mennesker, og borgernes optimistiske holdning til velferdsstaten er karakteristiske trekk ved den norske velferdsstaten, og har bakgrunn i hvordan staten løser sine oppgaver og tar vare på innbyggernes velferd. En annen faktor er de positive erfaringene borgerne har med velferdsstatens utvikling, siden mange enkeltmennesker har konkrete erfaringer med hvordan staten bidrar til positive endringer som gjelder både dem selv og alle samfunnets innbyggere (Rugkåsa, 2016, s. 153).

### **Arbeidslinja**

Siden 1990-tallet har arbeiderparti-regjeringen satt søkelyset på sammenhengen mellom yrkesdeltakelse og utformingen av de sosialpolitiske stønadene gjennom flere stortingsmeldinger som for eksempel st. meld nr 35 (1994-1995). Hvor de presenterte arbeidslinja som følgende: *“Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger, enkeltvis og samlet, utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle”* (Stjernø & Øverbye, 2012, s. 15).

Siden den gang har arbeidslinja vært en sentral del av den norske sosialpolitikken. Det er arbeiderpartiet som har vært en drivkraft i utviklingen av arbeidslinja, og samlet fremstår den norske arbeidslinja som et resultat av protestantisk arbeidsetikk og sosialdemokratisk arbeidsorientering. Det er ulike virkemidler knyttet til arbeidslinja, og det fremste har vært økt bruk av aktive vilkår. De som søker ytelse må utføre en eller flere aktiviteter, og de fleste stønadene er i økende grad knyttet opp mot en plikt (workfare) (Stjernø & Øverbye, 2012, s. 19). Arbeidslinja hviler på en normativ antakelse om at arbeid er å foretrekke framfor å motta offentlig stønad, og en empirisk antakelse om at flere av dem som mottar stønad er i stand til å bli selvforsørget gjennom arbeid. Deltakelse i arbeidslivet anses som nødvendig og godt for den enkelte og samfunnet. Arbeidslinja skulle realiseres ved å øke den enkeltes forutsetninger for å kunne bli selvforsørget eller stimulere atferdsendring gjennom insentiver og sanksjoner (Terum, Tufte & T. Jessen, 2012, s. 80). Tidligere ble det ikke snakket og skrevet så mye om insentiver, men fokuset var rettet mer mot rett og plikt. De senere årene og nå, er det mer snakk om insentiver og velferdskontrakter. Dette kom til uttrykk gjennom *“den nye arbeidslinja”* som man

blant annet kan lese om i stortingsmelding nr. 35 (1994-1995). Arbeidslinja kommer tydelig frem i store deler av meldingen, et eksempel på dette er:

*“Regjeringen vil videreføre og videreutvikle arbeidslinja i velferdspolitikken slik at en i større grad lykkes i å få og beholde personer med helsemessige og/eller sosiale problemer i inntektsgivende arbeid.”* (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 17).

Videre i meldingen står det skrevet som følger:

*“Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle”* (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 89).

Insentiver er sentrale virkemidler innenfor arbeidslinja. Disse insentivene kan være moralske, juridiske eller administrative, og de kan være belønnende eller straffende. Utover dette kan de bestå av tilbud og rettigheter, eller krav og plikter med sanksjoner (Kildal, 2012, s. 177).

Insentiver er forhold som motiverer, innenfor AAP kan dette for eksempel være økonomiske insentiver som arbeidsavklaringspengene, som brukerne mottar mot at de utfører for eksempel en aktivitet som kan være arbeidstrening.

Arbeidslinja innebærer en styrking av *gjensidighetsnorm*, som vil si at for å få noe, må man yte noe, om ikke annet deltakelse i aktivisering (Stjernø & Øverbye, 2012, s. 19). Stjernø og Øverbye (2012) forklarer dette på følgende måte:

*“Hvis for mange mister motivasjonen til å arbeide, trues finansieringen av velferdsordningene. Om velferdsstaten styrker, svekker eller er uten betydning for arbeidsmotivasjonen, er derfor avgjørende for om velferdsstaten er bærekraftig på sikt”* (Stjernø & Øverbye, 2012, s. 15).

Denne gjensidighetsnormen som er knyttet opp mot AAP vil vi nå se nærmere på når vi skriver om aktivitetsplikt og aktivitetsplan, men først skal vi gjøre rede for tiden før etableringen av NAV.

## **Før etableringen av NAV**

I Norge har utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen foregått over en lengre periode. Arbeidslinjen kom frem etter innstillingen om sysselsetting og kvalifisering av yrkesvalghemmet arbeidskraft i 1952. Her ble argumentert for at arbeidslinjen skulle erstatte stønadslinjen, og gi arbeidsledige og uføre mulighet til bistand for å komme tilbake i arbeid. I det videre arbeidet med utformingen av lovverk ble arbeidslinjen som begrep erstattet og omtalt som selvhjelps- og attføringsprinsipper. På 1950 og 60 tallet ble det utformet lover som blant annet omhandlet attføring, uføretrygd, arbeidsledighetstrygd og overgangsstønad. Disse lovene skulle ha prinsippene om attføring og selvhjelp liggende til grunn. I 1966 ble lovene på disse områdene (unntatt lov om sosial omsorg) samlet i lov om folketrygd (Rytter, 2008, s. 16-17).

“Det styrende prinsippet var at den enkelte som var forhindret fra å arbeide på grunn av arbeidsledighet, sykdom eller yrkeshemminger skulle få bistand i form av behandling, rehabilitering, attføring, kvalifisering og utdanning i en overgangsperiode og inntil han eller hun igjen kunne komme i inntektsgivende arbeid” (Rytter, 2008, s.17).

Brukerne fikk rett til inntektssikring, og samtidig rett til og plikt til å forsøke å komme tilbake til arbeidslivet ved hjelp av ulike tiltak. Samarbeid mellom trygdeetaten, helseinstansene, arbeidsformidlingen og sosialtjenestene skulle vektlegges, men var fremdeles atskilte enheter med sine kompetanseområder. Trygdeetaten hadde ansvaret for alle trygdeytelser, Aetat hadde ansvar for arbeidsrettede tjenester samt sikre at flest mulig i yrkesaktiv alder var i arbeid, og sosialtjenesten forvaltet den økonomiske sosialhjelpen (Rytter, 2008, s. 16-20)..

## **NAV-reformen**

I 2001 ble regjeringen oppfordret av sosialkomiteen til å se på muligheten for å sammenslå Aetat, trygdeetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten til en ny enhet. Bakgrunnen for forslaget var at man så en tendens til at brukerne trengte et helhetlig og koordinert tjenestetilbud.

Stadig flere mennesker havnet utenfor arbeidslivet og man så et behov for en mer brukerrettet tjeneste som inkluderte brukermedvirkning (Solstad, 2018, s. 15). De samfunnsøkonomiske kostnadene var høye da rundt 700 000 mennesker i yrkesaktiv alder sto delvis eller helt uten deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsmarkedet hadde behov for arbeidstakere og det ville utgi en stor økonomisk gevinst for samfunnet dersom man raskt fikk mennesker over fra stønad og over til å bli inkludert i arbeidslivet. Den nye reformen skulle også sikre inntekt og individuelle muligheter til aktivitet for mennesker som av ulike årsaker ikke kunne delta i ordinært arbeidsliv. Brukerens medvirkning skulle tas hensyn til og brukeren skulle oppleve et helhetlig tjenestetilbud. Mange av brukerne av disse tjenestene hadde behov for bistand fra flere etater, og ved å samordne disse ville man kunne tilby et slikt helhetlig tilbud og samtidig få en samfunnsøkonomisk gevinst ved å hjelpe disse å stå i arbeid eller komme i arbeid (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-48).

I desember 2002 la regjeringen fram Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. I Stortingsmeldingen fremgikk det at regjeringen ville samle tjenestene under to etater, en for arbeid og relaterte ytelser og en for pensjoner og familieytelser, og begrunnet dette slik:

*“Denne organisasjonsløsningen vil være best egnet til å realisere målene om en mer brukerrettet og effektiv forvaltning som kan lede flere mot arbeid og færre mot trygd. Den vil fortsatt gi brukerne tilgang til et nasjonalt arbeidsmarked og sikre en nasjonal styring av arbeidsmarkedspolitikken. Den viderefører kommunens grunnleggende omsorgsansvar for sine innbyggere. Den viderefører det statlige ansvaret for finansiering og forvaltning av de rettighetsbaserte trygder hvor hensynet til likebehandling skal veie tungt”* (Sosial- helsedepartementet, 2003, s. 12).

Et av NAV-reformens velferdspolitiske mål var at flere skulle ha mulighet til å delta i arbeidslivet gjennom samordnet bistand og oppfølging (Andreassen & Aars, 2015, s. 91). Dette skulle bidra til å få flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp, samt at velferdsforvaltningen skulle effektiviseres og være helhetlig. Stortingsmeldingen la ingen føringer for hvordan oppgaven skulle løses i praksis, men fremmet en samlet førstelinjetjeneste i kommunene. Dette forslaget ble ikke godtatt av stortinget og i mai 2003 ble regjeringen oppfordret til å komme med

en utredning om hvordan ulike modeller av en sammenslåing av tjenestene kunne fungere. Det ble også lagt forventninger om at den kommunale sosialtjenesten måtte være mer inkludert. Regjeringen satte ned et ekspertutvalg som i juni 2004 leverte sin innstilling, NOU 2004:13 - En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalget anbefalte en todelt modell hvor det statlige ansvaret skulle deles på en etat. En etat som skulle ha ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, og en etat som skulle ha ansvaret for alderspensjon, helserelaterte ytelser og familieytelser. På kommunalt nivå skulle kommunene fortsatt ha tilnærmet likt ansvarsområde som tidligere. Regjeringen ønsket ikke å gå til stortinget med enda en delt modell, og valgte istedenfor å fremme forslag om en fusjon av de to etatene til en ny arbeids- og velferdsetat. Forslaget innebar at kommunene fortsatt ville ha ansvaret for sosiale tjenester, men at kommunene ville være underlagt et lovpålagt samarbeid med staten, som ville ha ansvaret for trygdeytelser og arbeidsformidling. Stortinget besluttet i Mai 2005 at NAV- reformen skulle iverksettes (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-48).

1. Juli 2006 ble NAV-reformen iverksatt, og innen 2011 hadde alle landets kommuner fått etablert eget NAV-kontor. NAV-reformen anses å være blant de største offentlige reformene Norge har hatt da den innebar en endring som berørte alle landets kommuner og alle ansatte i trygdeetaten, sosialtjenesten og arbeidsmarkedsetaten. Reformen forutsatte at hver av landets kommuner skulle ha minst et NAV- kontor som skulle være innbyggernes inngangsport til en rekke velferdstjenester. Dette skulle blant annet sikre at alle landets innbyggere ville få tilgang til de samme tjenestene og samme tjenestekvalitet uavhengig av bosted. NAV-kontorene gir informasjon og veiledning til sine brukere, og arbeider også med de mer sammensatte og komplekse oppgavene som avklaring av behov og arbeidsevne, og tilbyr et helhetlig tilbud til sine brukere (Andreassen & Aars, 2015, s. 45-47).

Selv om utgangspunktet for NAV-reformen var at brukerne skulle møte et helhetlig og samlet tjenestetilbud, er det slik at organiseringen av NAV i praksis gjør at brukerne møter ulike spesialiserte enheter innad i NAV. NAVs kontaktsentre er en telefontjeneste som mottar henvendelser til både forvaltning og NAV-kontorene. Kontaktsentrene svarer på henvendelser fra brukerne og gir direkte veiledning, eller setter de i kontakt med riktig avdeling eller person

ved behov. NAV-kontorene er brukernes tilgjengelige kontaktsted i sin kommune og skal i hovedsak ha fokus på oppfølging av brukere i forhold til arbeid, samt gi informasjon om NAVs ytelser (Andreassen & Aars, 2015, s. 55). En av disse ytelsene er arbeidsavklaringspenger, og de lokale NAV-kontorene skal tilby arbeidsrettede tiltak, ytelser under medisinsk behandling og oppfølging av brukeren i perioden han eller hun mottar denne ytelsen (Solstad, 2018, s. 80). Videre har pensjonsenhetene i NAV ansvar for alt som omhandler alderspensjon, og denne enheten har også en egen telefontjeneste tilgjengelig for brukerne. Forvaltningsenhetene driver ytelsessaksbehandling og har i utgangspunktet ikke brukerkontakt. Disse enhetene har fokus på effektiv saksbehandling (Andreassen & Aars, 2015, s. 55).

### **Etableringen av arbeidsavklaringspenger (AAP)**

For å opprettholde en velferdsstat er man avhengig av deltakelse i arbeidslivet. Det er nødvendig at så mange som mulig av innbyggerne som er i yrkesaktiv alder, arbeider og betaler skatt for at velferdsstaten kunne holde et visst nivå. Det blir derfor lagt vekt på å skape ordninger som fører til at mennesker arbeider, og ikke ordninger som fører til at mennesker blir passive mens de mottar ytelser, eller går på slike ytelser lengre enn nødvendig (Rugkåsa, 2016, s. 152).

Gjennom tidene har de helserelevante ytelsene blitt gjort mer arbeidsrettede og de siste årene har det blitt stilt flere krav om hva som skal til for å få brukeren i arbeid. På bakgrunn av dette ble ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) til, og denne ble innført i 2010. Arbeidsavklaringspenger er et resultat av sammenslåingen av ytelsene atferdsrettet rehabiliteringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Arbeidsavklaringspenger er en tidsbegrenset ytelse i folketrygdloven, som skal gi brukerne økonomisk trygghet og samtidig legge til rette for at flere skal komme seg raskere tilbake i arbeid, eller i arbeidsrettet aktivitet. Gjennom denne ordningen skal det tydeliggjøres for brukerne hvilke rettigheter og plikter de har (Arbeids- og inkluderingsdepartement, 2009, s. 14).

## **Arbeidsavklaring**

Ved innføringen av NAV-reformen var noen av målsettingene å sikre en mer helhetlig oppfølging av brukerne og styrke arbeidslinja (Kann & Kristoffersen, 2015, s. 106). NAV-reformen var etterfulgt av flere endringer i regelverk og ulike virkemidler. Disse ble omtalt som NAV-reformens *innholdsreform*. Denne innholdsreformen besto blant annet av en ny stønad, som ble kalt og fortsatt heter arbeidsavklaringspenger (AAP) (Andreassen & Aars, 2015, s. 17).

I 2010 ble de helserelevante ytelsene atferingspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet med en ny ytelse, arbeidsavklaringspenger. Siden endringene i 2010 ble det bygget videre på de tidligere reglene, men det ble gjort justeringer og omlegginger som siktet i større grad på effektivisering og forbedring av ordningen (Holgersen, 2016, s. 15). Om en bruker har vært sykemeldt i 52 uker, og ikke er rehabilitert tilstrekkelig for å komme seg tilbake til arbeidet, kan arbeidsavklaringspenger være et alternativ (Solstad, 2018, s. 79). Formålet med arbeidsavklaring er gjennom tiltak å bidra til at flere kommer seg i arbeid og færre blir varig uføretrygdet. Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for brukerne mens de fortsatt får aktiv behandling, samtidig som de deltar i arbeidsrettede tiltak eller får annen oppfølging med mål om å komme seg tilbake til, eller i arbeid (Kann & Kristoffersen, 2015, s. 106).

Arbeidsavklaringspenger hadde tidligere en lengde på 4 år, men fra 1. januar 2018 kom det en lovendring som førte til at varigheten gikk ned til 3 år. Lovendringen som ble iverksatt, har som mål å få brukere av AAP raskere tilbake i arbeid og brukers arbeidsevne skal kunne gjenvinnes. Ytelser av denne type art og med samme siktemål, har vært en del av folketrygdens system så lenge velferdsforvaltningen har eksistert. For å kunne motta arbeidsavklaringspenger er det flere vilkår man må oppfylle. Dette skal vi nå se nærmere på.

### **Lov og vilkår for AAP**

Det står skrevet i Lov om folketrygd (folketrygdloven), 1997, § 11-1, at formålet med arbeidsavklaringspenger er å:

*“sikre inntekt for et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått nedsatt arbeidsevne og får aktiv behandling, eller deltar på et arbeidsrettet tiltak, eller får annen*

*oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid*” (Folketrygdloven, 1997, § 11-1).

Loven tar videre for seg ulike vilkår som må være oppfylt for å kunne motta AAP. Et av vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger (AAP), er at du må ha vært medlem av folketrygden i 3 år, det er imidlertid oppgitt på hjemmesidene til NAV at det kan gjøres unntak fra hovedregelen (NAV, 2020). Videre kan arbeidsavklaringspenger gis til personer som får medisinsk behandling eller deltar på et arbeidsrettet tiltak i utlandet, som samsvarer med aktivitetsplan. Skal et medlem av folketrygden få arbeidsavklaringspenger under opphold i utlandet må det være inntil maks 4 uker per kalenderår. Her er det også gitt et vilkår om at utenlandsoppholdet må være forenlig med gjennomføringen av den fastsatte aktiviteten, og ikke et hinder for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging og kontroll. Dette må brukeren på forhånd søke Arbeids- og velferdsetaten for godkjenning av utenlandsoppholdet (Folketrygdloven, 1997, § 11-3, opphold i Norge).

Et annet vilkår for rett til arbeidsavklaringspenger er at personen er mellom 18 og 67 år. Som nevnt i arbeidsavklaring, inneholdt *innholdsreformen* flere endringer. En ny stønad som fikk navnet arbeidsavklaringspenger, en ny forskrift for arbeidsmarkeds- og attføringstiltakene NAV forvalter, og til slutt en lovfestet rettighet til behovs- og arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan (Andreassen & Aars, 2015, s. 17). Vi skal nå gjøre rede for hva behovs- og arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplan innebærer.

### **Aktivitetsplikt og aktivitetsplan**

Dersom NAV-kontoret anser de ovennevnte og grunnleggende vilkårene for å være oppfylt, sendes saken over til forvaltningsenheten NAV Forvaltning som har avgjørelsesmyndigheten. Prosessen med utarbeiding av aktivitetsplan og avgjørelser om tiltak hører til under NAV-kontorets ansvar. Videre kan brukeren dersom man er uenig i vedtaket som er fattet, han eller hun klage dette inn til NAV Klageinstans. Om man ikke får medhold i klagen kan saken ankes videre til Trygderetten (Holgersen, 2016, s. 37-38).

Når man mottar arbeidsavklaringspenger fører det med ulike plikter og en aktivitetsplan som er utformet til å passe brukerens behov. For å motta AAP er det et vilkår som sier at brukeren skal

bidra aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Det er dette som kalles for aktivitetsplikt. Denne plikten innebærer at brukeren er med på å utarbeide en konkret plan for hva han eller hun skal gjøre for å komme tilbake i arbeid, denne planen kalles aktivitetsplan. Videre er det plikt om at man møter på avtalte møter med NAV, at man leverer nødvendig informasjon og dokumentasjon som NAV trenger, at brukeren gjennomfører de aktivitetene som står i aktivitetsplanen og som er avtalt mellom bruker og NAV-veilederen og at brukeren gir beskjed til NAV hvis noe hindrer han eller henne i å gjennomføre planen som avtalt (NAV, 2020).

Aktivitetsplanen inneholder ulike aktiviteter som skal hjelpe brukeren til å komme seg i eller tilbake til arbeid. Dette er ulike aktiviteter som gjennomføres mens brukeren mottar AAP. Disse aktivitetene kan være medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak, opptrapping av arbeidsinnsatsen etter sykdom (arbeidsutprøving) og oppfølging fra NAV etter at brukeren har forsøkt behandling eller tiltak (NAV, 2020).

Det står videre oppgitt på NAVs hjemmesider at man kan motta AAP i venteperioder, som vil si mens brukeren og NAV lager en aktivitetsplan eller mens brukeren venter på behandling eller et arbeidsrettet tiltak. Man vil også kunne motta AAP i enkelte andre perioder uten aktivitetsplan, dette er en rett du har hvis du aktiv søker arbeid, venter på at søknaden om uføretrygd blir behandlet eller du blir arbeidsufør på nytt uten å ha opparbeidet deg ny rett til sykepenger (NAV, 2020).

## **Arbeidsløshet som et sosialt problem**

For å kunne ha rett på arbeidsavklaringspenger, må det som nevnt tidligere ligge til grunn helsemessige årsaker. Grunnen til at vi ønsker å skrive om arbeidsløshet som et sosialt problem, er fordi at arbeidsavklaringspenger er en ytelse som har som formål å bekjempe arbeidsløshet og utstøting fra arbeidslivet, blant brukere hvor det foreligger helsemessige begrensninger.

Arbeidslinja inneholder som nevnt virkemidler og metoder for å få mennesker ut i arbeid, og uten AAP og arbeidslinja, kan det tenkes at det ville vært et enda høyere antall arbeidsledige siden ikke alle arbeidsgivere vet hvordan de kan tilrettelegge arbeid for enkelte brukergrupper. På bakgrunn av dette kan det derfor tenkes at arbeidsløshet kanskje ville vært et enda større problem i Norge hvis vi ikke hadde hatt en slik ytelse som AAP, særlig blant de brukerne som har helseutfordringer og som allerede har utfordringer med å få innpass på arbeidsmarkedet.

Det vil alltid finnes arbeidsløshet, ettersom vi ikke lever i et utopisk samfunn. Noe av det interessante med arbeidsmetodikken innenfor AAP, er at veilederne ser etter muligheter fremfor begrensninger. Dette er noe som kommer klart frem i stortingsmeldingene som vi skal gjøre rede for senere i oppgaven. Der fremkommer stadig diskursen “restarbeidsevne”, og det er denne arbeidsevnen veilederne i AAP tar utgangspunkt i for å kunne avgjøre om brukeren vil kunne være i arbeid, og for å bistå brukeren i å finne arbeid tilpasset brukerens arbeidsevne. Det er restarbeidsevne veilederne ser på som en mulighet for arbeid og bedring, som flytter fokuset fra begrensningene over til muligheter for brukerne. Mennesker som ikke har en restarbeidsevne må likevel gjennom AAP før de kan bli uføretrygdet, fordi hensikten med AAP er å avklare om brukeren kan være i jobb og eventuelt i hvor stor grad han eller hun kan arbeide. Hvis det fremkommer i avklaringen at brukeren ikke er i stand til å arbeide, føres brukeren over til uføretrygd.

“*Unemployment*” var et begrep som ble oppfunnet i England, som hadde til formål å bekjempe praksisen med uregelmessig arbeid og eliminere periodiske arbeidere (Halvorsen, 2009, s. 80). Halvorsen (2009) oppgir at arbeidsløshet ikke alltid har blitt definert som et sosialt problem. Fram til 1910 var det vanlig at industriarbeidere arbeidet få dager i uken, og hadde de øvrige dagene fri. Arbeiderne hadde fri flere dager i uken, og det var noe flere av arbeiderne foretrakk. Denne typen arbeidsledighet ble derfor ikke betraktet som et sosialt problem av arbeiderne det gjaldt, men av arbeidsgivere som ønsket å etablere et stabilt og rasjonelt organisert arbeidsmarked, samt styrke markedsøkonomien ved å eliminere blandingsformer av lønnsarbeid og sysselsetting (Halvorsen, 2009, s. 80). Ut fra dette, ble det forlangt at de arbeiderne som var villige til å bare arbeide seks dager i uken, kunne registrere seg hos den offentlige arbeidsformidlingen som arbeidsløse. På bakgrunn av forståelsen av begrepet arbeidsløshet, førte det til at lønnsarbeidet ble styrket som norm, men bidro også til en anerkjennelse av at det var mangelen på lønnet arbeid som var et sosialt problem. Arbeidsløshet ble derfor en sosial sak, som angikk fellesskapet og staten (Halvorsen, 2009, s. 81).

I 2019 var arbeidsløsheten i Norge på ca. 3,8 %. Dette tallet har vært relativt stabilt, og med små justeringer sett bort fra når covid-19 kom til Norge, hvor arbeidsledigheten doblet seg på grunn av alle som ble permittert på bakgrunn av situasjonen (Haugen, 2020).

I lys av stortingsmeldingene vi skal ta for oss i analysen, kan man se hvordan man gjennom ordninger som AAP tar sikte på å tilrettelegge for arbeid, for alle mennesker i samfunnet som er i yrkesaktiv alder. I en slik sammenheng kan AAP og arbeidslinja bli sett på som et resultat av at arbeidsløshet fikk status som et sosialt problem, samtidig som de representerer løsninger på de samfunnsøkonomiske utfordringene arbeidsløshet fører til. Tidligere ble også helseutfordringer ansett som faktorer som kunne påvirke menneskers mulighet til å kunne delta aktivt i samfunnet og arbeid. Det var et større fokus på begrensninger og at syke måtte hvile, mens nå blir arbeid i større grad enn tidligere, sett på som et helsefremmende virkemiddel og noe som kan bidra med å forebygge sosiale problemer. Grunnen til at arbeid nå blir sett på som helsefremmende, er kanskje fordi at man i dag har en større forståelse for at fravær fra arbeid kan føre med seg en rekke andre sosiale problemer. Disse sosiale problemene kan være isolasjon, livsstilsproblemer, økonomiske problemer o.l. (Halvorsen, 2009, s. 103-104). Det å være i arbeid kan også medføre store økonomiske fordeler for hvert enkelt individ, men også fordeler knyttet til fysisk og psykisk helse, sosiale forhold som innebærer inkludering, mestring og læring (Halvorsen, 2009, s. 87).

### **Forskning knyttet til AAP**

Det finnes en del forskning rundt temaet arbeidsavklaringspenger og arbeidslinja. Vi har valgt ut et antall rapporter og artikler, som inneholder informasjon vi mener kan hjelpe oss til å belyse vår oppgaves tema og problemstilling på en best mulig måte. Vi har lest flere rapporter som omhandler temaet og problemstillingen vår. Vi fant raskt ut at vi måtte ta stilling til hvilke rapporter som var mest relevant og utgitt av kjente fagpersoner eller organisasjoner innenfor feltet.

Rapportene og artiklene vi har valgt ut har vi også tatt i bruk i kapittel 6 - oppgavens drøftingsdel. Det har som nevnt vært viktig å begrense antall forskningsrapporter og artikler. Dette merket vi særlig på grunn av at det er fort gjort å lese seg opp på temaer utenfor vår problemstilling. NAV er en stor institusjon med mange ulike tiltak, ytelser og ordninger som engasjerer mange. Når vi har lest har vi i størst mulig grad vært på utkikk etter artikler og rapporter som omhandler AAP og arbeidslinja. Tross dette har vi også lest andre artikler og rapporter som omhandler NAV og deres utfordringer, dette fordi det har bidratt til å gi oss en

større helhetsforståelse. Samtidig som vi har gjort dette, har det etterhvert som vi arbeidet med oppgaven ble det desto viktigere å avgrense lesingen for å holde fokuset på problemstillingen og temaet vårt.

De artiklene vi har hatt størst utbytte av og tatt i bruk i kapittel 6 - oppgavens drøftingsdel, er som følger:

En artikkel skrevet i 2014 av Inger Cathrine Kann og Per Kristoffersen med navn "*Arbeidsavklaringspenger - et venterom for uførepensjon?*". I denne artikkelen skriver forfatterne at det er en stor og økende andel av personer som nå mottar arbeidsavklaringspenger som er kommet inn i ordningen etter endringen 1. Mars 2010. Grunnen for denne økningen var at ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad ble slått sammen til en ytelse, kalt arbeidsavklaringspenger. Videre skrives det i artikkelen om hvordan arbeidsavklaringspenger blir beskrevet i media som et "venterom" for uførepensjon. Denne påstanden tar de for seg i artikkelen, og undersøker hvordan de nye brukere av AAP har høyere overgang til alle andre alternativ enn uførepensjon som innebærer overgang til jobb, utdanning eller selvstendig næringsvirksomhet (Kann & Kristoffersen, 2014, s. 101).

En annen artikkelen vi har hatt et godt utbytte av, er «*Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: strekker ressursene til?*» som ble skrevet av forfatterne er Stein Langeland og Anders Mølster Galaasen i 2014. I 2013 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratets ledelse og NAVs Arbeidsmiljøutvalg gjennomført en undersøkelse av ressurs situasjonen ved NAV-kontorene. Formålet med denne undersøkelsen var å fremskaffe mer faktakunnskap om den reelle situasjonen på oppfølgingsområdet og hva kontorene gjør for å sikre ressurser til dette arbeidet. Denne artikkelen presenterer hovedresultatene for undersøkelsen hentet fra NAVs registre, en ressurskartlegging og intervjuundersøkelser (Langeland & Galaasen, 2014, s. 64).

Blant riksrevisjonens rapporter er det to rapporter vi har valgt å se nærmere på. Den første er "Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008". I denne rapporten er det blant annet vurdert om "etaten underveis i reformene gjennomfører sine hovedoppgaver i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og gjeldende regelverk" (Riksrevisjonen, 2009, s. 7). Rapporten inneholder også en vurdering av kvaliteten i etatens

støttefunksjoner og administrative oppgaver, noe som var svært nyttig for denne oppgaven. Den andre rapporten fra riksrevisjonen, «Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV», hadde som formål å undersøke om NAV har etablert en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen, samt identifisere årsaker til at ressursutnyttelsen varierer mellom fylkene (Riksrevisjonen, 2012, s. 7).

Den neste vi vil gjøre rede for, er en rapport skrevet av forskerne Roland Mandal, Håvard Jakobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose. Dette er en omfattende og grundig forskningsrapport som vi har hatt et stort utbytte av og benyttet oss mye av i arbeidet med vår egen oppgave. Denne forskningsrapporten er et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. Rapporten ble publisert av SINTEF 13. April 2015, med tittelen «*Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?*». Målet med undersøkelsen var å skaffe et mest mulig komplett bilde av hvordan ordningen med arbeidsavklaringspenger var, og på bakgrunn av informasjonen som kom frem, komme med forslag til endringer der det ville være hensiktsmessig. Ifølge rapporten er den største svakheten ved ordningen at NAV-kontorene ikke har nok ressurser til å gi brukerne så tett oppfølgingen som det som var tenkt. Rapporten peker på at mange av NAV-kontorene pålegges “skrivebordsarbeid” som gjør at veilederne må bruke store deler av ressursene på rapportering og registrering, og mindre på oppfølging av brukerne og sakens utfall i forhold til arbeid og aktivitet. Videre legges det frem ti forslag til forbedringer innenfor flere ulike temaer som unge uten alvorlig sykdom som mottar AAP, håndhevelse av aktivitetsplikten, større innsats i sykepengeperioden og legeerklæring. Rapporten konkluderer med at AAP fungerer godt som både ytelse og ordning på mange områder, men det er sannsynlig at ordningen ville fungert bedre dersom NAV hadde hatt bedre tid til oppfølging og mer ressurser. Utover vurderes det slik at arbeidsevnevurderingene er lite effektive slik som det nå fungerer, og fremstår å være mer en oppsummering av informasjon som allerede foreligger i saken. Det kommer også frem at unge som står utenfor arbeidslivet er vurdert å være den største bekymringen i forhold til ordningen med arbeidsavklaringspenger, og at gruppen er en stor samfunnsøkonomisk utfordring. Det er problematisk at unge mennesker uten en alvorlig sykdom skal motta AAP, da det kommer frem at det i mange tilfeller er slik at ytelsen blir en langvarig inntektssikring med lite oppfølging (Mandal, Ofte, Jensen & Ose, 2015, s. 3-9).

Den siste vi vil har tatt i bruk er en artikkel skrevet i 2019 av Inger Cathrine Kann og Therese Dokken, navnet på artikkelen er «*Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - de fleste til uføretrygd eller jobb*». Forfatterne gjør rede for endringene i AAP som ble innført januar 2018. Videre tar de for seg utviklingen av sammensetningen av brukere med hensyn til varighet på AAP, sannsynligheten for å avslutte ytelsen AAP og sannsynligheten for å avslutte til ulike utfall på tvers av varighetsgrupper. Utover i artikkelen diskuterer de om utviklingen henger sammen med regelverksendringene som trådte i kraft 1. januar 2018 (Kann & Dokken, 2019, s. 41).

## Teori

I dette kapitlet vil vi først ta for oss de politiske prosessene som ligger bak innføringen av nye lover og vedtak. Vi ser deretter nærmere på diskusjonen om hvorvidt sjenerøse velferdsytelser påvirker arbeidsmoral før det redegjøres for universalisme og selektivisme. Videre følger en presentasjon av Anthony Giddens strukturasjonsteori. Grunnen for at vi har valgt å ta for oss akkurat denne teorien, er fordi at vi ønsker å se på forholdet mellom aktør og struktur, og hvordan de påvirkes av hverandre. Bruker og myndiggjøring er sentrale begreper i arbeidet med mennesker, og disse redegjøres det for på slutten av kapitlet. All teori vi tar for oss i dette kapitlet, er relevant for oppgavens problemstilling og vil benyttes i drøftingen senere i oppgaven.

## Politiske prosesser

I denne oppgaven har vi valgt å ta utgangspunkt i stortingsmeldinger. Stortingsmeldinger er grunnlaget for politiske avgjørelser, og kommer som følger av at man ønsker å oppnå et gitt mål. I arbeidet med materialet som presenteres i disse meldingene, og frem til forslaget om vedtak enten blir forkastet eller vedtatt foregår det mange politiske prosesser. Det er viktig å vite noe om hvordan slike prosesser påvirker innholdet i stortingsmeldingene, som er grunnlaget for de avgjørelser som blir tatt og igjen politikken som føres.

Politiske prosesser har stor betydning for utviklingen av velferdsforvaltningen. I boken *«organisasjonsteori for offentlig sektor»* skrevet av Knut Dahl Jacobsen, har han definert politikk som en virksomhet som går ut på å få et problemområde opp på den offentlige dagsordenen, få det akseptert som et bindende offentlig ansvar og å få organisert kontinuerlig rutinemessig problemløsning rundt det” (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 26). Denne oppgaven tar for seg politiske dokumenter hvor ulike problemstillinger innenfor temaet arbeidslinja og arbeidsavklaringspenger drøftes og forslag til løsninger presenteres. Utviklingen av velferdsforvaltningen er påvirket av hvilken politisk retning som er dominerende i gitt tid, strukturene og prosessene frem til vedtak blir fattet. Det er flere former for prosesser som kan være gjeldende i utviklingen av velferdspolitiske beslutninger og disse er igjen rammet inn av ulike strukturer. Christensen m.fl. definerer prosesser som «aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid» og strukturer som «de faste rammene eller bindingene som prosessene

utspiller seg innenfor» (Christensen et al., 2015, s. 26). Offentlige organisasjoner må hensynta flere faktorer og et bredere sett mål og verdier når det skal fattes beslutninger enn det private organisasjoner må. Det må tas demokratiske hensyn og hensyn til fellesskapet, samtidig som rettsstatlige verdier må vektlegges, og det stilles større krav til åpenhet og innsyn.

Likebehandling, upartiskhet og forutsigbarhet er også faktorer som i større grad må vektlegges i offentlige organisasjoner enn i de private. Det å skulle balansere og ta hensyn til disse faktorene og samtidig arbeide for å nå ønskede mål kan være utfordrende. Offentlige organisasjoner har i de fleste tilfeller en leder og/eller ledelse som er folkevalgt eller har støtte fra et folkevalgt organ (Christensen et al., 2015, s. 11-19). «Stortinget velges av folket, regjeringen utgår fra Stortinget, og statsrådene er ansvarlige for det som foregår i sine respektive organisasjoner» (Christensen et al., 2015, s. 18). Gjennom Stortingsvalgene hvert fjerde år har borgerne mulighet til å påvirke hvem som blir valgt til regjeringen og på den måten påvirke hvilken politikk som føres i landet.

Forvaltningspolitikk ble fra 1980- tallet ansett som et eget område innen politikken, og fikk egne administrative enheter og språk. Innen offentlig forvaltning er det ofte snakk om reformer og endringer i organisasjoner.

