



Masteroppgave

Behovsvurderinger, bakkebyråkrater og mestringsstrategier

Om hvilke mestringsstrategier NAV-ansatte benytter i arbeidet
med behovsvurderinger og hvilke konsekvenser dette kan få

av

Vibeke Strøm

Master i velferdsforvaltning
Avdeling for pedagogikk- og sosialfag
Høgskolen i Lillehammer
Høsten 2015



**Høgskolen
i Lillehammer**

Lillehammer University College • hil.no

SAMMENDRAG

Oppgaven handler om hvilke mestringsstrategier NAV-veilederne benytter i arbeidet med behovsvurderinger og hvilke konsekvenser dette får. Det ble det gjennomført semistrukturerte intervjuer med ti ansatte fra tre forskjellige NAV-kontorer. Respondentenes fortellinger ble sett i sammenheng med retningslinjene for oppfølgingsvedtak (2010), og deretter ble praksisen deres drøftet i lys av bakkebyråkrat-teorien til M. Lipsky (2010). Respondentenes beskrivelser av egen arbeidshverdag, kontorenes organisering og ressursituasjon er i overensstemmelse med Lipskys (2010) definisjon av bakkebyråkrater. Respondentene opplever arbeidsdagene som hektiske, krevende, uforutsigbare og preget av akutte saker. Samtidig opplevde de stor frihet til selv å organisere eget arbeid.

Respondentens praksis kan oppfattes som avvikende fra retningslinjene (2010) når det gjelder hvem får en behovsvurdering, hvilke opplysninger som legges til grunn, hvem foretar behovsvurderingen og det ser ut til at kontorene mangler en felles, enhetlig praksis.

Det er flere sider ved respondentenes arbeidsforholdene får betydning for utvikling av avvikene:

- NAVs mange vage, uklare og dels motstridende målsetninger
- Datasystemenes fastlåste arbeidsrutiner
- Organisering og skillet mellom «de» og «vi»
- Ressursknapphet (tid, personale, tiltaksbudsjett, kompetanse)

Dette stemmer langt på vei overens med de forhold som Lipsky (2010) trekker frem som kjennetegnende for bakkebyråkratens arbeidsforhold.

For å håndtere disse utfordrende arbeidsforholdene, utvikler respondentene ulike mestringsstrategier som har betydning for avvikene. Rasjonering av tjenester favner ulike tiltak for å redusere etterspørsel etter tjenester, mens rutiner utvikles for å effektivisere arbeidet med behovsvurderingene. Avvikene kan også ses på som en mestringsstrategi i seg selv, ved at de bidrar til å forenkle arbeidet og på den måten demper presset og reduserer vanskelige avveininger underveis i arbeidet med behovsvurderingene. Organisasjonskultur kan bidra til å forsterke og begrunne etablert praksis, og sånn sett ses på som en mestringsstrategi.

Den etablerte praksisen fører til at ikke alle sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert eller at vurderingen er basert på et begrenset grunnlag. Begge deler kan føre til at brukerne ikke får tilgang til hensiktsmessige tiltak og dermed får sin stønadsavhengighet forlenget. Mestringsstrategiene kan på kort sikt føre til en lettelse i arbeidsbelastningen for veilederne, men kan på lengre sikt bidra til at brukerne blir lengre i systemet og dermed øker arbeidsbelastningen og presset på veilederne.

Innhold

KAPITTEL 1: INNLEDNING	6
1.1. Bakgrunn, tema og mål med oppgaven	6
1.2. Problemstilling	7
1.3. Oppbygging av oppgaven	8
KAPITTEL 2: KUNNSKAPSSTATUS: HVA VET VI OM...	10
2.1. ...sosialhjelpsmottakere?	10
2.2. ...arbeidsmarkedstiltak?	11
2.3. ...behovs- og arbeidsevnevurderinger?	13
2.4. ...bakkebyråkrater?	15
2.5. Oppsummering	20
KAPITTEL 3: NAV OG NAV-LOVEN § 14A	22
3.1. Historikk	22
3.2. Organisering	23
3.3. NAV-loven § 14a og retningslinjene	25
3.4. Kan vi vite hva som er ønsket praksis på dette området?	31
KAPITTEL 4: BAKKEBYRÅKRATENE	33
4.1. Hva er et bakkebyråkrati?	33
4.2. Hvilke forhold jobber bakkebyråkratene under?	34
4.3. Mestringsstrategier	37
4.3.1. Ulike måter å rasjonere tjenester på	37
4.3.2. Rutiner	39
4.4. Hvordan kan bakkebyråkratene «skape policy»?	41
4.5. Oppsummering	41
KAPITTEL 5: Å VELGE METODE OG RESPONDENTER	42
5.1. Valg av metode	42
5.2. Jakten på respondenter	44
5.3. Intervjuguiden	46
5.4. Gjennomføring av intervjuene	47
5.5. Hvordan analysere respondentenes fortellinger?	48
5.6. Oppsummering	49

KAPITTEL 6: PRESENTASJON AV DATA	50
6.1. Presentasjon av kontorene	50
6.1.1. Likheter og forskjeller mellom kontorene	54
6.2. Hvordan opplever NAV-ansatte sin arbeidshverdag?	55
6.2.1. Oppsummering	60
6.3. Praksis og tanker rundt NAV-loven § 14a	60
6.3.1. Opplæring og kompetanse	61
6.3.2. Hvordan gjøres behovsvurderingen og hva vektlegges?	62
6.3.3. Forskjellsbehandling mellom grupper?	64
6.3.4. Hva tenker respondentene rundt egen praksis?	65
6.3.5. Oppsummering	68
6.5 Hvilke konsekvenser har behovsvurderingen for brukerne?	68
6.6. Oppsummering	70
KAPITTEL 7: LIKHETER OG ULIKHETER I PRAKSIS	72
7.1. Er NAV-veilederne bakkebyråkrater?	72
7.2. Beskrivelse av avvik mellom praksis og retningslinjer	72
7.3. Kan arbeidsforhold og mestringsstrategier forklare avvikene?	74
7.3.1. Vage og/eller motstridende målsetninger	75
7.3.2. Datasystemer	77
7.3.3. Organiseringen ved NAV-kontoret	77
7.3.4. Ressursknapphet	78
7.3.5. Rasjonering av tjenester	81
7.3.6. Rutiner	82
7.3.7. Kan avvikene være en mestringsstrategi i seg selv?	84
7.3.8. Organisasjonskultur som mestringsstrategi	85
7.3.9. Oppsummering	86
7.4. Konsekvenser av mestringsstrategier - politikk i praksis	87
7.5. Oppsummering	90
KAPITTEL 8: OPPSUMMERING OG VEIEN VIDERE	91
8.1. Hovedtrekkene i oppgaven	91
8.2. Veien videre	93
LITTERATURLISTE	95
<u>VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDEN</u>	

Kapittel 1: Innledning

1.1. Bakgrunn, tema og mål med oppgaven

Fra politisk hold er det uttalt at «vår felles arbeidsinnsats er grunnlaget for velferdssamfunnet» (Meld.St. 12 (2012-2013), s. 6). Det er i mange sammenhenger trukket frem at deltakelse i arbeidslivet er viktig for den enkelte, for å kunne bekjempe fattigdom, øke folks levestandard og livskvalitet, samt at det er viktig med høy yrkesdeltakelse for å kunne opprettholde og videreutvikle vårt velferdssamfunn (Se bl.a. St.prp. 46 (2004-2005), Meld. St. 12(2012-2013), Meld. St. 46 (2012-2013) .

Arbeidslinja, med fokus på å få folk fra passivt mottak av stønader til selvforsørgelse gjennom arbeid, har vært dominerende innen velferdspolitikken siden 1990-tallet. Dette gjenspeiles i NAVs målsetning om å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. En av NAVs oppgaver er å bistå brukere til å komme seg tilbake i arbeid, eller ut i arbeid for første gang. Årsgjennomsnittet viser at det var 75 254 personer som var registrert helt arbeidsledige til enhver tid i 2014. Av disse var 19 485 personer arbeidsledige i 4 uker eller kortere, mens 6 870 personer var ledig i mer enn 52 uker. Sammenligner man tallene for 2014 med tidligere år, ser man at det har vært en økning i antall arbeidsledige de siste årene, og man må tilbake til 2005 for å finne et høyere gjennomsnittlig antall arbeidsledige enn det som var tilfelle for 2014 (www.nav.no)¹. Tallene viser at de fleste som registrer seg som arbeidsledige kommer i arbeid i løpet av kort tid, men at det er noen få som er arbeidsledig i mer enn ett år.

Arbeidsledige representerer et bredt spekter av mennesker med ulike behov. De har ulike inntekter, som f.eks. dagpenger, arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad eller økonomisk sosialhjelp, og de har ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. For at hver enkelt skal få riktig bistand til riktig tid må NAV ha gode arbeidsmetoder, tiltak og virkemidler når de skal hjelpe den enkelte over i arbeid. «Behovs- og arbeidsevnevurderingene skal bidra til en målrettet og entydig avklaring mot de virkemidler som er nødvendige for at brukeren skal kunne komme i arbeid» (NOU 2012:6, s. 46).

Jeg valgte behovsvurderinger som tema for oppgaven fordi jeg mener det er viktig å vite noe om hvordan behovsvurderinger blir benyttet i møte med brukerne. Jeg har begrenset oppgaven til å se på bruken av behovsvurderinger i møtet med sosialhjelpsmottakere da det er en gruppe

¹ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Helt+ledige>

som ofte står utenfor arbeidsmarkedet. Samtidig er jeg nysgjerrig på om skillet mellom stat og kommune får noen betydning for måten denne oppgaven blir løst på.

Målet med undersøkelsen er få frem kunnskap om hvordan NAV-loven § 14a praktiseres i møte med sosialhjelpsmottakere, hvordan arbeidspraksis påvirkes av forholdene NAV-veilederne jobber under, hvilke mestringsstrategier de utvikler i forsøket på løse arbeidsoppgavene knyttet til behovsvurderingene og hvilke konsekvenser dette kan få for brukere og veiledere. Jeg er interessert i å undersøke om veilederne har et bevisst forhold til oppfølgingsvedtaket og NAV-loven § 14a og hva de legger til grunn for de prioriteringene de gjør. Det er ikke et mål for denne oppgaven å ta stilling til om behovsvurderinger er den optimale måten å følge opp brukere på, eller om gode behovsvurderinger i seg selv vil øke brukernes arbeidsdeltakelse.

Jeg mener det er viktig å vite noe om hvordan behovsvurderinger praktiseres på NAV-kontorene, siden praksisen har betydning for hvilke tilbud brukeren får når det gjelder arbeidsrettet bistand. Tildeling av arbeidsrettede tiltak (kurs, praksisplass, deltakelse i kvalifiseringsprogrammet m.m.) skal skje på bakgrunn av brukerens behov, og dette behovet skal vurderes gjennom en behovsvurdering etter NAV-loven § 14a. Det er først når vi kjenner praksis på området at vi kan vurdere om denne er slik vi ønsker den skal være eller om det bør gjøres endringer.

Min motivasjon for å se nærmere på behovsvurderinger og hvordan dette arbeidet blir utført av NAV-veiledere har sin opprinnelse i egne arbeidserfaringer. Jeg har jobbet med økonomisk sosialhjelp i perioden 2002 – 2006/2007, og jobber i dag på et NAV-kontor i dag uten at jeg har direkte brukeropfølging. Jeg har ikke jobbet med behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a. Jeg har imidlertid sett flere tilfeller av sosialhjelpsmottakere som ikke har fått en behovsvurdering, eller hvor bruker er vurdert å være i stand til å skaffe arbeid selv uten at jeg har forstått hva som er lagt til grunn for vurderingen. Dette har gjort meg nysgjerrig på hvordan praksis på dette området er på ulike NAV-kontor.

1.2. Problemstilling

Den overordnede problemstillingen er: *Hvilke mestringsstrategier benytter NAV-veiledere i arbeidet med behovsvurderinger og hvilke konsekvenser får dette?* Oppgavens problemstilling vil forsøkes besvart gjennom tre forskningsspørsmål som henger nært sammen, og som samlet vil kunne gi et bilde av hvordan NAV-ansatte praktiserer NAV-loven § 14a når det gjelder

behovsvurderinger, hvorfor de gjør som de gjør og hvilke konsekvenser dette får for brukere og veiledere. De tre spørsmålene er:

- a) *Hvordan opplever NAV-veilederne sin arbeidshverdag?*
- b) *Hvordan praktiseres NAV-loven § 14a i møtet med sosialhjelpsmottakere?*
- c) *Hvilken konsekvenser kan denne praksisen få for brukere og veiledere?*

Delspørsmål a) *Hvordan opplever NAV-ansatte sin arbeidshverdag?* har fokus på de ansattes arbeidsforhold, siden deres opplevelser av disse kan få betydning for hva og hvordan de prioriterer mellom de ulike oppgavene og hvilke mestringsstrategier de tar i bruk.

Delspørsmål b) *Hvordan praktiseres NAV-loven 14a i møte med nye sosialhjelpsmottakere?* har fokus på hva som faktisk blir gjort, og om det at brukeren er sosialhjelpsmottaker får noen betydning i forhold til behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a. Dette delspørsmålet ser også på hvilke mestringsstrategier som kommer til uttrykk gjennom respondentenes beskrivelser av sin arbeidspraksis.

Delspørsmål c) *Hvilken konsekvenser kan denne praksisen få for brukere og veiledere?* handler om hvordan de ansattes praksis påvirker brukernes situasjon og hvilke mulige konsekvenser dette kan få for den videre oppfølgingen og tilbudene brukeren får fra NAV-kontoret. Den vil i forbindelse med dette spørsmålet også bli sett på om, og hvordan, de ansattes praksis påvirker policyen på dette området, og hvilke konsekvenser praksisen kan få for deres eget videre arbeid med sosialhjelpsmottakerne.

1.3. Oppbygging av oppgaven

I kapittel 2 vil jeg se litt på hva som er gjort av tidligere forskning knyttet til sosialhjelpsmottakere, behovs- og arbeidsevnevurderinger og arbeidsmarkedstiltak. Jeg vil også se litt på tidligere forskeres arbeid hvor bakkebyråkrat-perspektivet er benyttet. I kapittel 3 gis en kort oversikt over NAVs historikk og organisering. I tillegg redegjør jeg for innholdet i NAV-loven § 14a og retningslinjene (2010).

Som et teoretisk rammeverk for oppgaven vil jeg ta utgangspunkt i Michael Lipskys teori om bakkebyråkrater. Denne teorien blir presentert i kapittel 4. Et av Lipskys hovedpoeng er at personer som jobber i et hektisk arbeidsmiljø hvor de møter store krav og forventninger fra flere hold utvikler ulike mestringsstrategier for å komme igjennom arbeidsdagen og håndtere

de mange kravene og forventningene. Gjennom ulike mestringsstrategier skapes policy (Lipsky, 2010).

Kapittel 5 handler om hvilke metodevalg jeg har tatt, hvordan jeg fant frem til respondentene og det gis en presentasjon av intervjuguiden. Jeg vil si litt om gjennomføringen av intervjuene og hvordan jeg har gått frem for å sortere og analysere data etter at intervjuene er gjennomført.

Det som kom frem i intervjuene blir presentert i kapittel 6. Viktige tema er organisering av kontorene, respondentenes opplevelse av arbeidshverdagen og beskrivelse av arbeidspraksis knyttet til NAV-loven § 14a. Det vil også bli sett på hvilke tanker respondentene har rundt egen praksis og muligheter de ser for å kunne forbedre denne.

I kapittel 7 vil jeg drøfte respondentens praksis knyttet til NAV-loven § 14a i forhold til de retningslinjene som er gitt, og jeg vil forsøke og forså evt. avvik i lys av Lipskys teori om bakkebyåkrater med vekt på mestringsstrategier. Jeg vil også drøfte hvilke mulige konsekvenser denne praksisen får for brukere og veiledere, og hvordan respondentene gjennom sin praksis skaper ny policy.

Avslutningsvis vil jeg oppsummere hovedtrekkene i oppgaven og se på hvorvidt dette kan overføres til andre kontorer. Jeg vil også si litt om hva som kan være mulig veier å gå fremover. Dette gjøres i kapittel 8.

Kapittel 2: Kunnskapsstatus: Hva vet vi om...

Dette kapitlet har fokus på kunnskapsstatus, eller hva vi vet om sosialhjelpsmottakere, arbeidsmarkedstiltak, behovs- og arbeidsevnevurderinger og bakkebyråkrater. Jeg har valgt å fokusere på nyere forskning som i størst mulig grad kan knyttes opp mot tema for denne oppgaven.

2.1. ...sosialhjelpsmottakere?

Økonomisk sosialhjelp er samfunnets siste økonomiske sikkerhetsnett, og reguleres av sosialtjenesteloven. For å ha rettigheter etter denne loven må man oppfylle inngangsvilkårene. Kort oppsummert handler dette om at man må ha lovlig opphold i Norge, og utenlandske statsborgere må ha en bomessig tilhørighet til landet. Det er et krav om at brukerne (uansett statsborgerskap) oppholder seg i Norge i den perioden de mottar stønad, da sosialhjelp ikke kan tas ut av landet. Inngangsvilkårene følger av sosialtjenesteloven § 2 med tilhørende forskrifter. Når inngangsvilkårene er oppfylt må brukeren oppfylle vilkårene i sosialtjenesteloven § 18 om å være ute av stand til å kunne sørge for eget livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre andre rettigheter gjeldene. Andre rettigheter kan være trygderettigheter, realisering av formue o.l. Retten til sosialhjelp foreligger uavhengig av årsaken til at brukeren ikke er i stand til å forsørge seg selv. Det legges sterke føringer på at arbeidsføre brukere bl.a. må være aktive arbeidssøkere, ta det arbeid som finnes uavhengig av om de er eller mener seg overkvalifisert til arbeidet og ellers bidra til å bedre egen situasjon gjennom å ta imot arbeidsrettede tiltak fra NAV (Hovednr. 35).

Statistisk sentralbyrå (SSB) utga i 2012 analysesamlingen «Sosialhjelp og levekår i Norge». Denne slår fast at litt under halvparten av sosialhjelpsmottakerne har en tilknytning til arbeidsmarkedet, dvs. at de er i arbeid, mottar dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. Litt under halvparten av sosialhjelpsmottakerne står helt uten arbeidsmarkedstilknytning, og av disse har 13 % uføretrygd. Litt under 1/3 av sosialhjelpsmottakerne er yrkesaktive det samme året som de mottar sosialhjelp. Dette tyder på at mange sosialhjelpsmottakere har problemer med å komme inn og bli værende på arbeidsmarkedet selv (SSB, 2012).

Hvert år utgir NAV en rapport om fattigdom og levekår. Herud og Naper (2012) skriver i en rapport om rapport om fattigdom og levekår for 2012 at sosialhjelpsmottakere har dårligere fysisk og psykisk helse enn personer som ikke mottar sosialhjelp, og at langtidsmottakere av sosialhjelp har dårligere helse enn de som har mottatt sosialhjelp i kort tid. Mange sosialhjelpsmottakere har problemer med rusmidler, men dette er mindre utbredt blant de med

innvandrerbakgrunn enn andre sosialhjelpsmottakere. Sosialhjelpsmottakere har mindre sosial kontakt med andre, enten det dreier seg om familie, venner eller naboer. De deltar i mindre grad i ulike organisasjoner og foreninger enn befolkningen for øvrig. Når det gjelder bolig er det kun 16 % som eier egen bolig. Flertallet leier private bolig, noe som gir høye boutgifter. Sosialhjelpsmottakere som gruppe har en anstrengt økonomisk situasjon. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at omtrent halvparten opplever det vanskelig å få endene til å møtes i det daglige, en fjerdedel oppgir at de ikke har råd til kjøtt eller fisk flere dager pr. uke, 80 % har ikke mulighet til å klare en uforutsett utgift på kr. 10 000,-, og 52 % har ikke råd til en ukes ferie borte fra hjemmet i løpet av et år. Barn som lever i familier som mottar økonomisk sosialhjelp deltar i mindre grad enn andre barn i organiserte fritidsaktiviteter, de har oftere dårligere og mer ustabile boforhold og de er mer utsatt for helseproblemer (Herud & Naper, 2012).

Hvor mange som er fattige i Norge varierer etter hvilke mål man har på fattigdom. Uavhengig av målemetode ser man at det er noen grupper som er overrepresentert blant de med lavinntekt; enslig forsørgere, barnerike familier med innvandrerbakgrunn og sosialhjelpsmottakere. De samme gruppene er også overrepresentert når man måler lavinntekt over en treårsperiode (Langeland, Ohrem & Lima, 2014).

I 2013 mottok totalt 120 800 personer/familier økonomisk sosialhjelp i løpet av året. Av disse var 36 % innvandrere og 1 % norskfødte med innvandrerbakgrunn. Av alle som mottok sosialhjelp i løpet av 2013 var det 38 % som mottok sosialhjelp i 6 måneder eller mer det året (Langeland et al., 2014).

2.2. ...arbeidsmarkedstiltak?

NAV råder over en rekke ulike typer av arbeidsmarkedstiltak, og tiltakene kan deles inn i fire hovedgrupper:

- Tidligfasetiltak (Handler ofte om avklaring av personer med nedsatt arbeidsevne.)
- Kurs (Kortvarige opplæringstiltak for arbeidsledige eller personer med nedsatt arbeidsevne.)
- Utdanning (Deltakelse i ordinære utdanningsløp. Brukes i hovedsak på personer med nedsatt arbeidsevne.)
- Arbeidspraksis (Kan inngå i kurs/opplæringstiltak, være selvstendig tiltak i ordinær eller skjermet virksomhet, eller tilbys i kombinasjon med veiledning/tilrettelegging.)

Alle disse gruppene inneholder en rekke forskjellige tiltak og spennvidden i NAVs tiltaksportefølje er stor (NOU 2012:6).

Brofoss-utvalget (NOU2012:6) gjennomførte en litteraturstudie av ulike evalueringer av arbeidsrettede tiltak, både brede evalueringer og evalueringer av enkelte tiltakstyper. Utvalget påpeker at resultatene i evalueringene er sprikende, men at det er en tendens til at de tiltakene som er nærmest ordinært arbeidsliv har best effekt når målet er å få brukeren over i arbeid. Det er også avgjørende at innelåsingsmekanismene blir mest mulig redusert, særlig når det gjelder brukere som er nært arbeidsmarkedet, samt å sikre god kvalitet på gjennomføring av tiltakene. Det trekkes frem at samme type tiltak kan få ulike effekter for brukerne, og at det er viktig med gode avklaringer av brukerne før tiltak settes i gang (NOU 2012:6).

Det er flere forskere som har tatt for seg ulike brukergruppers deltakelse, opplevelser eller utbytte av ulike arbeidsmarkedstiltak. Sandbæk og Djuve (2012) har i Fafo-rapporten «Fortellinger om motivasjon» sett på hvilke faktorer som kan bidra til å øke innvandreres overgang fra AMO-kurs til arbeid. Suksessfaktorer som blir trukket frem er viktigheten av å sikre at kursinnholdet er tilpasset mulighetene i arbeidsmarkedet, at det er god kvalitet på opplæringen og at denne er relevant for fremtidige arbeidsoppgaver, at deltakerne blir koblet mot arbeidsgivere og helst mot arbeidsgivere som ønsker å rekruttere flere ansatte. NAV-ansatte, tiltaksarrangører og arbeidsgivere legger (for) stor vekt på deltakernes motivasjon, og kan på den måten individualisere barrierer som egentlig bør løses på systemnivå. Slike barrierer er bl.a. dårlig matching mellom bruker og tiltak, dårlig kommunikasjon mellom NAV, kursarrangør og arbeidsgiver og at NAV-veilederne har for mange brukere til at det mulig å gi tett oppfølging. (Sandbæk & Djuve, 2012) Djuve og Tronstad (2011) og Friberg og Elgvin (2014) tar opp at NAV-veiledere synes det er vanskelig å finne egnede kurs for innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn og som har begrensede norskkunnskaper. Djuve og Tronstad (2011) forteller at praksisplasser ofte blir benyttet som et virkemiddel for norskpraktisering, samt gi brukerne bedre kunnskap om de krav som stilles i det norske arbeidslivet. Friberg og Elgvin (2014) la vekt på at en særlig utfordring i arbeidet med å finne hensiktsmessige tiltak for somaliske brukere er at en stor del av dem mangler helt grunnleggende ferdigheter som lese, skrive eller regne. Mange somaliske brukere har ikke fullført grunnskoleutdanning. Pga. et skarpt skille mellom utdanning (som er kommunenes ansvar) og arbeidsmarkedstiltak (som er NAVs ansvar) har ikke NAV kurstilbud som omfatter norskopplæring eller opplæring i andre grunnleggende ferdigheter.

Det er også andre forhold som påvirker NAV-veiledernes valg av tiltak. Djuve og Tronstad (2011) trekker frem at NAV-veilederne i stor grad vektlegger brukermedvirkning, brukernes egne ønsker og norskkunnskaper når det gjelder innsøk på kurs. Det legges mindre vekt på brukerens arbeidserfaring, kompetanse og tidligere kursdeltakelse, noe som kan føre til at kvalifiseringsløpene blir mindre målrettede og dårligere tilpasset brukerens forutsetninger og arbeidsmarkedets behov. Fossetøl, Børing og Skarpaas (2012) har sett på hvordan NAV bruker avklarings- og oppfølgingstiltak fra eksterne bedrifter. Det kommer frem at det bl.a. er normer for hvilke brukere som skal henvises til de ulike tiltakstypene, men at NAVs henvisningspraksis ikke nødvendigvis tar hensyn til dette når de henviser brukerne. Ved at NAV-fylke er tydelig på at de ønsker at de rimeligste tiltaksplassene benyttes først, legger de føringer for NAV-kontorets henvisningspraksis. Videre er det «en rekke andre vurderinger enn dem som kan knyttes til individenes behovs- og arbeidsevne, ligger bak lokalkontorenes tildelingspraksis» (Fossetøl et al., 2012, s. 27-28). Noe av det som ser ut til å få betydning for tildeling av plass i tiltak kan knyttes til at skjermede tiltak benyttes først, at veilederne ved NAV-kontorene ikke har kapasitet til å gjøre gode behovs- og arbeidsevnevurderinger, mangler kunnskap om tiltakene, eller at tiltak benyttes for at veilederne ved NAV-kontoret kan «kvitte seg» med brukerne.

Friberg og Elgvin (2014) så på de somaliske brukernes erfaringer med NAVs tiltak. De somaliske brukerne hadde bred erfaring med NAVs ulike tiltak, og de var mest negativ til praksisplasser og mest positiv til norskopplæring og andre utdanningsorienterte tiltak. Mange hadde vært igjennom flere av NAVs kortvarige kurs og de vurderte disse som lite relevant da det ikke ga de kvalifikasjoner som kunne brukes. Aktivitetskravene, kombinert med erfaringer knyttet til nederlag og utilstrekkelighet i møtet med arbeidsmarkedet, ble av mange opplevd som en vedvarende ydmykelse. Mange opplevde at det lå en indirekte anklage og mistillit fra NAVs side i de endeløse spørsmålene og kravene som ble stilt. Opplevelsen av å bli tvunget inn i en endeløs rekke av ulike tiltak, kurs og praksisplasser bidrar til en følelse av maktesløshet og ydmykelse.

2.3. ...behovs- og arbeidsevnevurderinger?

Som påpekt ovenfor kan det være vanskelig å finne egnede tiltak til brukerne, og NAVs henvisninger kan påvirkes av mange ulike forhold. Det er, så vidt jeg kjenner til, ikke tidligere gjort noen undersøkelser som direkte handler om hvordan behovsvurderinger NAV-loven § 14a praktiseres i møtet med sosialhjelpsmottakere eller andre brukergrupper. Det nærmest jeg

har funnet er Proba samfunnsanalyse sine undersøkelser knyttet til bruken av arbeidsevnevurderinger de tre første årene etter at NAV-loven § 14a trådte i kraft, hvor også behovsvurderinger blir nevnt.

I den første evalueringsrapporten «Arbeidsevnevurdering i NAV» (Proba samfunnsanalyse, 2011) er noen av hovedkonklusjonene at de mener metoden er egnet til å målrette innsatsen og sikre brukervedvirkning. Videre trekkes det frem som en av hovedkonklusjonene at «praksis i NAV-kontorene er svært varierende, både mellom kontorer, for ulike grupper brukere, samt mellom veiledere ved ett og samme kontor» og at «det er til dels dårlig kvalitet og systematikk i kartleggingsarbeidet (behovsvurderinger) forut for at brukere blir henvist til arbeidsevnevurderinger» (Proba samfunnsanalyse, 2011, s. 2).

Undersøkelsene viste at mange brukere fikk en arbeids-evnevurdering uten at det var gjort en kartlegging i forkant og/eller at behovsvurderingen var dårlig begrunnet og dokumentert. I 2011 svarte under halvparten (41 %) av veilederne at det forelå en skriftlig behovsvurdering eller kartlegging i den siste arbeidsevnevurderingen de hadde gjennomført. I 2012 var andelen behovsvurderinger økt til 51 % (Proba samfunnsanalyse 2011, 2012). Dette innebærer at det fortsatt mangler behovsvurdering/kartlegging i nær halvparten av de sakene hvor det skal gjøres en arbeidsevnevurdering. Veilederne ble videre spurt om behovsvurderingen/kartleggingen hadde vært nyttig. Her finner man en reduksjon fra 2011 hvor 42 % av veilederne fant behovsvurderingen nyttig, til 2012 hvor kun 36 % av veilederne svarte det samme (Proba samfunnsanalyse 2011, 2012). Rapportene sier ikke hva som er årsakene til at veilederne opplever at nytten av behovsvurderingene synker, samtidig som antall behovsvurderinger øker.

Proba samfunnsanalyse (2011) kom frem til at det var små endringer i NAVs arbeidsmåter sett i forhold til hva man kunne forvente med innføringen av en ny og såpass omfattende arbeidsmetodikk som behovs- og arbeidsevnevurderingene legger opp til. De fant flere mulige årsaker til dette, og delte årsaksfaktorene inn i tre grupper:

1. Manglende bevissthet om og forståelse for den nye arbeidsmetodikken for brukeroppfølgning og hvilke endringer av arbeidsmåter den krever. Usikkerhet og manglende kompetanse knyttet til hva en god (nok) arbeidsevnevurdering er og hvordan dette skal gjøres i praksis hører også med her.

2. Det er for sterk kopling mellom arbeidsevnevurderinger og søknad om ytelser. I dette ligger det bl.a. at veiledere og brukere oppfattet at hovedmålet med arbeidsevnevurderingen er å sikre at det kan innvilges en ytelse.
3. Knappe ressurser, og særlig knappe personalressurser. Å gjennomføre en arbeidsevnevurdering med den grad av brukerinvolvering som det legges opp til er tidkrevende, og vanskelig gjennomførbart når kontoret er utsatt for nedbemanning eller bare generelt har for få ressurser til rådighet.

