

	lav	høy
kv.	7,6	5,3
menn	2,4	6,2



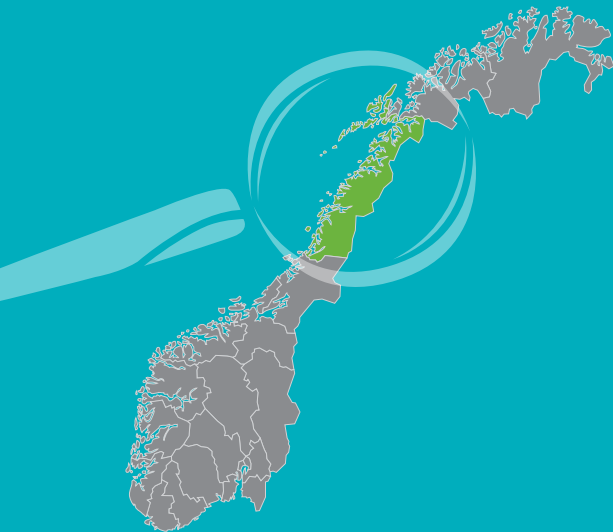
Nye veier til arbeid?

→ se Weber (1971)

En studie av arbeidsrettede tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov



Terje Olsen
Hege Gjertsen



Nye veier til arbeid?
En studie av arbeidsrettede tilbud til
personer med sammensatte
bistandsbehov

Terje Olsen
Hege Gjertsen

NF-rapport nr. 12/2011

ISBN-nr.: 978-82-7321-619-9

ISSN-nr.: 0805-446

REFERANSESIDE

- Rapporten kan også bestilles via nf@nforsk.no

Tittel Nye veier til arbeid? En studie av arbeidsrettede tilbud til personer med sammensatte bistandsbehov	Offentlig tilgjengelig: Ja	NF-rapport nr.: 12/2011
	ISBN nr. 978-82-7321-619-9	ISSN 0805-4460
	Ant. sider og bilag: 118	Dato: August 2011
Forfattere Terje Olsen og Hege Gjertsen	Prosjektansvarlig (sign): Hege Gjertsen	
	Forskningsleder: Terje Olsen	
Prosjekt Arbeidsmarkedstiltak rettet mot brukere med sammensatte bistandsbehov	Oppdragsgiver FARVE, Arbeids- og velferdsdirektoratet	
	Oppdragsgivers referanse Kari Strøm	
Sammendrag Studien drøfter erfaringer med nye former for samarbeid om arbeidsrehabiliterende tilbud fra NAV rettet mot personer med sammensatte og omfattende bistandsbehov. Studien er gjennomført i Nordland og omfatter Kvalifiseringsprogrammet, som retter seg mot personer som har vært eller står i fare for å bli avhengig av langvarig sosialhjelp, og satsningen Vilje viser vei, som retter seg mot personer med psykiske problemer.	Emneord Arbeidsmarkedstiltak Kvalifiseringsprogrammet Vilje viser vei	
	Keywords Labour market measures Work Workfare Employment	
Andre rapporter innenfor samme forskningsprosjekt/program ved Nordlandsforskning	Salgspris NOK 150,-	

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyright rettigheter.

FORORD

Denne studien tar for seg tiltaket Vilje viser vei og den delen av Kvalifiseringsprogrammet som gjennomføres i form av tiltaksplasser med tett oppfølging i arbeidsmarkedsbedrifter. Studien er gjennomført i Nordland i 2010. I denne tiden har vi besøkt NAV-kontor og arbeidsmarkedsbedrifter i til sammen syv kommuner i ulike deler av fylket og gjort intervjuer med en rekke aktører. Vi vil rette en stor takk til alle informantene som har brukt tid og delt sine erfaringer og vurderinger med oss. Dette gjelder først og fremst deltakere i VVV- og KVP-plasser, ansatte og ledere i NAV-kontor, samt ledere og veiledere i arbeidsmarkedsbedrifter.

Studien er gjennomført i dialog med NAV Nordland. Vi vil rette en takk til fylkeskoordinatorer for arbeid og psykisk helse, Lene Hellesvik Hansen og Ole Johan Rishaug, for gode diskusjoner, råd og kommentarer underveis.

Takk til prosjektets referansegruppe for gode diskusjoner i de to møtene vi har hatt. Gruppen har bestått av to personer med erfaring som deltakere i lignende tiltak, en representant for en arbeidsmarkedsbedrift og to representanter fra NAV.

Takk også til vår kollega ved Nordlandsforskning, Cecilie Høy Anvik, som har gjort en omfattende jobb med å lese og kommentere tidligere utkast av rapporten. Prosjektet er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE – forskningsmidler arbeid og velferd. Vi vil rette en spesiell takk for god oppfølging underveis til FARVEs sekretariat ved Kari Strøm og Niels Wulfsberg.

Bodø, august 2011.

INNHOLD

FORORD.....	1
SAMMENDRAG	4
SUMMARY	7
1. INNLEDNING.....	10
1.1 KVP OG VVV.....	10
1.2 BAKGRUNN, TEMA OG PROBLEMSTILLINGER.....	15
1.3 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ ARBEIDSMARKEDSTILBUDENE	18
1.4 METODISK FREMGANGSMÅTE.....	19
1.5 DATAGRUNNLAG	21
1.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN.....	23
1.7 RAPPORTENS OPPBYGNING	24
2. KVP OG VVV I NORDLAND.....	26
2.1 HVERDAGEN I KVP OG VVV.....	26
2.2 MER OM INNHOLDET I KVP- OG VVV-PLASSER.....	30
2.3 SAMMENDRAG	35
3. DELTAKELSE OG MARGINALISERING	36
3.1 REKRUTTERING AV DELTAKERE TIL VVV OG KVP	37
3.2 OG BAKOM SYNGER ARBEIDSLINJA?	46
3.3 TETT OPPFØLGING OG FLEKSIBILITET	50
3.3.1 Tett oppfølging	50
3.3.2 Balansegang mellom standardisering og fleksibilitet	54
3.4 INKLUDERING ELLER MARGINALISERING?	58
3.5 SAMMENDRAG	69
4. SKREDDERSØM OG BRUKERMEDVIRKNING	72
4.1 ORGANISASJONER – VERKTØY OG SYMBOLER	73
4.2 SKREDDERSØM – INDIVIDUELL TILPASNING	74
4.2.1 Hvordan uttrykker NAV-ansatte skreddersøm?.....	75
4.2.2 Hvordan kommer skreddersøm til uttrykk i arbeidsmarkedsbedriftene?.....	79
4.2.3 Deltakernes opplevelse av individuell tilpasning.....	83
4.3 BRUKERMEDVIRKNING	86
4.3.1 Brukermedvirkning i VVV og KVP.....	90
4.3.2 Bruk av individuell plan.....	92
4.4 SAMMENDRAG	95

5.	SAMARBEID	98
5.1	SAMARBEID MELLOM NAV OG ARBEIDSMARKEDSBEDRIFTER	99
5.1.1	<i>Hvordan samarbeides det og hva samarbeides det om?</i>	99
5.1.2	<i>Erfaringer med samarbeidet</i>	100
5.2	SAMARBEID MED KOMMUNALE INSTANSER	103
5.3	SAMMENDRAG.....	104
6.	OPPSUMMERING	107
	REFERANSER	112
	VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV	115
	VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER FORKORTELSER	117

SAMMENDRAG

Denne rapporten presenterer resultatene fra en studie av arbeidsrehabiliterende tilbud rettet mot personer med sammensatte bistandsbehov. Studien er gjennomført av Nordlandsforskning på oppdrag fra FARVE (Forsøksmidler arbeid og velferd) i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Studien er gjennomført i perioden januar 2010 til mars 2011. Studien omfatter Kvalifiseringsprogrammet (KVP), som retter seg mot mennesker som har vært eller står i fare for å bli avhengig av langvarig sosialhjelp, og satsningen Vilje viser vei (VVV), som retter seg mot mennesker med psykiske problemer. Målet har vært å drøfte erfaringer med nye former for samarbeid mellom NAV og kommunene om arbeidsrehabiliterende tilbud i tilknytning til disse ordningene, rettet til brukeren med relativt omfattende og sammensatte problemer.

Metode og datagrunnlag

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer med deltakere i KVP og VVV i Nordland, veiledere i arbeidsmarkedsbedrifter og ansatte ved de lokale NAV-kontorene. Vi har til sammen intervjuet 21 deltakere, 18 veiledere fra til sammen syv arbeidsmarkedsbedrifter og ni ansatte fra syv NAV-kontor. Underveis har vi møtt og drøftet prosjektet med en referansegruppe og fylkekoordinatorene for arbeid og psykisk helse ved NAV Nordland.

Organisering av KVP og VVV i Nordland

Kvalifiseringsprogrammet gir tilbud om opplæring og arbeidstrening rettet til personer med svak tilknytning til arbeidslivet, og kan omfatte en rekke sider ved personenes hjelpebehov (inkludert helse, boligsituasjon, etc.) avhengig av den enkeltes situasjon. Deltakelse i KVP innebærer en rett til kvalifiseringsstønad. Kvalifisering til deltakelse i arbeidslivet – og avklaring av den enkeltes situasjon – er et sentralt element i KVP, og arbeidsmarkedstiltakene i NAV brukes aktivt i denne sammenheng. KVP-deltakerne kan eksempelvis gå inn i tiltak som arbeid med bistand (AB) eller arbeidsmarkedskurs (AMO), alt etter hva som vurderes som den enkeltes behov.

Vilje viser vei er et arbeidsmarkedstiltak i regi av NAV rettet særlig mot personer med psykiske helseproblemer, eventuelt i kombinasjon med rusproblemer. Primært er tilbudet rettet til personer under 35 år, men vi ser at tiltaket i praksis favner langt videre enn dette. Også i VVV tar man sikte på å involvere ulike deler av hjelpeapparatet for et helhetlig tilbud overfor den enkelte deltaker gjennom å

koordinere arbeidsmarkedstiltaket med disse instansens innsatser.

I denne studien har vi fokusert på de arbeidsmarkedsrettede innsatsene i disse to ordningene, slik de har blitt praktisert i Nordland på det tidspunktet vi gjennomførte studien, og mer spesifikt de ordningene som omtales som VVV-plasser og KVP-plasser. Dette er arbeidsrettede tiltak som er bygd opp for å særlig ivareta tilbudet til de personene som har blitt vurdert til å ha de største utfordringene med å komme inn i – eller tilbake i – arbeidsmarkedet. Arbeidsmarkedsbedriftene organiserer vanligvis VVV i mindre grupper av deltakere, og hvor deltakerne følges opp av en veileder fra en arbeidsmarkedsbedrift. Deltakere i KVP kan også delta i grupper, men gis i noen grad et mer individuelt opplegg og med direkte oppfølging fra NAV.

I de gruppevise ordningene vektlegges fellesskapet (felles måltid, tilstedeværelse, oppmøte) og ofte er en dag i uken avsatt til turgåing eller trening. Hensikten er at arbeidstid, mengden av arbeidsoppgaver og aktiviteter skal tilpasses den enkelte deltaker. En av intensjonene er at disse tilbudene skal preges av balanse mellom behov for individuell tilrettelegging og relativt små krav på den ene siden, og på den andre siden et hensyn til at ordningene skal være arbeidsrelatert – det skal støtte opp under og forbedre overgang til arbeid. Hverdagen i disse tilbudene kan eksempelvis bestå av opplæring, veiledning, deltakelse i arbeidsmarkedsbedriftens produksjon, hudsflidspregede aktiviteter, turer, matlaging og ulike former for behandling. Mens noen av de gruppevise tilbudene er lokalisert i samme bygning som hovedproduksjonen i arbeidsmarkedsbedriften, er andre tilbud lokalisert som en egen enhet. Vi har blant annet sett at en fordel med å være lokalisert for seg selv kan være at deltakerne oppleve en større grad av trygghet. Det gjør samtidig at terskelen for å delta i annen produksjon i arbeidsmarkedsbedriften ser ut til å bli noe høyere. Det er denne type avveininger av ulike hensyn arbeidsmarkedsbedriftene og den enkelte veileder ofte møter i sin hverdag.

Deltakelse og marginalisering

Deltakerne i KVP og VVV opplever vanligvis utfordringer på flere livsområder, ikke bare i forhold til arbeidslivet. Flere har behov for hjelp og oppfølging fra ulike instanser. Gjennom studien har vi sett flere eksempler på at veilederne er involvert i flere aspekter av deltakerens liv, alt etter hva som den enkelte opplever at hun eller han ønsker hjelp til. Studien viser likevel at det er stor variasjon når det gjelder i hvilken grad deltakerne opplevde sin deltakelse i VVV og KVP som relevant og frivillig. Enkelte av deltakere vi har intervjuet gir uttrykk for at de

opplevde en forventning fra NAV om å delta. Dette kunne eksempelvis komme til uttrykk som en underforstått trussel om at man mister økonomisk støtte. Andre av informantene gir uttrykk for at de selv gjerne vil delta, og ser dette som en mulighet til å komme tilbake i jobb. Det er ansatte ved det lokale NAV-kontoret som prioriterer og avgjør hvem som gis disse tilbudene, men andre instanser, som for eksempel den kommunale psykiatritjenesten, kan komme med forslag til personer som bør tas inn. I noen grad ser vi også at arbeidsmarkedsbedriftene involveres i utvelgelsen av deltakere.

Målet med KVP og VVV uttrykkes som å avklare deltakernes arbeidsevne. Prinsippene som arbeidslinja vektlegger, kommer til syne i utformingen av disse ordningene. Deltakerne skal i følge veilederne motiveres og ansvarliggjøres, blant annet gjennom utarbeidelse av en arbeidsevnevurdering i starten av den perioden man deltar, og der personens egen situasjon skal kartlegges. Sentralt både i KVP og i VVV er prinsippet om tett oppfølging av den enkelte deltaker og utøvelse av fleksibilitet med tanke på hvilke krav som stilles. Veilederne opplever det som en utfordring å klare å stille passe store krav til deltakerne. Det ligger samtidig en forventning om progresjon. Deltakerne forventes å ha behov for mindre oppfølging og å klare flere arbeidsoppgaver etter hvert. Det varierer hva deltakerne skrives ut til. Noen går over i ordinært arbeid, arbeidspraksis eller skole; andre går over i et arbeidsmarkedstiltak og noen får innvilget uføretrygd. Enkelte skrives også ut til ingenting. Vi har sett at KVP og VVV kan være en vei tilbake til ordinært arbeid for noen, mens for andre kan deltakelse også innebære ennå et nederlag og en tapserfaring, og på denne måten bidra til en ytterligere marginalisering i arbeidsmarkedet.

Skreddersøm og brukermedvirkning

Begrepene "skreddersøm" og "brukermedvirkning" står sentralt i den måten KVP og VVV presenteres og omtales. "Skreddersøm" henspiller på hvordan innholdet i disse ordningene skal kunne tilpasses den enkelte deltaker ut fra hennes eller hans forutsetninger og interesser. Dette forutsetter en viss involvering og medvirkning fra deltakerne, altså brukermedvirkning. Begrepene innebærer også en forventning om at deltakerne skal involvere seg og være motiverte. Deltakerne erfarer til dels også brukermedvirkning og skreddersøm som en mulighet til selv å være med å bestemme innholdet i hverdagen. Samtidig er det viktig å understreke at både KVP og VVV retter seg mot personer som har til dels alvorlige utfordringer, og som ikke nødvendigvis har forutsetninger for å medvirke og være med å utforme innholdet på den måten disse hjelpesystemene forutsetter.

SUMMARY

This report presents the results from a study of work-oriented input targeted at people with complex support requirements. The study was conducted in the period January 2010–March 2011 by the Nordland Research Institute on commission from FARVE (*Forsøksmidler arbeid og velferd* – Funding of field experiments for work and *welfare*) under NAV (The Norwegian Labour and Welfare Service). The study comprised the *Kvalifiseringsprogrammet* (Qualification Programme – KVP), which is intended for people who have been or are at risk of becoming dependent on long-term social assistance, and the *Vilje viser vei* (Will Shows the Way – VVV) initiative, which is designed for people with psychological problems. The objective was to discuss experience with new forms of working relationship between NAV and the local authorities concerning work-rehabilitation offers for users with relatively comprehensive and complex problems.

Methods and data basis

We have carried out qualitative interviews with participants in KVP and VVV in Nordland, guidance counsellors at labour market enterprises and employees of the local NAV offices. In all, we have interviewed 21 participants, 18 guidance counsellors from a total of seven labour market enterprises, and nine employees from seven NAV offices. During the study, we have met and discussed the project with a reference group and with county co-ordinators for work and psychological health at NAV Nordland.

Organisation of KVP and VVV in Nordland

The Qualification Programme (KVP) and Will Shows the Way (VVV) project are organised in different ways. In Nordland, the two programmes are largely implemented under the auspices of labour market enterprises through agreements with the local NAV office concerning the number of places. These are the offers we have focused on in particular during this study. The labour market enterprises usually organise VVV as small groups of participants, with a guidance counsellor from a labour market enterprise following up on those taking part. Participants in KVP may also participate in groups, but are, to an extent, offered a more individual approach with direct follow-up from NAV. In the “grouped” arrangements, emphasis is placed on community (shared meals, presence, attendance), and one day a week is often set aside for walks or training. The objective is to adapt the working hours, the number of tasks and activities to the

individual participant. One of the intentions is to ensure that these offers are distinguished by a balance between the need for individual accommodation and relatively minor demands on the one hand, and ensuring that the arrangements are work-related on the other. The project is to support and prepare the transfer to actual work. The everyday programmes in KVP and VVV may, for example, comprise teaching, guidance, participation in the labour market enterprise production, hobby activities, walks, meal preparation and various kinds of treatment. While some of the group offers are located in the same building as the main production of the labour market enterprise, others are set up as individual units. We have observed that one benefit of a separate location is that the participants may experience a greater sense of security. However, this does present a more significant obstacle to the participants taking part in other types production at the labour market enterprise. Weighing up these considerations is a task that often arises in the everyday work of the labour market enterprises and the individual guidance counsellors.

Participation and marginalisation

Participants in KVP and VVV naturally encounter challenges in several areas of their lives – not just in relation to their working lives. Many of them need help and follow-up from different bodies. During the study, we observed multiple examples of guidance counsellors being involved in several aspects of the participants' lives, depending on the areas in which the individuals experience a need for help. The study also showed marked variation in the degree to which the participants considered their participation in VVV and KVP to be voluntary. Some stated that they believed NAV expected them to take part. This could, for example, be expressed as a perceived threat of the individual losing the right to financial support. Others stated that they themselves were keen to participate and saw the offer as an opportunity to re-join the labour market. NAV decides to whom the offer is to be made, but other bodies – such as the municipal psychiatric care service – may suggest persons for inclusion in the programme(s). To some extent, we noted that the labour market enterprises are involved in the selection of the participants.

The stated objective of KVP and VVV is to clarify the work capacity of the participants. The principles that the work approach emphasises are highlighted in the design of these arrangements. According to the guidance counsellors, the participants are to be motivated and encouraged to accept responsibility, for example through the preparation of a work capacity evaluation at the start of the period, which is intended to clarify the situation of the individual in question. Key

aspects of KVP and VVV are close follow-up of the participants, and the application of flexibility with regard to the requirements made on them. The guidance counsellors consider it a challenge to make appropriate demands on the participants. At the same time, there is an expectation of progress. The participants are gradually expected to require less follow-up and to be able to deal with more tasks. There is some variation in what the participants are finally “released to”. Some take up an ordinary job, start a period of work experience or attend an educational establishment. Others enter a labour market initiative while others again are granted a disability pension. Some participants are not released into any specific programme or occupation. We have seen that KVP and VVV may offer a path back to a normal job for some people, while for others it may result in an even more marginalised existence.

Tailor-made and user participation

Concepts such as “tailor-made” and “user participation” play key roles in the way KVP and VVV are presented and discussed. “Tailor-made” reflects how it must be possible to adapt the content of these arrangements to suit the individual participant on the basis of his/her circumstances and interests. This demands a certain amount of involvement and participation on the part of the participants – “user participation” in other words. These concepts also entail an expectation on the participants to get involved and be motivated. To an extent, the participants also view “user participation” and “tailor-made” as opportunities to help define the content of their everyday lives themselves. At the same time, it is important to emphasise that both KVP and VVV are intended for persons who are often facing serious challenges, and who may not necessarily have the capacity to take part and help to define the content in the way assumed by these support systems.

1. INNLEDNING

I dette kapitlet vil vi skisserer vi konteksten for studien. Vi beskriver kort det vi anser som hovedtrekkene ved KVP og VVV, for deretter å beskrive bakgrunnen og formålet med studien, samt utdype problemstillinger som har vært sentrale underveis. Vi vil også kort skissere de ulike perspektivene på som vi har benyttet på disse ordningene, og redegjøre for den metodiske fremgangsmåten og datagrunnlaget som studien bygger på. Før vi avslutningsvis redegjør for rapportens oppbygning, vil vi gjøre noen etiske betraktninger rundt studien.

1.1 KVP OG VVV

Kvalifiseringsprogrammet og Vilje viser vei er to ulike offentlige innsatser, med ulik bakgrunn og historie, ulik oppbygging og organisering, men som begge har det til felles at de er rettet inn mot personer med relativt omfattende og sammensatte bistandsbehov. Det de også har til felles at de er relativt nylig etablerte ordninger, og slik sett er ordninger som ennå ikke helt har "satt seg" i måten de praktiseres på ved de lokale NAV-kontorene. Målgruppene for de to ordningene er personer med så omfattende utfordringer at de i liten grad har vært inne i de tradisjonelle, tidsavgrensede arbeidsmarkedstiltakene. På denne måten innebærer også dette å finne frem til hensiktsmessige praksiser i NAV-kontorene. Vår studie er avgrenset til de elementene i de to ordningene som er knyttet til bruken av arbeidsmarkedstiltak. KVP og VVV er ordninger som legger vekt på helhetlig tilnærming til den enkeltes livssituasjon og muligheter, og at tilbudene tilpasser deretter. I KVP kan innholdet i praksis inneholde flere elementer, knyttet til eksempelvis skole, bolig, helse, fritid, etc., men det er altså de arbeidsrehabiliterende innsatsene vi har studert her. Når vi videre i denne teksten refererer til disse to ordningene er det derfor de arbeidsrettede aspektene vi viser til.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble etablert i november 2007 som regjeringens viktigste satsning på fattigdomsbekjempelse.¹ Sentralt i tiltaksplanen mot fattigdom (St.meld. 6, 2002-03), som er rettet mot sosialtjenestens brukere, er en forståelse av at manglende eller svak tilknytning til arbeidslivet er kilde til fattigdom. For å bekjempe fattigdomsproblemer er derfor hovedstrategien i

¹ Programmet ble innført fra 1. november 2007 i kommuner som hadde etablert NAV – kontor, og ble utvidet i takt med etableringen av nye NAV-kontor.

tiltaksplanen å gjøre flere i stand til å forsørge seg selv gjennom eget arbeid. Et viktig virkemiddel her er å satse på arbeidsmarkedstilbud. Man ønsker å få sosialhjelpsmottakere ut i lønnet arbeid, samt hindre nyrekruttering av sosialhjelpsmottakere. Målgruppen for KVP er mennesker som har vært eller står i fare for å bli avhengig av langvarig sosialhjelp. Dette er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.² KVP er ment å være et individuelt tilpasset program med arbeid som mål, der virkemidlene skal tilpasses den enkelte ut fra hvilke behov han eller hun har. Gjennom KVP skal NAV gi skreddersøm som koordinerer hjelp og innsats tilpasset den enkelte bruker. KVP er også ment å gi større forutsigbarhet når det gjelder økonomi og hverdags-situasjon til den enkelte.

KVP skal være lokalt forankret og administreres av NAV lokalt. Det er den kommunale delen av NAV som har koordineringsansvaret for KVP. For å dekke merkostnadene med kvalifiseringsprogrammet har kommunene frem til i år fått et øremerket tilskudd fra staten. Dette tilskuddet har vært fordelt på kommunene på bakgrunn av sosialhjelpsnøkkelen, tidspunktet for etableringen av NAV-kontoret og en beregnet utvikling i antall deltakere. Frem til 2011 har dette vært gitt kommunene som øremerkede midler. Fra og med 2011 gis tilskuddet til KVP som del av rammeoverføringen til kommunene. På denne måten blir det opp til den enkelte kommune å prioritere i hvilke grad man skal fortsette å bruke dette beløpet på nettopp KVP.

I intervjuene med NAV-ansatte gir flere av disse informantene uttrykk for at de er usikre på hvorvidt deres kommune vil fortsette å bevilge penger til KVP når de ikke lengre får øremerkede tilskudd. De peker på at utfordringen ligger i å få den politiske ledelsen i deres kommune til å forstå at det på sikt er lønnsomt å få folk ut av sosialhjelpskøen og over i arbeid eller statlige ytelser som for eksempel arbeidsavklaringspenger eller varig uføretrygd.

"I 2010 kommer det rammestyrte tilskudd til KVP til kommunene. Det er kanskje siste året, og så går det inn i den store potten. Så sånn sett er det jo viktig å få synliggjort at dette er lønnsomt også for kommunene." (NAV-ansatt, liten kommune.)

Flere steder har NAV forsøkt å fylle måltallene, ettersom en har antatt at det kunne ha betydning for fremtidige bevilgninger. KVP skal være et tilbud om

² Lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29.

opplæring og arbeidstrening, og oppfølging for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet, også i de tilfeller der veien fram kan synes å være relativ lang og usikker. Programmet skal også kunne gi mulighet for å avklare andre rettigheter til inntekt en kan ha dersom en ikke klarer vanlig arbeid. Det er hva deltakeren selv kan og ønsker som skal bestemme innholdet i hans/hennes kvalifiseringsprogram. Innholdet i programmet skal planlegges av deltakerne sammen med en veileder hos NAV. Programmet skal med andre ord være individuelt tilrettelagt. Dersom deltakeren trenger medisinsk eller annen form for behandling, eller veiledning på andre livsområder enn arbeid, kan det innarbeides i programmet. Eksempler på dette kan være økonomisk rådgivning, bosituasjon, fritidsaktiviteter, kosthold og fysisk trening. De som deltar i KVP skal følges tett opp av veileder hos NAV eller en arbeidsmarkedsbedrift gjennom for eksempel ukentlige samtaler.

I bestemmelsene for KVP³ gjelder følgende: Deltakelsen i KVP skal være på full tid. Et bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak kan defineres inn under deltakelsen i KVP, samt andre typer av kvalifiserende innsatser. Deltakerne får lønn og vanlig ferie. Lønnen i KVP kalles "kvalifiseringsstønad" og utbetales fra kommunen. Kvalifiseringsstønaden tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (G). I 2010 utgjorde dette 151 280 kr på årsbasis. For de yngste av deltakerne, de under 25 år, er stønaden 2/3 av full stønad. Deltakerne må betale skatt av stønaden og stønaden reduseres mot eventuelt inntektsgivende arbeid og andre offentlige ytelser. Deltakerne har rett på bostøtte fra Husbanken hvis han/hun har egen bolig og barnetillegg hvis han/hun har barn. KVP innvilges av NAV for en periode på inntil et år av gangen. Programmet kan forlenges med ytterligere ett år, dersom NAV vurderer det som relevant.

Vilje viser vei (VVV) er et arbeidsmarkedstiltak som retter seg mot mennesker med psykiske helseproblemer. Tiltaket, slik det fremstår i dag, er resultat av en satsing på arbeid og psykisk helse i NAV som startet våren 2005. Bakgrunnen var at daværende Aetat ble tildelt midler over Opptreppingsplanen for psykisk helse, 1999-2008 (St.meld. 25, 1996-97). I denne planen utgjør Storbymidlene et øremerket arbeidsmarkedstilbud for målgruppen, som er personer med alvorlige til moderate psykiske lidelser som vil trenge bistand fra NAV for å komme seg ut i aktivitet eller arbeid. Fra 2008 ble VVV en del av Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (Helsedirektoratet 2009).