*«Med reformer menes aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører på å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonen, eller gjeldende «policy» på et politikkområde, mens endringer er et mer omfattende begrep som også inkluderer omstillinger som ikke er planlagt gjennom bevisste handlinger» (Christensen et al., 2016, s. 152).*

I arbeidet med reformer er det mange hensyn som skal tas. Når reformer er omfattende, krever lovendringer, har en høy grad av kompleksitet eller andre faktorer, er det vanlig at forslagene blir tatt opp gjennom utredningsutvalg. Dette utvalget utarbeider så en innstilling til politisk eller administrativ ledelse. I Norge er ansatte og berørte parter mer involvert i beslutningsprosessene i reformprosessene, og reformene har ofte et mål om å heve kvaliteten i tjenestetilbudene. De siste 20-25 årene har New Public management blitt knyttet til flere av reformene i offentlig sektor, og dette har medført at elementer fra nye styringsformer og organisasjonsmodeller fra private organisasjoner har fått innpass i offentlige organisasjoner. I tillegg har initiativene til disse

reformene blitt lansert gjennom reformprogrammer. Et annet forhold som har endret seg er innføringen av mål- og resultatstyring som et sentralt element i reformprogrammene. Da denne innføringen ble lansert skulle målstyring være et gjennomgående konsept i staten. Dette har over tid blitt mer tilpasset og lokale tilpasninger er i dag mer aksepterte, samt at det er blitt mer fokus resultater (Christensen et al., 2015, s. 154-164). “Det synes å være bred politisk enighet om at det er for mange og komplekse mål å styre etter for statlige etater, samt for omfattende og detaljerte resultatkrav” (Christensen et al., 2015, s. 161).

Offentlige organisasjoner er viktige i forhold til utformingen av politikken ettersom de forbereder saker for politisk høring og iverksetter vedtak. Beslutningstakingen kan være rettet mot borgere, brukergrupper og klienter, eller i form av enkeltvedtak som gjelder enkeltpersoner eller foretak. Beslutningstakingen kan også omhandle fordelingen av byrder og goder mellom samfunnets grupper og personer, eller være rettet mot forhold innad i organisasjonene (Christensen et al., 2015, s. 23-24). Prosessen med å vedta nye lover starter i departementene. Det departementet som lovforslaget hører til under skal utrede saken før den skal fremlegges for Stortinget. En del av denne prosessen er å sende saken ut på høring slik at de som ønsker å uttale seg i saken får mulighet til å komme med innspill. Dette kan være faginstanser, berørte parter eller andre som har innspill til forslaget. I tilfeller hvor saken gjelder en omfattende lov blir det ofte satt ned et utvalg som skal gjennomgå saken og utarbeide en anbefaling til departementet. Dersom Regjeringen ønsker å få Stortingets tilbakemeldinger på ulike problemstillinger før et konkret lovforslag utarbeides og fremmes, sender Regjeringen en Stortingsmelding. I neste omgang vil Regjeringen fremme lovforslaget gjennom en proposisjon til Stortinget, og denne inneholder forslag til vedtak. Stortingsrepresentanter har også mulighet å fremme lovforslag, og disse fremmes i representantforslag. Når lovforslaget er fremlagt for Stortinget blir det oversendt en fagkomite som skal drøfte og gi sin innstilling til forslaget og forslag til vedtak. Også i denne runden er det ofte høringer for å få innspill til forslaget. Den videre prosessen er at komiteens innstilling behandles i Stortinget. Dersom forslaget får flertall vil det bli en ny avstemning om forslaget etter minimum tre dager. I den andre runden i Stortinget er det lovvedtaket fra den tidligere behandlingen som diskuteres, og dersom forslaget får flertall denne runden også er behandlingen av saken avsluttet og et brev om vedtaket blir sendt kongen for sanksjonering. Dersom forslaget ikke får flertall blir det vedtatt en anmerking til lovvedtaket og

det vil bli en tredje gangs lovbehandling i Stortinget. I denne runden er det to mulige utfall, enten at forslaget vedtas ved flertall med de endringene som fremgår av anmerkningene eller at forslaget henlegges. Etter at forslaget er ferdigbehandlet oversendes vedtaket for signering av Kongen i statsråd, og så signeres det av statsministeren. Den videre prosessen er at vedtaket sendes til departementet som startet prosessen, for at de skal gjøre loven gjeldende (Stortinget, 2017).

Når det arbeides for å få til større eller mindre samfunnsendringer er det i hovedsak fire typer begrunnelser som benyttes: ideologiske begrunnelser, idealistiske begrunnelser, interessebaserte begrunnelser eller pragmatiske begrunnelser. Ideologiske begrunnelser handler om hvilket overordnet syn aktøren mener samfunnet bør innrettes etter, eller hvilke mål man bør etterstrebe å nå, som for eksempel å minske forskjellene i samfunnet. Idealistiske begrunnelser tar utgangspunkt i aktørens verdier og holdninger, som bedre vern av naturen eller liberalisering av asylpolitikken. Interessebaserte begrunnelser kommer på bakgrunn av aktørens egeninteresser, som for eksempel dersom landbruksorganisasjoner arbeider for økt økonomisk støtte til landbruksnæringen. Pragmatiske begrunnelser handler om hva som er mest praktisk, faglig fornuftig eller billig, som i argumenteringen for ved at pasienter får bedre medisinsk tilbud ved en sentralisering av sykehusene (Schiefløe, 2011, s. 470).

Når man skal undersøke offentlige organisasjoner for å finne svar på en problemstilling er det ofte strukturene og beslutnings- og iverksettelsesprosesser som er interessante å studere. Det kan argumenteres for å bruke et utvidet beslutningsbegrep, som innebærer at man fokuserer på det som skjer etter at vedtak er fattet så vel som det som skjer før den formelle vedtaksfasen. Med det som skjer før den formelle vedtaksfasen, menes fokus på når problemet kommer på dagsordenen, i fasen hvor handlingsalternativer og konsekvenser utredes. Med det som skjer etter vedtak er fattet betyr fokus på iverksettelsen av tiltak, tilbakeføring av informasjon og tolkning eller vurdering av hvordan tiltaket virker. Videre er det interessant å se på meningsdanningsprosesser, fordi man i politikken ikke bare er ute etter å finne de virkemidlene som på best mulig vil bidra til å nå gitte mål, men også av å oppdage identiteter, mål og tilhørigheter. Politikk omhandler også det å tolke erfaringer som påvirker menneskers verdier,

holdninger og meninger. Dette er igjen med på å forme antipatier og sympatier, noe som igjen er med på å påvirke offentlig sektors legitimitet (Christensen et al., 2015, s. 27-28).

I velferdspolitikken har det stadig vært et tema om hvorvidt virkningen av offentlige stønader fører med seg positive eller negative konsekvenser. Her er forholdet mellom universelle og målrettede ytelsene et tema som går igjen. Det er en frykt rundt sjenerøse trykninger og om disse oppmuntrer til latskap og at brukere blir avhengige av ytelsene (Halvorsen, 2009, s. 81).

### **Universalisme og selektivisme**

Gjennom velferdssamfunnets tid har ulike syn på hva som er «god velferdspolitik» vært gjeldende både ut fra et politisk perspektiv men også på individnivå i befolkningen.

Et kjent begrep innen velferdspolitikken er universalisme, og det omhandler i denne sammenheng at ordningene og ytelsene er like for alle, såkalte universelle sosiale rettigheter. Med andre ord at man gjennom det å være innbygger i landet, uten hensyn til inntekt, formue eller yrkesaktivitet, har krav på ulike tjenester som staten tilbyr, og som i mange tilfeller er helt eller nesten helt finansiert av staten. Allerede på 1800-tallet eksisterte det fattiglover i Europa, og disse ordningene var målrettede og behovsprøvde, og skillet mellom såkalte verdige og uverdige trengende var gjeldende. I de nordiske landene inneholdt de tidlige pensjonsordningene føringer i forhold til inntekt og behov, og etter andre verdenskrig ble universelle rettigheter introdusert ved blant annet alderspensjon som ikke var behovsprøvd (Kildal, 2006).

Mange argumenter for universalisme ble benyttet etterhvert som man mer og mer innførte dette velferdsprinsippet som del av velferdssamfunnet, og flere av disse argumentene er gjeldende den dag i dag. De mest sentrale argumentene er at universalisme bygger opp under samfunnsbygging ved å bidra til inklusjon i samfunnsfellesskapet for landets innbyggere, og at universelle rettigheter minsker risikoen for innbyggerne da de færreste vil ha råd til å stå over tid uten inntekt. Videre brukes verdien verdighet som et argument for universalisme. Tidligere har skillet mellom såkalt verdige og uverdige brukere av ytelsene vært svært gjeldende og ordningene bidro til stigmatisering. Ved å gjøre ytelsene universelle ville man sikre individenes verdighet og fjerne noe av stigmatiseringen mange opplevde. Et annet sentralt argument for universalisme var økonomisk effektivitet. Dette argumentet handlet om at behovsprøving av alderspensjonen førte til mye administrativt arbeid, som igjen var kostbart. Ved å gjøre dette til en universell ytelse

ville de administrative utgiftene minimeres, samtidig som det ikke ville utgjøre en for stor kostnad for det offentlige, da det offentlige allerede dekket alderspensjon for over 75 prosent av de eldre (Kildal, 2006). Selektivisme er universalismens motstykke, og i denne sammenhengen er det snakk om målrettede ytelser til forskjell fra universelle ytelser. Målrettede ytelser kommer på bakgrunn av en tanke om at målrettede ytelser vil bidra til å effektivisere velferdssystemet ved at ytelsene blir bedre tilpasset den enkeltes behov for bistand. Målretting av ytelser kan gjennomføres på flere måter. Det finnes mange argumenter som taler for målrettede ytelser, og de oftest omtalte argumentene omhandler økonomisk effektivitet, likhet og velferdsavhengighet. Målrettede ytelser vil begrense statens utgifter da de økonomiske midlene vil brukes på de som anses å virkelig trenge det (Kildal, 2006). Det har vært flere diskusjoner om i hvilken grad man har universelle rettigheter i Norge. Dette fordi begrepet universalisme forstås og brukes ulikt, og det er da et begrep som er lite konkret og må tolkes ut fra politisk og faglig kontekst. Når man snakker om universalitet i forhold til velferdstjenestene er det nødvendig å sette noen grenser i forhold til hvem av landets innbyggere som anses å være “innenfor” i forhold til den gitte ytelsen, og hvem som anses å være “utenfor”. Hvor denne grensen går omtales som graden av personkrets-universalisme, og dersom det er slik at alle landets innbyggere havner i “innenfor” kategorien, da er personkretsen universell (Øverbye, 2018). Et annet begrep som ofte brukes er tildelings-universalisme, som betyr at kriteriene for å kunne motta ytelsen er de samme for alle dem som har rett til å søke om den gitte ytelsen. Når det er snakk om tildelingskriterier er disse alltid selektive, og er rettet mot et mindretall av de som er i personkretsen for å dekke deres behov (Øverbye, 2018).

Bare én av velferdsytelsene i Norge, økonomisk nødhjelp, er tilgjengelig for alle innbyggerne i landet, og personkrets-universell. De andre ytelsene setter noen begrensninger i forhold til hvem som har rettigheter til å kunne motta disse og i noen tilfeller størrelser på beløpet ytelsen gir. Begrensningene kan for eksempel gjelde mennesker som bor i Norge uten lovlig opphold, om man har vært/er yrkesaktiv, studenter, hjemmeværende og asylsøkere for å nevne noen, og personens inntekt eller behov er eksempler på faktorer som kan påvirke hvor stort beløp brukeren har rett til. En annen faktor i diskusjonen er ytelser hvor skjønn er en del av vurderingen ved tildeling av tjenester. I tilfeller hvor tildelere har stort rom for skjønnsmessige vurderinger vil dette føre til større rom for påvirkningsfaktorer som manipulering og kameraderi, og etterprøving

av tildelingen blir vanskeligere (Øverbye, 2018). Skjønnsvurderinger er på den andre siden hensiktsmessige i mange tilfeller da disse vurderingene i større grad kan hensynta ulike variabler som kan anses å ha en påvirkning på saken (Øverbye, 2018). Diskusjonen om i hvilken grad universalismen kommer til uttrykk i de norske velferdstjenestene er interessant og det finnes gode argumenter for og mot både universalisme og selektivisme. I denne oppgaven anses forholdet mellom universalisme og selektivisme å være aktuelt når man ser på arbeidsavklaringspenger som ytelse siden det kan være interessant å se i hvilken grad denne er universell da det ligger noen føringer for hvem som kan motta dette tilbudet.

### **Er det en sammenheng mellom sjenerøse ytelser og arbeidsmoral?**

Det finnes flere ulike syn på hvordan et «godt» velferdssamfunn skal organiseres, og hvilke faktorer som er viktige å vektlegge. I forhold til arbeidsdeltakelse mener noen mennesker at lønn og økonomisk trygghet er den viktigste faktoren, mens andre opplever selvrealisering gjennom sitt arbeid, eller opplever arbeidet i seg selv som en måte å få utfolde sin kreative side på. Andre kan finne det å bidra til fellesskapet som en viktig faktor for å være i arbeid, mens for noen er arbeid et tiltak eller en plikt og kan oppleves som noe man bare må gjøre. En av debattene rundt ulike velferdsregimer omhandler i hvilken grad sjenerøse velferdssystemer undergraver arbeidsmoralen og bidrar til at flere mennesker blir avhengige av offentlige ytelser i stede for å være i lønnet arbeid. Ulike land har valgt å møte denne utfordringen på forskjellig vis. Enkelte land prioriterer velferdssystemer som har lave offentlige stønadsnivåer, men sørger for en grunntrygghet for sine innbyggere. Denne løsningen er ofte å se i liberale velferdsstater. En annen måte er sjenerøse innteksrelaterte stønader som støtter opp under en modell som fremmer en standardtrygghet for sine innbyggere, og denne typen velferdsregimer i større grad velges i de nordiske velferdsstatene. Tross ulike løsninger har velferdsstatene til felles at politikere anser det som nødvendig å se til at arbeidsinsentiver er en integrert del av velferdsordningenes utforming (Esser, 2012, s. 47-48).

Temaet arbeid har vært underlagt mye forskning, og det er gjort undersøkelser som viser hvordan arbeidsinsentiver får mennesker til å endre sin atferd i forhold til arbeid. Slike endringer kan være ønsket og tilrettelagt for, eller de kan være uplanlagte og i noen tilfeller til og med uønsket blant dem som utformet insentivene med sikte om et gitt mål. I boken Arbeidslinja-

arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten fremkommer det at «*innen sammenliknende forskning er det for eksempel ingen enighet om sammenhengen mellom arbeidsløshetsforsikringens sjenerøsitet og arbeidsløshet*» (Esser, 2012, s. 49). Forskning med et annet fokus har i mange tilfeller påvist en sammenheng mellom dårlig fysisk og psykisk helse, lavere tilfredshet og lykke og arbeidsløshet. En interessant faktor er at disse funnene også gjelder i saker hvor brukeren har en buffer mot økonomisk utrygghet i form av dagpenger. Teorier innenfor temaet arbeid har gjennom tiden hatt ulike fokus på hva de velger å anse som viktig. Enkelte teorier anser verdier som penger, status og prestisje som faktorer som bør vektlegges, mens andre teorier vektlegger faktorer som selvrealisering, sosiale forhold og kreativitet. I en velferdsstat som har sjenerøse velferdsordninger vil det kunne tenkes at det kan være enklere å ikke delta i arbeidslivet dersom individet anser stønad som en alternativ inntekt. Denne problemstillingen vil bli enda mer gjeldende dersom man tar utgangspunkt i at mennesker vil vurdere fritiden sin høyere enn arbeidstiden. På den andre siden kan man argumentere for at de sjenerøse ytelsene henger sammen med krav til brukeren, og at størrelsen på stønaden kan øke ved arbeidsdeltakelse. Videre vil kombinasjonen av arbeidsmarkedspolitikken og velferdsordninger kunne føre til at flere mennesker vil ha mulighet til å kunne ha et arbeid de ønsker og trives med, og det antas at dette vil øke velferdsnivået på både individ og samfunnsnivå, samtidig som det har vist seg at dette fører til lengre ansettelsestid etter arbeidsledighet. I de sjenerøse velferdsytelsene er det ofte innebygd et sterkt forhold mellom arbeid og velferd i form av ulike krav til brukeren, altså brukeren må innfri gitte krav for å få den aktuelle ytelsen. Dette viser forholdet mellom rettigheter og plikter som er en viktig del av hvordan velferdsforvaltningen fungerer (Esser, 2012, s. 48-50).

## **Strukturasjonsteori**

Gjennom Anthony Giddens strukturasjonsteori vil vi belyse hvordan aktører og strukturer påvirker og er gjensidig avhengige av hverandre. Aktøren er i vår oppgave brukeren som mottar arbeidsavklaringspenger og veilederen av AAP som jobber i NAV. Strukturen er i vår oppgave AAP. AAP som ordning og ytelse innebærer ulike vilkår og krav som veilederen må se til at brukeren oppfyller i form av for eksempel aktivitetsplikt, samtidig som brukeren også har sine rettigheter og klageadgang. Denne teorien har vi valgt å ta i bruk i vår oppgave, ettersom det kan vise hvordan aktører og strukturer er gjensidig avhengige av hverandre. Den bidrar også til å

belyse hvorfor det er aktivitetsplikt knyttet til brukerne som mottar arbeidsavklaringspenger, og hvordan strukturene kan bidra til å sette aktørene i gang. Et eksempel er gjennom aktivitetsplikt, hvor brukerne blir satt i gang til å lete etter arbeid eller dra på arbeidstrening o.l. for å kunne motta arbeidsavklaringspenger. Veilederen må på sin side følge opp at brukeren gjør det han eller hun er pliktig til å gjøre, samtidig som veilederen må gjøre sine arbeidsoppgaver knyttet til brukeren slik at han eller hun får utbetalt arbeidsavklaringspenger.

Anthony Giddens er en anerkjent engelsk sosiolog som utviklet en teori som fikk navnet strukturasjonsteori. Med strukturasjonsteorien ønsker han å løse aktør/struktur problemet, og med strukturasjon henviser han til sosial praksis. Han utviklet en ontologi for samfunnslivet, som forener eksistensen av kompetente handlende aktører med overindividuelle sosiale strukturer (Aakvaag, 2012, s. 142). Giddens mener at sosiologien er preget av et svært uheldig og teoretisk uproduktivt skille mellom det han kalles *subjektivisme* og *objektivisme*. Subjektivismen ifølge Giddens, hevder at sosiologien må ta utgangspunkt i aktørene og den mening de tillegger sine handlinger når de på en fri og selvstendig måte konstruerer den sosiale verden, nedenfra og opp. Objektivismen er av den oppfatning at sosiologien heller bør ta utgangspunkt i en overindividuell objektiv sosial struktur som eksisterer relativt uavhengig av aktørene, og deretter studere hvordan denne strukturen styrer aktørenes handlinger (Aakvaag, 2012, s. 129). Skillet mellom subjektivisme og objektivisme går i stor grad mellom strukturorienterte og aktørorienterte sosiologiske retninger. Giddens hevder at jo friere aktørene er, desto mindre «strukturert» er samfunnet. Motsetningen er at strukturer er det som begrenser aktørenes frihet, da aktørene uten struktur kunne «gjøre som de selv ville». For å løse ordensproblemet er det indre (sosialisering) og ytre (roller, normer og sanksjoner) som er former for sosial kontroll. I utgangspunktet aksepterer strukturasjonsteorien subjektivismens beskrivelse av aktøren som selvstendig, kreativ, fri og fornuftig. Deretter består kjernen i strukturasjonsteorien å hevde at aktørens kreativitet, frihet og handlingskompetanse ikke er et resultat av frihet fra sosiale strukturer, men heller avhenger av at de trekker på overindividuelle sosiale strukturer som fungerer som mulighetsbetingelser for deres handlinger (Aakvaag, 2012, s. 130). Giddens hevder videre at sosiale strukturer setter aktørene i stand til å delta på en kompetent måte i samfunnslivet. Slike strukturer mener Giddens bare eksisterer gjennom å bli anvendt av og derved reproduisert av handlende aktører. Slik mener han en aktør og struktur er gjensidig betinget, og det er denne

gjensidige avhengigheten Giddens kaller *strukturens dualitet*, og som han beskriver er selve kjernen i strukturasjonsteorien. Strukturen er med andre ord et medium for, og resultat av handling. Slik strukturasjonsteorien blir beskrevet kan man se at det ikke bare forener aktør og struktur, men at det heller ikke er aktører uten muliggjørende strukturer. Det er heller ingen strukturer uten handlende aktører som anvender og reproducerer dem (Aakvaag, 2012, s. 130-131).

## **Bruker**

Begrepet *bruker* har ulikt innhold ut fra hvilken kontekst brukeren befinner seg i. I vår redegjørelse av termen bruker, skal vi se på hvordan det er å være bruker i et arbeidslinje regime. En enkel definisjon på en bruker er en som er i kontakt med offentlige tjenester. Dette er et begrep som i stor grad benyttes innenfor offentlige etater, som i vår oppgave er NAV (Syltevik, 2013, s. 31).

Begrepet «bruker» er et omdiskutert begrep, som man ofte kan se bevisst bli byttet ut av de profesjonelle og aktuelle intuisjonene, mot andre begreper som «klient», «pasient», «beboer» eller «mottaker». Dette er noe de ulike institusjonene gjør med hensikt da det kan oppleves som mindre stigmatiserende begreper, enn begrepet bruker. Hensikten med å bruke ordet «bruker» blant de profesjonelle som sosionomer, sykepleiere etc., er for å skape en felles forståelse av hvem man prater om og hvem man ønsker å hjelpe. Man bruker i stor grad begrepet bruker hvis man er bruker av en tjeneste, som for eksempel «brukere av NAV». I den tidligere Aetat var «bruker» den vanligste betegnelsen, i trygdeetaten var det «medlemmer» som ble benyttet og i sosialtjenesten var betegnelsen «klient» vanlig. Grunnen for at sosialtjenesten brukte betegnelsen «klient» kan ha sin bakgrunn i deres behandlingssideologi som var sentral da lov om sosial omsorg ble vedtatt og sosialkontorene etablert (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s. 13). Dette kan vi også se er sentralt i dag innenfor de ulike institusjonene og blant de ulike profesjonelle siden begrepet «bruker» muligens er blitt et mer stigmatiserende begrep med årene. Mange mennesker kan forbinde «bruker» med noen som er bruker av noe illegalt. Flere har kanskje vært rusmisbruker, og får nå hjelp, og blir kalt bruker og forbinder ordet «bruker» med noe negativt i stedet for at de er på veien mot bedring.

I vår oppgave har vi bevisst brukt begrepet *bruker*, dette fordi det er termen som har vært hyppigst brukt gjennom studietiden vår og i store deler av litteraturen vi har tatt for oss. Det er også en term som gir oss en felles forståelse av hvem det er snakk om, og den vi begge har erfaring fra yrkeslivet med å bruke.

## **Myndiggjøring**

Grunnen for at vi ønsker å skrive om myndiggjøring er fordi det er viktig og sentralt begrep innenfor sosialt arbeid og sosialpolitikk når det snakkes om brukerne og arbeidsmetodikk. Det er et overordnet tema som inneholder ulike diskurser som vi vil ta for oss senere i oppgaven. Myndiggjøring knyttes først og fremst til radikalt sosialt arbeid og myndiggjøring blir ofte oversatt til empowerment på engelsk, og brukes gjerne om hverandre i faglitteraturen. Barbara Solomon, en amerikansk professor i sosialt arbeid, presenterer myndiggjøring som «et mål for problemløsning i sosialt arbeid med stigmatiserte grupper» (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 97-98). Ved drøfting av myndiggjøring vektlegger Solomon at undertrykte individer og grupper i samfunnet kan få hjelp til å oppnå økt innflytelse og makt. Paulo Freires pedagogikk knyttes ofte til empowerment, og anses å ha hatt betydning for myndiggjøring som ideologi innen sosialt arbeid. Freires pedagogikk peker på at man kan bidra til bevisstgjøring, økt selvtillit og økt kunnskap gjennom kritisk dialog, og at dette er viktige elementer for å øke individet eller gruppens makt og innflytelse. Det er flere måter å se myndiggjøring på, som en prosess eller strategi mot et mål, eller man kan se på myndiggjøring som et resultat eller mål i seg selv. Å skille disse kan noen ganger fremstå som vanskelig ettersom myndiggjøring som strategi eller prosess for å nå et mål også vil kunne ha myndiggjøring som ønsket resultat av prosessen (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 104).

Som sosialarbeider har man et ansvar for å arbeide for gode vilkår og rettigheter for utsatte grupper i samfunnet, og for å synliggjøre og ta opp kampen mot undertrykkende mekanismer. Gjennom individuelt sosialt arbeid kan man som sosialarbeider få kjennskap til forhold som har en undertrykkende effekt på individer eller grupper i samfunnet. Disse forholdene kan adresseres og settes på dagsordenen i organisasjonen man arbeider for, eller videre løftes til et politisk nivå

gjennom organisasjonen for å sette fokus på forholdet og arbeide for en endring (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 104-105).

Når man ser på myndiggjøring på et individnivå handler det om individets egen innflytelse og påvirkning på eget liv, og øke individets mulighet til å på lik linje med andre mennesker kunne delta i samfunnet. Når man ser på dette i en sosialarbeider og brukerkontekst vil det innebære at sosialarbeideren skal i samarbeid med brukeren undersøke hva som er brukerens utfordring. Sosialarbeideren skal undersøke hva som kan bidra til at brukeren får en bedre livssituasjon, som man blant annet kan se blir gjort i arbeidsevnevurderingen og i utarbeidelsen av aktivitetsplanen. Innenfor AAP fokuseres det på ressurser som er tilgjengelige i brukeren og brukerens omgivelser, samtidig som man er oppmerksom på de utfordringer brukeren opplever. Myndiggjøring krever at individet eller gruppen forholdet gjelder er en aktiv del av myndiggjøringsprosessen. Det vil si at dersom man skal oppnå mål om økt myndiggjøring av en gruppe eller individ, må personen(e) som påvirkes av forholdet være en aktiv og deltakende del av prosessen, og ikke innta en passiv rolle. Fagpersoners oppgave vil i hovedsak være å sørge for at forholdene ligger til rette for at myndiggjøring er mulig (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 104-105).

I velferdspolitiske debatter og innenfor NAV er myndiggjøringsdiskursen fremtredende. Brukermedvirkning, brukerreting og brukerorientering er positivt ladede begreper som ofte brukes i utredninger, rapporter og offentlige dokumenter. Begrepene har i seg selv et noe diffust innhold og brukes gjerne om hverandre. En av de mest konkrete definisjonene av brukerreting finner vi i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) - Ny arbeids- og velferdsforvaltning:

*«Brukerretting forstås som å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis» Brukerretting i forvaltningen dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det dreier seg blant annet om respekt, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. Et brukerrettet tjenestetilbud vil si at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 34).*

Brukerretting i forvaltningen dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det dreier seg blant annet om respekt, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. Et brukerrettet tjenestetilbud vil si at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen” (St.prp.nr.46 (2004-2005)).

Den samme stortingsproposisjonen definerer også brukermedvirkning: «*Brukermedvirkning betyr både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning*» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 10).

I NAV-systemet skal brukermedvirkning sikres gjennom brukerutvalg, brukerpaneler og brukersurveyer på organisasjonsnivå. Brukerens ønsker og behov skal tas på alvor og være en del av vurderingen i alle nivå i organisasjonen, slik at brukermedvirkning også sikres på individnivå. Fysisk utforming av kontor og gjennom at brukeren skal få tilgang til alle tjenestene når de henvender seg til NAV, samt fokus på individuelle planer og kontrakter skal brukermedvirkning sikres og hensyntas. Brukermedvirkning eller brukerretting betyr imidlertid ikke at det er slik at brukeren ønsker og meninger alltid vil bli innvilget. I NOU 2004:13 blir noen begrensninger presentert, og brukerretting blir i denne sammenheng rammet inn til å stå i forhold til arbeidslinjen:

*«Velferdsstaten er paternalistisk i den forstand at det ikke er noe valg om man vil delta eller ikke, og både plikter og rettigheter er politisk bestemt. Til dels er det også bestemt hva som regnes som best for den enkelte, for eksempel at arbeid som er tilrettelagt i forhold til den enkeltes funksjonsevne er bedre enn passivitet»* (NOU 2004:13, s. 133).

Her kommer det frem at velferdsstaten setter klare rammer for brukeren, og at det ikke er valgfritt med deltakelse i samfunnet. Brukeren må forholde seg til de satte rettigheter og plikter, samt at i mange tilfeller har myndigheter avgjort hva som er den beste løsningen.

Brukermedvirkning vil altså i denne sammenhenger foregå innenfor gitte rammer, og vil kunne

handle om hvilke tiltak eller hvilke tjenester brukeren ønsker å benytte seg av for å komme i arbeid.

## Metode

I dette kapittelet vil vi ta for oss valg av metode i denne masteroppgaven. En metode er en planmessig fremgangsmåte for å nå et bestemt mål. Målet er å bygge opp kunnskap om bestemte fenomener, og innen vitenskapelig virksomhet er målet å utvikle en teoretisk forståelse av denne kunnskapen. Metodene angir hvordan vi skal fremskaffe kunnskapen og utvikle teoriene. Metodene angir også hvordan man skal sikre at kunnskapen og teoriene oppfyller kravene til vitenskapelig kvalitet og relevans (Grønmo, 2016, s. 41). Samfunnsvitenskapelige metoder består av de systematiske og planmessige fremgangsmåtene for å etablere kunnskap og teorier om ulike aspekter ved menneskenes samfunnsmessige liv og virke. Metodelæreren hjelper oss å treffe hensiktsmessige valg, og gir oss oversikt over alternative fremgangsmåter og konsekvenser av de valgene man velger å ta (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 25).

I forskning dreier design seg om formgiving, hvor forskeren starter med en problemstilling og vurderer hvordan det er mulig å gjennomføre undersøkelsen fra start til mål (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 69). Vi valgte et kvalitativt design med dokumentanalyse og diskursanalyse som forskningsmetode i denne oppgaven. Vi har gjort en diskursanalyse av de utvalgte dokumentene som vi mener er av relevans for vår problemstilling. Her har vi sett etter begrunnelser, forventninger og virkninger knyttet til AAP og arbeidslinja i sosialpolitikken. Ved bruk av diskursanalyse har vi sett etter hvilke diskurser de ulike argumentene inngikk i, hvilke virkninger AAP og arbeidslinja har fått og hvordan dette svarer til innholdet i diskursene omkring AAP og arbeidslinja.

### Vår kunnskap om temaet

Før vi gikk i gang med denne oppgaven var det viktig for oss å kartlegge hvilken kunnskap vi hadde om valgt tema. Vi er to studenter som samarbeider om prosjektet, og det ville være hensiktsmessig å ha en forståelse for hverandres bakgrunnskunnskaper, holdninger og verdier som kunne påvirke oppgaven. Vår personlige kunnskapsstatus har utgangspunkt i den faglige kunnskapen vi har tilegnet oss gjennom studiet. Denne kunnskapen er av noe generell karakter og man kan si vi innehar generell kunnskap om NAV, men mangler den spesifikke kunnskapen om arbeidsavklaringspenger som ytelse. Ingen av oss har personlig erfaring med arbeidsavklaringspenger som ytelse fra et brukerperspektiv. Ut over dette vet vi begge av

mennesker som har mottatt arbeidsavklaringspenger, uten at vi kjenner til deres historie eller erfaring fra temaet. Vi har også, som mange andre, fått med oss ulike nyhetsoppdateringer og mediedekning av temaet. Vi begge opplever at det i hovedsak er negative historier som blir omtalt i media, og har drøftet hvordan dette kan ha påvirket oss som forskere. Dette redegjøres nærmere for i avsnittet som omhandler forskerens forforståelse senere i oppgaven. Gjennom studiet og tidligere skolegang har vi lært om arbeidslinja og dens posisjon i den norske velferdsstaten. Dette anser vi begge å være på et grunnleggende nivå, og anser det som viktig for oppgaven å øke kunnskapen på dette feltet før vi går i gang med forskningen. Utover dette er vi begge samfunnsengasjerte studenter, som har oppriktig ønske om å tilegne oss mer informasjon om temaet på en god og metodisk korrekt måte.

### **Bakgrunn for metodisk tilnærming**

For å innhente data til denne masteroppgaven har vi gjort søk i søkemotorer som BIBSYS som er bibliotekets søkebase, regjeringens hjemmesider, google scholar og statistisk sentralbyrå for ulike statistikker og relevant informasjon. Samtidig som dette har vi tatt i bruk artikler vi har fått tildelt fra vår veileder, og gjennom søk på google har vi funnet frem til andre artikler som var relevant for vår problemstilling og for å tilegne oss mer kunnskap om temaet vi skriver om. Før vi startet arbeidet med stortingsmeldingene, bestemte vi oss for å begrense oppgavens tidsepoke fra 1990-2019. Årsaken til denne avgrensingen var at vi ønsket å ha en periode som innehar år fra tiden før NAV ble etablert og fra tiden etter at NAV-reformen ble innført. Vi tenker at det er sannsynlig at innføringen av en så stor reform kan ha hatt betydning for undersøkelsen. Etter denne avgrensningen, leste vi relevant litteratur som omhandlet NAV og så på tidligere masteroppgaver. Gjennom lesing fant vi flere interessante stortingsmeldinger og annen litteratur som kunne være aktuell for vår oppgave. Når vi har funnet aktuell litteratur, har vi sett i tilhørende litteraturliste for inspirasjon. Vi har benyttet oss av regjeringens nettsider for å finne frem til relevante stortingsmeldinger. Ved å bruke deres hjemmesider var det ikke behov for å lese oss gjennom alle stortingsmeldingene, stortingsproposisjonene og NOUene ettersom man kan konkretisere søkene sine på deres hjemmeside. Vi begrenset derfor hvilken tidsperiode vi ønsket å se på, tema og fra hvilket departement som var relevant for oss, som er arbeids- og sosialdepartementet. Siden noen stortingsmeldinger og NOUer var lengre tilbake i tid enn hva

man klarte å søke på i deres søkemotor, måtte vi gjøre noen søk på google for å finne fram til dem. Ut fra søkeord som «AAP» og «arbeidslinja» klarte vi å raskt finne frem til disse.

Det finnes et mangfold av mulige informasjonskilder i samfunnsvitenskapelige studier. Man kan dele de inn i tre hovedtyper som er aktører, respondenter og den siste som er dokumenter. Den første hovedtypen som er *aktører*, er en informasjonskilde hvor vi som forskere kan iakttas eller observeres når aktører uttrykker meninger, utfører handlinger, deltar i samhandling eller er involvert i hendelser. Gjennom denne informasjonskilden er man ute etter det man ser, hva aktørene gjør eller sier. Den andre hovedtypen som er *respondenter* også kalt informant, handler om at vi som forskere kan stille respondentene direkte spørsmål knyttet til det fenomenet vi studerer. Det vi forskere er ute etter da er svarene respondentene gir oss på de spørsmålene vi stiller. Det er med andre ord en direkte interaksjon mellom forskeren og respondenten. Den tredje hovedtypen av kilder er *dokumenter*. Det er denne kilden vi har tatt i bruk i vår masteroppgave. Denne hovedtypen tar for seg å få fram relevant informasjon om de samfunnsmessige forholdene vi forskere vil studere (Grønmo, 2016, s. 134).

Hovedtypen av kilder som dokumenter skal vi nå se nærmere på, samt hvordan denne kilden blir brukt i dokumentanalysen og hvilke dokumenter vi har tatt i bruk i vår oppgave.

## **Stortingsmeldinger**

I denne masteroppgaven har vi tatt i bruk offentlige dokumenter som er syv stortingsmeldinger (st. meld). Disse meldingene utgjør vårt datamateriale. I tillegg til å lese stortingsmeldinger, leste vi også NOUer og en stortingsproposisjon. Men vi valgte bort NOUene og stortingsproposisjonen, for å avgrense datamaterialet og fordi vi anså stortingsmeldingene som mest relevant for vår oppgave. De dokumentene vi har valgt og vil ta for oss i analysearbeidet, er som nevnt de syv utvalgte stortingsmeldingene, men før vi tar disse i bruk vil vi gi en kort forklaring på hva stortingsmelding er og hva formålet med slike dokumenter er.