2.4. ...bakkebyråkrater?

Bakkebyråkrater, grasrotbyråkrater, førstelinjearbeidere... dette er bare noen av de ordene som blir brukt når offentlig ansatte som jobber nært befolkningen blir omtalt. Jeg vil her se på hvordan andre forskere har benyttet Lipskys bakkebyråkrat-teori for å belyse sider ved offentlig ansattes arbeid.

Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner

Det er mulig å lære mye om NAV-veilederes handlinger og mestringsstrategier ved å undersøke brukernes erfaringer og opplevelser i møtet med NAV. Lundberg og Syltevik (2013) har sett på hvordan brukerne opplevde NAV i reformperioden og hvilke relasjoner som etableres mellom brukere og veiledere. De bruker Lipskys bakkebyråkrat-teori, med fokus på ansattes mulighet for skjønnsutøvelse og det asymmetriske maktforholdet, som utgangspunkt for sin analyse. Analysen bygger på intervjuer gjort med NAVs brukere, og informantene fortalte om opplevelser preget av NAVs «komplekse organisering, byråkrati og ustabile relasjoner.» (Lundberg & Syltevik, 2013).

Brukerne opplever at NAV er et lite tilgjengelig byråkrati, og gjennom sin kontakt med NAV lærer de hvordan organisasjonen fungerer. Brukerne legger vekt på:

- NAV bruker et vanskelig, byråkratisk språk
- Det fokuseres på søknader og vedtak; papirer og dokumenter er viktige og manglende dokumenter kan få avgjørende betydning
- Det er regler, rutiner og formaliserte måter å gjøre ting på
- Brukerne får informasjon om klageadgang fremfor at feil rettes
- Regelverket er komplekst, og passer man ikke inn faller man ut

Sett i lys av bakkebyråkrat-teorien kan NAV-veilederne ses på som de som skal «hjelp folk til å omdanne sin situasjon til en sak» (Lundberg & Syltevik, 2013 s. 27), og det byråkratiske

språket kan bidra til denne omdannelsen. Som en følge av at forvaltningsenhetene ble opprettet ble NAV-veiledernes rom for skjønnsutøvelse, betydningen av følelser og individuelle forhold redusert. Brukere ønsker å snakke med NAV-veilederne for å fremme sine interesser, og de blir frustrert når de ikke får tak i sin veileder. Lundberg og Syltevik (2013, s. 27-28) beskrev dette på følgende måte:

I en situasjon med mange henvendelser og få ressurser vil nettopp det å begrense tilgang, ansvar og creaming (hjelp de som lettest kan hjelpes) være aktuelle mekanismer for å håndtere situasjonen. (...) Fra NAVs side er dette en effektiv strategi, mens det for brukernes perspektiv betyr at de opplever å kjempe mot «systemet»

Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse

Lundberg (2013) har sett på hvordan brukerne, på bakgrunn av NAV-veiledernes rutiner, arbeidsmetoder m.m. lærer «klientrollen». Ved å se på brukernes erfaringer kan få innblikk i hvilke læringsprosesser og strategier brukerne utvikler i møtet med systemet og dets representanter. Brukerne lærer sin rolle gjennom samhandling med NAV. Det er flere forhold som påvirker denne læringsprosessen:

- a) *Standardisert oppfølging og fragmentert saksbehandling.* Dette omfatter bl.a. krav om innsending av meldekort, dårlig kommunikasjon mellom NAV-kontoret og forvaltningsenhetene, bruk av IKT og deltakelse på Jobbklubb for arbeidssøkere.
- b) *Saksbehandlerbytter.* Hyppige skifte av saksbehandlere kan føre til at brukerne, i tillegg til belastningen med stadig å måtte fortelle om egen situasjon, også opplever forsinkelser i saksgangen, mangel på kontinuitet i oppfølgingen og i noen tilfeller får ulik eller motstridende informasjon om f.eks. rutiner, rettigheter/plikter eller tilgjengelige tjenester. Ulik skjønnsutøvelse blir synligere for brukeren ved hyppige saksbehandlerbytter.
- c) *Kommunikasjonen mellom NAV og dets brukere er viktig for å realisere mål om brukermedvirkning og tjenester basert på individuelle behov.* Språk, både skriftlig og muntlig, er viktig og et byråkratisk, teknisk språk svekker kommunikasjonen. Veiledernes språkbruk kan ses som en måte å omdanne brukere til saker på.

(Lundberg, 2013)

Brukerne utvikler ulike måter å forholde seg til NAV-systemet på. Noen blir systemtro, og gjør det de opplever at systemet forventer av dem. Andre uttrykker sin misnøye på ulike måter, f.eks. gjennom media, formelle klageordninger, være pågående og «masete», sette seg inn i regelverk og prosedyrer eller ved å innta en byråkratisk rolle og selv ta notater, kreve

dokumentasjon på at papirer/søknader er levert inn o.l. Ved å se på brukernes erfaringer med NAV kan man få øye på mange av de spenningene som ligger mellom målsetninger og organisering, og mellom brukernes behov og forventninger og hva som er realistisk gjennomførbart innenfor rammene NAV opererer (Lundberg, 2013).

Når aktivering blir ydmykelse

Friberg og Elgvin (2014) har i rapporten *Når aktivering blir ydmykelse* undersøkt møtet mellom somaliske brukere og NAV-veiledere. Det pekes på to dilemmaer i NAVs velferdsproduksjon:

- Individuell tilpasning vs. standardisering
- Forsterket aktiveringslinje vs. økt brukermedvirkning.

Individuell tilpasning vs. standardisering handler om å finne ut hvor mange individuelle tilpasninger kan gjøres før det kan føre til urettmessig forskjellsbehandling, og hvor standardisert kan tjenestene bli før ingen får hensiktsmessige tjenester. Forsterket aktiveringslinje vs. økt brukermedvirkning handler om hvorvidt det er mulig å forene kravene om økt aktivitet og samtidig øke brukermedvirkningen. Rapporten ser på hva som ligger i begrepet ydmykende, og på sammenhengen mellom ydmykelse og tiltak (Friberg & Elgvin, 2014).

De somaliske brukernes opplevelser av møtet med NAV kan oppsummeres med at de har lav byråkratisk kompetanse. Dette kommer til uttrykk ved at de ikke forstår NAVs kompliserte skjemaer, begrunnelsene i vedtakene knyttet til avslag og vilkår eller henvisningene til lover og paragrafer. De opplever hyppige saksbehandlerbytter som vanskelig, og de er vant til muntlig kommunikasjon. Mange somaliske brukere har begrensede norskkunnskaper, både muntlig og skriftlig, i tillegg til liten digital kompetanse. Dette fører til at de har problemer med å formidle sine behov muntlig uten tolk, og mange opplever at terskelen for å få bistand har økt i takt med innføring av elektronisk kommunikasjon og selvbetjeningsløsninger www.nav.no. Pga. liten byråkratisk kompetanse tror mange at utfallet av deres søknader først og fremst hviler på saksbehandlerens personlige og moralske vurderinger av hvorvidt søkeren er en «verdige» trengende (Friberg & Elgvin, 2014).

NAV-veilederne opplever at språk og kommunikasjon er et stort problem, bl.a. pga. mangel på tolker, samtidig som skriftlig informasjon virker dårlig for somaliske brukere. Disse henter i stor grad informasjon fra andre somaliere, noe som ofte fører til misforståelser. NAVs

byråkratiske skjønn synes å være vanskelig å forstå, og brukerne oppfatter det ofte som forskjellsbehandling. Mange av NAV-veilederne trakk frem at de byråkratiske rammene de jobber under bidrar til å vanskeliggjøre relasjonene til brukere, og at dette slår særlig dårlig ut for somaliske brukere. De la vekt på at mangel på tid, tidspress og manglende kontinuitet var ødeleggende for relasjonen. Også brukerkontakt, målstyring, politiske føringer, redusert rom for skjønnsutøvelse og mangel på egnede tiltak for denne målgruppen ble trukket frem som viktig (Friberg & Elgvin, 2014).

Friberg og Elgvin (2014) benytter Lipskys teori om bakkebyråkrater i drøftingen av dilemmaet om individuell tilpasning eller standardisering. Det fokuseres på hvilke utfordringer bakkebyråkratene kan oppleve når de har et stort skjønnsmessig handlingsrom og samtidig mangler gode verktøy og rutiner, samt at disse utfordringene forsterkes av vage eller ambisiøse mål. Det legges videre vekt på at dette store handlingsrommet i kombinasjon med vanskelige arbeidsforhold gir større rom for en utilsiktet praksis når bakkebyråkratene forsøker å mestre sin vanskelige arbeidshverdag. Faren for å ydmyke brukeren eller å utøve urettmessig forskjellsbehandling av brukere henger nært sammen med hvorvidt velferdsstatens virkemidler fungerer etter hensikten.

NAV-veilederes frustrasjon når det gjelder muligheter til å utøve skjønn kan knyttes forventningen om at den enkelte veileder skal utvise godt skjønn og finne tilpassede løsninger til brukerne, samtidig som det er mange byråkratiske føringer som hindrer NAV-veilederne i å tilby det de mener er fornuftige løsninger for brukerne. Flere av NAV-veilederne uttrykte at det var vanskelig å finne gode løsninger for somaliske brukere, siden deres behov er store og sammensatte (Friberg & Elgvin, 2014).

Hvilke holdninger og ideer som faktisk møter brukerne i form av hjelp, forventninger og krav formes i stor grad av bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse. Bakkebyråkratenes skjønn vil ofte være preget av den enkelte bakkebyråkrats ideologiske ståsted. Dette ståstedet kan både virkes av og påvirke den lokale kulturen på bakkebyråkratens arbeidsplass. Ulikheter i ideologi og praksis mellom de ulike delene av NAVs store organisasjon kan undergrave prinsippet om likebehandling (Friberg & Elgvin, 2014).

Friberg og Elgvin (2014) viser til at mens Lipsky (1980) legger vekt på hvordan praktisk politikktvikling blir til gjennom bakkebyråkratiets utøvelse av skjønn i møtet med brukerne,

er deres informanter opptatt av å legge vekt på at de byråkratiske føringene, målstyringsverktøyene og det sterke skillet mellom grunnopplæring og arbeidsrettede tiltak gjør det vanskelig å utvise godt faglig skjønn og finne frem til gode løsninger for de somaliske brukerne. NAV-veilederne legger vekt på at det stadig kommer byråkratiske hindringer som gjør at de ikke kan sikre brukerne økonomiske ytelser mens brukerne deltar i grunnleggende opplæring, noe som fører til at brukerne blir presset inn i en endeløs rekke av arbeidsrettede tiltak som hverken brukerne eller NAV-veilederne har tro på at vil føre brukerne ut i arbeid. Denne endeløse rekken av tiltak som ikke virker har en sterk negativ effekt på brukernes motivasjon og selvfølelse, noe som også påvirker NAV-veilederne.

Utfordringer i velferdsstatens yrker – slik nyutdannede profesjonsutøvere ser det

Damsgaard og Eide (2012) tar opp noen av de utfordringene nyutdannede profesjonsutøvere opplever. De fokuserer på tre områder:

- 1) Mangel på tid og ressurser
- 2) Dårlige samvittighet og privatisert nederlag
- 3) Galgenhumor og krenking

Temaer som gikk igjen hos informantene var:

- mangel på tid og ressurser til å utføre oppgavene de var satt til å løse
- frustrasjon knyttet til krysspresset mellom profesjonalitet og kommunale begrensninger
- etiske dilemmaer og verdikonflikter som oppstår når profesjonskravene må vike for krav om effektivitet

Informantene var særlig opptatt av mangel på tid og ressurser. De så på denne mangelen som en systemfeil, og at rammebetingelsene for jobben er problemet. Dette fører til at ansvaret for å yte kvalitativt gode tjenester og utfordringene knyttet til at dette ikke lar seg gjøre, blir delegert til bakkebyråkratene.

Det bildet informantene tegner av utfordringer som er felles på tvers av profesjonene, kan forstås som kjennetegn på bakkebyråkratiet. De beskriver situasjoner der verdighet kolliderer med krav om effektivitet, der blikket for den enkelte forsvinner i byråkrati, rutiner og arbeidsmengde og der brukernes, pasientenes og elevenes beste ofte må vike for økonomiske hensyn og byråkratiske krav. (Damsgaard & Eide, 2012, s. 77)

Mangelen på tid og ressurser danner grunnlag for en følelse av utilstrekkelighet, dårlig samvittighet og privatiserte nederlag, noe som kan føre til frustrasjon. For å håndtere dette kan galgenhumor bli tatt i bruk. Dersom galgenhumoren utvikler seg til krenkende omtale av brukerne, kommer det i konflikt med bakkebyråkratenes profesjonskrav, noe som skaper ny følelse av utilstrekkelighet. «Galgenhumoren, som i utgangspunktet fremstår som en måte å mestre på, kan dermed skape økt frustrasjon, legge sten til byrden og bli et nytt problem for yrkesutøverne.» (Damsgaard & Eide, 2012, s. 78).

2.5. Oppsummering

Dette kapittelet har hatt fokus på å presentere noe av hva vi allerede vet om fire sentrale tema for denne oppgaven: Sosialhjelpsmottakere, arbeidsmarkedstiltak, behovs- og arbeidsevnevurderinger og bakkebyråkrater.

Sosialhjelpsmottakere forventes å være aktive i forhold til å finne arbeid, ved egen innsats eller deltakelse i arbeidsrettede tiltak jfr. Hovednr. 35. En stor andel av sosialhjelpsmottakere har problemer med å komme inn og bli værende i arbeidsmarkedet (SSB, 2012). Som gruppe har sosialhjelpsmottakerne dårligere helse enn befolkningen ellers, noe som særlig rammer langtidsmottakere. Videre har mange en svært anstrengt økonomisk situasjon (Herud & Naper, 2012).

Arbeidsmarkedstiltak spenner over et bredt spekter av tiltak, fra enkle tiltak som jobbsøkerkurs til ulike former for kurs, arbeidspraksis og utdanning. Det ser ut til at tiltak som er nært koblet mot arbeidsmarkedet har bedre effekt på brukerne (Sandbæk & Djuve (2012), NOU 2012:6). Mange henvisninger til tiltak er preget av dårlig kvalitet, hvor brukernes ønsker fremfor behov blir tillagt vekt. Det kan også være vanskelig å finne egnede tiltak for ikke-vestlige innvandrere med dårlige norskkunnskaper (Sandbæk & Djuve (2011), Friberg og Elgvin (2014).

Behovsvurderinger er det forsket lite på, men Proba samfunnsanalyse (2011, 2012) har i to rapporter sett på arbeidsevnevurderinger i NAV, hvor også behovsvurderinger har fått litt oppmerksomhet. Proba samfunnsanalyse (2011) kom frem til at det er store variasjoner mellom kontorer og ansatte ved samme kontor når det gjelder arbeidet med behovs- og arbeidsevnevurderinger. Mangel på kompetanse og forståelse for arbeidsmetodikken, nær kopling mellom vurdering og ytelse og knappe ressurser er viktige årsaker til variasjonene.

Bakkebyråkrater, deres arbeidsforhold og mestringsstrategier kan belyses på ulike måter. Lundberg og Syltevik har benyttet bakkebyråkrat-teorien for å forstå brukernes opplevelser i møtet med NAV (Lundberg og Syltevik (2013), Lundberg (2013). Friberg og Elgvin (2014) har sett på bakkebyråkratenes møte med somaliske brukere, og drøfter dilemmaet mellom individuell tilpasning vs. standardisering av tjenester i lys av Lipskys bakkebyråkrat-teori, med et særlig fokus på skjønnsutøvelse og holdninger. Friberg og Elgvin (2014) har også vært innom brukernes opplevelser av tiltaksbruken. Damsgaard og Eide (2012) ser på hvilke utfordringer nyutdannede profesjonsutøvere møter, med fokus på ressursmangel, dårlig samvittighet og privatiserte nederlag.

Kapittel 3: NAV og NAV-loven § 14a

I dette kapittelet vil jeg si litt om historikken og organiseringen av NAV og NAV-kontorene, samt redegjøre for NAV-loven § 14a og de tilhørende retningslinjene. Avslutningsvis vil jeg komme kort inn på hva vi kan vite om den ønskede policyen knyttet til behovsvurderingene.

3.1. Historikk

Starten på NAV-reformen kom høsten 2001, da Regjeringen foreslo å utrede muligheten for en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten, bl.a. for å løse problemet med kasteballproblematikken (at brukere ble sendt mellom ulike etater uten å få nødvendig bistand). I desember 2002 kom St.meld. nr. 14 (2002-2003) om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Meldingen foreslo å ha to statlige etater, en med ansvar for pensjonsordningene og en med ansvar for ytelser og tjenester til personer med behov for hjelp til inntektssikring og arbeidsrettede tiltak. Etatene skulle ha felles førstelinjetjeneste med kommunen. Stortinget mente dette ikke ville løse kasteballproblematikken, og høsten 2003 fikk et utvalg i oppgave å utrede ulike organisasjonsmodeller. Utvalgets innstilling kom i NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning (www.regjeringen.no)².

Etter en høringsrunde la Regjeringen frem forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning i St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Målene for arbeids- og velferdsforvaltningen var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, gjøre tjenestene enklere og bedre tilpasset brukerne og få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det ble vektlagt at en felles førstelinje ville bedre mulighetene for å gi brukerne en arbeidsrettet, individuell oppfølging og en helhetlig vurdering knyttet til bruk av tiltak (St.prp.nr 46 (2004-2005)).

En ny arbeids- og velferdsforvaltning ble vedtatt våren 2005. Trygdeetaten og Aetat skulle slås sammen til en etat. På lokalt plan skulle arbeids- og velferdsforvaltningen også omfatte kommunale tjenester knyttet til økonomisk sosialhjelp og gjeldsrådgivning. De lokale NAV-kontorene skulle fungere som brukernes fysiske kontaktpunkt inn til alle de statlige tjenestene og de kommunale tjenestene som ble lagt til NAV-kontoret.

De første NAV-kontorene ble etablert i 2006, og deretter åpnet nye NAV-kontorer hvert år frem til det siste NAV-kontoret åpnet i 2010. Det var da åpnet til sammen 456 lokalkontorer

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

(www.nav.no)³. Det er store variasjoner mellom NAV-kontorene når det gjelder størrelse og innhold. Kommunene har stor frihet til å inngå lokale avtaler med staten når det gjelder hvilke tjenester som skal inngå i NAV-kontoret. Størrelsen på NAV-kontorene påvirkes av antall innbyggere kontoret skal betjene og hvilke kommunale tjenester som er lagt til NAV-kontoret. Antall ansatte ved NAV-kontorene varierer fra under 5 ansatte til over 100 ansatte (Andreassen og Fossetøl, 2011).

3.2. Organisering

NAV forvalter anslagsvis 1/3 av statsbudsjettet gjennom ulike trygde- og pensjonsordninger, arbeidsvirkemidler og stønader. I NAV-sammenheng går det viktige skiller mellom det som er arbeids- og velferdsetaten, som er den statlige delen av NAV, og arbeids- og velferdsforvaltningen som er de mange lokale NAV-kontorene hvor også kommunene inngår (www.nav.no).

Arbeids- og velferdsetaten har en lang rekke spesialenheter som tar mye av saksbehandlingen knyttet til ulike økonomiske stønadsordninger, i tillegg til andre oppgaver som utbetaling av stønader, innkreving av for mye utbetalt stønad, barnebidrag o.l. (www.nav.no).

NAV-kontoret skal være «døren inn» til de statlige tjenestene uavhengig av om krav om stønad skal avgjøres lokalt eller i en spesialenhet. NAV-loven § 13 sier at NAV-kontoret skal tilby de tjenester som følger av sosialtjenesteloven, og at det er ellers opp til arbeids- og velferdsetaten og kommunen å avtale hvilke andre kommunale tjenester som skal inngå i NAV-kontoret. Sosialtjenesteloven regulerer bl.a. økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, økonomisk rådgivning og råd og veiledning. Andre tjenester kommunen kan legge til NAV-kontoret er f.eks. tjenester til rusavhengige eller nyankomne flyktninger.

Utenfor det enkelte NAV-kontor er det to styringslinjer. På statlig side finner man fylkeskontoret, og over der Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV-loven §§ 2 og 5). På kommunal side er det noe større variasjon, avhengig av hvordan kommunen er organisert. I de fleste kommuner er det en administrativ ledelse i kommunen som er overordnet kommunens ulike tjenester, herunder kommunens tjenester i NAV. Fylkesmannen er tilsyns- og klageinstans for kommunale tjenester, jf. Sosialtjenesteloven §§ 9, 47 og 48.

³ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Organisering+av+NAV>

I de fleste NAV-kontorene er det en leder som har ansvar for hele kontoret og som forholder seg til de to ulike styringslinjene. Det er noen NAV-kontorer, hovedsakelig i de store byene, som har todelt ledelse. De har da en statlig ansatt leder og en kommunalt ansatt leder som har ansvar for hver sin del av virksomheten, og forholder seg til hver sin styringslinje.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utgitt en veileder for organisering og videreutvikling av NAV-kontorene. Veilederen inneholder anbefalinger knyttet til organisering av NAV-kontoret og hvordan funksjoner og oppgaver kan plasseres og løses på kontoret. Veilederen tar utgangspunkt i at alle NAV-kontor har en grunnmodell hvor NAV-kontorets oppgaver deles inn i fire områder: Publikumsnett, Oppfølging, Tjenester for arbeidsgivere (inkl. oppfølging av sykemeldte med arbeidsgiver) og støttefunksjoner (post, telefoni o.l.). Publikumsnett har bl.a. ansvar for informasjon, råd og veiledning til brukere samt behovsvurderinger. Oppfølging har ansvar for brukere med litt større behov og arbeidsevnevurderingene. Tjenester til arbeidsgivere og annet markedsarbeid gjøres på tvers av Publikumsnett og Oppfølging, mens støttetjenester er felles for hele kontoret. Grensen mellom hva slags oppgaver som legges til hhv. publikumsnett og oppfølgings-avdelingen vil variere fra kontor til kontor (Andreassen og Fossetøl, 2011). Med utgangspunkt i grunnmodellen, skisserer veilederen litt ulike oppgaveløsninger for ulike kontorstørrelser. Det skilles mellom små kontorer (10 eller færre ansatte), mellomstore kontorer (11-40 ansatte) og store kontorer (over 40 ansatte). Det legges opp til at store kontorer i hovedsak må løse alle oppgaver innad i eget kontor, mens små kontorer i større grad skal kunne samarbeide med andre nabo-kontorer og med fylkeskontoret for å få løst alle sine oppgaver. De små kontorene må ha økt fokus på en generalist-tilnærming sammenlignet med de store kontorene som kan legge mer til rette for intern spesialisering. De mellomstore kontorene må foreta sine valg og prioriteringer mellom de to ytterpunktene som de små og de store kontorene utgjør.

NAV-kontorene står ganske fritt til å fordele ansvar for brukerne. I starten av NAV-reformen var det ønskelig at alle ansatte skulle kunne alt, og være generalister som tok hånd om alle brukerens ulike behov for tjenester og stønader. Dette ble etter hvert endret slik at det nå er mer fokus på at kontoret samlet skal ha god kunnskap om alle NAVs tjenesteområder, men at alle ansatte ikke trenger å kunne alt (Andreassen og Fossetøl, 2011). Den interne fordelingen av ansvar for ulike oppgaver og brukere vil ha nær sammenheng med hvor mange ansatte det er ved kontoret.

3.3. NAV-loven § 14a og retningslinjene

NAV-lovens formål er «å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov» basert på en helhetlig og samordnet bruk av de lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen, jf. NAV-loven § 1. NAV-loven omfatter bl.a. arbeids- og velferdsetatens hovedoppgaver, samarbeid med sosialtjenesten, brukermedvirkning og taushetsplikt. Selv om NAV-loven legger vekt på at tjenestetilbudet til brukerne skal samordnes og tilpasses både den enkelte og samfunnets behov, ble det i 2006 ikke gitt noen føringer på hvordan dette skal gjøres.

I 2006-2007 kom Stortingsmelding nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering. Meldingen har fokus på de virkemidler NAV har til rådighet for personer som trenger bistand for å komme ut i arbeid, samt forslag fra Regjeringen til «å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidsmarkedet» (St.meld.nr. 9 (2006-2007), s. 14). Det blir bl.a. vektlagt behovet for nye måter å jobbe på i forhold til brukerne, herunder behov for at det foretas en rask og helhetlig avklaring av behov og tiltak, at tjenester ses i sammenheng, oppfølging tilpasses den enkeltes behov og rask saksbehandling. Det trekkes frem at en bred arbeidsevnevurdering basert på tverrfaglig samarbeid vil være et sentralt grunnlag for den videre oppfølgingen av brukeren, og at det er viktig å få på plass prosedyrer og metoder for å avklare brukerens behov og følge opp brukere som er i tiltak, slik at flere kommer tidlig i gang med arbeidsrettede aktiviteter. To av de viktigste forslagene var sammenslåing av ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon til en felles ytelse (arbeidsavklaringspenger) og systematiske arbeidsevnevurderinger som redskap og metode for å avklare brukernes behov for bistand.

Forslagene om en felles ytelse og arbeidsevnevurderinger resulterte i Innstilling til Odelstinget nr. 28 (2008-2009), hvor det bl.a. legges vekt på at systematiske vurderinger av den enkelte brukers ressurser og bistandsbehov vil være nyttige redskap for å sikre riktig avgjørelse om hvilke tiltak, tjenester og stønader brukeren skal få. Videre ble det lagt vekt på at en lovfesting av retten til å få sitt bistandsbehov vurdert vil styrke brukernes rettigheter.

Stortinget vedtok NAV-loven § 14a den 18. desember 2008, og bestemmelsens 1. ledd lyder:

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for

en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren»

Videre sier bestemmelsen at brukere som har fått fastslått et bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidelsen av en aktivitetsplan (gjelder ikke deltakere i kvalifiseringsprogrammet), og det er den statlige delen av NAV har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført.

Departementet kan gi forskrifter knyttet til arbeidsevnevurderinger, men slike forskrifter er pr. i dag ikke gitt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV i 2010⁴ (videre kalt «retningslinjene»). Retningslinjene (2010) gir detaljert veiledning om hvordan NAV-loven § 14a skal tolkes og praktiseres, og hovedinnholdet i retningslinjene gjengis nedenfor.

I formuleringen «Alle som henvender seg til kontoret» er det lagt inn noen begrensninger. Det er likevel flere brukergrupper som ikke har rett til å få sitt bistandsbehov vurdert, bl.a. de som får generell informasjon, råd og veiledning og personer som mottar ytelser som ikke er aktivitetsbetinget. Det er kun brukere som ber om bistand til å komme i arbeid eller som vurderes å ha behov for slik bistand som har rett til å få sitt bistandsbehov vurdert. Dette vil i utgangspunktet omfatte alle som søker dagpenger, arbeidsavklaringspenger, de fleste som søker sosialhjelp, en del som søker sykepenger, og alle som kontakter NAV for å få konkret bistand til å komme i arbeid, uavhengig av om de mottar eller søker stønad.

Hvilke rettigheter brukeren har til økonomiske ytelser har ingen betydning for retten til å få sitt bistandsbehov vurdert. Det er tilstrekkelig at brukeren har henvendt seg til NAV-kontoret og bedt om arbeidsrettet bistand. Det er mange måter brukerne kan henvende seg på, f.eks. via internett, levering av sykemelding, fremsettelse av krav om stønad eller tjeneste, telefon eller personlig oppmøte. Retten til å få sitt bistandsbehov vurdert gjelder alle brukere, og det skal

⁴ <https://tjenester.nav.no/nav-sok/?0&language=no&ord=oppf%C3%B8lgingsvedtak>.

ikke skilles mellom de ulike måtene en bruker kan henvende seg til NAV-kontoret på eller hvilke tjenester de i første rekke søker på eller får innvilget.

Å få sitt bistandsbehov vurdert er en rettighet for brukeren, og NAV har en plikt til å imøtekomme denne rettigheten uten å vente på at brukeren krever rettigheten innfridd. Brukeren har anledning til å avstå fra å få sitt bistandsbehov vurdert, men NAV må da informere brukeren om hvilke konsekvenser det kan få for det videre tilbudet fra NAV. Bl.a. er det enkelte ytelser og tjenester som ikke er tilgjengelige for brukeren uten at det er vurdert at han/hun har et klart behov for tjenesten eller ytelsen.

Med ordene «...komme i arbeid...» menes ethvert inntektsgivende arbeid, enten det er snakk om å beholde eksisterende arbeid eller å skaffe nytt arbeid. Dette omfatter også sysselsetting i skjermet sektor. Det legges vekt på at brukerens muligheter for å komme i arbeid skal vurderes, og det er viktig å ha et langsiktig perspektiv på mulighetene. En bruker som på tidspunktet for henvendelse til NAV antas å befinne seg langt fra arbeidsmarkedet har lik rett til en behovsvurdering som en bruker som antas å være nær arbeidsmarkedet. Det skal legges en vid forståelse av mulighetene til å komme i arbeid til grunn for behovsvurderingen.

Hensikten med behovsvurderingen å foreta en vurdering av om brukeren kan forventes å være i stand til å finne arbeid (beholde arbeid) selv eller om det er nødvendig med innsats fra NAV for å hjelpe brukeren mot arbeid. Vurderingen skal bygge på opplysninger brukeren har gitt gjennom en selvregistrering på www.nav.no, opplysninger som er tilgjengelig i Arena og opplysninger som brukeren selv har gitt i samtale med veileder. I tillegg kan andre supplerende opplysninger være relevant, f.eks. opplysninger fra sykefraværsoppfølging. Det må i hvert enkelt tilfelle foretas en vurdering av hva slags opplysninger som er relevant å ta med ved vurderingen utover de grunnleggende opplysningene om tidligere arbeidspraksis, utdanning og annen kompetanse.

Behovsvurderingen kan ha tre ulike utfall: standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for arbeidsevnevurdering. Er brukeren vurdert å ha behov for standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats fattes det et oppfølgingsvedtak. Dersom brukeren vurderes å ha behov for arbeidsevnevurdering skal den gjennomføres før det fattes oppfølgingsvedtak.

Standardinnsats er det laveste innsatsnivået, og omfatter brukere som forventes å kunne komme i arbeid gjennom egen innsats og aktivitet i løpet av kort tid. Denne brukergruppen er ofte jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet, nyutdannede o.l. Standardinnsats innebærer at brukerne i hovedsak bare får tilgang til de generelle tjenestene NAV tilbyr, som selvbetjeningsløsninger via internett. Det kan i noen tilfeller tilbys individuelle tjenester som formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøk eller informasjonsmøter. Brukere med standardinnsats har ikke krav på en aktivitetsplan, men NAV kan tilby det dersom det er hensiktsmessig eller brukeren ber om det.