Personer med psykiske lidelser utgjør i dag en stor del av dem som står utenfor

³ LOV 2009-12-18 nr 131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

arbeidslivet eller står i fare for å falle ut, og er således en viktig målgruppe for NAV. En andel av de som har psykiske lidelser, har i tillegg også alvorlige rusproblemer som gjør situasjonen enda vanskeligere. Mange av disse har behov for samordnede tilbud fra helse- og sosialtjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne utnytte sin arbeidsevne. Deltakere har behov for smidige og individtilpassede tilbud med mulighet for kontinuitet og oppfølging over tid. Det synes også å være et behov for å kunne motta behandlingstilbud parallelt med yrkesrettet rehabilitering/attføring, for slik å kunne få, eller eventuelt beholde, et arbeid. Målet i den nasjonale strategiplanen for arbeid og psykisk helse (ibid.) er nettopp et inkluderende arbeidsliv hvor også mennesker med psykiske lidelser kan delta. I NAVs egen informasjon om VVV-tiltaket vektlegges også muligheten for å kombinere behandling og arbeid/aktivitet som et viktig trekk ved denne ordningen.

Temaet rus og psykiatri forstås i strategiplanen som et område hvor det er behov for større grad av koordinering, samhandling, kompetanseutvikling og læring på tvers av faglige og administrative grenser. Når en person har behov for mange ulike tjenester, og må forholde seg til mange ulike instanser og aktører for å få den hjelpen som behøves, skaper dette i seg selv egne utfordringer. Dette fordrer et behov for koordinering av innsatsen overfor den enkelte bruker, slik at den blir mest mulig helhetlig og individuelt tilpasset. Målgruppen for prosjektet VVV er personer med alvorlige og moderate psykiske lidelser, og den primære målgruppen er bestemt til personer under 35 år. I praksis ser vi likevel at ordningen favner videre enn som så. I strategiplanen erkjenner man at det i målgruppen også kan være mange personer med sammensatte problemer i form av rus, kriminalitet, misbruk, lese- og skrivevansker, omsorgssvikt, m.v. Slike lidelser innebærer spesielle utfordringer ved tilrettelegging av arbeidsmarkeds-tilbud. Uforutsigbarhet og varierende yteevne gjør det vanskelig for denne brukergruppen å fungere i ordinært arbeidsliv. Tilbudene gjennom VVV skal etter intensjonen være nyskaping, videreutvikling og utprøving av nye tilnæringsmåter. Viktige faktorer i dette arbeidet er samarbeid mellom ulike instanser og etater. Tiltakskjedning er også et viktig begrep her, og innebærer at man fra NAVs side legger opp til kvalifiseringsløp for den enkelte arbeidssøker der flere tiltak bygger på hverandre. I denne sammenheng kan blant annet bruk av individuell plan (IP) være et viktig verktøy.

Brukere med samtidig rusavhengighet og psykisk lidelse, med andre ord personer med såkalte dobbeltdiagnoser (St.meld. 25, 1996-97) faller ofte utenfor de ordinære behandlingstilbudene, blant annet fordi lidelsene og symptomene er

sammensatte og uklare (Thomassen 2008). Tidligere forskning indikerer at omtrent ti prosent av pasienter som mottar behandling i psykisk helsevern også har rusproblemer, og at nær halvparten av pasientene som er i behandling for rusproblem har psykiske lidelser (Gråwe og Ruud 2006). Klientkartleggingsdata viser videre at tre av fire er uten arbeid og derfor avhengig av offentlig støtte (Iversen m. fl. 2007). Rusmisbrukerne blant sosialhjelpsmottakerne er en av de gruppene som antakelig står lengst unna arbeidslivet (Wel m. fl. 2006). Erfaringsmessig er dette en målgruppe som har vært vanskelig å ivareta innen både førstelinje- og spesialisthelsetjenestene, og det har vært administrative uklarheter knyttet til hvordan ansvaret for denne gruppen skal håndteres (Waal 2007). Personer med det som med en fellesbetegnelse omtales som "dobbeldiagnose"⁴ opplever ofte å være stigmatisert og marginalisert, med begrensede sosiale nettverk og fare for mangelfull behandling i det offentlige hjelpeapparatet (Haugerud 2009). Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse (Helsedirektoratet 2009) understreker at på dette feltet er det behov for sammensatte og koordinerte tjenester fra flere instanser, og på ulike organisatoriske nivå, over tid.

Personer med psykiske lidelser utgjør en stor del av gruppen som står utenfor arbeidslivet, eller som står i fare for å falle ut (Gjesdal et.al. 2005). De kan ha svært varierende funksjonsnivå med behov for en fleksibel arbeidssituasjon og tilrettelagte tilbud. Personer med psykiske lidelser har ofte behov for samordnede tilbud fra helse- og sosialtjenesten og arbeids- og velferdsforvaltningen for å kunne utnytte sin arbeidsevne. De har behov for smidige og individtilpassede tilbud med mulighet for kontinuitet og oppfølging over tid. Mange har også behov for et behandlingstilbud parallelt med yrkesrettet rehabilitering/attføring for å kunne delta i et slikt tilbud. Målet for den nasjonale strategiplanen for arbeid og psykisk helse er nettopp et inkluderende arbeidsliv hvor også mennesker med psykiske lidelser kan delta (St.prp. 63, 1997-98). Når en person har behov for mange ulike tjenester, og må forholde seg til mange ulike instanser og aktører for å få den hjelpen som behøves, skaper dette i seg selv egne utfordringer. Dette fordrer et behov for koordinering av innsatsen overfor den enkelte bruker, slik at den blir mest mulig helhetlig og individuelt tilpasset.

KVP og VVV er landsomfattende tilbud og forvaltes av de lokale NAV-kontorene. Retningslinjene og målsettingene er relativt vide, slik at det potensielt sett er

⁴ Definert som vedvarende alvorlig ruslidelse i kombinasjon med alvorlig psykisk lidelse (Haugerud 2009).

mange måter disse ordningene kan iverksettes på innenfor rammene av hva retningslinjene angir. Vi kan se dette som ulike nivåer av "oversettelser" – fra nasjonalt nivå, via fylkesnivået og til det enkelte NAV-kontor. Dette skjer blant annet fordi det er ulike prioriteringer som oppfattes som relevante, ulike behov i de ulike fylker og kommuner, ulik næringsstruktur og ulike arbeidsmarkeder lokalt.

1.2 BAKGRUNN, TEMA OG PROBLEMSTILLINGER

Vår studie omfatter de delene av KVP og VVV i Nordland som er knyttet til bruken av arbeidsmarkedstiltak i form av såkalte VVV- og KVP-plasser. Målet med studien har vært å drøfte erfaringene med nye former for utvikling av arbeidsrehabiliterende tilbud og samarbeidet mellom NAV og kommunene om slike tilbud rettet til brukere som har relativt omfattende behov for bistand. Det har også vært en ambisjon i denne studien om å oppsummere erfaringene fra NAV Nordlands satsninger med henblikk på hva som kan videreføres og videreutvikles.

Nordland fylke består av 44 kommuner med til sammen rundt 237 000 innbyggere. Fylket er preget av en kommunestruktur med mange små kommuner og store avstander. Dette gjør at kommunesektoren står overfor spesielle utfordringer når det gjelder å utvikle gode og relevante tjenestetilbud til innbyggerne – både det allmenne tilbud til befolkningen, men ikke minst kvalitativt gode tilbud til svake grupper. NAV Nordland har siden 2002/-03 hatt en offensiv satsning på tilbud rettet til de brukerne med omfattende bistandsbehov. Midler fra blant annet fattigdomssatsningen (St.meld. 6, 2002-03) og opptrappingsplanen for psykisk helse (St.prp. 63, 1997-98), også kalt storbysatsingen, har inngått i utviklingen av disse ordningene.

Vi har i studien fokus på metodikken man gjennom denne satsningen har utviklet for å nå brukere som blir vurdert til å ha et særlig omfattende behov for oppfølging og tilrettelegging. Internt omtales disse metodene som "skreddersøm", med en høy grad av brukermedvirkning og fleksibel bruk av tiltak og assistanse til den enkelte deltaker. Et viktig trekk ved disse ordningene er også at man har forsøkt å etablere nye samarbeidsformer med andre hjelpeinstanser med henblikk på å gi deltakerne et mer helhetlig tilbud. Satsningen har resultert i oppbygging av konkrete lavterskeltilbud til blant annet personer på legemiddelassistert rehabilitering, psykiatrispasienter og andre personer i ulike former for arbeidstrening. Tilbudene skal etter intensjonen være basert på individuelle tilpasninger og tett oppfølging av den enkelte deltaker. Satsningen er

koblet til et faglig samarbeid med ulike former for ettervern, blant annet gjennom psykiatritjenesten i kommunene, distriktpsikiatriske senter (DPS), voksenpsykiatrien (VOP) og legemiddelassistert rehabilitering (LAR).

I ulike deler av Nordland fylke er innsatsen delvis knyttet til lokale og regionale utfordringer, og de lokale NAV-kontorene har på ulike måte samarbeid med arbeidsmarkedsbedriftene i sin region. Når det gjelder KVP kan NAV-kontorene i kommunene kjøpe deler av det tilbudet den enkelte deltaker får av opptrening og oppfølging hos en arbeidsmarkedsbedrift, en skole, en kursarrangør eller annet, alt etter hva som oppfattes av NAV som mest hensiktsmessig i det enkelte tilfelle. I en del av kommunene vi har besøkt ser vi at samarbeidet med arbeidsmarkedsbedriftene om KVP er relativt omfattende. Når det gjelder VVV blir dette i dag brukt som et arbeidsmarkedstiltak, bygd opp etter samme modell som tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), som innebærer tilrettelagt arbeidstrening, individuell oppfølging, vurdering og avklaring av arbeidsevne og -forutsetninger. Tiltaket har en varighet på inntil ett år, og med mulighet til å forlenges i ytterligere ett år. I disse tilfellene er det arbeidsmarkedsbedriften som står for den daglige oppfølgingen av deltakerne, etter nærmere spesifiserte avtaler om antallet tiltaksplasser og innholdet. Innhold, faglig profil og former for arbeidstrening varierer mellom arbeidsmarkedsbedriftene.

Hensikten med studien har vært å utvikle kunnskap om metoder særlig innrettet mot personer som det erfaringsmessig har vist seg komplisert for NAV å nå frem til gjennom tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak. Vi har studert erfaringer med å utvikle disse ordningene og nye samarbeidsformer, med utgangspunkt i hvordan dette oppleves sett fra brukernes ståsted, fra veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene og ansatte i NAV sin side. Videre har vi sammenlignet utvikling av disse ordningene i henholdsvis bykontekst og i småkommuner, som har ulike betingelser for å utvikle og drifte tilbud rettet til personer med omfattende og sammensatte bistandsbehov. Målet med studien har vært å beskrive og drøfte nye former for arbeidsrettede tilbud til personer som i utgangspunktet har relativt omfattende problemer med å komme inn på det åpne arbeidsmarkedet.

Den studien vi presenterer her er først og fremst rettet mot erfaringer knyttet til tiltaket VVV som er tiltaksplasser i arbeidsmarkedsbedrifter, samt tiltaksplasser som gis gjennom KVP og der arbeidsmarkedsbedrifter har ansvaret for gjennomføring og oppfølging av den enkelte. Videre har vi primært vært opptatt av de arbeidsrehabiliterende innsatsene knyttet til disse ordningene. Dette er tiltak som omtales i hverdagen som "VVV-plasser" og "KVP-plasser", og er i praksis

rettet mot de av NAVs brukere med de største og mest sammenfattende bistandsbehov. I Nordland er VVV-plasser og KVP-plasser bygd opp etter modell av tiltaket APS, og det er derfor relevant å se disse to innsatsene i sammenheng. NAV og arbeidsmarkedsbedriftene har liten erfaring med å utvikle arbeidsrehabiliterende tilbud tidligere, og det har derfor vært av interesse å studere erfaringene med de erfaringer, praksiser og samarbeidsformer som har blitt utviklet som del av disse ordningene.

I studien drøfter vi den situasjonen vi har sett fra syv kommuner i Nordland fylke, og vi må understreke at det kan være forskjeller mellom fylkene i hvordan disse ordningene blir iverksatt og praktisert. Siden dette er et komplekst felt må vi også ta en viss høyde for at det er aspekter vi kan ha misforstått eller ikke gitt nok oppmerksomhet.

I studien har følgende tema og problemstillinger vært sentrale:

Organisering og gjennomføring: Hvordan er disse tilbudene organisert og gjennomført? Hvilke brukergrupper blir i praksis disse ordningene rettet mot? Er det utviklet særlige arbeidsmåter for å imøtekomme de grupper av deltakere det her er snakk om – og hva består i så fall dette i?

Skreddersøm og brukermedvirkning: Hva innebærer ”skreddersøm”? Hvordan ivaretas hensynet til brukernes behov og interesser i planlegging og gjennomføring av slike tilbud? Hvilken mulighet har deltakerne for innflytelse og reell medvirkning i utformingen og organiseringen av dem?

Videreføring: Hvilke faktorer synes å være avgjørende for at slike tilbud fungerer etter hensikten? Hva er viktige kriterier for å nå de av brukerne med mest omfattende hjelpebehov? Hvilke typer av metodikk og arbeidsmåter kan eventuelt viderefremmes til andre kommuner og NAV-kontor?

Vi skal kort gjøre rede for bruken av enkelte begreper som brukes videre i teksten. Den typen tiltaksplasser som behandler videre i denne teksten blir iverksatt av tiltaksarrangører som vi i denne teksten refererer til som arbeidsmarkedsbedrifter. Dette er vanligvis kommunalt eide aksjeselskap som har som sin oppgave å være tiltaksarrangør overfor NAV, knyttet til avtaler om drift av ulike tiltak og med nærmere spesifisering av innhold og omfang. Arbeidsmarkedsbedriftene er samlet i to landsomfattende interesseorganisasjoner, Attføringsbedriftene og Vekstbedriftene, som også er ord som brukes om disse bedriftene

lokalt. Når det gjelder bruken av begrepet "veileder" videre i denne teksten, referer det til ansatte i arbeidsmarkedsbedrifter som har ansvar for direkte oppfølging av den enkelte deltaker. Vi er kjent med at begrepet veileder også blir brukt innad i NAV, men for å opprettholde et tydelig skille referer vi til disse som "NAV-ansatt" eller tilsvarende.

1.3 ULIKE PERSPEKTIVER PÅ ARBEIDSMARKEDSTILBUDENE

Vi har studert erfaringene med KVP og VVV i Nordland med utgangspunkt i tre perspektiver som på ulike måter belyser og drøfter sentrale sider ved disse ordningene. Dette er et deltakelsesperspektiv, et iverksettelsesperspektiv og et organisasjonsperspektiv. De tre perspektivene har hatt stor betydning for den metodiske tilnærmingen og analysene av datamaterialet. Nedenfor vil vi kort redegjøre for disse perspektivene.

Deltakelsesperspektivet

Målet om *brukermedvirkning* står sentralt i de politiske dokumentene som KVP og VVV springer ut av. Vi har derfor sett det som et viktig element i studien å drøfte hvordan brukernes medinnflytelse på tjenestene faktisk utformes i hverdagen på de ulike stedene vi har besøkt. Begrepet om brukermedvirkning viser til at brukerne selv får være med å definere hva som er problemet og delta i å utforme de løsninger som velges. Medvirkning innebærer altså at mottaker av en tjeneste får anledning til å gi uttrykk for sitt syn og at synet skal tillegges vekt ved utforming og gjennomføring av tjenesten (NOU 2004:18). Dette kan både dreie seg om formelle og uformelle ordninger. I studien vil vi belyse brukermedvirkning fra flere sider – fra brukernes, arbeidsmarkedsbedrifter og NAV sin side. Tidligere studier har pekt på at interessen for å invitere brukerne til å medvirke i sin egen sak i praksis synes å variere (Eriksen 2001, Djuve og Kavli 2006). Vi har derfor sett det som interessant å undersøke de involverte aktørenes perspektiver på og refleksjoner omkring brukermedvirkning. Sett fra forvaltningens ståsted kan vi si at medvirkning er basert på tre ulike begrunnelser: Demokratiargumentet, effektivitetsargumentet og kvalitetssikringsargumentet. *Demokratiargumentet* handler om rett til deltakelse og innflytelse i de beslutninger som skal iverksettes overfor en selv. *Effektivitetsargumentet* knyttes først og fremst til det tilbudet som utvikles, og handler om at brukeres innflytelse over tilbud sikrer mer effektive tilbud, fordi man da kan målrette tilbudene i forhold til det som brukeren ønsker eller har behov for. Det tredje argumentet fokuserer på *kvalitetssikring*, og på at brukeres innflytelse bidrar til kvalitetssikring, fordi brukeren kan gi nyttig informasjon og komme med verdifulle innspill som er

vesentlig for å kunne utvikle tilbud som er godt tilpasset den enkelte.

Iverksettingsperspektivet

Et iverksettingsperspektiv på offentlig politikk dreier seg om å studere hvordan politiske mål omsettes til konkrete realiteter. Kort fortalt innebærer det å drøfte sammenhengene mellom mål, middel og resultater. I dette tilfellet handler det om hvordan målene i arbeidsmarkedspolitikken, fattigdomssatsningen og psykiatrisatsingen forstås og "oversettes" til konkret handling, slik som i etablering og utforming av KVP og VVV. Med utgangspunkt i et iverksettingsperspektiv skal vi drøfte de ulike innsatsene, strategiene og arbeidsmåtene i KVP og VVV, og se dette i forhold til de målsettinger som er formulert. Det vil gi anledning til å drøfte noen overordnede trekk ved disse ordningene.

Organisasjonsperspektivet

Et interessant trekk ved KVP og VVV, slik de er utformet i Nordland, er koblingene mellom NAV, arbeidsmarkedsbedriftene og de øvrige hjelpetjenestene. NAV-reformen har i seg selv medført omfattende endringer i samarbeidsmåter innen velferdsforvaltningen, og i disse aktuelle prosjektene har man nettopp søkt å utvikle nye og bedre samarbeidsformer (rutiner, informasjonsutveksling, koordinering, mm) mellom NAV og samarbeidende aktørene. Vi har lagt opp til å drøfte hvordan disse prosessene tar form i praksis, blant annet gjennom å se på veiledernes rolle og formelle/uformelle samarbeidsstrukturer mellom de ulike organisasjonene. Vi har vært opptatt av å forstå ulike uttrykk for makt- og myndighetsutøvelse, men også samarbeidskultur, normer og holdninger. Vi har særlig lagt vekt på å drøfte hvordan dette kommer til uttrykk i samarbeidet mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene.

1.4 METODISK FREMGANGSMÅTE

Den metodiske fremgangsmåten vi har benyttet i denne studien har vært kvalitative intervju med deltakere i KVP og VVV i Nordland, veiledere i arbeidsmarkedsbedrifter og ansatte ved de lokale NAV-kontorene. Vi har vært til stede i arbeidsmarkedsbedriftene og fått et innblikk i hva som skjer der. Dette har bidratt til å gi oss en større forståelse av VVV og KVP i et mer helhetlig og kontekstuellt perspektiv. På denne måten har vi fått kunnskap om ulike sider ved den samme virkeligheten, og har kunnet belyse problemstillingene fra ulike vinkler.

Når det gjelder rekrutteringen av informantene tok vi direkte kontakt med ansatte i NAV og i de arbeidsmarkedsbedriftene (ansatte med ansvar for KVP og/eller VVV) som vi ønsket å intervju og spurte om de ville delta i studien. Alle vi kontaktet var positive til å delta. Deretter gjorde vi avtaler om intervjutidspunkt. Avtaler om intervjuer med hver enkelt deltaker i KVP og VVV ble gjort via veilederne i arbeidsmarkedsbedriften. Vi vet lite om hva veilederne har lagt vekt på i utvelgelsen av deltakere, hvilke av deltakerne de spurte om ville bli intervjuet – alle eller noen av deltakerne.⁵ Det vil alltid være en viss fare for at slike prosesser vil fungere som en viss form for "siling", slik at det utvalget av informanter blant deltakerne vi ender opp med er en bestemt type av informanter. I tillegg vil det være en viss siling ved at noen informanter sier ja til å snakke med oss, og andre nei. Vi vet imidlertid at de fleste som ble spurt sa ja. Hva som kjennetegner de som sa ja kontra de som sa nei, vet vi lite om. Uansett kan man regne med at de vi ikke har snakket med, kan ha andre erfaringer enn de som inngikk i utvalget vårt. Selv om vi har snakket med et utvalg av deltakere, er det ikke er noen homogen gruppe vi har intervjuet. Vi har til sammen intervjuet 19 deltakere. Disse var både menn og kvinner, hadde ulike alder, de deltok i ulike ordninger og de hadde til dels svært ulik bakgrunn. I tillegg til de 19 deltakerne intervjuet vi to andre personer som tidligere har vært med i andre tilbud i regi av NAV. At man gjør utvalg av informanter er da også helt nødvendig. Samtidig er det viktig å klargjøre hvordan utvelgelsen er blitt gjort og ta i betraktning i våre drøftinger at vi har snakket med et bestemt utvalg av deltakere.

Alle informantene fikk skriftlig informasjon om studien (se vedlegg 1), enten tilsendt i forkant av intervjuet eller da intervjuet ble gjennomført. Alle intervjuene med informantene ble gjennomført som personlige, åpne samtaler. De aller fleste intervjuene med deltakerne ble foretatt i arbeidsmarkedsbedriftene. Alle disse intervjuene ble gjennomført som enkeltintervjuer, mens flere av intervjuene med veilederne fra samme arbeidsmarkedsbedrift skjedde i form av gruppeintervju. I de tilfeller vi intervjuet flere ansatte fra samme NAV-kontor foregikk dette også i form av gruppeintervju.

Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden februar til september 2010. Informantene ble intervjuet på ett tidspunkt, med unntak av representanter fra NAV Nordland som vi har hatt samtaler med i løpet av prosjektperioden. Under intervjuene benyttet vi semi-strukturerte intervjuguider med oversiktlig over tema

⁵ Sannsynligvis har veilederne gjort en vurdering av hvem de har trodd var sterke nok til å bli intervjuet, ut fra en antakelse om at det å bli intervjuet kan oppleves som en ekstra belastning for deltakerne.

vi ønsket å få belyst. Vi la likevel stor vekt på at informantene selv fikk ta opp ting de syntes var viktig å få frem. Vi ga med andre ord også rom for deres perspektiv. Hovedhensikten med studien har vært å produsere ny kunnskap, få frem forhold og faktorer vi ikke har hatt kjennskap til på forhånd. At vi har lagt fram tema og stilt spørsmål med bakgrunn i intervjuguidene har selvfølgelig hatt betydning for informantenes refleksjoner og hva vi har fått kunnskap om, men temaene vi har tatt opp har også resultert i mange ulike refleksjoner. Informantene har også trukket fram og reflektert rundt andre temaer som vi i utgangspunktet ikke hadde vært oppmerksomme på. Samtaler med utgangspunkt i en og samme intervju-guide har derfor endt opp med et mangfold av betraktninger. Samtidig har også mønster utkrystallisert seg i samtalene med de ulike informantene, ved at visse forhold gang på gang ble trukket frem som å være av spesiell betydning. Vi har gjort lydopptak av intervjuene, etter at dette i hvert enkelt tilfelle ble klarert med informantene i forkant av intervjuet. Intervjuene har blitt transkribert, bearbeidet og analysert. Hensikten har vært å la intervjuene med de ulike informantgruppene kaste lys over hverandre i en helhetlig analyse av datamaterialet.

Vi la i utgangspunktet opp til å gjennomgå slik statistikk på fylkesnivå, på bakgrunn av aggregerte tall fra NAVs saksbehandlingssystem. Imidlertid ble det etter hvert klart at saksbehandlingssystemet ikke registrerer opplysninger om den enkeltes situasjon etter at deltakelsen er over. Vi har derfor hatt ikke gått nærmere inn på dette tallmaterialet. På denne måten mangler også NAVs ledelse og beslutningstakerne viktig informasjon for å enkelt kunne vurdere effekter av disse ordningene over tid.

I prosjektet har det vært etablert en referansegruppe som har bestått av representanter fra NAV Nordland, leder i en arbeidsmarkedsbedrift og brukerrepresentanter – til sammen seks personer. Vi har hatt to møter med gruppen i løpet av prosjektperioden og drøftet ulike sider knyttet til ved studien, erfaringer og inntrykk underveis.

1.5 DATAGRUNNLAG

Vi skal her gi en kort oversikt over datagrunnlaget i studien. På det tidspunktet vi startet opp studien, var det i Nordland fylke totalt 168 tiltaksplasser fordelt på 16 kommuner i Nordland. Av disse var 110 plasser knyttet til VVV og 58 plasser

knyttet til KVP.⁶ I tillegg var det 17 APS-plasser i to kommuner som ble brukt fleksibelt i forhold til målgruppene i disse to ordningene. På bakgrunn av fordelingen av plasser rundt om i fylket valgte vi ut et knippe på syv kommuner i tre ulike deler av fylket. Av hensyn til anonymisering vil vi ikke gå nærmere inn på hvilke kommuner vi har gjennomført datainnsamlingen, og hvilke NAV-kontor og arbeidsmarkedsbedrifter som inngår i studien. Studien omfatter VVV og KVP i syv arbeidsmarkedsbedrifter. Vi har møtt og intervjuet deltakere og veiledere fra syv ulike gruppetilbud. De gruppebaserte tilbudene vi besøkte er først og fremst rettet til deltakere i VVV, men enkelte steder så vi at også KVP-deltakere kunne ha plass i en slik gruppe. Et av de stedene vi besøkte var også KVP-deltakerne organisert som en gruppe sammen med VVV-deltakere.

Hva personene som er tatt inn i arbeidsmarkedsbedriftene benevnes som på de ulike stedene varierer. Noen steder benevnes de som "ansatte" eller "arbeidstakere", andre steder som "deltakere". I rapporten benevner vi personer som er tatt opp i KVP eller VVV som *deltakere*. De som har ansvaret med å følge opp deltakerne i KVP og VVV fra arbeidsmarkedsbedriftene side har ulike stillingsbenevnelser, slik som "attføringskonsulent", "arbeidsledere", "til retteleggere" eller "veiledere". Videre i denne rapporten benevnes de som *veiledere*. I NAV-kontorene brukes i noen grad også betegnelsen "veileder" om de personer i kontoret som har ansvaret for oppfølgingen av den enkelte deltaker. For å skille disse to gruppene av aktører fra hverandre bruker vi betegnelsene *NAV-kontakt*, *NAV-ansatt* og *saksbehandler* om de sistnevnte.

Deltakere

Vi har intervjuet til sammen 19 deltakere i KVP og VVV i syv ulike kommuner i Nordland. Dette er både større bykommuner og mindre kommuner. Enkelte av deltakerne vi har intervjuet har utenlandsk opprinnelse.⁷ De aller fleste informantene (til sammen 16 personer) var inne i KVP/VVV da vi intervjuet dem, mens noen få (i alt 3 personer) var forholdsvis nylig ferdig med sin periode. Av de som fortsatt deltok, varierte det mye hvor lenge de hadde vært det, alt fra å være helt ny til å ha vært deltaker i over ett år. Av de 19 deltakerne vi intervjuet var 7 kvinner og 12 menn. Alderen på deltakerne var mellom 19 og 59 år. I tillegg

⁶ Når det gjelder KVP, er dette tallet for de plassene kommunene har inngått avtale med arbeidsmarkedsbedrifter om.

⁷ Innvandrere har generelt lavere sysselsetting enn befolkningen ellers. Det er også høyere andeler med lav inntekt blant innvandrere enn i befolkningen for øvrig (Enes 2010). Innvandrere er derfor en viktig målgruppe for KVP. I 2009 var 40 prosent av deltakerne i KVP på landsbasis født i et annet land enn Norge (Ohrem Naper 2010).

intervjuet vi som to personer med erfaringer fra andre arbeidsmarkedstilbud rettet mot sammen målgruppe, men før KVP eller VVV var etablert. I tabell 1 nedenfor gis en oversikt over deltakerne som er omfattet i studien, etter kjønn og type ordning de deltar i.

Tabell 1: Oversikt over antall informanter blant deltakere i KVP og VVV, etter kjønn og type tiltak⁸

	KVP	VVV	Annet	Totalt
Kvinner	0	7	1	8
Menn	6	6	1	13
Totalt	6	13	2	21

Arbeidsmarkedsbedrifter

Vi har intervjuet til sammen 18 veiledere knyttet til VVV og KVP fra til sammen syv arbeidsmarkedsbedrifter. Flere av veilederne har jobbet mange år i bedriften, mens andre kun har vært ansatt som veiledere kort tid. Det varierer hvilken bakgrunn og utdannelse veilederne har. Vi kan likevel skille mellom to hovedgrupper, der den ene består av personer med helse- og sosialfaglige utdanninger og en den andre består av personer med yrkesfaglig bakgrunn.