Når Regjeringen ønsker å presentere saker uten forslag til vedtak for Stortinget, brukes Stortingsmeldinger. Stortingsmeldingene er en rapport som omhandler arbeid som er gjennomført innen et spesielt felt eller drøfting av fremtidig politikk innen gitte felt. Meldingene behandles i Stortinget, og er ofte grunnlaget for proposisjoner som blir fremlagt i ettertid.

Dersom Regjeringen av ulike årsaker ønsker å trekke tilbake et lovforslag vil dette også gjøres ved bruk av en stortingsmelding (Stortinget, 2019).

### **Valg av dokumenter**

I denne oppgaven startet arbeidet med å velge ut hvilke dokumenter som skulle brukes til analyse ved at vi leste om temaet og gjorde søk på Internett. Da temaet i seg selv er omfattende og det finnes mange dokumenter, kom vi raskt frem til at vi måtte begrense utvalget og valgte da å rette fokus mot stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og norske offentlige utredninger. Dette betyr ikke at vi forkastet alle artikler og forskningsrapporter, men vi noterte de vi anså å kunne være relevante for senere arbeid ned i eget dokument uten å arbeide videre med dem på daværende tidspunkt. Gjennom lesing av litteratur og søkene vi gjorde i startfasen hadde vi kommet over flere stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner og norske offentlige utredninger som var relevante for undersøkelsen. Selv om disse var relevante for vår problemstilling kunne det tenkes at det fantes flere som ikke var tatt med i litteraturen vi hadde lest og i søkene våre, så vi fortsatte prosessen med å gå inn på regjeringens hjemmeside og fikk gjort et søk der ved hjelp av funksjonen for avgrensning. Denne søkeprosessen besto av flere ledd, da vi søkte på bestemt tidsperiode, ord som ville være naturlig å finne i relevante meldinger og på departement. Da denne delen av utvalg av dokumenter var gjennomført gjennomgikk vi dokumentene vi satte igjen med ut fra kildekritiske vurderinger. Disse gjennomgås i eget avsnitt i oppgaven.

Dokumentene vi satt igjen med er følgende:

- Dokument 1: Stortingsmelding nr. 39 (1991-1992)
- Dokument 2: Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995)
- Dokument 3: Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003)
- Dokument 4: Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003)
- Dokument 5: Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007)
- Dokument 6: Stortingsmelding nr. 46 (2012-2013)
- Dokument 7: Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016)

Dokumentene omhandler sosialpolitiske utfordringer, forslag til løsninger på disse og begrunnelser av disse løsningene i forhold til velferdsforvaltning og arbeid. Som tidligere nevnt er tidsepoken dokumentene er presentert i fra 1990-2019, og denne begrensningen handler om at vi ønsker å se på en periode hvor vi får et innblikk i forholdene før og etter etableringen av NAV. Dette da denne reformen anses å være stor og det er vår hypotese at en slik reform vil ha påvirkning på velferdsforvaltningen som kan være av interesse for oppgavens problemstilling. Innholdet i dokumentene presenteres mer inngående senere i oppgaven.

## **Dokumentanalyse**

Analyse av dokumenter har en lang tradisjon i kvalitativ forskning (Thagaard, 2018, s. 62). Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse, hvor forskeren samler inn data som analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det forskeren ønsker å studere (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016, s. 99). Thagaard (2018) forteller at man benytter seg av dokumentanalyse når man skal orienterer seg ved studier av faglitteraturen om et bestemt tema. Videre forteller hun at studier av relevant faglitteratur kan betraktes som et feltarbeid på internett eller i biblioteket. Man tar utgangspunkt i sentrale publikasjoner på et område, og følger opp referansene. Et kjennetegn på dokumentanalyse er at dokumentene man tar i bruk, er i utgangspunktet skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dem til (Thagaard, 2018, s. 63).

Dokumenter deles inn etter tre type, form og innhold. Type dokumenter er primærkilde, sekundærkilde og tertiærkilde. *Primærkilde* er øyenvitneskildring fra individer med erfaring fra de forholdene i samfunnet forskeren ønsker å studere. Sekundærkilde bygger på primærkilde ved at det blir henvist, referert eller bygger på primærkilden. Noen eksempler på *sekundærkilder* kan være oppslagsverk og lærebøker. Den siste type dokument som er tertiærkilde, er data som er tolket av andre og som man skal være kritiske ved bruk uten å kontrollere dem først. Eksempler på denne type kilde kan være ord- og guidebøker (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2016, s. 101). Dataen som har blitt brukt i denne oppgaven er offentlige dokumenter i skriftlig form. Vi har brukt faglitteratur, stortingsmeldinger (St. meld) og artikler. Dokumentanalyse innebærer av vi vurderer kildens relevans, autentisitet og troverdighet (Thagaard, 2018, s. 118). Kilder som dokumenter kan gi oss informasjon om samfunnsforhold over langt større avstander i tid og rom.

Spesielt verdifulle er dokumentene som kilde i studier av utviklingsforløp og endringsprosesser over lengre tidsperioder, noe vi har hatt behov for å finne for å kunne besvare vår problemstilling (Grønmo, 2016, s. 135).

Vi har begrenset funnene våre fra år 1990 til år 2019, da det finnes en mengde dokumenter som nevner arbeidslinja og AAP. Ved å begrense tidsperioden, førte det til at vi fikk bedre oversikt og fant frem til dokumenter som var av størst relevans for oss. Vi får både det historiske perspektivet, men også det fremtidsrettede perspektivet som hjelper oss å se utviklingen i arbeidslinja og AAP gjennom årene. Videre har vi undersøkt relevante artikler knyttet til AAP og forskning som er gjort om temaet vi skriver om som kan svare på vår problemstilling. Vi har funnet en rapport fra SINTEF (2015) som består av særlig relevant innhold opp mot vår problemstilling, som vi vil ta i bruk senere i oppgaven. Vi har også sett på noen medieoppslag fra anerkjente mediehus her i Norge, og her er det svært viktig å være kritisk til kildebruk da det kan florere av falske nyheter på internett.

Ved å ha gjort ulike internettsøk, lest et utvalg av artikler og litteratur har vi også kommet fram til ny litteratur og nye artikler vi kunne få bruk for å vår oppgave. Dette er samsvarer med fremgangsmåten av dokumentanalyse (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 101). Ved bruk av denne metoden har vi tilegnet oss mer kunnskap om temaet, funnet frem til relevant litteratur og fått ideer fra de ulike artiklene vi har funnet. Ved dokumentanalyse får man nye ideer desto mer man leser. Det skaper et klarere bildet av hva man bør ta med i oppgaven for å få flyt, og gjør det tydeligere å se hva som henger sammen med hverandre. Et eksempel på dette kan være at man ikke kan skrive om AAP, uten å skrive om arbeidslinja. Leser man om AAP som ytelse vil det implisitt og eksplisitt stå om arbeidslinja, som gjør det naturlig å ta det med. Dokumentanalyse har på denne måten bidratt til vår utforming av problemstillingen og våre forskningsspørsmål, og gjort det tydeligere å se veien videre i arbeidet med oppgaven.

Ved bruk av dokumenter i en slik analyse er det viktig å gjøre gode vurderinger i forhold til hvilke dokumenter man velger å benytte seg av og hvordan man i sin egen undersøkelse vil bruke valgte dokumenter. Det bør gjøres kildekritiske vurderinger av alle dokumentene som vurderes brukt slik at man unngår å bruke kilder med informasjon det ikke er hold i. Når man tar kildekritiske vurderinger av dokumenter ser man på faktorer som tilgjengelighet, relevans,

autentisitet og troverdighet. Dokumentene man ønsker å bruke må være tilgjengelige, og i tilfeller hvor det av ulike årsaker er begrenset tilgjengelighet må forskeren vurdere hvilken effekt dette kan ha på studien. Videre må kildene være autentiske, og i forhold til dokumentanalyse vil det være viktig å undersøke om dokumentene er ekte og slik de fremstår. Dette kan være utfordrende, spesielt i tilfeller hvor dokumentene er av eldre årgang. Ved kildekritiske vurderinger av dokumenter må man sikre at kildene inneholder informasjon som er relevant for undersøkelsen, slik at informasjonen bidrar til å belyse problemstillingen på best mulig måte. Videre må kildenes troverdighet vurderes. Når man bruker dokumenter som kilde til informasjon vil man her måtte vurdere om innholdet i dokumentet er slik at man kan ha tillit til det. Innholdet i dokumenter kan være utformet med hensikt å oppnå noe, eller informasjonen kan være feilaktig, og dersom man ikke er oppmerksomme på slike faktorer kan det påvirke kvaliteten i oppgaven (Grønmo, 2016). I denne oppgaven har det vært god tilgang til dokumenter da vi har valgt å benytte stortingsmeldinger. Videre har tilgangen til forskning rundt temaet vært god da mye ligger offentlig tilgjengelig.

Under utvelgelsesprosessen av dokumenter leste vi mange stortingsmeldinger, og valgte ut de som hadde mest relevant informasjon for å belyse problemstillingen. Mange av meldingene har også vært nevnt i annen lest litteratur om temaet og problemstillingen. Da det finnes en del informasjon om temaet kan det være slik at andre relevante dokumenter ikke er tatt med i oppgaven eller er valgt bort til fordel for dokumenter vi anser å være mer relevante. Dette kan anses å være en potensiell svakhet ved oppgaven, noe vi har hatt fokus på i utvelgelsesprosessen, men er ikke noe vi kan sikre oss helt mot da det er vår oppfattelse av hva som er relevant som blir gjeldende. En annen forsker har mulig kunne gjort andre vurderinger av relevans på bakgrunn av egen forforståelse. Vi har derfor drøftet hvorfor vi tenker valgte dokumenter er mer relevante enn andre og forsøkt å drøfte disse fra ulike perspektiver. I det videre arbeidet med kildekritiske vurderinger anser vi dokumentene å være autentiske og troverdige da det er stortingsmeldinger og er hentet fra regjeringens egne sider, men man kan her drøfte hvordan fremstillingen av problemstillinger, tiltak og lignende er utformet, og om dette er vinklet på et slikt vis for å oppnå en effekt. Da disse meldingene ofte inneholder henvisning til undersøkelser og statistikker, og argumentene viser til resultater av disse, vurderer vi det slik at dokumentene er troverdige. Da det er snakk om flere ulike dokumenter er de kildekritiske vurderingene gjort opp

mot hvert dokument og drøftet individuelt før det ble fattet beslutning om å inkludere disse i undersøkelsen.

Når vi hadde gjort unna arbeidet med å lete og ha klart for oss hvilke stortingsmeldinger som var av relevans for vår oppgave, måtte vi lese og diskutere hvordan vi skulle lage et analyseskjema for disse dokumentene. Johannessen, Tufte og Christoffersen (2016) oppgir at det er noen punkter som kan være aktuelle å ha med i et analyseskjema, noen av disse punktene er forfatter, kontekst som tid og sted for når dokumentet ble opprettet, hovedpunkter uttrykt i dokumentet, budskapet og betydningen etc. (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 101). Vi bestemte oss for å lage et skjema for dokumentene vi har plukket ut, og punktene vi tok med ble som følger St. meld med årstall, hvilket direktorat det kom fra, tittel på meldingen, bakgrunn for meldingen, hovedtema og formål, hva de ser for seg, endringer og utvikling, diskurser og notat. Dette skjemaet brukte vi da vi leste gjennom stortingsmeldinger, da de har et stort innhold og mye tekst, enkelte meldinger har et sidetall på 400 sider. Det var derfor viktig for oss å lage et slikt skjema, da vi ved bruk av skjemaet klarte å plukke ut det innholdet som var mest sentralt for vår oppgave, og finne de diskursene vi var på leting etter som kunne bidra til å besvare vår problemstilling.

## **Diskursanalyse**

Diskursanalyse er en analysetilnærming og et begrep for en rekke tilnæringsmetoder for å analysere skriftlige, muntlige og semiologiske hendelser (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 223). Det er ingen felles enighet om hva diskurser er, hvordan de fungerer eller hvordan man gjør en analyse av dem. Man må derfor finne teorier og metoder i diskursanalysen. Der finner man fort ut at det ikke er én tilgang på diskursanalyse, men en rekke tverrfaglige tilganger som man kan anvende på forskjellige måter (Jørgensen & Philips, 1999). Jørgensen og Philips (1999) skriver at begrepet *diskurs* henviser til at språket vårt er strukturert i ulike mønstre som preger våre utsagn. Disse mønstrene kan vi identifisere når vi anvender diskursanalyse (Thagaard, 2018, s. 120).

Bergström og Boréus definerer diskurs som «en samling utsagn i en bestemt sosial kontekst – samt skrevne og uskrevne regler for hva som kan og ikke kan sies i konteksten». Diskurs viser

med andre ord til det konkrete som blir sagt og til rammene for hva som er rimelig å mene og tro innenfor et gitt fellesskap (Bratberg, 2017, s. 34). Deres forståelse peker på diskurs som et kognitivt og normativt fellesskap som kommer til uttrykk i språk, diskursen bør forstås som en struktur som gir teksten mening. Hva vi vet og hva som er verdifullt, riktig og godt, formes kollektivt gjennom språklig praksis. Man kan for eksempel prate om medisinsk diskurs eller politisk diskurs. Diskursanalysen er deretter en tilsvarende analyse av disse mønstrene. Jørgensen og Philips (1999) deler diskursanalytiske perspektiver inn i tre: den første er diskursteori, kritisk diskursanalyse og diskurspsykologi. Det diskursanalytiske perspektivet vi har valgt i vår oppgave er diskursteori (Jørgensen & Philips, 1999, s. 35-36). Siden vi har valgt å gjøre en dokument- og diskursanalyse av politiske dokument, vet vi allerede i forkant av analysearbeidet at det er politiske diskurser vi vil finne, nærmere bestemt sosialpolitiske diskurser. det er viktig å presisere at det ikke selve språket vi vil undersøke, men finne diskursene som kan bidra til å besvare vår problemstilling. Det lingvistiske vil likevel kunne ha noen interessante poeng knyttet til vår problemstilling, alt etter hvilken innholds betydning de funnene vi gjør har.

Johannessen, Tuft og Christoffersen (2016) oppgir i sin lærebok «*introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*», at samfunnsvitenskapelig diskursanalyse er likevel ikke det samme som ren språkanalyse, men at det er forholdet mellom språk og virkelighet som er det vesentlige. De forteller videre at det diskurser er språklige systemer som former måten vi oppfatter virkeligheten på (Johannessen, Tuft & Christoffersen, 2016, s. 223).

Diskurser kan gis en «fast form» som etablerte verdisett og slik legge avgjørende premisser for hvordan vi forstår verden omkring oss. Diskursanalysen legger vekt på det kollektive og språklige i meningsdannelse, og retter seg forskerens oppmerksomhet mot hvordan kollektive forestillinger skapes, speiles og opprettholdes gjennom språk (Bratberg, 2017, s. 37). Formålet med diskursanalyse er ifølge Werner Christie Mathisen å avdekke og analysere de kognitive og normative rammene som ligger under og som gir retning til politikken på et bestemt politikkområde (Bratberg, 2017, s. 37). Formålet ved å studere politiske dokumenter er å få kunnskap om bestemte aktørers ideer, og hensikten vil da være å avdekke hva slags diskurser i form av kollektive virkelighetsoppfatninger om AAP eller arbeidslinja preges av (Bratberg, 2017, s. 12). Man kan også lese tekstene som historiske kilder, i så fall har tekstanalyse som

hensikt å avdekke ulike aktørers bidrag og forklare hvorfor utfallet har blitt hva det har blitt (Bratberg, 2017, s. 13).

Vi vil i vår analysedel ta for oss et utvalg av stortingsmeldinger, og se hvilke diskurser som kanskje er gjennomgående og kommer til uttrykk i de offentlige dokumentene vi har valgt å analysere. Ut fra de ulike diskursene vil vi lage ulike kategorier som skal samle de ulike nøkkeldiskursene vi finner når vi har lest gjennom de offentlige dokumentene (Thagaard, 2009, s. 116). Ved å kategorisere diskursene vi finner, gir det oss en bedre oversikt og det blir lettere å se hvilke diskurser som gjentar seg. Ved å gjøre det på denne måten, vil vi kunne lage en tidslinje som tar for seg tidsepoken vi har valgt å fokusere på som gir oss et bilde over hvordan ting har forandret seg eller forblitt det samme. Som igjen kan bidra til å besvare vår problemstilling om begrunnelser, forventninger og virkninger knyttet til AAP og arbeidslinja.

### **Svakheter ved bruk av dokument- og diskursanalyse**

All diskursanalyse vektlegger språk og språkbruk til en viss grad. Hitching og Veum (2011) forteller at for noen samfunnsvitere kan diskursanalyse fremstå som *for* lingvistisk orientert, mens andre er uenige i denne påstanden. Disse vanskelige grensegangene har blitt beskrevet som diskursanalysens dilemma (Hitching & Veum, 2011, s. 22). Diskursanalyse er også blitt kritisert for relativisme, som er det motsatte av objektivisme. Denne kritikken forekommer som følger av at diskursanalyse ikke gir entydige beskrivelser av virkeligheten, men vektlegger at man forstår virkeligheten gjennom språklige systemer (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 224). På en annen side kan sosiale ordninger ha en tendens til å stivne i vår bevissthet, vi betrakter dem som gitte og uforanderlige. Diskursanalyse kan i den forstand belyse at ting er annerledes, da det sosiale feltet er meget regelbundet og har store konsekvenser for handling og samhandling mellom individer (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2016, s. 225).

Når vi skal finne diskursene i de utvalgte stortingsmeldingene, har vi gjort det klart at vi ikke er ute etter hva ordene i seg selv betyr, men har vært på leting etter de diskursene som gir oss svar på hvilke begrunnelser, forventninger og virkninger AAP og arbeidslinja inngikk i.

Problemstillingen er førende for hvilke diskurser vi er på utkikk etter, men det bidrar også til å avgrense diskursene vi sitter igjen med. Gjennom diskursene kan vi forske på om virkningen av AAP og arbeidslinja har fungert slik de så det for seg i stortingsmeldingene. Men det vil også

være viktig å være bevisst på at det er noen diskurser som vil gå tapt, og vi må være kritiske til de diskursene vi finner da det må vær diskurser i samme kontekst som det problemstillingen vår er i. Svakheter knyttet til dokumentanalyse kan være at det er vanskelig å holde seg helt objektive, og at noe av teksten kan bli fortolket av vår subjektivitet. Det kan også være en svakhet at det finnes uendelig mange dokumenter, som gjør at noen dokumenter blir oversett. Stortingsmeldingene har som nevnt tidligere et svært stort innhold. Det kan derfor tenkes at man ikke vil plukke opp all informasjonen, som ender opp med at noe blir glemt eller ikke tatt med, som kanskje de som skrev dokumentene mente var av betydning knyttet til AAP eller arbeidslinja.

### **Datakvalitet**

Datainnsamlingen kan betraktes som produksjonsprosess hvor vi fremskaffer data som vi trenger for å belyse vår problemstilling. Kvaliteten til samfunnsvitenskapelig data må sees i sammenheng med hva datamaterialet skal brukes til for å belyse den bestemte problemstillingen. Datamaterialets kvalitet er høyere jo mer velegnet materialet er til å belyse problemstillingen. Med andre ord vil datamaterialets kvalitet ut ifra om det er høyt eller lavt avhenge hvor godt det svarer på den aktuelle problemstillingen. Grønmo (2016) beskriver dette med et eksempel om levekår, hvor man kan samle inn data som er godt egnet for å beskrive levekår, men er ikke gode nok for å forklare levekår (Grønmo, 2016, s. 237).

Grønmo (2016) skriver at informasjonen vi får eller finner hos en kilde, er ikke det samme som data. Informasjonen er ikke i seg selv data, men danner grunnlag for data. *Data* er informasjon som er bearbeidet, systematisert og registrert i en bestemt form og med sikte på bestemte analyser (Grønmo, 2016, s. 137). Det vil si at vår data i denne oppgaven, er det vi har hentet ut av de offentlige dokumentene, som vi har bearbeidet, systematisert og tatt sikte på å analysere ved bruk av diskursanalyse. Grønmo (2016) skriver videre at man kan skille mellom fire typer av data. Den første er *metriske data*, som er mest kvantitativ data som omfatter variabler på intervall- eller forholdstallsnivå som f.eks. alder i antall år). Den andre er *kategoriske data*, som er ikke-metrisk data. Disse data omfatter variabler på nominalnivå, som f.eks. kjønn (mann (1) og kvinne (2)), eller ordinalnivå som f.eks. utdanning (lav (1), middels (2), høy (3)). Den tredje er *data uttrykt ved andre mengdetermer enn tall*, dette er data som foreligger av tekst, men som refererer til kvantitative forhold som f.eks. stor-større-størst. Den fjerde er *data uttrykt ved tekst*,

som er den mest kvalitative datatypen, og den vi har tatt i bruk i vår oppgave. Slike data gir oss grunnlag for å få fram karakteristiske trekk ved de ulike enhetene, men de kan ikke analyseres statistisk (Grønmo, 2016, s. 137-138).

### **Reliabilitet og Validitet**

I kvantitativ og kvalitativ forskning blir begrepene validitet og reliabilitet ofte brukt som indikatorer på kvaliteten i forskningen, og anses å være de viktigste kriteriene for kvalitet innen samfunnsvitenskapelige undersøkelser. Datamaterialet som samles inn gjennom slike undersøkelser brukes for å belyse problemstillingen, og man anser at jo bedre materialet er til å belyse problemstillingen, jo høyere er kvaliteten på materialet (Grønmo, 2016, s. 240).

Reliabilitet knyttes til det datamaterialet som benyttes i undersøkelsen, og handler om påliteligheten i undersøkelsen som er gjennomført. Hvordan data som er valgt å benytte seg av, hvordan man velger ut og finner disse dataene og hvordan dette materialet behandles er av viktighet. Reliabiliteten viser i hvor stor grad variasjoner i datamaterialet som har bakgrunn i hvordan undersøkelsesopplegget er eller innsamlingen av datamaterialet har vært. Altså om man ville fått samme resultat dersom man hadde brukt det samme undersøkelsesopplegget ved ulike datainnsamlinger om samme tema. Reliabiliteten anses som høy dersom det er høyt samsvar mellom datasettene fra ulike innsamlinger, og i motsatt tilfelle anses påliteligheten som lav (Grønmo, 2016, s. 242-244). Reliabiliteten kan påvirkes av flere forhold, deriblant hvordan datainnsamlingen gjennomføres, hvordan undersøkelsesopplegget er og forskerens påvirkning. Den kan styrkes ved at forskeren redegjør grundig for forskningsstrategi og analysemetode. Når dette er gjort er det enklere for andre som gjennomgår forskningen å vurdere prosessen i forskningen steg for steg. Videre kan reliabiliteten styrkes ved å tydeliggjøre hva som er primærdata i undersøkelsen, altså de dataene som ikke er påvirket av forskernes fortolkninger, i den grad det er mulig (Thagaard, 2009, s. 199). I vår oppgave har vi styrket reliabiliteten ved å redegjøre grundig og begrunne godt i forhold til forskningsstrategi og analysemetode, samt klargjøre hva som er våre vurderinger og kommentarer, og hva som er hentet direkte fra dokumentene som er brukt i analysen eller annen litteratur. Videre har vi hatt fokus på vår påvirkning på undersøkelsen, og hvilken effekt dette kan ha på resultatene vi presenterer. Utvalget av dokumentene i undersøkelsen er en av de faktorene hvor reliabiliteten kan påvirkes

da disse er valgt ut av oss, med den forforståelsen vi bærer med oss. Videre er det også vi som velger hva som trekkes frem og fokuseres på i undersøkelsen og også her kan vår påvirkning være av betydning. Disse forholdene har vi hatt et bevisst forhold til gjennom undersøkelsen. Vi anser det som en fordel reliabilitets messig at stortingsmeldingene ligger offentlig tilgjengelige på internett, da dette gir andre mulighet til å kunne søke disse opp å lese dem i sin helhet ved ønske om det.

Validitet er knyttet til gyldigheten i undersøkelsen, og enkelt forklart kan man si at det dreier seg om de tolkningene eller svarene man finner gjennom undersøkelsen, besvarer problemstillingen. Dersom man gjennom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen finner informasjon som vil belyse problemstillingen anses validiteten som høy, og i motsatt tilfelle anses den som lav (Grønmo, 2016, s. 241). Man kan skille mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om man undersøker det man ønsker å undersøke, mens ekstern validitet handler om de resultatene man finner i undersøkelsen også kan være gjeldende i lignende sammenhenger. Undersøkelsens validitet kan styrkes ved å ta en kritisk gjennomgang av analyseprosessen, og dette kan også gjerne gjøres av andre som har kompetanse innenfor feltet som studeres. Videre er det viktig å begrunne de tolkninger som presenteres, og forklare hvordan man kom frem til gitte tolkninger (Thagaard, 2009, s. 201-202). I vår oppgave har vi styrket validiteten ved å la andre lese vår oppgave og gi oss tilbakemelding på det vi har skrevet. Vi mener også å ha forklart hvorfor vi har gjort de valg som er tatt og på den måten begrunnet våre tolkninger. På en annen side, er vi klar over at denne oppgaven i stor grad er utformet på bakgrunn av våre tolkninger, og at dette er en faktor som påvirker oppgaven. Vi har også drøftet ulike tolkninger og forsøkt å se disse fra ulike perspektiver for å på den måten være kritiske til egne tolkninger og hva vi legger i dem. Vi anser det likevel slik at validiteten i oppgaven er rimelig høy grunnet de tiltakene nevnt ovenfor og hvordan vi har hatt fokus på dette gjennomgående i oppgaven.

### **Forskerens forforståelse og refleksivitet**

I forskning vil forskerens bakgrunn og forforståelse påvirke forskningen i varierende grad. Vi mennesker har med oss en forforståelse i alt vi går inn i. Denne forforståelsen er en samling av oppfatninger og kunnskap om virkeligheten som vi, både bevisst og oftest ubevisst, bruker for å tolke og gi mening til det som skjer rundt oss i verden. I vårt tilfelle vil vår forforståelse blant

annet inneholde faglig kunnskap vi har tilegnet oss gjennom studiet, erfaringer fra både private opplevelser og arbeidsrelaterte erfaringer, holdninger og verdier. Det er viktig å drøfte betydningen av forskernes forforståelse, da vi som forskere også har med oss vår forforståelse inn i de undersøkelsene vi er en del av. Dette vil kunne påvirke hva og hvordan vi observerer og hvordan vi tolker og vektlegger ulike momenter av det vi undersøker (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010, s. 38-40). Forskerens kunnskapsutvikling er preget av forskerens sosiale bakgrunn og samfunnsmessige erfaringer, og denne kunnskapen kan gjenspeiles i forskerens referanserammer og forståelsesformer. Metodologiske utfordringer av denne typen omtales som refleksivitet (Grønmo, 2016, s. 20-21). I denne masteroppgaven har vi valgt ut dokumenter til videre analysing. I denne utvelgingsprosessen er forforståelse en faktor da det kan påvirke vår tolkning av hvilke dokumenter som bør tas med i analysen, og hvilke som utelates.

Informasjonen i dokumentene blir tolket av oss som forskere, og det betyr at vi kan tillegge informasjonen mening ut fra egne forhåndsoppfatninger og hva vi som forskere mener bør vektlegges. Dette betyr ikke at all forskning bare er påvirket av forskernes forforståelse, men at det er en faktor som må hensyntas og drøftes når resultatene av forskningen presenteres (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2014, s. 38-40).

I forkant av analysen i denne masteroppgaven drøftet vi hvordan vår forforståelse kunne påvirke analysen vi skulle i gang med. Vi var begge enige om at vår studiebakgrunn hadde gitt oss noe kunnskap om temaet, men var bevisste på at denne kunnskapen var forhåndsbestemt av de som velger ut pensum tilhørende studiet. Dette betyr imidlertid ikke at all faglig kunnskap vi har tilegnet oss er forhåndsbestemt av andre, da vi gjennom studiet også kan benytte oss av egenvalgt litteratur for å belyse ulike problemstillinger. Gjennom studiet har NAV og velferdsstaten vært sentrale temaer, og kunnskapen vi har tilegnet oss vil nok gjøre det enklere å forstå rammene rundt organiseringen av NAV og rundt AAP som ytelsen vi har fokus på i vår oppgave. Vi er bevisste på at den teoretiske kunnskapen er noe mangelfull i forhold til selve problemstillingen, da vi har hatt minimalt om denne konkrete ytelsen og begrunnelse, forventninger og virkninger som følge av innføringen av denne. Vi har begge ingen direkte personlig erfaring knyttet til AAP, da ingen av oss har hatt behov for denne ytelsen. Dette kan gjøre at vi mangler et personlig brukerperspektiv, men på den andre siden kan det bidra til at vi ikke blir farget av egne erfaringer på godt og vondt. Videre har vi begge kjennskap om

mennesker som har hatt AAP som ytelse, uten at disse er en nær relasjon av oss. Vi er likevel bevisst om at snakk om erfaring med AAP i forhold til mennesker vi kjenner til, kan påvirke oss. AAP som ytelse har vært mye oppe til debatt i ulike medier, og brukerhistorier har hatt fokus i flere saker. Det er også ulike grupper som fronter sitt syn på arbeidsavklaringspenger og NAV i sosiale medier. Dette er forhold som vi som forskere har liten kontroll over da man ikke kan kontrollere hva som skrives og man kan bli påvirket av selve overskriftene i seg selv. De fleste grupper og saker som inneholder brukerhistorier i sosiale medier har negativt syn på NAV og/eller AAP som ytelse, på bakgrunn av egne erfaringer eller som nærmeste pårørende til noen som er direkte berørt. Vi som forskere har drøftet vår innstilling til temaet, og kommet frem til at vi verken opplever en utpreget negativ eller positiv holdning til temaet, men at vi begge har en opplevelse av at temaet er interessant og noe vi ønsker å lære mer om. Vi har merket oss at vi kan se ulike aspekter av temaet fra ulike perspektiver, og at vi noen ganger må arbeide med å holde fokuset på valgt perspektiv og sørge for at vi er innenfor avgrensningene som er satt i drøftinger i forhold til oppgaven. Dette kan igjen vise at vi som forskere er noe påvirket av ovennevnte forhold og at dette må være en del av drøftingen av resultatene av analysen vi skal gjennomføre.

### **Forskningsetikk og etiske refleksjoner**

I all forskning er det viktig å være bevisst etiske hensyn, betraktninger og dilemmaer gjennom forskningsprosessen. I mange tilfeller kommer forskeren nært innpå det som studeres, og det er viktig å være bevisste at man i den sammenheng er invitert inn i anliggende som for andre i mange tilfeller er private og personlige. I samfunnsvitenskapelig forskning er mennesker ofte kilde til informasjonen man søker. Forskning som innebærer inkludering av mennesker setter krav om at disse skal ha informasjon om undersøkelsen, og fritt avgjøre om de ønsker å delta. Videre kan deltakerne trekke seg fra undersøkelsen når de måtte ønske, også etter at undersøkelsen har startet. Forskeren har et ansvar for å sørge for at deltakerne ikke utsettes for urimelige belastninger, eller alvorlig psykisk eller fysisk skade gjennom deltakelse, og at informasjon om deltakerne behandles konfidensielt. Noen studier krever også at man melder fra til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og/eller krever tillatelse eller konsesjon for å gjennomføre undersøkelsen (Grønmo, 2016, s. 33-34). Plagiering er et annet forskningsetisk problem, som innebærer at man kopierer fra andres verk og bruker materialet som om det var ens

eget, altså uten å referere til den opprinnelige forfatteren av teksten. Når man bruker andres arbeid for å belyse eller tilføre kunnskap i eget arbeid har man en etisk forpliktelse til å klargjøre hva som er hentet fra andre og hvor materialet er hentet fra (Grønmo, 2016, s. 33).

I vår masteroppgave har vi vært opptatt av de etiske forholdene ved forskningen fra prosjektet var i oppstartsfasen til den endelige oppgaven var ferdigstilt. Da denne vi i denne oppgaven bruker stortingsmeldinger, offentlige rapporter og dokumenter som informasjonskilde har det ikke vært nødvendig å registrere prosjektet eller be om samtykke i forbindelse med oppgaven. Likevel krever arbeidet vårt fokus på etiske hensyn og bevissthet rundt hvordan vi i vårt arbeid ivaretar disse hensynene. Da vi har valgt å analysere stortingsmeldinger har det vært viktig at vi gjengir innholdet i disse korrekt, og at vi i drøftinger av disse er påpasselige med å klargjøre hva som er våre tanker og meninger og hva som er hentet fra andre, samt hvor dette er hentet fra. Dette gjelder i forhold til all teori som er benyttet i oppgaven.

## **Presentasjon av empiri**

I dette kapittelet vil vi redegjøre for hva empiri er, hvordan det skiller seg ut fra teori og hvordan man kan kombinere bruken av teori og empiri når man skal forske. Deretter gjør vi rede for empirien vår, som er de utvalgte stortingsmeldingene som vi skal gjøre en dokument- og diskursanalyse av. Når vi har presentert dokumentene og gjort analysearbeidet, vil vi legge frem funnene våre.

### **Empiri og teori**

Samfunnsvitenskapen består ikke bare av metode, men tar også for seg empirisk kunnskap og teoretisk forståelse. *Empiri* er opplysninger eller informasjon om faktiske forhold i samfunnet. Informasjonen bygger på våre erfaringer om de aktuelle samfunnsforholdene, som vi tilegner oss ved hjelp av de ulike sansene våre. Man kan derfor si at empiri er informasjon basert på sanseerfaringer vi har gjort oss om de faktiske forhold ved å ta i bruk synet, hørselen, smak- og luktesansen vår. For eksempel så kan vi observerer hvordan mennesker flytter på seg til andre geografiske områder og hva de forteller er årsaken for at de flyttet, og vi kan f.eks. se etableringen av NAV og høre hvordan politikerne omtaler disse endringene. Våre ulike

forståelsesformer og referanserammer påvirker hva vi ser og hører, og hvordan vi oppfatter syns- og hørselsinntrykk (Grønmo, 2016, s. 47). Det betyr at det er ikke alltid like enkelt å tolke resultatene av en empirisk undersøkelse. Vi må derfor vurdere hvordan denne empirien kan være preget av de sanseintrykkene den er basert på. Et kjennetegn innenfor vitenskapelige studier er at behandlingen på empirien foregår på en systematisk måte. Man finner empiri som er relevant for de problemstillingene som skal belyses, og vi bygger på bestemte regler og prosedyrer for å sikre at denne empirien er mest mulig pålitelig, og at den blir registrert på en så nøyaktig måte som mulig. De empiriske opplysningene som er innsamlet, utgjør dermed empirisk data. Data er dermed ord av systematisk innsamlet og registrert empiri (Grønmo, 2016, s. 47).

Sammenlignet med empiri, er *teori* et mindre entydig begrep. Samfunnsvitenskapelig teori er basert på refleksjoner om samfunnsforhold. Det gitt, kan ikke all slags refleksjoner bli karakterisert som teori. På samme måte som empiri, bygger teorien på systematiske fremgangsmåter og har som kjennetegn av en bestemt, systematisk form for refleksjon (Grønmo, 2016, s. 48). Grønmo (2016) forklarer si sin bok at teori kan i utgangspunktet defineres som et sett eller et system av begreper og refleksjoner som står i et gjensidig forhold til hverandre, og som sammenfatter og ordner forutsetninger, antakelser og kunnskap om samfunnet (Grønmo, 2016, s. 48). I boken hans bruker han et eksempel på begrepene klassebevissthet og partiidentifikasjon. Det er en abstrakt betegnelse på bestemte, men klart definerte fenomener. Han forteller videre at teori ikke bare består av ulike begreper, men også av relasjoner mellom de ulike begrepene. Tilbake til eksempelet, kan en slik relasjon være at det er en positiv sammenheng mellom klassebevissthet og partiidentifikasjon, det vil si at mennesker identifiserer seg sterkere med et bestemt parti hvis de har en sterk bevissthet om å tilhøre en bestemt sosial klasse. Samfunnsvitenskapelig teori kan også omfatte refleksjon omkring faktiske forhold i samfunnet som er basert på empiriske undersøkelser, og refleksjon omkring begrunnede antakelser om samfunnsforhold som kan undersøkes empirisk. Ut fra dette bør en samfunnsvitenskapelig teori bygge på alle relevante fakta som er etablert gjennom tidligere forskning. Teorien bør utprøves, videreutvikles og eventuelt revideres gjennom empiriske undersøkelser av de antakelsene den inneholder eller impliserer. Teori kan også bli fremstilt i form av en modell, hvor modellen kan vise klart og oversiktlig hvordan de ulike begrepene og relasjonene er ordnet i forhold til hverandre, og hvordan de utgjør et helhetlig system (Grønmo, 2016, s. 48-49).