Situasjonsbestemt innsats omfatter brukere som har noen vansker med å skaffe eller beholde arbeid, og vanskelighetene har ofte sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet, f.eks. nedleggelse av en hjørnestensbedrift eller mismatch mellom brukerens kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Brukerne har behov for bistand fra NAV i tillegg til sin egeninnsats for å skaffe eller beholde arbeid. Bistanden fra NAV er begrenset til tiltak av kortere varighet, som jobbsøkerkurs eller korte, kvalifiserende tiltak i tillegg til de generelle tjenestene. Brukerne har rett til å delta i utformingen av en aktivitetsplan.

Det siste utfallet av en behovsvurdering kan være at det er nødvendig med en **arbeidsevnevurdering**, som er en mer omfattende vurdering av brukerens muligheter og bistandsbehov.

«Enkelt uttrykt beskrives arbeidsevne som brukerens nåværende avstand til målet om arbeid eller deltakelse. Med andre ord legges det her til grunn at arbeidsevnen er et resultat av relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden.» (Retningslinjene, 2010, s. 14).

Målet med arbeidsevnevurderingene er å avklare om brukeren har nedsatt arbeidsevne i et slikt omfang at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe arbeid eller ikke. Det er bare dersom brukeren har så nedsatt arbeidsevne at det har direkte betydning for å fortsette i nåværende arbeid, eller å skaffe seg arbeid, at det er snakk om nedsatt arbeidsevne i forhold til oppfølgingsvedtaket. Et viktig verktøy er brukerens egenvurdering, et skjema med spørsmål om arbeidserfaring, utdanning, forhold til arbeid, helse, familie/sosial situasjon m.m., som brukeren fyller ut alene eller sammen med veileder. Med utgangspunkt i egnevurderingen utarbeides det en ressursprofil som er en systematisk gjennomgang av brukerens ressurser, muligheter og hindringer for å komme i arbeid. Ressursprofilen skal sikre

at alle nødvendige opplysninger og vurderinger blir veid opp mot hverandre, og at det tas tilstrekkelig hensyn til både brukerens ressurser og hindringer, samt omgivelsenes krav og forventinger. Andre forhold eller årsaker enn det som er en del av ressursprofilen skal ikke tillegges vekt ved vurdering av nedsatt arbeidsevne. Utfallet av en arbeidsevnevurdering kan bli standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats eller varig tilpasset innsats.

Spesielt tilpasset innsats innebærer at brukeren har nedsatt arbeidsevne, samtidig som brukeren, med bistand fra NAV, forventes å kunne skaffe eller beholde ordinært arbeid. Det legges vekt på en vid forståelse av brukerens muligheter for arbeid, slik at brukere som har stor avstand til arbeidsmarkedet kan komme inn under denne gruppen. Tilbudet til brukere med spesielt tilpasset innsats vil, foruten egeninnsats, omfatte tiltak fra NAV og NAVs samarbeidspartnere av kortere og lengre varighet. Det kan også omfatte medisinsk behandling, tilrettelegging, sosial trening/oppfølging m.m. som kan bidra til å øke brukerens muligheter for på sikt å komme ut i ordinært arbeidsliv. Brukere med spesielt tilpasset innsats har rett til å være med å utforme en aktivitetsplan.

Det siste innsatsnivået er **varig tilpasset innsats**. Dette omfatter brukere som har varig nedsatt arbeidsevne og som vurderes ikke å ha mulighet til å skaffe eller beholde ordinært arbeid. Brukere med varig tilpasset innsats har ikke rett til en aktivitetsplan, men det kan tilbys dersom brukeren ønsker det eller det vurderes som hensiktsmessig.

I retningslinjene (2010) legges det vekt på at alle ansatte med ansvar for brukeroppfølging ved NAV-kontorene skal kunne fatte oppfølgingsvedtak, og at det normale er at den veilederen som har ansvar for oppfølgingen av den enkelte bruker skal fatte oppfølgingsvedtaket. For å oppnå mest mulig lik behandling av brukere er det viktig at NAV-kontor sikrer en enhetlig forståelse for hvordan NAV-loven § 14a skal praktiseres og hvilke vurderinger som skal tas i denne sammenheng.

Det skal i hovedsak ikke fattes oppfølgingsvedtak uten at brukeren har vært til samtale med sin veileder. Unntak fra kravet om samtale skal kun gjøres i de saker hvor det er åpenbart at utfallet vil bli standardinnsats, og hvor utfallet er basert på opplysninger brukeren har gitt gjennom selvregistrering eller gjennom sykefraværsoppfølging. Dersom brukeren har krysset av for at han ønsker timeavtale i forbindelse med selvregistrering, skal det ikke foretas en

behovsvurdering uten at brukeren har vært inne til samtale med veileder (Retningslinjene, 2010).

Oppfølgingsvedtaket skal gi uttrykk for de vurderinger som er tatt på bakgrunn av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Der hvor det er aktuelt, skal vedtaket også danne grunnlag for arbeidet med en aktivitetsplan. Oppfølgingsvedtaket skal si noe om nåsituasjonen brukeren er i, forholdet brukeren har til arbeidsliv/dagligliv, mål for videre innsats og hvilke virkemidler som kan være aktuelle for å nå dette målet. I det praktiske daglige arbeidet løses dette ved at det tas stilling til tre ulike vurderingspunkter:

- Vurdering av brukerens muligheter for å komme i arbeid
- Hva slags arbeid skal være målet?
- Hvilke typer virkemidler kan være aktuelle for brukeren?

Brukere med standardinnsats har som hovedmål å skaffe arbeid, og det er brukerens egne jobbønsker som legges til grunn. Her blir jobbønskene hentet automatisk fra jobbønskene som er registrert i Arena. Det skal i tillegg tas en vurdering av mulighetene i arbeidsmarkedet lokalt og nasjonal. For disse brukerne vil det normalt ikke være aktuelt med tiltak fra NAV.

Brukere med situasjonsbestemt innsats kan ha skaffe arbeid eller beholde arbeid som hovedmål. Er «skaffe arbeid» hovedmålet, blir brukerens egne jobbønsker lagt til grunn. Er «beholde arbeid» hovedmålet, legges det til grunn at brukeren skal tilbakeføres til sitt tidligere arbeid. Vedtaket vil bare angi kategorier av tiltak/aktiviteter brukeren vurderes å ha behov for, og det skal lages en aktivitetsplan sammen med brukeren.

For brukere med spesielt tilpasset innsats skal veileder legge inn hva som skal være målet og mulige tiltakskategorier på bakgrunn av samtaler med brukeren. Aktuelle tiltak kan være kvalifisering, opplæring eller arbeidstrening, evt. i kombinasjon med medisinsk behandling. Tiltak/virkemidler som andre enn NAV er ansvarlig for skal ikke tas inn i oppfølgingsvedtaket, men kan med fordel tas inn i aktivitetsplanen. Aktivitetsplanen skal lages sammen med brukeren.

Brukere med varig tilpasset innsats er vurdert å ha varig nedsatt arbeidsevne i et slikt omfang et det ikke forventes at de skal skaffe eller beholde arbeid. Det er mer fokus på å finne tilrettelagt arbeid. Tiltak rettet mot disse brukerne vil ofte omfatte en kombinasjon av

medisinsk behandling/rehabilitering og tidsbegrensede eller varige tiltak fra NAV. Brukeren har rett til en aktivitetsplan og til å delta med å utforme denne, dersom det anses som aktuelt å tilby aktivitetsrettede tiltak til brukeren.

Uavhengig av innsatsbehovet gir ikke oppfølgingsvedtaket rett til deltakelse i konkrete tiltak. Det er likevel viktig at det gjøres vurderinger etter regelverket for tildeling av tiltak og virkemidler når oppfølgingsvedtaket skrives. Dette for å unngå at brukeren får et oppfølgingsvedtak hvor det f.eks. åpnes for bruk av et tiltak som brukeren ikke fyller de andre kriteriene for å få. Det er viktig å sikre at oppfølgingsvedtaket ikke bryter med annet regelverk, og det bør så vidt mulig sørges for at det foretas en helhetlig vurdering og planlegging av hva som skal skje, slik at oppfølgingsvedtaket, aktivitetsplanen og tilgjengelige tiltak ses under ett (Retningslinjene, 2010).

Oppstår det uenighet mellom bruker og veileder om hvilket innsatsnivå brukeren har behov for, skal NAV fatte vedtak hvor det fremkommer hvilke nivå NAV anser som riktig. Vedtaket skal inneholde informasjon om hva som er brukerens mål og hvilke tiltak som kan være aktuelle. Målet kan i disse tilfellene angis som en yrkesretning eller en bransje, og således være noe mer generell enn det som ellers er tilfellet i oppfølgingsvedtakene.

Det er bare utfallet, dvs. innsatsnivået, det kan klages på. Siden ansvaret for gjennomføring av NAV-loven § 14a er lagt til den statlige delen av NAV, skal klager på oppfølgingsvedtaket behandles av de statlige klageorganene. Dette gjelder uavhengig av hvem ved det lokale NAV-kontoret som har fattet vedtaket.

3.4. Kan vi vite hva som er ønsket praksis på dette området?

Det er ikke lett å vite hva som er ønsket politikk og praksis på et område, når lovbestemmelsene er formulert på en måte som gir stort rom for tolkning. NAV-loven § 14a åpner for mange tolkninger, siden det ikke er definert hvem «alle som henvender seg» er, eller hvor terskelen skal være for å kunne si at noen «trenger» bistand til å skaffe arbeid.

En måte å få innblikk i hva som er Regjeringens ønsket politikk på et gitt området på, er å se hvilke stortingsmeldinger de har gitt. To stortingsmeldinger gitt i 2012-2013 som bl.a. har fokus på økt deltakelse i arbeidsmarkedet er Meld.St. nr. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk og Meld.St. 46 (2012-2013) Flere i arbeid. Begge meldingene legger vekt på viktigheten av å få størst mulig del av befolkningen i arbeidsfør alder ut i arbeid, og at

NAV bruker metodikken som ligger til grunn for NAV-loven § 14a. Det legges stor vekt på at metodikken vil føre til at brukerne får individuelt tilpasset oppfølging og at tiltaksbruken blir hensiktsmessig for den enkelte bruker.

Informasjon om hva som er ønskede fokusområder for NAV kan man bl.a. se i Mål- og disponeringsbrev til fylkene som inneholder hovedpunktene for hva NAV skal prioritere det kommende året. For 2014⁵ ble det bl.a. lagt vekt på at arbeidsrettet brukeropfølging skal ha høy prioritet, ressursene skal settes inn mot de som har størst bistandsbehov, og alle brukere med behov for arbeidsrettet bistand skal ha oppfølgingsvedtak etter NAV-loven § 14a. Det er likevel ikke noe hverken i stortingsmeldingene eller i Mål- og disponeringsbrevet som sier noe om hvordan disse målsetningene skal omsettes til praktisk arbeid.

Ovenfor har jeg forsøkt å si noe om hva som er politiske og administrative målsetninger eller intensjoner for arbeidet med behovsvurderinger i NAV. I denne oppgaven vil jeg ha fokus på hvordan respondentene praktiserer dette i møtet med brukere som mottar økonomisk sosialhjelp.

⁵ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/Aktuelle+dokumenter.351745.cms>

Kapittel 4: Bakkebyråkratene

Michael Lipsky utga sin bok "Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public services" i 1980. 30 år senere, i 2010, kom boken ut på nytt som en jubileumsutgave. Det er 2010-utgaven jeg legger til grunn for presentasjonen av Lipsky sin teori i dette kapitlet. Jeg vil først se på begrepet «street-level bureaucrat» og hvordan begrepet blir brukt av Lipsky, før jeg retter fokus mot hva som kjennetegner bakkebyråkratenes arbeidsforhold, hvilke mestringsstrategier de utvikler og hvordan de gjennom disse skaper (ny) policy. Jeg har valgt å fokusere på disse tre områdene (arbeidsforhold, mestringsstrategier og policy-dannelse) da jeg anser disse områdene som særlig relevante for oppgaven.

4.1. Hva er et bakkebyråkrati?

Byråkratiet i webersk forstand kjennetegnes ved at organisasjonen er hierarkisk oppbygd, med ulike nivåer og hvor makt fordeles ut ifra hvor i hierarkiet man befinner seg. Arbeidet er spesialisert i den forstand at de ansatte jobber med et begrenset sett av oppgaver.

Organisasjonene er regelorienterte og avgjørelser foretas på bakgrunn av et regelverk, noe som legger til rette for likebehandling. Byråkratiet baserer seg på skriftlig informasjon og kommunikasjon, slik at avgjørelser kan arkiveres og bidra til å dokumentere at avgjørelser er foretatt på rett måte. Rekruttering og ansettelse gjøres på bakgrunn av kvalifikasjoner som utdanning og erfaring, og nyansatte begynner i mange tilfeller nederst i organisasjonen (Djupvik og Eikås, 2010). Det er flere likhetstrekk mellom beskrivelsen av byråkratiet og NAV, bl.a. den hierarkiske oppbygningen, orienteringen mot regelverket, krav til skriftliggjøring av vedtak, journaler og brev, i tillegg til rekruttering og ansettelse.

Selv om det er en hierarkisk struktur i NAV, er mye av avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker lagt til veilederne ved NAV-kontorene. Som en følge av at NAV forvalter et omfattende og til tider uklart regelverk, har veilederne stort rom for skjønnsutøvelse. Veilederrollen i NAV er knyttet til brukeroppfølgning og veilederen har stort handlingsrom med både rett og plikt til å tilpasse oppfølgingen til den enkelte brukers behov.

Begrepet «street-level bureaucracy» blir ofte oversatt til norsk med «bakkebyråkrati».

Djupvik & Eikås (2010, s. 72) forklarer begrepet «bakkebyråkrat» på følgende måte:

«Metaforen «bakke» viser til det lågste nivået i ein byråkratisk struktur og signaliserer kva slags type oppgåver ein arbeidar med. Byråkrati referer til at organisasjonen har klare strukturelle kjennetegn, kanskje i første rekkje at den har ein vertikal organisasjonsstruktur der makt og mynde er fordelt på ulike instanser eller nivå i organisasjonen.»

Jeg vil benytte de norske begrepene «bakkebyråkrat» og «bakkebyråkrati».

Et bakkebyråkrati er en offentlig virksomhet hvor flertallet av de ansatte er bakkebyråkrater. I følge Lipsky (2010) er det to ulike måter å forstå begrepet «bakkebyråkrat» på. Den ene måten er å la begrepet omfattet alle som jobber innenfor offentlig sektor og som har nær kontakt med innbyggerne. En slik vid definisjon vil omfatte alle som f.eks. jobber innen skole- eller helsesektoren, politi- og brannvesen, NAV m.m.

En snevrere måte å forstå begrepet «bakkebyråkrat» på, er å si at bakkebyråkratene kjennetegnes av følgende forhold: De jobber i offentlig sektor med tett brukerkontakt, har stor grad av selvstendig arbeid og myndighetsutøvelse i møte med brukerne, og har få (ingen) muligheter til å utføre jobben i samsvar med faglige idealer pga. begrensninger i rammebetingelsene jobber er underlagt. Denne måten å definere bakkebyråkratene på innebærer at bare en del av de offentlige ansatte kan regnes som bakkebyråkrater. Lipsky (2010) påpeker at det er denne snevre definisjonen av en bakkebyråkrat som er hans opprinnelige definisjon av begrepet, og det er denne definisjonen jeg vil benytte videre.

4.2. Hvilke forhold jobber bakkebyråkratene under?

Lipsky (2010) trekker frem at arbeidsforholdene til bakkebyråkrater, i tillegg til å være preget av stor grad av skjønn og samhandling med brukerne, også er preget av følgende fire punkter:

- a) ressursmangel
- b) tilbud og etterspørsel
- c) vage og tvetydige mål
- d) brukerne er ofte ufrivillige brukere

a) Ressursmangel

Mangel på ressurser kan knyttes til flere forhold, hvor særlig antall brukere i forhold til antall ansatte og tid for betyding. Når veilederne har mange brukere de skal jobbe med samtidig, fører det til at de må bruke mindre tid på hver bruker. Mindre tid fører til færre muligheter for en skikkelig utredning, noe som kan føre til at den informasjonen veileder sitter med når avgjørelsen skal tas er mangelfull og overflatisk. Dette kan påvirke (innholdet i) avgjørelsen (Lipsky, 2010).

Ressursmangel kan også komme til uttrykk gjennom mangel på kompetanse. Hvis veilederne ikke får tilstrekkelig opplæring, eller ikke holdes faglig oppdatert, kan dette over tid bli en

mangel som påvirker avgjørelsene de tar. (Lipsky, 2010) Sentralt for mange offentlige virksomheter er et behov for at det settes av tid til at de ansatte får nødvendig informasjon/opplæring i f.eks. endringer i lover eller forskrifter som har betydning for tildeling av rettigheter/goder eller muligheter/begrensninger i deres adgang til å ilegge brukerne sanksjoner. Mangelfull kunnskap om gjeldende lover og forskrifter kan få betydning for hvilke tjenester som tilbys brukerne. Andre former for ressursmangel kan være små budsjetter eller mangel på tiltaksplasser.

Lipsky (2010) påpeker også at selv om ledelsen i en virksomhet kan se på virksomheten og de ansatte som en enhet, vil ofte de ansatte oppleve at de har et selvstendig ansvar for sine brukere/saker. Dette kan føre til økt stress hos bakkebyråkratene.

b) Tilbud og etterspørsel

Når det er en kjent problemstilling at bakkebyråkratenes jobb i stor grad er preget av høyt arbeidspress som følge av få ansatte i forhold til antall saker, og liten tid til hver enkelt sak, er det lett å tenke at dette kan løses ved å ansette flere mennesker. I følge Lipsky (2010) er det ikke mulig å sikre bakkebyråkratene tilstrekkelig ressurser, fordi økte ressurser fører til økt etterspørsel. Dette har sammenheng med bl.a. at innbyggerne over tid vil stille stadig større krav til hva det offentlige skal tilby av tjenester, og hva tjenestene skal inneholde. Etterspørsel i offentlig sektor påvirkes av innbyggernes forventninger til hvilke tjenester som skal tilbys, men også hva det offentlige oppfordrer innbyggerne til å kreve (Lipsky, 2010).

I mange tilfeller kan det å sette inn små tiltak for å bedre bakkebyråkratenes situasjon føre til store kostnader for virksomheten, uten at tiltaket får stor betydning for de ansatte. Lipsky (2010) trekker frem et forsøk på å redusere elevtallet pr. klasse fra 30 elever til 27 elever, hvor han påpeker at det koster mye å redusere elevtallet i hver eneste klasse ved en stor skole, men det kan ha liten praktisk betydning for den enkelte lærer. Lærerens mulighet til å endre undervisningsmetoder eller til å se hver enkelt elev blir ikke vesentlig bedre av å ha tre færre elever i klassen.

Å øke kapasiteten i offentlig sektor ikke vil føre til økt kvalitet på tjenestene, men til at flere ville få tjenester med samme middelmådige kvalitet. Bakkebyråkratiene blir på denne måten fanget i en «middelmådighetssirkel» hvor økt kvalitet på tjenesten fører til økt etterspørsel,

som igjen fører til at virksomheten må sette inn ulike begrensninger på tjenesten slik at kvaliteten igjen synker (Lipsky, 2010).

c) Uklare og tvetydige målsetninger

Offentlige virksomheter har ofte mange, vage og uklare mål, i tillegg til at de ofte har mål som inneholder en ideell dimensjon som bidrar til at det kan være vanskelig å tilnærme seg og oppnå målene. Dette fører til at målene ofte kommer ofte i konflikt med hverandre og det kan være vanskelig å undersøke om målene blir oppnådd. Det er særlig tre kilder til målkonflikter bakkebyråkratene må forholde seg til:

- Klientorienterte mål kommer i konflikt med samfunnets mål.
- Klientorienterte mål kommer i konflikt med organisasjonsorienterte mål.
- Mange og motstridende forventninger fra brukere, storsamfunnet, ledelsen og fra andre med samme utdanning/yrkesgruppe. Forventninger kan være knyttet til hvordan bakkebyråkraten skal utøve sin rolle, og hvilke mål bakkebyråkraten skal jobbe for å få realisert.

Uklare mål og rolleforventninger kan føre til at det blir vanskelig for bakkebyråkratene å vite hva de skal jobbe mot og hva som forventes av dem (Lipsky, 2010).

d) Ufrivillige brukere

I følge Lipsky (2010) er bakkebyråkratiets brukere ufrivillige brukere, noe som innebærer at de sjelden har mulighet til å få sine (grunnleggende) behov ivaretatt andre steder, samtidig som de ikke har mulighet til å «disiplinere» bakkebyråkratene, siden bakkebyråkratene ikke har noe å tape på å ikke tilfredsstille brukerne. Dette fører til at bakkebyråkraten kan påføre brukerne kostnader i form av mangelfull behandling og ubehag knyttet til å søke/ta imot tjenester uten at dette får konsekvenser for bakkebyråkraten, da de ufrivillige brukerne ikke kan påføre bakkebyråkraten sanksjoner.

Forholdet mellom bakkebyråkratene og de ufrivillige brukerne ikke er et likeverdig forhold. Bakkebyråkraten har mulighet til å ta avgjørelser som får (store) konsekvenser for brukeren, mens brukeren har begrensede muligheter til å påvirke avgjørelsen (Lipsky, 2010). Det at mange brukere er ufrivillige brukere av bakkebyråkratiets tjenester kan skape en følelse av avmakt hos brukerne, noe som kan få betydning for relasjonen mellom bruker og bakkebyråkrat.

4.3. Mestringsstrategier

En av bakkebyråkratenes største utfordringer er å finne ut hvordan de skal kunne utføre jobben sin under krevende arbeidsforholdene preget av konstant ressursmangel, stor grad av skjønnsutøvelse og uklare målsetninger. En måte å håndtere de krevende arbeidsforholdene på, er å utvikle handlingsmønstre eller mestringsstrategier som gjør det mulig å navigere mellom de ulike kravene og forventningene de møter i sitt arbeid. Lipsky (2010) trekker frem flere ulike former for mestringsstrategier, hvor noen strategier er knyttet til rutinisering av arbeid, noen er knyttet til å redusere etterspørsel etter tjenester eller å skape små «pusterom» i hverdagen, mens andre er knyttet til forenklinger (Lipsky, 2010, Djupvik og Eikås, 2010). Noen av disse hovedkategoriene kan deles opp i flere undergrupper.

4.3.1. Ulike måter å rasjonere tjenester på

Rasjonering av tjenester en viktig strategi for bakkebyråkratene, noe som innebærer å sette inn ulike tiltak for å begrense etterspørsel etter tjenester og redusere nivået på tjenester som ytes. Dette kan gjøres ved bl.a. regulering av tid, tilgjengelighet og informasjon, ved å påføre brukerne økonomiske og psykologiske kostnader eller forskjellsbehandle brukere. Tiltak for å rasjonere tjenester kan settes inn samlet eller hver for seg, og de vil ramme ulike brukere på forskjellige måter. Nedenfor vil jeg se nærmere på hva Lipsky (2010) legger i hver av disse formene for rasjonering av tjenester.

a) Tid og tilgjengelighet

Kort sagt handler dette om å gjøre tjenestene tidkrevende og vanskelig tilgjengelig for brukerne. Dette kan gjøres ved bl.a. å stille store krav til skriftlighet og skjemaer, lang saksbehandlingstid, krav til personlig oppmøte, korte åpnings- og telefontider, få eller ingen mulighet for timebestilling evt. krav om timebestilling uten mulighet for «drop-in» osv.

Store krav til *skriftlighet* og mange *skjemaer* kan gjøre det vanskelig for brukerne å formidle sine behov. Det kan være tidkrevende å finne riktig skjema, fylle det ut og finne alle vedlegg som må følge søknaden osv. Har brukerne lese- og skrivevansker eller språkproblemer blir det enda mer tidkrevende å innfri kravene til skriftlighet og bruk av rett skjema.

Krav til *personlig oppmøte* vil kreve at brukerne setter av tid til å oppsøke tjenesteyter, uavhengig av om det er timebestilling eller ikke. Ofte vil krav til personlig oppmøte føre til at kontoret har et *køsystem*. Lipsky (2010) påpeker at det er flere måter å ordne køen på:

Køer av typen «første mann til mølla» synes i første omgang å være rettferdige, men det krever mye av brukerne som må stå i kø. Praktiseres dette strengt, vil det kunne føre til at de som ikke har tid/tålmodighet til å stå i kø ikke får tjenester. Timeavtaler som tildeles etter «første mann til mølla»-prinsippet har en fordel ved at det begrenser behovet for store venterom og redusere noe av ubehaget som kan følge av å måtte vente i kø. Samtidig kan det bidra til begrense tilgangen til tjenestene, da noen ikke klarer å bestille time og deretter huske og møte opp til avtalen. Streng praktisering av «førstemann til mølla»-prinsippet kan føre til at akutte tilfeller ikke får raskere behandling enn ikke-akutte tilfeller. Ventelister inneholder et løfte om at brukerne skal få en tjeneste i fremtiden, men det er som regel ikke avklart når de vil få tjenesten. En venteliste åpner for at bakkebyråkraten lettere kan bruke skjønn til å ta enkelte brukere ut av ventelisten og prioritere disse foran andre som har stått lengre på listen. De fleste køsystemer har en mulighet for at saker bakkebyråkratene definerer som akutte kan bli tatt utenom køen. Når det overlates til bakkebyråkratene å definere hva som er akutt, åpner det seg en mulighet for å forskjellsbehandle brukerne (Lipsky, 2010).

Begrenset *åpnings- eller telefontid* krever at brukeren setter av tid og tilpasser seg et snevert tidsvindu hvor tjenestene er tilgjengelige. Brukeren må planlegge og innrette dagen sin etter kontorets åpningstider for å sikre tilgang til nødvendige tjenester.

Lang *saksbehandlingstid*, evt. kombinert med lave økonomiske ytelser, er en annen måte å redusere etterspørsel etter tjenester på. Dersom brukerne opplever at det tar lang tid før søknaden blir besvart og stønaden er lav eller tjenesten har begrenset kvalitet vil flere velge å ikke søke om tjenesten/stønaden.

Geografiske begrensninger kan innføres ved å legge ned lokale kontorer til fordel for regionale kontorer, slik at reiseavstanden blir lengre for noen av brukerne. Det kan også gjøres ved å si at en bestemt tjeneste bare skal ytes til et avgrenset område.

b) Informasjon

Informasjon om tjenester og hvordan man skal få tilgang til disse er viktig for mange brukere, siden det kan være vanskelig å finne frem til alt selv. Bakkebyråkratene har ulike måter de kan kontrollere denne informasjonen på, og de kan i kontakt med brukerne velge hva slags informasjon de gir, når den den gis og til hvem. Ved å gi eller holde tilbake informasjon om

særskilte ordninger/tjenester kan bakkebyråkratene påvirke hvem som søker om en bestemt tjeneste (Lipsky, 2010).

Måten informasjonen gis på vil også ha betydning. Skriftlig informasjon kan være vanskeligere tilgjengelig enn muntlig informasjon. Gis informasjonen i form av et byråkratisk språk og mye fagterminologi kan det være vanskeligere for brukeren å forstå hvilke rettigheter han/hun har enn hvis det gis med et hverdagslig språk. Bruk av tolk kan få betydning dersom bruker og ansatt ikke snakker samme språk. Dersom brukeren ikke forstår den informasjonen som gis om rettigheter og plikter, vil det få betydning for vedkommendes muligheter til å ivareta sine interesser og dermed påvirke etterspørselen etter tjenester (Lipsky, 2010).

c) Økonomiske og psykologiske kostnader

Økonomiske kostnader handler bl.a. om å kreve en egenandel/delbetaling fra brukerne. Dette vil føre til at færre etterspør tjenesten enn det som antas å bli tilfelle dersom egenandelen bortfaller. Andre måter å påføre brukeren økonomiske kostnader på er å legge tjenestested eller åpningstider slik at brukeren må reise langt, ta fri fra jobb og/eller skaffe barnevakt for å få tilgang til tjenesten. Bakkebyråkrater kan påføre brukerne psykologiske kostnader for å få tilgang til en stønad eller tjeneste gjennom krenkende eller invaderende spørsmål eller krav, manglende respekt eller mistillit. Opplever brukerne det som belastende å oppsøke hjelpeapparatet for å få bistand reduseres etterspørselen etter tjenester (Lipsky, 2010).

d) Forskjellsbehandling

I situasjoner hvor bakkebyråkratene har flere brukere enn de kan håndtere kan de bli fristet til å prioritere brukere som lettest gir ønsket resultat eller en brukergruppe man er spesielt interessert i å jobbe med. Bakkebyråkratenes egne sympatier og antipatier, deres holdninger og forventninger til hva ulike brukere kan utrette/oppnå kan også påvirke hvordan de møter og forholder seg til brukerne. F.eks. kan en bakkebyråkrat som har tro på at brukeren vil nå det målet som er satt, være tettere på og gi bedre oppfølging enn hvis bakkebyråkraten ikke har tro på at brukeren vil lykkes. Denne ulikheten i oppfølgingen kan påvirke resultatet, noe som igjen kan bidra til å styrke oppfatningen av brukeren (Lipsky 2010).

4.3.2. Rutiner

Rutiner kan være effektive mestringsstrategier som kan utvikles på virksomhetsnivå og individnivå. Innføring av rutiner blir ofte begrunnet med behov for å sikre likebehandling, og for å sikre en rask og effektiv måte å behandle saker (brukere) på (Lipsky, 2010). Rutiner som

har til hensikt å sikre at «like saker behandles likt» kan føre til at bakkebyråkratenes fokus blir rettet mot å se etter likhetstrekk mellom brukerne, fremfor å se etter det unike ved hver enkelt bruker. Dette kan føre til forskjellsbehandling, ved at det unike ved hvert individ får mindre oppmerksomhet enn det som er felles for en gruppe av individer. Grunnlaget for individuell behandling ligger i fokuset på det unike. Ved å flytte fokus fra individ til gruppe, blir brukeren endret fra person til «sak», et objekt.

Saksbehandlingsrutiner, som f.eks. standardisering av bestemte ytelser, kan føre til at bakkebyråkraten velger å forholde seg til rutiner og prosedyrer fremfor å være fleksible og utøve skjønn. Skjønnsutøvelse vil ofte være mer tidkrevende enn å forholde seg til bestemte rutiner. En fordel ved rutiner er at de kan bidra til å sikre raskere saksbehandling og tilgang til tjenester, samt øke likebehandling av saker. En ulempe er at rutinebaserte avgjørelser ikke nødvendigvis ivaretar brukerens individuelle behov. Rutiner kan forsinke saksbehandling dersom bakkebyråkraten ikke klarer å få den enkelte saken til å «passe inn» med de rutinene virksomheten har utviklet.