Representanter fra NAV

Vi har intervjuet ni ansatte fra syv NAV-kontor i Nordland. Dette har i all hovedsak vært personer hos NAV som har hatt et spesielt ansvar for KVP og/eller VVV i disse kommunene. Underveis har vi hatt samtaler med fylkeskoordinatorene for arbeid og psykisk helse fra NAV Nordland.

1.6 FORSKNINGSETISKE HENSYN

Forskningsprosjektet er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning, slik rutinen er for all forskning av denne typen. Vi har innhentet skriftlig samtykke fra alle KVP- og VVV-deltakerne vi har intervjuet. I forkant av intervju

⁸ Vi har kategorisert deltakerne etter hvilke tiltak de enten deltar i eller har deltatt i. I tillegg har vi intervjuet to personer som har vært i andre tiltak i regi av NAV og som er eller har vært aktuelle for KVP. Disse er her tatt med under "annet".

har vi spurt om det er ok å gjøre et lydopptak av intervjuet. Alle informantene har gitt godkjenning til dette. Lydopptakene, sammen med det øvrige datamateriale, er blitt håndtert og oppbevar etter de etiske og forskriftsmessige retningslinjer som forskningsprosjekter er underlagt. All informasjon som er innhentet er blitt behandlet konfidensielt og anonymisert. I denne rapporten er opplysninger om personer i enkelte tilfeller også endret, ut fra hensynet til anonymisering. Av samme grunn kan enkelte ord i sitatene være utelatt eller omskrevet. Vi oppgir ikke nøyaktig alder på deltakerne eller den enkelte kommune.

All forskning innehar forskningsetiske aspekter, og etiske hensyn inngår i hele studiens utforming og på alle stadier i forskningsprosessen. I den studien vi presenterer her er det snakk om deltakere med til dels store utfordringer. Noen av våre spørsmål kan kanskje også oppfattes å berøre sensitive temaer i den enkeltes liv. Underveis har vi derfor vært opptatt av å etterleve en høy etisk standard på gjennomføringen av studien. Det handler eksempelvis om å skape gode intervjusituasjoner, om ordvalg, om lydhørhet og fleksibilitet fra forskernes side og om vilje til å tilpasse det metodiske opplegget under feltarbeidene.

Vi har vært opptatt av å ivareta hensynet til informantene. Selv om vi har vært forsiktige med hvilke spørsmål vi har stilt og hvordan vi stilte dem, har det likevel vært umulig å sikre seg helt mot at intervjuet kunne oppleves som en ekstra belastning for informantene. Enkelte intervjuer ble gjennomført av én forsker, men i de fleste var vi to. I de tilfellene spurte vi veilederne på forhånd om han eller hun trodde det ville være greit at vi var to tilstede. Under intervjuet med en av deltakerne var veilederen fra arbeidsmarkedsbedriften til stede etter ønske fra deltakeren. Vi understreket overfor alle informantene at det var frivillig å delta og at de kunne trekke seg når som helst uten å måtte oppgi noen grunn til det. De ble også informert om at vi som forskere har taushetsplikt og at alt de sa ville bli anonymisert.

1.7 RAPPORTENS OPPBYGNING

Den videre oppbyggingen av rapporten er som følger: I kapittel 2 drøfter vi hvordan de arbeidsrehabiliterende sidene ved Kvalifiseringsprogrammet og Vilje viser vei blir organisert og drevet i de kommunene vi har besøkt, med særlig vekt på hvordan NAV og arbeidsmarkedsbedriftene praktiserer disse ordningene. I kapittel 3 drøfter vi hvordan disse ordningene kan forstås i termer av deltakelse og marginalisering, inkludering og ekskludering. Vi drøfter ulike forhold knyttet til rekrutteringen av deltakere, og sentrale sider ved hverdagen i disse ordningene,

slik som tett oppfølging og balansegangen mellom krav og fleksibilitet. I kapittel 4 går vi nærmere inn på hvordan begrepene "skreddersøm" og "bruker-medvirkning" omsettes fra ord til praksis i VVV og KVP. I kapittel 5 ser vi nærmere på samarbeidsrelasjoner mellom de instanser som på ulike måter – og i større eller mindre grad – er involvert i samarbeid rundt den enkelte deltaker. Kapittel 6 er en kort oppsummering av det vi ser som gjennomgående trekk ved materialet. Informasjonsskrivene til informanter er gjengitt i vedlegg 1. Siden ikke alle av leserne nødvendigvis er kjent med de mange forkortelsene som brukes i dette feltet, har vedlegg 2 en liten oversikt over de forkortelsene som er brukt i denne teksten.

2. KVP OG VVV I NORDLAND

I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan de arbeidsrettede sidene ved Kvalifiseringsprogrammet og Vilje viser vei utformes og gjennomføres i de syv kommunene vi har besøkt, hva de inneholder og hvilken rolle NAV og arbeidsmarkedsbedriftene har inntatt i tilknytning til dette. Siden disse ordningene er relativt nye for NAV-kontorene, vil det være variasjoner i måtene disse ordningene er utformet og gjennomføres på mellom kommunene, og mellom fylkene. Vi har sett på hvordan de er gjennomført i Nordland.

2.1 HVERDAGEN I KVP OG VVV

Gjennom feltarbeidene har vi sett ulike uttrykk for hvordan arbeidsrehabiliterende sider ved KVP og VVV organiseres. I studien har vi vært ute etter å forstå hvilke ulike betingelser slike forskjeller i organiseringen setter for det som foregår i regi av disse ordningene. Som vi tidligere har vært inne på, er både KVP og VVV relativt nye virkemidler for NAV. Det ser også ut til at måtene disse tilbudene utformes på kan variere noe mellom de ulike fylkene og mellom de ulike kommunene innad i hvert av fylkene. I Nordland har man i stor grad organisert oppbyggingen av disse tilbudene på ordningen med arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS). APS er et allerede veletablert arbeidsmarkedstiltak innenfor NAVs repertoar av virkemidler. Det er et arbeidsrettet tiltak rettet til de som trenger å styrke sine muligheter for å komme i arbeid eller utdanning. APS tilbys vanligvis personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt, med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og med behov for relativt omfattende oppfølging, og som vil ha behov for å utprøve sin arbeidsevne i en arbeidsmarkedsbedrift. Målsettingen med APS er formulert som å styrke mulighetene til å skaffe arbeid eller beholde arbeid.⁹ Ordningen med APS er bygd opp fleksibelt, slik at deltakeren kan få anledning til å prøve ut flere ulike arbeidsformer tilpasset den enkeltes kompetanse og utfordringer. I arbeidssituasjonen vil en få oppfølging etter behov fra en veileder. Deltakere i APS får tilrettelagt arbeidstrening med oppfølging med mål om å skaffe eller beholde arbeid.

Den fleksibiliteten som kjennetegner APS ser ut til å være hensiktsmessig å bygge opp KVP og VVV rundt, nettopp fordi den i så stor grad legger vekt på å kunne utforme og tilpasse det konkrete innholdet ut fra den enkelte deltakerens ønsker

⁹ <http://www.nav.no/891.cms>

og behov. Flexibilitet innebærer at deltakeren i utgangspunktet kan delta i et bredt spekter av produksjon og tilbud som den enkelte arbeidsmarkedsbedrift har. Siden NAV har besluttet å iverksette VVV-plasser og en del av KVP i KVP-plasser innenfor rammene av APS, gjør dette at det også er relevant å studere bruken og utformingen av disse ordningene i sammenheng.

Et av de første trekkene vi ble oppmerksomme på, var nettopp at man både i KVP og VVV i noen grad organiserer disse tilbudene i mindre grupper av deltakere. I KVP gjøres dette mest etter skjønn, mens det i VVV synes å være regelen. Som en NAV-ansatt sier: *"KVP, det kan du legge opp helt fritt."* Deltakere i KVP kan altså være i ulike arbeidsmarkedstiltak. Alle de seks KVP-deltakerne vi har intervjuet var tilknyttet ulike arbeidsmarkedsbedrifter, men de kan også gis mer individuelle opplegg. Noen KVP-deltakere får kun oppfølging fra en veileder i arbeidsmarkedsbedriften, mens andre deltar i en gruppe. Av de 13 VVV-deltakerne vi har intervjuet, deltar de fleste (10 personer) i en gruppe.¹⁰

Under datainnsamlingen ble det snart klart at ved gruppetilbudene var felles måltid viktig, frokost eller lunsj, eller begge deler. Ved de fleste stedene var også deltakerne med å lage og servere maten. Vi så at felles måltider fungerer samlende og understreker et fellesskap, i tillegg til at det gir en struktur på hverdagen. En ansatt fra NAV understreker hvor mye måltidet kan bety for deltakerne:

"Der hvor [vår bedrift] er med i bildet i de her forsterkede tiltakene så er det jo slik at de får en lunsj. Så vi ser ikke bort fra at til å begynne med så kan det være en stor grunn til at dem møter opp."

Mens fire av gruppetilbudene i studien var lokalisert et stykke fra arbeidsmarkedsbedriften, var de øvrige tre lokalisert i samme bygning som der hvor den øvrige produksjonen i arbeidsmarkedsbedriften foregikk. I disse tilfellene hadde gruppen likevel sine egne lokaler og var gjerne noe skjermet fra den øvrige aktiviteten. På vårt spørsmål ga veiledere og deltakere uttrykk for både fordeler og ulemper de så ved de ulike formene for lokalisering. Argumentene for å lokalisere gruppen separat fra arbeidsmarkedsbedriftene gikk på at fordelene ved å være for seg selv er at gruppen blir mer skjermet og mindre fragmentert. For enkelte deltakere opplevdes det trygt. Argumentene for en samlokalisering med (eller i nærheten av)

¹⁰ Enkelte VVV-deltakere hadde vært i en gruppe noen uker etter at de begynte i tiltaket, men sluttet fordi de syntes det ble for tøft og/eller fordi kun de første ukene av VVV-tiltaket var lagt opp som gruppetiltak.

hovedbedriften gikk på at det er lavere terskel for å kunne gå inn i andre aktiviteter og produksjon i bedriften.

Ved de KVP- og VVV-plassene vi har besøkt, er arbeidstiden for deltakerne vanligvis noe kortere enn en fulltids arbeidsdag, eksempelvis fra 9-15 eller 10-14. Vi ser også at det gjøres en rekke individuelle tilpasninger mellom den enkelte deltaker og veileder, etter nærmere avtale. Veilederne gir uttrykk for at det særlig i innkjøringsfasen blir praktisert en relativt stor grad av fleksibilitet med hensyn til tid og oppmøte. Veilederne legger likevel til grunn at man etter hvert skal kunne trappe opp til å delta på tilnærmet full tid. Etter hva vi mener å kunne se, er dette en del av det faglige skjønnet som veilederne utviser i hverdagen.

Hverdagene i KVP og VVV, slik vi har sett det, består av ulike typer av opplæring, kurs, veiledning, delproduksjon i attføringsbedriftens produksjon, hobbypregede aktiviteter, kafébesøk, dagsturer i fjellet eller ved sjøen og individuelle samtaler. Spredningen er stor, og varierer både mellom de ulike stedene og mellom deltakerne. De fleste steder oppleves det som både ønskelig og uproblematisk at deltakere kan prøve seg på arbeidsoppgaver og aktiviteter på ulike avdelinger i arbeidsmarkedsbedriften, alt etter hva den enkelte deltaker ønsker og føler seg klar for. Flere av veilederne understreker at de øvrige ansatte ved arbeidsmarkedsbedriften er positive til at deltakerne kan få prøve seg på de forskjellige avdelingene:

”Det er enormt bra. Det skal de også ha æren for, arbeidslederne her, for at de har tatt så godt imot oss på avdelingene. Veldig positivt. Så vi har hatt folk inne på de fleste avdelingene, f.eks. en dag i uken og så utvidet litt. Det har gjort at folk er blitt tryggere.”

I de tilfellene der disse tilbudene er lokalisert for seg selv, fysisk separert fra den øvrige aktiviteten i arbeidsmarkedsbedriften, ser vi at det ofte kan være noe begrenset hva deltakerne kan gjøre av arbeid og aktiviteter når de ikke kan være ute i arbeidspraksis i en bedrift. Lokalisering for seg selv ser ut til å skape større samhold innad og lavere terskel i starten. Vi har imidlertid sett at dette er en avveining. Det synes som om terskelen for å ”prøve seg” i arbeidsmarkedsbedriftens ulike typer av produksjon blir en liten terskel i seg selv. Der hvor gruppen er samlokalisert med en større arbeidsmarkedsbedrift vil den kunne tilby adskillig flere muligheter for aktiviteter og arbeidsutprøving. I tillegg vil deltakerne kunne få øve seg på å fungere sosialt blant mange andre. Dette dilemmaet kommer til uttrykk i intervjuet med en av veilederne fra et av de gruppetilbudene

som er lokalisert utenfor den øvrige arbeidsmarkedsbedriften. Hun sier:

"[Vår VVV-avdeling] skulle være skjermet. (..) Men skulle vi valgt i dag, mener jeg det ville være lettere å prøve ut andre ting hvis vi hadde en egen avdeling på [hovedbedriften]. Vi kunne for eksempel bidratt med produksjon for de andre avdelingene ved behov. (..) Men samtidig er det også en fordel å være for oss selv, særlig for de som kommer inn som nye, i den første perioden er de ofte ganske svake."

Denne forståelsen deles av flere av våre informanter. En av veilederne fra et gruppetilbud som er lokalisert lengre unna hovedbedriften gir også uttrykk for dette. På grunn av avstanden – og kanskje opplevelsen av fremmedhet – benytter ikke VVV-deltakerne i denne gruppen de øvrige tilbudene ved hovedbedriften. Veilederen sier det slik:

"Det skal ikke så mye avstand til for at det blir vanskelig. Det er en liten kjøretur, liten gåtur unna. Det ble for langt."

Vi ser også at størrelsen på gruppene varierer betydelig, fra fem deltakerplasser på det minste til femten på det meste. Størrelsen på gruppene påvirker både antallet veiledere som er involvert, og den sosiale dynamikken i gruppen. Både de ansatt ved de lokale NAV-kontorene og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene gir uttrykk for at det er en balanse mellom ulike hensyn i dette, og at slike grupper verken bør være for store eller for små.

Siden deltakerne i perioder kan ha en del fravær, samt at noen deltakere kun har avtalt oppmøte et begrenset antall timer i uken, kan det i praksis bli svært få personer i gruppen dersom den i utgangspunktet er beregnet for eksempelvis fem deltakere. Også deltakerne selv mener at det er uheldig hvis det blir for få i gruppen. Samtidig understreker flere at de synes det er fint at gruppen ikke er for stor. På de stedene hvor gruppen består av få deltakere er det vanligvis bare én veileder ansatt, eller eventuelt flere veiledere som har hver sine dager med gruppen. Veilederne i de minste gruppene gir uttrykk for at gruppene bør være av en viss størrelse slik at det kan være to veiledere på jobb samtidig:

"Jeg har savnet at vi kunne vært to ansatte og en større gruppe, slik at vi kunne dele gruppa. Det er en del praktiske begrensninger nå, fordi det ikke er alle jeg får med på et kafébesøk for eksempel, på grunn av sosial angst. Og jeg kan ikke la én person være alene igjen."

Sett under ett, synes det som om det er en relativt stor grad av fleksibilitet knyttet til selve den praktiske iverksettingen av KVP og VVV, slik det fremstår i hverdagen for deltakerne. Arbeidsmarkedsbedriftene har et relativt vidt rom for skjønn og tilpasninger når det gjelder å utforme disse tilbudene (separat, integrert eller delvis begge deler), veilederne har et visst rom for å utøve skjønn i å avtale arbeidstid, oppgaver og oppfølging av den enkelte, og deltakerne har en viss frihet til å kunne be om individuelle hensyn og tilpasninger med henblikk på å skape ordninger som fungerer for både deltakere og arbeidsmarkedsbedriftene.

Slik det også kommer til uttrykk i det som nettopp er sagt, er deltakerne personer som jevnt over har betydelig større personlige eller helsemessige utfordringer enn hva det tidligere Aetat og arbeidsmarkedsbedriftene har vært vant til å tilrettelegge yrkesrettede rehabiliteringsprosesser overfor. Veilederne fokus på individuelle tilpasninger, fleksibilitet og lav terskel kan leses som uttrykk for nettopp dette. Som vi på ulike måter kommer tilbake til i de neste kapitlene, har dette vært et sentralt omdreiningspunkt i denne studien: Hvordan blir disse ordningene iverksatt og drevet i arbeidsmarkedsbedriftene? Hvilke avveininger og hensyn gjøres i hverdagen – og hvor ”slutter” i praksis den fleksibiliteten som veilederne understreker?

2.2 MER OM INNHOLDET I KVP- OG VVV-PLASSER

Når vi ser på måten VVV- og KVP-plasser utformes på lokalt, blir det tydelig at det eksisterer en rekke ulike måter å iverksette disse. Hva er så innholdet i disse ordningene, slik de er iverksatt i arbeidsmarkedsbedriftene lokalt? Riktignok er det et vidt spenn i aktiviteter, arbeidsoppgaver og måter å nærme seg dette på – og det preges hele tiden av en balanse mellom to svært ulike hensyn: På den ene siden er det hensynet til den enkeltes ønsker, ambisjoner og behov for tilrettelegging. På den andre siden ligger hensynet til at tilbudene skal være arbeidsrelatert. Intensjonen med KVP, slik det ble formulert i stortingsmeldingen ”Arbeid, velferd og inkludering” var:

Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.v., eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking m.v. Tiltakene og tjenestene som skal inngå i et slikt program vil kunne inkludere eksisterende tilbud i form av Arbeids- og velferdsetatens tiltak for sosialt yrkeshemmede, andre målrettede arbeidsmarkeds-tiltak, samt arbeidsrettede tiltak m.v. i kommunene. (St.meld. 9, 2006-07, s 218).

Som tidligere nevnt er det også en tydelig innretning mot arbeidslivdeltakelse i VVV, selv om det også understrekes at takhøyden når det gjelder tilpasninger og utforming av tilbudene skal være høy og mulighetene mange. Spekteret av mulige tilpasninger er altså ment å være bredt – sett fra departementets perspektiv. Det er imidlertid viktig å være klar over at det kontinuerlig skjer prioriteringer, tolkninger og tilpasninger på fylkesnivå, kommunalt nivå og bedriftsnivå rundt dette.

På de stedene hvor deltakerne er organisert i grupper ser vi at deler av dagen er knyttet til ulike arbeidsoppgaver, håndverks- og husflidsaktiviteter. Dette kan eksempelvis dreie seg om strikking, maling og smykkelaging. Mindre arbeidsoppgaver kan for eksempel være vedpakking og brødbaking for salg, renhold av lokalene, eller matlaging. Gruppen eller deltakerne får i noen grad også ulike oppdrag fra hovedbedriften, slik som pakking og montering eller andre former for delproduksjon knyttet til eksterne oppdrag. I noen tilfeller setter størrelsen på lokalene begrensninger i hva deltakerne kan gjøre, dersom de ikke ønsker eller er i stand til å være andre steder. Reglene for VVV åpner også for å kunne inneholde andre aktiviteter som er med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Det kan blant annet settes av tid til helsehjelp og egenaktivitet, hviletid, med mer.

Noen av de stedene vi har besøkt har organisert deler av tilbudet til deltakere i VVV- og KVP-plasser rundt ulike former for kursmoduler eller opplæring. Enkelte kurs er relatert til en yrkesrelatert sammenheng (truckfører, sveising, data, etc.) og andre kurs er mer knyttet til egenutvikling og mestring i hverdagen (for eksempel kurs om personlig økonomi, helse, kosthold/livsstil). Et interessant trekk ved dette er at mens målene som formuleres fra myndighetene er knyttet til individuelle oppfølging og tilpasning til den enkeltes behov, er det lokale arbeidet i KVP og VVV altså delvis organisert som gruppevise tilbud. Det kan da være relevant å spørre seg om det faktisk er slik at alle deltakere i den enkelte kommune deltar på kurs i personlig økonomi fordi de selv mener de har et behov for det, eller om det er fordi akkurat den arbeidsmarkedsbedriften som kommunen bruker tilfeldigvis har personell som kan kjøre nettopp den eller den kursmodulen. På denne måten kan det se ut til at det i praksis foregår en viss "standardisering" på dette leddet i tilbakeføringsarbeidet.

Som det fremgår av det vi allerede har tatt opp, legges det vekt på opptrening og mestring. Ved flere av stedene vi har besøkt er dette blant annet implementert

gjennom ukentlige eller jevnlig turdager. Enkelte deltakere får dessuten mulighet til å trene i arbeidstiden, og kan for eksempel få finansiert trening på treningssenter. Noen steder drar deltakerne sammen på trening på dagtid. Deltakerne kan videre få individuelle samtaler med veilederen, som også kan være med deltakerne i møter med offentlige instanser, være med ut på sosiale arenaer for "sosial trening", slik som på kafé eller handledur. Innvandrere kan få språkopplæring, gjennom for eksempel Migranorsk, i de tilfeller der det blir vurdert slik at dårlige norskkunnskaper utgjør et hinder for å komme i arbeid.

Begreper som "progresjon" og "fremskritt" er viktige nøkkelord i mye av den snakkingen som veilederne deltar i gjennom arbeidsdagen. Begrepene viser i denne sammenheng til at deres vurderinger av hvorvidt deltakerne "blir bedre" eller "fungerer bedre" med hensyn til å kunne komme i arbeid. Bruken av begrepene er altså vevd tett sammen med bruken av faglig skjønn og sosiale normer på den enkelte arbeidsplass, slik at vi kun kan få et bilde av dette gjennom veiledernes egne beskrivelser. "Progresjon" fremstår i praksis som sentral norm i hverdagen. "Å ha progresjon" blir forstått som noe bra, at man har fremgang og utvikler seg på et eller annet område, enten det er i form av bedre yrkeskvalifikasjoner eller bedre språkkunnskaper, men også mer personlige ting som evne til å holde avtaler, møte presis, være utadvendt, etc. Det å bli vurdert som å "ikke ha progresjon" innebærer at man ikke følger opplegget – eller ikke klarer å følge opplegget. En veileder for KVP-deltakere ved en større arbeidsmarkedsbedrift gir uttrykk for dette:

"Det vi opplever er jo at det er veldig lav terskel. Det er kanskje det som har vært utfordringen, å legge terskelen lav nok. Vi opplever jo at vi planlegger og prøver å ha en viss progresjon, men så lar det seg ikke gjøre. Det er alt i fra dagsform og forskjellige ting som spiller inn."

Med lavere terskelen inn, vil det følgelig også forventes en viss endring og utvikling underveis. Innholdet i programmene er i stor grad knyttet til spørsmål om psykologiske og personlig endring, motivasjon, sosiale ferdigheter og holdninger – og dermed ikke kun til yrkeskvalifikasjoner i seg selv. Hvordan forståelsen av den enkelte deltakers progresjon forstås og snakkes frem som en omforent forståelse mellom veilederne er på denne måten interessant, men ikke noe vi har datamateriale for å kunne besvare i dette prosjektet. Tenkningen bak programmet, slik det fremkommer i de dokumentene vi har referert til tidligere, er at etter hvert som deltakerne blir sterkere kan de delta i andre arbeidsrelaterte aktiviteter i arbeidsmarkedsbedriften eller begynne i arbeidspraksis i ordinært

arbeid. Når det gjelder arbeidsrettet praksis har vi sett at informantene i vår studie har mulighet til praksis i arbeidsmarkedsbidriften innenfor områder som snekkerarbeid, sykkelreparasjon, data, fotografering og bilderedigering, teknisk tegning, skinnarbeid, butikk, kantinedrift, catering, renhold, mekanisk industriarbeid, med mer.

Personer som innvilges KVP har i utgangspunktet mulighet for å ta del i et relativt bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak, skole, videreutdanning, språkkurs, AMO-kurs eller annet, alt etter hva som forstås som relevant og hensiktsmessig for den enkeltes arbeidsrehabiliteringsprosess. Dette styres vanligvis av den handlingsplanen den enkelte legger sammen med sin kontaktperson hos NAV. De KVP-plassene vi omtaler her, utgjør på denne måten noe av den mest grunnleggende opptrening og tilvenning til arbeidslivet og er rettet inn mot de personene i KVP som vurderes å ha de største utfordringene. De KVP-plassene som arbeidsmarkedsbidriftene driver, og som vi ser spesielt på her, innebærer gruppevis organiserte tilbud rettet til de av KVP-deltakerne som vurderes som å ha behov for særlig tett oppfølging.

I NAVs terminologi er VVV- og KVP-plasser bygd opp etter modell av tiltaket Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), som regnes for å være den ordningen som har størst mulig grad av fleksibilitet til å nyttegjøre seg av hele arbeidsmarkedsbidriftens tiltaksrepertoar, avhengig av hva som til enhver tid vurderes som mest hensiktsmessig og relevant for den enkelte deltaker. Så vidt vi kjenner til fra Nordland, er VVV-tilbudene kun organisert i form av gruppevis tilbud. Ved enkelte av de arbeidsmarkedsbidriftene vi har besøkt, er det også en miks av KVP- og VVV-deltakere i samme gruppe.

Når det gjelder KVP, er denne hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og formulert som en individuell rettighet. Slik loven er formulert, er det likevel en viss usikkerhet knyttet til hvem som omfattes. Innledningsvis er KVP formulert som en rettighet (*"Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at..."*). Denne retten er likevel betinget av at NAV lokalt er i stand til å levere den aktuelle tjenesten (*"Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at [...] arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program"*). I praksis fremstår dette med en viss tvetydighet. På den ene siden gir inntrykk av å være en individuell rett – slik vi også ser at mange av våre informanter blant deltakerne oppfatter denne formuleringen – mens den i realiteten innebærer en fordeling ut fra en prioritert rekkefølge. Blant våre informanter er det NAV-ansatte som understreker at tilgang til KVP dreier seg om fordeling av et knapt gode. KVP kan

derfor ikke forstås som en rettighet i ordinær forstand, men som fordeles etter skjønnsvurderinger og prioriteringer.

Etter hva vi kan se, er det også forskjeller mellom kommunene når det gjelder antallet plasser og den faglige innretningen på innholdet som tilbys deltakerne. Kommunene tildeles midler fra NAV Nordland etter søknad, og skisserer i søknaden sin faglige profil i rehabiliteringsarbeidet. I denne prosessen skjer det gjerne en slags veilednings- og forhandlingsprosess mellom koordinator på fylkesnivået og ansvarlig prosjektleder ved det enkelte NAV-kontor. På denne måten forankres noen av de sentrale føringene inn i de lokale variantene. På den andre side har kommunen gjerne en eller flere arbeidsmarkedsbedrifter som gjerne vil være aktuelle tjenesteleverandører på dette området. Av den grunn må man lokalt finne frem til en profil og innretning som også lar seg gjennomføre dersom disse er aktuelle å benytte i dette arbeidet. Det er derfor interessant å se at det er visse variasjoner kommunene imellom når det gjelder hvor ambisiøse og omfattende planer man legger på dette feltet.

Et annet trekk vi etter hvert har blitt oppmerksomme på gjennom prosjektet, er at samarbeidet mellom NAV-kontakten og arbeidsmarkedsbedrifter fungerer til dels svært forskjellig i de ulike kommunene når det gjelder ansvar for oppfølging og avklaring rundt situasjonen til den enkelte deltaker. I noen av de kommuner vi besøkte, var dette i all hovedsak lagt til arbeidsmarkedsbedriften, slik at den enkelte deltaker kun sporadisk og unntaksvis hadde kontakt med sin NAV-kontakt. Et uttrykk for dette var at enkelte deltakere opplevde det som såpass vanskelig å møte sin NAV-kontakt at hun/han tok med veileder i arbeidsmarkedsbedriften som hjelp i disse møtene. I andre kommuner var dette ansvaret mer delt, slik at den enkelte deltaker hadde både en relasjon til NAV-kontakten og til veileder. For deltakerne her var noen spørsmål relevant for deltakerne å avklare med veileder, mens andre spørsmål tok de opp med sin NAV-kontakt. Det vi her har beskrevet handler grunnleggende sett om fordeling av ansvar og myndighet mellom arbeidsmarkedsbedrift og NAV-kontoret, og hvor store deler av slike beslutninger og skjønnsutøvelse flyttes ut av NAV-kontoret og overlates til arbeidsmarkedsbedriftene.