## **Presentasjon av dokumentene**

Vi har i denne oppgaven valgt å ta for oss 7 stortingsmeldinger. Disse meldingene gir oss en mulighet til å kunne finne begrunnelser, forventninger og virkninger av AAP og arbeidslinja i sosialpolitikken. Hele prosessen startet med at vi leste de utvalgte stortingsmeldingene på regjeringens hjemmesider, men den første meldingen måtte vi gjøre et søk på google for å finne siden det er et eldre dokument enn de man finner på regjeringens hjemmesider. De originale stortingsmeldingene inneholder svært mye informasjon, så her måtte vi plukke ut informasjon som vi mente var av relevans og viktig for vår oppgave og problemstilling. Den informasjonen vi plukket ut, skrev vi inn i et analyseskjema vi hadde laget på forhånd. Vi lagde identiske analyseskjema for hver melding. Det er disse analyseskjemaene som er de dokumentene vi vil hente store deler av vår empiri fra når vi går videre til analysedelen i denne oppgaven. Analyseskjemaene består av informasjon og avsnitt som vi har hentet ut fra de originale stortingsmeldingene. Dette fordi det er et omfattende og stort innhold i hver stortingsmelding, hvor ikke alt er like relevant for vår oppgave og problemstilling. Etter vi har gjort rede for innholdet i hver stortingsmelding og gjort en kort redegjørelse for hvorfor vi mener de er relevante for vår oppgave, vil vi se nærmere på hvilke diskurser vi finner i de utvalgte dokumentene.

Vi nå starte med å gjøre en kort redegjørelse for hva hver stortingsmelding omhandler og begrunnelser for at stortingsmeldingen ble til. Deretter vil vi gjør en større redegjørelse for innholdet av stortingsmeldingene.

### **Dokument 1: Stortingsmelding 39 (1991-1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen) Tilråding fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet.**

Denne meldingen tar i utgangspunktet for seg attføring og arbeid for yrkeshemmede. Selv om meldingen tar for seg en spesifikk brukergruppe, finner vi likevel informasjon og diskurser som er relevant opp mot vår problemstilling. Meldingen er også relevant for vår oppgave, da AAP også har brukere som er yrkeshemmet.

Bakgrunnen for denne stortingsmeldingen er at Norge har sett tendenser til en tiltagende utstøtning og utestenging fra arbeidslivet de siste 80-årene. Det beskrives at det er mange og

kompliserte årsaker som har ført til særlig problemer for ungdom og yrkeshemmede/funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Fra 1980 til 1991 har antallet uførepensjonister økt med 49,3%, fra 159 725 til 238 519 mennesker. Det er merkbart at det er en sterk økning i antallet personer i yrkesaktiv alder som lever av midlertidige eller varige stønadsordninger fra folketrygden, særlig stønader som utløses ved svikt i fungeringsevnen på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det er menneskelige, sosiale og samfunnsøkonomiske konsekvenser av denne utviklingen som representerer en stor utfordring. Regjeringen mener det skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt å styrke innsatsen for å føre personer tilbake til eller inn i arbeidslivet. Målet er å bedre tilgjengeligheten for den enkelte bruker, og styrke informasjonen mot blant annet arbeidsgivere. Vi mener dette dokumentet er relevant for vår oppgave da fokuset er på arbeid, hvordan de fysiske forholdene kan legges til rette for et nært samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten og på samlokalisering. Dette kan bidra til å belyse vår problemstilling, og gi oss innsikt i begrunnelser, forventninger og virkninger i de sosialpolitiske beslutningene som omhandler arbeidslinja og AAP.

Denne stortingsmeldingen om sykepenger og uførepensjon (atføringsmeldingen) kom som et resultat av NOU 1990:23. NOU 1990:23, la stor vekt på den «nære sammenhengen mellom veksten i passive kontantytelser, og behovet for aktive tiltak fra samfunnets side for å motvirke utstøtning og utestengning fra arbeidsmarkedet». Denne meldingen tar opp problemstillinger knyttet til NOU 1990:23, og tar for seg den sterke økningen i antallet personer i yrkesaktiv alder som lever av midlertidige eller varige stønadsordninger fra folketrygden (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 7). I meldingen står det at regjeringens viktigste oppgave er å «gjenreise den fulle sysselsetting og trygge velferdssamfunnet» og at det er «bruk for alle». Videre skriver de at «det er et mål at alle skal ha rett til arbeid og derved kunne forsørge seg selv og bidra til fellesskapet etter sine evner og muligheter». De skriver så om hvordan målet om arbeid for alle er «grunnet for den enkeltes velferd» og at det er «nødvendig å forbedre atførings- og andre stønadsordninger for personer i yrkesaktiv alder slik at det fornuftigste valg for alle parter blir arbeidslinja framfor trygdelinja» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 3). De skriver videre at svært mange av for eksempel de uførepensjonerte har både «kompetanse og restarbeidsevne som det både individuelt og samfunnsmessig sett er verdifullt å ta i bruk». Videre er det fra et «samfunnsøkonomisk synspunkt», «grenser for hvor stor andel av

arbeidsstyrken som kan føres over på passive trygdeytelser eller andre overføringer før byrdene for de yrkesaktive blir for stor». Det skrives at det vil være «samfunnsøkonomisk lønnsomt å styrke innsatsen for å føre personer tilbake eller inn i arbeidslivet». De påpeker utover at det er viktig å «motvirke tendensene til at sosiale eller mer generelle livsproblemer gjøre til helseproblemer – medikaliseres». I den forbindelse må trygdeordningen utformes slik at «arbeidslinja blir et førstevalg». Det står deretter at målet deres er å «bedre tilgjengeligheten for den enkelte bruker» og «styrke informasjonen mot blant annet arbeidsgivere» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8). Det står også skrevet i dokumentet at «tiltakene er rammestyrte» og at det derfor er «avhengig av de årlige bevilgninger». Arbeidsmarkedsetatens tiltak er tilgjengelige for alle etatens arbeidssøkere, men etaten har likevel spesielle virkemidler som kan benyttes i forbindelse med «arbeidstrening, formidling og opplæring av yrkeshemmede arbeidssøkere». I forbindelse med termen yrkeshemmet, står det i meldingen at det i noen tilfeller er et «definisjonsspørsmål». Det vil med andre ord være et definisjonsspørsmål i enkelte tilfeller om en person regnes som «yrkeshemmet» eller «bare arbeidsledig» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 11). Tidligere var man opptatt av «ulike faser i atferdingsprosessen». Denne prosessen var delt opp i 3 ulike faser. Den første var observasjon, diagnostisering og behandling. Fase to omfattet trening i dagliglivets gjøremål, sosialtrening, botrening o.l. Den tredje og siste fasen, handlet om kvalifisering i form av yrkesveiledning, arbeidsutprøving/trening, yrkesopplæring eller annen utdanning. Tanken bak disse fasene, var at pasienten skulle være ferdig behandlet før man satte inn aktive tiltak for å få vedkommende tilbake i arbeid. Dette er en utvikling som har skjedd over tid, og i dag er man blitt oppmerksom på betydningen av å «komme i gang så tidlig som mulig med trening og opplæring i atferdingsprosessen».

Et av målene i denne meldingen er å komme fram til en «klarere ansvarsfordeling mellom ulike etater» når det gjelder atferdingsarbeidet og sikre gode samarbeidsrutiner (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 11). Det står videre at «trygdeetaten kan yte atferdingshjelp til personer som er yrkeshemmet pga. sykdom», og «folketrygdloven stiller forøvrig som vilkår at behandling og yrkesrettet atferding skal være forsøkt før uførepensjon tilstås» (Sosial- og helsedepartementet, 1992, s. 12). Videre står det at hjelp etter sosial omsorg skal gis for å gjøre søkeren «selvhjulpne og uavhengig av sosialhjelp i framtida», et mål om «sosial rehabilitering». Så har man økonomisk stønad kombinert med andre hjelpetiltak som

råd/veiledning og arbeidstrening o.l. Økonomisk stønad har som intensjon å bidra til at «den enkelte kommer raskt ut av systemet», men det viser seg at det ikke er like lett i praksis på grunn av «stor klientpågang» og «liten kapasitet til å følge opp intensjonen om råd og veiledning og sosial rehabilitering» som resulterer i «langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp» (Arbeid- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 12). Videre i meldingen er det et mye fokus på koordinering og samarbeid mellom arbeidskontorene og sosialkontorene om personer med rusmiddel- og psykososiale problemer, hvor de også ønsker å utvikle «samarbeidsmodeller» mellom arbeidskontor og sosialkontor. Gjennom disse samarbeidsmodellene ønsker de å prøve ut effekten av ulike «arbeidsmarkedstiltak» og se hva slags type bistand disse gruppene har behov for utover det arbeidsmarkedsetaten kan tilby (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 14). Oppsummert videre ønsker en målretting av den offentlige innsatsen og «styrking av arbeidslinja» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 18).

## **Dokument 2: Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen. Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet.**

Denne meldingen anser vi som relevant da den i stor grad tar for arbeidslinja. Den tar ikke for seg AAP, da den ble skrevet før utviklingen av ytelsen, men den er med på å gi oss et overblikk over utviklingen som har skjedd, som førte til at arbeidsavklaringspenger ble til.

Denne stortingsmeldingen kom da regjeringen har som mål å utvikle et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte. Regjeringen mener at godt utbygde velferdsordninger skal gi alle trygghet og muligheter, men at vi er avhengige av verdiskapning og høy sysselsetting, som er et nødvendig fundament for velferdspolitikken. Regjeringen legger stor vekt på arbeidslinja for å opprettholde høy sysselsetting. Denne meldingen anser vi for å være relevant for vår oppgave da den gjør rede for utfordringene velferdsstaten står overfor, og gjør rede for ulike tiltak de vil iverksette for å nå deres overordnede mål som er full sysselsetting. Meldingen tar så for seg hvordan regjeringen har som mål å få en bærekraftig velferdsstat, og hvordan de vil sikre det økonomiske grunnlaget for vår framtidige trygghet og velferd ved å opprettholde en sterk nasjonal og offentlig økonomi. Denne meldingen mener vi er relevant for vår oppgave da den tar for seg satsingen på arbeidslinja, ulike forebyggende tiltak rettet mot risikogrupper, oppfølging av sykemeldte og tiltak rettet mot langtidssykemeldte.

Denne stortingsmeldingen kom på bakgrunn av NOU 1994:2, som heter fra arbeid til pensjon. Regjeringens mål er å utvikle et «tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte». For å nå disse målene er velferdspolitikken svært sentral. Det står i meldingen at «godt utbygde velferdsordninger skal gi alle både trygghet og muligheter». For å skape grunnlag for velferden vi ønsker, er vi avhengige av «høy verdiskaping og høy sysselsetting». I den forbindelse, legger derfor Regjeringen stor vekt på arbeidslinja «også i velferdspolitikken». I likhet med forrige melding, ønsker de også her å sikre den enkelte ved arbeidsledighet og redusert funksjonsevne. Like viktig mener de det er å «legge til rette for selvhjelp», slik at flest mulig kan «delta i arbeidslivet» og være «selvforsørget». Et godt «utdanningssystem, utbygging av barnehager og en aktiv likestillingspolitikk» blir også nevnt som en viktig del av en helhetlig velferdspolitik (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 9).

Denne meldingen tar for seg flere av de samme diskursene som stortingsmeldingen ovenfor, men her legger Regjeringen fokuset ytterligere på å «videreføre og videreutvikle det norske velferdssamfunnet». De opplyser av grunnen for at de ønsker dette, er fordi velferdssamfunnet bygger opp under «sentrale verdier i et solidarisk samfunn» som «gir den enkelte frihet og trygghet». Regjeringen ønsker derfor å «slå ring om folketrygden» og «holde fast ved at utviklingen av helse- og omsorgstjenester i hovedsak skal være et offentlig ansvar underlagt offentlig styring». Det står at i dokumentet av velstandsutviklingen skal komme «både nåværende og framtidige generasjoner til gode». Veien for å make dette, mener Regjeringen er «høy verdiskaping, høy yrkesdeltakelse og solidarisk fordeling». I likhet med forrige melding, legger denne meldingen også vekt på det overordnede målet som er «full sysselsetting» og at «forholdene må legges til rette for at alle som ønsker det og har mulighet for det, skal være i arbeid». Selve grunnlaget for høy verdiskaping er full sysselsetting, som gir økonomisk basis for å løse oppgaven i velferdspolitikken. «Høy sysselsetting innebærer at mange kan være med på å finansiere velferdsgodene» og «høy sysselsetting gir mindre behov for omfordeling fra yrkesaktive til dem som ikke er i arbeid». Deretter opplyser de i meldingen, at en politikk for høy sysselsetting og økt verdiskaping bidrar til en «mer jevn fordeling av inntekt og levekår». Som nevnt tidligere i henhold til bærekraft, må «generasjonshensyn» tas, ikke bare i miljøpolitikken, men også i «utviklingen av velferdsordningene». Regjeringen ønsker derfor å utvikle velferdsordninger som er «robuste» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 9). Gjennom arbeid

er «økonomisk selvstendighet» og «sosial tilhørighet» viktig for den enkelte. Velferdsordningene skal derfor ikke bare «gi rettigheter», men også gi «muligheter og stimulere til deltakelse og ansvar». «Hjelp til selvhjelp» er et viktig mål i velferdspolitikken, da den enkelte selv har et «ansvar for egen livssituasjon» og for å utnytte de «muligheter som samfunnet gir». Dette innebærer at flest mulig skal «settes i stand» til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid, og at mennesker med «sosiale problemer og sviktende helse» skal «settes i stand til å klare seg selv best mulig til daglig». En naturlig del av det norske velferdssamfunnet og en viktig kvalitet å ta vare på, er å ta ansvar for hverandre i familien, nærmiljø og lokalsamfunn (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 10). Så opplyser de om at «de sosiale velferdsordningene skal gi trygghet mot tap av inntekt, og sikre den enkelte hjelp og omsorg når behovet melder seg - uavhengig av inntekt, bosted og sosial bakgrunn». Disse velferdsordningene skal bidra til «sosial utjevning og sikre gode levekår for hele befolkningen». Regjeringen vil derfor videreutvikle velferdsordningene som et «felles ansvar» og «under demokratisk styring». Det at de generelle velferdsordningene omfatter alle, skaper trygghet for den enkelte. «Alle betaler inn skatter og avgifter til fellesskapet etter evne og får tilbake et velferdstilbud etter behov og opptjente rettigheter». «Gode barnehage tilbud, skolefritidsordninger og fødselspenger» er ordninger som underbygger arbeidslinja, og bidrar til høy sysselsetting, rettferdig fordeling og fremmer likestilling mellom kjønnene (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 10). Videre i meldingen står det at selv om majoriteten har gode levekår og en økt velferd de senere årene, er det noen grupper som henger etter. Disse gruppene er eldre som bor alene uten annen inntekt enn minstepensjon fra folketrygden, enslige forsørgere, unge arbeidsledige med lav utdanning, og enkelte grupper blant funksjonshemmede. Disse dårlige inntektsforholdene og levekårene skyldes flere forhold, men «arbeidsledighet er en viktig årsak» og at «støtten fra det offentlig ikke er tilstrekkelig målrettet» i forhold til situasjon deres (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 11). Utviklingen fra «institusjonsomsorg» til «åpen omsorg», vil kunne medføre økte behov for andre typer tjenester. Det er økonomiske og sosiale problemer som følge av arbeidsledighet, og som har stor betydning for utviklingen av levekårene til mange mennesker de senere årene. Arbeidsledigheten har skiftet karakter, og det er blitt flere «langtidsledige». Regjeringens politikk for å få ned ledigheten gir nå resultater, og «ledigheten er synkende og sysselsettingen øker kraftig». Men, forventet utvikling i «befolkningssammensetningen» kan bidra til lavere vekst i arbeidsstyrken i framtiden. Reform 94, vil derfor gi ungdom som har fullført

ungdomsskole eller tilsvarende utdanning rett til tre års videregående opplæring. Denne reformen representerer en sterk satsing på kompetansebygging (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 12). Utfordringene de nå står overfor er å demme opp for en eventuell ny økning i antall stønadsmottakere. Det stilles derfor «krav til arbeidsmiljøet», til «innretningen av stønadsordningene» og til at «attføringsarbeidet bidrar til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening». Utover i meldingen opplyses det at det forventes en økning av alders- og uførepensjonister, og en sterkest økning i 2010 og utover. Det står så utover i meldingen at «kjernefamilien er blitt mindre stabil» som har en stor betydning for de sosiale stønadsordningene som er ordninger som tar hensyn til sivilstatus og forsørgingsbyrde (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 12).

Når det kommer til utformingen av stønadsordningene er de forskjellige. «Forvaltningen av dem er fordelt på ulike forvaltningsnivåer, etater, kontorer og profesjoner». Det står skrevet i meldingen at «slik bør det fortsatt være, fordi en viss spesialisering er nødvendig blant annet for å gi målrettet hjelp». For den enkelte kan det ofte være «vanskelig å finne ut hvordan en skal forholde seg for å få hjelp og veiledning i det omfattende og sammensatte servicesystemet» som våre velferdsordninger utgjør. Enkelte vil kunne oppleve at de «ikke finner tilbud som dekker deres behov, fordi de ikke har henvendt seg på rett sted, i rett tid, med rett skjema» osv. Regjeringen vil derfor tilstrebe «et bedre samordnet hjelpeapparat der samarbeid» og «brukerperspektivet blir framtrøende» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 14). Denne stortingsmeldingen ønsker å videreføre den politikken som ble trukket opp i St.meld nr. 39 (1991-1992) attføringsmeldinga, som er gjort rede for tidligere i oppgaven, om at velferdsordningene i størst mulig grad skal «motivere til arbeid» og at «arbeid» skal være «et naturlig førstevalg» for personer i yrkesaktiv alder (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 15). Den sterke satsingen på «yrkesrettet attføring» de senere år, vil bli videreført. Regjeringen ønsker også at det skal bli et bedre samarbeid spesielt blant unge mottakere av økonomisk sosialhjelp, da det mest effektive vil være med en koordinert innsats fra flere av etatene, fordi de har behov for flere typer tjenester samtidig. Det er derfor behov for bedre samordning av virkemidlene fra sosialetat, trygdeetat, helseetat og arbeidsmarkedsetat dersom de skal lykkes (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 21).

### **Dokument 3: Stortingsmelding nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet.**

Selv om denne meldingen er en tiltaksplan mot fattigdom, inneholder den relevant informasjon for oss knyttet til arbeidslinja og viktigheten av arbeid, som igjen er en av grunnene for etableringen av arbeidsavklaringspenger. Vi anser derfor denne meldingen som et relevant bidrag i denne oppgaven.

Bakgrunn for denne stortingsmeldingen er at Norge har høy sysselsetting, men at det likevel er mange i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidsmarkedet. Økningen i sykefraværet og uførepensjoneringen er bekymringsfull. Det er en utfordring å utforme velferdsordningene slik at personer på grunn av alder, funksjonshemming eller helsemessige årsaker ikke kan arbeide, får en inntekt som gjør de i stand til å leve et verdig liv. Regjeringen legger frem i denne stortingsmeldingen om tiltak mot fattigdom. Som hovedindikator på fattigdom tar de utgangspunkt i 50% av medianinntekten, som varer i tre år. Tiltaksplanen er et viktig skritt i en langsiktig, systematisk og målrettet innsats for å bekjempe fattigdom. Tiltaksplanen må ses i sammenheng med innsatsen på andre områder som arbeidsmarkeds-, utdannings-, integrerings-, bolig-, rusmiddel-, barne- og familiepolitikken. Innsatsen for å bekjempe fattigdom må også ses i nær sammenheng med innsatsen for bedre levekårsproblemer og forhindre sosial utstøtning som ikke er årsak til eller skyldes av fattigdom. Denne meldingen vurderer vi som relevant for vår masteroppgave da det oppgis at fattigdomsproblemene må ses i sammenheng med velferdspolitikken.

Denne meldingen kom på bakgrunn av at over 1 milliard mennesker i verden lever i ekstrem fattigdom, preget av sult og stor nød. Svaret til Regjeringen på de globale fattigdomsutfordringene følger av denne handlingsplanen for å bekjempe fattigdom i sør mot 2015. Norge er som kjent, «et av verdens beste land å leve i». Majoriteten av befolkningen har høy levestandard og gode levekår, men det er fortsatt et mindretall i en situasjon preget av fattigdom. Fattigdom i Norge i dag, er noe annet enn fattigdom sammenlignet med fattigdom internasjonalt og omfanget er lite. Det å «leve i sosial og materiell nød i et velferdssamfunn med generelt høy levestandard vil ofte oppleves som særlig belastende» (Sosialdepartementet, 2003, s. 5). De opplyser videre i meldingen at «brede velferdsordninger» bidrar til å hindre at «store grupper» i befolkningen havner i fattigdom på grunn av arbeidsledighet, sykdom, uførhet,

rusmiddel, alderdom mv. Tross disse brede velferdsordningene, er det mennesker som faller utenfor. Regjeringen mener derfor at fattigdomsutfordringene ikke bare løses gjennom «universelle velferdsordninger» og en «bred utjamningspolitikk». For å bekjempe fattigdom ønsker Regjeringen å «målrette tjenester» tilpasset den enkeltes situasjon og behov. Målet er å hjelpe personer ut av fattigdom og å «forebygge fattigdom» (Sosialdepartementet, 2003, s. 5). Det offentlige kan ikke alene bekjempe fattigdom. Det enkelte mennesket har et «ansvar for eget liv», og det må «stilles krav til alle», ut fra hver enkeltes «evner og ressurser». Videre står det i meldingen at et velferdssamfunn må bygge på en forståelse av at det er et «gjensidig ansvar» og «forpliktelse mellom stat og borger». De beskriver det å stille krav som et uttrykk for «respekt og tro på enkeltmennesket». I meldingen kommer det fram at regjeringen vil «legge til rette» for at den enkelte i størst mulig grad kan forsørge seg gjennom «eget arbeid». Det er kjent at i løpet av livet, kortere eller lengre perioder av livet, vil mange ikke være i stand til å forsørge seg selv gjennom arbeid eller egne inntekter, og opplever å bli avhengige av andre. Løsningen mange finner er gjennom familien, venner og andre sosiale nettverk, mens andre vil ikke kunne klare seg uten hjelp fra samfunnet (Sosialdepartementet, 2003, s. 6). Det står videre skrevet i meldingen at «tjenestene skal tilpasses brukerne, ikke omvendt» (Sosialdepartementet, 2003, s. 7). Lavinntekt har ofte sammenheng og ofte årsak i problemer på andre levekårsområder. Disse årsakene kan være «lite norskkunnskaper», «helsemessige problemer», «rusmiddelproblemer», «ustabile boforhold» mv. Regjeringen mener derfor at arbeidet for å «forebygge» og «avhjelpe» fattigdom, må rettes inn mot disse «bakenforliggende årsakene». Denne tiltaksplanen må derfor ses i nær sammenheng med innsatsen på andre områder som arbeidsmarkedspolitikken, utdanningspolitikken, integreringspolitikken, boligpolitikken, rusmiddelpolitikken, barne- og familiepolitikken. De mener videre at «økningen i sykefraværet» og «uførepensjoneringen» er «bekymringsfull», og Regjeringen ønsker derfor å videreføre reformarbeid iverksatt av tidligere regjeringer, som er viktig i fattigdomssammenheng. Noen initiativ og satsinger Regjeringen ønsker å innføre og føre videre er å dele «uførepensjonen» i en «tidsbegrenset uførestønad» og en «varig uførepensjon». Målet med dette tiltaket er «reduere antall nye uførepensjonister» og «forebygge varig uførhet». Et annet tiltak de legger fram er «intensjonsavtalen» om et mer «inkluderende arbeidsliv», forkortelse IA-avtalen. Denne avtalen ble inngått mellom partene i arbeidslivet og myndighetene 3. Oktober, 2001. Intensjonsavtalen skal være et «virkemiddel for

å redusere sykefraværet”, få flere arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne i arbeid og hindre utstøtning av eldre arbeidstakere.

#### **Dokument 4: Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Tilråding fra Sosialdepartementet.**

Denne meldingen er svært relevant for vår oppgave, da den tar for seg etableringen av NAV som videre førte til utviklingen av AAP. Denne meldingen tar også for seg viktige problemstillinger innenfor arbeidslinja og bidrar til å gi oss en oversikt over utviklingen som har skjedd med årene. Bakgrunn for stortingsmeldingen er at det er klare velferdspolitiske utfordringer, dette til tross for god utvikling sammenlignet med andre land. Likevel havner en andel mennesker utenfor systemene og lever i fattigdom. Det er mangel på arbeidskraft i ulike sektorer samtidig som det er økning i antall innbyggere som er stønadsmottakere. Regjeringen legger i denne stortingsmeldingen frem vurderinger i forhold til fremtidig organisering av velferdsforvaltningen. Tilrådingen ble godkjent i statsråd samme dag som den ble presentert, 13. Desember 2002. I meldingen presenteres vurderinger av en felles modell som samler etatene og andre organisasjonsmodeller. Meldingen er på 232 sider, og det er kun deler av meldingen som er gjeldende for masteroppgavens problemstilling. Meldingen vurderes å være relevant og er valgt som et av dokumentene som er del av analysen da den inneholder begrunnelser, forventninger og virkninger i forhold til sysselsetting og attføring/attføringspenger- og rehabiliteringspenger.

Denne stortingsmeldingen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten kommer på bakgrunn av stortingets vedtak av 12. Desember 2001 hvor det står følgende “Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 3). Dette vedtaket kom på bakgrunn av Sem-erklæringen hvor det står at “regjeringen vil samordne arbeidet ved kommunale sosialkontorer, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 3).

I stortingsmeldingen står det “For å få bedre brukerretting og flere i arbeid, ser Regjeringen behov for en ny organisering av de statlige etatene” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 2).

Hovedmålet er altså å få flere i arbeid gjennom en omorganisering av velferdsetatene, samt at brukerrettingen skal bli bedre. Hovedmålene er definert slik, “flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd”, “en brukerrettet velferdsforvaltning” og “en effektiv velferdsforvaltning”. Tidlig i meldingen kommer det frem at brukerretting, effektivisering og forenkling er viktige mål i arbeidet med å modernisere den offentlige forvaltningen, og at “det er god velferdspolitikkk å få flere i arbeid eller aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 4). Det begrunnes videre med at “dette er viktig for å sikre finansieringen av velferdssamfunnets ytelser” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 4). Det man kan se her er at bedre brukerretting anses å kan bidra til å få flere i arbeid, samt at dette anses å være en nødvendighet for å kunne opprettholde velferdstilbudet. Utover i stortingsmeldingen fremkommer det at utviklingen i befolkningssammensetningen i landet er slik at vi vil få en økende alder i befolkningen. Dette igjen vil være en utfordring da det vil være færre i yrkesaktiv alder som bidrar til finansieringen av velferdsstaten. I meldingen fremkommer det også at deltakelse i arbeidslivet også anses å være positivt for enkeltindividets velferd da en slik deltakelse gir individet mulighet til å bruke sine evner og ha sosial kontakt. Det står videre om individets arbeidsdeltakelse at “det er den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller” (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 4). Begrunnelsen omhandler altså både forhold som er positive for velferdssamfunnet og fellesskapet, men også forhold som anses å være positive for enkeltindividet. Senere kommer det frem i meldingen at man ved bruk av tjenester som er mer brukervennlige vil man kunne fange opp og bidra til å løse brukernes individuelle behov, og at tjenestene må være tilgjengelige for brukerne. Her anses flere hensyn å være av viktighet, blant annet praktiske hensyn og hensyn til kunnskap, samt hvordan brukeren skal møtes. Det er altså av viktighet at tjenestene er lett tilgjengelige, og meldingen nevner blant annet geografisk plassering, utforming og åpningstider som forhold som må hensyntas (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 4).

Meldingen har som nevnt tidligere som mål blant annet å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på trygd. Det pekes på at en del brukere har behov for bistand fra flere av etatene samtidig, samt at det over tid er flere overganger mellom ordninger i og mellom etatene. Meldingen konsentrerer seg om overgangene i tilknytning til mennesker som er i yrkesaktiv alder, men som av ulike årsaker har utfordringer med å delta i ordinært arbeidsliv, og nevner spesielt brukere av

helserelevante utfordringer. Det anerkjennes at en del av veksten i trykdebrukere skyldes forhold som ikke er mulige for tjenestene å påvirke, som alderssammensetning, familieendringer, størrelse på befolkningen og kostnadsutviklingen for arbeidskraft i næringslivet. På den andre siden anses det å være sannsynlig at en endring i holdninger og endringer i hvordan regelverket praktiseres bidrar til den økte uføretilgangen. Det anses å være mulig å redusere antallet nye og reaktiverte mottakere av uførepensjon, og forslag om begrenset uførestønning er et tiltak for å oppnå dette (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 7).

Rettigheter og plikter er et tema som går igjen i meldingen, og det opplyses i meldingen om at regelverkene som omhandler dette er preget av historiske føringer, og er kommet til ved ulike tidspunkt, og at det nå er tid for å tilpasse reglene for å nå målene som tidligere er nevnt. I meldingen heter det "hvis reglene skal føre til at flere styres mot arbeid eller annen aktiv virksomhet, bør de både gi brukerne økonomiske motiver til å komme i slik virksomhet og gi mulighet til å kombinere dette med ressurstilføring i form av trening, utdanning og kompetansegivende tiltak" (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 10). Man kan her undre seg om det anses å være mer økonomisk for brukerne å motta stønad enn å være i arbeid eller aktiv virksomhet. Videre slås det fast i meldingen at "det skal lønne seg å arbeide" (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 10). Det er altså slik at det å være i lønnet arbeid skal være mer lønnsomt enn å være på stønad. Når man ser dette i sammenheng med argumentet om å gi brukerne økonomisk motivasjon vil man se at disse utfyller hverandre.

I et av avsnittene i meldingen nevnes det at mange av dem som ikke er en del av det ordinære arbeidslivet, ikke kan gå rett inn i arbeid. De trenger ulike former for oppfølging innenfor flere retninger deriblant språk, helse, utdanning, atferd, rehabilitering og tilsyn av barn for å nevne noen. Det oppfordres til en vurdering av om det er mulig å utvikle et bedre kvalifiseringsløp ved bruk av bedre individuelle tilpasninger, da innenfor en samlet ressursramme, samt at individuelle planer som virkemiddel bør utredes videre (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 10). Videre står det "det er et sentralt problem at brukere blir gående for lenge før de kommer inn i et gjennomtenkt og tilrettelagt hjelpe- og kvalifiseringsprogram med arbeid som mål" (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 115). Målet er altså fremdeles at flest mulig skal i arbeid, men det erkjennes at det kan være hensiktsmessig å endre hvordan man arbeider med utfordringen.

## **Dokument 5: Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. Tilråding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet.**

Denne meldingen er relevant for vår oppgave da den tar for seg flere ting som målretting og tiltak som skal få flere mennesker i arbeid. Arbeidslinja er her svært sentral, og meldingen inneholder flere diskurser som målretting, plikt og myndiggjøring som vi tar for oss videre i drøftingen.

Denne stortingsmeldingen kommer på bakgrunn av et ønske om å skape flere arbeidsplasser og styrke sentrale velferdstjenester, og at regjeringen ønsker å sikre et omfattende og godt velferdssamfunn nå og i fremtiden. Meldingen inneholder forslag til strategier og tiltak som skal bidra til å styrke inkluderingen i arbeidslivet for personer i yrkesaktiv alder som har utfordringer med å få innpass i ordinært arbeidsliv, eller som av ulike årsaker er i ferd med å havne utenfor arbeidslivet. I meldingen legges det videre frem forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny tidsbegrenset ytelse, og drøfter forhold rundt dette. Meldingen anses på bakgrunn av dette å ha stor relevans i forhold til masteroppgavens problemstilling.

Denne stortingsmeldingen fokuserer på målet om å få flere i arbeid og tiltak som kan bidra til å nå dette målet. I meldingen fremkommer det at “det er behov for en målrettet politikk med satsing på flere tiltak for at flere skal komme i arbeid. Dette skal gjøres gjennom en videreføring av arbeidslinjen, en generell politikkendring for å skape mindre økonomiske forskjeller og bedring av økonomiske ytelser for mennesker som i dag lever på så lave inntekter at det må betegnes som fattigdom” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s.13). Det fremkommer at befolkningens alderssammensetning er i endring og at dette vil påvirke velferdssamfunnet ved at det blir flere innbyggere som skal motta pensjon og trygder, samtidig som det blir færre innbyggere i yrkesaktiv alder som skal finansiere disse ytelsene. “Vi vil sikre et godt og omfattende velferdssamfunn, også på lang sikt, ved å bidra til økt verdiskaping, en ansvarlig økonomisk politikk med en langsiktig forvaltning av petroleumsformuen, et bærekraftig pensjonssystem og en sterk offentlig sektor” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s.13). Det er altså flere forhold som anses å være viktige for å kunne sikre det gode og omfattende velferdssamfunnet, og videre i meldingen står det at “Regjeringen vil bygge videre på den nordiske modellen, med godt utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid

med partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 13). Det er fremstår slik at universelle rettigheter fremdeles anses å være hensiktsmessig, og at den nordiske velferdsmodellen skal ligge til grunn.

Utover i meldingen kommer det frem at velferdsstatens utgifter påvirkes av flere forhold. Det at mennesker støtes ut av arbeidslivet og samfunnets fellesskap, samt mangelfull forebygging av skader er et av forholdene som belyses. Så nevnes det også utformingen av velferdssystemet og de plikter og rettigheter mottakere av ytelser har som en faktor i forhold til utgifter (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 13).

Det fremkommer av meldingen at “kampen mot fattigdom og for inkludering går først og fremst gjennom deltakelse i arbeidsmarkedet” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 14).

Deltakelse i arbeidslivet skal altså i stor grad sikre landets innbyggere fra å leve i fattigdom, men i meldingen fremkommer det også at det er viktig å “skape gode levekår og muligheter for inkludering og deltakelse” for de innbyggerne som ikke har mulighet å delta i ordinært arbeidsliv på bakgrunn av ulike utfordringer (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 15).

I meldingen fremmes konkrete forslag som skal bidra til å “styrke inkluderingen i arbeidslivet” av mennesker som er i yrkesaktiv alder men som av ulike årsaker har utfordringer med å stå i, eller få innpass i arbeidslivet. Videre heter det at gjennom de foreslåtte endringer “snus tilnærmingen til den enkelte bruker fra hans eller hennes begrensninger til muligheter” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s.16). Det legges altså føringer for at brukerens muligheter skal ha større fokus enn de begrensningene personen har.

Et av tiltakene som foreslås er “en ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 16). Videre i meldingen fremkommer det at velferdskontrakter skal brukes aktivt, og begrepet skal bygge opp under sammenhengen mellom rettigheter og plikter i forholdet mellom velferdsforvaltningen og brukeren. Med plikter menes at brukeren har plikt til deltakelse i tiltak som kan øke motivasjon og mulighet for deltakelse i aktivitet og arbeidsliv, og “balanseringen av rettigheter og plikter vil også bidra til økt verdighet

og større grad av myndiggjøring” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 17). Videre fremkommer det at mange som lever på stønader har gjort dette over tid og at det ikke er satt inn aktive tiltak. Tiltak og tjenester kommer i praksis på bakgrunn av hvilken type ytelse brukeren har krav på i stedet for brukerens behov og arbeidsevne. Velferdssystemet bidrar i mange tilfeller til å forsinke prosessen med å “gjøre stønadsmottakerne i stand til å forsørge seg selv” ved at båndene til arbeidsmarkedet blir svekket da brukeren over tid står utenfor arbeidslivet (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 17).