Ved bruk av rutiner vil det av og til oppstå situasjoner hvor rutinene ikke passer til saken. Utfallet av en sak kan bli åpenbart uheldig, eller en bruker er sterkt uenig i utfallet av sin sak. En vanlig måte for bakkebyråkratiet å håndtere slike situasjoner på er å sette inn nye rutiner som skal håndtere svakhetene ved førstegangsbehandlingen i en sak. I følge Lipsky (2010) er det vanlig å ha egne ansatte som håndterer klager eller situasjoner som er utenfor det «normale». På den måten kan bakkebyråkraten forholde seg til rutinene og etablert praksis uten å bekymre seg over hvordan brukeren vil reagere dersom det gis avslag eller brukeren ikke får sine ønsker innfridd.

Det er viktig for bakkebyråkratiets legitimitet i befolkningen at klageadgangen som synes å være lett tilgjengelig. Samtidig må det være krevende å utnytte klageadgangen, brukeren må sjelden gis medhold i klagen og dersom det gis medhold bør ikke avgjørelsen publiseres. Hvis klageadgangen er for lett tilgjengelig, det ofte gis medhold og ordningen blir godt kjent blant brukerne, kan føre til så mange klager at hele ordningen svekkes og dermed også legitimiteten til bakkebyråkratenes vurderinger og avgjørelser i første omgang (Lipsky, 2010).

Å ha egne prosedyrer for akutte saker er en annen måte å håndtere svakheter ved rutinene på. Hva som anses som en akutt sak er avhengig av situasjonen og omgivelsene, og det er

bakkebyråkraten som avgjør hva som er akutt. Ved å ha mulighet til å definere noen saker som akutte, har bakkebyråkratene mulighet til å behandle de sakene raskere, evt. på en annen måte enn vanlig. Egne rutiner for akutte saker bidrar til at ressurser settes inn der behovet er størst, til å skape aksept for at andre saker blir prioritert ned og det åpner muligheter for å forskjellsbehandle saker.

4.4. Hvordan kan bakkebyråkratene «skape policy»?

I følge Lipsky (2010) er det ikke bare den politiske ledelsen som skaper policy i et land eller en region. Det skapes også mye lokalt, i møtet mellom brukere og bakkebyråkrater. Det er policyen som skapes i møtet mellom brukeren og det offentlig brukeren må forholde seg til. Det er hovedsakelig ikke hva politikerne sier eller hvilke lover de vedtar som påvirker brukernes opplevelse av den praktiske politikken, men av hvordan de politiske løftene og lovene blir fulgt opp og håndhevet i hverdagens møter mellom brukere og bakkebyråkrater.

Policy skapes av den enkelte bakkebyråkrat, eller ved et kontor, gjennom de avgjørelser bakkebyråkraten tar i sitt arbeid. Det skapes policy hver gang det utøves skjønn, når det utvikles nye rutiner og praksiser for hvordan brukere skal håndteres eller bestemte søknader skal avgjøres. Selv om bakkebyråkrater har anledning, og i mange tilfeller også plikt, til å utøve skjønn i de sakene de skal jobbe med, er det ikke slik at de kan utøve skjønnet helt fritt. De må utøve skjønn i lys av de lover og regler som gjelder for virksomheten de jobber i (Lipsky, 2010).

4.5. Oppsummering

Lipsky (2010) beskriver bakkebyråkrater som personer ansatt i offentlig sektor, med tett brukerkontakt, stor grad av myndighetsutøvelse og selvstendig arbeid. Samtidig har de begrensede muligheter til å utføre jobben i samsvar med faglige idealer pga. begrensninger i rammebetingelsene jobben er underlagt. Det er ressursmangel knyttet til bl.a. tid, penger og personale, og det forventes at økte ressurser vil føre til økt etterspørsel av tjenester. Arbeidsforholdene er preget av vage, uklare målsetninger og i noen tilfeller målkonflikter. I forsøket på å håndtere en krevende arbeidssituasjon utvikles mestringsstrategier, hvor noen av de viktigste kan knyttes til rutiner og tiltak for å rasjonere tjenester. Gjennom ulike mestringsstrategier skapes den policyen som får betydning for brukerne og tjenestene de får.

Kapittel 5: Å velge metode og respondenter

Dette kapitlet handler om valgene jeg har når det gjelder forskningsmetode, arbeidet med å finne respondentene og gjennomføring av intervjuene, samt litt om hvordan jeg jobbet med materialet etter gjennomføring av intervjuene.

5.1. Valg av metode

Det første valget var mellom kvalitative eller kvantitative metoder. Mens kvantitative metoder anses som egnet til å besvare spørsmål av typen «hvor mange, mye eller ofte», anses kvalitative metoder å være egnet til å besvare spørsmål om «hvordan» eller «hvorfor» (Ringdal, 2007). Siden målet med oppgaven er å finne ut hvordan respondentene opplever arbeidshverdagen, praktiserer NAV-loven § 14a, hvilke mestringsstrategier de utvikler og konsekvenser strategiene kan få, vurderte jeg at kvalitative metoder vil være best egnet. Jeg vurderte først en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder, men pga. tid og utfordringene med å finne nok respondenter kom jeg frem til at en rent kvalitativ metode burde gi tilstrekkelig informasjon.

Kvalitativ metode er ikke en enkelt metode, men en fellesbetegnelse for en rekke ulike metoder, som observasjoner, intervjuer og analyser av verbale og visuelle uttrykksformer (Thagaard, 2013). Hver av disse undergruppene kan igjen deles opp i mindre grupper, som f.eks. deltakende eller passive observasjoner, individuelle intervjuer eller gruppeintervjuer. Intervjuer gir informasjon, eller data, i form av ord, setninger og fortellinger. Dette gir et godt grunnlag for å få ”innsikt i personers erfaringer, tanker og følelser.” (Thagaard, 2013, s. 95). Individuelle intervjuer kan deles inn i ulike former for intervjuer, og forskningsintervjuer er en av formene (Thagaard, 2013). Siden jeg var interessert i hva respondenten tenkte rundt de ulike elementene i problemstillingen valgte jeg å gjennomføre forskningsintervjuer. Et forskningsintervju har som mål å innhente informasjon om noe eller noen. Formen og graden av struktur på intervjuet kan variere. Det ene ytterpunktet er intervjuer som i hovedsak består av faste spørsmål og svaralternativer, hvor respondenten bare kan uttrykke sine synspunkter innenfor rammen av de faste svaralternativene. Det andre ytterpunktet er samtaler helt uten struktur, hvor respondenten styrer hvilke tema det skal snakkes om (Ryen, 2002, Thagaard, 2013). Jeg vurderte at forskningsintervju vil være egnet til å få frem respondentenes vurderinger og erfaringer knyttet til NAV-loven § 14a.

En fordel ved et strengt strukturert intervju med faste svaralternativer er at det vil bli lett å sammenligne svarene. Denne intervjuformen ligger nærmest de kvantitative metodene, og det er lett å sette opp svarene i ulike tabeller. En ulempe ved denne intervjuformen er at respondentens mulighet til å formidle sine erfaringer er begrenset til de svaralternativene som er forhåndsbestemt, og rekkefølgen i intervjuet er styrt av rekkefølgen på spørsmålene. Helt åpne intervjuer gjør det vanskelig å sammenligne informasjonen som er gitt i de ulike intervjuene, samtidig som det er denne måten som sikrer at respondentens synspunkter, opplevelser og tanker kommer best frem (Thagaard, 2013). Jeg valgte en mellomting mellom disse to ytterpunktene, et semistrukturert intervju. Dette ga meg muligheten til å være fleksibel med tanke på spørsmål og oppfølgingsspørsmål slik at jeg kan langt på vei tilpasse disse til det som virker naturlig ut i fra respondentenes fortellinger. Samtidig vil den delvise strukturen sikre at vi kommer innom de viktigste temaene.

Når strukturen på intervjuet var avklart, måtte jeg ta stilling til om jeg skulle gjennomføre intervjuer i grupper eller individuelt. I følge Jacobsen (2010) vil individuelle intervjuer ha flere sterke sider, bl.a. knyttet til at respondenten ikke trenger å ta hensyn til andre og derfor fritt kan legge frem sine synspunkter uten å bli påvirket av andres meninger under intervjuet. En en-til-en-relasjon er godt egnet til å skape tillit mellom intervjuer og respondent, noe som er viktig for å sikre stor åpenhet fra respondentens side. Det sterke fokuset på respondenten sikrer at hennes meninger kommer til uttrykk, og gjør det lett for intervjueren å stille oppfølgingsspørsmål (Jacobsen, 2010). Blant de svake sidene kan det nevnes at intervjuene kan lett bli «individualistiske», slik at det blir vanskelig å sette respondentens synspunkter inn i en større sammenheng. Det kan også være vanskelig å få tak i hvordan synspunkter har blitt dannet. Individuelle intervjuer kan oppleves som lite anonyme, noe som forsterker behovet for tillit mellom intervjuer og respondent. Manglende tillit kan føre til at respondenten gir de svarene hun tror intervjueren vil høre, fremfor å uttrykke de meninger hun egentlig har. En annen svakhet ved individuelle intervjuer er at de bare kan si noe om den enkelte respondents erfaringer, tanker eller følelser. Informasjonen som gis er begrenset til det respondenten ønsker å dele, og hvordan hun ønsker å fremstille seg selv og sine erfaringer. Det er ikke gitt at intervjueren får en objektiv beskrivelse av respondentens praksis, men heller får en beskrivelse av praksisen slik den oppleves av respondenten eller slik hun ønsker at praksisen hadde vært (Jacobsen, 2010).

Alternativet til individuelle intervjuer er gruppeintervjuer. En styrke ved gruppeintervjuer er at gruppeprosesser og diskusjoner i gruppen kan bidra til å få frem ulike synspunkter på de tema som drøftes. En svakhet er at de samme diskusjonene kan føre til at enkelte gruppemedlemmer holder tilbake synspunkter fordi de ikke ønsker å komme i konflikt eller fremstå som avvikende fra resten av gruppen, noe som kan bidra til at viktig informasjon ikke kommer frem. Gruppeintervjuer kan gi en litt annen type informasjon enn individuelle intervjuer idet et gruppeintervju kan gi informasjon om både temaet som drøftes og om relasjonen mellom gruppemedlemmene (Jacobsen, 2010).

Jeg kom frem til at jeg ville gjennomføre individuelle intervjuer, da jeg oppfatter individuelle intervjuer som bedre egnet til å få frem informasjon om den enkelte respondents praksis. Dette fordi respondenten ikke trenger å ta hensyn til de andre i gruppen samtidig som hun heller ikke kan «gjemme seg bak» andre gruppedeltakere. Individuelle intervjuer sikrer også at respondenten ikke blir «overkjørt» av andre gruppemedlemmer, men får formidlet egne synspunkter. Videre vurderte jeg at gruppeintervjuer stiller en del krav til åpenhet og tillit mellom deltakerne og at hver enkelt deltaker må være komfortabel med å snakke i grupper. I tillegg kan det være andre forhold ved et kontor eller i en gruppe som har stor betydning for relasjonene mellom gruppemedlemmene, men som er vanskelig for meg å kontrollere. I tillegg la jeg noe vekt på den praktiske gjennomføringen. Jeg antok at individuelle intervjuer ville være lettere å gjennomføre, da de krever mindre plass, er lettere å tilpasse den enkelte respondents arbeidshverdag, krever mindre teknisk utstyr og det vil være lettere å skape en god relasjon til en respondent enn til en hel gruppe.

5.2. Jakten på respondenter

Det er mange måter å velge ut hvem man skal undersøke, og utvalgs måten bør være basert på hva vi ønsker å oppnå. Dersom vi ønsker å undersøke det «ekstreme» eller det «typiske», eller vi vil ha størst mulig variasjon i svarene, kan vi forsøke å plukke ut dem vi skal undersøke slik at de passer til det vi ønsker å oppnå (Jacobsen, 2010). Den utvalgsmetoden jeg fant mitt utvalg på er en form for tilfeldig utvalg. I følge Jacobsen (2010, s.15) vil et tilfeldig utvalg oppnås ved «å ta for seg hele listen av enheter (populasjonen) og så trekke tilfeldig fra denne listen». Etter at jeg så at det ikke var mulig å få til noe i nærheten av et regionalt representativt gjennomsnitt, besluttet jeg å fokusere på de kontorene som lå innenfor en rimelig reiseavstand regnet fra min bopel i Oslo. Dette ble valgt ut fra praktiske hensyn. Jeg tok utgangspunkt i lister over alle NAV-kontorene i denne regionen.

Opprinnelig ønsket jeg to eller fire kontorer hvor den ene halvparten av kontorene hadde delt ledelse mens de andre kontorene hadde felles ledelse. Videre ønsket jeg at kontorene skulle ha omtrent like mange ansatte, og en like stor befolkning de yter tjenester til. Jeg ønsket å intervju alle ansatte som jobbet med mottak av sosialhjelpsmottakere ved disse kontorene, og jeg forventet å gjennomføre 4-6 intervjuer ved hvert kontor. Jeg tenkte at dersom kontorene hadde mange likheter, ville det være lettere å sammenligne kontorene. Samtidig vurderte jeg at dersom jeg fikk intervjuet alle som jobbet med mottak av sosialhjelpsmottakere ved de aktuelle kontorene kunne jeg fange opp likheter/ulikheter i praksisen ved kontorene.

Raskt oppdaget jeg at oversikt over antall ansatte ved kontorene ikke var tilgjengelig. Jeg valgte å fokusere på innbyggertall og ulik ledelsesstruktur. Med utgangspunkt i tall fra SSB over innbyggere i de kommunene og bydelene i Oslo valgte jeg ut 8 kontorer med noenlunde like mange innbyggere de var ansvarlig for å yte tjenester til. Jeg sendte ut skriftlig forespørsel til de åtte kontorene jeg hadde plukket ut og ba om å få gjøre intervju, la ved kopi av informasjonsskrivet til den enkelte deltaker og ventet på å få en tilbakemelding. Fra to av kontorene fikk jeg negativt svar, fra de andre hørte jeg ingen ting.

Jeg begynte å se etter andre måter å få tak i respondenter på. Selv om jeg brukte både mitt private og profesjonelle nettverk, sendte ut brev og e-poster til samtlige kontorer innenfor en rimelig reiseavstand fra Oslo, var det vanskelig å finne noen som ville la seg intervju. Til sammen kontaktet jeg mellom 25 og 30 kontorer ved brev eller e-post. Jeg tok også i bruk sosiale media i jakten på respondenter. Det var et fåtall kontorer som i det hele tatt svarte på mine henvendelser.

Jeg reduserte på kravene om delt ledelse og antall intervjuer ved hvert kontor, og jeg nedjusterte forventet tid pr. intervju uten at det hjalp. Jeg utvidet det geografiske området. I samråd med veileder ble kravene revurdert nok en gang, og vi kom frem til at det var bra nok om jeg fikk gjennomført 6 – 8 intervjuer, uavhengig av hvilke kontor respondentene jobbet på. Denne informasjonen ble spredt til nettverkene, og til slutt fikk jeg gjort avtaler om til sammen ti intervjuer fordelt på tre ulike kontorer.

Jeg vet ikke hvorfor det var så mange kontorer som lot være å svare på mine henvendelser, men jeg antar at de ikke ønsket å delta. Av de få tilbakemeldingene jeg fikk på mail handlet det om at kontorene allerede hadde deltatt i andre masterstudier, ikke hadde tilstrekkelig med

personalressurser og/eller var midt i omorganiseringsprosesser. Blant de tilbakemeldingene jeg fikk muntlig via nettverket ble det antydnet at flere kontorer ikke opplevde at problemstillingen var relevant for deres kontor eller at de ikke følte de hadde noe å bidra med. Også noen få av respondentene som deltok sa de var usikre på om de hadde noe å bidra med, siden de ikke kunne så mye om behovsvurderinger.

5.3. Intervjuguiden

En intervjuguide er en oversikt over de hovedspørsmål eller tema som intervjuet handler om, og fungerer som et verktøy for den som skal gjennomføre intervjuet. Jeg satte opp intervjuguiden med ganske mange «hovedspørsmål» og en enda lengre liste med under- og hjelpespørsmål som jeg kunne ta i bruk avhengig av hva slags svar jeg fikk på hovedspørsmålene. Selve intervjuguiden er lagt ved som vedlegg 1. Intervjuguiden gjenspeiler det «ideelle» intervjuet, slik det utspiller seg i mitt hode. Nedenfor gis en presentasjon av gangen i intervjuguiden.

Under arbeidet med intervjuguiden gjennomførte jeg to testintervjuer, og resultatet fra disse bidro til å forme rekkefølgen på temaene og spørsmålene. Intervjuguiden er bygget opp slik at jeg først vil få litt bakgrunnsinformasjon om kontoret respondenten jobber på og hvor vedkommende er plassert i den organisasjonen. Jeg valgte å legge disse spørsmålene først, siden jeg tenkte at de kunne være lette å svare på og derfor egnet til å få i gang samtalen og redusere nervøsitet eller usikkerhet, samt at jeg tenkte at hvis jeg får et innblikk i organisasjonen først, kan det bli lettere å følge respondentens forklaringer på arbeidsfordeling og -metoder etterpå. Etter å ha snakket litt om organisering og samarbeid på kontoret, ber jeg respondentene fortelle om sine arbeidsoppgaver. Dette gir meg innsikt i hva de opplever som sine oppgaver og ansvarsområder. Herfra beveger vi oss over til hva som påvirker arbeidshverdagen deres. Har de tid nok til å gjøre alt, hva påvirker deres prioriteringer, hvordan følger de opp brukerne? Disse spørsmålene bygger på de spørsmålene som er stilt tidligere, og bidrar til å gi et bilde av hvordan arbeidshverdagen oppleves.

Deretter går jeg over til det som er hovedtemaet i intervjuet: arbeidspraksis knyttet til NAV-lovens § 14a, og håndteringen av denne bestemmelsen. Igjen starter jeg med noen bakgrunnsspørsmål, hvor jeg ber respondentene si noe om hvor godt de kjenner til lovverket og retningslinjene, og om vedtak etter denne lovbestemmelsen har hatt noen betydning for den jobben de gjør. Jeg stiller også spørsmål ved om de tror eller opplever at det er noen forskjellsbehandling av brukere på dette området.

Herfra deles intervjuet i to retninger avhengig av om de skriver oppfølgingsvedtak eller ikke. De som skriver oppfølgingsvedtak får spørsmål om hva de legger vekt på og hvordan de vil beskrive sin egen arbeidspraksis på dette området. De som ikke skriver oppfølgingsvedtak får spørsmål om hvem som skriver disse vedtakene og om de kunne tenke seg å gjøre det selv. Så samles spørsmålene igjen, ved at alle respondentene blir bedt å vurdere den nåværende praksisen de jobber etter. De blir også spurt om hvilken rolle organiseringen av kontoret har for denne praksisen og på hvilke måter brukeren medvirker til sin egen behovsvurdering.

5.4. Gjennomføring av intervjuene

Av de ti intervjuene som ble avtalt, ble seks intervjuer ble gjennomført i oktober 2014 og fire intervjuer ble gjennomført i februar 2015. Respondentene kommer fra tre kontorer med ulik størrelse og ulik befolkningssammensetning de skulle betjene. Det ene kontoret var et stort kontor, mens de to andre regnes som mellomstore kontorer. Alle kontorene hadde felles øverste leder på kontoret.

Alle intervjuene ble gjennomført på respondentenes arbeidsplass, enten i et samtalerom, stillerom eller møterom. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker, og jeg skrev ingen notater underveis. Jeg hadde kun intervjuguiden å støtte meg til.

Da jeg satt opp intervjuguiden hadde jeg planlagt at hvert intervju skulle ha en varighet på 1 ½ - 2 timer. Pga. problemer med å finne respondenter og de tilbakemeldingene jeg fikk i den sammenheng valgte jeg å redusere forventet intervjutid til 1 – 1 ½ time. Når jeg møtte respondentene ga de tydelige uttrykk for at de ønsket at intervjuet skulle gjennomføres på under 1 time. Dette førte til at jeg unnlot å stille mange av de under- og hjelpespørsmålene som står i intervjuguiden. I tillegg var mange av spørsmålene så like hverandre at jeg også av den grunn valgte å kutte ut en del under- og hjelpespørsmål, og heller fokuserte på hovedspørsmålene. Dette valget har redusert muligheten for at respondentene må gjenta seg selv mange ganger, noe som ellers kunne skapt unødvendig irritasjon og utålmodighet hos respondenten. På den annen side kan det å kutte mange under- og hjelpespørsmål ha bidratt til at jeg ikke har fått et så detaljrikt materiale å jobbe med som jeg opprinnelig ønsket meg.

Under alle intervjuene var jeg nervøs, og jeg stolte ikke på mine skriftlige formuleringer så jeg forsøkte å omformulere spørsmålene underveis i intervjuene. Andre forhold som påvirket spørsmålene som ble stilt var at ingen av respondentene jobbet med nøyaktig det samme, og

organiseringen av de ulike NAV-kontorene var mer forskjellig enn jeg hadde forventet. Dette, sammen med at spørsmålene ble påvirket av svarene jeg allerede hadde fått fra respondenten, gjør at ingen av intervjuene er identiske.

Ovenfor har jeg beskrevet flere av de forholdene som påvirket gjennomføringen av intervjuene og som påvirket hvilke spørsmål jeg stilte. De valgene jeg tok under gjennomføringen av intervjuene får konsekvenser for det materialet jeg har å jobbe videre med. Noen av disse konsekvensene er at jeg har fått et materiale med mindre nyanserte og detaljerte svar i forhold til hva jeg opprinnelig ønsket meg, samt at det er noen spørsmål som ikke har blitt stilt til alle respondentene. Dette fører til at det kan bli mer utfordrende å jobbe videre med materialet enn hva som er ideelt.

5.5. Hvordan analysere respondentenes fortellinger?

Når jeg referer til hva respondentene har sagt, enten individuelt eller som gruppe omtales de som respondenter eller «hun». Dette gjøres for å bevare deres anonymitet i størst mulig grad. Av samme grunn er ikke navn på kontorene oppgitt i oppgaven.

Etter at intervjuene ble gjennomført ble lydopptakene transkribert. Det er disse utskriftene som danner grunnlaget for det videre arbeidet med datamaterialet. For å gå igjennom materialet benyttet jeg meg av det Jacobsen (2010) omtaler som en innholdsanalyse. Jeg startet med å gå igjennom tekstene for å se etter temaene som ble tatt opp, hva respondentene vektla under intervjuene. Deretter forsøkte jeg å sortere alle disse stikkordene eller temaene inn i større kategorier. Jacobsen (2010) forklarer kategorier som et virkemiddel for å si at noen data ligner hverandre eller er forskjellig fra hverandre, og at kategorier er forenklinger av data samtidig som det er en forutsetning for å kunne forta sammenligninger. Noen av kategoriene jeg brukte fant jeg i datamaterialet mens andre kategorier ble avledet av problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven. Når materialet var delt i kategorier begynte jeg å se etter likheter og forskjeller mellom respondentene og deres fortellinger, samt forklaringer på disse.

I forsøket på å se respondentenes fortellinger i lys av Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkrater og mestringsstrategier, benyttet jeg meg av hermeneutisk metode. Hermeneutisk metode handler om tolkning og forståelse, og det har en «dialogisk natur ettersom både tolkningen og forståelsen må betraktes som en kunnskapsprosess som blir utviklet gjennom en samtale mellom forskeren og det som blir tolket» (Nilssen, 2010, s. 72).

Den hermeneutiske sirkel setter fokus på sammenhengen mellom delene og helheten, hvor vår forståelse av delene kan hjelpe oss å forstå helheten samtidig som vår forståelse av helheten hjelper oss å forstå delene. Og for hver slik veksling mellom helheten og delene kan vi oppnå ny forståelse. Jeg har vekslet mellom å lese om mestringsstrategier, bakkebyråkrater, policydannelse og arbeidsforhold slik Lipsky (2010) har beskrevet dette, og respondentenes fortellinger om sin arbeidshverdag. Ved å veksle mellom Lipsky sin teori og respondentenes fortellinger har jeg stadig fått nye impulser til måter å forstå både teorien og fortellingene, og ikke minst sammenhengen mellom disse.

5.6. Oppsummering

Jeg gjennomført til sammen ti individuelle, semistrukturerte intervjuer. Alle intervjuene ble gjennomført på ca. 60 minutter etter ønske fra respondentene, noe som førte til at jeg stilte færre dybdespørsmål og fikk et mindre detaljrikt materiale enn opprinnelig planlagt. Jeg har brukt innholdsanalyse for å bearbeide datamaterialet, og hermeneutisk metode for å forsøke å forstå sammenhengen mellom Lipsky (2010) sin teori og respondentenes praksis.

Kapittel 6: Presentasjon av data

Dette kapittelet har fokus på respondentenes fortellinger, hvor målet er å gjengi deres opplevelser, erfaringer og synspunkter så korrekt som mulig, samt å få frem ulikhetene og nyansene. Det gis først en presentasjon av hvert enkelt kontor for å synliggjøre forskjeller og likheter mellom disse. Deretter vil jeg ta for meg de tre forskningsspørsmålene som ble presentert i kapittel 1.

6.1. Presentasjon av kontorene

Det er tre NAV-kontor som er representert i undersøkelsen, med til sammen 10 respondenter. Det var en rekke ulikheter mellom kontorene og respondentene, når det gjelder åpningstider, antall brukere pr. ansatt, telefontider, organisering av kontoret, fordeling av arbeidsoppgaver m.m. Tabell 1 synliggjør noen av disse variasjonene.

Tabell 1: Forskjeller og ulikheter mellom kontorene og respondentene

kontor	respondent ansatt i	antall brukere	åpningstid	egen telefontid	foretar behovs- vurdering	jobber med	har sos.hj.mottaker fast veileder
1	kommune	100 - 150	varierer	12.00 - 15.00	ja, for alle	avklaring	bare på statlig side
1	kommune	100 - 150	varierer	12.00 - 15.00	ja, for alle	avklaring	bare på statlig side
2	kommune	60-70 pga. sykdom	09.00 - 15.00	Nei	Nei	voksne sosial	ja, kan ha flere
2	kommune	Primært 22 - 23 brukere	09.00 - 15.00	Nei	Nei	voksne sosial	ja, kan ha flere
2	kommune	Primært 22- 23 brukere	09.00 - 15.00	Nei	Nei	voksne sosial	ja, kan ha flere
2	kommune	40 - 50	09.00 - 15.00	Nei	ja, for egne	ungdom totalansvar	ja, bare en
3	stat	150 - 170	12.00 - 15.00	Nei	ja, for alle	voksne arbeid	ja, kan ha flere
3	kommune	visste ikke	12.00 - 15.00	Nei	sjeldent, bare egne brukere	ungdom totalansvar	ja, bare en
3	kommune	visste ikke	12.00 - 15.00	Nei	ofte, egne brukere	voksne sosial	ja, kan ha flere
3	stat	visste ikke	12.00 - 15.00	Nei	ja, for alle	ungdom totalansvar	ja, bare en

Som tabellen viser er flertallet av respondentene ansatt i kommunene. Noen jobber med ungdom, andre jobber med voksne brukere. Hva som legges i det «å ha ansvar» for en bruker varierer fra kontor til kontor og stilling til stilling, noe som til en viss grad gjenspeiles i antall brukere de har ansvar for. Forskjeller knyttet til organisering og prioritering mellom ulike arbeidsoppgaver på kontornivå kommer bl.a. til uttrykk gjennom ulike åpnings- og telefontider. Flere av respondentene påpekte at sosialhjelpsmottakere ofte har behov for flere tjenester fra NAV-kontoret og oppfølgingsansvaret kan variere i tråd med brukernes behov. Dette kan føre til at en bruker har flere saksbehandlere å forholde seg til samtidig.

Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av hvert av kontorene. I beskrivelsen legges det vekt på å gi et innblikk i hvordan respondentene beskriver den delen av kontoret de er tilknyttet. Det gjøres ikke noe forsøk på å gi en fullstendig beskrivelse av kontorets organisering.

Kontor 1

Dette er et stort kontor, og det ble gjennomført intervju med to respondenter. Kontoret har flere seksjoner, deriblant en seksjon for kort tid og ungdom, også kalt kortidsseksjonen. Denne seksjonen har ca. 40 ansatte med ansvar for statlige og kommunale ytelser. Innad er seksjonen delt i PM 1 og PM 2, som har hver sin leder. De ansatte i seksjonen har ulike oppgaver; noen jobber med ungdom, andre med kvalifiseringsprogrammet, avklaring av sosialhjelpssaker, i skranke m.m. Innenfor PM 1 og PM 2 er det mindre team. Begge respondentene jobber i teamet for avklaring av sosialhjelpsmottakere. Avklaring innebærer å gi råd og veiledning til alle som henvender seg, samt kartlegge brukerens økonomi, helse, bolig, sosiale forhold, tilhørighet til kommunen o.l. for å få tak i årsaken til at brukeren henvender seg og for å se om brukeren har andre muligheter til å klare seg økonomisk. Som en del av kartleggingen gis det enkel gjeldsrådgivning/stans av trekk i lønn/trygd, henvise til arbeidsmarkedstiltak, sosiale tjenester, kvalifiseringsprogrammet, lage behovs- og arbeidsevnevurderinger på de som ikke har andre rettigheter enn økonomisk sosialhjelp og ha arbeidsgiverkontakt. Dette krever bruk av statlige og kommunale datasystemer og god oversikt over hele NAVs tjenestetilbud. Det er totalt fem stykker som jobber med dette, og de omtaler seg som et team. Teamet har felles arbeidsoppgaver og ansvar for å løse oppgavene, og de overtar for hverandre ved fravær.

Sosialhjelpsmottakere ved kontor 1 får sine søknader behandlet av en egen gruppe ansatte, en slags «vedtaksseksjon». Sosialhjelpsmottakerne har ikke en fast saksbehandler de kan

henvende seg til, men spørsmål knyttet til søknad eller vedtak blir besvart av vedtaksseksjonens vakttelefon som er betjent fra kl. 12.00 – kl. 15.00 hver dag. De kan også henvende seg til «særinformasjonen» eller «sosialkøen», et veiledningstilbud i NAV-kontorets publikumsmottak. Dette tilbudet krever personlig oppmøte, og det er ikke mulig å bestille time. Tilbudet har åpent i tidsrommet kl. 12.00 – kl. 15.00. Denne organiseringen er forholdsvis ny, og respondentene forteller at de ikke har landet organiseringen av sosialhjelpsmottakere riktig enda, siden det i denne brukergruppen befinner seg brukere med svært ulike behov for oppfølging. De drøfter fortsatt hva slags oppfølging som skal tilbys til sosialhjelpsmottakere med store oppfølgingsbehov.