Et uttrykk for dette ser vi også når det gjelder registrering og skjønnsvurdering knyttet til fravær. Både VVV og KVP kjennetegnes av å ha såkalt "lav terskel" inn. I praksis innebærer dette at arbeidsmarkedsbedriften og NAV legger til rette og strekker seg langt for at personer med relativt omfattende problemer skal kunne delta. Hos en del av deltakerne må man rimeligvis kunne forvente en del fravær,

og spørsmålet er da hvordan dette skal rapporteres og vurderes. Arbeidsmarkedsbedriften har etter samarbeidsavtalene plikt til å notere fravær og sender månedlige rapporter til NAV-kontoret om dette. Fravær handler både om utbetaling av kvalifiseringsstønad, og til syvende og sist om hvor vidt personen oppfyller kriteriene for videre deltakelse. Spørsmålet er da hvem som skal gjøre de skjønnsbaserte vurderinger av hva som er akseptabelt fravær. I noen tilfeller ser vi at det er den enkelte veileder som gjør slike vurderinger og rapporterer fullt oppmøte selv om personen faktisk har vært fraværende enkelte dager. I andre tilfeller sender arbeidsmarkedsbedriften inn alle anmerkninger om fravær, slik at det er deltakerens kontaktperson på NAV-kontoret som gjør denne avveiningen.

2.3 SAMMENDRAG

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) retter seg mot mennesker som har vært eller står i fare for å bli avhengig av langvarig sosialhjelp. Vilje viser vei (VJV) retter seg mot personer med psykiske helseproblemer. VJV organiseres som gruppetilbud i arbeidsmarkedsbedriftene. Deltakerne i KVP gis vanligvis et individuelt opplegg og følges direkte opp av en fagperson i NAV, men det kan også etableres gruppevis tiltak i arbeidsmarkedsbedrifter, slik som vi ser spesielt på her. Disse gruppevis tilbudene kan være lokalisert et stykke fra arbeidsmarkedsbedriften, eller kan være i samme bygning som hovedproduksjonen foregår. I arbeidsmarkedsbedriftene legger man vekt på at det kan være en fordel at disse gruppetilbudene i en viss grad er skjermet fra den øvrige produksjonen, av hensyn til deltakerne opplevelse av trygghet. Samtidig ser vi at det kan bidra til at terskelen for å delta i andre aktiviteter i arbeidsmarkedsbedriften oppleves som høyere. I gruppetilbudene er felles måltid og tilhørighet til gruppen sentralt. Arbeidstiden kan variere, og tilpasses den enkelte. Hverdagen i KVP- og VJV-plasser kan bestå av ulike arbeids- og husflidspregede aktiviteter, men også opplæring, veiledning, trening og helsehjelp. Disse ordningene skal i utgangspunktet legges til rette ut fra den enkelte deltakers behov og ønsker, samtidig som det også er tydelig at innretningen av tilbud, produksjon og lokaler setter begrensninger i hva den enkelte kan gjøre. Ordningene preges av at det grunnleggende sett er to hensyn som vektlegges – hensynet til den enkeltes ønsker og behov for tilrettelegging på den ene siden, og på den andre siden hensynet til at tilbudene skal være arbeidsrelatert. Som vi har vært inne på, kan det være viss konflikter mellom disse to hensynene som veilederne må balansere opp mot hverandre i hverdagen og utfordringen av disse tilbudene. Dette kommer vi nærmere tilbake til i de neste kapitlene.

3. DELTAKELSE OG MARGINALISERING

Deltakelse i arbeidslivet står som en sentral verdi i vårt samfunn, og høy sysselsetting understrekes som et sentralt mål i norsk arbeids- og velferdspolitik (St.meld. 9, 2006-07). Lønnet arbeid har avgjørende betydning for den enkeltes økonomi og har betydning for om man opplever livet som meningsfullt. Deltakelse i arbeidslivet gir identitet og sosial tilhørighet. Mestringsfølelse, selvtillit og selvrealisering er også knyttet til arbeid. I løpet av de siste tiårene har arbeidslinja blitt befestet som rettesnor for i offentlig velferdspolitik.¹¹ I tråd med dette har det også vært et politisk ønske om å redusere sykefraværet og uføretrygding. IA-avtalen¹² har som overordnet mål å forebygge sykefravær, hindre utstøting fra arbeidslivet og øke rekrutteringen av personer som står utenfor arbeidslivet. Intensjonsavtalen uttrykker en ambisjon om å tilrettelegge for at folk skal kunne være i arbeid selv med begrenset funksjonsevne. I opptrappingsplanen for psykisk helse (St.prp. 63, 1997-98) vektlegges også deltakelse i arbeidslivet, inkludering i et fellesskap og det å ha tilgang til meningsfulle aktiviteter for mennesker med psykiske lidelser.

Deltakerne i KVP og VVV er personer som ofte ikke har vært i ordinært arbeid på lengre tid. Årsakene til det kan være mange og sammensatte, men felles er at det er personer som vanligvis har vært lenge ute av ordinært arbeidsliv. Et sentralt formål både i KVP og VVV er "avklaring av brukernes arbeidsevne". Samtidig kan deltakelse i et arbeidsmarkedstiltak i mange tilfeller også innebære en marginaliseringsprosess hvor deltakerne gjennom flere år befinner seg i en situasjon hvor de verken er helt utenfor eller helt innenfor på arbeidsmarkedet. Marginalisering dreier seg nettopp om individers og gruppers manglende deltakelse på de arenaer hvor de forventes å delta (Germani 1980). Marginalisering betegner en mellomposisjon mellom sosial inkludering og sosial utstøting, hvor en er på vei ut av sentrale fellesskap slik som arbeidslivet er (Heggen og Øia 2005; Halvorsen 2000). Å bli værende i et skjermet arbeidsmarkedstilbud over lang tid, kanskje flere år, slik flere av KVP- og VVV-deltakerne er, kan befeste en slik marginalisert sosial posisjon. Vi kan snakke om

¹¹ Satsing på arbeidslinja ble første gang lansert i Stortingsmelding 39 (1991-92), *Attføringsmeldingen*, og er senere blitt utdypet og videreført i en rekke stortingsmeldinger og offentlige dokumenter.

¹² Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv ble inngått mellom regjeringen og partene i arbeidslivet for en periode på 4 år, 2001-2005 og videreført etter dette. I skrivende stund er vi inne i tredje avtaleperiode.

en prosess som svekker stabil forankring og deltakelse (Heggen og Øia 2005). Marginalisering kan altså forstås som prosesser som er i bevegelse mot sosial utstøting, men slike prosesser kan også snus til mer integrerende prosesser. I dette kapitlet vil vi drøfte hvordan VVV og KVP kan romme både utstøtende og inkluderende mekanismer, og bidra til kvalifisering og integrering i arbeidslivet for noen, mens de samme tilbudene i realiteten kan innebære ytterligere marginalisering for andre deltakere.

Vi vil begynne med å se nærmere på hvem deltakerne i KVP- og VVV-plasser er, og hvordan de rekrutteres. Hvor frivillig oppleves deltakelsen? Hvilke prioriteringer gjøres og av hvem? Vi vil så se disse ordningene i lys av arbeidslinja i norsk velferdspolitik. I hvilken grad og på hvilken måte legger de politiske målsetningene føringer for hvem som deltar og hva som skjer i regi av disse ordningene? Hvordan vil denne tenkningen, som også gjenspeiles i formålet med KVP og VVV, ha betydning for krav og forventninger om personlig motivasjon og forpliktelse fra deltakernes side? Vi vil videre ta for oss sentrale sider ved ordningene – tett oppfølging og fleksibilitet. Hvordan forstår og praktiserer veilederne oppfølgingen, og hvilke utfordringer står man overfor i forhold til å tilpasse kravene deltakernes forutsetninger og helsesituasjon. Kan forventninger om progresjon, sammen med gradvis økte krav og mindre oppfølging, bidra til å motivere og kvalifisere deltakerne i forhold til ordinært arbeid? Alternativt: kan disse ordningene føre til at deltakerne opplever å mislykkes på nytt? Avslutningsvis ser vi nærmere på hvorvidt det som skjer innenfor disse ordningene bidrar til å bringe deltakerne over i ordinært arbeidsliv, videre til andre arbeidsmarkedstiltak eller uføretrygd. I hvilken grad og på hvilken måte kan vi snakke om integrering og deltakelse i forhold til det ordinære arbeidslivet, men også om nye former for marginalisering og utenforskap, hvor deltakerne gjennom å delta i slike ordninger også kan forbli i en mellomposisjon, uten å ha en reell sjanse til å klare å komme "innenfor" den arena som arbeidslivet er?

3.1 REKRUTTERING AV DELTAKERE TIL VVV OG KVP

Et av de temaene vi var opptatt av da vi startet ut med feltarbeidene i prosjektet, var hvordan deltakerne kom inn i disse ordningene. Hvem blir rekruttert og hvem er det som rekrutterer? Hvilke prioriteringer blir lagt til grunn? I et byråkratisk perspektiv vil det være nærliggende å forsøke å finne svaret på disse spørsmålene i de skjematiske beskrivelsene av hvordan tilbudene er utformet, men det er ikke denne typen svar vi ønsker å finne frem til. Tvert imot er det bruken av og rekrutteringen til disse ordningene slik det faktisk foregår i hverdagen på NAV-

kontorene og hos arbeidsmarkedsbedrifter i de aktuelle kommunene vi har studert, som er grunnlaget for våre analyser her. Vi vil drøfte denne type spørsmål slik de fortøner seg i hverdagen i de kommunene vi har besøkt og på bakgrunn av deltakernes erfaringer.

Som vi har sett er det en del klare likhetstrekk når det gjelder den lokale praktiseringen og bruken av KVP og VVV. Vi skal her gå over til å drøfte nærmere hvem det er som faktisk rekrutteres inn i disse ordningene. Hvilke situasjoner står de oppe i, og hva har de eventuelt til felles? Resonnementene vi fører her er basert på intervjuer med enkelte av deltakerne, med ansatte i NAV lokalt og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene. Videre i dette avsnittet vil vi drøfte de kriterier ansatte i NAV og andre relevante aktører legger til grunn knyttet til rekrutteringen av deltakere og for de lokale utformingene av VVV- og KVP-plasser. Disse spørsmålene er relevant å se i sammenheng med det vi innledningsvis har omtalt som et deltakelsesperspektiv. I hvilken grad og på hvilke måter er dette ordninger som involverer brukernes deltakelse og innflytelse over hva som faktisk blir besluttet for den enkelte? I hvilken grad er det enighet om hva som er "problemet" og løsninger som velges?

Felles for de deltakerne vi har møtt i KVP- og VVV-plasser er at de referer til at de har problemer på flere livsområder, ikke kun i forhold til arbeidslivet – altså det som man i NAV sin terminologi gjerne omtaler som "sammensatte hjelpebehov". Alle VVV-deltakerne vi har intervjuet har referert til at de har psykiske helseplager av ulik art. Noen forteller om depresjon og sosial angst, og enkelte refererer til at de har alvorlige lidelser, som blant annet bipolar lidelse. Noen av informantene blant deltakerne har vært innlagte i psykiatrisk institusjon én eller flere ganger. Enkelte har referert til at de har opplevd overgrep i barndommen, at de har somatiske plager eller sykdommer, har alvorlige problemer med rusmisbruk eller at de er i en vanskelig livssituasjon. Så vidt vi kan se er dette helt i tråd med det som er formulert som målgruppen for VVV. Når det gjelder de av informantene som er inne i en KVP-plass, har de en noe mer variert bakgrunn og det er mange forskjellige grunner til at de står utenfor arbeidsmarkedet. Nesten halvparten av disse informantene har språkproblemer, har hatt eller har rusproblemer eller somatiske lidelser.¹³ Felles for de fleste KVP- og VVV-deltakerne vi har intervjuet er at de har en marginal tilknytning til arbeidsmarkedet. Flere har kortvarige arbeidsforhold bak seg, og de fleste har lite utdanning eller avbrutte

¹³ Vi kan selvsagt ikke utelukke at personene kan ha andre problemer i tillegg, men dette har ikke vært tematisert i intervjuene.

utdanningsløp. Noen få av KVP- deltakerne vi har intervjuet har arbeidet i mange år, men har på grunn av spesielle omstendigheter mistet sitt arbeid og har siden hatt vansker med å komme inn i arbeidslivet igjen.

I intervjuene har vi bedt deltakerne selv forteller om hvordan de kom inn i nettopp den ordningen de er inne i. Hvordan fikk de først høre om det? Opplever de sin deltakelse som noe de gjør ut fra eget ønske? Enkelte av informantene har deltatt i et eller flere arbeidsmarkedstiltak tidligere og hatt varierende erfaringer med dette. Sett under ett varierte det hvorvidt deltakerne opplevde at de hadde et reelt valg med tanke på om de ville være med eller ikke. Enkelte hadde hørt om muligheten for KVP eller VVV fra andre og fortalte at de selv hadde spurt om å få delta, slik en kvinne på 39 år som deltar i VVV forteller:

”Alt blir for tøft innimellom, av en eller annen grunn, som jeg gjerne skulle ha visst sjøl, men sånn er det bare. Jeg sliter med konstante muskelplager og det går veldig i bølger, og det følger med humøret og psyken og. Det henger i hop på et vis, og da fikk jeg høre om [arbeidsmarkedsbedriften] og så jo de som var her. Jeg kjente veldig fort at dette kunne være noe for meg. Jeg spurte om det var mulig for meg å få en plass her og så fikk jeg det.”

Slik det fremkommer gjennom intervjuene med deltakerne, er det tre hovedtyper av motivasjon som deltakerne refererer til som grunner til å delta. Det er a) økonomi (deltakelse i disse ordningene gir et stødigere inntektsgrunnlag enn de har uten), b) en inngangsport til arbeidslivet (utdanning, kvalifisering, opptrening) og c) ha noe å gjøre (få tiden til å gå, ingen andre reelle alternativer). Noen av informantene ga også uttrykk for at de var skeptiske eller usikre, og noen ga uttrykk for at de opplevde at de ikke hadde noe reelt valg med tanke om de skulle delta eller ikke. Disse informantene begrunnet dette med at de var redde for å miste de økonomiske ytelsene de allerede hadde hvis de ikke takket ja. Hos flere av informantene ser det ut til at disse ulike begrunnelsene delvis glir over i hverandre.

De fleste av informantene sier de ikke kjente til KVP eller VVV på det tidspunktet det ble foreslått av deres kontaktperson på NAV-kontoret. Flere ga uttrykk for at de umiddelbart syntes at det virket interessant og at de gjerne ville begynne da de fikk mulighet til det. Informantene ga uttrykk for at de opplevde at deltakelse i KVP eller VVV kunne gi en mulighet til noe, selv om de også understreket at de

ikke helt visste hva de ga seg inn på. I intervjuet med en kvinnelig VVV-deltaker, 47 år, forklarer denne usikkerheten slik:

Ble du spurt om hva du ønsket?

Nei, det tror jeg ikke. Det var vel mest det at jeg skulle begynne på det.

Men hadde du noe ønske om hva du skulle gjøre?

Nei, jeg begynte jo fordi jeg måtte. Det var jo en del av attføringen.

Var det sånn at du følte deg pressa til å begynne?

Jo, men de hadde selvfølgelig ikke tvunget meg hvis jeg ikke hadde villet. Jeg tenkte at jeg måtte jo bare gjøre det de ville at jeg skulle gjøre. (...)

Følte du at du måtte begynne i VVV?

Ja. Det har jeg jo følt hele veien.

Etter din mening – hva kunne ha skjedd hvis du hadde nektet?

De hadde vel stoppa attføringa. For jeg fikk jo et ekstra år fordi jeg begynte på VVV.

Som vi ser, gir denne informanten uttrykk for en opplevelse av at det er en form for krav og forventning om å delta i VVV. Hun kan ikke sette fingeren på hvordan dette har blitt formidlet, men underforstått ligger det en frykt for at inntektsgrunnlaget skal tas vekk. Dette gjelder også for de av deltakerne som er i en KVP-plass. Fra NAVs side understrekes det at deltakelse er frivillig:

”Det skal være motiverte brukere. Du kan ikke stille et vilkår om at de skal ta imot en KVP-plass for å få sosialhjelp. Det er jo en frivillig sak.”

Forståelsen av hvilke plikter og forventinger som ligger mellom partene kan ses som et resultat av den innledende ”forhandlingsituasjonen” mellom den enkelte bruker og personens kontaktperson hos NAV. Etter vår vurdering kan informantens erfaringer og vurderinger rundt sin deltakelse forstås som uttrykk for en slags dobbelthet som karakteriserer rekrutteringen av deltakere: det er både et tilbud og samtidig en underforstått forventning. Dette er interessant fordi det trolig må kunne ses i sammenheng med NAV sin oppgave om å iverksette politiske ambisjoner som kan romme motsetninger. I dette tilfellet: arbeidslinjas vektlegging av aktivitet og arbeid, og på den andre siden understrekingen av brukernes involvering, innflytelse og deltakelse i beslutningsprosesser. Dette skal vi komme tilbake til i et senere kapittel. Hovedpoenget vi vil understreke i denne sammenheng er at rekrutteringen til disse ordningene synes å skje på ulike måter og dekke flere ulike behov. Deltakerne rekrutteres delvis på bakgrunn av eget ønske og delvis med en form for ikke-uttalt forståelse av et ”ris bak speilet” som kan være økonomiske sanksjoner. Sett fra det lokale NAV-kontorets side forstås VVV og KVP som muligheter til å løse noen konkrete sosialpolitiske utfordringer

man har lokalt, og der personer man kanskje tidligere mer eller mindre har vurdert som å ha liten sjanse i andre ordninger, nå kan sluses inn. Samtidig introduserer også disse nye ordningene nye grupper av brukere, slik VVV har gjort når det gjelder unge med psykiske lidelser. Som vi har sett, synes i noen grad rekrutteringen også å foregå i dialog med arbeidsmarkedsbedriftene i de tilfeller der det er arbeidsmarkedsbedrifter som følger opp de personene som deltar.

Inngangsporten til KVP og VVV går gjennom NAV, og det er det enkelte NAV-kontor som har ansvaret for å gjennomføre disse ordningene. På denne måten er det også NAV som har myndighet og ansvaret for å velge ut deltakere. I praksis er det vanligvis noen bestemte personer ved det enkelte NAV-kontor som tildeles ansvaret for dette. I større kommuner er ofte ansvaret for oppfølging av deltakere i VVV og KVP delt mellom ulike fagpersoner (noen ganger også mellom egne avdelinger eller team), mens i de mindre kommunene er det ikke uvanlig at de samme fagpersonene driver saksbehandling innenfor begge disse ordningene. Som vi har sett, gjennomføres hoveddelen av KVP og VVV i de kommunene som har vært case i denne studien av lokale arbeidsmarkedsbedrifter etter nærmere avtale med NAV lokalt, der NAV kjøper et visst antall plasser som disponeres for de deltakerne som NAV til enhver tid ønsker å tilby disse plassene til.

Saksbehandlingen hos NAV innebærer i denne sammenheng å drive den faktiske bedømmingen av hvem som skal få plass, og hvem som ikke får plass. Dette er skjønnsutøvelse som skjer etter kriterier som delvis er lagt sentralt og er knyttet til retningslinjene for disse ordningene, men delvis også utformet lokalt og basert på hvilke kategorier eller grupper av personer man vil prioritere ved det enkelte NAV-kontoret. Utøvelsen av denne sorterings- og avgrensingsfunksjonen av hvem som i denne sammenheng forstås som "verdige trengende" (jfr Midré 1990). Kjernen i Midrés resonnementet er at denne sorteringsfunksjonen er nødvendig i fordelingen av et knapt velferdsgode til alternative formål. Dette er nettopp en av kjerneoppgavene til hva Lipsky (1980) referer til som bakkebyråkratiet ("street-level bureaucracy").

Bakkebyråkratene er de personer i en offentlig organisasjon som har direkte kontakt med klienter, og som i praksis er de som prioriterer og fordeler velferdsytelser. Bakkebyråkratene har på denne måten en svært sentral rolle i selve iverksettingen av offentlig politikk på et gitt saksområde, fordi en stor grad av myndighet til praktiske skjønnsutøvelse, prioritering og tilpasning vil være tillagt den oppgaven bakkebyråkratene forvalter. Handlingsrommet for skjønnsutøvelse kan imidlertid variere mellom ulike saksfelt, men også mellom ulike

organisasjoner. I dette tilfellet er det snakk om de ulike NAV-kontorene. I følge Max Webers byråkratimodell (Weber 1971) har byråkratene tvert imot et høyst avgrenset handlingsrom for utøvelse av skjønn, og skal i prinsippet kun utføre en strengt upersonlig håndheving av det området de gjennom sin stilling er satt til å forvalte.

Vi skal blant annet se hvordan grenseflaten mellom lokale arbeidsmarkedsbedrifter og NAV i flere tilfeller synes å utvikle seg i retning av en interessant miks av flere aktørers vurderinger og skjønn involveres, og der ulike faglige perspektiver og verdisett, myndighet og ansvar synes å være flytende og delvis overlappende (Lipsky [1980] 2010). Dette kan illustreres ved det en ansatt i NAV sier om rekruttering av deltakere til VVV:

”Den enkelte veileder [hos NAV] anbefaler brukere. Per i dag er det så mye som er nytt for mange at det er ikke så lett for veilederne å huske på alle virkemidlene. Det hender jeg må gå og spørre, prøve å finne kandidater, men vi har jo også brukt psykiatritjenesten og VOP.”

Som sitatet illustrerer, er det personell i førstelinje hos NAV som er ”doorkeeper” og gir den enkelte bruker adgang til en plass i KVP eller VVV. I noen grad involveres også sakkyndige i de psykiatriske første- og andrelinjetjenestene når det gjelder vurderinger av enkeltpersoner. Informanten i sitatet over snakker om VVV, men vi ser at samarbeid om vurdering av personer også gjelder i KVP. Disse prioriteringene foregår hos NAV lokalt og involverer den type prosesser som i hverdagen omtales som ”avklaring”, ”arbeidsevnevurdering”, ”motivering” og ”aktivitetsplanlegging” eller tilsvarende – og som har det til felles at det innebærer en eller annen form for *forhandling* mellom brukeren og kontaktpersonen hos NAV om en rekke ting knyttet til personens nå-situasjon og formålet med tilbudet. Det kan handle om hvilken situasjon personen er i, formelle og uformelle kvalifikasjoner, hvilke drømmer og ønsker personen har for sitt liv og hva ordningen i praksis skal inneholde. Dette er et element av det som omtales som brukermedvirkning, og som vi skal komme mer spesifikt tilbake til i et senere kapittel. Poenget i denne sammenheng er at alt etter hva som fremkommer og blir avtalt i samtale, skapes det en forpliktelse mellom NAV og deltakeren knyttet til planene videre som skal være det som styrer det videre forløpet. Relasjonen har tilsynelatende karakter av å være en slags gjensidig forpliktelse mellom partene, men det er likevel kontaktpersonen hos NAV som har ansvaret for å definere hvilke ordninger som er relevant – og på hvilke betingelser deltakere skal få plass. Deltakeren har ansvar for å følge opp gjennom sin

deltakelse i den ordningen man blir enig om, og på de betingelsene man har avtalt.

Et interessant trekk ved dette feltet er at det i mange tilfeller ser ut til å utvikles relativt tette samarbeidsrelasjoner mellom arbeidsmarkedsbedriftene og NAV lokalt rundt disse deltakerne. I de større kommunene, hvor det potensielt er flere tilbydere av arbeidsmarkedstjenester, kan NAV i prinsippet ha flere forskjellige leverandører av disse tjenestene og velge mellom forskjellige typer plasser/tilbud til den enkelte deltaker. En veileder i en arbeidsmarkedsbedrift i en av de større kommunene forklarer relasjonen til sitt NAV-kontor slik:

”Vi er jo i en anbudssituasjon. Vi skal tilfredsstillende noen krav som kunden (altså NAV) har til tjenestene våre, og da må jo vi levere produkter som de blir fornøyde med. Så den KVP-avdelingen her er jo et direkte resultat av samarbeid med NAV, der vi har hatt mange møter i lag og snakket om hvordan vi kunne forme avdelingen. Men det er NAV som har funnet ut hvem de vil ha i programmet. De blir tildelt programmet av NAV og der kan ikke vi komme med innspill. Og så finner KVP-avdelingen på NAV ut hva slags behov deltakeren har og hvor kan de være. Så tar de kontakt med oss og så diskuterer vi om vi tror personen kan nyttiggjøre seg dette tilbudet. De kan komme og se først. Og noen ønsker ikke å komme hit.”

I de mindre kommunene synes likevel situasjonen å være en noe annen. Her er både antallet plasser relativt begrenset, noen steder kanskje 5 eller 8 KVP- eller VVV-plasser totalt, og den ene arbeidsmarkedsbedriften som finnes i kommunen er i mange tilfeller det eneste reelle tilbudet. I de aller fleste tilfeller er det tydelig uttrykt at det er kontaktpersonen hos NAV som foreslår og avgjør hvem som får plass, men for å klare å sette sammen en gruppe som fungerer godt sammen, kan det være viktig at også veilederne gis anledning til å komme med innspill om hvem som skal prioriteres. En veileder i en av arbeidsmarkedsbedriftene vi besøkte ga uttrykk for dette på denne måten:

”Det er blitt enda mer klart for NAV at vi må si hvem som skal komme hit. At det blir en rett sammensetning av gruppen. Både NAV og vi har lært det.”

Med ”rett sammensetning” refererer veilederen til at det ideelt sett bør være en viss blanding av deltakere når det gjelder typer problemer og alvorlighetsgrad blant de som til enhver tid er innvilget plass. Dette handler igjen hvilke muligheter arbeidsmarkedsbedriften og den enkelte veileder har til å følge opp den enkelte deltaker. Siden det er veilederne og disse bedriftene som kjenner den enkelte deltaker best, blir det også av betydning for arbeidsmarkedsbedriften å ha en

løpende dialog med NAV-kontoret om hvordan situasjonen er.

Sitatet over viser at samarbeidet mellom det lokale NAV-kontoret og arbeidsmarkedsbedriften ikke kun er avgrenset til dialogen rundt de personene som til enhver tid er inne i en KVP- eller VVV-plass, men gjelder også "doorkeeper"-funksjonen når det gjelder hvem som skal ha tilgang til disse ressursene. Noen steder ser det ut til at arbeidsmarkedsbedriften også har en viss innflytelse på hvem som får et tilbud gjennom KVP eller VVV. En veileder i et VVV-tiltak som vi intervjuet, opplever å ha en viss innflytelse når det gjelder VVV, fordi det der ofte er ventelister som de kan få se på, og kan gi tilbakemelding på hvem de tror vil "passe best inn" i gruppen. Hvem som "passer best" handler i denne sammenheng om sammensetning av deltakergruppen – at det ikke blir for mange deltakere med relativt tunge diagnoser eller svært alvorlige problemstillinger.

I de mindre kommunene hvor NAV-kontoret kun har én arbeidsmarkedsbedrift å samarbeide med, innebærer dette at hensynet til bedriftens behov implisitt eller eksplisitt vil kunne påvirke hvem som tas inn i programmet. Noen steder refererer informantene også til mer eller mindre uoffisielle "ventelister" til KVP- og VVV-plasser, og der det synes som om arbeidsmarkedsbedriftene i større grad enn det lokale NAV-kontoret er de som holder oversikten over hvem som står i "køen". På denne måten blir det både et spørsmål om måten NAV forvalter sin autoritet til å styre inngangen og bruken av plasser. Samtidig berører dette også spørsmålet om såkalt skreddersøm og tilpasning av tilbudet ut fra den enkeltes forutsetninger og behov. I praksis synes det som om dette er en balansegang som spesielt de mindre kommunene står oppe i, med få plasser totalt og vanligvis bare én lokal arbeidsmarkedsbedrift som tilbyr de aktuelle tjenestene.