Forslaget om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny tidsbegrenset inntektssikring begrunnes med at det vil frigjøre store ressurser i forvaltningen og at fokuset skifter fra hvilken inntektssikring brukeren har rett til, over til hvilke tjenester og tiltak brukeren har behov for. Det heter videre at ved sammenslåing av disse ytelsene “blir det viktig å sikre at de som kan jobbe har et press på seg for å komme ut i jobb” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, 17). Fokuset skal altså være å sørge for at brukerne får de tjenestene og tiltakene de har behov for ut fra egen situasjon, og samtidig sørge for at de brukerne som har arbeidsevne skal oppleve forventninger til det å delta i arbeidslivet.

#### **Dokument 6: Stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) Flere i arbeid. Tiltråding fra Arbeidsdepartementet.**

Denne meldingen er av relevant informasjon for oss da den tar for seg realiseringen av arbeidslinja og har et fokus på hvordan sysselsetting motvirker fattigdom. Denne meldingen kommer etter at AAP er blitt etablert og nevner flere av strategiene AAP arbeider etter, og tar for seg flere viktige diskurser som at arbeid er helsebringende, rettigheter, plikter o.l. som vi drøfter videre i oppgavens drøftingsdel.

Meldingen omhandler det å få flere i yrkesaktiv alder inkludert i arbeidslivet, og utfordringer og forslag til løsninger på disse utfordringene. Sysselsettingen i Norge er høy, men noen grupper har utfordringer med å komme inn i arbeidslivet, og/eller ikke falle utenfor arbeidslivet. Store deler av de som mottar helserelaterte ytelser har ikke graderte ytelser selv om de har gjenværende arbeidsevne. Regjeringen ønsker å etablere ordninger som sikrer at mennesker med restarbeidsevne kan benytte denne. Meldingen anses å være svært relevant for masteroppgavens problemstilling da den i sin helhet omhandler forhold som kan bidra til å besvare denne.

“Arbeid er grunnlag for velferd, både for individer og samfunn” (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 5). Denne åpningssetningen i stortingsmeldingen viser at arbeid anses å være viktig for både individets og samfunnets velferdsstatus. Videre fremkommer det at arbeid gir individet “et selvstendig økonomisk livsgrunnlag” og “muligheter til selvrealisering og sosial inkludering” (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 5). Arbeid anses altså å være positivt for brukerne både økonomisk, for selvrealisering men også for den sosiale inkluderingen en slik arbeidsdeltakelse vil medføre. Brukerne som kommer seg i arbeid anses å få økt tilførsel av positive faktorer i sitt dagligliv. Senere i meldingen heter det at “målet er å gi alle mennesker i hele landet mulighet til å utvikle sine evner og leve gode og meningsfulle liv” (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 6). Det kan dermed virke slik at arbeid er en faktor som kan være tilstede for at innbyggerne i landet skal få mulighet til å utvikle seg og leve gode liv med mening.

Videre i meldingen fremkommer det at man i Norge kan utnytte ressursene som finnes blant mennesker i yrkesaktiv alder på en bedre måte, og at flere av dem som mottar en ytelse i forbindelse med helseutfordringer bør normalt sett kunne være i en deltidsjobb. Det ønskes å utarbeide en strategi for å øke arbeidsdeltakelsen hos personer med nedsatt arbeidsevne, samt øke muligheten for gradering av de helserelevante ytelsene. Denne strategien skal være et tilskudd til den reformpolitikken som allerede er gjennomført som støtter opp om en “tydelig og formålsrettet arbeidslinje”, og arbeidsmarkedstiltak rettet mot personer med nedsatt arbeidsevne, for å få disse i arbeid anses å være en “sentral del av arbeidslinja” (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 7). Utover er det slik at tiltakene skal støtte opp om “varig tilknytning til arbeidslivet” når man har helseutfordringer som påvirker arbeidsevnen. Regjeringens strategier inneholder blant annet en fastholdelsesstrategi som inkluderer tiltak som styrker muligheten for at mennesker som får nedsatt arbeidsevne grunnet helsemessige utfordringer kan ha “varig tilknytning til arbeidslivet”. En annen strategi er en “jobbmulighetsstrategi” som skal hjelpe mennesker med varig nedsatt arbeidsevne slik at de får bedre muligheter i forbindelse med arbeid. Det fremkommer at “mye av sykefraværet og uførepensjoneringen i befolkningen skyldes psykiske helseproblemer” (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 7).

**Dokument 7: Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid- for arbeid og aktivitet.  
Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet.**

Denne meldingen er relevant for oss i oppgaven vår da den tar for seg flere av de diskursene som er knyttet opp mot AAP og arbeidslinja som effektivisering, fokus på helse og arbeid, og oppfølging etc. Meldingen omhandler strategier for videreutvikling og effektivisering av velferdstjenester for å sikre velferdssamfunnet nå og på sikt. Målet er fremdeles å få flere i arbeid og færre på trygd, og fokuset på forholdet mellom helse og arbeid er økt. I meldingen drøftes ulike tiltak for å få flere i arbeid og aktivitet, og hvilke muligheter som kan gi NAV-kontorene økt myndighet og handlefrihet.

Politikken til Regjeringen bygger på at “verdier må skapes før de kan deles ut”. Regjeringen mener “arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs” og mener at det derfor er behov for en “aktiv arbeids- og velferdspolitik” som tar sikte på at flest mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Norge skal ha et “trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle”, og skal støtte opp under “høy sysselsetting” og “lav ledighet”. “Høy sysselsetting” bidrar til å sikre “finansieringen” av velferdsordningene, og gir muligheter til å “videreutvikle” velferdssamfunnet. Det å ha en jobb, betyr for den enkelte “personlig utvikling”, “stabil inntekt” og “deltakelse på en sosial arena”. Gjennom et “velfungerende” arbeidsmarked, skal det “lønne” seg å “jobbe framfor å motta trygd”. I dette dokumentet står det at “arbeids- og velferdspolitikken” skal legge til rette for at personer som har “problemer” med å få innpass i arbeidsmarkedet skal få en egnet jobb, og motvirke at personer i yrkesaktiv alder “faller ut” av arbeidslivet. Dette omfatter også “kvalifisering” og “tilrettelegging” i form av tilpassede oppgaver mv. til dem som trenger det. I meldingen står det videre at “inntektssikringsordningene” bør være innrettet slik at det “alltid” lønner seg å jobbe, eventuelt å “økte arbeidsinnsatsen” dersom man “kombinerer arbeid og ytelser. Regjeringen ønsker videre å “videreutvikle” offentlig sektor, med sikte på en mest mulig “effektiv” bruk av fellesskapets ressurser. Med dette mener de å “forenkle” lover og regler, og “mindre byråkrati” i møtet mellom forvaltning og det enkelte mennesket. De ønsker også å “øke kravene til aktivitet i velferdsordningene” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 6). Regjeringen har kommet med et forslag om styrking av den “arbeidsrettede oppfølgingen” ved NAV-kontorene. Formålet med disse endringene er å gi brukerne “bedre og mer målrettede tjenester”, og å legge til rette for

“tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging” av de brukerne som har behov for det (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 7). Det står videre skrevet i meldingen at “kravene og forventningene til brukeroppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen er store”, og at det er en “presset ressursituasjon” ved NAV-kontorene. Dette gjør at det er nødvendig å prioritere ressursene på en god måte. For at NAV-kontorene skal få frigjort mest mulig ressurser til å drive med arbeidsrettet oppfølging, er nødvendig at de som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen, blir “raskt og effektivt” henvist til relevant bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utvikle gode “digitale løsninger” gjennom deres kanalstrategi. Dette skal bidra til å bedre tjenester for brukerne og mer “effektiv ressursbruk”. “Moderniseringen” av IKT-systemene til Arbeids- og velferdsetaten er avgjørende for å kunne bygge opp under dette (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9). Ekspertgruppen som ble oppnevnt av Regjeringen våren 2014, for en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen, har kritisert “arbeidsevnevurderingene” fordi det i praksis er et “for stort fokus på helsemessige begrensninger”. Videre kritiserer ekspertgruppen arbeids- og velferdsforvaltningen å være “for lite arbeidsretting” og at “brukermedvirkningen i utarbeidelsen av vurderingene er for dårlig”. De mener videre at oppfølgingen i praksis er “blitt for byråkratisk”, og at NAV-kontorene i for stor grad blir “målt” på “hvilke aktiviteter som er gjennomført” og i for liten grad på om “oppfølgingen” er “målrettet” mot den “enkelte brukers behov for bistand for å komme i arbeid”. Dette er noe departementet legger frem i meldingen at de vil følge opp. Ekspertgruppen legger fram at det er for mange unge som av ulike grunner blir “mottakere” av ulike ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette anser de som spesielt bekymringsfullt, og at innsatsen mot de unge er “fragmentert” blant annet gjennom en rekke ulike “garantiordninger” og andre former for prioriteringer. Regjeringen understreker knyttet opp til dette at “unge” både har vært og skal fortsatt være en gruppe som skal “prioriteres” for “arbeidsrettet bistand” fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Regjeringen vil derfor gjøre en opprydding slik at det blir klarere og mer “entydig prioritering” av “unge under 30 år”. Medvirkning av brukerne er også avgjørende for at man skal lykkes med “økt overgang til arbeid”, det er derfor nødvendig å se på om det er behov for å “ansvarliggjøre brukere i større grad” med å bidra til at tiltakene som iverksettes blir så effektiv som mulig. Knyttet til arbeidsmarkedspolitikken, mener Regjeringen Arbeids- og velferdsetaten har en viktig oppgave knyttet til å bedre “informasjonstilgangen” på “arbeidsmarkedet”. Gjennom dette vil det bli bedre oversikt over ledige stillinger for etatens

brukere og ansatte, og føre til at etaten i større grad kan yte “rekrutteringstjenester” til arbeidsgivere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 11).

I meldingen står det skrevet at Regjeringen ønsker å gi “økt handlingsrom” til NAV-kontorene. Rett til tjenester og ytelser skal være like uansett hvilket NAV-kontor brukeren tilhører. “Økt myndighet, mindre standardisering og økt grad av skjønnsutøvelse” vil imidlertid kunne gi forskjeller mellom hvordan kontorene gir tjenestene sine (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 11). “NAV-reformen skulle primært gi bedre “brukeropplevelser” og en bedre “organisering” av arbeidsrettede tilbudet til personer som hadde mer “omfattende” og “sammensatt bistandsbehov”. I utgangspunktet hadde NAV-reformen “to organisatoriske hovedelementer” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14). Disse var: “en ny statlig etat gjennom sammenslåing av trygdeetaten og Aetat. De statlige virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken som omhandlet arbeidsrettet bistand og inntektssikring ble dermed samlet i en organisasjon som da ble Arbeids- og velferdsetaten. Det andre organisatoriske hovedelementet var NAV-kontor på “kommunenivå”, basert på “forpliktende” samarbeid mellom stat og kommune formalisert gjennom lov og lokale partnerskapsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. I 2010 ble det etablert en ny stønadsordning, “arbeidsavklaringspenger”, som erstattet de tre daværende ordningene “rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad” (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 15). “Behovs- og arbeidsevnevurdering” ble innført som en “ny oppfølgingsmetodikk” på NAV-kontorene for blant annet “kartlegging” av “bistandsbehov” og “avklaring av arbeidsevne”. Denne ordningen ble etablert 1.februar 2010. Formålet med den nye arbeidsmetodikken var å kunne tilby “arbeidsrettet bistand” tilpasset den enkeltes behov, bidra til oppmerksomhet på arbeidsevne og muligheter og mindre sykdom og begrensninger, og legge til rette for “god brukermedvirkning”. Denne ytelsen skulle samtidig gi et “vurderings- og beslutningsgrunnlag” for tilståelse av ytelser (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14). I denne meldingen står det så skrevet at arbeidsmarkedstiltak tidligere hadde vært “forbeholdt avgrensede målgrupper”. Disse gruppene var “ordinære” og “yrkeshemmede arbeidssøkere”. Dette ble under NAV-reformen oppløst, og det ble nå et skille mellom fire ulike kategorier av brukere. Nå var det slik at alle brukere som hadde behov for denne type tjenester, skulle få det. De fire ulike kategoriene er “standard innsats”, “situasjonsbestemt innsats”, “særlig tilpasset innsats” og “varig tilpasset innsats”. Disse fire ulike

kategoriene av brukere er bestemmende for hvilket arbeidsrettet tilbud den enkelte kan få (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14).

## **Analyse av stortingsmeldinger**

I denne delen av oppgaven vil vi gjøre en analyse av de utvalgte stortingsmeldingene vi nettopp har presentert, som vi mener er de relevante meldingene knyttet til vår oppgave. Hele prosessen startet med at vi begynte å lese stortingsmeldingene én etter én. Mens vi gjorde lesingen, noterte vi ned det vi mente å være av relevans for problemstillingen. Vi lagde egne notater for hver av stortingsmeldingene, men sørget for å ha noen hovedpunkter. Disse var bakgrunn for meldingen, hovedtema og formål, strategier, forslag og begrunnelser, endringer og utvikling, diskurser, og notat. Notatfeltet ble brukt når vi fant noe i meldingen som kunne være relevant, men som ikke passet helt i noen av de øvrige kategoriene. Etter å ha gjennomført denne første lesningen av dokumentene, samt arbeidet videre med både teori og metode i forhold til oppgaven, opplevde vi å ha en større forståelse for temaet og problemstillingen. Vi fant det derfor naturlig å gjøre samme prosess igjen, da det kunne tenkes at vår økte kunnskap kunne gjøre at vi ved å gjenta prosessen ville finne andre opplysninger i dokumentene som kunne være av relevans for problemstillingen. Neste skritt var å se gjennom datamaterialet vi satt igjen med etter lesingen vi hadde gjort av hvert dokument, og se de i sammenheng med hverandre. Vi hadde hele tiden problemstillingen i fokus, og så etter fremtredende diskurser og etter endringer innenfor de forskjellige diskursene.

Nå som vi har gjort rede for vårt utvalg av stortingsmeldinger, lesingen og sorteringen av dokumentene vil vi se nærmere på diskursene vi fant ved å lese og gjøre rede for meldingene. I denne analysen ønsker vi å se nærmere på selve innholdet i meldingene som kan bidra til å besvare vår problemstilling, og se hvilke diskurser vi kan finne som også kan besvare vår problemstilling.

## **Diskursene som fremkom av individuell gjennomgang av dokumentene**

Diskursene vi vil nå gjør rede for, er de som har vært særlig relevant for å kunne besvare vår problemstilling. Det er diskurser vi har lagt godt merke til når vi har gjort arbeidet med stortingsmeldingene, og det er diskurser som har vært gjennomgående i de aller fleste

stortingsmeldinger vi har lest. Når det er sagt, er det viktig å påpeke at vi er bevisste på vårt valg av diskurser, som også innebærer at vi har utelukket noen andre diskurser. Vi har unngått og har nok gått glipp av ulike diskurser som kunne ha hatt betydning for denne oppgaven. Men vi var nødt å begrense oss, for å ikke sitte igjen med for mange diskurser og diskurser som kunne fått oss over i et annet fokus enn det som er knyttet til vår problemstilling.

De diskursene vi har valgt å ta for oss er organisasjonsdiskursen, ressursdiskursen og brukerdiskursen. Disse diskursene har vi valgt på bakgrunn av at de inneholder flere diskurser som gjentar seg i stortingsmeldingene, og som kan bidra til å besvare vår problemstilling og belyse utfordringene AAP og arbeidslinja står ovenfor. Vi mener disse diskursene er svært sentrale, og dekker over flere ulike temaer som også kan bli sett i lys av hverandre. Vi vil ta i bruk disse diskursene i kapittelet om drøfting, men før vi gjør dette ønsker vi å redegjøre for hva disse diskursene omhandler.

### **Organisasjonsdiskursen**

En av diskursene som er fremtredende i stortingsmeldingene omhandler hvordan organisasjonen er organisert og hva som vektlegges innenfor organisasjonens virkeområde. Dersom man følger utviklingen i stortingsmeldingene fra den tidligst presenterte til den siste kan vi se hvordan denne endringen utvikler seg. Denne diskursen er aktuell fordi den sier noe om hvilke organisatoriske forhold som anses å være hensiktsmessige innen velferdsforvaltningen, og hvordan disse forholdene kan påvirke ytelse som AAP og overordnet måloppnåelse. Det har vist seg i gjennomgangen av dokumentene at endringer i organiseringen av velferdsforvaltningen er fremtredende og blant annet begrunnes med argumentasjon knyttet til mål om økt sysselsetting blant mennesker i yrkesaktiv alder. Dette gjør at vi ønsker å se nærmere på denne diskursen og drøfte ulike faktorer opp mot gjeldende forskning.

I dokument 1, stortingsmelding 33 (1991-92), fremkommer det at koordinering og samarbeid mellom de ulike kontorene anses å være positivt for brukerne, da spesielt de som har psykososiale utfordringer eller utfordringer knyttet til rusmiddelavhengighet. Det ønskes å utvikle samarbeidsmodeller mellom sosialkontorene og arbeidskontorene, og gjennom disse er undersøke effekten av diverse arbeidsmarkedstiltak for å kunne finne ut av hvilken type bistand brukerne trenger ut over allerede eksisterende tiltak. Organisasjonsmessig ser man at de ulike

etatene skal bestå som egne enheter, men det vil bli lagt føringer for at det skal være økt samarbeid og koordinering av tjenestene for å på den måten kunne bistå brukerne på best mulig måte, og på den måten hjelpe flest mulig ut i arbeid. Det fremstår at det er fokus på organiseringen av de ulike velferdsordningene, uten at det tydelig er noen tanke om en bestemt retning for å ta grep om de utfordringene som beskrives. Det er et poeng at ansvarsdelingen er tydeligere mellom etatene, samtidig som det satses på å bedre samarbeidet. Dette vil igjen kunne gi positiv utvikling i forhold til måloppnåelse blant annet da en tydelig fordeling av ansvarsområde vil kunne bidra til effektivisering og bedre utnytting av tilgjengelige ressurser, samtidig som samarbeidet mellom etatene kan hensikten være å gi bedre oversikt og arbeidsflyt.

En annen observasjon som er gjort ved gjennomgangen av denne stortingsmeldingen, er at det velges å gå vekk fra de tre fasene i atføringsprosessen som det tidligere hadde vært fokus på. I denne prosessen startet man med observasjon, før man fortsatt med diagnostisering og gikk videre til “behandling”. Det var først i den siste fasen, altså behandlingsdelen, at brukeren skulle få konkret hjelp i forhold til tiltak direkte knyttet til å få brukeren i arbeid. Disse tiltakene var blant annet yrkesveiledning, arbeidsutprøving- og trening, yrkesopplæring eller utdanning. Det som endrer seg er at det nå i denne stortingsmeldingen kommer frem at fokuset endres, og at målet nå er å “komme i gang så tidlig som mulig med trening og opplæring i atføringsprosessen”. Denne endringen innebærer altså å få brukerne raskere over i arbeidsrettede tiltak, noe som støtter opp om meldingens overordnede mål om “gjenreise den fulle sysselsetting”.

I dokument 2, stortingsmelding nr. 35 (1994-95), kommer det frem at Regjeringen ønsker å “slå ring om folketrygden”, samt “holde fast ved at utviklingen av helse- og omsorgstjenester i hovedsak skal være et offentlig ansvar underlagt offentlig styring”. Det offentlige skal altså fortsette å ha høy grad av styring og ansvar for disse tjenestene. Dette forsterkes videre ved at det påpekes at et godt “utdanningssystem, utbygging av barnehager og en aktiv likestillingspolitikk” er viktige faktorer i en helhetlig velferdspolitik. Stortingsmeldingen trekker frem reform 94, hvor det blant annet sikres at ungdom som har fullført ungdomsskole eller tilsvarende, får rett til tre år videregående utdanning. Dette viser at det tas politiske grep for å sikre en kompetanseheving i befolkningen, ved å gi ungdommene rett til videre utdanning etter fullført

ungdomsskole. Dette igjen med mål om å styrke brukernes mulighet til å kunne få og være i arbeid, noe som igjen bygger opp om det overordnede målet om å få flest mulig i arbeid.

Videre i denne stortingsmeldingen vises det til at utformingen av stønadsordningene er forskjellige, og at “forvaltningen av dem er fordelt på ulike forvaltningsnivåer, etater, kontorer og profesjoner”. Det fremkommer at Regjeringen anser at det må være sånn “fordi en viss spesialisering er nødvendig blant annet for å kunne gi målrettet hjelp”. En spesialisering innebærer en organisering hvor man har ekstra kompetanse på ulike områder. Regjeringen anerkjenner at brukere kan oppleve det som “vanskelig å finne ut hvordan en skal forholde seg for å få hjelp og veiledning i det omfattende og sammensatte servicesystemet”, og at noen av brukerne vil kunne oppleve blant annet at de “ikke finner tilbud som dekker deres behov, fordi de ikke har henvendt seg på rett sted, i rett tid, med rett skjema”. I meldingen står det at Regjeringen vil tilstrebe “et bedre samordnet hjelpeapparat der samarbeid og brukerperspektiv blir fremtredende”. Et bedre samordnet hjelpeapparat som på samme tid inneholder en spesialisering av tjenestene anses å være positivt, men samtidig påpekes utfordringer brukerne kan støte på i møte med velferdstjenestene. Fokuset på brukerperspektivet kan anses å være en del av løsningen på disse utfordringene.

I dokument 3, st. meld nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom fremkommer det at Regjeringen ønsker å “målrette tjenester” tilpasset brukerens behov og situasjon for å bekjempe fattigdom. Dette må sees i lys av at tross brede velferdsordninger med universelle løsninger og bred utjamningspolitikk er det mennesker som faller utenfor, og mange lever i det som betegnes som fattigdom. Videre legger Regjeringen frem “intensjonsavtalen” om et mer “inkluderende arbeidsliv”. Denne avtalen styrker samarbeidet mellom myndighetene og arbeidslivet. I meldingen satses det altså på samarbeid med arbeidslivet for å få flere mennesker ut i arbeidslivet.

Når vi kommer til dokument 4, st. meld nr. 14 (2002-2003) samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, ser man en endring i hvordan Regjeringen mener organiseringen av velferdsforvaltningen bør være. I de tidligere dokumentene har fokuset vært på koordinering og spesialisering av tjenestetilbudene, mens det nå foreslås å sammenslå Aetat, trygdeetaten og

sosialtjenesten for å på den måten kunne møte velferdssamfunnets utfordringer på en mer hensiktsmessig måte. I meldingen står det “for å få bedre brukerreting og flere i arbeid, ser Regjeringen behov for en ny organisering av de statlige etatene”. En ny organisering av velferdsforvaltningen er altså en nødvendighet for å nå målet om å flere i arbeid. I meldingen fremkommer det at det anses å være av viktighet at tjenestene er tilgjengelige for brukerne og denne tilgjengeligheten omtales svært konkret ved at det blant annet nevnes geografisk plassering, utforming og åpningstider. Meldingen tar altså for seg hvordan velferdsforvaltningen skal organiseres fra sammenslåing av etater og til å omtale forhold som åpningstider.

I dokument 5, st. meld nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering, ser man at Regjeringen “vil bygge videre på den nordiske modellen, med godt utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid med partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor”. Universelle ordninger anses altså å være hensiktsmessige, men om man ser på dokument 4 er det der uttrykt et behov for mer målrettede tjenester. Videre fremkommer det at Regjeringen foreslår å gå vekk fra den gjeldende ordningen med rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og attføringspenger, for heller å erstatte disse med en ny tidsbegrenset ytelse. Dette begrunnes blant annet med at det vil frigi store ressurser.

Når man går videre til dokument 6, st. meld nr. 46 (2012-2013) Flere i arbeid, fremkommer det at det ønskes å innføre tiltak som støtter opp om en “tydelig og formålsrettet arbeidslinje”. Meldingen drøfter ulike strategier for å oppnå ønskede mål, men drøfter ikke spesielle organisasjonsendringer. I dokument 7, st. meld nr. 33 (2015-2016) NAV i en ny tid- for arbeid og aktivitet, fremkommer det ønske om å se på hvilke muligheter som kan gi NAV-kontorene økt handlefrihet og myndighet. Et slikt ønske viser en endring i ansvarsfordelingen, ved at NAV-kontorenes muligheter og ansvar økes, og de får større muligheter til selv å ta avgjørelser. Denne utviklingen flytter altså noe av ansvaret fra et statlig nivå til et kommunalt nivå. Videre fremmer Regjeringen ønske om å “videreutvikle” offentlig sektor. Dette innebærer blant annet å “forenkle” lover og regler og få “mindre byråkrati” i møte mellom forvaltning og bruker.

Den utviklingen man ser gjennom å følge temaet organisering og organisasjon er at det over tid er en endring i hvordan det tenkes at velferdsforvaltningen bør organiseres og hva som anses å

være viktig for å nå det gjentakende mål om å få flere i arbeid. Dersom man følger utviklingen ser man en endring fra en tid hvor koordinering og samarbeid mellom etatene sto i fokus, og denne måten å fordele ansvar på og samtidig fokusere på samarbeid ble ansett som den beste måten å oppnå målet om å få flere mennesker i arbeid. Videre følger en periode hvor tanken om at det er behov for en spesialisering av tjenestene er fremtredende. Ved en spesialisering av tjenestene vi de enkelte enhetene ha en økt kompetanse i forhold til deres ansvarsområde. Etter denne perioden fremmes forslag om en sammenslåing av velferdsetatene for å på denne måten kunne gi brukerne et bedre tilbud, med et system som skal være enklere å forstå samtidig som denne sammenslåingen skal bidra til at man kan få flere i arbeid ved hjelp av færre ressurser. Etter sammenslåingen av etatene ser man at det foreslås en forenkling av regel og lovverk, samt et behov for mindre byråkratisering.

### **Ressursdiskursen**

Denne diskursen har vært gjennomgående i alle stortingsmeldinger vi har analysert. Når vi skal ta for oss denne diskursen, ønsker vi å se hvordan de omtaler ressurser innad i etaten og opp mot brukere, utviklingen av IKT-systemene deres, strategi og metodikker de arbeider etter som er relevant opp mot etableringen av AAP og hvordan de tenker å få mennesker ut i arbeid.

Dokument 1, stortingsmelding nr. 39 (1991-1992), ønsker å styrke innsatsen for å føre personer tilbake eller inn i arbeidslivet. For å nå dette målet, ønsker de å bedre tilgjengeligheten for den enkelte og styrke informasjonen mot blant annet arbeidsgivere. Virkemidlene de tar for seg i denne meldingen er arbeidstrening, formidling og opplæring av yrkeshemmede arbeidssøkere. Tidligere var attføringsprosessen delt opp i 3 ulike faser. Den første fasen var observasjon, diagnostisering og behandling. Den andre fasen omfattet trening i dagliglivets gjøremål, sosialtrening og botrening o.l. Den siste og tredje fasen, omfattet kvalifisering i form av yrkesveiledning, arbeidsutprøving/trening, yrkesopplæring eller annen utdanning. Denne arbeidsmetodikken gikk ut på at pasienten skulle være ferdig behandlet før man ble satt inn i aktive tiltak som videre skulle føre vedkommende tilbake i arbeid.

Når det kommer til diskursen om ressurser, nevner de i denne meldingen at det er stor klientpågang og liten kapasitet til å følge opp med råd, veiledning og sosial rehabilitering. De

nevner ikke noe om IKT-diskursen i denne meldingen, og den anser derfor ikke for å være i fokus på dette tidspunktet.

I dokument 2, stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), bruker de ikke begrepet “arbeidsmetodikk” eller “strategi”, men implisitt omhandler arbeidsmetodikken og strategien deres på å stimulere til deltakelse, som videre fører til selvhjelp. Hvordan de skal få til dette, oppgir de er gjennom å “sette” brukerne i stand til å klare seg selv best mulig i dagliglivet, uten noen konkrete forslag på metodikk eller strategi sett bort fra å videreutvikle velferdsordningene ved hjelp av fellesskapet. Strategien her er et godt utdanningssystem, koordinert innsats fra flere etater, utbygging av barnehager, en aktiv likestillingspolitikk, sterk satsing på kompetansebygging, gode barnehage tilbud, skolefritidsordninger og fødselspenger som videre skal føre til en bærekraftig velferdsstat som i den forstand kan føre til at flere kommer seg ut av stønader og ut i arbeid. For å klare dette mener Regjeringen at det må stilles krav til arbeidsmiljøet, innretting av stønadsordningene og at attføringsarbeidet bidrar til tidlig avklaring, hensiktsmessig kvalifisering og arbeidstrening. I denne meldingen er det i likhet med dokument 1, ikke noe fokus på IKT, men nevner at det kan være vanskelig å finne ut hvordan man skal få hjelp og veiledning i et sammensatt servicesystem.

I dokument 3, stortingsmelding nr. 6 (2002-2003), denne meldingen er en tiltaksplan, som tar for seg innsatsen som må gjøres på arbeidsmarkeds-, utdannings-, integrerings-, bolig-, rusmiddel-, barne- og familiepolitikken for å bekjempe fattigdom. Det står heller ikke i denne meldingen om strategier eller arbeidsmetodikk, men implisitt. Strategien deres er å forebygge fattigdom, målrette tjenester og stille krav til menneskene i systemet. Regjeringen ønsker en arbeidsmetodikk som legger til rette for at den enkelte i størst mulig grad klarer å forsørge seg gjennom eget arbeid, her skal tjenestene tilpasses brukerne, ikke omvendt. De ønsker å arbeide med å arbeide med de bakenforliggende årsakene for fattigdom. Strategien deres er å dele uførepensjonen i en tidsbegrenset uførestønad og en varig uførepensjon. Målet deres med dette tiltaket er i henhold til å redusere antall nye uførepensjonister og forebygge varig uførhet. Et annet tiltak og virkemiddel de legger fram i meldingen, er intensjonsavtalen som tar for seg et inkluderende arbeidsliv (IA). I denne meldingen har vi ikke funnet fram noe om IKT-diskursen eller om ressursene til etatene.

I dokument 4, stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), er målet deres å få flere i arbeid gjennom omorganisering av velferdsstaten og at brukerretting skal bli bedre. Strategien deres er å få en effektiv velferdsforvaltning og arbeide med å modernisere den offentlige forvaltningen. De nevner ikke begrepet IKT eksplisitt, men implisitt, ved at de skriver at de ønsker å gjøre tjenestene mer brukervennlig som vil kunne fange opp og bidra til å løse individuelle behov, og at tjenestene må være tilgjengelige for brukerne. Arbeidsmetodikken deres går videre ut på å ha en lett tilgjengelig tjeneste, ta hensyn til geografisk plassering, utforming og åpningstider. Videre i meldingen kommer det fram eksplisitt at de ønsker å gi brukerne økonomisk motivasjon, og ta de for seg kvalifiseringsprogrammet med arbeid som mål.

I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007), tar for seg forslag til strategier og tiltak som skal bidra til å styrke inkluderingen i arbeidslivet for personer i yrkesaktiv alder som har utfordringer med å få innpass i ordinært arbeidsliv eller står i fare for å havne utenfor arbeidslivet. Det står forslag om å erstatte rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad med en ny tidsbegrenset ytelse. Strategien til Regjeringen er å bygge videre på den nordiske modellen, med godt utbygde og universelle velferdsordninger, nært samarbeid med partene i arbeidslivet og en konkurransedyktig privat sektor. Arbeidsmetodikken deres skal snus, fra tilnærmingen om begrensninger til muligheter. Omleggingen av en ny tidsbegrenset stønad, skal bidra til å vri ressursbruk fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.

I dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-13), fokuserer Regjeringen på hvordan de kan etablere ordninger som sikrer at mennesker med restarbeidsevne kan komme ut i arbeid samtidig som de mottar ytelser i forbindelse med helseutfordringer. Regjeringens strategier inneholder i denne meldingen en fastholdelsesstrategi. Den handler om å inkludere tiltak som kan styrke muligheten for at mennesker som får nedsatt arbeidsevne grunnet helsemessige utfordringer, kan ha varig tilknytning til arbeidslivet. Neste strategi de tar for seg er jobbmulighetsstrategi, som skal hjelpe mennesker med varig nedsatt arbeidsevne og gi de bedre arbeidsmuligheter. I denne meldingen nevner de heller ikke noe som omhandler IKT.

I dokument 7, stortingsmelding nr. 33 (2015-2016), denne meldingen tar i stor grad for seg strategier for videreutvikling og effektivisering av velferdstjenester. Arbeidsmetodikken deres er at det skal lønne seg å arbeide. Videre skal de arbeide med at personer som har problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet, skal få egnet jobb og slik hindre at de faller ut av arbeidslivet. Strategien er å tilrettelegge og kvalifisering. De tar videre sikte på at det skal være en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser, som i den konteksten betyr å forenkle lover og regler, det skal nå bli mindre byråkratisk i møtet mellom forvaltningen og det enkelte mennesket. De ønsker å øke kravene til aktivitet, og styrke den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene. Det skal videre legges til rette for tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging. De beskriver det som en presset ressursituasjon blant de ansatte på kontorene, og ønsker derfor å prioritere ressursene på en god måte. Dette skriver de skal gjøres ved å drive med arbeidsrettet oppfølging, ved at de som henvender seg til arbeids- og velferdsforvaltningen skal raskt og effektivt bli henvist til relevant bistand. Når det kommer til IKT-diskursen, skal de utvikle gode digitale løsninger gjennom deres kanalstrategi som igjen skal bedre tjenester for brukerne og bidra til mer effektiv ressursbruk. I denne meldingen gjør de rede for etableringen av arbeidsavklaringspenger, og behovs- og arbeidsevnevurdering som ble innført som en ny oppfølgingsmetodikk hvor begge ble etablert i 2010. Denne oppfølgingsmetodikken innebærer at de skal gjøre en kartlegging av bistandsbehov og avklaring av arbeidsevne.

### **Brukerdiskursen**

Brukerdiskursen er en diskurs vi har lagt merke til når vi arbeidet og lest stortingsmeldingene. Begrepet “bruker” har vært i en endring gjennom årene og underveis i etableringen av NAV. Vi har tidligere i denne oppgaven gjort rede for begrepet “bruker”. Ut fra stortingsmeldingene omhandler brukerdiskursen i denne oppgaven om brukerreting, arbeidslinja og de menneskene som mottar ytelse fra NAV. Det er disse diskursene vi nå vil se nærmere på, og hvordan de omtales i hver melding som gir oss oversikt over endringene, som en tidslinje.

I dokument 1, stortingsmelding nr. 39 (1991-1992), står det at “det er en sterk økning i antallet personer i yrkesaktiv alder som lever av midlertidige eller varige stønadsordninger fra folketrygden”. Her referer de altså til “personer”, “langtidsmottakere”, “pasienter”, “yrkeshemmede” og bruker begrepet “klient” når de henviser til hvilken gruppe mennesker det er

snakk om som er innenfor systemet eller i ferd med å komme i systemet. Det er med andre ord ikke en konkret term for brukergruppen de henviser seg til og jobber med. Videre i meldingen er det et fokus på hvordan hjelpeapparatet kan bistå de. Ansvaret ligger med andre ord hos det offentlige hjelpeapparatet i denne meldingen. Tross dette fokuset, nevner Regjeringen at de ønsker en “målretting” og “styrking av arbeidslinja”, hvor intensjonen er å få den enkelte raskt ut av systemet. Innenfor målretting og styrking av arbeidslinja, ønsker de å utvikle “samarbeidsmodeller”.

I dokument 2, stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), bruker de begreper som “risikogrupper”, “sykemeldte” og “langtidssykemeldte” når de henviser til gruppen av mennesker de fokuserer på i denne meldingen. De legger også her vekt på arbeidslinja og ønsker et fokus på å legge til rette for “selvhjelp”. Til tross for at de også skriver om selvstendighet og ansvaret den enkelte har for seg selv, står det også en del om hvordan vi mennesker i samfunnet har et ansvar for å hjelpe hverandre. Dette fokuset står i kontrast med dokument 1, da man i denne meldingen kan se at fokuset beveger seg mer i retningen av at vi som borgere har en del ansvar for å hjelpe hverandre, spesielt de i vår nærmeste familie. Dokumentet tar også for seg hvordan man skal bli mer selvstendig, plikter man har, hvordan man skal “settes i stand”, og arbeidslinja. Man skal altså få hjelp for å bli selvhjulpent. I forbindelse med arbeidslinja, legger de stor vekt på at arbeid er løsningen for en bærekraftig velferdsstat, og at man via arbeid får muligheten til å delta i arbeidslivet og være selvforsørget. Det står i videre i meldingen at arbeidsløshet fører med seg økonomiske og sosiale problemer for det enkelte menneske.