Når det gjelder behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a blir dette gjort av kortidsseksjonen, uavhengig av om brukeren har sosialhjelp eller andre ytelser fra NAV. De ansatte foretar behovsvurderinger på brukere de selv ikke skal følge opp, og de kan følge opp brukere hvor andre ansatte har foretatt behovsvurderingen. De kan også foreta behovsvurdering på egne brukere.

Kontor 2

Dette er et mellomstort kontor, og det ble gjennomført intervju med fire respondenter. Tre respondenter jobber med voksne sosialhjelpsmottakere, og en respondent jobber med ungdom. En av respondentene har nylig gått over i ny stilling, og jobbet på intervjutidspunktet ikke lenger direkte med sosialhjelp. Alle respondentene tilhører mottaksavdelingen, som består av ulike team som mottaksteam, sosialteam og ungdomsteam.

Sosialteamet består av tre personer, og de jobber med voksne sosialhjelpsmottakere over 25 år. Det er to personer med oppfølgingsansvar for brukere og bare unntaksvis skriver sosialhjelpsvedtak. Den tredje personen i teamet har hovedansvar for alle søknader om økonomisk sosialhjelp og ingen brukerkontakt. Respondentene jobber med brukeroppfølging. I dette legger de innkalling til samtaler, kartlegging av brukere i forhold til økonomi, arbeid, bolig og sosiale situasjon, oppfølging av brukere med frivillig forvaltning av inntekt og å legge til rette for at brukere skulle komme ut i arbeid på sikt. Sosialteamet retter sin innsats mot brukere som ikke har inntekt fra lønnet arbeid eller fra andre stønader fra NAV. Dersom en sosialhjelpsmottaker f.eks. får innvilget AAP vil oppfølgingsansvaret for denne brukeren overføres til AAP-teamet. Respondentene fra sosialteamet forteller at de har vært igjennom, og fortsatt er, midt i omorganiseringsprosesser.

Ungdomsteamet består av tre ansatte, og de følger opp alle ungdommer i alderen 16 - 24 år, enten ungdommens behov er knyttet til helse, arbeid, sosialhjelp eller andre forhold. I tillegg til arbeidsrettet oppfølging er det viktig å samarbeide med andre instanser som f.eks. barnevern eller psykiatritjenesten. De har ansvar for ungdommen fra første gang ungdommen henvender seg til NAV-kontoret og frem til han/hun enten ikke lenger har behov for tjenester eller fyller 25 år og overføres til andre team. Ungdomsteamet ikke er berørt av de omorganiseringsprosessene som påvirker sosialteamet.

Både voksne sosialhjelpsmottakere og ungdom har faste saksbehandlere som følger de opp over tid. Behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a for voksne brukere blir ikke gjennomført av sosialveilederne ved dette kontoret. Ungdomsveilederne fattet slike vedtak kun for egne brukere.

Kontor 3

Dette kontoret er et mellomstort kontor, og det ble gjennomført fire intervjuer. Alle fire har litt forskjellige arbeidsoppgaver, men alle er tilknyttet mottaksavdelingen på kontoret. To jobber med statlige tjenester og ytelser, en jobber med sosialhjelp og en jobber med både statlige tjenester/ytelser og sosialhjelp. Kontoret består av to avdelinger; en mottaksavdeling og en oppfølgingsavdeling. Mottaksavdelingen har ansvar for arbeidssøkere, sosialhjelpsmottakere og drift av publikumsmottaket. Utover dette fikk jeg litt ulike svar fra de fire respondentene, men det som gikk igjen var at kontoret består av en lang rekke små team med 3-4 medarbeidere i hvert team, hvor alle i teamet har samme arbeidsoppgaver. Noen av teamene som ble nevnt er rusteam, team for arbeidsavklaring, team for ordinære arbeidssøkere, sosialteam, ungdomsteam, sykepengeteam. En av respondentene oppsummerer det ved å si at de på den ene siden er ganske splittet ved at hvert team har sine definerte arbeidsoppgaver og teammøter, samtidig som de jobber mye på tvers og kan delta på hverandres teammøter.

Sosialhjelpsmottakere under 25 år tilhører ungdomsteamet, mens de over 25 år tilhører sosialteamet. Ungdomsteamet ansvar for både arbeidsrettet og sosialfaglig oppfølging av sine brukere, mens sosialteamet kun har ansvar for sosialfaglig oppfølging for sine brukere. Ansvar for voksne brukere med behov for flere stønader, f.eks. AAP og sosialhjelp, deles mellom flere saksbehandlere. Sosialhjelpsmottakere (både ungdom og voksne) har en fast

veileder å forholde seg til når det gjelder sosialhjelp. Denne veilederen har ansvar for å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp og følge opp brukeren.

Behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a blir i hovedsak gjort av de som jobber med arbeidsrettet oppfølging, men sosialveileder kan unntaksvis fatte slike vedtak for sine brukere. Det er da i hovedsak endringsvedtak basert på at det har kommet frem ny informasjon om brukeren.

6.1.1. Likheter og forskjeller mellom kontorene

Hva de ulike respondentene legger i begrepene «ansvar for» og «oppfølging» ser ut til å variere fra hva slags stilling de har. F.eks. legger de som jobber med avklaring av (nye) voksne brukere et annet innhold i de to begrepene enn de som jobber med ungdom.

Tilsvarende ser det ut til at de respondentene som skriver vedtak om økonomisk sosialhjelp legger et annet innhold i disse begrepene enn de som ikke skriver den typen vedtak. Hvordan respondentene forstår disse begrepene kan få betydning for hvordan de oppfatter sine arbeidsoppgaver, samtidig som hvordan de oppfatter sine arbeidsoppgaver vil ha betydning for hvordan de forstår begrepene. Forståelsen av arbeidsoppgaver og innholdet i begrepene «ansvar for» og «oppfølging» kan få betydning for de tjenestene brukerne får, men jeg går ikke nærmere inn på hvordan disse begrepene forstås eller praktiseres.

Ut i fra respondentenes beskrivelser kan vi se noen forskjeller som kan få direkte betydning for brukernes tjenestetilbud. Sosialhjelpsmottakere ved kontor 2 og 3 har en fast veileder de kan ringe til eller ha samtaler med, og som følger de opp over tid. Sosialhjelpsmottakere ved kontor 1 har ikke et slikt tilbud, de må møte opp ved NAV-kontoret eller ringe en vakttelefon i tidsrommet kl. 12.00-15.00 dersom de har spørsmål eller behov for veiledning i en sak. Ved kontor 1 og 2 er det egne ansatte som skriver vedtak om økonomisk sosialhjelp, og disse ansatte har begrenset kontakt med brukerne. Ved kontor 3 har den som følger opp sosialhjelpsmottakerne også ansvar for å behandle søknadene om sosialhjelp fra de samme brukerne. Ved kontor 1 synes det som de har gode rutiner for å sikre at alle nye sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert, siden det er den som avklarer brukerne som også fatter vedtak etter NAV-loven § 14a. Ved kontor 2 og 3 ser det ut til at de mangler faste rutiner for å sikre at nye sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert, da de som jobbet med voksne sosialhjelpsmottakere ved disse kontorene ikke foretar behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a selv, og heller ikke kjente til hvem som gjør det for deres brukere. Det

var ingen av de tre kontorene som hadde tydelige rutiner for hvordan de skulle sikre at langvarige sosialhjelpsmottakere fikk sitt bistandsbehov vurdert etter NAV-loven § 14a.

Når det gjelder ungdom har alle de tre kontorene egne ungdomsteam, og jeg fikk snakket med ansatte i ungdomsteamene ved kontor 2 og 3. Ungdomsveilederne ved disse kontorene var samstemte i sine beskrivelser når det gjelder tilbudet til ungdom: Ungdomsveileder har et totalansvar for sine brukere som går på tvers av de tradisjonelle skillelinjene mellom stat og kommune, og ungdomsveilederne fatter vedtak på økonomisk sosialhjelp, behovs- og arbeidsevnevurderinger og tiltak for sine brukere. Ungdomsveilederne bruker en del mobiltelefon og SMS som kommunikasjonsform med brukerne, og de ser ut til å være mindre bundet av åpnings- og telefontider enn de som er veiledere for voksne brukere. Det ser ut til å være langt flere likheter og langt færre ulikheter mellom kontorene i organiseringen av ungdomsarbeidet enn det som gjelder arbeidet med voksne brukere.

Brukernes mulighet for å få bistand varierer mellom de tre kontorene. Ved kontor 1 har brukerne mulighet til å få avklart generelle spørsmål mellom kl. 09.00 og 15.00, mens spørsmål om sosialhjelp blir besvart i tidsrommet mellom kl. 12.00 og 15.00. Det er få muligheter til å bestille time for å få svar på spørsmål knyttet til sosialhjelpen. Ved kontor 2 er det åpent for alle typer spørsmål i tidsrommet mellom kl. 09.00 og 15.00, mens det ved kontor 3 er mulig å få svar på alle typer spørsmål i tidsrommet mellom kl. 12.00 og 15.00. Ved kontor 2 og 3 er det mulig å bestille time for samtale med veileder i tidsrommet mellom kl. 09.00 – 15.00.

6.2. Hvordan opplever NAV-ansatte sin arbeidshverdag?

Opplevelsene av arbeidshverdagen kan deles inn i flere undertemaer, knyttet til den generelle opplevelsen, ressursknapphet, organisering, frihet og prioriteringer, samarbeid og forskjellsbehandling.

a) Generelle opplevelser og arbeidsmengde

Respondentene var samstemte i sin generelle beskrivelse av arbeidshverdagen. Stikkord som gikk igjen var spennende, hektisk, variert, travelt, uforutsigbart, krevende, mye å gjøre. En av respondentene beskrev arbeidshverdagen på følgende måte:

Jeg satt og tenkte på berg- og dalbane egentlig. For noen dager er det rolig på den måten at jeg kan sette meg ned og prate med en kollega og puste litt. Andre dager er det så hektisk at jeg... når jeg kommer hjem fra jobb så er jeg helt utslitt.

Respondentene forteller også at de skal ha oversikt over et stort spenn av ulike saker og temaer. Når det i tillegg er liten tid til omstilling mellom hver bruker som skal betjenes blir det ekstra krevende. En av de andre respondentene fortalte at når hun hadde snakket med «to gjeldssaker, en barnevernssak, en ungdom, en er sint, to er fortvila på tre timer da er det slitsomt å ha vakt.» Respondenten fortsetter med å fortelle at hun etter å ha hatt en slik hektisk vakt, går inn i bakland for å gjøre andre oppgaver som f.eks. ringe noen brukere, skrive notater i datasystemene o.a. Hvis det er kø ute kan hun få beskjed om at hun må gå tilbake til publikumsmottaket og fortsette å snakke med brukere. Det å måtte gå ut igjen etter en hektisk vakt og fortsette å sitte i front hvor de er hele tiden skal betjene nye brukere gjør det krevende å være på jobb.

Respondentene beskriver arbeidsdagene sine som dager hvor det er mye å gjøre, hvor det kan være vanskelig å planlegge og enda vanskeligere å gjennomføre planene de har lagt, fordi det er enkelte oppgaver som går foran alt annet. De som jobber med sosialhjelpsmottakere la vekt på at brukere som står i fare for å miste, eller har mistet, bolig eller strøm skal få svar samme dag som de henvender seg. Det samme gjelder brukere som ber om støtte til å kjøpe mat og som opplyser at de står uten mat og penger. Alle respondentene legger vekt på at de har mye å gjøre og at arbeidsdagene kan bli både hektiske og krevende, men de uttrykker samtidig at de trives med jobben og henter mye støtte fra kolleger til å takle det jobben krever.

Fravær blant kolleger ble trukket frem som et forhold som økte arbeidsmengden for de som var igjen, noe som førte til at det kunne bli mer stressende og slitsomt i perioder. Et annet forhold som ble nevnt av noen av respondentene var mangel på egne kontorer. Noen av respondentene jobbet i åpent kontorlandskap, og de påpekte at det åpne landskapet førte til at det ble slitsomt å være på jobb fordi det ofte var mye støy i landskapet. Støyen kom fra telefoner, kolleger som drøftet ulike saker seg imellom og kontormaskinene (pc'er, printere, fax osv).

Flere av de som hadde jobbet en stund i NAV la vekt på at det var viktig å lære seg å ha «is i magen» og ikke stresse for å unngå å bli veldig slitne.

b) Ressursknapphet

Flertallet av respondentene mente de ikke hadde tid til å gjøre alle sine arbeidsoppgaver, noe som i stor grad ble satt i sammenheng med sykefravær blant kolleger og/eller ledere.

Sykefravær ble sjelden eller aldri kompensert med vikarer. De oppgavene som hastet mest ble løst, mens andre oppgaver ble liggende. En av respondentene forklarte at det høye sykefraværet fører til at de som er på jobb må ta ekstra arbeidsoppgaver og flere vakter i publikumsmottaket, siden vakter i publikumsmottaket er en oppgave som har førsteprioritet. Da får de mindre tid til å drive oppfølging av arbeidssøkere og andre oppgaver. Noen av respondentene trakk frem at det ikke var tid til å holde seg faglig oppdatert. Et mindretall mente at de hadde tid nok, men at det skyldtes at de var flinke til å disponere tiden sin. Det ble samtidig gitt uttrykk for at de ønsket mer tid til å gjøre mer for brukerne og til å jobbe enda tettere med brukerne.

Ubesatte stillinger, særlig på leder/mellomleder nivå ble trukket frem av flere av respondentene som en utfordring, siden det gjør det vanskelig å få avklart eller godkjent saker av leder. Dette fører til at de bruker lenger tid på å avgjøre saker. Lang saksbehandlingstid går utover brukerne, og vanskeliggjør deres situasjon. Spesielt respondentene ved kontor 2 trakk frem dette som en utfordring.

Respondentene var opptatt av hvordan omorganiseringer, sykefravær, ubesatte stillinger og lav bemanning påvirket deres arbeidshverdag. Disse faktorene, sammen og hver for seg, bidro til å skape hektiske arbeidsdager. Omorganiseringer, sykefravær osv. fører til ressursknapphet ved at stillinger blir stående tomme og virksomheten har færre ansatte enn det som er planlagt. Respondentene la vekt på at det var nødvendig å sette inn vikarer raskt ved fravær, og at det var viktig å øke antall ansatte for å bøte på den personalmangelen de opplevde at de stod oppe i, også når alle ansatte var på jobb.

En annen form for ressursknapphet flere av respondentene trakk frem var mangel på tiltaksmidler. Respondentene var opptatt av at små tiltaksbudsjetter på statlig side førte til at brukerne ikke fikk tilbud om kurs, praksisplass eller andre tiltak i statlig regi som brukerne trengte for å komme seg i nærmere arbeidsmarkedet.

c) Organisering

Gjennomgående svarte respondentene at organiseringen hadde begrenset betydning for hvordan de jobbet og opplevde arbeidshverdagen sin. En av respondentene ga uttrykk for at organiseringen hadde ingen betydning for hvordan hun løste sine arbeidsoppgaver, for de må løses uavhengig av hvordan kontoret er organisert.

Alle kontorene var under omorganisering eller hadde nylig vært igjennom en slik prosess på intervjutidspunktet. Noen hadde vært igjennom mindre endringer knyttet til grensesnitt og en tydeligere ansvarsfordeling mellom ulike stillinger ved kontoret, mens andre holdt på med mer omfattende omorganiseringer som tok for seg hvordan kontoret skal deles inn og hvilke servicenivå skal man gi til brukerne. Respondentene ved kontor 1 beskrev de største omorganiseringene, mens respondentene ved kontor 3 beskrev de minst omfattende endringene. Alle respondentene forteller at omorganiseringer er krevende å stå i fordi det kommer i tillegg til de vanlige arbeidsoppgavene som må utføres uansett.

Flertallet av respondentene mente at organiseringen ved deres kontor var bra. De hadde kort vei til kolleger og det var lav terskel for å spørre kolleger om bistand, drøfte felles saker, innhente informasjon eller mer praktiske ting. Ulike fagmøter ble trukket frem som gode arenaer for å drøfte saker, samtidig som noen av respondentene opplevde at disse var for korte. Det var alltid saker de ikke fikk diskutert (godt nok), noe som bidro til å forlenge saksbehandlingstiden.

d) Frihet og prioriteringer

Når det gjaldt opplevelsen av frihet til å legge opp egen arbeidshverdag var ikke respondentene like samstemte. Respondentene ved kontor 1 ga uttrykk for at de hadde en begrenset frihet til å legge opp sine arbeidsdager, siden de hadde flere ulike vakter og interne møter hver uke. Pga. høyt sykefravær ble de ofte bedt om å ta ekstra vakter for de som var fraværende, noe som bandt opp tiden deres ytterligere. De opplevde en viss frihet til å prioritere mellom ulike arbeidsoppgaver når de ikke hadde vakt eller deltok i interne møter. Respondentene ved kontor 2 og 3 opplevde at de hadde stor grad av frihet til å organisere sin arbeidshverdag, så lenge de tilpasset seg kontoret og teamets felles møter. Noen få av respondentene trakk frem at målekortet hadde betydning for hva som ble prioritert, men i all hovedsak opplevde de at de hadde stor frihet til å planlegge eget arbeid.

De fleste respondentene opplevde friheten til selv å foreta prioriteringer som positivt og viktig, og de uttrykte ingen problemer knyttet til dette. Det ble også lagt vekt på at noen oppgaver «prioriterte seg selv», ved bl.a. at saker hvor det er fare for tap av bolig eller strøm skal behandles raskt. Et mindretall blant respondentene trakk frem at det var lederne som i hovedsak foretok prioriteringene, og at de forsøkte å jobbe ut i fra leders prioriteringer. Som

en respondent sa: «Vi får ofte beskjed om hva vi skal prioritere, men ikke hva vi skal prioritere ned. Og det er der det blir vanskelig.» I dette utsagnet kan vi se antydningen til en målkonflikt, når respondentene opplever at det ikke er mulig å prioritere alle de ulike oppgavene ledelsen ber de om å prioritere.

e) Samarbeid eller «de» og «vi»

Alle respondentene mente de hadde et godt samarbeid innad i eget team, selv om de trakk frem litt ulike sider ved samarbeidet. Ved kontor 1 var respondentene opptatt av at de jobbet nært, men likevel selvstendig, og samarbeidet i seksjonen ble ansett som nødvendig for å overleve i en hektisk og arbeidskrevende hverdag. Ved kontor 2 trakk de frem viktigheten av samarbeid og informasjonsutveksling mellom kolleger for å sikre at brukerne fikk en best mulig oppfølging. Ved kontor 3 ble viktigheten av å kunne drøfte saker med kolleger for å finne frem til gode løsninger vektlagt.

Når det gjaldt samarbeid med andre deler av kontoret, var det større variasjon i svarene. Flertallet av respondentene mente de hadde lite behov for samarbeid med andre deler av kontoret, men at samarbeidet var bra i de sakene hvor det var nødvendig. Respondentene ved kontor 1 påpekte at samarbeid med andre deler av kontoret kunne være utfordrende pga. et stort antall ansatte var spredt over flere etasjer. Dette gjorde det utfordrende til enhver tid å ha oppdatert kunnskap om hva andre jobbet med.

Respondentene uttrykte at det fortsatt var skiller mellom statlig og kommunalt ansatte, et skille som bl.a. kom til uttrykk gjennom hvordan de omtalte hverandre og bruken av «de» og «vi». Respondentene ved kontor 3 var de eneste som ble spurt om de merket forskjell mellom statlig og kommunalt ansatte i det daglige arbeidet. Noen mente de ikke merket noen forskjell på hvem som var kommunalt eller statlig ansatt. Blant de som merket en forskjell mellom statlige og kommunalt ansatte la noen vekt på ulik arbeidstid, ulikheter i forhold til fridager, lønn osv., mens andre mente at forskjellen kom tydeligst frem i ulik måte å tilnærme seg brukeren på. De var alle enige om at forskjellene mellom statlige og kommunalt ansatte hadde vært større i begynnelsen enn det de var i dag.

Med unntak av ungdomsteamene som hadde et totalansvar for sine brukere, kom skillet mellom stat og kommune også til uttrykk ved fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. For voksne brukere ser det ut til at fordeling av arbeidsoppgaver følger de gamle skillelinjene

mellom stat og kommune, ved at ansvaret for arbeidsrettet oppfølging inkludert ansvaret for å skrive behovsvurderinger i stor grad er lagt til statlig ansatte, mens oppfølging av sosialhjelpsmottakere i hovedsak er lagt til kommunalt ansatte. Dette skillet var tydeligst ved kontor 2 og 3, siden de to respondentene fra kontor 1 skrev behovsvurderinger for de brukerne de hadde til avklaring. Ved å se på hvilke beskrivelser respondentene ga av kontoret de jobbet på som en helhet og samarbeidet mellom ulike avdelinger og teamene på kontoret, ser man at det ved alle de tre kontorene er tydelige skiller mellom statlige og kommunalt ansatte når det gjelder fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar.

f) Forskjellsbehandling

Flertallet av respondenter trekker frem at det er noen oppgaver i arbeidet med sosialhjelpsmottakere som er viktigere enn andre. De viktigste oppgavene er å sikre at brukerne får dekket sine grunnleggende behov for mat og hus. Noen av respondentene la også vekt på at barnefamilier prioriteres foran brukere som ikke har barn. Det kommer imidlertid frem at det i mange saker er opp til den enkelte veileder å avgjøre hva som skal prioriteres. Dette åpner for myndighetsutøvelse og mulighet til å forskjellsbehandle brukere. I tillegg til de mulighetene den enkelte veileder har til å behandle sine brukere ulikt, har også kontorene besluttet å forskjellsbehandle brukere. Eksempler på kontorets forskjellsbehandling kan være egne ungdomsveiledere, rusteam osv. som jobber tett på sine brukere og hvor veilederne har færre brukere å følge opp enn det som er vanlig ved kontoret.

6.2.1. Oppsummering

Det er her forsøkt å gjengi respondentenes beskrivelser av sin virkelighet så nøyaktig som mulig. Deres arbeidshverdag oppleves som hektisk, krevende, utfordrende og variert. De har stor grad av frihet til å organisere og prioritere sine arbeidsoppgaver så lenge de innretter seg etter felles møter og vaktordninger. De jobber brukernært, og brukernes skiftende behov blir ofte styrende for prioritering av arbeidsoppgavene. Samarbeid med eget team/avdeling er bra, mens samarbeidet med andre team/avdelinger ofte var begrenset til det mest nødvendige. Skillet mellom «de» og «vi» (stat og kommune) er fortsatt tydelig i NAV.

6.3. Praksis og tanker rundt NAV-loven § 14a

Fire av ti respondenter foretok ofte behovsvurderinger og skrev vedtak etter NAV-loven § 14a. Disse jobbet med avklaring av nye brukere og med arbeidsrettet oppfølging av brukere. De foretok behovsvurderinger for mange av kontorets brukere uten nødvendigvis å ha det videre oppfølgingsansvaret for brukeren. To respondenter foretok behovsvurderinger og skrev

vedtaket etter NAV-loven ofte, men bare for egne brukere. Disse jobbet med oppfølging av ungdom. Fire av respondentene jobbet primært med oppfølging av sosialhjelpsmottakere. Av disse var det en respondent som sjelden foretok behovsvurderinger og skrev vedtak etter NAV-loven § 14a, og da kun for egne brukere. De øvrige tre respondentene som primært jobbet med oppfølging av sosialhjelpsmottakere foretok ikke behovsvurderinger og skrev ikke vedtak etter NAV-loven § 14a, hverken på egne eller andres brukere. De respondentene som sjelden (aldri) skrev denne typen vedtak opplyste å ha liten kjennskap til hvem som gjorde denne oppgaven ved deres kontor. De anså behovsvurderinger etter NAV-loven for å være en oppgave som i første rekke handlet om arbeidsrettet oppfølging av brukere, og ikke noe som var viktig i forhold til oppfølging av sosialhjelpsmottakere.

6.3.1. Opplæring og kompetanse

Respondentene som foretok behovsvurderinger mente selv at de hadde «passe gode» kunnskaper om NAV-loven § 14a og retningslinjene for oppfølgingsvedtak, mens de som ikke foretok behovsvurderinger fortalte at de ikke kjente så godt til temaet. Respondentene som ga klare uttrykk for at de kjente lovverket godt, var de som skrev flest slike vedtak. De brukte mengden skrevne vedtak som forklaring på at de hadde god kompetanse på området. Tilsvarende brukte de som ikke foretok behovsvurderinger den manglende erfaringen som forklaring på hvorfor de ikke kjente bedre til temaet. Respondentene satte likhetstegn mellom å ha skrevet mange slike vedtak og å ha god kunnskap om dette.

Det var varierende hva slags opplæring respondentene hadde fått. Noen husket ikke at de hadde fått noe særlig opplæring, og mente at de hadde lært mens de hadde utført oppgavene. Andre fortalte om ulike kurs eller informasjonsmøter de hadde deltatt på eller de hadde fått opplæring av en kollega. Det synes som variasjonene i opplæringen kan knyttes til hvor lenge de har vært ansatt i NAV og hva slags arbeidsoppgaver de har. De som har jobbet lenge i NAV har flere referanser til kurs (internt eller eksternt) enn de som har jobbet bare en kort stund. Det ser også ut til at de som jobber med ungdom eller oppfølging av arbeidssøkere i større grad har fått opplæring enn de som jobber med voksne sosialhjelpsmottakere.

Når det gjaldt opplæringsbehov var flertallet av respondentene opptatt av at det var behov for mer opplæring. En kommenterte at «Det er aldri nok opplæring i NAV». Når det gjaldt hva respondentene ønsket opplæring på varierte det fra bedre opplæring i bruk av Arena⁶, via

⁶ Arena er et elektronisk fagsystem som opprinnelig ble brukt av aetat før NAV-reformen. Arena brukes i dag bl.a. til å skrive behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger etter NAV-loven 14a, og til å følge opp arbeidssøkere.

mulighet til å drøfte saker med kolleger for å bli tryggere på vurderingene, til å fokusere på bedre kvalitet i vedtakene. Selv om opplæringsbehovet varierer mellom respondentene kan det kollektive ønsket om mer opplæring ses som et uttrykk for at de opplever en knapphet i forhold til kompetanse, som er en viktig ressurs i arbeidet med behovsvurderingene.

6.3.2. Hvordan gjøres behovsvurderingen og hva vektlegges?

For at det skal være mulig å gjennomføre behovsvurderingen i Arena må brukeren ha blitt registrert som arbeidssøker. De fleste brukerne gjør dette selv, enten hjemme eller ved bruk av publikums-PC'er på NAV-kontoret. Alternativet er at veileder gjør det sammen med eller på vegne av brukeren. Å gjøre en behovsvurdering består av en teknisk del i Arena som i stor grad handler om å ta utgangspunkt i svarene brukeren har gitt på kartleggingsspørsmålene, brukerens CV og jobbønsker. I tillegg er det nødvendig å forta en faglig vurdering av den informasjonen brukeren har gitt og evt. annen informasjon veilederen har om brukeren. For å få mer informasjon om brukeren enn det som kommer frem av kartleggingsspørsmålene, må man snakke med brukeren eller benytte NAVs øvrige datasystemer.

Når det gjelder samtale med bruker før behovsvurdering gjennomføres er det store variasjoner mellom respondentene. Det ene ytterpunktet utgjør respondenten som alltid snakker med sine brukere før hun foretar en behovsvurdering, mens det andre ytterpunktet utgjør respondentene som sjelden eller aldri snakker med brukerne og som baserer hele vurderingen på det som ligger tilgjengelig i Arena. Mellom disse to ytterpunktene ligger de som ofte eller av og til har samtale med brukerne før behovsvurdering gjennomføres. Flere av respondentene påpeker at arbeidsprosessen som gjøres i Arena er ganske omfattende, og den er bygd opp slik at veilederen må følge prosedyrene trinn for trinn. Den datatekniske delen synes å styre arbeidsprosessene i stor grad. De respondentene som ofte eller alltid har samtale med sine brukere før de gjennomfører en behovsvurdering, begrunner dette med at det er hensiktsmessig, mest praktisk og gir best resultat. De som sjelden eller aldri snakker med brukere før de gjennomfører behovsvurderingen legger vekt på at behovsvurderingen er en førstevurdering som kan endres senere ved behov, og at det er et stort antall brukere som ikke har behov for samtale eller annen oppfølging fra NAV for å komme i arbeid.

Hvilke opplysninger respondentene legger vekt på i sin vurdering av brukernes bistandsbehov har sammenheng med om de snakket med brukerne eller ikke. De som snakker med brukerne legger vekt på det brukerne har fortalt om sin situasjon og muligheter/ønsker for arbeid. To av respondentene la også vekt på brukernes norskkunnskaper og helsesituasjon. De som ikke har

snakket med brukerne, forholder seg kun til det som er lagt inn i Arena, dvs. arbeidserfaring, utdanning, jobbønsker og evt. tiltakshistorikk.

Det er flere forhold som synes å få betydning for hvilke opplysninger respondentene legger til grunn for behovsvurderingen, som nåværende og tidligere arbeidsoppgaver og kjennetegn ved befolkningen i kommunen. Respondentene som jobber med arbeidssøkere eller med arbeidsrettede tiltak/statlige arbeidsoppgaver er noe mer fokusert på arbeidserfaring, CV, tiltakshistorikk og mindre opptatt av den helhetlige situasjonen til brukeren. Mens de som jobber mest med sosialhjelp, evt. også har langtidsoppfølging på sine brukere er mer opptatt av helheten rundt brukeren.

Respondentene ble spurt om de valgte tiltaket først og tilpasset behovsvurderingen og vedtaket i etterkant, eller om de skrev vedtaket først og vurderte tiltak etterpå. Respondentene fortalte at begge deler forekom. Hvor ofte tiltak ble valgt først og vedtaket og vurdering ble tilpasset etterpå, varierer. Noen av respondentene mente at vurdering og vedtak skal styre valg av tiltak, og at det bare unntaksvis ble gjort i omvendt rekkefølge. Andre forteller at det varierer litt fra sak til sak, og begrunner dette med at brukere som har stått lenge på f.eks. standardinnsats ofte blir kartlagt og vurdert på nytt når de ser at det er et tiltak som kan passe for brukeren. De legger også vekt på at behovsvurderingen med tilhørende vedtak er et dynamisk vedtak som bør og skal endres i tråd med endringer i brukerens behov, og at det nødvendigvis må bli slik at det i noen tilfeller settes en behovsvurdering først mens det i andre tilfeller velges tiltak først. Det andre ytterpunktet i praksisen var blant de respondentene som forklarte at tiltak alltid ble valgt først, og at de skrev vedtaket i etterkant. Dette ble bl.a. begrunnet med at man må være realistisk, og at det ikke er hensiktsmessig å skrive et vedtak hvor brukeren får informasjon om tiltak dersom tiltak ikke er tilgjengelig.