Under intervjuene med ansatte i de lokale NAV-kontorene har vi forsøkt å danne oss et bilde av hvem som rekrutteres inn og hvilke prioriteringer som gjøres. Sett under ett preges bildet av at ordningene med KVP og VVV er relativt nylig etablert i flere av de kommunene vi har besøkt, slik at erfaringshorisonten er relativt kort en del steder. Det betyr at en stor del av de personene som først ble rekruttert, fortsatt deltar i disse ordningene. På vårt spørsmål gir disse informantene flere steder uttrykk for at de *"visste i utgangspunktet hvem de ville ha inn"*. Dette kan illustreres av et utsagn fra en NAV-ansatt. Vedkommende har nylig kommet til avdelingen etter å ha jobbet i en annen avdeling en lengre periode, og forteller om hvem som ble rekruttert inn i KVP:

”Det er gjerne folk som vi har kjent i flere år. Mange som har havna inn her var folk som jeg hadde jobba med før jeg kom tilbake fra permisjon i to år.”

Informanten referer til at de som ble rekruttert inn i stor grad var personer som av ulike grunner hadde vært ute av arbeidslivet i lokalsamfunnet over flere år, og som ansatte ved det lokale NAV-kontoret kjente godt til. Utsagnet må ses i sammenheng med at det i de fleste av de kommunene vi har vært inne i er snakk om mindre steder, og hvor personer i målgruppene er relativt godt kjent av erfarne NAV-ansatte fra tidligere. Dette kan åpenbart by på både fordeler og ulemper, sett fra deltakernes side. Riktignok kan det være slik at det er en fordel å være prioritert på NAV-kontorets liste. På den andre siden kan det lett bli en viss selvoppfyllende profeti, der man i lokalsamfunnet har en mer eller mindre fast gruppe av ”gjengangere i systemet” som i dette tilfellet relativt lett kunne sluses inn i nye former arbeidsmarkedstiltak. En veileder i en av arbeidsmarkedsbedriftene gir uttrykk for en slik bekymring, og uttaler:

”Kanskje er det personer inne i tiltaket i dag som ikke burde vært i KVP, fordi sjansen for at de skal komme seg ut i jobb ikke er så stor, når man nærmer seg seksti år og har misbrukt alkohol halve livet. Det er noe med hvem er det som er søkt inn. Det er et dilemma. Hvis målet er at man skal få en avklaring gjennom den tette oppfølgingen fra veileder, så er det jo greit. Men, hvis det er snakk om formidling ut til jobb, så er det ikke alle som er klar for det og noen kommer aldri til å bli det.”

Når vi ser at rekrutteringen inn i disse ordningene i stor grad er rettet inn mot personer med relativt omfattende problemer, må det nødvendigvis også være noen viktige implikasjoner knyttet til dette. Det ser ut til å være en utbredt vurdering blant veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene at det for en del av de som gis en KVP- og VVV-plass i liten grad har noen reell sjanse til å komme i et varig, ordinært ansettelsesforhold i arbeidslivet, slik retorikken rundt KVP og VVV legger vekt på. Når NAV-ansatte beskriver disse deltakergruppene, ser vi at de som har blitt rekruttert inn i disse ordningene i første runde i stor grad synes å være personer med relativt alvorlige og langvarige plager, skader eller sosiale problemer som gjør ordinært lønnet arbeid lite sannsynlig. Alternativet er da det som i NAV-terminologien omtales som ”avklaring mot uførepensjon”.

3.2 OG BAKOM SYNGER ARBEIDSLINJA?¹⁴

I dette avsnittet skal vi se nærmere på hvordan deltakelse i KVP og VVV motiveres fra NAVs side. På den ene siden berører dette et spørsmål om brukermedvirkning og medinnflytelse, og på den andre siden dreier det seg om hvordan politiske målsettinger oversettes til konkret politikk på det enkelte NAV-kontor, i form av hverdagens prioriteringer og arbeidsmetoder. Vi skal først vende blikket mot målene med arbeidslinja i den norske sosialpolitikken, for deretter å se på hvordan disse kommuniseres som en del av inngangskriteriene til KVP og VVV.

Arbeidslinja har vært sentral i norsk velferdspolitikk siden første halvdel av 1990-tallet. Kort fortalt innebærer dette en gradvis omlegging av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikk på en måte som etter intensjonen skal føre til at sysselsettingen økes og færre borgere blir passive mottakere av trygdeytelser. Bakgrunnen er et ønske om å redusere veksten i velferdsutgifter, men begrunnes også i en rekke normative forhold, eksempelvis som at arbeidet er et gode i seg selv, en kilde til inntekt og økonomisk selvstendighet for den enkelte. I tråd med dette utformes de sosialpolitiske ordningene slik at alle voksne borgere skal ha et klart insentiv til å betrakte arbeid som førstevalg, og trygde- og sykelønnsordninger skal tilpasses slik at det ikke skal oppleves som mer lønnsomt å velge andre økonomiske tilpasninger. Selve etableringen av NAV må kunne forstås som et av de sentrale og konkrete uttrykkene for virkeliggjøringen av arbeidslinja, og ordninger slik som KVP og VVV kan forstås i tråd med denne tenkningen.

Arbeidslinja er del av en norsk arbeidsdiskurs, og må kunne sies å ha hatt en bred politisk oppslutning utover hele 90-tallet og 2000-tallet. Denne politiske dreiningen ble introdusert i St.meld. 39 (1991-92), *Attføringsmeldingen*. I meldningen uttrykkes det en bekymring fra myndighetenes side over en tiltagende utstøting fra arbeidslivet og vekst i trygdeytelser. Spesielt gjelder dette bruk av uføretrygd og sykelønnsordningene. Som mottiltak lanseres her "arbeidslinja", som innebærer at trygdeordningene utformes slik at det ikke skal oppleves som mer lønnsomt å velge arbeidsledighet eller trygd enn å arbeide (ibid:8). Arbeidsledighet, enten det skyldes forhold i arbeidsmarkedet eller egen sykdom, anses i meldingen som skadelig både for den enkelte ("en uheldig bruk av individets ressurser"), og velferdsstaten (det er "grenser for hvor stor andel av arbeidsstyrken som kan føres over på passiverende trygdeytelser [...] før byrdene for de yrkesaktive blir for store") (St.meld. 39, 1991-92).

¹⁴ Avsnittet er delvis basert på Olsen (2003).

Arbeidslinja avløser, i alle fall retorisk, den gamle "trygdelinja", som anses både som passiviserende for arbeidsstyrken og skadelig for den offentlige velferds-politikken. Arbeidslinja kan også leses som å inneholde et mer grunnleggende moralsk utsagn, hvor forestillinger om at arbeidet er å anses som et moralsk gode for den enkelte og for samfunnet.¹⁵ Arbeidet tillegges på denne måten verdi både som *et gode i seg selv* ("et tryggere og mer rettferdig samfunn med arbeid til alle og økt livskvalitet for den enkelte") og *et middel* ("for å skape grunnlag for den velferden vi ønsker, er vi avhengig av høy verdiskaping og høy sysselsetting.") (jfr. St.meld. 35, 1994-95, pkt 1.1).

I *Velferdsmeldingen* (St.meld. 35, 1994-95) ble betydningen av arbeidslinja ytterligere understreket. Grunnprinsippet denne meldingen bygger på, er målet om at "arbeid for alle" også er en forutsetning for en utbygd offentlig velferdspolitik. Arbeidslinja kan sies å ha blitt en rettesnor for den norske velferdspolitikken videre utover 1990-tallet og frem til i dag, ved at rekke sykelønns- og trygdeordninger er lagt om i tråd med intensjonene i disse stortingsmeldingene (Torp 1999). De to meldingene utgjør også et viktig premiss for de meldinger og utredninger som er lagt fram etter denne. Det gjelder eksempelvis *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001* (St.meld. 8, 1998-99) og *Rehabiliteringsmeldinga* (St.meld. 21, 1998-99). *Utjæmningsmeldingen* (St.meld. 50, 1998-99) lanserer ideen om en "mykere arbeidslinje", men kan like gjerne leses som en videreføring av den samme politikken med det samme overordnede siktemålet om å få flest mulig ut i lønnet arbeid. Gjennom å se sammenhengen i flere stortingsmeldinger kan det argumenteres for at de påfølgende regjeringene har videreført det grunnleggende prinsippet som arbeidslinja bygger på.

Det økte fokuset på arbeid som middel til sosiale rettigheter er ikke utelukkende et norsk fenomen. Vi kan se paralleller til dette i de fleste vestlige land. Grape (2001) har gjort en studie av den svenske rehabiliteringsreformen som nettopp påviser hvordan fokuset på enkeltindividets arbeidsmoral får større betydning i rettighetstenkning og politikktutforming. I England har "the third way" innen velferdspolitikken lagt økt vekt på behovet for økt sysselsetting for å finansiere de ulike offentlige velferdsordningene og i amerikansk sammenheng uttrykkes en

¹⁵ Fra pkt 1.1.: Økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet gjennom arbeid er viktig for den enkelte. Det gir økt frihet og større trygghet. [...] Fellesskapets evne til å yte er avhengig av at vi også yter noe til fellesskapet. Den enkelte har selv et ansvar for egen livssituasjon og for å utnytte de muligheter som samfunnet gir. (St.meld. 39, 1991-92)

liknende tenkning i prinsippet "workfare" (Kildal 1999).

Når det gjelder KVP og VVV kan begge disse forstås som konkrete uttrykk for de prinsippene som arbeidslinja vektlegger. KVP ble lansert i St.meld. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering* og rettet seg spesielt inn mot "personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet". I teksten pekes det spesielt på langtidsmottakere av sosialhjelp som den viktigste målgruppen, og innholdet i KVP beskrives slik:

Formålet med et kvalifiseringsprogram og en kvalifiseringsstønad er å bidra til at flere i målgruppen kommer i arbeid. Tilbudet skal gis til personer som vurderes å ha en mulighet for å komme i arbeid gjennom tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging, også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker. [...] Kvalifiseringsprogrammet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring, arbeidstrening, motivasjons- og mestringstrening m.v., eventuelt i kombinasjon med at det settes av tid til medisinsk behandling, opptrening og egenaktivitet i form av jobbsøking m.v. (St.meld. 9, 2006-07, s 218.)

Motivasjon, tettere bistand og forpliktelse er elementer som vektlegges som en del av formålet med KVP, i kombinasjon med ulike former for bistand fra NAV. På denne måten dreies forståelse over fra ytelser til en tenkning om ytelser og motytelser:

Aktiviserende og rehabiliterende tjenesteyting overfor målgruppen må derfor utformes helhetlig og bredt og bidra til å styrke den enkeltes sosiale inkludering med sikte på deltakelse i arbeidslivet. Brukerne må myndiggjøres gjennom involvering, motivering og ansvarliggjøring. (Ibid:227.)

Begrepet "ansvarliggjøring" må i denne sammenheng forstås som at forpliktelsen til å delta i lønnsarbeid og å være økonomisk uavhengig i større grad enn tidligere blir understreket og lagt på den enkelte deltaker. Noe av den samme vektleggingen av deltakelse i arbeidslivet finner vi også i den måten det snakkes om VVV på, både i NAV-kontorene lokalt og i omtalen av VVV på nasjonalt nivå (dog med den forskjellen at det i VVV er snakk om "personer med psykiske lidelser som ønsker å delta i arbeidslivet", jfr St.meld. 9, 2006-07, s 74). Det kanskje mest interessante med teksten i disse formålene er etter vår vurdering at det språklige arbeidet som tekstene gjør, bidrar til å forme ordningene med KVP og VVV, og iverksettingen av dem lokalt – og til syvende og sist *deltakernes opplevelse av forpliktelse* knyttet til deltakelsen.

Et konkret uttrykk for dette kan vi se ved at inngangsporten til deltakelse i KVP eller VVV går gjennom en kartlegging av egen situasjon, i form av arbeidsevnevurderinger. Så vidt vi kan se praktiseres dette på litt ulike måter i kommunene, men består grunnleggende sett av en egenvurdering, kombinert med andre former for vurderinger, og samtale med en kontaktperson hos NAV. Her utarbeides en såkalt ressursprofil og en plan for videre deltakelse i den ordningen hun eller han er aktuell for.¹⁶ Egenvurderingsskjemaet er på til sammen 10 sider, med en kombinasjon av deskriptive tekstfelt (eksempelvis "Min viktigste utdanning i Norge eller utlandet...") og subjektive tekstfelt (eksempelvis "Mine muligheter til å komme i arbeid/aktivitet øker fordi jeg...") På mange måter minner egenvurderingene om det som statsviteren Niels Åkerstrøm Andersen (2009) snakker om i sin analyse av danske Fødevarerministeriets holdningskampanje om sunnere spisevaner overfor særlig utsatte familier. Kampanjen fremmer sitt budskap gjennom å lansere en tegneseriefigur (Yum-Yum) som via ulike skjemaer og leker familiene skal delta i, bidrar til å fremme holdninger til kosthold og kostholdspraksiser. Kampanjens motto er at "*det skal være let, sjovt og overskueligt at leve sundt*" (Andersen 2009:12). Andersen poengterer at kampanjen fremmer sitt budskap på en slik måte at myndighetens autoritet blir nærmest usynlig for mottakerne av budskapet, og skaper en ny form for deltakelse og forpliktelse gjennom ulike typer av aktiviteter (I det tilfellet Andersen omtaler er det i form av brettspill og "avtaleark" mellom foreldre og barn om innkjøp av matvarer, eventuelt med helsesøster eller tilsvarende som veiledere.)

Et interessant trekk ved Andersens artikkel er at den så tydelig peker på hvordan personlig forpliktelse til den nevnte kampanjen kommuniseres som en del av deltakelsen i spillet, men uten at dette forstås som en pekefinger-moral fra myndighetenes side. På mange måter synes dette også å være en parallell til utformingen av egenvurderingen og samtalen rundt arbeidsevnevurderingen som skal ligge til grunn for deltakelse i VVV eller KVP. Riktignok er myndigheten (NAV) tydelig tilstedeværende i teksten, men det er personens vurdering av seg selv som er sentral:

NAV ønsker at du skal ha mulighet til å påvirke saker som angår deg og kjenne deg trygg på at det du sier blir lyttet til og tatt på alvor. Her kan du si ifra om det du tror og mener kan ha betydning for deg og dine muligheter for å være i arbeid og aktivitet. (NAVs skjema for egenvurdering, s 1).

¹⁶ <http://www.NAV.no/Arbeid/101790.cms>

Den veiledende teksten og spørsmålene henvender seg på denne måten til personens samvittighet, og appellerer til en indregjøring av de målene som ligger til grunn for de ulike ordningene. Det er på denne måten tydelig at egenrevisningen også har en pedagogisk funksjon, i tillegg til å innhente de rent administrative opplysningene om den enkelte personen. Vi kan se dette i sammenheng med den diskusjonen sosiologen Nikolas Rose tar opp i boken "Governing the Soul" (Rose 1999). Rose ser på utviklingen i arbeidslivet over tid, og trekker frem hvordan motivasjonen og regulering av arbeidslivet har endret seg fra industrisamfunnets vekt på lønn som drivkraft og virkemiddel, til det senmoderne samfunnets vekt på egenutvikling og personlig motivasjon. Det er med andre ord de emosjonelle aspektene ved arbeidslivsdeltakelse som fremstår som de stadig mer sentrale. I tråd med dette ser det altså ut som at også utformingen av arbeidsmarkedspolitikken henvender seg til en slags type subjektivt opplevd forpliktelse til selve deltakelsen. På denne måten er det underforstått at NAV forventer tilbake en lojalitet og forpliktelse som del av deltakelse i KVP og VVV.

3.3 TETT OPPFØLGING OG FLEKSIBILITET

Hvordan opplever så deltakerne hverdagen i disse ordningene? Hva oppleves bra, og hva fremstår eventuelt som problematisk? Skiller veiledernes erfaringer seg fra deltakernes? Fra NAV og veiledernes side understrekes det at disse ordningene i stor grad er tilrettelagte for deltakerne og det trekkes frem flere suksesskriterier, deriblant tid, utøvelse av fleksibilitet, individuell tilrettelegging, tett oppfølging og brukermedvirkning, som de mener bidrar til gode resultater. Nedenfor vil vi se nærmere på to sentrale sider ved KVP og VVV: tett oppfølging og fleksibilitet. Hvordan forstår og praktiserer NAV og veilederne tett oppfølging, og hvordan opplever deltakerne oppfølgingen? Videre vil vi diskutere hvordan veilederne utøver fleksibilitet, eksempelvis gjennom tilpasning av arbeidsoppgaver og forventninger om produksjon. Samtidig ligger det implisitt en forventning om fremgang, at deltakerne etter hvert skal klare mer. Vi stiller spørsmål ved om tett oppfølging og krav til progresjon også kan forstås som en form for disiplinering av deltakerne.

3.3.1 Tett oppfølging

Målgruppene for VVV og KVP er personer som har behov for sammensatte tjenester, og som har behov for sterk grad av oppfølging. Tett og individuell oppfølging er derfor bestemt som sentralt i den måten disse ordningene skal

utformes.¹⁷ I mange tilfeller er det veilederne ved en arbeidsmarkedsbedrift som står for den tette oppfølgingen av KVP- og VVV-deltakerne. Tett oppfølging kan imidlertid innebære mye forskjellig. Vanligvis innebærer det at deltakerne kan få hyppige samtaler med veilederne, og at veilederne er tilgjengelig i arbeidstiden dersom deltakerne har behov for å ta opp ting. Det innebærer også at veilederne kan hjelpe deltakerne med ulike oppgaver, for eksempel å ta kontakt med offentlige instanser, gjøre avtaler om og følge deltakerne til ulike former for behandling, eller være med deltakerne på kafé som en form for sosial trening. Veilederne kan også hjelpe deltakerne med fritidsaktiviteter, legge til rette og gjøre avtaler om skyss til og fra. Vi har også sett eksempler på at arbeidsmarkedsbedriften har dekket enkelte utgifter NAV ikke dekker. I følge veilederne varierer det hvor mye oppfølging deltakerne har behov for, alt fra å ha samtaler med dem noen ganger i måneden til å være "personlig assistent", som en veileder uttrykte. En veileder sier:

"Det er en veldig sammensatt deltakergruppe. Noen ser du nesten ikke, de er nesten sjølgående. (...) Og så har du de som du nesten er butler for."

Veilederne mener at de ofte strekker seg veldig langt – og kanskje for langt av og til – sett i forhold til det som de forstår som oppdraget deres. Veilederne gir også uttrykk for at de synes at det kan være vanskelig hele tiden å ha fokus på ordinært arbeid, særlig i de tilfeller hvor de hjelper deltakerne med forhold knyttet til for eksempel bolig eller økonomisk rådgivning, eller bistår deltakerne i kontakt med andre deler av hjelpeapparatet. Flere forteller at de har dratt hjem til deltakere i perioder hvor deltakerne har vært dårlige, for å holde kontakten. Nettopp fordi noen av deltakerne i følge veilederne har behov for mye og tett oppfølging, kan det oppleves vanskelig å sette grenser. Gjennom intervjuene har vi fått eksempler på hvordan veilederne opplever og håndterer dette. Mens noen for eksempel er tilgjengelige overfor deltakerne på telefon hele døgnet, er de fleste ikke det. Likevel har de fleste opplevd situasjoner hvor de på fritiden har stilt opp overfor deltakerne. Ettersom dette ikke er situasjoner som oppstår ofte, oppleves det ikke som problematisk. Samtidig understreker veilederne at det er viktig at deltakerne "vet hvor grensene går". Flere av veilederne som vi intervjuet, peker også på at de gjør deltakerne en bjørnetjeneste ved å gjøre alt for dem. De fleste veilederne gir uttrykk for at det går greit å finne denne balansegangen. De sier ifra hva de kan hjelpe deltakerne med og hva de ikke kan gjøre.

¹⁷ Dette er også gjennomgangsbegreper i flere av innsatsene NAV har mot særlig utsatte brukergrupper, jfr www.nav.no

I følge veilederne er hensikten at oppfølgingen skal være tettest i begynnelsen av perioden, for så å bli mindre etter hvert. I enkelte tilfeller behøver deltakerne daglig oppfølging i begynnelsen, hvor de kan bli hentet hjemme om morgenen og hvor veilederne for eksempel kan følge deltakerne til behandling. Samtidig skal veilederne hele tiden vurdere hvor mye oppfølging deltakerne trenger. Selv om deltakere både i VVV- og KVP-plasser ofte vil ha behov for tett oppfølging, vil det også variere hva de har behov for. Det pekes blant annet på at KVP-deltakerne kan ha andre behov enn VVV-deltakerne:

”Vi ser ofte at KVP-deltakerne har større behov for hjelp til oppfølging av basale ting som for eksempel økonomi, mange er ikke utredet for diagnoser. (...) KVP-deltakerne er ikke kommet så langt i avklaringen sin, og derfor må vi jobbe mer med blant annet oppmøte, gi beskjed ved fravær, og så videre.”

Veilederne peker på at deltakere kan ha problemer på andre områder i livet som de har behov for hjelp til å få på plass før de vil være klar for å begynne å jobbe. Dersom man eksempelvis har dårlig råd eller alvorlige helseplager er det ikke lett å være motivert for å takle en arbeidssituasjon. Dette er forhold en fra NAV og veilederens side mener må være på plass først. Samtidig ligger det en forventning til deltakerne om at de skal ønske å gjøre det som er nødvendig for å forbedre sin helsesituasjon og få orden på livet, enten det dreier seg om å gjennomføre behandling, delta på kurs om personlig økonomi/kosthold eller begynne å trene. Tanken er at man i neste omgang skal være klar for neste trinn på tiltaksstigen, eller i utprøving innen ordinært arbeid.

Selv om veilederne er tydelige på at det er viktig med tett oppfølging, er de også klare på at de ikke skal ha en behandlerrolle, til tross for at de mener at de i mange tilfeller gjør noe som likner. Det kan oppleves utfordrende for veilederne hvis deltakerne ikke får den psykiatriske hjelp de trenger. Det innebærer at veilederne også må snakke med deltakerne om vanskelige tema som de mener de skulle tatt opp med psykiatritjenesten. Veilederne føler seg ikke alltid kompetent til å ta slike samtaler. De er da også tydelige på at de ikke er behandlere, men kan hjelpe deltakerne med å få hjelp fra f.eks. psykiatritjenesten.

”Jeg har ikke den kompetansen som hjelpeapparatet har til å behandle folk. Vi kaller oss mer døråpnere, veivisere, kan gå på siden i lag med dem. Men det de trenger behandling til det må vi holde oss unna. Men vi kan i diskusjon med psykiatrikontoret få vite hva vi bør gjøre og hvordan vi skal forholde oss. (...) Og så er vi jo behjelpelig med å få tak i dem de trenger. Vi kan f.eks. ringe hvis de ikke klarer det sjøl.”

Som sitatet over viser, kan veilederne bistå deltakerne med å få hjelp fra andre instanser. De kan hjelpe til med å formidle kontakt, gjøre avtaler og kan også være med deltakerne til behandling. De fleste deltakerne vi har intervjuet, gir uttrykk for at forholdet til veilederen er godt og har betydd mye. De peker på at det er lett å snakke med veilederen og at de har fått mye hjelp. De legger også vekt på viktigheten av å oppleve å bli forstått og det å ha én person å forholde seg til. Flere av deltakerne vi har intervjuet refererer til at de opplever måten veilederne forholder seg til dem på som bra. Det å ikke bli sett ned på, få aksept og forståelse for de utfordringer de står overfor i livet fremheves som viktig. De får mulighet til å ta opp vanskelige temaer, og de gjør ting sammen. Flere av deltakerne vi har intervjuet refererer til at de har sosial angst eller fobi. Deltakelse i KVP eller VVV gjør at det får mulighet til å øve seg på å omgås andre, eksempelvis ved at de drar sammen med veileder på kafé. En kvinnelig VVV-deltaker som forteller at forholdet til veilederen har vært fint, sier:

“Hun har hjulpet meg med så mye, både papirarbeid og kontakt med NAV. Har jeg ikke hatt henne så hadde det vært veldig vanskelig. Jeg vet ikke om jeg hadde klart det.”

Deltakerne trekker blant annet frem at det er fint at veilederne kan hjelpe til med å opprette kontakt med lege, psykiatri, fysioterapeut, osv. De opplever at de kan snakke med veilederne om helt konkrete problemer de trenger hjelp til, slik som utfylling av søknader eller gjøre avtaler. I intervjuene legger deltakere også vekt på at veilederne er flinke til å legge til rette arbeidet og aktivitetene. Flere nevner at veilederne i spesielle situasjoner kan hjelpe til med praktiske forhold knyttet til livssituasjonen, noe de opplever som viktig. En VVV-deltaker, en mann i slutten 20-årene, forteller:

“Hvis det er viktige ting som har noe å si for livssituasjonen, så kan det godt hende at vi bare kjører og ordner det. For det er jo ikke sånn krav til produksjon her. Vi kan ta oss tid til det. For det er jo nesten like viktig, ting man ikke får til sjøl.”

Selv om de fleste deltakerne mener de har et godt forhold til veilederen som følger dem opp, kan denne relasjonen i noen tilfeller også være problematisk. Noen av deltakerne refererer til at de føler de ikke kan snakke med veilederen om mer alvorlige forhold knyttet til livssituasjonen sin. Enkelte gir også uttrykk for at de har følt at veilederen har fulgt dem litt for tett opp og lagt seg oppi personlige forhold, for eksempel hvordan de har det hjemme. Dette har ført til at enkelte har følt seg umyndiggjort.

Mens noen av informantene refererer til at de har et avklart forhold til deres kontaktperson hos NAV (selv om det kan være snakk om relativt lite kontakt), gir andre informanter uttrykk for at forholdet til NAV og kontaktpersonen der er problematisk. Det kan blant annet dreie seg om at de opplever at NAV ikke viser forståelse for deres situasjon. I noen av tilfellene handler det om at deltakerne opplever at det er vanskelig å få tak i kontaktpersonen hos NAV eller at det er hyppige skifter av kontaktperson.

3.3.2 Balansegang mellom standardisering og fleksibilitet

KVP og VVV skal etter intensjonene være fleksible, arbeidsrettede tilbud der det ikke skal stilles for store krav til deltakerne. Et gjennomgående tema i intervjuene med veilederne handler om balansen mellom krav og forventninger på den ene side, og tilpasning og hensyntaken på den andre. En av de største utfordringene veilederne vi intervjuet mener de står overfor er nettopp knyttet til å klare å stille passe store krav til deltakerne. En av veilederne uttrykker dette slik: *”Det er kanskje det som har vært utfordringen, å legge terskelen lav nok.”* Flere av deltakerne vi intervjuet refererer til at de tidligere har mislyktes i arbeids- og skolesituasjoner. Det å *”ikke stille store krav”* kan eksempelvis innebærer at deltakerne langt på vei får mulighet til å styre tid og innsats etter hva de selv er fortrolig med, eller at de kan gjøre avtaler med veileder om begrenset oppmøte. Det pekes på at man i praktiseringen av disse ordningene har vært langt mer *”raus”* i forhold til oppmøte enn hva man vanligvis har vært i de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene. Noen av veilederne vi intervjuet mener at de kanskje i enkelte tilfeller har stilt for små krav, noe som skyldes at de har vært redde for å presse for hardt og skremme deltakerne vekk. Veilederne legger vekt på at det er viktig at deltakerne får bruke den tiden de trenger for å komme i gang – og at det utøves tilstrekkelig fleksibilitet: *”Det er vel en del av konseptet. Du skal ikke hive dem ut.”* I dette ligger det en forestilling om at man skal endre deltakerne og deltakernes livssituasjon ved å gi dem tid. En kvinnelig veileder i en av de større attføringsbedriftene vi besøkte sier:

”Tid er den største suksessfaktoren! At vi tar oss tid til å vente på deltakerne. Romslighet og fleksibilitet gjør at de kan lykkes.”

Også deltakerne legger vekt på at det er viktig at de få mulighet til å delta såpass lenge at de får tid til å *”puste ut”*, få behandling hvis de behøver det og *”å få orden på livet sitt”*, som enkelte sier. Samtidig som deltakerne skal gis tid, ligger det også en underforstått forventning om fremgang. I de fleste tilfeller stilles det

større krav etter hvert som tiden går. Logikken er at det fra NAV og arbeidsmarkedsbedriftens side forventes en gradvis økning når det gjelder oppmøte, motivasjon og arbeidsoppgaver. En veileder sier:

”Her skal vi bruke den tiden vi trenger, så lenge vi ser at det er en progresjon.”