I dokument 3, stortingsmelding nr. 6 (2002-2003) bruker de termen “arbeidstakere” om målgruppen de henviser til. Her er fokuset på hvordan arbeidsledig, ufør, rusmiddel og alderdom kan føre til fattigdom. Den målrettede retningen blir i dette dokumentet forsterket, og man ansvaret ligger hos enkeltmennesket som må ta ansvar for egen situasjon og motta hjelp fra det offentlige som de omtaler er en borgerplikt. Arbeidsløshet har i denne meldingen endret seg i diskursen, og gått over til et individ problem. Det offentlige skal bidra til å hjelpe, men det er den enkelte som har “ansvar for eget liv” og det må “stilles krav til alle”.

I dokument 4, stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) bruker de termen “stønadsmottakere”. De har i denne meldingen fokus på brukerretting og arbeidslinja, deres hovedmål er flere i arbeid og aktiv virksomhet, som skal føre til færre på trygd. I meldingen kommer det fram at vi står overfor en situasjon hvor det vil være færre i yrkesaktiv alder som bidrar til å finansiere velferdsstaten, som betyr at vi ikke har en bærekraftig velferdsstat. Deltakelse i arbeidslivet anses som positivt da det gir individet mulighet for å bruke sine evner og ha sosial kontakt. I forbindelse med brukerretting, er det et fåtall som skal ha behov for ansikt-til-ansikt kontakt med hjelpeapparatet. Ideologien om arbeidslinja står sterkt, og det står eksplisitt i meldingen at arbeid skal lønne seg og motivere.

I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) brukes termen “bruker” og “mottaker”. Diskursen om arbeidslinja kommer tydelig fram i denne meldingen, da det legges vekt på at deltakelse i arbeidsmarkedet kan bidra til å bekjempe fattigdom og bidra til inkludering. Videre er det fokus på plikter og rettigheter mottakere av ytelse har. Pliktene kommer videre til uttrykk, og det blir nå i større grad enn tidligere skrevet om myndiggjøring. Samtidig som myndiggjøring skal vektlegges, står det eksplisitt i meldingen at det skal være et “press” på de som kan arbeide, for å komme seg ut i jobb. Ansvar er også her i stor grad lagt på brukeren.

I dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-2013), bruker de i likhet med de tidligere meldingene termen “bruker”. Ideologien om arbeidslinja, står også her i en sterk posisjon. Diskursen arbeidslinja kommer til uttrykk gjennom ulike strategier de ønsker å ta i bruk for å få flere ut i arbeid. Det kommer også frem i meldingen at at mye av sykefraværet og uførepensjoneringen i befolkningen skyldes psykiske helseproblemer.

I dokument 7, stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) bruker de i likhet med flere nyere meldinger termen “bruker” og “mottaker”. I denne meldingen står arbeidslinja i en sterk posisjon, og det er mye fokus på brukerens behov og de unge i samfunnet. Målet deres er fortsatt å få flere i arbeid og færre på trygd, men forholdet mellom helse og arbeid er her økt. De ønsker videre å øke kravene til aktivitet i velferdsordningene og den arbeidsrettede oppfølgingen ved NAV-kontorene. De har også i større grad gått bort fra at man skal være selvhjulpen, men legger større vekt på at man skal legge til rette for tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging for de

brukerne som har behov for det. Videre får de kritikk fra en ekspertgruppe om at brukermedvirkning i utarbeidelsen av vurderingene er for dårlig og for byråkratisk. Ekspertgruppen mener videre at de i tillegg må ansvarliggjøre brukere i en større grad enn tidligere.

## **Drøfting**

I dette kapitlet knytter vi funnene fra analysen opp mot valgt teori og aktuell forskning. Vi vil drøfte begrunnelser, forventninger og virkninger knyttet til AAP og arbeidslinja.

Vi har sett en utvikling gjennom stortingsmeldingene når det kommer til hvem som har hatt det overordnede ansvaret for brukerne av velferdstjenestene. Utviklingen har vært fra velferdsstat mot velferdskommuner, hver kommune har fått mer ansvar for deres egne innbyggere. I denne sammenheng kommer også diskursen om ressurser fram. Da hver enkelt kommune har ulikt innbyggertall, og ressurser å ta av når det kommer til økonomi, ansatte og størrelsen på NAV-kontorene.

Det har også kommet frem i meldingene at det har skjedd en utvikling fra den tradisjonelle familien til den moderne familien, som har gjort at politikerne har måtte tenke nytt i utformingen av velferdsordningene. De tidligste stortingsmeldingene har tatt for seg at omsorgsoppgaven var et offentlig ansvar. Deretter kan man se at ansvaret blir i større grad lagt over på familien, nærmiljøet og den enkelte borger. Jo nyere stortingsmeldinger man leser, jo mer går de bort fra omsorg og det offentlige ansvaret. Nå hviler ansvaret i større grad på hvert enkelt individ, hver enkelt bruker som må ta ansvar for å motta hjelp og ville en endring. I denne sammenheng, finner man diskursen om brukermedvirkning og brukerreting. NAV-reformen hadde som et av sine formål å gjøre IKT-systemene deres i større grad brukervennlig, slik at du og jeg kunne hjelpe oss selv og finne fram til hjelpen på en enkelt måte. Dette resulterte videre i begrensede åpningstider som har gjort at den brukergruppen av systemet som er selvhjulpen, ikke opptar tiden til saksbehandlerne i NAV. Vi vet ikke om brukerne med størst bistandsbehov får hjelpen de trenger, men ambisjonen med kanalstrategien er å gi brukerne med størst bistandsbehov hjelp.

### **Hva er forventningene og virkningene av AAP og arbeidslinja?**

Det var vært en utvikling i reglene knyttet til velferdsytelsene siden år 1960 og frem til i dag. Gjennom endringene av lovverket har siktemålet til folketrygdloven vært å samle og koordinere de ulike ordningene. Utformingen av reglene har gjennom tidene vært bygd på et syn om at uførepensjonering så langt som mulig burde unngås. Et annet hovedpoeng har også vært at regelverket i større grad skal stimulere til aktivitet og til valg av arbeidslinja (Holgensen, 2016, s. 23). Holgensen (2016) forklarer at det politiske siktemålet med de ulike stønadsordningene,

som rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning, har vært å legge til rette for at personer med nedsatt arbeidsevne som på grunn av sykdom står utenfor arbeidslivet, skal kunne hjelpes tilbake til inntektsgivende arbeid (Holgersen, 2016, s. 24). Alle endringer har gjennomgående vært motivert av et ønske om å kunne nå større grad av måloppnåelse og et ønske om å forbedre prosessene.

Uførepensjonering har gjennom tidene alltid vært sett på som en siste utvei for de brukerne hvor det ikke har vært mulig å oppnå noen bedring gjennom behandling og/eller arbeidsrettede tiltak (Holgersen, 2016, s. 24). Formålet med omleggingen fra tre til en ytelse, forklarer Holgersen (2016) som følgende:

*«Et sentralt formål med de foreslåtte endringene i stortingsmeldingen er å få fokus på den enkelte brukers muligheter framfor vedkommedes begrensninger. Hovedgrepene i meldingen inkluderer etablering av kvalifiseringsprogrammet, en mer fleksibel og samordnet bruk av etatens tiltak og virkemidler, etablering av en mer systematisk prosess for samhandling mellom bruker og etat (behovs- og arbeidsevnevurderinger) samt etablering av en enklere og mer arbeidsrettet, midlertidig inntektssikringsordning»* (Holgersen, 2016, s. 25).

Selv om sammenslåingen har bidratt med noen fordeler for både bruker og veileder, har sammenslåingen av ytelsene også møtt på noen utfordringer.

Regjeringen så for seg at ved å sammenslå tre ytelser til en, skulle virkemidlene være tilgjengelig innenfor en og samme ytelse. Det står skrevet i dokument 7, stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) at:

*«Formålet med disse endringene er å gi brukerne bedre og mer målrettede tjenester og å legge til rette for tettere, enklere og bedre individtilpasset oppfølging av de brukerne som har behov for det»* (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 7).

AAP skulle også gi brukerne og arbeids- og velferdsforvaltningen et enklere inntektssikringssystem, gjennom å samle tiltak og virkemidler under ytelsen som fikk navnet AAP (Mandal et al., 2015, s. 30). Tidligere kunne man skille mellom to etater som hadde hver sine ytelser og virkemidler. Skillet gikk mellom helse, behandling og rehabilitering som var underlagt trygdeetaten. Den andre var Aetat, som hadde ansvaret for arbeid og aktivitet. Dette mente myndighetene ikke var gunstig, fordi de oppnådde ikke en helhetlig avklaring av brukerne. Gjennom NAV-reformen, og innføringen av arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger, ble nå målsetningen at helse, behandling, arbeid og aktivitet skulle i større grad bli sett i sammenheng med hverandre (Mandal et al., 2015, s. 31). SINTEF (2015) oppgir i sin rapport at dette har ført til at brukerne av de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad har fått flere rettigheter ved innføringen av AAP. Dette fordi de har nå krav på å få arbeidsevnevurdering og rett til å ha møte med NAV for tettere oppfølging. Brukerne blir heller ikke sendt videre i systemet slik de ble tidligere dersom en saksbehandler ikke visste hvilke tiltak som skulle iverksettes, eller hvilken helserelatert ytelse som ble riktig for brukeren (Mandal et al., 2015, s. 33). NAV skal administrere de ulike inntektsordningene, som reguleres gjennom Folketrygden. Ved siden av dette skal de støtte opp under arbeids- og velferdspolitikken i henhold til de prioriteringer og retningslinjer regjeringen og Stortinget legger til grunn. En målsetting for NAVs innsats er å få «*flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad*» (Langeland & Galaasen, 2014, s. 65).

1. Januar i 2018 ble regelverket for arbeidsavklaringspenger endret. Den ordinære stønadsperioden ble redusert fra fire til tre år, og det ble satt en absolutt grense på to år for forlengelse. Samtidig som denne endringen skjedde, ble det satt inn ulike tiltak som skal bidra til å styrke det arbeidsrettede tilbudet hos NAV-kontorene (Kann & Dokken, 2019, s. 42). Formålet med disse regelendringene er å få en smalere inngang til ordningen, legge til rette for strammere stønadsbeløp og øke arbeidsinsentiver. Dette skal igjen føre til raskere avklaring av brukerens arbeidsevne, som videre skal føre til raskere overgang til arbeid. At det skal være strammere stønadsbeløp, raskere avklaring og øke arbeidsinsentiver er diskurser som er blitt nevnt i flere av stortingsmeldingene fra analysen vår. I dokument 4, stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) står det at det skal lønne seg å arbeide, og at det ikke skal være lønnsomt å være på stønad (Sosial- og helsedepartementet, 2002, s. 10). I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) står det også

skrevet at formålet med å erstatte ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønning med en ny tidsbegrenset inntektssikring, skal bidra til å endre fokuset fra hvilken inntektssikring brukeren har *rett* på, til hvilke tjenester og tiltak brukeren har *behov* for (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 17). De nevner også i denne meldingen at det er viktig å sikre at de som kan jobbe har et *press* på seg for å komme seg ut i jobb. Ut fra de endringene som nå har skjedd knyttet til AAP, med mål om at disse endringene skal føre til raskere overgang og avklaring, kan bety at dette presset nå også er pålagt veilederne i like stor grad som brukerne. Det er nå et økt press på både systemet og brukerne av systemet, for å nå målet om arbeid, som er et felles mål for alle parter.

Sett i lys av Giddens strukturasjonsteori som hevder at jo friere aktørene er, som i vårt tilfelle er brukerne og veilederne i AAP, desto mindre strukturert er samfunnet. Med regelendringer og mere press, kan man ut fra strukturasjonsteorien, se på pliktene som en slags struktur som begrenser brukerens frihet og øker presset blant veilederne, da brukerne og veilederne uten struktur kunne gjort som de selv ville. Så uten aktivitetsplikt og vilkår i AAP, kunne hvem som helst mottatt ytelse og vært passive brukere mens de mottok arbeidsavklaringspenger. Uten økt målstyring og press, kunne veilederne fortsatt nedprioritert oppfølgingen av brukerne. Dette presset og de regelendringene som er blitt gjort, påvirker i stor grad brukerne, men også veilederne. Giddens mener at aktør og struktur er gjensidig avhengige av hverandre, og det er dette som er selve kjernen i Giddens strukturasjonsteori, som Giddens kaller strukturens dualitet (Aakvaag, 2012, s. 131). Veilederen som følger opp brukeren som mottar AAP, er gjensidig avhengige av hverandre for å nå deres felles mål. Strukturen som er AAP, er avhengig av at brukeren og veilederen gjør det de skal, for å kunne gi rett til å utbetale arbeidsavklaringspenger til brukeren. Veilederen er avhengig av brukeren for å få gjort sitt arbeid og komme i mål med sine arbeidsoppgaver, og brukeren er avhengig av veilederen for å få veiledning og hjelp til å skaffe seg arbeid. Uten brukere og veiledere som gjør sin del av arbeidet, ville ikke en ytelse og ordning som AAP fungert hensiktsmessig slik Regjeringen ønsker knyttet til rett, plikt, oppfølging og måloppnåelse. I lys av dette kan det økte presset og målstyringen, på flere måter kanskje bli sett på som noe positivt for begge parter for at deres felles mål om arbeid skal bli oppnådd, samtidig som AAP forblir en ytelse får gjort sitt samfunnsoppdrag innenfor forvaltningen.

Når det kommer til virkningene av AAP og arbeidslinja er vanskelig å skulle måle, dette fordi det er flere faktorer som påvirker de eventuelle virkningene. Disse faktorene kan være alt fra arbeidsmarkedet, befolkningens alder, endring av samfunnet o.l. Statistisk sentralbyrå oppgir på sin hjemmeside at det i 2019 ble betydelig færre mottakere av arbeidsavklaringspenger. Antallet som mottok AAP i 2019 var 160 000, som er 12 000 færre enn i 2018. Tross disse tallene om nedgangen knyttet til AAP, er det likevel flere som er blitt uføretrygdet. Det er 13 000 flere mottakere nå av uføretrygd, sammenlignet med 2018 (Berge, 2020). I den forbindelse er det derfor vanskelig å konstatere virkningene av AAP og arbeidslinja, da det som nevnt er flere ulike faktorer som påvirker tallene. Det vi vet har hatt en effekt er at vektleggingen av arbeidslinja og arbeidsretting har ført til at de ansatte i NAV er blitt mer orientert mot pliktelementet i tjenesteytingen. Dette har bidratt til å forhindre at brukerne ikke bare kan motta passive ytelser, men nå må delta i ulike aktiviteter (Andreassen & Aars, 2015, s. 101). En virkning Mandal (2015) opplyser innføringen av AAP har hatt, er at det har gitt et enklere regelverk for unge og studenter. Unge og studenter med nedsatt arbeidsevne grunnet sykdom, som ikke har opparbeidet seg sykepengerrett, kan nå få innvilget arbeidsavklaringspenger. Det er derfor stor sannsynlighet for at flere unge i dag oppfyller vilkårene for AAP, sammenlignet med hvordan det var før innføringen av AAP (Mandal et. al., 2015, s. 43).

Siden AAP er en ytelse som har vært i endring etter innstrammingen i AAP-reglene, vil det være nyttig å se hvilke konsekvenser disse endringene har ført til. Endringen har blant annet ført til at flere brukere gikk fra AAP til sosialhjelp (Tuv, 2019). Men skal vi se på de brukerne som endte opp med å bli uføretrygdet, kan det skyldes at de brukerne som hørte til AAP ble avklart og endte opp på rett trygd ut fra deres helse og begrensninger. I lys av dette, skriver Kann og Dokken (2019) i sin artikkel at konsekvensene av å kutte AAP fra 4 til 3 år, kan presse brukere som kunne hatt en mulighet for å komme seg i arbeid, over på uførepensjon eller sosialhjelp. En for lang varighet kan på en annen side medføre at brukere blir gående lenger enn nødvendig på en midlertidig ytelse, som det AAP er. Når det kommer til målsettingene og ressursbruken som har lenge vært diskurser som er blitt diskutert før etableringen av NAV, kan man se regelendringen knyttet til AAP, som et resultat av målsetting og ressursbruk. Om regelendringen bedrer oppfølgingen, at flere kommer i arbeid og at vi i større grad får en bærekraftig velferdsstat, er et spørsmål man ikke kan gi noe svar på nå fordi det ikke er lenge siden

regelendringene ble iverksatt (Kann & Dokken, 2019, s. 54). Det kan tenkes at det i hvert fall øker presset på både brukeren og veilederne i NAV, som igjen kan bidra til et større fokus på oppfølgingen. Et økt press på enkelte brukere, kan på en annen side kunne føre til at brukere ender opp med å bli sykere, og til slutt ende opp som uføre. Kann og Dokken (2019) skriver i sin artikkel at det kan være en fordel at flere brukere har gått fra AAP til sosialhjelp. Dette fordi AAP er for brukere som er syke, som gjør at sykdomshistorie får et økt fokus i forhold til økonomisk sosialhjelp. Innenfor økonomisk sosialhjelp er brukeren en vanlig arbeidssøker og det er en ytelse hvor man i større grad ser på mulighetene fremfor begrensningene. Dette kan særlig være positivt for den unge gruppen, som Regjeringen har hatt et økt fokus på ikke skal ende opp på AAP. Gjennom å ha flere på sosialhjelp, som er underlagt kommunal sektor, må kommunen også komme mer på banen, øke sine insentiver og ha et økt samarbeid med arbeidsmarkedet i kommunen (Kann & Dokken, 2019, s. 55-56).

Arbeidslinja har siden 1990-tallet vært et sentralt prinsipp innenfor den norske arbeids- og velferdspolitikken, og hensynet til arbeidslinja var sentral for innføringen av AAP (Mandal et al., 2015, s. 18). Når arbeidslinja ble introdusert på 1990-tallet, var det fem argumenter som lå til grunn. Det første argumentet var knyttet til samfunnsøkonomi, at høy sysselsetting gir samfunnsmessig verdiskaping og bevaring av vår samlede velferd. Det andre argumentet var integrasjon av sosialt ekskluderte. Det tredje var økt kompetanse, faglig og moralsk. Det fjerde var arbeid som et gode som gir selvrespekt. Det femte og siste argumentet var at resiprositetsnormen blir opprettholdt (Kildal, 2012, s. 183). Disse argumentene kan ses som forventninger knyttet til arbeidslinja, og hva som var og er formålet med arbeidslinja som virkemiddel i sosialpolitikken. Disse argumentene ser ikke ut til å ha forandret seg, og flere av disse argumentene kan vi se gjentar seg igjen i flere av stortingsmeldingene vi har gjort en analyse av. Arbeidslinja blir nevnt i majoriteten av stortingsmeldingene vi har tatt for oss, og det står blant annet skrevet i st. meld nr. 35 (1994-1995) at «*Regjeringen legger stor vekt på arbeidslinja for å opprettholde høy sysselsetting*» (Sosial- og helsedepartementet, 1995, s. 15). Det er et fokus på bærekraft, som er gjennomgående i meldingene knyttet til forventningene til arbeidslinja. Regjeringen har forventninger om at arbeidslinja som virkemiddel skal bidra til at velferdsstaten blir mer bærekraftig. Kildal (2012) skriver at velferdsstatens finansielle bæreevne har vært en utfordring siden 1970-tallet, og at dagens arbeidslinje er i større grad enn tidligere

preget av plikter og mistenkeliggjøring av borgernes arbeidsmoral. Hun påpeker også at en styrking av den nye arbeidslinja kommer til uttrykk ved omtalen av rett og plikt, og at dette er en av de vesentlige grunnene for samfunnsøkonomi og velferdsstatens finansielle bærekraft (Kildal, 2012, s. 184). I SINTEF-rapporten (2015) står det skrevet at AAP representerer en styrking av arbeidslinja. Det er noen tegn på at den representerer en oppmyking fra det forrige regimet. Dette forklarer de ved å ta for seg årsakssammenheng som et eksempel, i og med at kravet om at nedsettelsen i arbeidsevne skal skyldes sykdom, skade eller lyte er løsnet på innenfor AAP. Regjeringen ønsker ikke at AAP som ytelse og ordning skal fokusere på sykdom, men skal rette fokuset på individets ressurser og muligheter (Mandal et al., 2015, s. 42). Selv om det fremkommer av stortingsmeldingene at arbeidslinjas forventninger blir vektlagt i utformingen av velferdspolitikken, vil det likevel være andre forhold som er viktige i menneskers liv. Det kan diskuteres om disse forholdene blir nedprioritert som følger av fokuset på samfunnsøkonomisk bærekraft, og om arbeidslinjas forventninger er realistiske i forhold til de utfordringene noen av landets borgere har.

Når det kommer til virkningen av arbeidslinja kan det være nyttig å se på insentivene, som er sentrale virkemidler i AAP. Tidlig på 1990-tallet ble arbeidslinja presentert som noe nyttig i velferdspolitikken, synet endret seg fra rettigheter, funksjonstap og inntektssikring til at man nå skulle fokusere på aktivitet, ressurser og arbeid (Terum, Tufte & Jessen, 2012, s. 81). At vi har ordninger og ytelser som arbeidsavklaringspenger, har åpnet opp for at flere kan ta del i samfunnet og i arbeidslivet. At arbeidslinja har fått en sterk posisjon i sosialpolitikken har ført til at man nå ser muligheter fremfor problemer. Virkemidlet arbeidslinja påvirker både arbeidsmetodikken til veilederne i AAP, men arbeidslinja uttrykker også et ønske om å påvirke atferden til borgerne. Måten arbeidslinja ønsker å påvirke atferden er ved at arbeid er å foretrekke, som kommer til uttrykk i insentivene eller direkte ved bruk av motiveringsarbeid, veiledning, plikter, vilkårssetting og ansvarliggjøring (Terum et. al., 2012, s. 81). Nanna Kildal (2012) skriver at insentiver og kontrakter er sentrale begreper i sosialpolitikken og AAP. Disse insentivene som er arbeidslinjas virkemidler kan være moralske, juridiske, administrative, straffende eller belønnende (Kildal, 2012, s. 177). AAP er en ytelse, som innebærer rettigheter og plikter med tilhørende sanksjoner. Når vi snakker om gode insentiver, snakker vi om insentiver som fører til at det for eksempel lønner seg å arbeide. For at dette skal skje må

kompensasjonsnivået til de midlertidige ytelsene settes betydelig lavere enn tidligere arbeidsinntekt. Kildal (2012) skriver at dette skjer gjennom en innstrammingspolitikk med strengere inngangskrav, redusert stønadsnivå, redusert stønadsperioder og deltakelse i aktiveringsprogrammer (Kildal, 2012, s. 183).

I AAP har de som nevnt kuttet ned ytelsen fra 4 til 3 år. Regjeringen begrunner dette kuttet i AAP, med at det skal motivere veilederne i NAV og brukerne (Viggen, 2019). Dette kan for enkelte brukere bli sett på som et godt insentiv fordi tidsrammen legger press på både veilederne og brukerne av AAP for å komme seg ut i arbeid. For enkelte andre brukere vil dette oppleves som et negativt insentiv, eller som en straff. Det finnes lite litteratur på dette, men flere nettaviser blant annet Frifagbevegelse har intervjuet en bruker av AAP. Denne brukeren oppgir at de skjerpde reglene kan føre til at enkelte brukere føler seg stemplet som snyltere. I samme artikkel forteller en tillitsvalgt i NAV, at 3 år også er for kort tid på å komme fra psykisk sykdom og inn arbeid (Viggen, 2019). Når det er sagt, er det viktig å nevne at det finnes andre arbeidsmarkedstiltak, som kan hjelpe spesielt de med psykisk sykdom. Disse arbeidsmarkedstiltakene er sentrale virkemidler av arbeidslinja. Noen av disse virkemidlene er spesielt rettet mot personer med psykiske utfordringer, for at disse skal kunne beholde eller komme seg i arbeid. Berge og Falkum (2013) skriver i sin bok at av disse virkemidlene er alt fra arbeidspraksis hos ordinære eller skjermede virksomheter, senter for jobbmestring, jobbmestrende oppfølging eller medarbeider med brukererfaring etc. (Berge & Falkum, 2013, s. 26-27). Fordelen med disse arbeidsmarkedstiltakene er at flere av veilederne av AAP har et tett samarbeid med ulike private aktører, som var en målsetting allerede i dokument 1, stortingsmelding nr. 39 (1991-1992) hvor Regjeringen la frem at de ønsker å «*styrke informasjonen blant arbeidsgivere*» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8). Et slikt tett samarbeid med flere av arbeidsgiverne, kan bidra til at arbeidsgiverne føler seg tryggere og kanskje får en større forståelse for hva som ligger bak de ulike diagnosene, som kan bidra til at de er mer positive til å få inn arbeidskraft gjennom AAP. Tidligere var psykisk sykdom noe man hadde lite kunnskap om, men nå lever vi i et samfunn hvor vi er mer opplyst og har forståelse for at sykdom ikke definerer hele mennesket. Man vet nå at det bor ressurser i brukerne som arbeidsmarkedet har et stort utbytte av. Dette utbytte gjelder ikke bare arbeidsmarkedet, men også for enkeltindividene. Arbeid blir nå på mange måter sett på som medisin for mennesket. Arbeid fører til økonomisk selvstendighet, selvrespekt og handlefrihet

(Berge & Falkum, 2013, s. 231). Dette er også positive sider ved arbeid som blir nevnt i dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) hvor det står som følger: «*Arbeid gir individet et selvstendig økonomisk livsgrunnlag og muligheter til selvrealisering og sosial inkludering*» (Arbeidsdepartementet, 2012, s. 5). Dette kan videre resultere i trygghet, økt livskvalitet og tilhørighet for brukeren. Eksponeringsterapi er en metode mange yrkesutøvere tar i bruk som metode for å hjelpe mennesker som sliter med angst. Ved å arbeide og være i kontakt med mennesker kan arbeid i en slik sammenheng være del av denne eksponeringsterapien. Ved å eksponere seg, kan mange oppleve mestring og de psykiske plagene kan i mange tilfeller bli mindre, som gjør at mennesket igjen får økt livskvalitet og helse (Halvorsen, 2009, s. 89).

### **NAV-reformens tre hovedmål var tydelige. Ble disse oppnådd?**

Noen av velferdssamfunnets utfordringer omhandler innbyggernes arbeidsevne, motivasjon for arbeid og det å sikre et bærekraftig velferdssamfunn. Noe som kom frem i analysen av stortingsmeldingene er at et av områdene hvor det er forsøkt å gjøre endringer for å møte disse utfordringene, er i organiseringen av velferdsforvaltningen. Noe av endringen man ser i forhold til organiseringen og hva den innebærer, er at det over tid endres syn på hvordan organiseringen bør være, hva som er viktig å prioritere innenfor gjeldende organisering, samt hvordan ansvarsområder er fordelt. I begynnelsen av valgt tidsperiode var velferdsforvaltningen inndelt i tre ulike etater, arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialtjenesten, hvor arbeidsmarkedsetaten skulle ha ansvaret for tjenester knyttet til arbeidslivet, trygdeetaten for ulike trygdeytelser og sosialtjenesten for sosiale tjenester, deriblant økonomisk sosialhjelp. Tidlig i tidsperioden er det som tidligere nevnt et stort fokus på koordinering og samarbeid mellom etatene og det legges vekt på at utformingen av velferdsforvaltningen må være slik at den fremmer arbeidslinja.

I stortingsmelding nr. 39 (1991-1992) heter det:

*«For Regjeringen er det et hovedmål å stabilisere og helst redusere den andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som permanent befinner seg utenfor arbeidsmarkedet som passive stønadsmottakere. Dette tilsier at tiltakene koordineres innen både trygde- og arbeidsmarkedspolitikken»* (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s.8)

Og:

*«Det er et mål å bedre tilgjengeligheten for den enkelte bruker, samt å styrke informasjonen mot bl.a. Arbeidsgivere. Det er derfor naturlig at de fysiske forhold legges til rette for et nært samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten, hvor et viktig virkemiddel kan være samlokalisering med felles ekspedisjon, visse stabstjenester o.l.» (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 8-9).*

Videre står det at “viktige delmål er koordinering og fastlegging av klarere ansvars- og funksjonsfordeling mellom sentrale instanser som trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten, kommunehelsetjenesten og arbeidslivet selv” (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 10). Det er interessant at det allerede i 1991 var en tanke om at det å fysisk samle etatene på et sted ville være hensiktsmessig, og at man da hadde fokus på koordinering og samarbeid mellom de ulike etatene, få flere i arbeid og bedre tilgjengelighet for brukerne. På en måte kan man se på dette som et skritt mot NAVs mål om “en dør inn” inn til velferdstjenestene, ved at samlokalisering skulle gjøre det tjenestene mer tilgjengelige for brukerne, og samtidig styrke samarbeidet mellom etatene. Fokusområdene gjenspeiles i stor grad i målene ved innføringen av NAV-reformen. Spørsmålet man kan stille seg, og som drøftes videre, er om disse målene ble oppnådd slik intensjonen med innføringen av reformen var, da sett opp mot oppgavens problemstilling.

Det er mulig at innføringen av NAV-reformen er den endringen som fremstår å ha hatt størst påvirkning på både brukerne, arbeidstakerne og systemet. Denne sammenslåingen blir presentert i dokument 4, Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Samordningen innebar et lovpålagt samarbeid mellom stat og kommune, hvor samarbeidet var fordelt ved statlig arbeids- og velferdsforvaltning og kommunale sosiale tjenester. En av faktorene i begrunnelsen av innføringen av NAV-reformen var at det var over 700 000 av Norges innbyggere i yrkesaktiv alder som sto helt eller delvis utenfor det ordinære arbeidslivet, og hadde derfor behov for stønader fra det offentlige for å ha en inntekt (Andreassen & Aars, 2015, s. 43). Dette hang også sammen med at brukerne av velferdstjenestene i mange tilfeller var passive over tid mens de mottok ulike stønader, før aktiv hjelp ble iverksatt, samt at brukerne møtte en forvaltning som krevde kontakt med mange forskjellige enheter for å få

bistand til deres behov (Andreassen & Aars, s. 43). De samfunnsøkonomiske kostnadene var høye, og ved å gi brukerne «en dør inn» til hjelpeapparatet samt forbedre tjenestene ville man kunne få flere av disse menneskene raskere, inn i, eller tilbake til arbeidslivet. I dokument 4, stortingsmelding nr.14 (2002-2003) står det «De samfunnsmessige gevinster ved å hjelpe personer bort fra trygdeytelser og over til arbeid er store både i form av økt verdiskaping gjennom en større arbeidsstyrke og i form av reduserte utgifter over de offentlige budsjettene» (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 11).

NAV-reformens mål var tydelige. Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad. Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov. Og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Andreassen & Aars, 2015, s. 63). Et sentralt spørsmål å stille etter innføringen av en slik stor reform er om innføringen av NAV-reformen gav resultater i forhold til målene som ble satt, og i denne oppgaven er fokuset på de menneskene som mottar AAP.

Som tidligere nevnt var ett av målene med innføringen av NAV-reformen at det skulle bli enklere for brukerne, og mer tilpasset deres behov. Et av argumentene for en sammenslåing av de ulike velferdsetatene var at det skulle bli enklere for brukerne å få tilgang til de tjenestene som var aktuelle for dem, ved at forvaltningen ble samlet under en enhet. Omorganiseringen skulle gi brukerne «en dør inn» til hjelpeapparatet, mot de tidligere mange «dørene». Tjenestene skulle være mer tilgjengelig med en satsing på en telefontjeneste for enkel bistand i tillegg til bemannede kontorer (Andreassen & Aars, 2015, s. 55). I dokument 4, stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) står det «Et brukerrettet tjenestetilbud betyr at tiltakene i størst mulig grad skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og utgangssituasjon» (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 132). «Rapport om revisjon av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008» ble presentert i 2009 av riksrevisjonen. I denne rapporten kommer det frem at

*«Revisjonen viser blant annet at de besøkte kontorene ikke kan dokumentere at valgte tiltak er tilpasset deltakernes individuelle behov, og at noen kontor har utfordringer med å dokumentere at brukerne følges opp.» (Riksrevisjon, 2009, s. 76)*

og at:

*«Etaten har vanskeligheter med å tilby den tette oppfølgingen som var en av intensjonene med NAV-reformen» (Riksrevisjon, 2009, s. 76).*

Rapporten slår altså fast at det ikke kan dokumenteres at tiltakene brukerne får er tilpasset deres behov, som var et av målene for NAV-reformen (Riksrevisjonen, 2009, s. 76). Rapporten bruker i hovedsak opplysninger fra 2007 og 2008, og det kan derfor argumenteres for at det er gått for kort tid siden innføringen av NAV-reformen til at man kan si noe om hvordan utviklingen vil bli fremover. På den andre siden viser rapporten konkrete fakta fra kommuner som allerede har fått etablert NAV-kontor, og det kan argumenteres for at det er sannsynlig at resultatene ville vist det samme selv etter at alle landets kommuner har fått etablert kontorene.

Noen år senere blir det igjen satt fokus på at brukerens egen vurdering må komme frem i saken. I SINTEFs rapport «Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger som ytelse og ordning?» fremkommer det en anbefaling om at egenmeldingsskjemaet som blir brukt, erstattes med en obligatorisk samtale mellom bruker og veileder, hvor aktivitetsplanen ferdigstilles og undertegnes (Mandal et al., 2015, s. 4-5). Videre står det:

*«Det er viktig å konstruere system ut fra at brukerne har ulike behov. I noen tilfeller kan brukernes egen skriftliggjøring av situasjonen være et godt grunnlag, men i andre tilfeller må brukeren ha hjelp til å skrive ned og formulere et riktig bilde av egen situasjon. Det bør være fleksibelt hvilken løsning som velges, men brukerens egen vurdering må alltid fremkomme i saken. En samtale for å utarbeide og skrive under en aktivitetsplan, bør være et minimum» (Mandal et al., 2015, s. 5).*

Det kommer også frem at det er viktig å sørge for en tydeliggjøring av forventningene i samarbeidet, både hva brukeren forventer av NAV og hva NAV forventer av brukeren. Dette anses å være viktig da det fremkommer av undersøkelsen at brukerne ofte er usikre på hvilke forventninger som stilles til dem, og hva de selv kan forvente fra NAV (Mandal, 2015, s.315). Dette står i kontrast til det som presenteres i stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) hvor det står:

*«Relevant og brukertilpasset informasjon og veiledning er viktig. Kravene til hvordan det må informeres og veiledes om rettigheter, plikter, tjenestetilbud og arbeidsmuligheter er*

*store. Tjenestene må makte å gjøre dette slik at en viser respekt og tillit til brukerne, og slik at de kan forstå innholdet» (Sosial- og helsedepartementet, 2002, s. 131).*

Her legges det vekt på at informasjonen som brukerne får må være forståelig for den det gjelder, og at brukerne skal vite forventningene knyttet til deres ytelse og kontakt med etaten. Det at brukerne opplever usikkerhet rundt disse forholdene etter innføringen av reformen viser at det enda er mulig å gjøre forbedringer for å nå målet om en mer brukerrettet tjeneste.

Som man ser av de ulike rapportene er det flere forhold som taler mot at man kan si at målet i forhold til å utvikle en velferdsetat som skulle være enkel for brukerne og tilpasset deres behov. Riksrevisjonens rapport ble presentert 2008 og SINTEFs rapport ble presentert i 2015, og dette viser at utfordringene i forhold til måloppnåelse på dette området var vedvarende.