En av respondentene fortalte at praksis knyttet til hvem som får tiltak har blitt strengere. Dette ble begrunnet med at det er svært begrenset med tiltakspenger, samtidig som det er kommet sentrale føringer på at ca. 80 % av tiltaksplassene skal benyttes av personer som er vurdert til spesielt tilpasset innsats. Respondenten gir uttrykk for selv om hun er enig i at de som står lengst fra arbeidsmarkedet bør bli prioritert inn i tiltak, så kan det strenge kravet om 80 % føre til at flere ansatte blir fristet til å tilpasse behovsvurderingen slik at deres bruker kan få det tiltaket de mener er nødvendig og på den måten kan valg av tiltak bli styrende for behovsvurderingen.

De variasjonene som er beskrevet ovenfor når det gjelder samtale med bruker, opplysninger som legges til grunn for behovsvurderingen og valg av tiltak først eller ikke, kan ses som et resultat av varierende kompetanse mellom respondentene. Det kan også ses som et resultat av respondentenes valgfrihet i forhold til prioritering av arbeidsoppgaver og tid, eller som en strategi for å balansere de ulike krav og forventinger respondentene møter i sitt arbeid.

6.3.3. Forskjellsbehandling mellom grupper?

Noen av respondentene mente at sosialhjelpsmottakere ikke ble behandlet annerledes enn andre brukere når det gjelder behovsvurderinger, siden det er de samme kravene og vurderingene som skal gjøres i alle behovsvurderinger. Andre mente at det var forskjeller i behandlingen av sosialhjelpsmottakere og andre brukere. Når det gjaldt hva forskjellene handler om kom det flere mulige forklaringer:

Det første skillet går mellom registrerte arbeidssøkere og personer som ikke er registrerte arbeidssøkere. Det er kun registrerte arbeidssøkere som får sitt bistandsbehov vurdert. Dette innebærer at NAVs brukere som ikke er registrerte arbeidssøkere ikke får sitt bistandsbehov vurdert selv om de er i situasjoner hvor de ønsker eller trenger bistand til å skaffe eller beholde arbeid. Dersom brukeren søker sosialhjelp blir ikke han/hun registrert som arbeidssøker automatisk. Det er ikke alle sosialhjelpsmottakere som skal være registrerte arbeidssøkere, f.eks. uføretrygdede. Respondentene mente at forskjellene mellom sosialhjelpsmottakere og registrerte arbeidssøkere trolig var større blant brukere som hadde hatt langvarig kontakt med NAV enn blant nye brukere, siden nye brukere ofte blir bedt om å registrere seg som arbeidssøkere når de søker sosialhjelp første gang.

Et annet skille handler om at ikke alle veiledere skriver 14a-vedtak på sine egne brukere. Det ble her lagt vekt på at når den som kjenner brukeren best ikke skriver vedtaket økes risikoen for at vedtaket blir feil. Det kan også være forskjeller knyttet til den enkelte veileders kompetanse når det kommer til Arena og andre fagsystemer, og at de som har best kompetanse på Arena kanskje får bedre kvalitet på sine vedtak. Det ble også påpekt at de som skriver vedtak for brukere de ikke selv følger opp, ikke sjekker om brukeren de vurderer allerede mottar sosialhjelp. Dette kan gjøres ved å slå opp i sosialfagsystemet, men blir i følge respondentene ikke gjort rutinemessig i dag. Disse forskjellene (kunnskap hos veileder og hvilken informasjon som blir lagt til grunn) kan føre til ulikheter i grunnlaget for vurderingen, og dermed for tilbudet brukeren får videre.

Det går et skille mellom ungdom (under 25 år) og voksne brukere (over 25 år). Ungdommene får hovedsakelig all oppfølging fra en og samme veileder som følger de opp uavhengig av behov. Ungdomsveilederne foretar behovsvurderinger og fatter vedtak etter NAV-loven § 14a for alle sine brukere. Voksne brukere kan få oppfølging fra ulike veiledere avhengig av hvilke stønader og utfordringer de har. I praksis betyr det at voksne sosialhjelpsmottakere kan ha en veileder for hver stønad eller tjeneste de mottar fra NAV-kontoret. I hovedsak foretar veiledere som jobber med oppfølging av voksne sosialhjelpsmottakere ikke behovsvurdering etter NAV-loven § 14a.

Når det gjelder ulike grupper som mottar sosialhjelp/kommunale tjenester ble det stilt spørsmål knyttet til rusavhengige og deltakere i kommunenes introduksjonsprogram. Respondentene ga uttrykk for at rusavhengige som gruppe ble ansett for å stå for langt unna arbeidsmarkedet til at det var noen hensikt i å vurdere deres bistandsbehov med tanke på å få de ut i arbeid. Respondentene påpekte at mange rusavhengige allerede mottar eller søker om arbeidsavklaringspenger, og at de som et ledd i den søkeprosessen skal igjennom en arbeidsevnevurdering som er langt mer omfattende enn behovsvurderingen. Når det gjaldt deltakere i kommunenes introduksjonsprogram er det ikke alle kommuner som har dette som en del av NAV-kontoret. Uavhengig av om introduksjonsprogrammet tilbys gjennom NAV-kontoret eller andre deler av kommunens tjenesteapparat gir respondentene uttrykk for at deltakerne i introduksjonsprogrammet ikke har behov for en behovsvurdering etter NAV-loven § 14a, da de får sitt behov for oppfølging og arbeidsrettede tiltak ivaretatt gjennom deltakelse i introduksjonsprogrammet.

6.3.4. Hva tenker respondentene rundt egen praksis?

Når det gjelder den generelle arbeidspraksisen ga respondentene uttrykk for at den kan bli bedre dersom de får mer tid til å følge opp brukerne. De vil gjerne være tettere på brukerne med flere samtaler og timeavtaler og bli bedre kjent med brukernes behov slik at den helhetlige oppfølgingen blir bedre. I tillegg ønskes mer tid til kontakt med arbeidsmarkedet og arbeidsgivere i kommunen, og faglig oppdatering. Blant noen av respondentene var det også et ønske om at den som fulgte opp brukeren skrev behovsvurderingen. For å forbedre den generelle praksisen mente respondentene at det er lite de kan gjøre annerledes med dagens bemanning, og at det er stort behov for flere ansatte. Dette kommer til uttrykk ved utsagn som «Det måtte ha vært at vi hadde hatt færre ungdommer» eller «Skulle ha redusert litt på datoer. Hvis vi hadde hatt en person til...». De påpekte også behov for vikarer ved langtidsfravær

blant kolleger. Respondentene oppfatter datasystemene som mange og tungvinte i bruk, og mente en forenkling av rutiner, prosedyrer og datasystemer kunne bidratt til å frigjøre tid og lette oppfølgingsarbeidet. En utvidelse av tiltaksbudsjettet ble også sett på som nødvendig, siden små tiltaksbudsjett fører til at brukerne ikke får tiltakene de har behov for.

Når det gjelder behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a hadde respondentene flere tanker om egen praksis. Et lite mindretall blant respondentene mener at dagens praksis var bra nok, mens flertallet mener at dagens praksis bør bli bedre. De trekker frem flere sider ved dagens praksis som bør forbedres, men særlig to forhold utpekte seg som viktige:

- Sikre at det legges til grunn tilstrekkelig informasjon for behovsvurderingen slik at det blir en reell helhetlig vurdering av brukernes situasjon, og ikke en overflatisk vurdering av CV og jobbønsker.
- Tilrettelegge for at den som følger opp brukeren foretar behovsvurderingen og planlegger oppfølgingen sammen med brukeren.

For å få til disse endringene mener respondentene det er viktig å sette inn flere tiltak, selv om tiltakene henger sammen:

- a) Bedre informasjonsflyten
- b) Sikre god opplæring og felles forståelse for hva en behovsvurdering skal være
- c) Endre rutiner/praksis knyttet til hvem som skriver vedtakene

a) Bedre informasjonsflyt

Flere av respondentene la vekt på at informasjonsflyten mellom de som følger opp brukere og de som foretar behovsvurderinger ikke er god nok. Det er flere forhold som kan forklare dette:

- Sykefravær og ubesatte stillinger fører til et høyt arbeidspress med behov for strenge prioriteringer. Flere av respondentene har fortalt at det meste av tiden deres går til akutte saker uten rom for annet. Behovsvurderinger regnes ikke som akuttsaker.
- Mangel på rutiner knyttet til informasjonsutveksling, begrenset kunnskap om og erfaring med behovsvurderinger, liten kompetanse på datasystemene de ikke bruker til daglig og manglende oversikter over hvem som har kontakt med brukerne får også betydning.

For å bedre informasjonsflyten mellom veiledere som jobber med samme bruker, trekker respondentene frem viktigheten av å skrive og lese hverandres journalnotater. Samtidig er de opptatt av at dette ikke er like enkelt i praksis pga. ulike datasystemer på statlig og kommunal

side. Videre må veilederne snakke sammen, og det er viktig at den som foretar behovsvurderingen sjekker om brukeren har sosialsak og innhenter informasjon om brukeren, enten ved å lese journaler eller kontakter sosialveilederen.

b) Sikre god opplæring og felles forståelse innad på kontoret

Sikre god opplæring ble trukket frem som viktig for å få en bedre praksis. Respondentene mente at det å drøfte konkrete saker og brukere i fellesskap på kontoret vil være en god måte å lære det grunnleggende knyttet til behovsvurdering på og en måte å øke kvaliteten i vurderingene på. Felles drøftinger av konkrete saker kan bidra til å sikre at kontoret utvikler en enhetlig praksis på dette området.

I tillegg er det behov for bedre opplæring i datasystemene, da statlig og kommunal del av NAV-kontoret har flere forskjellige datasystemer. Behovsvurderinger skal gjøres i Arena, og kommunalt ansatte har ikke Arena som sitt primære saksbehandlingssystem. Det er også andre datasystemer som kan inneholde viktig informasjon om brukeren. Det er derfor nødvendig at veilederne får opplæring i bruk av datasystemene slik at de blir i stand til å løse arbeidsoppgavene på en effektiv måte.

c) Endre rutiner/praksis knyttet til hvem og hvordan vedtak skal skrives

Respondentene mener det vil være bedre om den veilederen som følger opp brukeren også foretar behovsvurderingen og fatter vedtak etter NAV-loven. Dette vil innebære at veiledere som primært følger opp sosialhjelpsmottakere skal foreta behovsvurderinger for egne brukere. Respondentene legger vekt på veiledere som følger opp sosialhjelpsmottakere over tid opparbeider god kjennskap til brukerne og kan avdekke flere sider av deres bistandsbehov. Ved å bruke denne kunnskapen kan behovsvurderingene bli riktigere enn det som er tilfellet i dag.

Respondentene mener at det er nødvendig å endre rutinene slik at øvrige arbeidsoppgaver blir tilpasset denne nye arbeidsoppgaven og at det blir gitt tilstrekkelig opplæring. De forutsetter at ledelsen legger til rette for endring av rutiner, og at ledelsen følger opp de ansatte for å sikre at endringen av arbeidsoppgaver blir gjennomført på en god måte.

Hva bidrar til å redusere eller hindre muligheten for å skape disse endringene?

Respondentene ga uttrykk for at de ansatte kan ha behov for å vegre seg for disse endringene, noe som kan redusere eller hindre forbedring av dagens praksis. Respondentene la vekt på at veiledere, og kanskje særlig veiledere med oppgaver som tradisjonelt har inngått i sosialtjenesten, kan oppleve at behovsvurderinger ligger utenfor eget arbeidsområde. Dette kan føre til frykt for at dersom de tar den oppgaven vil de få stadig flere (statlige) oppgaver, som på sikt kan føre til at de jobber etter en generalistmodell hvor de må kunne alle fagområder. Mange ønsker ikke å jobbe etter en generalistmodell, da det er svært krevende. Samlet kan dette oppfattes som et ønske om å beskytte seg selv mot en mer hektisk og krevende arbeidshverdag med økt fare for å måtte foreta flere vanskelige prioriteringer mellom viktige oppgaver.

6.3.5. Oppsummering

Respondentene forteller om ulik praksis knyttet til nær sagt alle sider av behovsvurderingen, med unntak av kravet om at bruker må være registrert arbeidssøker. Ulikhetene er knyttet til hvem som skriver behovsvurderinger, hvilke opplysninger som legges til grunn og om tiltak velges før vurderingen eller omvendt. Disse ulikhetene kan sees som et uttrykk for respondentenes frihet til selv å prioritere mellom de ulike arbeidsoppgavene. Det kan også ses som et uttrykk for manglende rutiner og vage målsetninger, siden respondentene i stor grad kan avgjøre hva som skal vektlegges eller hvilken rekkefølge oppgavene gjøres i. Ulikhetene viser også hvordan respondentene kan utøve beslutningsmyndighet, ved at de selv avgjør innhold, vurdering, resultat og rekkefølge i arbeidet med behovsvurderinger. Kompetanse, opplæring og fordeling av arbeidsoppgaver kan bidra til å forklare ulikhetene mellom ansatte og kontorene. Ulikhetene mellom respondentenes beskrivelser av sin arbeidspraksis knyttet til behovsvurderingene kan ses på som resultat av ulike mestringsstrategier som har oppstått som følge av ressursknapphet knyttet til tid, personale, kompetanse, men kan også ses som en kollektiv mestringsstrategi i seg selv. Respondentene er åpne for å bedre dagens praksis, så lenge det ikke vil føre til flere oppgaver og mer stress. De mener det er nødvendig med flere ansatte, bedre opplæring og tilrettelegging for å kunne gjennomføre endringer.

6.5 Hvilke konsekvenser har behovsvurderingen for brukerne?

Det er store variasjoner mellom respondentene når de ble bedt om å vurdere hvorvidt behovsvurderingen og oppfølgingsvedtaket får noen praktisk betydning for brukeren. Noen mente behovsvurderingen hadde stor betydning, mens andre mente det hadde liten eller ingen betydning.

De som mente vedtaket får betydning for brukerne hadde ulike begrunnelser for dette. Noen mente det fikk betydning fordi de tok ut lister over hvilke brukere som var satt til hvilket innsatsbehov og sjekket om dette var riktig bistandsbehov når noen ble værende i systemet over tid. Disse respondentene la vekt på at dersom de ved gjennomgang av klientlisten fant en bruker som hadde vært registrert som arbeidssøker over tid, tok de en samtale med brukeren og evt. en ny behovsvurdering dersom de vurderte det som nødvendig.

Andre la vekt på at innsatsbehovet er styrende for hva slags tiltak den enkelte bruker kan få tilgang til, f.eks. ved at en person med situasjonsbestemt innsats vil bli prioritert foran en med standardinnsats når det gjelder tildeling av tiltak. Enkelte respondenter som jobbet med sosialhjelpsmottakere mente dette var den eneste betydningen behovsvurderingen hadde for brukeren, og at det først var når brukeren fikk avslag på søknad om plass i tiltak at de ble klar over hvilket innsatsnivå brukeren var satt til.

Blant de som mente at vedtaket hadde liten eller ingen betydning ble det også trukket frem ulike begrunnelser. Noen la vekt på at vedtaket er et dynamisk vedtak som kan og skal endres dersom det oppstår endringer i brukerens behov og muligheter for å komme i arbeid, og at brukerens behov mer enn vedtaket har betydning for den oppfølgingen brukeren får. Disse respondentene la vekt på at den første behovsvurderingen ofte ble utført uten samtale med brukeren, og at det var først når brukeren hadde vært registrert arbeidssøker over tid eller det kom frem nye opplysninger om brukeren, at det var nødvendig for å foreta en ny behovsvurdering. Samtidig la de vekt på at nettopp fordi det ble gjennomført nye vurderinger når det kom nye opplysninger hadde den enkelte behovsvurdering mindre betydning.

Andre mente behovsvurderingen fikk liten betydning for brukeren fordi brukeren ikke leste vedtaket og at vedtaket i seg selv ikke gir rett til konkrete tiltak. Disse respondentene la vekt på at det var det faktiske tiltaket brukeren fikk plass på som hadde betydning, og ikke det generelt formulerte oppfølgingsvedtaket som behovsvurderingen resulterer i. Det ble også lagt vekt på at utenom tilgangen til tiltak, hadde behovsvurderingen ingen betydning for den øvrige oppfølgingen brukeren fikk. En av respondentene fortalte:

For oppfølgingen i seg selv tror jeg ikke det betyr så mye, fordi jeg tror oppfølgingen, det som blir gjennomført, krav som blir stilt, i veldig stor grad handler om den

vurderingen som blir gjort i samtaler og i oppfølgingen uavhengig av hva det står i 14a-vedtaket.

En annen respondent mente at når hun ikke har merket hvorvidt brukerne hennes har en behovsvurdering, kan den umulig ha særlig betydning for oppfølgingen brukerne får.

Variasjonen i svarene til respondentene på spørsmålene om hvorvidt behovsvurderingen får betydning for oppfølgingen av brukeren kan dels henge sammen med respondentenes ulike arbeidsoppgaver. De respondentene som foretok flest slike behovsvurderinger uavhengig av om det var for egne eller andres brukere var opptatt av at behovsvurderingen hadde betydning for tildeling av tiltak, samtidig som de la vekt på at vedtaket var dynamisk og derfor bør og skal endres i takt med endringer i brukerens behov. De respondentene som i hovedsak bare foretok behovsvurderinger på egne brukere la vekt på at behovsvurderingen fikk betydning for oppfølgingen, både gjennom tildeling av tiltak og øvrig oppfølging av brukeren. Det var blant disse respondentene at det ble trukket frem bruk av lister over brukernes innsatsbehov for å sikre at brukeren var satt til rett innsatsnivå. Respondentene som sjelden eller aldri foretok behovsvurderinger la vekt på at behovsvurderingen ikke hadde noen betydning for brukeren utover evt. tildeling av tiltaksplasser.

Alle som skrev vedtak etter NAV-loven § 14a kom i løpet av intervjuet inn på brukernes mulighet til å forstå vedtaket. Respondentene opplevde at brukerne i liten grad forstod hva vedtaket handlet om. Mange brukere tok kontakt med NAV etter å ha fått vedtaket i posten for å høre hvor pengene ble av, eller for å spørre hva det var de hadde fått i posten. En respondent fortalte at flere brukere etterspurte kurs og viste til vedtaket hvor kurs var listet opp som ett av flere forslag til hva slags tiltak som kunne være aktuelt. Det er vanskelig for brukerne å forstå teksten i vedtaket, og det kommer ikke tydelig nok frem at kurs bare er ett av flere tiltak NAV kan vurdere. Dette kunne, i følge respondenten, i noen tilfeller føre til lengre diskusjoner med brukeren, da brukeren ofte ønsket kurs fremfor andre tiltak som f.eks. arbeidspraksis.

6.6. Oppsummering

Respondentene opplever arbeidshverdagen som krevende, hektisk og preget av for lite tid til brukerne og de oppgavene som skal løses. De har stor frihet til selv å velge hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres, men både interne møter, ulike vaktordninger og kravet om å prioritere akutte saker reduserer denne friheten. Det er store variasjoner mellom kontorene og innad på det enkelte kontor når det gjelder behovsvurdering etter NAV-loven § 14a, bl.a. hvem som gjør oppgaven, samtale med bruker og opplysninger som legges til grunn.

Det eneste felles kravet er at bruker må være registrert arbeidssøker. Behovsvurderingene kan forbedres gjennom økt fokus på kvalitet, noe som oppnås ved mer opplæring og rom for å diskutere slike saker. Det var delte meninger om hvorvidt behovsvurderinger får noen betydning for brukeren og hvilke betydning det evt. hadde. Respondentenes svar strakte seg fra at behovsvurderingen fikk betydning for brukeren pga. tildeling av tiltaksplasser via fokuset på at vedtaket er dynamisk og det er brukers behov som er av betydning mer enn vedtaket, til at vedtaket ikke har noen betydning for oppfølgingen brukeren får.

Kapittel 7: Likheter og ulikheter i praksis

Dette kapittelet handler om likheter og ulikheter mellom den praksis respondentene beskriver og retningslinjene (2010). Jeg vil drøfte hvordan bakkebyråkratens arbeidsforhold og mestringsstrategier kan bidra til å skape ulikheter (avvik), før jeg ser på hvilke konsekvenser det kan få.

7.1. Er NAV-veilederne bakkebyråkrater?

Alle respondentene jobber som veiledere i NAV. NAV-veiledere jobber direkte med brukere og er brukernes kontaktperson inn i NAV, samtidig som de forvalter deler av NAVs omfattende og kompliserte regelverk for økonomiske stønader og tjenester. Veilederrollen må balansere ulike krav og forventninger, og de møter til dels motstridende krav fra ulike hold. Respondentene beskriver sin arbeidshverdag som krevende, variert og «mye å gjøre». I dette ligger en opplevelse av ressursknapphet på flere områder: liten tid, få ansatte, knappe tiltaksbudsjetter, mangelfull opplæring m.m. Respondentenes beskrivelser av ressursknapphet ligner de beskrivelsene nyutdannede profesjonsutøvere har gitt (Damsgaard & Eide, 2012). Respondentene opplever også en frihet til å planlegge og prioritere arbeidsoppgavene, så lenge de sikrer at akutte saker blir behandlet og de deltar på interne møter og vaktordninger. På denne måten stemmer respondentenes beskrivelser av sin arbeidshverdag med det Lipsky (2010) legger vekt på i sin definisjon av bakkebyråkrater.

Når bakkebyråkratene over tid jobber under krevende arbeidsforhold, med mange motstridende krav og forventninger, liten tid, få kolleger og begrenset opplæring får det betydning for jobben som gjøres. Det vil i følge Lipsky (2010) føre til at bakkebyråkratene utvikler mestringsstrategier, som f.eks. rasjonering av tjenester, rutiner eller forskjellsbehandling. Mestringsstrategier kan utvikles kollektivt eller individuelt.

7.2. Beskrivelse av avvik mellom praksis og retningslinjer

Under intervjuene kom det frem at respondentene ikke oppfatter sin praksis som avvikende fra retningslinjene for behovsvurderinger. Det kan henge sammen med at de har satt et likhetstegn mellom det å ha foretatt mange behovsvurderinger og det å kunne regelverket godt, samt opplæring de har fått eller føringer de har mottatt fra sine ledere. Det kan videre ha sammenheng med hvilken kollektiv forståelse kontoret har for arbeidsmetodikken behovsvurderingene er en del av, og hvordan kontoret oppfatter eller tolker begrepet arbeidssøker. At respondentene selv ikke oppfatter sin praksis som avvikende fra

retningslinjene (2010) kommer bl.a. til uttrykk ved at de sidene ved egen praksis de tenker kan bli bedre i hovedsak handler om å øke kvaliteten på vedtakene.

På bakgrunn av gjennomgangen av NAV-loven § 14a og retningslinjene gitt i kapittel 3 og beskrivelsene av praksis presentert i kapittel 6, vurderer jeg at det er avvik knyttet til følgende områder:

- a) Hvem får en behovsvurdering
- b) Hvilke opplysninger som legges til grunn
- c) Hvem foretar behovsvurderingen
- d) Felles, enhetlig praksis

a) Hvem får en behovsvurdering

Retningslinjene (2010) legger vekt på at alle brukere som henvender seg til NAV-kontoret og som ønsker eller trenger bistand har rett til å få sitt bistandsbehov vurdert, og denne retten gjelder uavhengig av henvendelsesmåte. Respondentene beskriver en praksis hvor det kun er henvendelser via www.nav.no som regnes som en henvendelse. I noen tilfeller bes bruker om å registrere seg, men det mangler rutiner som sikrer at alle sosialhjelpsmottakere med behov for bistand til å komme i arbeid blir bedt om å registrere seg. Praktiseringen av hva som regnes for en henvendelse fører til at særlig sosialhjelpsmottakere er i fare for å ikke få sitt bistandsbehov vurdert, og faren er størst for brukere som har mottatt sosialhjelp over tid. Hva som skal anses som en henvendelse tolkes innskrenkende blant respondentene, noe som oppfattes som et avvik.

b) Hvilke opplysninger som legges til grunn

Behovsvurderingen skal bygge på opplysninger brukeren har gitt gjennom selvregistrering på www.nav.no, opplysninger i Arena og opplysninger bruker har gitt i samtale med veileder. Kravet om samtale kan fravikes i de tilfeller hvor bruker anses ikke å ha behov for bistand fra NAV. Videre kan det legges vekt på andre opplysninger som er tilgjengelig, og veileder skal i hvert enkelt tilfelle vurdere hvilke opplysninger utover arbeidserfaring, utdanning og annen kompetanse som skal tillegges vekt (Retningslinjene, 2010).

Respondentene beskriver ulike praksiser når det gjelder samtale med bruker før behovsvurdering gjennomføres, og ulikheten gjenspeiler seg i hva respondentene legger vekt på når de vurderer brukernes bistandsbehov. De som gjennomfører samtale med bruker

trekker inn flere faktorer når de vurderer bistandsbehovet enn de som ikke gjennomfører samtaler. Respondentenes fortellinger tyder på at de som ikke gjennomførte samtaler med brukeren ikke gjorde dette på bakgrunn av en konkret vurdering av unntaksmuligheten retningslinjene åpner for, men at det var en etablert praksis ved kontoret. De store variasjonene i hvilke opplysninger som legges til grunn og den rutinemessige sløyfingen av brukersamtaler oppfattes som avvik.

c) Hvem foretar behovsvurderingen

I retningslinjene (2010) legges det vekt på at alle ansatte med ansvar for brukeroppfølging ved NAV-kontoret skal kunne fatte oppfølgingsvedtak, og at det normale bør være at den som har ansvaret for brukeroppfølging også fatter vedtaket. Ungdomsveilederne følger opp og fattes vedtak på sine egne brukere, og har en praksis som er i tråd med retningslinjene. Når det gjelder voksne sosialhjelpsmottakere er det mer varierende. Det ser ut til at NAV-kontorene i hovedsak har lagt alt ansvaret for behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a til de som jobber med arbeidsrettet brukeroppfølging. Når disse veilederne i stor grad ikke yter oppfølging til sosialhjelpsmottakere, kan dette oppfattes som et avvik fra retningslinjene.

e) Felles, enhetlig praksis

Det enkelte NAV-kontor skal sikre en enhetlig forståelse for hvordan NAV-loven § 14a skal praktiseres og hvilke vurderinger som skal tas (Retningslinjene, 2010). Det er ikke helt klart hvordan dette skal forstås. En vid tolkning av dette kravet innebærer at alle ansatte ved NAV-kontoret skal kunne gjennomføre behovsvurderinger etter en felles standard, mens en snever tolkning innebærer at det er tilstrekkelig at de som faktisk foretar behovsvurderingene har en felles standard. Legges en snever tolkning til grunn kan det se ut til at kontor 1 har nådd dette målet, idet begge respondentene fra dette kontoret beskrev samme praksis. Legges en vid tolkning til grunn, har alle de tre kontorene et stykke igjen før de innfrir kravet om en felles, enhetlig praksis.

Oppsummert kan det se ut som respondentenes praksis avviker fra retningslinjene når det gjelder hvem som får en behovsvurdering, hva som legges til grunn, hvem som skriver vurderingen og kravet om felles, enhetlig praksis.

7.3. Kan arbeidsforhold og mestringsstrategier forklare avvikene?

Lipsky (2010) er opptatt av at bakkebyråkratens handlinger er motivert av deres behov for å redusere det stresset som oppstår i kjølvannet av den hektiske og krevende arbeidshverdagen,

og at mestringsstrategier kan utvikles både av grupper og enkeltindivider. Mestringsstrategier kan dreie seg om måter å rasjonere tjenester på, utvikle rutiner for å øke effektiviseringen og redusere tiden som brukes på hver enkelt sak, forskjellsbehandle brukere m.m. Jeg vil nedenfor drøfte hvordan respondentenes arbeidsforhold og bruk av mestringsstrategier kan forklare de avvik som har oppstått mellom praksis og retningslinjene (2010). Jeg vil først se på arbeidsforholdets betydning, og fokuserer på følgende: vage og/eller motstridende målsetninger, ressursknapphet, datasystemer, organisering og kultur. Deretter vil jeg se på noen av de mestringsstrategiene som kan få betydning for avvikene, og velger å fokusere på: rasjonering av tjenester, rutiner, avvik og organisasjonskultur som mestringsstrategier.

7.3.1. Vage og/eller motstridende målsetninger

Lipsky (2010) er opptatt av at vage og uklare målsetninger gjør det vanskelig for bakkebyråkratene å finne ut hvilke mål de skal jobbe mot og hvordan arbeidet bør innrettes for å nå målene.

Det er lett å peke på uklare eller motstridende målsetninger ved et NAV-kontor. Et eksempel kan være at kommunen har ønske om at så mange sosialhjelpsmottakere som mulig deltar i statlige tiltak og kurs for å komme ut i arbeid, mens statlig side ønsker at tiltaksplasser skal benyttes til brukere som har dagpenger eller andre statlige ytelser. Når tiltaksbudsjettet er knapt og brukerne mange, kan det føre til tøffe prioriteringer hvor de to styringslinjene drar i ulike retninger. Målekortet, med sitt fokus på kvantitet, kan komme i konflikt med faglige idealer om å gjøre en kvalitativt god jobb. En av respondentene fortalte at selv om hun var enig i at det var viktig å sikre at minst 80 % av arbeidssøkerne fikk oppfølging, ser hun samtidig at det er lett å miste litt fokus på brukeren. Hun satte ord på denne utfordringen når hun sier: «Vi skal jo tilfredsstillе systemet, vi må forholde oss til systemet vi jobber innenfor, men samtidig må vi jo ikke glemme den enkeltpersonen vi har å jobbe med da.»

Noen av respondentene mente at målekortet styrte en stor del av arbeidshverdagen, mens andre opplevde det mer retningsgivende. Det kan ha sammenheng med at målekortet i hovedsak måler aktiviteter som tradisjonelt har vært lagt til statlig side i NAV, og derfor ikke har så stor betydning for de som jobber med sosialkontoroppgaver. Det kan også ha sammenheng med hvordan kontoret er organisert og hvilke prioriteringer ledelsen har ved det enkelte kontor. Det å jobbe med mange motstridende eller uklare mål fører til at bakkebyråkratene må ta mange avgjørelser selv, noe som over tid kan bli en påkjenning for den enkelte. En annen av respondentene satte ord på hvordan dette kan oppleves når hun sa:

I hovedsak er det de retningslinjene, prioriteringene vi får fra leder. Det blir, vi får ofte beskjed om hva vi skal prioritere, men ikke hva vi skal prioritere ned. Og det er der det blir vanskelig, og det er der jeg føler jeg må ta avgjørelsene på egenhånd i forhold til hva jeg skal prioritere ned, og det er der den dårlige samvittigheten kommer inn.