Det ligger altså en forventning om progresjon, at deltakerne gradvis skal kunne delta flere timer og utføre flere arbeidsoppgaver. Her ligger det også en forventning om at deltakerne selv skal ønske å bli bedre og klare mer, de skal motiveres og ”ansvarliggjøres”. Veilederne er likevel klar over at det ofte kan være vanskelig å øke kravene, og at de ikke uten videre kan forvente gradvis bedring hos alle. Veilederne understreker at de må ta høyde for at deltakerne kan ha dårlige dager, og at deltakere med psykiske helseproblemer kan ha dårlige perioder.

Vi har sett at flere av deltakerne takler større krav etter en tid, deltar flere timer per dag og utfører mer produksjonsrettede oppgaver. Forventningene om gradvis forbedring viser seg likevel i praksis å være vanskelig å innfri for flere av deltakerne. Veilederne peker i intervjuene på at dersom en over tid ser at deltakerens situasjon ikke blir bedre, eller eventuelt forverres, må det vurderes hvorvidt deltakerne har utbytte av å være med og at de eventuelt skrives ut. Det blir gitt uttrykk for at deltakelse da kan oppleves som et negativt press fordi deltakerne ikke klarer å oppfylle kravene til progresjon. Likevel har vi sett at det i mange tilfeller skal svært mye til før arbeidsmarkedsbedriften eller NAV går inn for at en deltaker skal slutte før perioden på ett år er over.

Veilederne vi har intervjuet understreker at det kan være vanskelig å finne den riktige balansegangen mellom krav og fleksibilitet for den enkelte. Et spørsmål her er hvor arbeidsrettet disse ordningene skal være og hvor mye fravær en skal godta før deltakerne skrives ut. Blant veilederne finnes det også en erkjennelse av at NAV i noen tilfeller stiller for små krav til de personene som innvilges deltakelse i KVP og VVV. Det understrekes at kravene må være små i begynnelsen, samtidig som de ikke skal være for små, som en veileder sier: *”Vi skal på en måte ikke sy puter under armene på dem heller.”*

Enkelte veiledere mener det burde vært stilt større krav:

”Jeg synes jo at 10-14 ikke er noe. Det er ikke noe arbeidsliv som har slike åpningstider. Det skal jo føre til et eller annet. [...] Jeg føler at det blir litt for

puslete. Og kanskje litt sykeliggjøring av deltakerne.” (Leder, arbeidsmarkedsbedrift.)

Både veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene og ansatte i NAV gir uttrykk for at NAV ikke alltid er flink nok til å ”avslutte deltakere tidsnok” (som det kalles i NAVs terminologi) i tilfeller med stort fravær. Informantene mener dette blant annet skyldes mangel på kapasitet hos NAV, og at oppstarten av disse ordningene flere steder har pågått parallelt med etableringen av NAV-kontor. Det er også mye usikkerhet og til dels uenighet rundt hvor lenge deltakerne skal få lov til å være deltakere ved stort fravær, før man eventuelt beslutter seg for å stoppe tilbudet. Flere veiledere mener det er uheldig at de opptar en plass dersom den ikke blir brukt, og at NAV strekker seg for langt i flere tilfeller. De synes det kan gå for lang tid fra deltakerne begynner ”å ramle ut” og ha lite oppmøte til de skrives ut. I enkelte tilfeller refereres det til at deltakere har hatt flere måneder med svært lav oppmøte uten å miste plassen. Spesielt for gruppetilbudene kan dette være en utfordring, fordi stort fravær innebærer at gruppen kan bli liten. Enkelte av veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene mener dette er uheldig. En veileder forteller:

”Jeg synes NAV strekker seg utrolig langt, vanvittig langt. Nå har jeg to deltakere som jeg ser ekstremt lite. Begge har full plass men er her lite. Men NAV mener det er viktig, for vi har en god relasjon til personene. Det går nok mot en avslutning hvis det ikke blir en bedring, men de strekker seg langt, og kanskje særlig på KVP, for de har de uansett. Sånn sett er det bedre at de går her og får en avklaring, og får oppfølging, og vi får hjulpet dem med en del ting.”

Noen av veilederne argumenterer for at dersom en ikke ser fremgang bør andre instanser kobles inn. De refererer til at deltakerne bør være klare for å begynne å tenke jobb når de innvilges plass. Enkelte veiledere gir også uttrykk for at enkelte deltakere som har stort fravær, kanskje burde hatt et annet tilbud:

”Vi kunne ha folk som ikke dukket opp på månedsvis, mens NAV sa at vi må gi dem tid. Det er jo å drive gjøn med folk som ikke klarer å møte opp. Hvorfor skulle vi legge den byrden på skuldrene til folk? Kanskje de burde ha et annet tilbud.” (Avdelingsleder, arbeidsmarkedsbedrift.)

Samtidig som flere veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene og ansatte i NAV understreker betydningen av å gi deltakerne tid, peker de også på at enkelte deltakerne også kan bli værende for lenge når de etter deres vurdering er klare for å gå videre til et annet arbeidsmarkedstiltak eller ut i jobb.

I intervjuene med deltakerne, er hovedinntrykket at det har fungert bra med en gradvis økning av krav til oppgaver og arbeidstid. De opplever at de i stor grad får delta i beslutninger knyttet til hva de skal gjøre og hvor mye de skal delta. Informanter forteller her at de får den tiden de trenger for å komme seg og kan være hjemme hvis de har en dårlig dag. Enkelte deltakere klarer i perioder svært lite, og kan oppleve at selv små arbeidsoppgaver eller krav kan bli for store. Selv når det blir stilt små krav, kan det i noen situasjoner oppleves som for tøft. Deltakere med psykiske helseproblemer refererer for eksempel til at de opplever at det er utfordrende å skulle delta i et gruppetilbud, eller være med på aktiviteter eller arbeidsoppgaver som innebærer at de må være sammen med mange andre. Flere av deltakerne forteller at de opplever at det er aksept for at de ikke klarer så mye og at det også kan variere hvor mye de klarer. Samtidig referer også enkelte til at de er redde for å si fra om dette. En av informantene sier: *”Ingen av oss har lyst til å virke som noen som syter”*. Sett fra veiledernes ståsted, legges det vekt på at deltakerne klarer å innse og si fra om sine begrensninger. Enkelte deltakere forteller at de opplever at det stilles enten for store eller for små krav til dem. En deltaker, en kvinne i 40-årene, har diagnosen bipolar lidelse og har deltatt i VVV i nærmere to år da vi møtte henne. Hun forteller:

”Det skal lite til før jeg opplever press. Da må jeg neste konsentrere meg for å puste og ikke å gå ned i noe svart. Det har blitt tatt opp. I noen situasjoner har det ikke gått så bra.”

Hvilke situasjoner informanten refererer til ble ikke videre spesifisert i intervjuet. Vi har intervjuet deltakere som mener det har blitt stilt for beskjedne krav til dem og at det innimellom er for små og for få oppgaver, slik en forteller: *”Det er ikke så veldig mye å gjøre, men dagene går nå.”* Denne deltakeren legger likevel til at det alltid er noe å finne på, spesielt sosiale aktiviteter, noe han anser som den viktigste siden ved VVV.

Vi ser at det på denne måten er en innebygd og ikke-uttalt dobbelthet når det gjelder hva som forventes av deltakerne. På den ene siden blir de når de begynner fortalt at det skal stilles små krav til dem, det skal tas hensyn til hva de faktisk klarer å gjøre, og de skal få være med å bestemme hva de skal gjøre, vel og merke innenfor gitt rammer, som vi vil komme tilbake til i et senere kapittel. På den andre siden ligger det forventinger om gradvis fremgang – et implisitt krav til økt oppmøte, innsats og prestasjon, og gradvis økt deltakelse i mer produksjonsrettede aktiviteter. Manglende progresjon vil i ytterste konsekvens medføre at

deltakeren mister plassen. Hvordan disse forventningene kommer til uttrykk vil variere, blant annet ut fra hvordan NAV og veilederne fortolker, praktiserer og formidler formålet med KVP og VVV. Forventninger til fremgang og gradvis økte krav kan bidra til å motivere og ”bygge opp” deltakerne, men kan også, som vi har sett, gi nye nederlagsfølelser for dem som ikke klarer å innfri forventningene.

3.4 INKLUDERING ELLER MARGINALISERING?

Innledningsvis i kapitlet stilte vi spørsmål ved hvorvidt deltakelse i de ordningene vi drøfter her bidrar til inkludering og kvalifisering til ordinært arbeid for deltakerne – og alternativt, om disse ordningene kanskje også kan tenkes å bidra til ytterligere marginalisering. Hva skal til for at deltakerne skal bli kvalifisert for og klare for å delta i ordinært arbeidsliv? Er det arbeidstrening, utdanning og behandling? Eller vurderer veilederne muligheten for ordinært arbeid som så liten at det heller vil være aktuelt å søke uføretrygd? Hva som kan forstås som marginalisering og inkludering i denne sammenheng er heller ikke entydig gitt. I noen tilfeller kan eksempelvis en avklaring til uføretrygd fremstå som en vei til en bedre hverdag og økt sosial inkludering – i andre tilfeller kan en fast jobb fremstå som inngangsporten til inkludering og deltakelse. I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvilke forventninger deltakerne selv og veilederne har til det å delta i KVP eller VVV. Vi skal også se nærmere på hvordan disse løpene blir avsluttet og hva som skjer videre.

Marginalisering handler om at sosial ulikhet skapes eller reproduseres på måter som gjør at noen systematisk ikke deltar på sentrale samfunnsområder. For den enkelte har marginalisering også å gjøre med en følelse av å være utenfor (Heggen og Øia 2005). Deltakerne i disse ordningene er personer som i flere tilfeller har stått utenfor det ordinære arbeidsliv over mange år – en av de arenaer som anses som aller viktigst for økonomisk og sosial inkludering i samfunnet. Som vi tidligere har pekt på, har de aller fleste av de deltakerne vi har intervjuet som har deltatt i et gruppetilbud, uttrykt at de opplever dette som bra. De forteller om et sosialt fellesskap og rom for å gjøre det de selv ønsker. Over kanskje flere år har de vært del av og integrert i et fellesskap med andre deltakere. Etter at perioden er over, står plutselig en del av disse deltakerne uten dette fellesskapet. Ikke alle deltar på andre arenaer der de kan holde på med meningsfulle aktiviteter og være del av et fellesskap, som kan ivareta identiteten og sosial integrasjon. I tillegg har deltakerne i flere tilfeller blitt forespeilet eller fått forhåpninger om en fremtid i ordinært arbeid. Dette blir ikke virkeligheten for alle. Noen blir innvilget varig uføretrygdet, mens noen avsluttes til samme tilværelse som de var i da de startet.

Enkelte refererer til at de forventningene de hadde – en fast jobb – ikke ble innfridd. De har på en måte ”mislyktes” igjen.

Veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene peker på at målet i KVP- og VVV-plassene nettopp er avklaring i forhold til arbeid, utdanning eller uførestønad, slik en veileder for KVP forteller:

”De (NAV) sa at de skulle ha en avklaring på disse personene i forhold til om det er en arbeidsplass som er tingen, er det ei utdanning de skal ha eller er det ei avklaring i forhold til en trygdeordning. Det er de tre avklaringene de ønsker å sitte igjen med når deltakerne er ferdige i programmet.”

Samtidig blir det understreket at hovedmålet er å kvalifisere deltakerne for ordinært arbeid. Veilederne legger vekt på at de hele tiden skal ha fokus på dette. Enkelte mener at fokuset på arbeid i disse ordningene har blitt større den siste tiden, mens andre mener det motsatte, at en i dag har mer fokus på at deltakerne skal få holde på med meningsfulle aktiviteter og ha et sted å komme til. Diskusjonene rundt hvor arbeidsrettet disse ordningene skal og bør være, synes å være en sentral avveining i det attføringsarbeidet som gjøres, og kommer til uttrykk på ulike måter i intervjuene med NAV-ansatte og veilederne. En veileder i en arbeidsmarkedsbedrift gir uttrykk for dette på denne måten:

”Det er lite fokus på arbeidet, slik det var før. NAVs arbeid var jo veldig markedsorientert. Og der er vi litt spent – hva skal dette føre til, når du ikke stiller krav om at dette skal munne ut i et arbeid? (..) Avklaring, at du skal få det bra. Mindre fokus på jobben – der tror jeg NAV kommer til å møte seg sjøl i døra snart, for vi kan ikke bare leve av litt bedre livskvalitet.”

I de fleste tilfeller er deltakerne innvilget deltakelse i ett år, i en del tilfeller to år, og i enkelte tilfeller tre år. Det er få som slutter før etter ett år. Vi har sett at det kan skje dersom deltakere blir alvorlig syke og innlegges, dersom deltakere ikke ønsker å fortsette eller ved stort fravær. Før den enkelte deltakeren slutter skriver veilederen en sluttrapport til NAV om hva en mener vil være formålstjenelig for deltakeren og hvordan arbeidsevnen vurderes.¹⁸

Som vi tidligere har vært inne på, gir noen av deltakerne vi intervjuet uttrykk for at de opplevde at de ikke hadde et reelt valg når det gjaldt å gå inn i ordning med

¹⁸ Deltakerne skal godkjenne og skrive under på sluttrapporten. Vi har ikke hatt anledning til å se slike sluttrapperter.

KVP- eller VVV-plass. Til tross for det, refererer flere av dem at de har opplevd disse ordningene som meningsfulle. Mange har kommet med utsagn som: *”Det har vært veldig fint å være her”* og *”Det er kjempebra, jeg trives veldig bra. Miljøet er veldig fint.”* Et flertall av dem vi har intervjuet legger vekt på at det også i forhold til egen helse har betydd mye å delta. Flere av de deltakerne vi har møtt som er rekruttert inn på bakgrunn av psykiske helseproblemer refererer til at de er blitt bedre som følge av det tilbudet de har vært med i. De mener dette blant annet skyldes det sosiale fellesskapet i gruppen, oppfølgingen fra veilederen, lite arbeidspress og krav.

Dersom KVP og VVV virker etter intensjonen skal deltakerne være ”avklart” og gå over i et arbeidsmarkedstiltak, ut i ordinært eller tilrettelagt arbeid eller få innvilget uførestønad etter at den innvilgede perioden er over. Det finnes i dag ingen samlet oversikt over hva de som har deltatt i KVP og VVV gjør i etterkant. Det varierer også i hvilken grad veilederne og NAV har oversikt over hvordan det hadde gått med de som har sluttet i KVP eller VVV. Enkelte steder er det svært få som har sluttet fordi disse ordningene forholdsvis nylig er startet opp og deltakerne er relativt lenge inne i disse ordningene. Ut fra hva veilederne og ansatte i NAV forteller og hva vi har sett og hørt i møte med deltakerne, går noen over i arbeidsmarkedstiltak, noen går ut i ordinært arbeid, andre begynner på utdanning, noen blir uføretrygdet og noen går ut til ”ingenting” eller tilbake til sosialstønad.

Flere av deltakerne refererer til at de opplevde å bli forespeilet at ved å delta kunne de kvalifiseres for ordinært arbeid. I realiteten ser det imidlertid ut til at deltakerne i de arbeidsmarkedsbedriftene vi har besøkt vel så ofte avklares til uføretrygd eller arbeidsmarkedstiltak – en fortsatt tilværelse i en gråsoner hvor de er utestengt fra full deltakelse i arbeidslivet. Samtidig som det legges vekt på at målet med ordningene først og fremst er å kvalifisere deltakerne for arbeid, er det også en erkjennelse blant veilederne og NAV at dette sannsynligvis er et lite realistisk mål for flere av deltakerne. En KVP-veileder sier:

”Vår erfaring er jo at mange av de som er her vil nok aldri ha en sjanse i et ordinært arbeidsliv, helt klart. Ikke for å ha fordommer.”

Informanten utdyper dette med at det er et uklart skille mellom aktivitet og arbeid. Tiltaket innebærer i praksis en måte å lete etter personens ressurser. Målsettingen med disse ordningene skal likevel ikke være uføretrygd, til tross for at det kan bli utfallet for en del av deltakerne. Ansatt i NAV refererer til deltakelse

i KVP og VVV som *"en reell utprøving"*. Dette uttypes med at deltakelse i KVP og VVV skal handle om arbeid, og at målet er å finne frem til en konkret og reell arbeidssituasjon som passer for den enkelte deltaker. Samtidig ligger det en viss spenning i dette, uttrykt som balansen mellom *"arbeid"* og *"aktivitet"*. Informantene refererer i noen tilfeller til at *"alle deltakerne skal i aktivitet"* – de skal ikke være *"passive"*. En veileder i en arbeidsmarkedsbedrift uttrykker det på denne måten:

"En del av de her kommer kanskje aldri i jobb, men kanskje kan målet være at de skal kunne være i en VTA-arbeidsplass. At de har noe fornuftig å gå til."

I praksis ser det ut til at *"aktivitet"* i denne sammenhengen betyr tilrettelagt arbeid eller arbeidsmarkedtiltak. Deltakerne som ikke går over i et arbeidsforhold eller et annet tiltak ser ut til å ende opp i passivitet, uten å ha noe å gjøre eller ha noe annet å gå til. Dette kommer vi tilbake til siden.

Vi har også sett at deltakerne selv er til dels ambivalente på hva de ønsker eller å få ut av sin egen deltakelse i tiltaket. Flere informanter forteller om at de har en drøm om en gang å komme i ordinært arbeid, samtidig som de også refererer til at de tror det vil bli vanskelig. I et av intervjuene kom informantene inn på planene videre. Hun sier hun har et håp om å klare å jobbe igjen. Hun er i 40-årene og har mange ufaglærte jobber bak seg. Informanten har vært i attføring før hun kom inn i VVV. Hun sier:

"Jeg har jo det håpet hele tiden, men sånn som det er nå, så vet jeg ikke hvordan det skulle kunne gå. De to årene jeg jobbet på [arbeidsmarkedsbedriften], så var det jo bare to dager i uka. Og jeg var ferdig klokka 12, men da var det å dra hjem og sette seg i en stol og sove. Jeg klarte ikke å komme meg ut mer den dagen og orket ikke å gjøre noen ting."

Informanten har i flere år hatt problemer med sosial angst. Flere deltakere vi intervjuet gir uttrykk for, i likhet med henne, at veien frem til ordinært arbeid virker lang. Det er likevel svært få deltakere som sier de ønsker å bli uføretrygdet. Noen ønsker arbeidsavklaringspenger (AAP) eller andre former for midlertidige ordninger, fordi de mener at de trenger mer tid før de er klare for å jobbe igjen:

"Jeg kunne godt ha tenkt med et eller to år med tidsbegrenset uførepensjon. Prøve å bygge meg opp, og så ta det derfra. Jeg vil jo gjerne i jobb, ha noe jeg kan mestre, men jeg føler at jeg må bli friskere først. At jeg kan få et eller to år på å komme

meg. For nå har det vært sånne krav og krav og krav. Gjør ditt og datt hele tiden. Jeg får aldri bygd meg opp, føler jeg.” (Kvinnelig VVV-deltaker i 40-årene.)

Informanten refererer til de kravene som NAV stiller til aktivitet og deltakelse som utmattende. Mens det for de fleste er dårlig helse, enten psykisk eller somatisk, som gjør det vanskelig å komme tilbake i arbeid, opplever også enkelte deltakere mer praktiske hindringer. For en av VVV-deltakerne vi intervjuet består problemet hennes i at hun har alvorlig sosial angst. Hennes mål da vi møtte henne var å bli mer sosial og trene seg opp til å kunne omgås andre mennesker. Hun sier hun har planer om å begynne i arbeidspraksis en dag i uka, mest for å treffe flere folk. Hun synes det virker spennende og har foreslått det selv. Veilederen har hjulpet henne med å få til en avtale på en arbeidsplass, og hun opplever ikke at NAV eller veilederen presser henne til dette.

Veien frem mot ordinært arbeid synes å være svært ulik for deltakerne. Mens noen er veldig opptatt av å få arbeidstrening, er andre mer interessert i hobbyaktiviteter og er for øyeblikket ikke så fokusert på hva de skal gjøre i fremtiden. Enkelte uttrykker at de vil helst ikke være med å produsere produkter som skal selges. De opplever forventninger om kvalitet og tidspress som ubehagelig, som en deltaker sier:

”Noe som ikke er så veldig basert på produksjon for salg, for det er ikke noe jeg synes så veldig mye om.”

De fleste av de deltakerne som vi har intervjuet, uttrykker et ønske om å komme i arbeid – eller tilbake i arbeid. Tidsperspektivet informantene har på dette varierer likevel mye. En viktig motivasjon informantene trekker frem er at de ønsker å slippe å leve på trygd. Syv av deltakerne vi intervjuet var tydelige på at de så for seg å komme inn eller tilbake i ordinært arbeid, enten i løpet av forholdsvis kort tid eller etter en tid som deltaker. Noen av informantene har også planer om videre utdanning. En VVV-deltaker, en kvinne i 30-årene, uttrykker det på denne måten:

”Målet mitt er selvfølgelig at jeg skal ut i jobb, i ordentlig jobb, men jeg tror nok det kan være lurt med en utplassering først, at jeg starter forsiktig.”

Kvinnen forteller at hun har mislyktes flere ganger i arbeidslivet tidligere og er ”redd for å gå på tryne en gang til”, som hun sier. Hun understreker at hun må være sikker på at hun kan klare å stå i jobb før hun prøver igjen. Flere ga også uttrykk for at de ønsker å arbeide, men sier at de innser at de sannsynligvis ikke vil

klare å jobbe full tid. Flere av veilederne er tydelige på at det er viktig at de ikke slipper deltakerne for raskt ut i ordinært arbeid. De viser til at for store krav kan føre til at deltakerne slutter, noe som vil bli et nytt nederlag for dem. De har med andre ord en forestilling om at det er viktig å skåne deltakerne og heller la dem bli gående i en ordning hvor det blir tatt mer hensyn og ikke stilt like store krav:

”Vi må være veldig forsiktig med hvorvidt vi skal kjøre henne ut i ordinært arbeidsliv for å prøve ut dette, eller at vi må vurdere veldig om vi må ha en periode til inne.”
(Veileder i KVP.)

Ved å skjerme deltakerne i egne gruppetilbud lokalisert et stykke unna hovedbedriften og ved å vente lengst mulig fra å la deltakerne prøve seg i arbeidspraksis bidrar en også til en ytterligere avstand til å ta del i produksjon og arbeidsoppgaver – ikke bare fysisk, men også psykisk. Deltakerne er ikke med i arbeidstrening med den begrunnelse av at det er til det beste for dem selv, enten de er enige i denne forståelsen eller ikke. Ikke alle deltakerne vi har snakket med har opplevd at deres forventninger til disse ordningene ble innfridd. Enkelte av informantene gir også uttrykk for at de føler seg lurt. En kvinnelig VVV-deltaker som mener NAV hadde lovet henne at hun skulle få komme i arbeidspraksis forteller:

”Jeg synes jo de gir oss altfor store forventninger, forhåpninger. De lovet oss jo praksisplass. Jeg vet mange som ikke fikk, og mange fikk de praksisplassene de ikke ville ha. (...) Jeg trodde jo jeg skulle ut i praksis, men det fikk jeg ikke sjansen til.”

Enkelte av deltakerne vi intervjuet gir uttrykk for at de mener også at det fra NAVs og arbeidsmarkedsbedriftens side ble gitt inntrykk av at deltakelsen skulle kvalifisere og gjøre dem i stand til å komme ut i ordinært arbeid, noe de ikke opplevde. Noen av de mannlige deltakerne pekte blant annet på at det ble lagt stor vekt på husflidsaktiviteter og håndarbeid. Flere veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene refererer til at de veileder deltakerne med hensyn til å legge realistiske planer. Noen referer til dette som at de ”har vært nødt til å realitetsorientere deltakerne”. I dette ligger det en forståelse av at deltakerne ikke helt forstår sine utfordringer og arbeidsevne, og at NAV og veilederne sitter på den riktige forståelse. NAV og veilederne har på den annen side en relativt stor grad av definisjonsmakt til å beskrive hva som er realiteten når det gjelder deltakernes utfordringer og muligheter i forhold til arbeid. Deltakere kan ha forventninger og forhåpninger som veilederne mener ikke er mulig å innfri.

"En del folk må realitetsorienteres i forhold til egne begrensninger.(...) Det er kjempetøft. Vi er jo heller ikke samtalerapeuter, så det er jo det å ta opp ting på en skånsom måte når det passer, og mye av jobben vår handler jo om at folk skal se sine egne ressurser og begrensninger og ta tak i utfordringene sine." (Avdelingsleder i arbeidsmarkedsbedrift.)

Deltakerne stiller i liten grad spørsmål ved veiledernes vurderinger:

"Det var jo egentlig en del av VVV, at man kan utplasseres et sted. Men det ble tidlig klart for både (veilederen) og meg at det var ikke noen vits i å prøve det. (...) Så derfor har vi tatt det litt lettvent, for å si det sånn (...) Meningen med VVV er vel at man skal prøve seg ute i arbeidslivet. Det som var rett for meg fant vi ut var dette."

Informanten som sier dette er deltaker i VVV og er inne i sitt andre år. Hun har hatt samtaler med veilederen noen ganger i uka, og har innimellom gått turer sammen med veilederen. Veilederne peker på at enkelte deltakere har en tendens til ensidig å legge skylden på andre for at de ikke har lyktes i arbeidslivet:

"Dette med realitetsorientering... hvis de har hatt 25 arbeidsforhold de siste 5 årene, på månedsbasis. Da er det ikke bare arbeidsgiver sin feil. Av og til må man bruke lang tid for å komme i posisjon for å kunne snakke om sånne ting. Så tidsaspektet er jo og veldig viktig i disse tiltakene."

I enkelte tilfeller opplever veilederne at NAV søker inn deltakere som de mener nesten er klare for ordinært arbeid, men der veilederne mener det er lang vei frem til arbeidslivet. Flere veiledere forteller også at enkelte deltakere tror de er klar for ordinært arbeid etter kort tid, noe som etter veiledernes oppfatning kan være altfor tidlig. De forsøker å ta det litt rolig. De er redd for at hvis de går for fort fram er sjansen stor for at deltakerne vil mislykkes igjen. De understreker at det er viktig at de forsøker å hindre at deltakerne får nye opplevelser av nederlag ved at de eventuelt "holdes igjen" til de er blitt sterkere. Deltakerne må ofte "bevise" at de er klare for arbeidspraksis, ved at de over en tid har taklet større arbeidstid og utført flere og mer arbeidsrettede oppgaver.

Vi har også hørt veiledere og ansatte i NAV referere til deltakere i KVP og VVV som har vært inne på en KVP- eller VVV-plass og som ikke har vært i arbeid på mange år, men som har gått over i et fast ansettelsesforhold i etterkant. Dette synes imidlertid å være unntakene. En veileder mener at de som kommer seg ut i jobb er de som har ressurser intellektuelt og som gjerne har vært litt i jobb tidligere.

Seks av de yngre deltakerne vi intervjuet, refererer til at de har planer om å begynne på skole etter at deres periode er over. En av VVV-deltakerne hadde avsluttet og var begynt på videregående utdanning. Hun opplever selv at det går veldig bra og legger vekt på at deltakelsen i VVV ga henne tid og mulighet til å bygge seg opp psykisk. Mens noen av deltakerne gjerne vil ut i arbeidspraksis så snart som mulig (og i flere tilfeller før veilederne mener de er klar for det), er andre redde og vil gjerne bli værende i disse ordningene lengst mulig fordi de har mislyktes mange ganger og har et dårlig selvbilde knyttet til å stå i et ansettelsesforhold over tid.

KVP og VVV er arbeidsrettede ordninger og må ses i sammenheng med den norske arbeidsmarkedspolitikken for øvrig. Begge ordningene er rettet mot personer med relativt store utfordringer, og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene refererer man i flere tilfeller at videre deltakelse i andre arbeidsmarkedstiltak kan være det mest aktuelt for en del av deltakerne. For enkelte kan veien dit være lang, i følge ansatte i NAV. En av informantene, en ansatt i NAV med lang fartstid i tidligere Aetat, forklarer disse vurderingene slik:

”Det har vi jo sagt, at de som starter i VVV, de skal ikke havne tilbake i passivitet hvis de ikke ønsker det. Hvis de ønsker å bli uføretrygdet er det greit, da skal de få lov til det. Men de som enda ønsker å være i aktivitet dem skal ikke avsluttes etter VVV og gå tilbake til det samme stadiet der dem var før. Vi skal følge dem opp, sånn at de kommer inn i en tiltakskjeding. Det er jeg opptatt av. At de får god kontakt med ny saksbehandler som kan følge dem opp.”