Et annet mål ved innføringen av NAV-reformen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd. I stortingsmelding nr. 14 heter det «God bruk av arbeidskraften og gode muligheter for den enkelte til å delta i arbeidslivet er av avgjørende betydning for en vellykket velferdspolitik» (Sosial- og helsedepartementet 2003, s. 129). Videre står det

*«Målet om flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp må forstås slik at flest mulig av dem som har forutsetninger for det, kommer i arbeidsaktivitet på et slikt nivå som de kan klare over tid. For mange vil ulike kombinasjoner av deltidsarbeid og trygd gi gode løsninger. Det er viktig i seg selv å øke antallet personer med tilknytning til arbeidslivet og redusere antallet som utelukkende har offentlige stønader som inntektskilde» (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 130).*

I tiden etter innføringen av reformen har det blitt gjennomført flere undersøkelser som har til mål å finne ut om samordningen av velferdsetatene har bidratt til at flere mennesker kommer i arbeid og/eller aktivitet og færre på stønad og trygd. I noen av undersøkelsene fremkommer det ikke tall for de ulike brukergruppene, men mer en helhetlig konklusjon på bakgrunn av det totale antall brukere i NAV-systemet, mens det i andre undersøkelser viser til den brukergruppen som er aktuell i forhold til oppgaven. Det anses likevel relevant å vise til undersøkelser som tar for seg

det totale antallet brukere av NAV når man skal se på måloppnåelsen av å få flere i arbeid. Dette fordi brukere av AAP vil være en betydelig del av det totale antallet brukere.

I boken «den store reformen» blir resultatene fra noen effektanalyser av måloppnåelsen av innføringen av NAV presentert. Her fremkommer det at de første effektanalysene som ble presentert, og som fulgte innbyggere i perioden 2002-2008, viste at sannsynligheten for at brukere gikk over til arbeid eller utdanning var redusert i kommuner hvor NAV-kontor hadde blitt etablert. Et annet funn var reduksjon i antallet brukere som var i helserelaterte forløp og som videre fikk innvilget uføretrygd. En av mulige årsaker som ble presentert er at brukerne fikk lengre stønadsløp på midlertidige stønader (Andreassen & Aars, 2015, s. 65). Denne utviklingen viser at mål om å få flere i arbeid eller aktivitet ikke er nådd i perioden. Igjen vil det kunne argumenteres for at det er gått for kort tid siden innføringen av NAV-reformen til at man vil kunne forvente å se store endringer, og på den andre siden vil man kunne si at det kan tenkes å være sannsynlig at disse funnene vil være gyldige selv etter at alle kommuner har fått etablert NAV-kontor.

I boken «veivalg i velferdspolitikken» ser Aksel Hatland på problemstillingen flere på trygd og færre i arbeid. NAVs mål er her altså snudd om, men resultatene vil uansett gi svar som er relevante når man ser på om innføringen av reformen bidro til å få flere i arbeid og færre på trygd. Gjennom å sammenligne tapte årsverk grunnet trygding i perioden 1992-2009, og hvordan dette fordelte seg etter andel av befolkningen i yrkesaktiv alder i samme periode, kom det frem at det var omtrent like stor andel av befolkningen som levde på trygdeytelser gjennom perioden (Hatland, 2016, s. 173-174). Videre ser Hatland på hvor stor andel av landets innbyggere som var i inntektsgivende arbeid. Arbeidskraftundersøkelsen viser at det i 1972 var 60 % av befolkningen i yrkesaktiv alder som var sysselsatt. I 1998 hadde denne andelen vokst til ca. 70 %, og har logget rimelig stabilt på det nivået siden da. Videre kommer det frem at det i 2008 var 78% av befolkningen i yrkesaktiv alder som var sysselsatt. Til sammenligning var gjennomsnittet 66% i 2008 for 27 EU-land. Hatland slår derfor fast at en historisk hovedtendens er at en økende del av befolkningen først og fremst livnærer seg av inntektsgivende arbeid (Hatland, 2016, s. 174). Dette kan mulig anses å være på kanten av hva som anses å være relevant i denne sammenhengen, men det er nokså interessant å se utviklingen over tid, og i

sammenligning med andre land. Funnet som viser at andelen mennesker som levde på trygd har holdt seg stabilt og at andelen mennesker i yrkesaktiv alder som var sysselsatt har økt, vil bidra til at man kan si at måloppnåelsen om å få flere i arbeid og færre på trygd bare er delvis oppnådd. For å kunne si at det hadde vært god måloppnåelse, måtte antallet mennesker som levde på trygd og stønad være redusert.

I SINTEFs rapport fra 2015 fremkommer det at i perioden april 2010 til mars 2011 var det i gjennomsnitt 22 % av AAP brukerne som gikk over til arbeid (Mandal et al., 2015, s. 49-50).

02.12.2019 offentliggjorde NAV tall som viser at andelen brukere som hadde AAP, og som gikk over til arbeid innen seks måneder, i fjerde kvartal i 2017, lå på 38%. Dette er en nedgang fra samme periode i 2016 hvor andelen lå på 42% (nav, 2019). Selv om man i denne rapporten ser andelen av brukere av AAP som går over til arbeid, og ikke hvor stor andel av den totale andelen av befolkningen som er i arbeid er det likevel viktige tall som fremkommer. Dette da disse tallene er mer relevante i forhold til problemstillingen som omhandler arbeidsavklaringspenger, og viser hvor stor andel innenfor denne ordningen som går ut i arbeid, og da ikke vil fortsette på stønad. Disse tallene er hentet fra en periode før de siste endringene i lovverket knyttet til AAP ble innført.

I 2018 ble det gjort endringer i regelverket som omhandler arbeidsavklaringspenger. Som redegjort for tidligere skulle endringen bidra til å gjøre inngangen til ordningen smalere, og selve stønadsforløpet skulle bli strammere. I tillegg skulle det tilrettelegges for økte arbeidsinsentiver. En av endringene var at den maksimale varigheten på ytelsen gikk fra fire til tre år. Endringene skulle føre til en raskere avklaring av brukernes arbeidsevne, noe som igjen ville bidra til at flere fikk en raskere overgang fra stønad til arbeid (Kann & Dokken, 2019, s. 54). I artikkelen «*Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - De fleste til uføretrygd eller jobb*» skrevet av Inger Cathrine Kann og Therese Dokken, fremkommer det at

*«Ikke siden AAP ble opprettet i 2010 har sannsynligheten for å slutte å motta AAP vært større enn i 2018. Det eneste som har blitt mindre sannsynlig er å fortsette å motta AAP. Det vanligste utfallet er å avslutte til uføretrygd og jobb, men også sannsynligheten for å avslutte til ny periode på AAP, andre Nav-ytelser, eller sosialhjelp eller ingen registrert*

*inntekt har økt markant i 2018, særlig for de med varighet på over fire år» (Kann & Dokken, 2019, s. 54).*

*Og:*

*«Vi vet ikke om endringene er direkte knyttet til endringer i rettigheter, eller indirekte av at ressurser har blitt prioritert annerledes i NAV kontorene, eller om oppfølgingen av AAP-mottakerne har blitt bedre og at avklaringen til arbeid eller uføretrygd derfor går raskere» (Kann & Dokken, 2019, s. 54).*

Det er altså slik, ifølge artikkelen, at det vanligste utfallet for brukerne av arbeidsavklaringspenger er å gå over til uførestønad eller arbeid. Videre skriver de at økningen i sannsynligheten for å avslutte arbeidsavklaringstiltaket og gå over i arbeid skjer i 2018, og at denne økningen er større i andre halvår av 2018. Det er derfor sannsynlig at endringen i regelverket kan settes i sammenheng med det at flere går over til arbeid etter å ha vært på arbeidsavklaringspenger (Kann & Dokken, 2019, s. 54). Det kommer også frem i artikkelen at 60% av de som avsluttet AAP i 2018 og gikk over til uførestønad, gjorde dette før maksimal periode på AAP har utløpt, og at det er en kraftig vekst i antallet dette gjelder. Da denne utviklingen startet i 2014 anser Kann og Dokken det som lite sannsynlig at regelendringene påvirket dette. Overgangen til uføretrygd før maksimalgrensen på AAP har utløpt betyr at brukers arbeidsevne er avklart tidligere og at i de sakene hvor vilkårene for å kunne motta uføretrygd er oppfylt blir uføretrygd innvilget. Et annet funn er at det i 2018 var en økning på 22 prosentpoeng i sannsynlighet for at AAP-brukere med varighet på over fire år avsluttet til uføretrygd sammenlignet med perioden 2015-2016. Deler av denne økningen antas å kunne ha en sammenheng med regelendringen som ga innskrenket mulighet til å forlenge perioden på AAP, men grunnet at dette har vært en trend siden innføringen av AAP vil det ikke være sannsynlig at regelendringen kan forklare hele økningen. (Kann & Dokken, 2019, s. 54). Kann og Dokken anerkjenner at det er for kort tid siden endringene i lovverket ble innført til at man kan evaluere all effekt disse har hatt. Det pekes spesielt på effekten av at ytelsens maksimale varighet er redusert, og effekten av endret oppfølging av nye brukere av AAP (Kann & Dokken, 2015, s. 56). På bakgrunn av informasjonen som er presentert i artikkelen kan man si at det er økt

sannsynlighet for både å komme i arbeid og gå over til uføretrygd etter innføringen av de nye reglene. Igjen er det slik at man kan si at man bare delvis har nådd målet om å få flere i arbeid og færre på trygd. Dersom man ser på alle undersøkelsene samlet er det mye som tyder på at selv om sysselsettingen i Norge er høy, er det fremdeles slik at en relativt høy andel mennesker har inntektssikring gjennom ytelser fra NAV, og det vil derfor være vanskelig å argumentere for at målet er oppnådd.

NAV-reformens siste mål var at det skulle være en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) - Samordning av aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, settes det ord på en av utfordringene med at velferdsforvaltningen tidligere var delt inn i tre ulike etater. En av utfordringene omhandler effektiviteten i saker hvor brukerne har kontakt med flere etater, og beskrives slik

*“En ulempe med oppdelt ansvar for samme brukergruppe, er dobbeltarbeid. Den samme informasjonen, for eksempel om inntektsforhold, registreres og bearbeides flere ganger. Det er åpenbart rasjonaliseringsgevinster å hente dersom informasjonen om samme bruker kan brukes på tvers av dagens etatsgrenser”* (Sosial- og helsedepartementet, 2002, s. 9).

Gjennom organiseringen, med inndeling i NAV-kontorer, kontaktsentre, Pensjonsenheter og forvaltningsenhetene, som alle hadde ansvar for ulike oppgaver innenfor forvaltningen skulle man oppnå en effektivisering av velferdsforvaltningen. De ulike enhetene ville være særs gode på å håndtere sine oppgaver og regelverket som omhandlet disse. I riksrevisjonens rapport som ble publisert i 2009 omtales forhold som handler om effektiviseringen på følgende måte:

*«Når det gjelder organisering, ble det i 2008 etablert forvaltningsenheter som skulle bidra til effektivisering og kvalitetsheving i saksbehandlingen. Etableringen av enhetene skjedde imidlertid uten at tilstrekkelige systemer og rutiner var tilgjengelig. Sentrale*

*deler av enhetens virksomhet er preget av forskjellig praksis i oppgaveløsningen»*  
(Riksrevisjonen, 2009, s. 77).

Og:

*«Saksbehandlere må i flere tilfeller registrere og følge opp saker i flere systemer parallelt. Konsekvensen er at etaten får utfordringer med effektivitet og lav kvalitet i saksbehandlingen, lengre saksbehandlingstider og mangelfull oppfølging av brukere»*  
(Riksrevisjonen, 2009, s. 77).

Den tidligere utfordringen med dobbeltarbeid og gjentakende registreringer som følger av at forvaltningen var organisert i tre etater, ble erstattet med en etat hvor saksbehandlerne måtte forholde seg til ulike systemer for oppfølging og registrering. Dette resulterte i utfordringer som lengre saksbehandlingstid, kvaliteten i saksbehandlingen og mangelfull oppfølging av brukerne, og det vil være naturlig å undre seg over om de tidligere utfordringene bare har endret karakter og fortsatt er like gyldige etter innføringen av reformen.

I 2012 presenterte Riksrevisjonen en rapport ved navn «Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV». «Formålet med revisjonen er å undersøke om NAV har etablert en effektiv ressursutnyttelse i ytelsesforvaltningen i fylkeslinjen, og å identifisere organisatoriske og styringsmessige årsaker til at ressursutnyttelsen varierer mellom fylkene» (Riksrevisjonen, 2012, s. 7). I rapporten fremkommer det at det har vært 26% økning i driftsutgiftene ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene fra 2007-2010. Det var også 29% økning i lønnsutgifter i samme periode. Når det kommer til saksbehandlingstider og restanse fremkommer det at reduksjonen i restansene var marginalt redusert, og at forbedringen i saksbehandling heller ikke var nevneverdig i perioden. Videre fremkommer det at

*“Undersøkelsen dokumenterer at det er betydelige forskjeller i fylkenes bemanning ved forvaltningsenhetene, samtidig som det er store forskjeller i hvor mange saker forvaltningsenhetene skal behandle. Undersøkelsen viser for eksempel at*

*forvaltningsenheten i Nord-Trøndelag i 2010 hadde 50 prosent høyere bemanning per innbygger enn tilsvarende enhet i Hedmark, samtidig som Nord-Trøndelag mottok færre saker per innbygger enn Hedmark” (Riksrevisjonen, 2012, s. 18).*

Dette viser en tydelig skjevfordeling når det kommer til ressurser og oppgavefordeling, og vitner om ikke om et system hvor effektivitet er i fokus. Et annet forhold som avdekkes er at det er store forskjeller mellom fylkene når det kommer til produktiviteten i behandlingen av de ulike ytelsene. Undersøkelsen viste en forskjell i produksjon per årsverk på 47% mellom det fylket som var mest produktivt og det fylket som var minst produktivt. Dersom alle forvaltningsenhetene hadde samme produktivitet som gjennomsnittet av de fem mest produktive fylkene, ville den samme oppgavemengden blitt løst med 273 færre årsverk (Riksrevisjonen, 2012, s. 18). Igjen taler funnene imot å kunne si at målet om en effektiv velferdsforvaltning var oppnådd.

Når man ser på funnene fra rapportene er det flere forhold som viser til at målet om en helhetlig og effektiv velferdsforvaltning ikke er oppnådd. Mangelen på tilstrekkelige systemer og rutiner, og de store ulikhetene mellom de ulike forvaltningsenhetene vitner om forhold som minsker graden av hvor effektiv forvaltningen er.

Når man skal se på den totale måloppnåelsen etter innføringen av reformen er det tydelig at flere av utfordringene fremdeles er aktuelle. På mange områder kan det se ut som at de utfordringene som var gjeldende før innføringen av NAV-reformen er like gjeldende i dag, om så i en annen form. En økende andel mennesker på trygdeytelser, en fragmentert forvaltning med mangelfulle systemer og mangel på den tette oppfølgingen som skulle bidra til å bedre tjenestene, samt gjøre dem mer tilpasset brukernes behov, viser at det enda er rom for å bedre måloppnåelsen knyttet til alle målene.

### **Utfordringer med arbeidslinja og arbeidsavklaringepenger**

Når man skal se på utfordringer med arbeidslinja og arbeidsavklaringspenger er det flere forhold som kommer frem i analysen av stortingsmeldingene. Et forhold er at det har vært en endring av brukerne av arbeidsavklaringspenger. De nye brukerne har en mindre tilknytning til arbeidslivet, sammenlignet med tidligere brukerne av denne ytelsen (Kann & Kristoffersen, 2014, s. 113).

Tidligere var det en mer avgrenset gruppe av brukere innenfor de tre ytelsene attføringspenger, rehabiliteringspenger, og tidsbegrenset uføretrygd. Innenfor AAP samles nå alle brukerne som tidligere var delt inn i de tre ulike ytelsene. Nå beskrives brukerne innenfor AAP som en heterogen brukergruppe som er mer krevende å forholde seg til. Dette byr på ulike utfordringer for veilederne av AAP, særlig med tanke på veilederens kompetanse. I SINTEF-rapporten (2015) har de intervjuet ulike veiledere innenfor AAP, og de forteller at det nå er en blanding av for syke brukere, tidligere personer med økonomisk sosialhjelp og enkeltpersoner som venter på ulike inngrep, behandlinger og opptrening. Dette fører til at det er brukere med et sammensatt bildet, med en stor portefølje og med mange ulike behov. I den sammenheng stilles det derfor høyere krav til kompetansen blant veilederne enn tidligere, og lengre oppfølging av brukerne (Mandal et al., 2015, s. 163).

Kann og Kristoffersen (2014) skriver i sin artikkel at det er to veier ut av midlertidig helserelaterte ytelser, som er uføretrygd eller arbeid. Uføretrygd påvirkes i stor grad av regelendringer og saksbehandlingspraksis i NAV, mens arbeid påvirkes av arbeidsmarkedet. Det er færre som avslutter en stønadsperiode om arbeidsledigheten er høy (Kann & Kristoffersen, 2014, s. 113). Veilederne i NAV har en vanskelig oppgave med å iverksette og overvåke de aktive vilkårene, som i dette tilfelle er aktivitetsplanen og andre arbeidsrettede tiltak brukerne deltar på når de mottar AAP. Øverbye og Stjernø (2012) skriver at dette er krevende for velferdsforvalteren da man har en dobbeltrolle. Oppgavene deres er på den ene siden å hjelpe brukerne, men på den andre siden skal man fungere som en portvokter til velferdsstatens mange stønadsordninger (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 24).

En annen utfordring innenfor AAP er legens vurdering og veilederens vurdering. Flere veiledere oppgir at legeerklæringen gjengir det pasienten har fortalt til legen, og at det ikke er legen selv vurderer pasientens helsesituasjon. Dette gjør det vanskelig for veilederne i AAP når sykdommen får for stort fokus som videre kan føre til en annen innstilling hos brukeren, hvor brukeren blir innstilt på å motta AAP i stedet for et arbeidsrettede tiltak (Mandal et al., 2015, s. 5). I legeerklæringen er det ikke bare fokus på det medisinske, men legen skal også være den personen som vurderer funksjonsevnen og arbeidsevnen til brukeren. I SINTEF-rapporten oppfordrer de til en opprydding av denne vurderingen. Dette fordi det er veilederen i AAP som

skal ha kompetanse på arbeidsliv og de ulike tiltak, mens legen har sjeldent full oversikt over dette (Mandal et al., 2015, s. 5). En rolleavklaring ville kanskje ført til et bedre samarbeidet mellom legen og veilederen i AAP, når de er bevisst sin egen rolle og kan arbeide som et lag med sine ulike kompetanser. En rolleavklaring kan også være en fordel for brukeren, at brukeren er lydhør for begge part og ikke får noen forhåpninger for det ene eller det andre utfallet. Det kan også tenkes at det vil være lettere for veilederen i AAP i møte med brukeren å legge frem sine vurderinger om et arbeidsrettet tiltak, om legen allerede ikke har gjort opp sin mening som kan ha påvirket innstillingen til brukeren. At veilederen og fastlegen gjør en rolleavklaring, kan også tenkes å bidra til et bedre samarbeid hvor de kan bruke hverandre som sparringspartnere. Det kan være en fordel for et godt samarbeid om samme brukeren, når enten fastlegen eller veilederen kommer til kort eller er usikker på hvordan de fysiske eller psykiske utfordringene vil fungere i et arbeidsrettet tiltak. Samtidig som rolleavklaringen skjer mellom fastlege og veilederen i AAP, vil det være en viktig oppgave for begge parter å gi autonomistøtte til brukeren. Berge og Falkum (2013) skriver at autonomistøtte skaper grunnlag for at andre skal foreta personlig meningsfulle og frie beslutninger. Det omhandler at i dette tilfelle, tar både fastlegen og veilederen å anerkjenne brukerens perspektiv og følelser, la være å presse, men heller fremhever de mulighetene som finnes for brukeren, og gir gode begrunnelser for når valg ikke er mulig. Dette er også noe kanskje fastlegen kan ha i fokus i legeerklæringen, som gjør at det kan bli en balanse mellom det legen tenker fra et profesjonelt ståsted og meningen til brukeren (Berge & Falkum, 2013, s. 53). Her vil også veilederen av AAP kunne ta i bruk positive insentiver, og som videre kan bidra til å forsterke motivasjonen til brukeren samtidig som brukermedvirkning står i fokus.

Arbeidslinja ble som nevnt tidligere begrunnet med fem argumenter. Når det kommer til argumentet om «arbeids som et gode som gir selvrespekt» (Kildal, 2012, s. 183). Kan det være nyttig å se på forholdet mellom menneskers verdier og arbeidslinjas bidrag til å styrke mistenkeliggjøring av borgeres arbeidsmoral. Hva som anses å gi selvrespekt og være viktig i livet er forskjellig fra menneske til menneske. For noen er verdien å være hjemme med små barn i kombinasjon med en deltidsstilling mer viktig enn å være i en fulltidsstilling som innebærer å få en mer romslig økonomi. I denne sammenhengen er det ikke arbeidsmoralen som er det avgjørende, heller verdien av det å være sammen med barna. Dette viser at arbeidslinjas

forventninger kan føre til at det ikke blir vektlagt andre verdier i like stor grad som det av noen av landets borgere gjør. Hva som anses å være viktig i forhold til livskvalitet blir sekundært, dersom man tar utgangspunkt i at arbeidslinja er det “beste” for alle. Mistenkeliggjøringen av brukerne kan også føre til at virkemidler som negative insentiver innenfor arbeidslinja, blir uheldig for de utsatte og svakstilte gruppene.

### **Hvordan påvirker ressursmangel oppfølgingsarbeidet?**

*Arbeidsrettet oppfølging*, er navnet på oppfølgingen veiledere gir til brukere som skal ut i arbeid (Langeland & Galaasen, 2014, s. 65). Hvilken oppfølging brukerne får, vil variere da det er ulike brukergruppe og ulike situasjoner. Langeland og Galaasen (2014) oppgir at det typiske oppfølgingsarbeidet av en ordinær arbeidssøker, består i å gjennomføre en brukersamtale hvor man skal avklare brukerens planer og muligheter for arbeid, gi bistand og veiledning for å søke på aktuelle jobber, samtidig som man skal følge opp de som er på arbeidsrettede tiltak. Brukere som har behov for en mer omfattende bistand for å komme seg i arbeid, skal ha arbeidsevnevurdering hvor veileder samarbeider med brukeren. Gjennom denne arbeidsevnevurderingen skal veileder og brukeren utforme en skriftlig vurdering og plan for å komme seg i arbeid (Langeland et. al., 2014, s. 65). Langeland & Galaasen skriver i sin artikkel «*Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: strekker ressursene til?*» fra år 2014, at vektleggingen av arbeidslinja gjør at alle ledd i organisasjonen skal rette ressursene mot å hjelpe folk tilbake eller inn i lønnet arbeid (Langeland & Galaasen, 2014, s. 65). Hvert enkelt NAV-kontor har variert ressurstilgang og arbeidsbelastning, dette avhenger i stor grad av geografisk område, forskjeller i befolkningssammensetning og brukergrunnlag (Langeland et. al., 2014, s. 70). Ressursene kan også fordeles innad i NAV, som betyr at de ulike kommune har ulike sosiale problemer de fokuserer på og står ovenfor. De ulike kommunene vil i tillegg ha ulik økonomi, som betyr at kommuner med større økonomisk kapital vil i større grad kunne iverksette ulike tiltak og ha mer robuste oppfølgingstjenester (Langeland et. al., 2014, s. 77). Dette betyr med andre ord at ikke alle brukere vil få samme tilgang på oppfølging og tjenester. Men tross ressursene som er fordelt rundt om på kontorene, er ikke økonomi og ansatte de eneste avgjørende faktorene knyttet til oppfølging og få brukere ut i arbeid. Arbeidskapasiteten til hver enkelt veileder er ofte presset. Antall brukere hver veileder har, varierer mellom alt fra 30 til 300 brukere. De ansatte oppgir også at de har for svak arbeidsmarkedskompetanse til å etterleve

mottoet om «arbeid først». Dette påvirker oppfølgingen og veiledningen som skal få brukeren ut i arbeid, og det flere av veilederne oppgir at mye tid går på administrative oppgaver som dokumentbehandling (Langeland et. al., 2014, s. 76). Dette er også noe Regjeringen nevner i dokument 7, stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) at «kravene og forventningene i brukeroppfølgning fra arbeids- og velferdsforvaltningen er for store» og at «det er en presset ressursituasjon ved NAV-kontorene. Dette gjør det nødvendig å prioritere ressursene på en god måte» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9).

I dokument 7, stortingsmelding nr. 33 “NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet” (2015-2016) har de lagt frem forslag som skal bidra til å styrke den arbeidsrettede brukeroppfølgningen. Forslagene de legger frem er Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi, at gjennomføringen av behovs- og arbeidsevnevurdering skal forenkles med sikte på økt arbeidsretting, avbyråkratisering, prioritere de unge og bedre brukervedvirkning (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 5). NAV har en strategi de kaller *kanalstrategi*, som skal bidra til at de får brukt ressursene sine på de brukerne som har størst behov for oppfølging. Kanalstrategien ble tatt i bruk tidlig i 2018. Strategien omhandler at NAV-kontorene henviser flest mulig av brukerne, som meg og deg, over til telefon eller til deres hjemmesider, nav.no (Lundberg & Syltevik, 2017). Dette har de gjort for å frigjøre NAV-kontorene, slik at de kan hjelpe de som trenger bistand for å komme seg i arbeid eller utdanning. Dette fører til mindre ansikt-til-ansikt relasjon, kanskje til mindre brukervedvirkning, og kan være et resultat av diskursen om «selvhjelp» og «selvstendighet» da det var en diskurs som var mer fremtredende jo nyere melding vi leste. Formålet med kanalstrategien om at man skal bistå de som trenger hjelp til å komme seg i arbeid eller utdanning, viser også her at diskursen om arbeidslinja står svært sentralt. Denne strategien blir ikke tatt i godt av alle, dette fordi det finnes brukergrupper som ikke har en god nok fysisk helse til å begynne på en utdanning eller gå ut i jobb, men som kanskje ønsker og trenger den direkte kontakten med sin veileder. Denne strategien vil også kunne påvirke brukere som ikke har tilgang på telefon. Særlig de som hører til den eldre generasjon, som ikke er vant med å bruke teknologi. Det kan også påvirke brukere som ikke har økonomi til telefon og internett. Så hvor brukerrettet systemet er, kan diskuteres. Dette fordi det kan tenkes at gjennom å føre en slik strategi er det kanskje mange grupper som ikke får den hjelpen de ønsker og kanskje trenger. Dette gjør diskursene om brukervedvirkning og ressurser

problematiske. Fordi de vil på én side ha fokus på brukermedvirkning og brukerreting, men på en annen er det et fokus på ressurser som kan komme i veien for brukermedvirkning og brukerreting.

NAV har de senere årene lagt mer vekt på plikt, dette finner vi særlig innenfor ordninger som arbeidsavklaringspenger som i stor grad bygger på arbeidslinjetenkningen (Kildal, 2012, s. 178). Arbeidslinjas virkemidler er først og fremst vært bruk av aktive vilkår. For å få noe, må de som søker en stønad utføre en eller flere aktiviteter. Man kan se at koblingen mellom plikt og brukermedvirkning henger noe sammen i systemet. Et eksempel på dette kan være brukernes plikt til å delta i utformingen av deres aktivitetsplan, plikten er å delta men plikten innebærer også brukermedvirkning. SINTEF (2015) etterlyser i sin rapport mer fokus på brukermedvirkning (Mandal et al., 2015, s. 77), og NAV oppgir at strategiene deres skal føre til økt brukermedvirkning. Men hvis man ser på alle pliktene som brukerne av AAP må utføre, så må brukerne gjøre sine plikter i henhold til aktivitetsplikten ved å motta AAP (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). At brukeren deltar i aktiviteter for å kunne motta arbeidsavklaringspenger, er en strategi som skal føre til at brukerne ikke blir passive i prosessen i sin egen prosess med mål om arbeid. På denne måten kan man se at pliktene på mange måter myndiggjør brukerne og bidrar til brukermedvirkning, ved å stille krav til som brukerne som disse brukerne også vil støtte på ellers i arbeidslivet og at man må «ytle for å nyte». Baksiden med dette, kan være at dette pliktelelementet også gjelder for veilederne. Dette kan være en bakside, da det kan føre til at veilederne blir mer opptatt av å kontrollere at aktivitetskravene blir oppfylt i stedet for at kvaliteten av aktivitetene som er blitt gjort har vært meningsfylt og fungerer for brukeren. Disse oppfølgingsprosedyrene måles i NAV-etatens resultatsystem, og oppmerksomheten kan derfor ende opp med og blir rettet mot resultat fremfor selve oppfølgingen (Andreassen & Aars, 2015, s. 101-102). Selv om oppfølging er viktig og noe flere av brukere trenger mer av, kan det på en annen side kanskje bli for mye oppfølging for enkelte. Det er viktig å få den oppfølgingen man trenger, men også ha en veileder som veileder slik at brukeren blir selvstendig og ikke avhengig av oppfølgingen som gis. AAP varer som nevnt tidligere i 3 år, og da vil det også være viktig for brukerne og kunne klare seg selv i ettertid. I den sammenheng kan det derfor være nyttig å ha et større fokus og inkludere brukerne enda mer i prosessen, da myndiggjøring og

brukermedvirkning i stor grad kan bidra til at brukeren blir selvstendig og vet hvordan de kan hjelpe seg selv når tiden på AAP er over.

### **Hvordan blir ressursene brukt og kunne de blitt brukt på en bedre måte?**

I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007), skriver at formålet med AAP som en ny ytelse var å “vri ressursbruk fra søknadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging” (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 16). Denne ressursbruken slik de så for seg i stortingsmeldingen allerede i 2006-2007, viser seg å ikke kanskje ikke ha fungert helt optimalt i praksis skal man ta utgangspunkt i rapporten fra SINTEF. SINTEF-rapporten fra år 2015, tar for seg hvordan arbeidsavklaring (AAP) som ytelse og ordninger fungerer. De oppgir i sin rapport blant annet at arbeidsevnevurderingen som omfatter alle som søker om AAP, uførepensjon og KVP må gjennom, er svært ressurskrevende. Selv om utfallet i møte med brukeren er klart, blir det likevel brukt mye ressurser og tid på å få brukeren gjennom en til dels omfattende arbeidsevnevurdering. De oppgir videre i sin rapport at det i praksis er mye papirarbeid for saksbehandlerne, som viser seg å ha begrenset betydning for brukerne i sammenheng med deres utfall knyttet til arbeid og aktivitet (Mandal, Ofte, Jensen & Ose, 2015, s. 3). Likevel, blir det brukt ressurser på dette. Dette er av interessant informasjon for oss, da diskursen om ressursbruk er en svært sentral diskurs i flere av stortingsmeldingene vi har gjort en analyse av. NAV er preget av mye byråkratisering og en gjennomgående diskurs er ressursmangel. Det fremkommer ingen konkrete forslag om hvor Regjeringen ønsker å hente ressurser fra, men det fremkommer ulike praksiser for hvordan ting skal være ressursbesparende og effektivt.

Arbeidsevnevurdering (AEV) er begrepet som gjentar seg ofte i rapporten fra SINTEF (2015). Der står det skrevet at flere av brukerne som har vært gjennom AEV, aldri har vært i kontakt med veilederen som har ansvaret for arbeidsevneevalueringen. Grunnen for denne praksisen, er at NAV mener det er ressursbesparende og effektivt for kontorene, slik at veilederen i NAV skal kunne ha mer tid til brukeroppfølging (Mandal, Ofte, Jensen & Ose, 2015, s. 4). Med denne praksisen, er det kan det tenkes at det kan gå på bekostningen av brukermedvirkningen, noe som er en synlig og gjentagende diskurs i flere av stortingsmeldingene vi har analysert. Når brukeren ikke får mulighet til å påvirke eller influere sin egen arbeidsevneevaluering, kan det føre til at brukeren føler seg umyndiggjort som igjen kan påvirke motivasjonen for arbeid. Hvis

arbeidsevneevaluering ikke samsvarer med hva brukeren har sett for seg, eller mener de selv evner. Forfatterne Mandal, Ofte, Jensen & Ose av SINTEF-rapporten (2015), skriver at det er viktig å konstruere systemet ut fra at brukerne har ulike behov, og at i noen tilfeller må brukeren ha hjelp til å skrive ned og formulere et riktig bilde av egen situasjon (Mandal et. al., 2015, s. 4-5). Sett i kontekst med aktive tiltak og oppfølging, kan det å få bidra i utarbeidelsen og ta del i prosessen med sin egen arbeidsevneevaluering, bli sett på som en del av et aktivt tiltak. På en slik måte kan det også tenkes at det vil kunne vært enda mer effektivt å utarbeide den sammen med brukerne, slik at man i samråd med brukeren blir fornøyd med arbeidet som blir gjort. På denne måten slipper man også å gå glipp av potensielt viktig informasjon. Det kan så tenkes at det også vil være ressursbesparende da veilederen slipper å gjøre feil. Veilederen kan videre slippe å bruke unødvendig tid på å kontakte brukeren som igjen fører til at prosessen kan ta enda lengre tid enn nødvendig. Det kan også tenkes at relasjonen med brukeren vil kunne vært bedre om brukeren føler seg godt ivaretatt, får muligheten til å medvirke sin sak og framtid. Ved å gjøre disse tiltakene kan det føre til økt brukermedvirkning, noe SINTEF-rapporten påpeker i mange tilfeller ikke er reel i arbeidsvurderingen (Mandal et. al., 2015, s. 5).

Selv om arbeidsevnevurderingen ser ut til å innebære mindre brukermedvirkning enn ønsket, oppgis det å komme brukeren til gode. Dette fordi gjennom arbeidsevnevurdering kan brukeren få en oversikt over hvilken vurdering som er blitt gjort, og hva som legges til grunn for de vurderingene som blir gjort. Fra veilederens perspektiv, oppgis det å være et positivt verktøy da det gir de et overblikk over hvilken oppfølging brukeren har behov for, ressursene til brukeren og blir en grei oppsummering av arbeidet med brukeren som eventuelt neste saksbehandler og lignende kan ta i bruk (Mandal et. al., 2015, s. 80-81). Men manglende ressurser til oppfølging på NAV-kontorene, blir sett på som den største svakheten ved AAP (Kann & Dokken, 2019, s. 42). Denne mangelen på oppfølging fører ikke bare med seg at brukermedvirkning og myndiggjøring blir nedprioritert, men det kan også føre til noen konsekvenser for formålet med arbeidsavklaringspenger. En konsekvens av mangel på oppfølging, er at det tar lengre tid før brukerne blir avklart, som videre fører til at det tar lengre tid å få brukerne ut i arbeid som er en uttalt politisk målsetning (Åsheim, 2018). For å nå målsetningen til AAP, innebærer det kompetanse blant de ansatte. Denne kompetansen er inkluderingskompetanse, og virkemidler som tett og helhetlig oppfølging skal bidra til å nå målet om flere i arbeid. Men mangelen på

dette blant de ansatte i NAV og de som er veiledere i AAP, kan være faktorer som fører til at de ikke når opp til sin målsetting om flere i arbeid.

I 2007 kom det en nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Det å ha flest mulig i arbeid er viktig for den enkelte, men også for samfunnet som helhet. Et svært viktig mål for Regjeringen er et inkluderende arbeidsliv, og de menneskene som ofte står utenfor arbeidslivet er mennesker med psykiske lidelser eller problemer knyttet til for eksempel rusproblemer. Denne strategiplanen tar hovedsakelig for seg mennesker med psykiske lidelser eller rusproblemer, som også er problemer som flere av brukerne som mottar arbeidsavklaringspenger har. Regjeringen oppgir i sin rapport at disse brukerne representerer en betydelig ressurs som samfunnet går glipp av (Brustad & Hanssen, 2007, s. 5). I likhet med dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) *flere i arbeid*, påpekes det også her at arbeidskraften er samfunnets viktigste ressurs (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 6). I strategiplan nevner Regjeringen at det er viktig at de bidrar med god informasjon til arbeidsgiverne om hvordan en kan være en god arbeidsgiver for personer med psykiske lidelser (Brustad & Hanssen, 2007, s. 5). Arbeidsgiverne er en viktig aktør, ressurs og samarbeidspartner som blir nevnt i flere av stortingsmeldingene, blant annet i dokument 7, stortingsmelding nr. 33 (2015-2016), *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*, her nevner de at de vil styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 9). Strategiplanen skal styrke brobyggingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og helsesektoren. Regjeringen har som mål å sikre brukermedvirkning og aktiv deltakelse (Brustad & Hanssen, 2007, s. 6).