Den dårlige samvittigheten respondenten forteller om kan resultere i det Damsgaard og Eide (2012) kaller private nederlag. Slike nederlag er nært knyttet til følelsen av utilstrekkelighet og handler om avstanden mellom gode intensjoner og reelt handlingsrom. Dette kan øke behovet for å utvikle mestringsstrategier.

Selv om det er mange ulike krav og forventninger som stilles til veilederne, er det få holdepunkter i respondentenes forteller som tilsier at disse kravene og forventningene får noen direkte betydning for jobben de gjør eller prioriteringer de foretar. Flertallet av respondentene legger vekt på at det er akutte oppgaver, vakter o.l. som prioriteres først, uavhengig av hvilke andre målsetninger kontoret måtte ha. Det er derfor ikke gitt at den praksis respondentene har fortalt om kan forklares som et resultat av motstridende eller vage målsetninger slik Lipsky (2010) hevder.

Det er på den annen side mulig at vage og/eller motstridende målsetninger får større betydning for respondentenes arbeid enn det de forteller om. Avvik knyttet til at det bare er brukere som har registrert seg som arbeidssøkere via www.nav.no og manglende rutiner for å sikre at sosialhjelpsmottakere blir bedt om å registrere seg kan ha sammenheng med at Arena i utgangspunktet er et statlig datasystem som brukes til oppfølging av arbeidssøkere. Registrerte arbeidssøkere genererer en del arbeidsoppgaver, og det kan være ønskelig fra statlig side å sikre at det kun er reelle, formidlingsklare arbeidssøkere som er registrert. Sosialhjelpsmottakere som gruppe har liken arbeidstilknytning, og av de som mottok sosialhjelp i 2013 var det 38 % som var langtidsmottakere (SSB (2012), Langeland et al., (2014). Det er derfor grunn til å tro at mange sosialhjelpsmottakere vil trenge bistand for å komme ut i arbeid. Fra kommunens side kan det være ønskelig at så mange sosialhjelpsmottakere som mulig blir registrert som arbeidssøkere, ut i fra et ønske om å tydeliggjøre overfor brukerne at det stilles krav til sosialhjelpsmottakerne og vissheten om at det bare er brukere med bestemte innsatsnivåer som får tilgang til de statlige tiltaksvirkemidlene.

Ulike krav og forventninger fra hhv. statlig og kommunal styringslinje kan skape usikkerhet hos veiledere, noe som fører til mangelfull praksis når det gjelder å sikre at alle brukerne ved NAV-kontoret får sitt bistandsbehov vurdert. Dette kan også forklare avvik knyttet til at kontorene ikke har klart å utvikle en felles forståelse blant alle sine ansatte når det gjelder praktiseringen av behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a, herunder samtale med bruker før vurderingen gjennomføres, hvilke opplysninger som skal legges til grunn og hvem som gjør oppgaven.

7.3.2. Datasystemer

Respondentene var opptatt av at datasystemene bidro til å forme deres arbeidspraksis, siden Arena styrer deler av arbeidsprosessen og gangen i en behovsvurdering. Lipsky (2010) har i sin teori ikke tatt opp betydningen av datasystemer og deres innvirkning på arbeidsmetoder og –prosesser. Datasystemer kan til en viss grad sammenlignes litt med rutiner, i det de legger føringer for hva de ansatte skal gjøre og rekkefølgen dette skal gjøres i. Datasystemene kan føre til økt fokus på å få brukeren til å passe inn i datasystemets rammer fremfor å se på hvordan datasystemet kan være et verktøy for å tilpasse tjenestene til brukeren.

Respondentene ga uttrykk for at det var en ganske fastlåst arbeidsprosess som må utføres i Arena for å få gjort en behovsvurdering, og veilederne har ikke mulighet til å hoppe over eller endre rekkefølgen på de ulike trinnene i prosessen. Denne manglende fleksibiliteten kan oppfattes som arbeidskrevende og unødvendig dersom ikke alle trinn passer alle brukere. Samtidig kan det bidra til å sikre at minimumsløsningen hva gjelder opplysninger som skal legges til grunn blir tatt med. Datasystemene skaper et økt behov for kompetanse og opplæring siden veilederne må forstå intensjonene bak behovsvurderingene og hvordan Arena skal brukes for å utføre oppgaven.

7.3.3. Organiseringen ved NAV-kontoret

Respondentene i liten grad opptatt av organisering og forholdet mellom «de» og «vi», et forhold som i stor grad dreier seg om skillet mellom statlig og kommunalt ansatte. Samtidig kom det klart frem i deres fortellinger at dette var forhold som har stor betydning for deres opplevelse av arbeidshverdagen, fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar. Lipsky (2010) har i bakkebyråkrat- teorien ikke tatt opp hvilken betydning organisering eller organisasjonskultur kan få for utviklingen av praksis.

Organiseringen av NAV-kontoret kan ses dels som et resultat av juridiske føringer og avtaler, og dels som et valgt system for arbeids- og ansvarsfordeling. Som omtalt i kapittel 3 er NAV-

kontorene et partnerskap mellom stat og kommune, noe som får betydning for utvikling av organisasjonskultur. Ansatte med bakgrunn fra trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten tar med seg sine tidligere organisasjonskulturer inn i NAV-kontoret. Dette påvirker utviklingen av en ny organisasjonskultur ved NAV-kontoret. «Organisasjonskultur forbindes med de uformelle normene og verdiene som vokser frem og har betydning for livet i og virksomheten til formelle organisasjoner.» (Christensen, Lægreid, Roness, Røvik, 2010, s. 52). Arbeids- og ansvarsfordelingen kan opprettholde kulturer og bidra til sammensmelting. Tilsvarende kan utviklingen av en organisasjonskultur bidra til å viske ut skillelinjer eller opprettholde dem.

Respondentene forteller at skillet mellom «de» og «vi» kommer til uttrykk gjennom hvordan de omtalte hverandre, fordeling av arbeidsoppgaver og ansvar, samt tilnærming til brukerne. En av respondentene fortalte følgende:

Litt sånn ulik tilnærming.. vi er med i et veiledningsprosjekt, veiledningsplattformen, hvor jeg er med på en del samtaler som N.N. på kommunal har, og så har hun vært med på mine. Og vi har veldig forskjellig utgangspunkt i hvordan vi skal ha samtaler. Mens hun ikke nevnte noe særlig om jobb og tiltak og virkemidler, det var mest snakk om økonomi, så syns hun at jeg ikke gikk nok i dybden på mine samtaler, jeg prata om hvilke tiltak og virkemidler du har som jobbsøker, og var ikke innom de litt mer dyptgående spørsmål som ruser du deg, går det bra på hjemmebane og sånne ting. Så jeg ser at det er et skille mellom kommunal og statlig.

Skillet mellom statlig og kommunal side blir forsterket ved at de benytter ulike datasystemer, har ulike budsjetter, ulike målsetninger for arbeidet som skal utføres, ulik arbeidstid for de ansatte osv. Skillet mellom stat og kommune, mellom «de» og «vi», kan bidra til å skape og opprettholde avvik som gjelder mangel på felles forståelse og praksis i arbeidet med behovsvurderinger, herunder hvem som skal få en slik vurdering, hvilke opplysninger som skal legges til grunn og hvem som skal gjøre dette. Organisasjonskultur kan ikke bare bidra til å opprettholde eller viske ut etablerte skillelinjer. Den kan også påvirke bakkebyråkratenes holdninger, normer og verdier, og dermed også deres skjønnsutøvelse. Samtidig kan bakkebyråkratenes holdninger påvirke den eksisterende kulturen (Friberg & Elgvin, 2014).

7.3.4. Ressursknapphet

Respondentene var opptatt av at de hadde for lite ressurser, og trakk frem liten tid, få ansatte i forhold til antall brukere, små tiltaksbudsjetter og begrenset kompetanse. Knapphet på ressurser påvirker veiledernes opplevelse av sine muligheter til å gjøre jobben sin.

Ressursknapphet kan føre til stress, dårlig samvittighet og privatiserte nederlag hos bakkebyråkratene, noe som forsterker behovet for å utvikle mestringsstrategier (Damsgaard & Eide (2012), Lipsky (2010)).

Liten tid og få ansatte

Alle respondentene uttrykte et ønske om mer tid og flere kolleger. De satte disse to tingene i sammenheng ved at de så på høyt fravær og lav grunnbemanning som hovedårsaken til at de har liten tid til rådighet. Knappheten på tid fører til at de må foreta prioriteringer mellom arbeidsoppgavene, og flere respondenter ga uttrykk for at behovsvurderinger ikke ble ansett for å være en akutt arbeidsoppgave. Dette førte til at behovsvurderinger ble nedprioritert. Det var ikke alle respondentene som gjennomførte samtale med alle som registrerte seg som arbeidssøkere i forbindelse med behovsvurderingen. De begrunnet det med at det ikke var nødvendig i første runde. Opplevelsen av at de ikke har tid kan trolig forklare avvik knyttet til at ikke alle brukere får samtale med veileder i forbindelse med behovsvurderingene.

Opplevelsen av liten tid medvirker trolig til at det ikke gjøres mer for å innhente informasjon utover det som fremkommer av selvregistreringen. Liten tid gjør det også vanskelig å sette av tid til å drøfte og finne frem til en felles praksis for kontoret.

Tiltaksbudsjett

Flere av respondentene mente tiltaksbudsjettet var lite, og at det gjorde det vanskelig å gi brukerne nødvendig tiltak og oppfølging. De la vekt på at brukere som kunne hatt godt utbytte av et kurs ikke fikk tilbud om dette pga. knappe budsjetter, og at det førte til at brukere ble gående passive på stønader, bl.a. sosialhjelp.

Noen av respondentene påpekte at det syntes lite hensiktsmessig å gjennomføre en behovsvurdering på brukerne, så lenge det ikke var tilgjengelige tiltak å tilby til brukerne. En av respondentene påpekte at dersom NAV skriver i et oppfølgingsvedtak at bruker har behov for tiltak, skaper dette en forventning hos brukeren. Når den forventningen ikke innfris får det betydning for arbeidet som skal gjøres videre i samarbeid med brukeren. Det er tatt inn i retningslinjene (2010) at veileder skal ta hensyn til de øvrige inntaksvilkårene for et tiltak når en behovsvurdering gjennomføres. Men det er ikke gitt føringer for hva veilederne skal gjøre når tiltaksbudsjettet er brukt opp.

Knappe tiltaksbudsjetter i kombinasjon med et ønske om ikke å skape urealistiske forventninger hos brukeren kan bidra til å forklare avvikene knyttet til hvem som blir oppfordret til å registrere seg som arbeidssøkere, bruken av samtaler og hvilke opplysninger som legges til grunn for en behovsvurdering. Dersom en vet at det ikke finnes tiltak tilgjengelig, kan det synes lite hensiktsmessig å sette i gang en prosess som ikke vil føre til noen endring for brukeren.

Kompetanse

En del av respondentene er opptatt av at de mangler kompetanse på behovsvurderinger og at det er lite fokus på kvalitet i vurderingene. Fokuset har, i følge respondentene, i hovedsak vært på antall vurderinger mer enn innholdet i vurderingene. Mangel på kompetanse kan delvis forklare avvik knyttet til hvem som gjennomfører en behovsvurdering og at kontorene ikke har lyktes med å utvikle en felles praksis og forståelse som omfatter alle ansatte. Økt kompetanse kan bidra til at kontorene og de ansatte får en bedre forståelse for behovsvurderingene og skape grunnlag for en bedre, felles praksis, og det kan på denne måten bidra til å lukke noen av avvikene.

For å lykkes bedre i oppfølgingsarbeidet er det ønskelig at NAV-ansatte har kunnskap om bl.a. tiltak og virkemidler, arbeidsliv, nettverksbygging, bransjekunnskap, markedskompetanse og kunnskap om endringer i arbeidslivet (Glemmestad, Kristiansen, Schulstok og Solheim, 2014). Respondentene var opptatt av at de ønsket mer kunnskap om markedsarbeid og om det lokale arbeidsmarkedet, samt mer tid til generell faglig oppdatering. Manglende kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet og hva det har behov for kan få betydning for arbeidet med behovsvurderingene. Sentralt i behovsvurderingen ligger krav om at brukerens behov for bistand skal vurderes ut i fra den enkelte brukers ressurser og muligheter sett i forhold til arbeidsmarkedet. Manglende kompetanse om arbeidsmarkedet kan få betydning for hele arbeidsprosessen rundt behovsvurderinger, fra hvorfor det er viktig via hvilke opplysninger som skal legges til grunn og hvilke innsatsnivå brukeren settes til. Mangel på kompetanse og forståelse for arbeidsmetodikken ble av Proba samfunnsanalyse (2011) trukket frem som en viktig årsak til at innføringen av ny arbeidsmetodikk ikke hadde blitt bedre implementert i NAV-veiledernes arbeidshverdag. Denne manglende forståelsen og kompetansen fører til henvisninger av brukere til tiltak blir dårligere (Djuve & Tronstad (2011), Fossestøl et al. (2012)). Djuve og Tronstad (2011) fant at det ved henvisning til tiltak legges lite vekt på brukernes arbeidserfaring, kompetanse og tidligere tiltakshistorikk. Det er

lett å se dette som et uttrykk for mangel på kompetanse og forståelse for arbeidsmetodikken behovsvurderingene inngår i. Selv om flere respondenter i min undersøkelse ønsker mer opplæring og økt kompetanse, var alle som foretok behovsvurderinger tydelig på at det var brukers CV og jobbønsker som utgjorde det sentrale grunnlaget for behovsvurderingene.

7.3.5. Rasjonering av tjenester

Rasjonering av tjenester har til hensikt å redusere etterspørsel etter tjenester på, gjennom å gjøre tjenesten vanskeligere tilgjengelig for brukeren eller redusere kvaliteten på tjenesten. Når færre brukere etterspør en tjeneste kan det svekke opplevelsen av at ressursene ikke strekker til og dempe negative konsekvenser av vage og/eller motstridende mål. I følge Lipsky (2010) er det mange måter å rasjonere tjenester på, og flere av måtene kom til uttrykk i undersøkelsen.

En måte å rasjonere tjenester på er å styre **informasjonen** som gis til brukerne, siden kunnskap om at tjenesten finnes er en forutsetning for å fremme krav på tjenesten og ivareta egne interesser. NAV formidler informasjon gjennom tre kanaler: internett (www.nav.no), brosjyrer om ulike tjenester og tilbud eller individuelt tilpasset informasjon gitt i direkte kontakt mellom veileder og bruker. Felles for de tre informasjonskanalene er at de krever initiativ fra brukeren. Informasjonen som gis kan være vanskelig å forstå, ved at den f.eks. bare gis på norsk eller i form av et vanskelig byråkratisk språk. Når NAV-kontoret i tillegg har **begrensede åpningstid**, stiller krav om at brukerne står i **kø** når de henvender seg eller har innført begrenset **telefonid** blir det vanskelig for brukerne å orientere seg om sine rettigheter. Respondentene forteller at de ikke har noen etablert praksis som sikrer at alle sosialhjelpsmottakere blir bedt om å registrere seg som arbeidssøkere. Disse formene for rasjoneringstiltak (åpningstider, kø, informasjonskontroll) kan forklare hvorfor ikke sosialhjelpsmottakere blir registrert som arbeidssøkere.

Andre forhold som kan gjøre det vanskeligere for brukerne å fremme krav om tjenester, er krav til **skriftlighet og elektronisk kommunikasjon**. Brukere som ønsker å registrere seg som arbeidssøkere må gjøre dette elektronisk, via www.nav.no. Når behovsvurderingen er gjennomført fører det til et skriftlig vedtak. Dette stiller store krav til brukernes norskkunnskaper, lese- og skriveferdigheter og datakunnskaper. Kravene til skriftlighet og bruk av elektronisk kommunikasjon kan føre til at brukere ikke får sitt bistandsbehov vurdert selv om de ønsker og har behov for bistand fra NAV til å komme i arbeid, rett og slett fordi de ikke klarer å registrere seg via www.nav.no. Ved å stille høye krav til brukernes ferdigheter,

heves terskelen for å fremsette behov for bistand. Når NAVs åpningstider blir redusert, begrenses brukeren muligheten til å få bistand med å registrere seg som arbeidssøker. Dette kan redusere etterspørsel etter tjenester, og kan forklare at ikke alle sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert.

Ønsket om å rasjonere tjenester kan også medvirke til at NAV-kontoret blir fristet til å praktisere en snever forståelse av hvilke brukere som er arbeidssøkere. Forståelsen av hvem som skal regnes som arbeidssøkere får betydning for hvilke brukere man oppfordrer til å registrere seg som arbeidssøkere. Ulike oppfatninger av hvem som regnes som arbeidssøker og dermed skal oppfordres til å registrere seg kan forklare mangel på felles forståelse og praksis når det kommer til behovsvurderinger og hvem som har rett til en slik vurdering.

En annen måte å rasjonere tjenester på er å unnlate å snakke med brukerne. I samtale med brukeren vil veileder få mer informasjon om brukeren enn det som kommer frem gjennom kartleggingsspørsmålene som er lagt inn i selvregistreringen. Denne tilleggsinformasjonen kan føre at brukeren vurderes å ha større bistandsbehov enn først antatt. Ved å unnlate å snakke med brukeren forblir denne informasjonen ukjent og det kan være lettere å sette bruker til standardinnsats, noe som fører færre krav om videre oppfølging og tiltak. Samtalen i seg selv er en tjeneste til brukeren, og ved å droppe samtalen har bakkebyråkratene spart den tid i tillegg. Dette kan forklare noe av variasjonene knyttet til om bruker får samtale med veileder og hvilke opplysninger som blir lagt til grunn.

7.3.6. Rutiner

I tillegg til behovet for å rasjonere tjenester kan det være behov for å effektivisere arbeidet. Rutiner kan sikre at oppgaver blir løst raskt og effektivt, men kan også bidra til at saksbehandlere flytter fokuset fra individ til sak, og fra person til gruppe. I dette ligger en fare for at brukerens individuelle behov blir oversett til fordel for de kjennetegn brukeren deler med andre i liknende situasjoner (Lipsky, 2010). Ut ifra respondentenes forklaringer ser det ut til at det kun finnes en rutine når det gjelder behovsvurderinger, og det er at kun registrerte arbeidssøkere får en behovsvurdering. Respondentene mangler rutiner som sikrer at sosialhjelpsmottakere blir bedt om å registrere seg, selv om de den senere tiden har blitt bedre på å informere nye brukere. Dette viser at det ikke bare er rutiner som kan bidra til feil eller ulik behandling av brukere. Mangel på rutiner kan føre til det samme.

Variasjonen blant respondentene når det gjaldt hvilke opplysninger som ble lagt til grunn for behovsvurderingen tyder på at det mangler tydelige rutiner på dette området. Disse variasjonene kan føre til ulik behandling av brukere med samme bistandsbehov. På denne måten kan manglende rutiner åpne for større frihet for veilederne til å prioritere enkeltbrukere eller grupper etter egne preferanser. Det kan også føre til at brukere ikke får en riktig vurdering av sitt bistandsbehov, slik at brukere med behov for bistand ikke får nødvendig hjelp eller at brukere som kan skaffe jobb selv får tilbud om bistand de ikke trenger.

Hensikten med behovsvurderingen er å dele brukerne inn i grupper og yte ulike tjenester til de ulike gruppene. Det kan derfor hevdes at ordningen med behovsvurderinger bidrar til å flytte fokus fra individ til gruppe, og forskjellsbehandle brukere på denne måten. Det er viktig å sikre at grunnlaget for vurderingene er så likt som mulig, slik alle brukere kan bli vurdert ut i fra samme type opplysninger og etter samme kriterier. Respondentene er opptatt av at nye rutiner skal sikre at brukernes situasjon blir bedre kartlagt enn det som gjøres i dag. Dette kan bidra til økt fokus på det unike ved hver enkelt bruker, og ikke redusere det individuelle fokuset slik Lipsky (2010) hevder.

Strengt og detaljerte saksbehandlingsrutiner kan forsinke saksbehandling dersom saksbehandler ikke klarer å få den enkelte sak til å passe inn i rutinene (Lipsky, 2010). På bakgrunn av respondentenes fortellinger er det grunn til å tro at uklare rutiner til fører til forlenget saksbehandlingstid siden ikke alle respondentene vet hvordan de skal løse oppgaven, eller de gjør den ikke i det hele tatt. Lang saksbehandlingstid og mangelfulle vurderinger i mange saker kan anses mer alvorlig enn lang saksbehandlingstid i et fåtall saker.

Lipsky (2010) tar videre opp at rutiner kan føre til at saksbehandlere velger å forholde seg strengt til rutiner og blir mindre fleksible i møtet med brukeren. De rutinene respondentene etterspør er i hovedsak knyttet til informasjonsinnhenting for å sikre et best mulig grunnlag for vurderingene. Det er ikke behov for så stor fleksibilitet knyttet til hvilke opplysninger som skal legges til grunn, siden fleksibilitet på dette området kan føre til at veilederne begrenser vurderingsgrunnlaget til det som er tilgjengelig i Arena og gjennomfører en behovsvurdering på et begrenset informasjonsgrunnlag. Strengt rutiner knyttet til innhenting av opplysninger utover det som er tilgjengelig i Arena kan bidra til å motvirke uheldige konsekvenser av den fleksible praksisen som er på dette området pr. i dag. Samtidig kan et slikt krav om tilleggsopplysninger føre til lengre saksbehandlingstid, særlig hvis det skal gjøres for alle som

registrer seg som aktive arbeidssøkere. En løsning kan være å innføre rutiner knyttet til at det skal innhentes tilleggsopplysninger kun for de brukerne som allerede mottar sosialhjelp når de registrer seg som arbeidssøkere.

Det ligger en sikkerhetsventil i behovsvurderingen ved at utfallet er standard innsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for arbeidsevnevurdering. Det siste alternativet krever en mer omfattende kartlegging av brukeren. I tillegg er behovsvurderingen et enkeltvedtak som kan påklages, og behovsvurderingen kan alltid endres dersom det kommer frem nye opplysninger. Disse sikkerhetsventilene bidrar til å rette opp i noen av de uheldige konsekvensene som kan oppstå ved at rutinene er mangelfulle og åpner for raskest mulig avgjørelse i første runde.

Det er ikke gitt at økt fokus på rutiner knyttet til behovsvurderinger vil bli så negativt som det Lipsky (2010) legger opp til i sin omtale av rutiner. Tvert imot kan rutiner og økte krav til innhenting av informasjon om brukeren bidra til å redusere den personavhengigheten og de store variasjonene som allerede eksisterer når det gjelder behovsvurderingene. Tydeligere rutiner kan bidra til å redusere avvikene når det gjelder hvem som får en behovsvurdering og hvilke vurderinger som legges til grunn. Rutiner knyttet til alle sider av arbeidet med behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a kan bidra til at kontorene får felles praksis og forståelse for arbeidet som skal gjøres, noe som kan redusere den tilfeldige forskjellsbehandlingen som kan forekomme i dag.

7.3.7. Kan avvikene være en mestringsstrategi i seg selv?

Avvikene kan forstås som et resultat av mestringsstrategier utviklet på bakgrunn av krevende arbeidsforhold og sammensatte oppgaver. Men avvikene kan også forstås som en mestringsstrategi i seg selv, idet alle avvikene kan spores tilbake til en snever tolkning av arbeidsmetodikken behovsvurderingene inngår i. En snever forståelse av hvem som har rett til en behovsvurdering og hvilke opplysninger som legges til grunn for vurderingen vil frigjøre mye tid, og redusere noen av de dilemmaene veilederne møter. Ved en snever forståelse slipper veilederne å ta stilling til hva som skal regnes som en henvendelse eller hvilke brukere som bør oppfordres til å registrere seg. De trenger bare å vurdere brukere som har registrert seg på eget initiativ. En snever forståelse av hvilke opplysninger som skal legges til grunn for vurderingen gjør at veileder ikke trenger å tenke på hvilke tilleggsopplysninger som bør innhentes i den enkelte sak. Veileder kan forholde seg til de opplysninger som ligger i Arena og løse oppgaven ut i fra dette. Saksbehandlingen blir rask og effektiv, og færre opplysninger

om brukeren kan gjøre det lettere å sette brukeren til standardinnsats. Brukere som er satt til standardinnsats har krav på færre tiltak og mindre oppfølging fra NAV, så da kan det bli mindre stress for veilederne fremover i tid. På denne måten kan avvikene være en mestringsstrategi som bidrar til redusert etterspørsel etter tjenester og tiltak.

Avvikene, som innebærer en forenkling av måten behovsvurderinger gjennomføres på, kan bidra til å løse ulikheter i den interne saksbehandlingen på. En forenkling av arbeidsmåtene kan skape felles praksis ved kontoret, noe som kan skape en felles forståelse for hvordan oppgaven skal løses og hvorfor den skal løses på denne måten. Dette kan bidra til å dempe ulikheter (konflikter) mellom veiledere ved samme kontor, og kan virke dempende på evt. målkonflikter mellom veilederne og deres faglige idealer.

Gjennom en forenkling av arbeidsoppgaver og en reduksjon av etterspørsel etter tjenester og tiltak kan veilederne sørge for at deres arbeidsoppgaver blir bedre tilpasset de ressursene de har til rådighet. Forenkling av arbeidet og reduksjon av etterspørsel vil friggi tid, slik at deres opplevelse av tidspress blir redusert. En forenkling kan redusere behovet for detaljkunnskap om NAVs mange datasystemer og arbeidsmarked slik at kompetansekravene senkes. Redusert etterspørsel etter tiltak og tjenester vil dempe de negative konsekvenser av lav bemanning og lave tiltaksbudsjett. Når alle veilederne forenkler arbeidsoppgavene kan summen av avvikene bli sett som en kollektiv mestringsstrategi.

7.3.8. Organisasjonskultur som mestringsstrategi

«Organisasjonskultur er noe som «sitter i veggene», og som de ansatte kan lære noe om og internalisere – sosialiseres til – etter en viss tid i institusjonen.» (Christensen et al., 2010, s. 53).

NAV-kontorene bestod opprinnelig av ansatte som før sammenslåingen jobbet i Aetat, trygdekontoret eller sosialtjenesten. De tre virksomhetene hadde ulike arbeidsoppgaver, kunnskaper, kulturer og måter å forholde seg til brukerne på, og som inngikk i deres ulike organisasjonskulturer. Disse tre kulturene ble forsøkt smeltet sammen til en felles NAV-kultur, og det er rester av de gamle kulturene som kommer til uttrykk bl.a. når respondentene snakker om «de» og «vi».

Noen av respondentene jobbet i Aetat før NAV-reformen. De forteller at før NAV foretok Aetat en vurdering av arbeidssøkere som likner mye på behovsvurderingene de gjør i dag, og

de oppfatter behovsvurderingene som en forlengelse av den tidligere praksisen. Dette kan, sammen med utforming av lovverket, bidra til å forklare fordelingen av ansvar og arbeidsoppgaver som fortsatt er gjeldende i dag. Den sterke koblingen mellom behovsvurderinger, registrerte arbeidssøkere og arbeidsrettet oppfølging kan ses på som rester av Aetats gamle organisasjonskultur, og som forsterkes ved at alle nyansatte lærer at dette er en riktig kobling. På denne måten har dette blitt en del av en ny, felles organisasjonskultur, som samtidig bidrar til å opprettholde etablert praksis og skillet mellom «de» og «vi». Organisasjonskulturen kan bidra til å legitimere praksisen og dempe evt. konflikter mellom veiledere og faglige idealer, eller konflikter mellom politiske målsetninger og den faktiske praksisen.

En organisasjonskultur som langt på vei bidrar til å opprettholde skillene mellom stat og kommune kan fungere som en kollektiv mestringsstrategi. Kommunalt ansatte kan se på behovsvurderinger som et statlig ansvar som de ikke trenger å forholde seg til, og på den måten unngå å måtte ta stilling til hvem som skal ha en behovsvurdering eller hvordan det skal gjøres. De kan rett og slett tenke «Det er ikke mitt bord» og trekke seg unna hele prosessen. De statlige ansatte kan på sin side se på behovsvurderinger som noe som kun skal ytes til reelle, formidlingsklare arbeidssøkere, og de kan velge en snever forståelse av hva som skal regnes som en henvendelse og hvilke opplysninger som skal legges til grunn. På samme måte som kommunale veiledere kan tenke at oppfølging av arbeidssøkere er et statlig ansvar, kan de statlige ansatte tenke at oppfølging av sosialhjelpsmottakere er et kommunalt ansvar og derfor ikke noe de trenger å undersøke når de foretar en behovsvurdering.

Siden organisasjonskultur er et uttrykk for verdier og normer som blir videreført gjennom de ansatte, kan organisasjonskulturen opprettholde kollektive måter å forstå arbeidsmetoder, mål og oppgaver på. Dette kan redusere opplevelsen av målkonflikter hos den enkelte ansatt. Ved å opprettholde skillet mellom «de» og «vi» kan veilederne unnlate å forholde seg til oppgaver som ellers kunne økt deres opplevelse av ressursknapphet.

7.3.9. Oppsummering

Dette delkapittelet ser på hvilke arbeidsforhold som kan forklare hvorfor det oppstår avvik mellom praksis og retningslinjene (2010). Det er flere sider ved respondentenes arbeidsforhold som er av betydning: vage/motstridende målsetninger, ressursknapphet (tid, kompetanse, budsjett), datasystemer og organisering av kontoret. Disse arbeidsforholdene fører til et behov for å utvikle mestringsstrategier knyttet til bl.a. rasjonering av tjenester og

rutiner, i tillegg til at avvik kan ses en mestringsstrategi i seg selv. Organisasjonskultur kan ses som en kollektiv mestringsstrategi.

7.4. Konsekvenser av mestringsstrategier - politikk i praksis

Lispkt (2010) legger vekt på at policy skapes gjennom bakkebyråkratenes handlinger. Jeg vil her se på hvilke konsekvenser respondentenes mestringsstrategier kan få for brukerne og dem selv, og hvilke policy dette kan føre til.

Konsekvenser for brukerne

Sosialhjelpsmottakere som gruppe har ofte en løs tilknytning til arbeidsmarkedet. En stor andel av sosialhjelpsmottakerne har ikke arbeid eller trygderettigheter. De har ofte dårlig økonomi, bl.a. som følge av at de står utenfor arbeidsmarkedet (SSB (2012), Langeland et al. (2014)). Sosialhjelpsmottakere som ikke får en behovsvurdering eller som feilaktig blir satt i gruppen standardinnsats mister tilgang til statlige arbeidsmarkedstiltak, siden disse hovedsakelig benyttes til brukere med nedsatt arbeidsevne, jf. Mål- og disponeringsbrevet for 2014.