Som sitatet over viser, gir NAV-ansatte og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene klart uttrykk for at uføretrygd kan være riktig for noen av deltakerne. De peker samtidig på at det er viktig at deltakerne kan stå i disse ordningene over en viss tid, slik at veilederne får den tid de behøver for å vurdere og avklare om han eller hun er ”skikket for ordinært arbeid eller ikke” i forhold til helsesituasjon, som en veileder uttrykker. I dette ligger det også at deltakerne over tid skal utvikle en bedre selvinnsikt i hva de kan klare og hva de selv ønsker å gjøre. Det blir også lagt vekt på viktigheten av å få en avklaring, og få mennesker som lever på sosialstønad over på trygd dersom de kan ha krav på det. I følge veilederne er det ikke alle som tør å ta utredninger, gå til lege og søke om uføretrygd. Det er noe de kan hjelpe til med. I veiledernes avklaring ligger det altså en vurdering av arbeidsevne og ”skikkethet” i forhold til arbeid. Hinderet for å klare ordinært arbeid plasseres først og fremst hos den enkelte, ikke hos arbeidsgiver, slik dette utsagnet fra en veileder illustrerer:

”Når jeg sier at hun ikke er skikket til å være i et ordinært arbeid, så er hun ikke det. Hverdagen hennes er så brokete – for å bruke et ufaglig uttrykk. Hun vil ikke klare å følge strukturene og forpliktelsene hun har overfor en arbeidsgiver.”

For enkelte deltakere vil altså uførepensjon være en sannsynlig utgang etter å ha deltatt i ett, to eller kanskje tre år. I noen tilfeller vil det også være en betydelig, personlig opplevelse av tap knyttet til dette. Mye av vokabularet knyttet til deltakelsen i disse ordningene er koblet til deltakelse i arbeidslivet, og mange av de deltakerne vi har intervjuet gir på ulike måter uttrykk for at de har gjort sterke emosjonelle investeringer knyttet til å komme i jobb. Enkelte av informantene gir også uttrykk for at ”avklaring mot uførepensjon” fremstår som en lettelse, fordi det peker mot en slutt på de mange nederlag og tap det ene arbeidsmarkeds-tiltaket etter det andre har gitt dem. Det synes derfor som om den logikken vi i andre sammenhenger har omtalt som ”runddans i tiltak” også er til stede i disse ordningene (Ringdal 1988; Anvik og Olsen 2004; Olsen 2006), og at dette i praksis bare innebærer nok en runde for en del av deltakerne – altså at et arbeidsmarkeds-tiltak bare avsløses av et nytt, slik at personen verken får en fast arbeidskontrakt eller blir selvforsørgende. Det spesielt uheldige med dette er at det bidrar til en kronisk form for ledighet for den enkelte, og det vi har kalt ”forlenget avhengighet” (Anvik og Olsen, op.cit).

Svært få av deltakerne vi har intervjuet gir uttrykk for at de ønsker å bli uføretrygdet. En deltaker vi har intervjuet har fått innvilget varig uføretrygd. Tre av deltakerne vi intervjuet var i slutten av sin periode som deltakere, og det var bestemt at det skal søkes om uførestønad. Noen av dem har selv ønsket dette, mens andre har mer ambivalente følelser knyttet til beslutningen om å søke varig uførestønad. En kvinnelig deltaker tidlig i 40-årene som nylig har sluttet i VVV og forteller at hun har fått innvilget uførepensjon, sier at hun er usikker på om det var riktig. Hun forteller at hun er klar over sine utfordringer og forteller at hun har prøvd forskjellige tiltak og har vært mye psykisk syk. Samtidig mener hun at hun kunne ha klart å gjøre noe:

”Jeg føler at med en gang det skulle søkes om uføretrygd, så var dem ferdig med meg. (...) Jeg har sånn lyst til å ha noe å gjøre. Jeg har så mye energi. (...) Jeg har lyst til å ha noe å gjøre. Jeg har noe å bidra med, for å si det sånn. (...) Jeg synes at de skulle ha gjort noe mer før de avsluttet meg.”

Det eneste tilbudet hun får på dagtid etter at VVV er slutt, er dagaktivitet i et psykiatrisk dagsenter. Kvinnen sier hun synes det er greit, men forteller at hun gjerne vil gjøre noe annet også. Hun står på venteliste til et arbeidsmarkeds-tiltak

som hun forteller at hun ble forespeilet da hun sluttet i VVV. Det fikk hun likevel ikke, og det kan ta mange måneder før hun får plass. Hun forteller at hun føler seg lurt av NAV og veilederen ved arbeidsmarkedsbedriften. I følge kvinnen var det arbeidsmarkedsbedriften som foreslo at hun skulle søke om uføretrygd på grunn av de psykiske og somatiske plagene hun har. Hun opplevde ikke at hun var godt nok involvert i denne prosessen og uttrykte at *”ting skjedd litt over hodet på meg”*, som hun sier. Også flere av de andre deltakerne som skal søkes om uførestønad uttrykker en ambivalens knyttet til en beslutning om uføretrygding. Flere forteller at det ikke er lett å forsone seg med at de ikke vil klare å komme tilbake til ordinært arbeid og det å skulle leve resten av livet på lav inntekt. Enkelte synes også det er vanskelig å forklare for venner og familie. En annen kvinnelig VVV-deltaker tidlig i 40-årene vurderer uføretrygd som siste utvei, etter å ha forsøkt i flere ulike typer tiltak tidligere:

”Det er vel snakk om å søke uføre. Jeg holder på å forsone meg med det.(...) Fysisk feiler det meg ingenting, men jeg fungerer ikke stabilt i noe arbeid. (...) Nå er det sånn at jeg skjønner at det tar meg dit jeg vil... Jeg er ikke i stand til å ha et stabilt arbeid for å leve. Det er redningen. Kan få holde på med ting jeg er skapt for, men det er ikke noe jeg kan leve av, men det gjør meg godt.”

Mangel på aktivitetstilbud til personer som blir uføretrygdet synes å være en stor utfordring. De deltakerne som vurderer å søke om uføretrygd gir uttrykk for at de er bekymret for å ikke ha noe å gjøre hvis de får innvilget søknaden. De frykter at de blir overlatt til seg selv og ”gitt opp” av NAV dersom de blir innvilget en varig uførestønad, slik en deltaker sier:

”Det er veldig frustrerende. Jeg skjønner jo at det kan være greit for meg å ha varig uføretrygd. Du har jo flere rettigheter selvfølgelig, men på den andre siden så er jeg litt misfornøyd, for jeg føler at de bare driter i deg når du har fått varig uføretrygd.”

Også blant de veilederne vi har intervjuet vurderer man dette som problematisk:

”Vi har folk som har fått uførepensjon som har hatt et veldig funksjonsløft mens de har vært her. Ikke i forhold til arbeid, men sosialt, det å fungere i forhold til folk, og oppmøte. De kunne vært i VTA. Noen har ikke villet, og noen har ikke fått plass. De har fått et stort løft her og så når vi møter dem igjen så sitter de på hybelen og drikker. Det er forferdelig trist å se, den passiviseringen. Særlig når man så hvor godt de trivdes sosialt her – det å ha noe å gå til, ha tilhørighet. Så å bli uføretrygdet og så er det plutselig ikke noe innhold i hverdagen lengre. De har fått avklart økonomien, men ikke resten.”

Ansatte i NAV peker på at de forsøker å motivere deltakerne til å arbeide noe selv om de blir uføretrygdet. En av de deltakerne vi har intervjuet er inne på en KVP-plass i en arbeidsmarkedsbedrift og forteller at det er plan om å søke uføretrygd for ham. Da vi møtte ham, var han fem dager i uken på arbeidsmarkedsbedriften. Han forklarer at han gjerne vil fortsette å jobbe fem dager, selv om han bare får betalt for to dager. Han ønsker egentlig ikke å bli uføretrygdet, forklarer han, men sier han gjør det på grunn av pengene og en tryggere økonomi. For han er det viktig å ha noe å gjøre slik at han ikke blir sittende hjemme. Det at en uføretrygd bringer med seg en viss økonomisk trygghet, er noe også flere trekker frem. Vi har også sett eksempler på at arbeidsmarkedsbedriften har "holdt på" deltakere i påvente av at uføresøknaden behandles, som en veileder sier:

"De kan få forlengelse i avvante av en søknad om uførepensjon, hvis vi tenker at det er hensiktsmessig at de er her til de har fått den avklaringen."

Flere av informantene gir uttrykk for at de ikke vil kunne klare en ordinær jobb i full tid. Noen av dem refererer til at AAP og arbeidsmarkedtiltak med mulighet for tid til å forberede seg og bygge seg opp kan være en løsning for dem. Vi har også eksempler på at deltakere går tilbake til ingenting, uten noe tilbud. Det kan for eksempel skyldes at deltakerne ikke fyller vilkårene for en uførepensjon, men ikke er i stand til – eller ikke ønsker – å arbeide. Noen av disse går over i andre ordninger, mens noen ikke får tilbud eller blir satt på en venteliste, ikke er motivert eller på grunn av helsemessige årsaker eller livssituasjon ikke ønsker noe annet. Så vidt vi vet, finnes det ingen oversikt over hvor mange som går ut av disse ordningene uten at det har skjedd en reell avklaring. En leder i en av arbeidsmarkedsbedriftene forklarer det slik at noen avsluttes til ingenting:

"Hvis de ikke skal ut i arbeid eller AMB så begynner vi å snakke om alternativer. Hva de selv mener, og det forbereder vi i ganske god tid. Vi prøver å finne alternativer sånn at vi ikke slipper dem til ingen ting. (...) Prøver å finne noen som kan støtte dem. Noe som er en kjempeutfordring, det er å forberede kommunen på at de skal ta over."

Det kan synes noe tilfeldig hvorvidt deltakerne blir fulgt opp videre i andre deler av de kommunale tjenestene eller andrelinjetjenestene, til tross for at det er kan dreie seg om personer med behov for videre oppfølging. Flere av deltakerne vi har intervjuet, som selv vurderer at de vil ha behov for videre oppfølging, uttrykker bekymring for fremtiden. De vet i mange tilfeller ikke hvem som skal hjelpe dem etter at deres periode er over, og kan oppleve å bli overlatt til seg selv. Enkelte

sier de mener det er feil at de ikke skal bli fulgt opp når de innvilges uførestønad. Mangel på videre oppfølging kan i verste fall medføre at det en har klart å bygge opp og få til i løpet av et eller to år i VVV eller KVP i løpet av kort tid kan rase sammen, nettopp fordi de ikke får videre oppfølging.

Datamaterialet fra studien, sett under ett, tyder på at en KVP- eller VVV-plass i en arbeidsmarkedsbedrift kan representere en viktig vei inn i eller tilbake til ordinært eller tilrettelagt arbeid for noen, mens for andre deltakere kan det se ut til at disse ordningene også bidrar til en forlengelse av en marginalisert tilværelse der barrierene i forhold til arbeidslivet heller synes å forlenges fremfor å reduseres. Dette ser ut til å henge sammen med hvem som ble prioritert til å få plass i disse ordningene. Når det refereres til at terskelen for å delta skal være lav, må det også forventes at ikke alle ender opp i fast, lønnet arbeid etter endt deltakelse. Det er derfor vanskelig å si at selve innholdet og organiseringen av innsatsen i arbeidsmarkedsbedriftene skulle være lagt opp annerledes.

3.5 SAMMENDRAG

Samlet sett kan KVP og VVV forstås som en betydelig innsats overfor noen av de samfunnsgrupper som i størst grad er i fare for sosial utstøting og marginalisering. Ordningene er henholdsvis rettet mot personer som i lengre tid har vært avhengig av sosialtrygd og personer med lettere og til dels mer alvorlige psykiske lidelser. Innsatsen er først og fremst rettet mot deltakelse i arbeidslivet og grunnleggende sikring av materielle kår, men kan også forstås som å ha ambisjoner knyttet til sosial inkludering på langt bredere basis enn dette.

”Tett oppfølging” og ”fleksibilitet” er sentrale stikkord knyttet til disse satsningene, slik de har blitt iverksatt av de lokale NAV-kontorene og arbeidsmarkedsbedriftene vi har besøkt rundt om i Nordland. Den tilnæringsmåten man i stor grad har lagt seg på i Nordland, har vært å organisere VVV gjennom gruppevis tilbud i arbeidsmarkedsbedrifter. Også en del av KVP-deltakerne er inne i såkalte KVP-plasser i arbeidsmarkedsbedriftene. Tilbudet til disse gruppene har vært bygd opp på tilsvarende måte som tiltaket arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS), som innebærer en stor fleksibilitet når det gjelder å ta i bruk de forskjellige arbeidsmarkedstiltakene og delta i de typer av produksjon de ulike arbeidsmarkedsbedrifter har til rådighet. Gjennom intervjuene med veiledere og deltakere har vi studert hvordan iverksettingen av disse ordningene vurderes og erfares av de involverte. Tett oppfølging og fleksibilitet har gitt veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene et relativt stort mulighetsrom til å utøve et faglig

skjønn, og en mulighet til å legge opp et langt bredere spekter av aktiviteter og innhold i hverdagen enn hva som tradisjonelt har vært vanlig i de tilbudene arbeidsmarkedsbedriftene har hatt til rådighet. Det handler blant annet om oppmøtetider, valg av former for opptrening/produksjon og aksept for svingninger i helsetilstand og motivasjon. Det innebærer et større spillerom for å legge opp og gjøre avtaler knyttet til den enkeltes situasjon og ønsker. Holdt opp mot denne vektleggingen av fleksible tilpasninger ser vi likevel uttrykk for at noen av arbeidsmarkedsbedriftene legger opp mye av hverdagen knyttet til kursmoduler. I hvilken grad en utstrakt bruk av kursmoduler kan forstås som fleksibelt, er imidlertid noe usikkert.

Rommet for individuelle tilpasninger oppleves til dels som stort også blant deltakerne. Implisitt i dette ligger imidlertid også en viss fare for at veilederes involvering i den enkeltes situasjonen kan bli for tett og oppleves invaderende ved at veileder involverer seg i ting som oppleves som privat. På den annen side har vi også møtt en rekke uttrykk for at veilederens involvering erfares som at veileder bryr seg, viser omtanke og ønsker å hjelpe den enkelte. I materialet har vi eksempler på at deltaker og veileder lager spesielle avtaler seg imellom om hvilke spilleregler som skal gjelde når deltakeren har dårlige perioder – avtaler som kan gå langt inn i det som vanligvis forstås som privatsfæren.

KVP og VVV må ses i sammenheng med arbeidslinja i norsk sosialpolitikk. Vi har sett at et viktig aspekt ved disse satsningene er den måten deltakelse i lønnsarbeid forstås i hverdagen på de ulike arbeidsstedene. Retorikken i arbeidslinja er en sentral del av det som foregår her, fordi den begrunner og legitimerer bruken av ressurser på deltakerne – samtidig som den også legger opp til å overføre en bestemt forståelsesmåte og arbeidsetikk til deltakerne. Eksempler på dette er fokuset på oppmøtetider, progresjon, holdninger, m.v.

Introduksjonen av KVP og VVV i Nordland har skjedd i det samme tidsrommet som kommunene har etablert NAV-kontor (KVP følger nettopp som en del av denne etableringen.) Dette har i praksis betydd relativt store organisatoriske endringer for de ansatte i disse tjenestene. I intervjuene med ansatte i disse tjenestene blir det tydelig at man flere steder hadde det relativt klart for seg hvilke personer som skulle sluses inn i disse ordningene (*“vi visste i utgangspunktet hvem vi ville ha inn”*). I en viss forstand kan bruken av KVP og VVV i denne første fasen forstås som løsninger på jakt etter passende lokale problemer

å løse. Hva som er situasjonen, og hva som forstås som utfordringer, varierer lokalt mellom kommuner og fylker. VVV og KVP ser ut til å gi de lokale NAV-kontorene et relativt stort spillerom til å definere situasjonen i sitt område og gjøre prioriteringer av innsatsen ut fra dette.

4. SKREDDERSØM OG BRUKERMEDVIRKNING

To begreper – ”skreddersøm” og ”brukermedvirkning” – står særlig sentralt i den måten KVP og VVV presenteres og omtales. I intervjuene så vi også at disse begrepene ble brukt med noe ulikt meningsinnhold av aktørene i NAV og arbeidsmarkedsbedriftene. Vi har sett det som særlig interessant å se nærmere på innholdet i begrepene og hva de innebærer i praksis. Hvordan skal vi forstå disse begrepene? Hvilke holdninger og verdier reflekteres i bruken av dem? Og hvilke virkning får de i praksis i utformingen av det konkrete innholdet i de to ordningene?

Mens skreddersøm synes å vise til tilpasning av tjenester til den enkelte brukers behov, synes brukermedvirkning å vise til brukerens medinnflytelse i de beslutninger som tas. På denne måten er de to begrepene beslektet ved at individuelle tilpasninger vanskelig lar seg gjøre uten at man forutsetter en viss grad av deltakers innflytelse på det konkrete innholdet i det tilbudet eller den tjenesten hun eller han mottar. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på bruken og implikasjonene av disse begrepene.

Vi skal her argumentere for at begrepene må forstås som del av den organisasjonsmessige sammenhengen de inngår i ved det lokale NAV-kontoret og arbeidsmarkedsbedriftene lokalt. Organisasjoner kan forstås som sosiale systemer som er etablert for å realisere bestemte oppgaver og mål (Bukve 2009). Organisasjoner innebærer en eller annen form for samhandling mellom medlemmer av organisasjonen for å nå disse målene. I komplekse organisasjoner – slik NAV og arbeidsmarkedsbedrifter er – kan det i mange tilfeller være snakk om flere sprikende og til dels internt motsetningsfylte mål (Røvik 1998). Organisasjoner er avgrenset fra sine omgivelser gjennom medlemmenes tilhørighet til organisasjonen, eksempelvis gjennom lønns- og tilsetningsforhold, men også gjennom kognitive og normative sider ved organisasjonen (følelse av tilhørighet, felles verdigrunnlag) (ibid). Gjennom å forstå hvordan mening tilskrives begrepene brukermedvirkning og skreddersøm, i den organisatoriske konteksten de springer ut av, vil det være mulig å si noe om hvordan de får praktiske konsekvenser.

Grunnleggende sett kan begrepene skreddersøm og brukermedvirkning forstås som viktige styringssignaler innad i NAV, for å formidle til ansatte på de lokale NAV-kontorene hvordan de ulike ordningene skal innrettes overfor den enkelte

deltaker. Begrepene bærer i seg små fortellinger som formidler verdier knyttet til hva KVP og VVV skal være. I dette kapitlet vil vi drøfte hvordan de to begrepene omsettes fra ord til praktisk handling. Vi skal ta utgangspunkt i datamaterialet fra casestudiene for deretter å vende blikket mot hvilke konsekvenser disse begrepene får i praksis, i de prioriteringene som skjer i hverdagen i arbeidsmarkedsbedriftene. Videre vil vi diskutere hvilke muligheter deltakerne uttrykker at de opplever å ha i forhold til å influere på utformingen og innholdet i disse ordningene.

4.1 ORGANISASJONER – VERKTØY OG SYMBOLER

Vi skal ta som et utgangspunkt at begrepene tilskrives mening gjennom den organisatoriske konteksten de brukes innenfor. Vi skal derfor starte ut med å kort se nærmere på hva slags organisasjoner det er snakk om her. Vi skal her skille mellom to grunnleggende forskjellige måter å forstå organisasjoner på, henholdsvis som a) verktøy for å løse bestemte oppgaver, og som b) symboler som virker gjennom sin legitimitet og oppslutning (Røvik 1998).

De lokale NAV-kontorene er organisasjoner som er satt til å løse bestemte oppgaver. Mandatet er blant annet nedfelt i en rekke lover og forskrifter, og organisasjonen får sine styringssignaler blant annet gjennom direktiver og gjennom fordeling av midler fra NAV på fylkesnivå og via fylkesmannsembetene. Som organisasjon må NAV-kontorene forstås i lys av omfattende organisatoriske og ideologiske endringer de har vært gjennom i de senere årene. Det mest konkrete uttrykk for dette er NAV-reformen som har brakt sammen fagfolk fra ulike profesjoner, og med erfaring fra ulike arbeidsfelt, inn i en og samme organisasjon. Men også i tiden før reformen har man mange steder hatt sammenslåinger og oppsplittinger i takt med ulike behov og skiftene trender i organisasjonsoppskrifter (Røvik op.cit.). Dagens organisering av NAV er i stor grad bygd opp med bakgrunn i new public management-oppskrifter (NPM) (Christensen og Lægereid 2010). Nedfelt i disse organisatoriske endringene ligger en dreining knyttet til uttalte formål om økt effektivitet, økt brukervennlighet, økt individuell tilpasning og økt innflytelse fra brukere. Disse verdiene formidles og gjenfinnes i ulike versjoner ulike steder, som i stortingsmeldingene knyttet til reformen, på NAVs nettsider og brosjyrer, for å nevne noe. Begrepene brukermedvirkning og skreddersøm må også forstås i forhold til disse verdiene. Men også tidligere organisasjonsprinsipper som små enheter, større enheter, rendyrkede fagenheter, etc. vil de fleste steder henge igjen i organisasjonskartet og i de ansattes hoder. I praksis innebærer dette at administrasjonene preges av

en miks av ulike organisasjonsoppskrifter. I tråd med Christensen og Lægereid (ibid) kan vi forstå NAV som en hybridorganisasjon bestående av flere lag med omorganisering som setter sammen tidligere organisasjoner og profesjonsgrupper på nye måter, med felles oppgaver knyttet til arbeidsmarkedspolitik og velferdspolitik.

Også arbeidsmarkedsbedriftene kan forstås som en form for hybride organisasjoner; de forvalter et mandat i grenselandet mellom en privat og en offentlig eierskaps- og styringslogikk, og i grenselandet mellom saksbehandling, byråkrati og fleksibilitet. Bedriftene selger varer og tjenester i et ordinært marked, samtidig som de selger attføringstjenester til NAV. Arbeidsmarkedsbedriftene er satt til å løse sammensatte oppgaver der de både skal produsere varer og tjenester i et marked, arbeidsmarkedstrening og -opplæring til deltakere og samtidig produsere beslutninger og utredninger om den enkelte deltakers arbeidsevne og -muligheter. Arbeidsmarkedsbedriftene har gjennom sin kontrakt og jevnlig samarbeidsmøter med representanter for sitt lokale NAV-kontor også en funksjon som en forlenget del av det offentlige velferdsbyråkratiet på en (i alle fall tilsynelatende) ikke-byråkratisk måte. Formelt er det NAV som tar beslutninger om den enkelte deltakers videre forløp. I praksis er det likevel arbeidsmarkedsbedriften og den enkelte veileder som kjenner deltakerne best, og som vurderer og skriver innstillinger knyttet til den enkelte brukers situasjon og sjanser i arbeidsmarkedet og ulike støtteordninger. Disse vurderingene veier også tungt når det lokale NAV-kontoret tar sine beslutninger. Sammen med varer/tjenester og utredninger foregår det kontinuerlige forhandlinger knyttet til meningsarbeid i hverdagen på arbeidsmarkedsbedriftene. Veilederne snakker om dette som "holdningsendringer" eller "opplæring til å forstå arbeidslivet" eller tilsvarende. Det handler altså om å lære opp og formidle "riktige" holdninger og verdier til deltakerne. På denne måten har arbeidsmarkedsbedriftene også en disiplineringsfunksjon overfor deltakerne – det handler om å forvalte og formidle den arbeidsetikken som er nedfelt i arbeidslinjas vektlegging av arbeidet som et gode og middel til økonomisk selvstendighet. Som vi skal utdype nedenfor kan bruken av begrepene skreddersøm og brukermedvirkning forstås i lys av den oppdragelsesfunksjonen arbeidsmarkedsbedriftene er tillagt.

4.2 SKREDDERSØM – INDIVIDUELL TILPASNING

Det er en stor faglig og ressursmessig utfordring å finne tiltak som er tilpasset den enkelte bruker. Relativt mange saksbehandlere mener at det er liten tilgang på relevante arbeidsoppgaver i forbindelse med arbeid for sosialhjelp. En forklaring på

dette er at målgruppen hvor arbeid for sosialhjelp vurderes anvendt i stor grad er avhengig av skreddersøm i tiltaksutforming. (St.meld. 9 2006-07, s 222.)

I tilknytning til VVV og KVP ser vi at det snakkes mye om "skreddersøm" i betydningen av at innholdet i disse ordningene skal tilpasses den enkelte ut fra de individuelle behovene og ønskene hun eller han har. Som metafor innebærer begrepet skreddersøm personlig tilpasning, i motsetning til "konfeksjon", eller "hyllevare" – altså ferdig standardvare. Det ble derfor interessant å undersøke hva dette innebærer i praksis, sett fra de ulike gruppene av aktører. Hva innebærer skreddersøm? I hvilken grad er det faktisk mulig å gi slik tilpasning innenfor de rammene NAV har? Hva er nytt ved dette? Er det bare ordet i seg selv – en form for legitimering, eller kan det forstås som uttrykk for noe unikt nytt?

4.2.1 Hvordan uttrykker NAV-ansatte skreddersøm?

"De kan være på hva som helst. Der kan vi også bruke hele spekteret vårt av arbeidsmarkedstiltak. (...) Det blir litt etter hva slags behov de har. (...) Planene deres skal være helt individuelle i forhold til deres ønsker og behov." (NAV-ansatt.)

Informanten i sitatet over gir uttrykk for det flere av de NAV-ansatte legger vekt på knyttet til skreddersøm – man kan velge å sette sammen ulike elementer fra forskjellige typer opplæring og arbeidsmarkedstiltak til "en pakke" som passer den enkelte deltaker. På denne måten synes det som at det er selve kombinasjonen av ulike arbeidsmarkedstjenester som begrepet viser til. Andre informanter hos NAV uttrykk tilsvarende forståelse da vi spurte om hva de mente med skreddersøm:

"Det kan du legge opp helt fritt."

"Det betyr at vi kan bruke alt mulig av tilbud for å følge opp disse personene."

"Hele spekteret av de virkemidlene som finnes innenfor NAV!"

De informantene vi har sitert her gir uttrykk for at skreddersøm innebærer at de i større grad får mulighet til å bruke skjønn. Enkelte av informantene fra NAV snakker om dette i termer av "en mulighet til å jobbe sosialfaglig". En av informantene uttrykker at "det er en drømmejobb for en sosialarbeider å få jobbe med KVP". Informantene blant NAV-ansatte gir uttrykk for at de mener de strekker seg langt for å imøtekomme deltakerne i VVV og KVP – og har større frihet til å bruke faglig skjønn i disse ordningene enn hva de har gjort i de tradisjonelle arbeidsmarkedstiltakene tidligere. De ansatte i NAV som vi har

intervjuet, understreker at når det gjelder VVV og KVP står de friere til å bruke og kombinere NAVs virkemidler.

Informantene fra NAV understreket at deltakelse både i KVP og VVV skal være et "samarbeidsprosjekt" mellom NAV og den enkelte deltaker. De legger vekt på at det tilbudet den enkelte deltaker får skal være skreddersydd ut fra hans eller hennes behov og ønsker, og der deltakerne skal ha stor innvirkning på hva innholdet til slutt blir. I tillegg til ulike former for arbeidstrening og aktiviteter kan deltakerne også holde på med for eksempel trening, ha hviletid, ordne seg bolig, gå til tannlege eller øve seg på å være ute blant folk på egen hånd. Informantene fra NAV la også vekt på at de er veldig fleksible i å bruke disse ordningene, og mener at deltakerne både får mulighet til å komme med ønsker og at det blir tatt hensyn til. To sitater fra NAV-ansatte uttrykker dette:

"Brukerne har jo stor innvirkning. Vi har jo mulighet til å ta med så mye forskjellig i programmet."

"Det er jo veldig styrt av det, at de får sine ønsker oppfylt, at vi i alle fall kan være med på det som går ut fra de rammene vi har. Vi prøver å nå så langt vi kan i forhold til de mulighetene vi har, til å nå deres ønsker og mål. Innenfor de rammene som er, altså."