### **Fra omsorg til selvhjelp?**

I analysen vi har gjort av stortingsmeldingene ble det veldig klart for oss hvordan NAV-systemet har gått fra å fokusere på å gi omsorg til brukerne, til at de nå skal være mer selvhjulpen og selvstendige. Tidligere var det mindre plikter knyttet til ytelsene, og etter innføringen av AAP og deres arbeidsmetodikk, ble strategien å innføre plikter. Formålet med disse pliktene er at det skal bli mindre passive ytelser. Dette kan man ses i tråd med utviklingen av samfunnet man lever i. Den tradisjonelle familien har vært i endring, og det er i større grad blitt flere moderne familier. Denne endringen har ført til at vi lever i et individualistisk samfunn hvor man ikke lenger er like avhengige av familien sin, og har et velferdssystem som for flere blir deres forsørger. Før

arbeidslinja ble en del av arbeidsmetodikken deres, var man opptatt av ulike faser i atferdsprosessen. Atferdsprosessen var delt inn i tre ulike faser, hvor den første tok for seg observasjon, diagnostisering og behandling. Den andre fasen omfattet trening i dagliglivets gjøremål, sosialtrening, botrening o.l. Den tredje og siste fasen, omfattet kvalifisering i form av yrkesveiledning, arbeidsutprøving/trening, yrkesopplæring eller annen utdanning. Det handlet med andre ord om å gjøre brukeren så godt som mulig utrustet og klar for å gå inn i arbeidslivet. Dette har vært i endring med tiden, og allerede i den tidligste stortingsmeldingen vi har tatt fra oss, stortingsmelding nr. 39 (1991-1992) står det skrevet at brukeren skulle være ferdigbehandlet før man satte inn aktive tiltak (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992, s. 11). Nå er det derimot arbeid som blir sett på som en del av behandlingen, og det har vært en utvikling fra “train then place”, til «place then train». I denne sammenheng og i dokumentene, kan man se hvordan diskursen om arbeidslinja blir tydeligere og tydeligere. Arbeid er målet hele veien, som videre skal bidra til at brukeren blir selvhjulpen.

«Hjelp til selvhjelp», var som nevnt et viktig mål i velferdspolitikken. Dette fordi den enkelte selv har et ansvar for egen livssituasjon og for å utnytte de mulighetene som samfunnet gir, som det står skrevet om i dokument 2, stortingsmelding nr. 35 (1994-1995). At arbeidslinja har hatt en sentral og viktig posisjon i utarbeidelsen av velferdsordningen, har nok vært en sentral faktor innenfor arbeidsmetodikken deres. I takt med det individualistiske samfunnet, kan man si at NAV har endret seg i lik takt. Berge og Falkum (2013) skriver i sin lærebok «*se mulighetene - arbeidsliv og psykisk helse*», at inkludering er dugnadsarbeid. Det er like mye ansvaret til det offentlige hjelpeapparatet, kollegaer og lederen sitt (Berge & Falkum, 2013, s. 163).

Vi har alle et ansvar for å ta den “omsorgsrollen”, som kan komme til uttrykk på flere ulike måter. I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007) er en melding hvor man eksplisitt får frem at tilnærmingen til brukerne endres. De skriver det direkte i meldingen, at tilnærmingen til den enkelte bruker skal snus fra å se hans eller hennes begrensninger, til å se mulighetene (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 16). De mener videre i meldingen at en balansering av plikt og rettigheter vil bidra til økt verdighet og større grad av myndiggjøring (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s. 17). Det fremkommer i Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (2007-2012), at det er en overordnet målsetting for arbeids- og

velferdsetaten og kommunenes helse- og sosialtjenester å bidra til å styrke sine brukers evne til å mestre tilværelsen og sitt eget liv. De begrunner dette perspektivet med synet de har på mennesket som den fremste ekspert på sitt eget liv og som selv vet best om hva som er nyttig, bra og viktig for dem selv (Brustad & Hanssen, 2007, s. 19).

### **Universalisme og sjenerøse velferdsytelser**

Som det er nevnt tidligere, ser man i stortingsmeldingene hvordan det er et fokusskifte, fra tanken om å skulle gi omsorg til at brukerne skulle være mer selvstendige, hjelp til selvhjelp. Et annet forhold som har utmerket seg er spørsmålet om arbeidsavklaringspenger kan anses å være en universell ytelse. Universalismen er en del av den norske velferdspolitikken, og universelle rettigheter og dens motpol målrettede ytelser er noe som går igjen i noen av stortingsmeldingene vi har sett på.

I dokument 5, stortingsmelding nr. 9 (2006-2007), *Arbeid, velferd og inkludering*, legges det frem at Regjeringen mener at velferds- og arbeidsmarkedspolitikken bør «være utformet slik at den omfatter alle gjennom mest mulig universelle løsninger» (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2007, s 75). Her kommer altså Regjeringens synspunkt klart frem, og at den sittende Regjeringen anser universelle rettigheter å fortsatt være det beste for den Norske velferdsstaten. Når vi går over til å se på dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) *flere i arbeid*, omtales universelle rettigheter direkte kun et sted: «den høye yrkesaktiviteten i Norge har gitt grunnlag for å utvikle gode og universelle velferdsordninger» (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 45). Det fremkommer ikke om hvorvidt Regjeringen anser universelle rettigheter å være den beste løsningen eller ikke, men det kan tolkes slik at universelle rettigheter er en positiv ting da man velger å skrive «gode og universelle velferdsordninger».

Som tidligere nevnt er prinsippet om universelle rettigheter et av karakteristikkene ved den nordiske velferdsmodellen. Den stadige debatten om hvorvidt universelle eller målrettede ytelser er det mest hensiktsmessige er interessant av mange årsaker. Det finnes mange gode argumenter for begge sidene, og det er mange faktorer som kan påvirke hvilken av disse retningene ulike mennesker mener er den mest hensiktsmessige måten å organisere ytelsene etter. Et annet forhold er spørsmålet om hvor universelle disse rettighetene egentlig er, spesielt ettersom lover

og retningslinjer er i stadig endring og kan påvirke dette. Som tidligere nevnt betyr universelle rettigheter at landets innbyggere har like rettigheter til velferdstilbudene staten tilbyr.

I dokument 4, stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) står det skrevet som følgende:

*“Skal målet om å lede flere mot arbeid nås, må stønadssystemet tilpasses dette. Særlig viktig er det at tildelingen av trygd mest mulig treffsikkert skiller dem som kan finne arbeid på dagens arbeidsmarked fra dem som ikke kan. Dette stiller krav til tildelingsreglene i lovverket, og det er en kontinuerlig oppgave å overvåke hvordan disse reglene virker. Regelverket må også inneholde økonomiske insentiver som gjør det attraktivt å velge arbeid framfor trygd”* (Sosial- og helsedepartementet, 2003, s. 131).

I Norge er velferdsytelsene kategoriske, og AAP er intet unntak, da vilkårene for å få ytelsen sier noe om hvem som kan motta denne. Vilråene for arbeidsavklaringspenger finner man i lov om folketrygd, kapittel 11, og det er gjennom disse vilråene det forsøkes å gjøre ytelsen mest mulig treffsikker. Arbeidsavklaringspenger er ment som en midlertidig ytelse for å sikre inntekt til mennesker som er på tur å falle utenfor arbeidslivet eller har falt ut av arbeidslivet grunnet helseutfordringer. Dersom man ikke undersøker vilråene mer inngående kan man argumentere for at selv om denne ytelsen ikke er hundre prosent universell, fremstår den å være svært innenfor i forhold til grad av universalitet. Hvis man gjennomgår vilråene man må oppfylle for å ha rett til denne ytelsen vil man se at det er flere av vilråene som setter begrensninger i forhold til dette. Man må ha vært medlem av folketrygden i minimum tre år (Folketrygdloven, 1997, §11-2), og dette betyr at blant annet flere asylsøkere og innvandrere vil falle utenfor ordningen. Et annet vilkår er at personens arbeidsevne må være redusert med minimum 50 % (Folketrygdloven, 1997, §11-5). Dette vilkåret gjør at alle som har redusert arbeidsevne, men med mindre enn 50 % ikke har rett til ytelsen, og vi beveger oss mer vekk fra å kunne anse arbeidsavklaringspenger som en universell ytelse. Dess mer man undersøker vilråene for arbeidsavklaringspenger dess mer finner man at man plassere denne ytelsen mer og mer mot målrettethet.

Et annet forhold som ofte er oppe til debatt i forbindelse med stønader fra det offentlige er hvorvidt sjenerøse velferdsytelser fører til at mennesker velger å ikke være i arbeid.

Arbeidsavklaringspenger er intet unntak fra denne debatten, og det er kanskje særlig i saker som dette, hvor skjønnsvurderinger og spørsmål rundt arbeidsdeltakelse er faktorer, at debatten kan bli ekstra opphetet. I rapporten «Arbeidsinkludering og arbeidsmotivasjon i et komparativt perspektiv» fremkommer det at funnene tyder på at land med sjenerøse trygdeordninger, ikke er preget av lav sysselsetting og arbeidsmoral. Det pekes på at helse er en viktig faktor ved arbeidsdeltakelse, og at i land med sjenerøse ytelser er helsen blant lavt utdannede bedre enn i andre stater. Det nevnes at Norge har en høyere andel av mennesker med dårlig helse sammenlignet med land med noenlunde likt sjenerøsitetsnivå, men at funnet også gjelder for Norge (Van der Wel, Dahl & Halvorsen, 2012, s. v). Et år senere publiseres det lignende resultater fra undersøkelser utført av andre forskere. I et temanotat fra 2013, skrevet av Anne Skevik Grødem og Anne Hege Strand, vises det til forskningsresultater som omhandler forholdet mellom sjenerøse ytelser og menneskers holdninger, da spesielt arbeidsmotivasjon. Resultatene fra disse undersøkelsene viser liten eller ingen støtte til hypotesene om at det er svekket arbeidsorientering i velferdsstater som har sjenerøse ytelser, at eldre har bedre arbeidsmotivasjon enn yngre, eller at yrkesaktive er mer motiverte enn mennesker som står utenfor arbeidslivet. Det fremkommer at personer i velferdsstater med sjenerøse ordninger har en sterkere arbeidsorientering enn mennesker som bor i land med mindre sjenerøse velferdsytelser. Et annet interessant funn er økt yrkesaktivitet blant mennesker med helseutfordringer i sjenerøse velferdsstater enn i samme gruppe i mindre sjenerøse stater (Grødem & Strand, 2013, s. 8). Som man ser av resultatene tyder forskning på at det ikke er hold i de velferdskritiske hypotesene om at sjenerøse velferdsordninger bidrar til å svekke arbeidsmoralen i befolkningen. Da disse velferdsordningene er svært kostbare for staten er det viktig at slike kritiske perspektiver blir undersøkt nærmere for å se om det er en sannhet knyttet til de ulike hypotesene. På den måten kan man i større grad avdekke eventuelle utfordringer og svakheter ved utformingen av ytelsene og sørge for å iverksette tiltak for som bygger opp om et bærekraftig velferdssamfunn.

### **Kan flere komme seg ut i arbeid og hvordan?**

Sett ut fra alt vi har drøftet om i dette kapitlet, har det blitt tydeligere for oss hvilke endringer, virkninger og utfordringer AAP og arbeidslinja har vært gjennom fra år 1990-2019. I tillegg til dette har vi også fått et tydeligere bildet over situasjonen og utfordringene AAP har stått og fortsatt står ovenfor, til tross for innføringen av AAP. Drøftingene ovenfor har videre gitt oss et

større overblikk over hva som fungerer og det som kanskje ikke fungerer optimalt slik Regjeringen ønsker og har til mål. Regjeringen har høye ambisjoner, noen tiltak viser seg å fungere godt, mens andre er kanskje ikke like optimale. De har fortsatt ikke nådd sitt overordnede mål om *arbeid til alle*. Drøftingen vår har bidratt til å tydeliggjøre disse problemområdene i sosialpolitikken knyttet til AAP, som vi vil se nærmere på.

I stortingsmeldingene kommer det tydelig frem at Regjeringen er kjent med utfordringene innenfor arbeidsavklaringspenger og AAP, men det virker fortsatt ikke like lett å løse disse i praksis. Det er i den forbindelse likevel å påpeke de positive tiltakene Regjeringen har iverksatt, selv om det ikke alltid slå positivt ut i resultater, men det viser til at de prøver å løse utfordringene etaten står overfor. Det ble etablert en ytelse som AAP som skulle avhjelpe mange av de utfordringene de sto ovenfor, de har kortet ned på varigheten blant brukere av AAP, digitalisert etaten med å iverksette kanalstrategien, og det er et økt fokus på plikt, og det er fokus på målstyring. Likevel er det noen faktorer som påvirker utfallet med det er mange brukere som blir stående på AAP og ikke kommer seg ut i arbeid, og det er dette vi nå vil se nærmere på og komme med våre egne anbefalinger for å få flere ut i arbeid.

For å kunne komme med våre anbefalinger, har vi tatt for oss de utfordringene vi har skrevet om i «*utfordringer med AAP og arbeidslinja*». Vi vil ta for oss hvert enkelt punkt som er oppfølging, ressurser, insentiver, samarbeid med arbeidsgivere og økt markedskompetanse. Dette er gjentakende utfordringer som kanskje kan forbedres for å kunne få flere i arbeid.

Det første vi vil ta for oss først er ressurser. Det er en tilbakevendende og en diskurs vi har hatt i fokus gjennom store deler av oppgaven. Regjeringen har svart på disse utfordringene knyttet til ressursmangel, ved å iverksette kanalstrategien og lovendringene for hvor lenge brukerne kan motta AAP. Likevel er det ingen tiltak knyttet til antall brukere per veileder, som veilederne har opplyst er en utfordring for dem knyttet til oppfølgingen. Mandal mfl. (2015) kom med en anbefaling om at veilederne skulle følge samme brukere gjennom sykemeldingsperiode, arbeidsavklaring og eventuelt dagpenger (Mandal et al., 2015, s. 7). Denne samme anbefalingen vil vi gi, men vi vil også rette fokuset på antall brukere per veileder har.

Hvis det skulle vært gjennomførbart for veilederne i AAP å følge opp de samme brukerne fra sykepengene, AAP og dagpenger, ser vi det som nødvendig å kutte ned på antall brukere per veileder. Hver veileder i NAV har som nevnt tidligere et ansvar for 30-300 brukere. Regjeringen kan for eksempel lytte til veilederne av AAP for hvor maktsgrensen for hvor mange brukere de mener er overkommelig å følge opp. Vi ser på dette som sentral utfordring overfor veilederne, men også brukerne. Ved å sette en maktsgrense for hvor mange brukere en veileder kan ha ansvaret for, vil kanskje veilederen kunne forbedre oppfølgingen av brukerne på AAP som videre kan føre til mindre administrative oppgaver. Oppfølgingen er noe som blir særlig kritisert i rapporten til SINTEF (2015) som vi har hatt et stort utbytte av i arbeidet med denne oppgaven. Gjennom en maktsgrense og bedre oppfølging, vil det også kanskje resultere i et mer balansert maktforhold hvor brukerperspektivet, myndiggjøring og brukermedvirkning blir tatt mer i betraktning når avgjørelser blir tatt. Rapporten nevner også at flere av brukerne mangler tillit til veilederen sin, som gjør at avklaringen kanskje kan ta lengre tid da brukeren kanskje ikke forteller alt. Ved å ha færre brukere å forholde seg til, kan det kanskje bli tatt mer hensyn til relasjonsbygging som kan føre til økt tillit mellom veileder og bruker som igjen kan føre til en raskere avklaring og på sikt arbeid.

Det andre vi vil ta for oss som kan være sentralt for å få flere brukere ut i arbeid, er kunnskapen veilederne av AAP har om arbeidsmarkedstiltak, arbeidsmarkedet, potensielle arbeidsgivere og diagnoser. Som nevnt tidligere opplyser flere veiledere i AAP at de har en svak arbeidskompetanse. For at veilederne skal kunne få en økt kompetanse på dette feltet, kan en oppfordring være at etaten tar mer grep om arbeidsmarkedstiltak knyttet til deres interne opplæring. Dette er også et tema de har hatt fokus på i dokument 6, stortingsmelding nr. 46 (2012-2013) hvor det står skrevet at Regjeringen ønsket å *“Utvikle arbeidsmarkedskompetansen og opp- følgingsarbeidet i NAV-kontorene over for personer med delvis nedsatt arbeidsevne/gradert uførepensjon som trenger arbeid”* (Arbeidsdepartementet, 2013, s. 16).

Når det kommer til kompetansen veilederne av AAP har knyttet til diagnosene brukerne av AAP har, kan det være nyttig å se nærmere på brukergruppene og diagnosene i samråd med fastlegene.

Hvis veilederne av AAP i samarbeid med fastleger eller spesialister knyttet til en konkret diagnose, kunne hatt en slags form for opplæring. Hva er begrensningene, hva er mulighetene og hvordan tilrettelegging kan det være behov for når det kommer til en bruker med for eksempel angst? Det finnes ulike former og grader av angst, men hvis enkelte veiledere av AAP jobber konkret opp mot en lidelse, vil det kunne øke forståelsen for brukeren de prøver og hjelper, og treffer kanskje riktigere med tiltakene som blir iverksatt. Selv om fokuset ikke skal være på begrensningene, kan det tenkes at ved å inneha en slik kompetanse og kunnskap kan bidra til en raskere avklaring. Alle mennesker er forskjellig, men i stedet for at veilederne må forholde seg til 20 brukere med ulike former for angst, 10 brukere med skjelett og muskelplager o.l. Vil det kanskje kunne minske presset og være mer effektivt å arbeide med en konkret brukergruppe med noen av de samme utfordringene. Med erfaring, vil også veilederen kunne se hva som fungerer for brukere med noen av de samme utfordringene som man igjen kan iverksette for brukere som kommer i ettertid. Kanskje vil dette også være noe som gjør samarbeidet mellom leger og veiledere av AAP lettere når de kan snakke noe av det samme språket. Det kan også tenkes at veilederne av AAP også kanskje har vil ha lettere for å henvise seg til fastlegen som har skrevet en legeerklæring, når de vet hvilke spørsmål de kan stille og hva de faktisk lurer på. Et økt samarbeid med fastlegene vil kanskje også kunne styrke relasjonen med at de arbeider mot noen av de samme målene, som er økt livskvalitet for brukeren, at brukeren føler seg møtt og ivaretatt.

Virkemidler innenfor AAP for å få brukerne ut i arbeid, er i stor grad ulike insentiver. Målet er at det skal lønne seg å arbeide, men som nevnt tidligere, kan det innenfor sjenerøse velferdsstater for mange ikke lønne seg å arbeide. Det å arbeide legger beslag på tid og energi. Arbeid kan også være trettende og kjedelig. For noen vil ikke økonomiske insentiver fungere, noen brukere vil oppleve det slik Giddens argumenter i «*The politics of climate change*» (2009) at “*Høyere inntekt gir redusert evne til å nyte de små gledene i livet, og at det ikke fører til noe annet enn økt kjøpekraft*” (Halvorsen, 2012, s. 193). Det vil derfor kanskje være sentralt for enkelte brukers motivasjon å få en tett oppfølging og oppleve at veilederen er opptatt av hva brukeren interesserer seg i. Dette vil kanskje føre til en tettere relasjon, som videre kan gjøre at det blir enklere for veilederen å treffe rett på tiltakene som blir iverksatt for brukeren. Ved å bruke lengre tid på for eksempel en aktivitetsplan med brukeren, vil kanskje brukeren oppleve å få bidratt i

større grad og oppleve mer kontroll over egen situasjon. Dette kan føre til å økt motivasjon, som gjør at brukeren ser nytten i det som brukeren skal gjøre mens han eller hun mottar AAP. Hvis brukeren er opptatt av relasjonene i sitt eget liv, kan det være noe veilederen kan vektlegge i aktivitetsplanen og bruke som et insentiv for å få brukeren ut i arbeid (Van der Wel, 2012, s. 62).

Når det kommer til disse tiltakene og forslag om forbedring, er vi bevisste på at det krever et økt fokus på disse problemområdene og mer økonomisk bevilgning fra Regjeringen. Etaten og AAP er i stadig endring, og det er jo som nevnt tidligere ikke lenge siden endringen av lovverket knyttet til AAP ble endret og nye strategier som kanalstrategien ble iverksatt. Det kan tenkes at Regjeringen vil vente å se på den fulle effekten av disse tiltakene, da det er for tidlig til å kunne evaluere den fulle virkningen av hvert tiltak. Det som er sikkert etter arbeidet av denne oppgaven er at det fortsatt er utfordringer knyttet til ressurser, brukermedvirkning, organiseringen og oppfølgingen. Etaten er stor og omfatter mange ordninger. Til tross for dette kan det være effektivt å ta flere brukerundersøkelser og undersøkelser blant de ansatte, høre med dem som er brukere og de som arbeider hos etaten hvordan de opplever det. Hvordan fungerer det, hvordan fungerer det ikke og hvordan kan det fungere bedre? Alle tiltak, strategier o.l. vil ikke kanskje ikke kunne fange opp alle brukere, men da kan man tenke ut nye strategier som vil fange opp de andre brukerne og lette på arbeidsmengden til veilederne innenfor de ulike ytelsene.

## **Avslutning**

Gjennom tidene er de helserelaterte ytelsene blitt mer arbeidsrettet, og det er tilført flere krav til både brukeren og forvaltningen for å få brukeren raskere i arbeid. Velferdsstaten står ovenfor store samfunnsøkonomiske utfordringer ved at en så pass stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder mottar ulike stønader. AAP en ytelse og ordning som ser på muligheter fremfor begrensninger, og er i mange tilfeller den siste barrieren mot uføretrygd. Forskningsresultatene viser at tross Regjeringens stadige utbedring av ytelsen, viser det seg at det fremdeles er en stor utfordring å få flere brukere ut i arbeid og mennesker til å ta i bruk sin restarbeidsevne. Det enda for tidlig å si noe om hvordan de siste regelendringene knyttet til AAP har påvirket sannsynligheten for at flere vil komme seg i arbeid. Det vil derfor med tiden bli interessant å følge med hvordan resultater de kan vise til og om forvaltningen når sin målsetting.

I analysen var det noen diskurser som utmerket seg. Disse var organisasjonsdiskursen, ressursdiskursen og brukerdiskursen. Gjennom diskursene fikk vi en mulighet til å følge endringene og utviklingen AAP og arbeidslinja har vært gjennom de siste 30 årene. Når vi tok for oss organisasjonsdiskursen så vi en endring i hvilke organisatoriske forhold som anses å være hensiktsmessig. Den ene endringen er i hvordan velferdsforvaltningen organiseres, og man ser en endring gjennom sammenslåingen av Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten som ble NAV. Et annet forhold er hvordan fokuset har endret seg fra koordinering og samarbeid mellom de tre tidligere etatene, og over til samarbeid innad i NAV. En kritikk av den tidligere ordningen var hvordan brukere ble «kasteballer» i systemet ved at de måtte forholde seg til flere etater. I dagens system kan man spørre seg om brukere av AAP fremdeles må forholde seg til en noe fragmentert velferdsforvaltning. Videre fremkommer det at Regjeringen stadig forsøker å gjøre ytelsen AAP til en bedre tilpasset ytelse for å få flere brukere ut i arbeid, dette gjøres gjennom regel og tiltaksendringer. Likevel viser det seg at det fremdeles er et økende antall mennesker på trygd, noe som går tydelig imot deres overordnede mål om flere i arbeid. Når det kommer til ressursdiskursen fremkommer det tydelig i stortingsmeldingene at det satses på å gi en tett oppfølging til brukere som skal bidra til at flere kan delta aktivt i arbeidslivet. Når man ser på resultatene fra ulike forskningsrapporter har vi lagt merke til at det er gjentakende at brukerne ikke får denne tette oppfølgingen og at veilederne av AAP befinner seg i en presset situasjon, hvor de har ansvar for mange brukere med ulike helseutfordringer. Arbeidslinja kommer tydelig til uttrykk i insentivene som blir tatt i bruk, og viser at Regjeringen satser på arbeidslinja som virkemiddel for å nå målet deres om full sysselsetting. Når det kommer til brukerdiskursen, har vi sett at det har vært en endring hvor det nå stilles strenge krav til brukerens aktivitetsplikt for å motta arbeidsavklaringspenger. Det økte fokuset på selvhjelp, er også framtrødende i stortingsmeldingene hvor de satser på strategier som blant annet kanalstrategien.

Kort oppsummert: Det er tydelig at Regjeringen har et sterkt ønske om å videreføre arbeidslinja gjennom å utvikle ordninger som AAP, og at man skal «yte for å nyte». Det er også tydelig at det er flere utfordringer som ikke er løst og som er til hinder for å nå de målene som er satt.

## Litteraturliste

- Aakvaag, G.C. (2012). *Moderne sosiologisk teori (3. utg.)*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Andreassen T.A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen- Da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid- En grunnbok (65-79)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Berge, T. & Falkum, E. (2014). *Se mulighetene- arbeidsliv og psykisk helse*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bratberg, Ø. (2017). *Tekstanalyse for samfunnsvitere (2.Utg.)*. Cappelen Damm akademisk.
- Briggs, A. (2014). The Welfare State in Historical Perspective. I C. Pierson, F.G. Castles & I.K. Naumann (red.), *The welfare state reader (s. 14-27)*. Cambridge: Polity Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor. (3.utg.)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Esping-Andersen, G. (2014). Three Worlds of Welfare Capitalism. I C. Pierson, F.G. Castles & I.K. Naumann (Red.), *The welfare state reader (3. utg., s. 136-150)*. Cambridge: Polity Press.
- Ellingsen, I.T. & Skjefstad, N.S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid- En grunnbok (s. 97-111)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Esser, I. (2012). Ikke bare for pengene? Arbeidsmotivasjon, pensjonspreferanser og pliktfølelse i forskjellige velferdsstater. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjon og velferdsstaten (s. 47-61)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder (2.Utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Halvorsen, K. (2009) *Sosiale problemer - en sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Halvorsen, K. (2012). Lønnsarbeidet - vår tids sekulære religion. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten (s. 188-198)*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Hansen, H-T, Lundeberg, K.G., & Syltevik, L.J. (2013). Nav -med brukeren i sentrum. En introduksjon. I H-T. Hansen, K.G. Lundeberg & L.J. Syltevik (Red.), *Nav- med brukeren i sentrum?* (s. 11-28). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hatland, A. (2016). Tendenser og utfordringer. I A. Hatland (Red.), *Veivalg i velferdspolitikken* (2. utg., s. 173-184). Bergen: Fagbokforlaget AS.
- Hitching T.R & Veum, A. (2011). Introduksjon. I A. Veum, T.R. Hitching & A.B. Nilsen (Red.), *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse* (s. 11-36). Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Holgersen, G. (2016). *Arbeidsavklaring og trygdeytelser*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Hutchinson, G.S. (2009). *Communitywork in the nordic countries: New trends*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. Utg.). Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Jørgensen, M.W. & Philips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Fredriksberg C: Roskilde Universitetsforlag.
- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- og arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 177-186). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Rugkåsa, M. (2016). Velferdstjenester et gavebytte?. I H. Vike, J. Debesay & H. Haukelien (Red), *Tilbakeblikk på velferdsstaten. Politikk, styring og tjenester* (s. 150-166). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Rytter, K. (2008). Oppfølgings- og tiltaksarbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen - utviklingslinjer 1952-2007. I K. Rytter (Red.), *Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV - Med case fra sosialtjenesten i Sagene* (s. 15-32). Oslo: Kommuneforlaget AS
- Schiefloe, P.M. (2011). *Mennesker og samfunn- innføring i sosiologisk forståelse* (2.utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS.
- Solstad, A. (2018). *Kort om Nav*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 15-27). Oslo: Universitetsforlaget AS.

- Syltevik, L.V. (2013). “Brukeren” i debatten om Nav-reformen. I H-T. Hansen, K.G. Lundberg & L.J. Syltevik (Red.), *Nav- med brukeren i sentrum?* (s.31-47). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitative metoder* (5.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L.I., Tufte P.A. & Jessen J.T. (2012), Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 79-95). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Van Der Wel, K.A. (2012) Den sjenerøse velferdsstaten: heroin, medisin eller vitamin? I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 79-95). Oslo: Universitetsforlaget AS.

## Internettkilder

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008-2009). *Om lov om endringer i folketryktdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/1007ce75e5d249c59e46ab9b38508cf2/no/pdfs/otp200820090004000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>
- Berge, A. (2020, 20. april) *Stadig færre mottar arbeidsavklaringspenger*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/stadig-faerre-mottar-arbeidsavklaringspenger>
- Brustad, S & Hanssen, B.H. (2007). Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategiplan-for-arbeid-og-psyk/id546573/>

- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016) *Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?*. Hentet fra: [https://www.idunn.no/spa/2016/01-02/hvorfor\\_lykkes\\_ikke\\_nav-kontorene\\_med\\_aa\\_jobbe\\_mer\\_arbeidsre](https://www.idunn.no/spa/2016/01-02/hvorfor_lykkes_ikke_nav-kontorene_med_aa_jobbe_mer_arbeidsre)
- Grødem, A.S. & Strand, A.H. (2013). *Velferdsordningene- temanotat*. Hentet fra: <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1253988371537.pdf>
- Haugen, A. (2020, 3. januar). *SSB: Arbeidsledigheten falt til 3,8 prosent i oktober*. Hentet fra: <https://e24.no/norsk-oekonomi/i/kJLL4v/ssb-arbeidsledigheten-falt-til-38-prosent-i-oktober>
- Kann, I.C. & Dokken, T. (2019). *Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 - De fleste til uføretrygd eller jobb*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/flere-har-avsluttet-arbeidsavklaringspenger-etter-regelverksendringene-i-2018-de-fleste-til-uforetrygd-eller-jobb>
- Kann, I.C. & Kristoffersen, P. (2014). *Arbeidsavklaringspenger - Et venterom for uførepensjon?*. *Arbeid og velferd*, 2. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsavklaringspenger-et-venterom-for-uforepensjon>
- Kann, I.C. & Kristoffersen, P. (2015). *Arbeidsavklaringspenger - Helt forskjellig fra forløperne?*. *Arbeid og velferd*, 3. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsavklaringspenger-helt-forskjellig-fra-forloperne>
- Kildal, N. (2006). *Universalisme versus målretting: - De evig tilbakevendende argumenter*. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(1). Hentet fra: [https://www.idunn.no/nsa/2006/01/universalisme\\_versus\\_malretting\\_-\\_de\\_evig\\_tilbakevendende\\_argumenter](https://www.idunn.no/nsa/2006/01/universalisme_versus_malretting_-_de_evig_tilbakevendende_argumenter)
- Langeland, S. & Galaasen, A.M. (2014). *Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/oppfolgingsarbeidet-i-nav-under-lupen-strekker-ressursene-til>

- Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2017). *Nav og ny kanalstrategi - utfordringer ved digitaliseringa*. Hentet fra: [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/2017/nav\\_utfordringer\\_digitalisering.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/tilsynsmelding/2017/nav_utfordringer_digitalisering.pdf)
- Mandal, R., Ofte, H.J., Jensen, C. & Ose, S.O. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?*. Hentet fra: [https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/aap\\_rapport\\_sintef.pdf](https://www.sintef.no/globalassets/sintef-teknologi-og-samfunn/rapporter-sintef-ts/aap_rapport_sintef.pdf)
- NAV. (2019, 2. desember). *Kraftig nedgang i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/kraftig-nedgang-i-antall-mottakere-av-arbeidsavklaringspenger>
- NAV. (2020, 23. april). *Arbeidsavklaringspenger (AAP)*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/person/arbeid/arbeidsavklaringspenger/arbeidsavklaringspenger-aap>
- Normann, T.M. (2019, 5. juli). *Flere unge uføre*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-unge-ufore>
- NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordningen av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3e300bbb0f4a369e9dba41fd54e97d/no/pdfs/nou200420040013000dddpdfs.pdf>
- Riksrevisjonen. (2009). *Riksrevisjonens rapport revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2009-2010/dok1-200910-t2.pdf>
- Riksrevisjonen. (2012). *Riksrevisjonens undersøkelse om effektiv ressursutnyttelse i NAV*. Hentet fra: [https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-om-effektiv-ressursutnyttelse-i-nav/Dokumentbase\\_3\\_10\\_2011\\_2012.pdf/@@inline](https://evalueringsportalen.no/evaluering/riksrevisjonens-undersokelse-om-effektiv-ressursutnyttelse-i-nav/Dokumentbase_3_10_2011_2012.pdf/@@inline)
- Stortinget. (2017, 10. November). *Lovarbeidet*. Hentet fra: <https://stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Lovarbeidet/>

- Stortinget. (2019, 21. Oktober). *Om Regjeringens publikasjoner*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>
- Tuv, N. (2019, 29. august). *Flere over på sosialhjelp etter innstramming i AAP-regler*. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/flere-over-pa-sosialhjelp-etter-innstramming-i-aap-regler>
- Van der Wel, K., Dahl, E & Halvorsen, K. (2012). *Arbeidsinkludering og arbeidsmotivasjon i et komparativt perspektiv*. Hentet fra: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/arbeidsinkludering-og-arbeidsmotivasjon-i-et-komparativt-perspektiv/Sluttrapport%20Arbeidsinkludering%20og%20arbeidsmotivasjon%20i%20et%20komparativt%20perspektiv.pdf/@@inline>
- Viggen, E.D. (2019, 13. mai). *Nye regler for arbeidsavklaringspenger - politikerne stempler oss som snyltere*. Hentet fra: <https://frifagbevegelse.no/nyheter/nye-regler-for-arbeidsavklaringspenger--politikere-stempler-oss-som-snyltere-sier-oda-19-6.158.628536.dd22117f27>
- Øverbye, E. (2018). *Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken?*. Norsk sosiologisk tidsskrift, 2(1). Hentet fra: [https://www.idunn.no/norsk\\_sosiologisk\\_tidsskrift/2018/01/er\\_selektivisme\\_bedre\\_enn\\_universalisme\\_i\\_velferdspolitikke](https://www.idunn.no/norsk_sosiologisk_tidsskrift/2018/01/er_selektivisme_bedre_enn_universalisme_i_velferdspolitikke)
- Åsheim, H. (2018). *Den institusjonelle utholdenheten*. Tidsskrift for velferdsforskning, 21(3). Hentet fra: [https://www.idunn.no/tidsskrift\\_for\\_velferdsforskning/2018/03/den\\_institusjonelle\\_utholdenheten](https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2018/03/den_institusjonelle_utholdenheten)

## Stortingsmeldinger

- Arbeidsdepartementet. (2013). *Flere i arbeid* (Meld. St. 46 (2012-2013)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/26dc321559c24ee8b8779b6c5105ae42/no/pdfs/stm201220130046000dddpdfs.pdf>

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (attføringsmeldingen)* (St.meld. 39 (1991-1992)). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL249>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2007). *Arbeid, velferd og inkludering* (St.meld. 9 (2006-2007)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35077d66b65349118f79ee74beb0ade7/no/pdfs/stm200620070009000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld.St. 33 (2015-2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/8f9e56528fb340eb9f6515cc21ab5119/no/pdfs/stm201520160033000dddpdfs.pdf>
- Sosialdepartementet. (2003). *Tiltaksplan mot fattigdom* (St.meld. 6 (2002-2003)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/0b5bc56347e2456bb5b40c10671b6f79/no/pdfs/stm200220030006000dddpdfs.pdf>
- Sosial- og helsedepartementet. (1995). *Velferdsmeldingen* (St.meld. 35 (1994-1995)). Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443>
- Sosial- og helsedepartementet. (2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (St.meld. 14 (2002-2003)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3d4b2eb10a649c0b73a5707dab0adfe/no/pdfs/stm200220030014000dddpdfs.pdf>