Gode kartlegginger av brukerne er nødvendig for i størst mulig grad sikre at brukerne er i stand til å nyttegjøre seg tiltaket de skal gjennomføre (Sandbæk & Djuve (2012), NOU 2012:6). Siden det er stor mangel på tiltaksplasser kan det å sende en bruker til feil tiltak bidra til å forlenge stønadsavhengigheten for to brukere; den som blir sendt feil, og den som ikke får plass. Brukere som ikke er i stand til å nyttegjøre seg tiltaket, vil komme tilbake til NAV. Veileder må foreta nye vurderinger av bistandsbehovet og forsøke å finne frem til hensiktsmessige tiltak. Dårlig match mellom brukere og tiltak kan føre til at brukerne gang på gang deltar i ulike arbeidsmarkedstiltak uten at de kommer nærmere arbeidsmarkedet. Dette kan svekke deltakernes motivasjon og tro på at de kan komme ut i arbeid. Friberg og Elgvin (2014) påpekte at gjentatte tiltak som ikke førte til arbeid ble opplevd som både meningsløst og ydmykende. Dette er forhold som kan svekke relasjonen mellom bruker og veileder, og brukerne kan oppfattes som mindre samarbeidsvillige. Dette sammenfaller med Lipsky (2010) sin påstand om at bakkebyråkratenes brukere er motvillige brukere. Å sende en bruker til feil tiltak, og i verste fall gjøre det flere ganger, fører til økt stønadsavhengighet, det påvirker brukerens tro på at tiltak nytter og at det er mulig å få arbeid, og det får betydning for relasjonen mellom bruker og veileder. Lange fravær fra arbeidsmarkedet kan i seg selv svekke brukerens muligheter for å få nytt arbeid.

Konsekvenser for NAV-veilederne

Bakkebyråkratenes mestringsstrategier er utviklet for å dempe konfliktene som oppstår i kjølvannet av de krevende arbeidsforholdene, og de handler bl.a. om å redusere tilgang til tjenester og forenkle arbeidsprosesser (Lipsky, 2010).

Mestringsstrategier som innebærer en forenkling av arbeidsprosessen kan på kort sikt føre til at færre behovsvurderinger som må gjennomføres. Dette kan gi veilederne en kortvarig lettelse i arbeidsmengden, i tillegg til at de ikke lenger trengte å forholde seg vanskelige vurderinger rundt hva en henvendelse er, hvem som har rett til en behovsvurdering eller hvilke opplysninger som skal legges til grunn. Etterspørselen etter tiltak vil også bli redusert. På kort sikt kan dette dempe arbeidspresset og redusere opplevelsen av å ressursknapphet. På lengre sikt kan disse mestringsstrategiene få en motsatt effekt, spesielt for de som har ansvar for å følge opp sosialhjelpsmottakere. Når sosialhjelpsmottakere får sin stønadsavhengighet forlenget samtidig som det stadig kommer nye brukere til, vil det totale antallet sosialhjelpsmottakere øke. Dette vil føre til økt arbeidsbelastning, og økte konflikter pga. ressursknapphet. En økning i antall brukere uten tilsvarende økning i antall veiledere vil føre til at veilederne må foreta enda tøffere prioriteringer mellom de ulike oppgavene enn det de gjør i dag, noe som kan føre til at de opplever å få enda mindre tid til hver bruker.

En innsnevring som fører til at færre sosialhjelpsmottakere får tilgang til statlige arbeidstiltak kan skape ytterligere press på veilederne. Å ikke kunne gi tiltak til brukere man mener trenger dette, kan føre til mismot hos veilederne og de kan oppleve at «ingenting nytter». Dette kan føre til at veilederne trekker seg tilbake og blir mer distansert i forhold til sine arbeidsoppgaver. Mestringsstrategiene som er påpekt ovenfor kan på denne måten føre til at nye mestringsstrategier oppstår i kjølvannet av at en del utfordringer blir forsterket når brukermassen øker og tilbudet om tiltak reduseres.

Skape ny policy

Lipsky (2010) er oppfattet av at policy ikke bare vedtas av nasjonale eller regionale politikere, men at det skapes i møtene mellom bakkebyråkratenes og befolkningen. Når det gjelder behovsvurderinger kan det se ut til at ønsket policy (fra nasjonalt politisk nivå) dreier seg om å få flest mulig ut i arbeid, at arbeidsrettet brukeroppfølgning skal ha høy prioritert og at ressursene settes inn mot de som har størst behov. For å nå dette målet legges det vekt på at

behovsvurderinger er et viktig verktøy, og alle som har behov for bistand skal ha et oppfølgingsvedtak, jf. Mål- og disponeringsbrevet for 2014.

Respondentenes praksis viser at ikke alle sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert, fordi det ikke er rutiner som sikrer at sosialhjelpsmottakerne blir bedt om å registrere seg som arbeidssøkere. På grunn av sosialhjelpsmottakernes avstand til arbeidsmarkedet og helsesituasjonen (SSB (2012), Herud og Naper (2012) er det grunn til å tro at mange sosialhjelpsmottakere, og særlig langtidsmottakere, vil ha behov for bistand til å komme i arbeid. Dette innebærer at hverken ordlyden i NAV-loven § 14a eller føringene fra Mål- og disponeringsbrevet for 2014 om at alle med behov for bistand skal få et oppfølgingsvedtak er en realitet. Intensjonen i NAV-loven § 14a om at alle som trenger bistand skal få sitt bistandsbehov vurdert, får et snevrere innhold enn det som var ment. Praksis viser at det er kun de som er registrerte arbeidssøkere som blir vurdert. På denne måten får både «alle» og «henvender seg» en snevrere betydning enn det som har vært ment fra politisk side. Bakkebyråkratene har snevret inn lovens intensjon.

En annen viktig politisk intensjon handler om at behovsvurderingene skal bidra til å sikre brukerne individuelt tilpasset oppfølging og hensiktsmessige tiltak. Bakkebyråkratene har, ved å innskrenke hvem som får en behovsvurdering og hva som legges til grunn for denne, bidratt til at denne intensjonen i praksis betyr at noen brukere får en overflatisk vurdering i første runde, mens andre ikke får en vurdering. Når vurderingene er overflatiske eller ikke eksisterer, er det vanskelig å sikre individuelt tilpasset oppfølging og hensiktsmessige tiltak. Det er viktig å huske at selv om det ser ut til å være stor avstand mellom intensjoner og praksis på dette området, er det ikke gitt at den oppfølgingen sosialhjelpsmottakerne faktisk får er så begrenset. Flere av respondentene påpekte at de ga individuell oppfølging uavhengig av behovsvurderingen, og at de kunne endre behovsvurderingene dersom brukers behov tilsa at brukeren var i feil innsatsgruppe. Samtidig var det vanskelig å gi brukerne hensiktsmessige tiltak når tiltaksbudsjettet var brukt opp.

Mange mestringsstrategier handler om å begrense brukernes tilgang til tjenester, noe som kommer i konflikt med målene om at tjenestene skal være tilpasset brukernes behov og bidra til å få flest mulig ut i arbeid. Disse mestringsstrategiene kan på kort sikt oppleves som effektive for NAV-veilederne, mens brukerne kan oppleve at de «må kjempe mot systemet» for å få den bistand de har for (Lundberg, 2013).

7.5. Oppsummering

Respondentene er å anse som bakkebyråkrater i Lipskys fostand. Deres praksis kan oppfattes som avvikende fra retningslinjene (2010) på følgende områder:

- a) Hvem får en behovsvurdering
- b) Hvilke opplysninger som legges til grunn
- c) Hvem foretar behovsvurderingen
- d) Felles, enhetlig praksis

Flere sider av arbeidsforholdene får betydning for utvikling av avvikene:

- NAVs mange vage, uklare og dels motstridende målsetninger
- Datasystemenes fastlåste arbeidsrutiner
- Organisering og skillet mellom «de» og «vi»
- Ressursknapphet (tid, personale, tiltaksbudsjett, kompetanse)

Respondentene utvikler ulike mestringsstrategier som har betydning for avvikene.

Rasjonering av tjenester favner ulike tiltak for å redusere etterspørsel etter tjenester, mens rutiner utvikles for å effektivisere arbeidet med behovsvurderingene. Avvikene kan også ses på som en mestringsstrategi i seg selv, ved at de bidrar til å forenkle arbeidet og på den måten demper presset og reduserer vanskelige avveininger underveis i arbeidet med behovsvurderingene. Organisasjonskultur kan bidra til å forsterke og begrunne etablert praksis, og sånn sett ses på som en mestringsstrategi.

Den etablerte praksisen fører til at ikke alle sosialhjelpsmottakere får sitt bistandsbehov vurdert eller at vurderingen er basert på et begrenset grunnlag. Begge deler kan føre til at brukerne ikke får tilgang til hensiktsmessige tiltak og dermed får sin stønadsavhengighet forlenget. Mestringsstrategiene kan på kort sikt føre til en lettelse i arbeidsbelastningen for veilederne, men kan på lengre sikt bidra til at brukerne blir lengre i systemet og dermed øker arbeidsbelastningen og presset på veilederne.

Respondentens praksis skaper ny policy ved at intensjonene om at alle som trenger bistand blir redusert til de som er registrerte arbeidssøkere, og den helhetlige, individuelle vurderingen er redusert til en mer begrenset tilfeldig vurdering.

Kapittel 8: Oppsummering og veien videre

8.1. Hovedtrekkene i oppgaven

Oppgavens overordnede problemstilling er: «Hvilke mestringsstrategier benytter NAV-veilederne i arbeidet med behovsvurderinger og hvilke konsekvenser får dette?». For å utforske denne problemstillingen benyttet jeg tre forskningsspørsmål:

- a) Hvordan opplever NAV-veilederne sin arbeidshverdag?
- b) Hvordan praktiseres NAV-loven § 14a i møtet med sosialhjelpsmottakere?
- c) Hvilke konsekvenser kan denne praksisen få for brukere og veiledere?

For å belyse problemstillingen og finne svar på forskningsspørsmålene ble det innhentet informasjon fra ti ansatte fra tre forskjellige NAV-kontorer ved bruk av semistrukturerte intervjuer. Intervjuene ble tatt opp med lydopptaker og deretter transkribert. Intervjuene ble gjennomgått og strukturert for å få frem likheter og forskjeller mellom respondentene og kontorene de jobber på når det gjelder organisering, de ansattes opplevelser av arbeidshverdagen, praksis knyttet til behovsvurderinger etter NAV-loven § 14a i møte med sosialhjelpsmottakere og hvilke tanker de hadde rundt sin egen praksis.

Respondentenes beskrivelser av egen arbeidshverdag, kontorenes organisering og ressursituasjon er i overensstemmelse med det Lipsky (2010) sier er kjennetegnene for bakkebyråkrater og bakkebyråkratier. Respondentene opplever arbeidsdagene som hektiske, krevende, uforutsigbare og preget av akutte saker. Samtidig opplevde de stor frihet til selv å organisere eget arbeid.

NAV-kontorene hadde felles praksis når det gjaldt kravet om at brukerne må registrere seg som arbeidssøkere før det gjennomføres en behovsvurdering etter NAV-loven § 14a. De hadde ingen klare rutiner knyttet til å sikre at sosialhjelpsmottakere registrerte seg som arbeidssøkere. Når det gjelder hvilke opplysninger som blir lagt til grunn for behovsvurderingene, og om brukeren får tilbud om samtale før behovsvurdering gjennomføres er det variasjoner mellom respondentene. Det ser ut til at de som primært jobber med arbeidsrettet oppfølging har færre samtaler enn de som jobber mer helhetlig og som også hadde erfaring fra arbeid med sosiale tjenester.

Respondentene ønsker seg mer opplæring, flere kolleger og større tiltaksbudsjetter, og de mener det er nødvendig for at brukerne skal få bedre oppfølging enn det som gis i dag. De ser det som hensiktsmessig å skrive behovsvurderinger på egne brukere for å øke kvaliteten på behovsvurderingene, alternativt må det sikres at alle NAVs mange datasystemer blir tatt i bruk slik at den som gjennomfører behovsvurderingen har mest mulig informasjon om brukeren før vedtak fattes.

Respondentenes praksis knyttet til behovsvurderinger etter Nav-loven § 14a ble sett i sammenheng med politiske føringer og retningslinjer for hvordan behovsvurderinger skal gjøres, og det ser ut til å forekomme avvik knyttet til hvem som får en behovsvurdering, om bruker får samtale med veileder før behovsvurderingen blir gjennomført, hvilke opplysninger som legges til grunn og det ser ut til at kontorene mangler en felles, enhetlig praksis blant sine ansatte. Avvikene mellom praksis og retningslinjer ble forsøkt analysert ved bruk av Lipskys (2010) teori om bakkebyråkrater, og det er grunn til å tro at av avvikene i stor grad kan knyttes til mangel på ressurser i form av tid, personell og kompetanse, samt til ulike mestringsstrategier. Mestringsstrategier som ble brukt er knyttet til strategier for å begrense etterspørsel etter tjenester (informasjonkontroll, køordninger, begrensede telefon- og åpningstider, krav til skriftlighet og bruk av elektronisk kommunikasjon) og strategier for å effektivisere arbeidet (å kreve at brukerne er registrerte arbeidssøkere og begrense innhenting av informasjon utover det som fremkommer av selvregistreringen). I tillegg kan de samlede avvikene ses på som en mestringsstrategi i seg selv, siden avvikene bidrar til å forenkle saksbehandlingen og reduserer behovet for vanskelige vurderinger. Tilsvarende kan organisasjonskulturen ses som en mestringsstrategi ved at den kan redusere avstanden mellom praksis og faglige idealer.

Mulig konsekvenser av den praksisen respondentene beskriver er at ikke alle NAVs brukere får sin rett til en behovsvurdering oppfylt, og at særlig sosialhjelpsmottakere risikerer å ikke få sitt bistandsbehov vurdert. Dette kan føre til at de ikke får den arbeidsrettede oppfølgingen de har behov for, og at deres stønadsavhengighet blir forlenget. De mestringsstrategier som på kort sikt synes å bidra til å redusere presset på veilederne kan på lengre sikt føre til økt arbeidsmengde, siden brukere som ikke får nødvendig arbeidsrettet bistand vil bli lengre i systemet og legge beslag på tilgjengelige ressurser over tid. Dette kan gjøre at veilederne får et økt press og må foreta flere tøffe prioriteringer i fremtiden.

Oppgavens omfang er begrenset, ved at det kun er tre NAV-kontorer som er representert, og det er kun et fåtall av de ansatte ved disse tre kontorene som har blitt intervjuet. Det er derfor ikke mulig å overføre disse funnene til andre NAV-kontor eller andre NAV-ansatte enn de som har deltatt i undersøkelsen. Samtidig har Proba samfunnsanalyse (2011, 2012) konkludert i sine rapporter om arbeidsevnevurderinger at det er forskjeller mellom NAV-kontorene og mellom ansatte ved samme kontor når det gjelder gjennomføring av arbeidsevnevurderinger og kvaliteten på disse, samt at det er forskjeller knyttet til om det er gjennomført behovsvurdering i forkant av arbeidsevnevurderingene.

8.2. Veien videre

Denne undersøkelsen har fokus på hvordan NAV-veiledere praktiserer behovsvurderinger, hvilke mestringsstrategier de benytter og hvilke konsekvenser det kan få. Mestringsstrategier oppstår i kjølvannet av utfordrende arbeidsforhold, som en måte å takle arbeidsforholdene på. Respondentens praksis førte til noen avvik, og fremover kan det være hensiktsmessig å se på hvordan disse avvikene kan «lukkes».

På spørsmålet om hva som skal til for å forbedre praksisen trakk respondentene frem flere områder som trenger endringer for at behovsvurderingene skal kunne virke etter hensikten. De har behov for økt kunnskap; fra det grunnleggende og datatekniske til fokus på økt kvalitet i vurderingene. I tillegg er det ønskelig med mer kompetanse på det lokale arbeidsmarkedet. For å øke kompetansen er det nødvendig med hensiktsmessig opplæring og det bør tilrettelegges for at veilederne kan drøfte saker i fellesskap for å avklare ulike spørsmål og sikre en felles praksis og forståelse av behovsvurderingene. Det vil også være nødvendig å få på plass gode rutiner som sikrer at alle brukere med bistandsbehov for en behovsvurdering og at veilederne får tid nok til å gjøre denne oppgaven på en god måte. Gode behovsvurderinger alene er ikke tilstrekkelig til å sikre at brukerne får hensiktsmessige tiltak. Respondentene tok opp at tiltaksbudsjettene var brukt opp tidlig på året, noe som førte til at de ikke hadde noen tiltak å tilby brukerne. For at veilederne skal kunne bruke behovsvurderingene som et verktøy for å finne rett tiltak til brukerne, må det først være tiltak tilgjengelig.

Et annet spørsmål er om behovsvurderinger, selv under optimale forhold, er tilstrekkelig til å løse sosialhjelpsmottakernes situasjon. Mange sosialhjelpsmottakere antas å stå langt fra arbeidsmarkedet pga. rus, helse, språk, manglende grunnkompetanse e.a. For at disse brukerne skal komme ut i arbeid er det viktig at det finnes tiltak som er tilpasset deres behov og at det finnes jobber til dem etter endt tiltak.

For å nå NAVs målsetning om å få flere (sosialhjelpsmottakere) ut i arbeid kan det være hensiktsmessig å utvidet fokuset, og ikke bare se på NAV-veilederne praksis knyttet til behovsvurderingene. Jeg tenker at nye forskningsspørsmål kan knyttes til:

- Hvilke tiltak har brukerne egentlig behov for? Det er ikke tilstrekkelig å sikre at det er tilgjengelige tiltaksplasser, hvis ikke tiltakene også matcher brukernes behov.
- Hvor mange sosialhjelpsmottakere er det som ikke allerede har fått sitt bistandsbehov vurdert? Og hva skal til for at de skal få dette?
- Hvordan sikre at NAV-veilederne får tilstrekkelig med tid til å utføre alle sine arbeidsoppgaver, slik at behovet for mestringsstrategier svekkes?

LITTERATURLISTE

- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2011). Organisasjonsendring som velferdsreform. I T. A. Andreassen, & K. Fossetøl, *NAV ved et veiskille - organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 13-27). Oslo: Gyldendal .
- Damsgaard, Hilde L. & Eide, Ketil (2012): *Utfordringer i velferdsstatens yrker – slik nyutdannede profesjonsutøvere ser det*. Fontene forskning 1/12, s. 69-81
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2010). *Organisert velferd - organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidrarar*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Djuve, Anne Britt & Tronstad, Kristian Rose (2011). *Arbeidsinnvandrere i praksis. Om likeverdig tjenestetilbud i NAV*. FAFO-rapport 2011:07. hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20198.pdf
- Fossetøl, K., Børing, P. & Skarpaas, I. (2012). *Nødvendig differensiering eller overlappende tiltak? Evaluering av avklarings- og oppfølgingsiltak i regi av NAV*. AFI-rapport 13/2012, Arbeidsforskningsinstituttets rapportserie, hentet fra www.afi.no.
- Friberg, J. H. og Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse. En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV*. FAFO-rapport 2014:43. Hentet fra <http://www.fafo.no/images/pub/2014/20390.pdf>
- Glemmestad, H., Kristiansen, L., Schulstok, T., & Solheim, L. J. (2014): *Arbeid i fokus - NAV-veilederes kompetanse om det nye arbeidslivet*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Rapportarkiv/NAVs+tiltak+og+virkemidler++rapportarkiv.397251.cms>
- Herud, Eva & Naper, Silje Ohrem (2012): *Fattigdom og levekår i Norge – Status 2012*. NAV-rapport 1 (2012). Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser/NAV+rapportserie/NAV+rappor+ter/Fattigdom+og+levok%C3%A5r+i+Norge+%E2%80%93+status+2012.355494.cms>
- Hovednr. 35: Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet (2015).
- Innst. O. nr. 28 (2008-2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endringer i folketryktdloven og enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*
- Jacobsen, D. I. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring - innføring i metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Langeland, S., Ohrem, S. & Lima, I. A. Å. (2014): *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2014*. NAV-rapport 3/2014. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser/Analyser++sosi+ale+tjenester.355467.cms>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Services, 30th anniversary expanded edition*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundberg, Kjetil G. (2013): Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse. Spenninger på velferdsfeltet. I Hansen, H.-T., Lundberg K.G. & Syltevik, L. J. (red). *NAV – med brukeren i sentrum?* (s. 91 – 110) Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, Kjetil G. & Syltevik, Liv Johanne (2013): *Brukererfaringer med NAV i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner*. Fontene forskning, 2/13, s. 19-30

- Meld. St. 6 (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk* Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Meld. St. 12 (2012-2013) *Perspektivmeldingen 2013*. Oslo: Finansdepartementet
- Meld. St. 46 (2012-2013) *Flere i arbeid* Oslo: Arbeid- og sosialdepartementet
- Myklebø, Sigrid (2012): *Hvordan følge opp unge arbeidssøkere? Erfaringer fra NAV*. Arbeid og velferd nr. 3/2012 (s. 49 – 60) Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/Hvordan+f%C3%B8lge+opp+unge+arbeidss%C3%B8kere%3F+Erfaringer+fra+NAV.355465.cms>
- NAV-loven: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16.06.2006 nr. 20
- Nilsen, Vivi (2012): *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- NOU 2012:6 *Arbeidsrettede tiltak*. Oslo: Arbeidsdepartementet
- Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV (2010) – Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010. Hentet fra: <https://tjenester.nav.no/nav-sok/?0&language=no&ord=retningslinjer+for+oppf%C3%B8lgingsvedtak>
- Ringdal, K. (2007). *Enhet og mangfold – samfunnsvitenskaplig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet - fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandbæk, Miriam Latif og Djuve, Anne Britt (2012): *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* FAFO-rapport 2012:27. Hentet fra http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20254.pdf
- Sosialtjenesteloven: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009 nr. 131
- Statistisk sentralbyrå (2012): *Sosialhjelp og levekår i Norge*.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartement
- St. meld. nr. 9 (2006-2006) *Arbeid, velferd og inkludering*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartement

INTERVJUGUIDEN

- 1) **Kan du si litt om hvordan teamet/seksjonen du tilhører er organisert?**
 - a) Hvor mange ansatte er det i ditt team?
 - b) Hvordan er spredningen i arbeidsoppgaver blant de ansatte?
 - c) Samarbeid mellom de ansatte i samme team?
 - d) Hvordan er samarbeidet med de andre teamene ved kontoret?
 - e) Hvor lenge har du og ditt team ansvaret for brukeren?

- 2) **Hvordan er samarbeid mellom statlig og kommunalt ansatte?**
 - a) Merkes det i det daglige hvem som er statlig og kommunalt ansatt?
 - i) Hvordan merkes evt. forskjeller?
 - b) Hva skal til for å bedre/øke samarbeidet?
 - i) Er det behov for å øke samarbeidet på tvers av stat og kommune?

- 3) **Hva slags arbeidsoppgaver har du i dag?**
 - a) (Hva innebærer disse oppgavene?) (Hvis veileder bruker korte begreper for å angi arbeidsoppgaver, som f.eks. oppfølging eller veiledning, be om å få dette utdypet mtp. hva som legges i disse begrepene)
 - b) Hvor lenge har du hatt disse oppgavene?
 - c) Hva jobbet du med tidligere?

- 4) **Hvordan vil du beskrive din arbeidshverdag?** (hektisk, krevende, rolig, stressende, utfordrende, morsom, kjedelig...?...)
 - a) Har du tid nok til å utføre alle de arbeidsoppgaver som er tillagt din stilling?
 - i) Hva er det du ikke rekker eller skulle gjort mer av?
 - b) Hva påvirker prioriteringen av oppgaver?
 - i) Hva er det som gjør at en oppgave blir prioritert foran en annen oppgave?
 - c) Hva er årsaken(e) til at du ikke rekker over alle oppgavene?
 - i) Er det andre ting som spiller inn?
 - d) Hva skal til for at du kan få gjort mer av de oppgavene du i dag ikke rekker ikke bruker nok tid på?
 - i) Er det andre ting som kan bidra til at du får gjort mer?

- 5) **Hvordan (på hvilken måte) påvirker organisering av kontoret din arbeidshverdag?**

- 6) **Opplever du å ha stor/liten frihet til å utforme din egen arbeidshverdag?**
 - a) Hvordan kommer den friheten til uttrykk?

- 7) **Se for deg følgende situasjon: en bruker har fått sitt første vedtak om økonomisk sosialhjelp med to måneders varighet. Når vedtaket er i ferd med å løpe ut, henvender brukerne seg for å søke videre sosialhjelp. Hva gjøres nå?**
 - a) Hva blir kartlagt, og hvordan?
 - b) Hva er felles rutine for alle brukere, og hva er situasjonsbetinget?

8) Hvor godt kjenner du til NAV-loven § 14a og retningslinjene for oppfølgingsvedtak?

- a) Hva slags opplæring har dere fått på dette området?
 - i) Hadde du utbytte av opplæringen?
 - ii) Hva slags opplæring ville du hatt i tillegg/ i stedetfor?
- b) Synes du at dere har fått tilstrekkelig opplæring på dette området?
 - i) Hva vil du evt. ha mer opplæring på?

9) Opplever du at NAV-loven § 14a har noen praktisk betydning for ditt arbeid med den enkelte bruker?

- a) På hvilken måte påvirker den ditt arbeid?
 - i) (Kan du komme med eksempler?)
- b) Hvordan opplever du denne bestemmelsen?
 - i) (Opplever du denne som nyttig, relevant, tidkrevende, unødvendig...?....)
- c) Gjør kartleggingen og vedtaket det lettere å prioritere hvem som skal få tilbud om tiltak?
 - i) På hvilken måte?
- d) Opplever du at nytten av oppfølgingsvedtaket er så god som det legges opp til i retningslinjer og offentlige dokumenter?
 - i) Kan du komme med eksempler?

10) Opplever du at det er forskjell på hvordan sosialhjelpsmottakere og andre brukere blir vurdert/behandlet med tanke på NAV-loven § 14a?

- a) Hva vil du si disse forskjellene består i?
- b) Hva tenker du er årsaken til at det gjøres forskjell på brukerne?
 - i) Er det flere mulige forhold som kan være av betydning?
- c) Er det ønskelig å opprettholde disse forskjellene?
- d) Hva er det du tenker kan gjøres annerledes for å unngå (usaklig) forskjellsbehandling mellom sosialhjelpsmottakere og andre arbeidssøkere?

11) Gjøres det forskjell mellom ulike grupper av sosialhjelpsmottakere, som f.eks. rusavhengige eller deltakere i introduksjonsprogrammet?

- a) Hva består forskjellene i?
- b) Hva tenker du er årsaken til at det gjøres forskjell på brukergruppene?
- c) Er det ønskelig å opprettholde disse forskjellene?
- d) Hva tenker du kan gjøres annerledes for å unngå (usaklig) forskjellsbehandling mellom ulike grupper av sosialhjelpsmottakere?

12) Skriver du vedtak etter NAV-loven § 14a på dine egne brukere?

JA: BRUK SPØRSMÅL 13 - 17

NEI: BRUK SPØRSMÅL 18 - 20

13) Hvordan vil du beskrive din egen arbeidspraksis knyttet til håndtering av NAV-loven § 14a?

- a) Kan du komme med eksempler?
- b) Vurderer du egen praksis som lik eller avvikende fra det de andre ved kontoret gjør?
 - i) Hva er evt. forskjellig?
 - ii) Hva tror du er grunnen til at det er ulik praksis blant kolleger?

14) Hvordan opplever du at det er lagt til rette for at dere kan skrive oppfølgingsvedtak?

- a) Er det noe som burde vært bedre tilrettelagt?
 - i) Kan du komme med eksempler?

- 15) Hva legger du vekt på ved vurdering av brukerens bistandsbehov?**
- Hvordan vurderes brukerens mulighet til å komme seg ut i arbeid?
 - Hva legges til grunn for at en bruker blir satt til standardinnsats?
 - Har brukerens økonomiske situasjon betydning for hvilke innsatsbehov brukeren får?
- 16) Opplever du at vedtaket styrer valg av tiltak, eller velges tiltak først og så blir vedtaket tilpasset tiltaket etterpå?**
- Hva skjer oftest?
 - Hvis tiltak velges først, hvorfor gjøres det?
 - Kan du komme med eksempler?
- 17) Det at du skriver behovsvurderinger på dine egne brukere, får det noen konsekvenser for utførelsen av dine øvrige arbeidsoppgaver?**
- Hva slags konsekvenser får det for deg og for brukerne?
 - Er det noen oppgaver som blir nedprioritert, og evt. hvilke oppgaver?
 - Kan du komme med eksempler?
- 18) Hvem er det som gjør vurderingen etter NAV-loven § 14a ved deres kontor?**
- Hva tror du ligger til grunn for at kontoret har valgt denne arbeidsfordelingen?
 - Hvilke konsekvenser mener du dette får for ditt arbeid?
 - Hvilke konsekvenser mener du dette får for brukeren og det oppfølgingstilbudet brukeren får?
- 19) Hender det (ofte) at det er ulike saksbehandlere som snakker med brukeren og som skriver vedtaket?**
- Hva er årsaken til dette?
 - Hvordan sikrer dere informasjonsutvekslingen mellom de ulike saksbehandlere?
 - Er det noen fordeler eller ulemper ved dette, og evt. hvilke?
 - Kan du komme med eksempler?
- 20) Kunne du tenkt deg å foreta behovsvurderingen på dine egne brukere?**
- Hva skal til for at du gjør det selv?
 - Hva er det som hindrer deg i å gjøre det i dag?
 - Hva ønsker du å oppnå ved å skrive behovsvurderingen selv?

STILLES TIL ALLE:

- 21) Vurderer du nåværende praksis knyttet til NAV-loven § 14a som tilfredsstillende?**
- Hva er bra med nåværende praksis?
 - Hva kan bli bedre?
 - Hvilke tiltak eller virkemidler tror du vil gi størst effekt?
 - Hvorfor tror du disse tiltakene vil gi størst effekt?
 - Hva kan redusere eller hindre mulighetene for å bedre dagens praksis?
 - Kan du komme med eksempler?
- 22) Hvilken rolle mener du organisering av kontoret har for den nåværende praksisen?**
- 23) På hvilken måte har bruker medvirket til vedtaket?**
- Har bruker uttrykt ønske om å medvirke mer eller mindre i forbindelse med utforming av oppfølgingsvedtaket?
 - Hva tenker du kan gjøres for å sikre/øke brukermedvirkning i forbindelse med oppfølgingsvedtaket?
 - Kan du komme med eksempler?
 - Hvordan vurderer du nytten av brukermedvirkning?
 - Kan du komme med eksempler?