Det siste sitatet viser til at skreddersøm, den individuelle tilretteleggingen, må skje innenfor de virkemidler som NAV disponerer. Disse virkemidlene er begrenset og bruken kan variere noe fra kommune til kommune. Hvert enkelt NAV-kontor har til enhver tid et viss repertoar av ulike arbeidsmarkedstjenester som de kan ta i bruk overfor den enkelte deltaker, ut fra ulike vurderinger av personens situasjon. NAV-kontoret gjør avtaler med en eller flere lokale arbeidsmarkedsbedrifter som kan tilby ulike arbeidsmarkedstjenester, attførings- og opptreningsopplegg. De større arbeidsmarkedsbedriftene har vanligvis et bredere spekter av slike tilbud enn de mindre aktørene.

Rammene setter blant annet begrensninger i forhold til hva NAV kan dekke av utgifter. Eksempelvis vil NAV vanligvis ikke dekke utgifter til utdanning som ikke skjer ved en offentlig skole, men noen steder ser vi at det gjøres unntak. I disse tilfellene ser vi at det fremheves som at man er "villig til å gå langt" i bruk av skreddersøm. Det varierer også hvordan de ansatte ved det enkelte NAV-kontoret tolker de nasjonale retningslinjene for bruken av virkemidlene i den enkelte situasjon. Mens man ved noen av NAV-kontorene velger å finansiere aktiviteter som er direkte knyttet til arbeidslivet, understreker man ved andre NAV-kontor at

man vil "tenke mer helhetlig" og gir for eksempel støtte til fritidsaktiviteter dersom man mener det er relevant for å gjøre en deltaker bedre i stand til å klare å fullføre et utdanningsløp eller stå i en jobb. I intervjuet med en av de ansatte ved et av NAV-kontorene vi besøkte illustrerer informanten dette slik:

"Hundedressurkurs kan for eksempel være et godt tiltak dersom det gjør at du kommer deg inn i et miljø og får et nettverk."

Samtidig understrekes det fra en av informanten at det skal ikke være for enkelte å få dekket kurs o.l. av NAV: *"Men vi skal ikke være en minibank. Det må henge litt i hop."* Hva deltakerne kan få dekket gjennom NAV mens de er i VVV eller KVP skal altså vurderes individuelt. Det er ingen automatikk i at deltakerne får det de ber om i et skreddersydd opplegg. Det er ikke bare regelverket hos NAV som kan begrense hva deltakerne kan delta i. Også de ansatte hos NAV legger vekt på bruk av skjønn i utformingen av det innholdet som gis til den enkelte deltaker. En av informantene i NAV uttrykker nettopp dette:

"De kan få prøve mange ting, men vi må og se hva arbeidslivet krever. Kan de nå opp til det som kreves? Vi må være realistiske og styre dem i riktig retning."

Skreddersøm innebærer på denne måten en form for felles forhandling mellom brukeren og hans/hennes kontaktperson i NAV om det konkrete opplegget som gis i hvert enkelt tilfelle. Dette forutsetter imidlertid at deltakere vet hva de vil gjøre. Som vi siden skal komme tilbake til, er dette langt fra tilfelle for en del av deltakerne når de begynner i VVV eller KVP. På vårt spørsmål om hvor mye deltakerne selv får være med å bestemme hva som skal skje i underveis svarer en ansatt ved et av NAV-kontorene:

"Nesten helt og holdent. Skal dette lykkes, så må det være brukeren sin plan. Utfordringen vår blir jo å få dem til å sette noen tanker, og sette ord på hva det er de ønsker."

I intervjuet med en NAV-ansatt fra en annen kommune gir informanten også uttrykk for dette:

"Når du jobber med KVP må du nesten være litt selger også. Mye av jobben er å kartlegge hva de vil og motivere. Hjelp dem til å tenke sjøl – se mulighetene."

Sitatene illustrerer det som også kommer frem på flere måter i disse intervjuene: Ansatte i NAV forstår begrepet skreddersøm i termer av at deres oppgave er å hjelpe deltakerne til å finne ut hva de har lyst til å gjøre og finne frem til måter å

forfølge dette på gjennom å sette sammen ulike arbeidsmarkedstjenester til noe de mener er en hensiktsmessig kombinasjon. Dette kan de i noen grad også skrive inn i de bestillingene NAV gjør til arbeidsmarkedsbedriftene eller til den enkelte veileder som følger opp deltakeren.

Oppsummert: Sett under ett reflekter det informantene fra NAV forstår med begrepet skreddersøm at det dreier seg om en form for tilpasning av virkemidler til den enkeltes situasjon og behov, ut fra hva som synes mest hensiktsmessig i det enkelte tilfellet. Det synes først og fremst å handle om kombinasjoner av allerede eksisterende arbeidsmarkedstjenester, eller deler av disse. Når man her snakker om skreddersøm må det altså forstås som virkemidler innenfor et begrenset repertoar. På den annen side gir vektleggingen av skreddersøm også en mulighet for den enkelte fagperson i NAV til å utøve en viss grad av skjønn, knyttet til hva som er relevant i hvert enkelt tilfelle. Noen av informantene gir uttrykk for at de kan ta noen sjanser og tøyser grensen litt for å få til løsninger som de opplever som hensiktsmessige overfor akkurat den eller den brukeren. Som vi siden skal komme tilbake til, er skreddersømmen knyttet til utarbeidelse (eller revidering) av den enkelte brukers plan. Det innebærer at det er et slags forhandlingsrom knyttet til hva som skal inngå i planen – og "skreddersømmen". Likevel må ikke dette forstås som et maktfritt rom. Det er kontaktpersonene hos NAV som har kontrollen over virkemidlene og løsningene. Maktforskjellen kommer blant annet til uttrykk ved at informantene i NAV i noen sammenhenger refererer til at brukerne "ikke vet hva de vil". En annen måte å forstå dette på, er at brukerne ikke behersker det NAV-språket eller har tilstrekkelig kunnskap om hva de kan forvente. De ansatte i NAV gir – som vi har sett – uttrykk for at de må "selge inn" løsninger (som individuelt tilpassede løp) til deltakere. I kapittel 3 diskuterte vi hvordan veilederne gir uttrykk for at de må "realitetsorientere" deltakerne i forhold til utfordringer og muligheter i forhold til arbeid.

Det er relevant å se dette i lys av de uttalte intensjonene bak NAV-reformen. Kapittel 5 i St.meld. 9 (2006-07) *Arbeid, velferd og inkludering*, trekker opp retningslinjene for utformingen av reformen slik den har blitt iverksatt frem til i dag. Sett under ett, uttrykker dette kapitlet en tvetydig holdning til bruk av faglig skjønn i forvaltningen, samtidig som delegering av større beslutningsmyndighet nedover i organisasjonen understrekes som en ønsket utvikling. Christensen og Lægereid, som har fulgt implementering av reformen fra et styringsperspektiv, konkluderer med at utviklingen går i retning av økt sentral kontroll og mindre lokal autonomi (Christensen og Lægereid 2010). Summen av dette kan tyde på at KVP- og VVV-plassene – slik de har blitt utformet i Nordland – representerer en

større faglig "romslighet" og en etterlengtet anledning for bruk av faglig skjønn. Dette bildet understøttes også av at i de kommunene vi har vært, er det NAV-ansatte med relativt lang erfaring og fartstid i organisasjonen som har oppgaver knyttet til KVP og VVV. Det kan være et uttrykk for at disse ordningene internt i organisasjonen forstås som privilegert å arbeide med (økt faglig tyngde, større grad av autonomi), og et fagområde som krever høy kompetanse og erfaring.

4.2.2 Hvordan kommer skreddersøm til uttrykk i arbeidsmarkedsbedriftene?

Begrepet om skreddersøm kommer til uttrykk på ulike organisatoriske nivåer innenfor velferdssektoren. Begrepet "skreddersøm" er ganske løst definert og lite avgrenset, slik at det kan gis innhold og mening til dels avhengig av hva som til enhver tid og situasjon virker hensiktsmessig. I NAV har vi sett at begrepet "skreddersøm" kan forstås både som et slags slagord og et ideal knyttet til hvordan man ønsker å utforme tjenestene. Når et NAV-kontor kjøper plasser i den lokale arbeidsmarkedsbedriften vil disse ordene "følge med", siden de er en viktig del av den forståelsen de ansatte i NAV legger av betydning i disse ordningene. Arbeidsmarkedsbedriften opererer imidlertid ut fra et noe annet rasjonale enn hva NAV-kontoret gjør, og forståelsen og tilskrivning av mening til et begrep som skreddersøm vil nødvendigvis være forskjellig fra det NAV opererer med. Det blir dermed relevant å spørre hvordan skreddersøm kommer til uttrykk i arbeidsmarkedsbedriftene. Hva handler skreddersøm om her? I hvilken grad har veilederne samme forståelse som ansatte i NAV, og eventuelt på hvilke måter er det forskjeller mellom disse forståelsene?

I intervjuer med veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene understrekes at krav og forventninger til deltakerne må være realistiske:

"Det vi ser, er at nå skal vi starte der de er. For meg er det den eneste måten. Vi er nødt til å begynne der de er."

"Vi gjør en del sånn ryddearbeid i lag med dem. Det vi er opptatt av – vanskene deres skal vi ta hensyn til, men vi fokuserer på friskheten. Se hvilke ressurser de har, og de kan jo være godt gjemt hos mange. Vi må prøve å få dem frem."

Disse informantene gir uttrykk for et noe annet fokus enn NAV-informantene. Veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene går, som vi ser av sitatene, direkte inn på hvordan det er å jobbe med disse deltakerne. Her handler "skreddersøm" først og fremst om å ta utgangspunkt i den situasjonen den enkelte deltakeren er i, og komme i dialog om hans eller hennes mening med å delta i KVP eller VVV. Det

synes å handle om å finne frem til et felles sted å starte samtalen – eller forhandlingen – om hva personens deltakelse i praksis skal innebære. I likhet med de ansatte i NAV peker også veiledere på at deltakerne ofte ikke vet hva de vil, og at de derfor må hjelpe dem med å finne det ut:

”De som er yngre, nede i tjuårene, der er det veldig vanskelig å få tak i hva det er de vil.”

”Det er klart at det er en gruppe som er ganske krevende, og spesielt dette med at hvor mange krav skal vi stille? Hvor lite krav skal vi stille? Hva skal vi stille krav til? Når folk ikke har møtt, skal vi hive dem ut? Altså, hvor langt skal vi strekke lista? Så det har vært mange sånne diskusjoner underveis.”

Som vi ser, er veiledernes oppmerksomhet rettet mot det praktiske attføringsarbeidet og det å fylle tjenestene med konkret innhold. I flere av intervjuene gir veiledere uttrykk for at deres oppgave blir å etablere en dialog med deltakerne om hva de selv må bidra med. De refererer til at dette er særlig en utfordring når det er personer som har gått lenge uten arbeid eller et arbeidsmarkedstiltak. Sitatene over reflekterer også at man i arbeidsmarkedsbedriftene opplever disse deltakergruppene som mer utfordrende å jobbe med – sett i forhold til andre grupper av deltakere i andre arbeidsmarkedstilbud.

Skreddersøm – sett fra veiledernes ståsted – innebærer på denne måten at det skjer en felles forhandling med den enkelte om det konkrete innholdet i de tjenestene som gis. Skreddersøm synes på denne måten å være en form for metode som går ut på å snakke seg frem en slags felles forståelse om innhold og hensikt i den enkeltes tilfelle. Den konkrete anledningen dette gjøres i, er blant annet i form av å utarbeide ”handlingsplaner”. En handlingsplan er i utgangspunktet del av selve tjenesten, og skal ha vært utarbeidet på forhånd, før man bestemmer det konkrete innholdet. I flere av de kommunene som har vært våre case, ser det likevel ut til at det først og fremst er arbeidsmarkedsbedriftene som utarbeider handlingsplaner i en tidlig fase av forløpet. Vi har sett at i noen tilfeller lager man handlingsplan i løpet av den første uken, i andre tilfeller kan det ta opptil tre måneder. Gjennom feltarbeidene har vi sett ulike eksempler på hvordan VVV og KVP blir individuelt tilrettelagt overfor deltakerne. Det kan dreie seg om ulike utdanningsløp, arbeidspraksis og aktiviteter i arbeidsmarkedsbedriften. Et ”skreddersydd” opplegg kan eksempelvis inneholde tid til trening eller hviletid – alt etter hva den enkelte har behov for og hva man blir enig med veileder om at er hensiktsmessig.

Det skal likevel sies at en del av dette bildet også er ulike "moduler" i form av kurs som arbeidsmarkedsbedriftene kjører for grupper av deltakere, og der deltakerne er med ut fra hva som står i handlingsplanen hos den enkelte. Noen av disse modulene er organisert som kurs som holdes av en av veilederne selv, mens andre kurs er organisert som e-læringskurs, der deltakerne følger et kurs fra en pc i arbeidsmarkedsbedriftens lokaler. Eksempelvis kan dette være kurs i personlig økonomi, hygiene eller fysisk aktivitet. Vår inntrykk er at det kan stilles spørsmål til hvorvidt dette skal forstås som individuelt tilpassede tilbud, all den tid praktisk talt alle VVV-deltakere i en arbeidsmarkedsbedrift velger mer eller mindre de samme modulene. Det er dessuten interessant å se at veiledere i intervjuene peker på at langt fra alle deltakere er interessert eller motivert. Veilederne refererer til deltakere som de mener *"gjærne vil ha stønaden, men ikke vil gjøre noe"*. En av veilederne utdypet dette:

"Vi sliter mye med folk som helst skulle fått være i fred, men motta trygda. Så derfor har de ingen ønsker når de kommer hit."

Også de av deltakerne som gir uttrykk for å være mest opptatt av de økonomiske insentivene som ligger i å være inne i ordningen, forventes å delta i å utarbeide en handlingsplan. Konkretiseringen av handlingsplanen innebærer at deltakere tvinges inn i en diskurs knyttet til mål og motivasjon for å delta i KVP eller VVV. Denne diskursen er på ingen måte maktfri – og snakkingen om handlingsplanen skaper en situasjon der "bordet fanger" – det er vanskelig å la være eller trekke seg fra å skrive disse handlingsplanene. På denne måten ligger det underforstått en disiplinerende effekt i snakkingen knyttet til handlingsplanene.

Veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene er de som vanligvis har den daglige oppfølgingen av deltakerne i VVV- og KVP-plasser. De gir uttrykk for at de "forsøker å strekke seg langt" i forhold til å innfri deltakernes ønsker. De deler NAV sin forståelse av hva skreddersøm er – å tilpasse og tilrettelegge innholdet i forhold til deltakernes ønsker og behov. Når vi spør videre hva dette innebærer i praksis, gir disse informantene likevel uttrykk for at det også er klare begrensninger når det gjelder hvilke aktiviteter, hva slags oppgaver, hvilke arbeidstreningsopplegg eller hvilke praksisplasser man kan tilrettelegge for.

"Det er jo begrenset hva vi får til her innenfor de rammene som er, økonomi og huset. Vi kan ikke bygge om huset hver gang vi får en ny deltaker. Det er noe vi snakker mye om, om vi faktisk klarer å møte ønskene til de som ikke ønsker [nevner de tilbudene de har]. Det er utfordrende. Vi prøver så langt vi kan å legge til rette." (Veileder, arbeidsmarkedsbedrift.)

Arbeidsmarkedsbedriftene har vanligvis et repertoar av arbeidsoppgaver i tjenester og produksjon som deltakere i ulike typer av tiltak tar del i gjennom ulike typer av arbeidsmarkedstiltak. Ut fra det vi har sett gjennom feltarbeidene domineres likevel dette bildet av ulike former for håndverks- og husflidsaktiviteter når det gjelder KVP- og VVV-plassene. Deltakerne i KVP- og VVV-plasser har muligheten til å jobbe i de ulike avdelingene etter nærmere avtale. I disse avdelingene er arbeidstempoet ofte større enn i de gruppevise tilbudene. Hovedinntrykket er likevel at de fleste stedene er deltakere i KVP og VVV organisert som egne grupper eller enheter internt i arbeidsmarkedsbedriften, og der deltakerne kan få arbeidspraksis i ulike avdelinger i hovedbedriften en eller flere dager i uken etter hvert som de er klar for det.

”Den skreddersømmen, det skal være individuelt. Individuell oppfølging, og samtidig ser vi at vi er ikke større enn at hvis vi skal kjøre et gruppetilbud, hvis det er hensiktsmessig for de som er inne i KVP, så må vi ha muligheten til å invitere inn andre også med samme utfordringer og behov for det samme kurset selv om de er på et annet tiltak.(...) Men grunnen til at du skal delta er at du selv har et individuelt behov for det.” (Veileder i arbeidsmarkedsbedrift.)

I noen arbeidsmarkedsbedrifter er slike grupper lokalisert i samme bygning som de øvrige aktivitetene i en arbeidsmarkedsbedrift. Andre steder kan gruppen holde til for seg selv, som en egen liten avdeling, et stykke unna arbeidsmarkedsbedriften forøvrig. En slik gruppe kan bestå av alt fra noen få til forholdsvis mange deltakere. Flere steder besto gruppen av fem deltakere, men vi så også eksempler på grupper med opp til 10-12 deltakere. De stedene der deltakerne er lokalisert for seg selv er alternativene deltakerne kan velge imellom færre, og terskelen for å prøve seg i de øvrige arbeidsrettede tjenestene i arbeidsmarkedsbedriften ser ut til å være høyere.

Dynamikken i gruppen, i form av tilhørighet og fellesskap, vektlegges også av veilederne som et viktig middel i rehabiliteringsprosessen. I de tilfeller der deltakerne fungerer som en gruppe, kan innholdet i dagene være ganske fastsatte. Eksempelvis kan uken være organisert slik at man én dag i uken produserer varer for salg, én dag med fellssoppgaver (rydding, vasking, matlaging, etc.) og én fast turdag eller treningsdag. Ut over disse oppgavene kan deltakerne velge mellom et begrenset antall aktiviteter som for eksempel maling, snekring, vedkløyving, hagestell, snømåking, strikking osv. Deltakerne får velge selv hva de vil gjøre. De kan også få tilbud om å ta ulike kurs, bl.a. i forhold til personlig

økonomi eller kosthold, og få tilbud om å delta i andre avdelinger hos arbeidsmarkedsbedriften og gjøre noe annet.

Samlingen av deltakere i KVP- og VVV-plasser i grupper kan i noen grad problematiseres, fordi det ser ut til å være i viss konflikt med målet om å lage individuelle, "skreddersydde" attføringsopplegg med utgangspunkt i den enkeltes individuelle ønsker og behov. Det kan da synes paradoksalt at disse deltakerne ender opp med å ville delta i de samme gruppetilbudene. Det kan med andre ord se ut til at de løsningene som snakkes frem gjennom å "skreddersy" handlingsplanene for den enkelte deltaker likevel endre opp i relativt avgrensede løsninger. Når veiledere gir uttrykk for at de hjelper deltakerne til å vite hva de vil, er kanskje dette uttrykk for noe av det samme. På den andre siden skal vi ikke avvise betydningen de sosiale prosessene som kan foregå innad i disse gruppene underveis. Utfordringen både for deltakerne, NAV-kontakt og veileder i arbeidsmarkedsbedriften blir å finne balansepunktet mellom trygghet og utfordringer.

Kort oppsummert ser vi at veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene forholder seg til skreddersøm som et konkret uttrykk for å møte deltakerne ut fra deres forutsetninger og legge til rette. Det handler om å kunne sette seg inn i den enkelte deltakers situasjon, og legge opp et innhold begge parter vurderer som hensiktsmessig. I følge veilederne har deltakerne stor grad av frihet til å påvirke, men likevel ser det ut til at det konkrete innholdet gis føringer av veilederne og arbeidsmarkedsbedriften. Utarbeidelsen av handlingsplanene fordrer en arbeidsdiskurs som ikke deltakerne nødvendigvis kjenner til eller opplever at de er hjemme i. Langt på vei kan det synes som om det blir opp til veileder i arbeidsmarkedsbedriften å utforme dette forløpet. På denne måten kan begrepet om skreddersøm forstås som en form for tilsøring av hvordan disse planene reelt har blitt til, og på hvem sine premisser de legges. Motsatt ser det også ut til at enkelte deltakere – de av deltakere som er friske nok og ressurssterke nok til å ta aktivt del i den arbeidsdiskursen som samtalen rundt handlingsplanene innebærer, kan ha et relativt stort mulighetsrom for å påvirke hvordan hverdagen i disse ordningene faktisk blir.

4.2.3 Deltakernes opplevelse av individuell tilpasning

"Skreddersøm" må i denne sammenheng forstås som et styringsbegrep, og er vanligvis ikke et begrep som deltakerne forholder seg til. Til deltakerne har vi derfor stilt spørsmål knyttet til deres erfaringer med hensyn til at opplegget blir tilpasset den enkeltes behov og interesser, ønsker og forutsetninger. Et konkret

uttrykk for involvering er også utformingen av handlingsplaner. Praksisen er riktignok noe forskjellig arbeidsmarkedsbedriftene imellom, men i utgangspunktet revideres disse hver tredje måned. Flere av de deltakerne vi har vi møtt og intervjuet gir uttrykk for at de opplevde at de selv hadde fått være med å påvirke hva de skulle gjøre mens de var deltakere i KVP eller VVV. De har fått muligheten til å holde på med aktiviteter eller arbeidsoppgaver som de har ønsket eller ta utdanning innenfor det de virkelig er interessert i. Flere har ønsket og fått arbeidspraksis eller støtte til å gjennomføre en utdanning. En deltaker forteller at han opplever å få være med å legge opp arbeidsdagen selv: *”Ja, vi er fri til det. Vi bestemmer stort sett det meste sjøl.”*

”Vi får bestemme selv hva vi vil gjøre. Innenfor det som er, det er ganske fritt sånn sett, hvis det ikke er noen viktige ting vi må gjøre.[...] Vi sitter og planlegger, vi kan komme med ideer.” (VVV-deltaker, mann, 29 år.)

”Ja, det følte jeg absolutt. Når jeg fant ut at jeg ville være på [...] så hjalp de til med det, ringte og laget en plan. Jeg hadde lyst til å prøve det, bare for å se.” (VVV-deltaker, kvinne, 19 år)

De to informantene som er sitert her, har begge hatt (og har) psykiske plager, og VVV-plassen fremstår for begge som en slags ”ny start”, en ny mulighet og noe fast i en til tider kaotisk tilværelse. På den annen side har vi også informanter som gir uttrykk for at de i liten grad er med på å definere innholdet i hverdagen.

Har du og veileder laget en slik handlingsplan?

”Ja, hun har laget en handlingsplan.”

Har du vært med på å lage den, eller laget hun den?

”Nei, vi snakket sammen, eller hun kom med sånne forslag. For jeg visste ikke helt hva jeg ville, så hun kom med sånne forslag, da ble det enklere å se og gå igjennom det og prate. Så det var nå greit.” (VVV-deltaker, mann, 40 år.)

”Jeg kom ikke på noe, for jeg har ikke noe sånn... Jeg holder på med musikk og sånne ting.” (VVV-deltaker, mann, 29 år.)

Ble det skrevet et handlingsplan når du startet her?

[Ler.] ”Jo, det ble det, men jeg husker ikke hva det var. Men de blir endret hver tredje måned.” (KVP-deltaker, mann, 30 år.)

Sitatene reflekterer på ulike måter at disse informantene i liten grad opplever at de er involvert i utformingen av handlingsplanene.¹⁹ Sitatene over uttrykker at informantene i liten grad har et eierforhold til handlingsplanen, og trolig oppleves den mer som et krav fra "systemet", noe man må innordne seg under for å få mulighet til å delta. På denne måten blir handlingsplanen noe som er "utenpå" og lite relevant for den konkrete hverdagen man har som deltaker. Når informantene her gir uttrykk for at de "ikke kom på noe" eller "ikke visste hva jeg ville", kan dette leses som uttrykk for noe mer grunnleggende – at de er fremmede for den arbeidsdiskursen som ligger til grunn for samtalen om handlingsplanene. Diskursen inneholder en rekke normer og verdier som er mer eller mindre tatt for gitt. Et eksempel på dette ser vi når informanten nevner at han "holder på med musikk og sånne ting". Intuitivt ser det ut til at han vet at musikk ikke er innenfor det arbeidsbegrepet som man operer med her, selv om en rekke former for hobby- og husflidspregede aktiviteter som tilbys åpenbart er definert innenfor. Denne diskursen legger blant annet vekt på aktivitet, oppmøte, tilstedeværelse, progresjon, opptrening, etc., men dette er ikke nødvendigvis noe som disse informantene intuitivt kjenner. Å forholde seg avventende og "ikke vite" kan derfor være en rasjonell tilnærming for å unngå å si noe "feil" eller avsløre at man ikke kjenner spillereglene. Diskursen er mer eller mindre selvsagt og i liten grad uttalt blant de som er innenfor feltet og kjenner normene.

I enkelte tilfeller ser vi også at samarbeidet knyttet til handlingsplaner og medvirkning kan heller virke tilslørende på det som faktisk foregår. Et eksempel på dette finner vi i en av de mindre casekommunene. En av informantene er en voksen mann, utdannet mekaniker og deltaker i en KVP-plass på andre året. Han er for tiden i praksis i en mekanisk bedrift. Veilederen i arbeidsmarkedsbedriften gir ham god omtale for progresjon og deltakelse. Mannen har en praksisplass som fordrer at han har sertifikat for personbil. Kommunen er en utkantkommune og det er lange avstander. Også av hensyn til sosial deltakelse og nettverk er det en klar ulempe å ikke å ha førerkort i en slik kommune. Mannen forteller at han gjerne vil fortsette å bo i kommunen fremover, men i de fleste jobber i dette området er førerkort en forutsetning. På det lokale NAV-kontoret understreker kontaktpersonen at KVP gir muligheter til å være fleksibel og utvise skjønn i hvert enkelt tilfelle. Alle arbeidsmarkedstiltak og virkemidler kan tas i bruk innenfor KVP. Kontaktpersonen omtaler dette som at KVP "åpner hele verktøykassa". Den tidligere mekanikeren forteller at han i det siste har spart og bruker en stor del av

¹⁹ Dette trekket finner vi igjen også i andre sammenhenger. Anvik (2006) drøfter funksjonshemmedes manglende eierforhold til sine handlingsplaner og Thommesen et.al (2003) tar opp de samme problemstillingene knyttet til bruken av individuell plan.

kvalifiseringsstønad til å dekke utgiftene til å betale førerkort selv. På grunn av disse utgiftene har han levd svært sparsommelig. Han har spurt, søkt og fått avslag på økonomisk støtte til å ta førerkort. NAV begrunner avslagene med at de ikke kan innvilge dette, selv om de ser at mannen ville stilt langt sterkere i arbeidsmarkedet dersom han hadde hatt førerkort og det er langt rimeligere enn å ha mannen i KVP over tid. Idet mannen forteller historien sin ferdig, tar han opp lommeboka, slenger stolt førerkortet på bordet og viser oss førerkortet: *"Jeg klarte det!"*

Vi ser at utsagnet om "hele verktøykassa" blir villedende i en slik sammenheng, nettopp fordi det gir et inntrykk av en større fleksibilitet og større repertoar av virkemidler enn hva NAV-kontorene faktisk har til rådighet. Også dette må forstås inn i den samme arbeidsdiskursen som vi har referert til tidligere. Innenfor diskursen er det legitimt å bruke relativt store beløp på KVP-plass og kvalifiseringsstønad, men ikke legitimt å betale ca tilsvarende to måneders KVP-plass for at mannen skal kunne ta sertifikat og gå over i ordinært lønnsarbeid.

Oppsummert: Blant deltakerne ser vi at det er et relativt bredt spekter av erfaringer når det gjelder individuell tilpasning av innholdet. Noen informanter uttrykker at de i stor grad har erfaringer med tilpasning og tilrettelegging ut fra deres spesifikke situasjon og behov. Andre deltakere gir uttrykk for at de i liten grad ser at de blir involvert i prosesser som gir tilgang til individuell tilpasning av det tilbudet de får. I noen tilfeller oppleves slik tilrettelegging som lite relevant, i andre tilfeller som forvirrende. Individuell tilpasning og involvering ser ut til å være tett forbundet med kunnskap og forståelse av hvilke regler og normer som gjelder innenfor den arbeidsdiskursen som til enhver tid dominerer attføringsfeltet.

4.3 BRUKERMEDVIRKNING

Begrepet brukermedvirkning brukes vanligvis om en relasjon mellom to parter, der den ene siden representerer hjelpeapparatet og den andre siden brukerne av tjenesten, og der brukerne får mulighet til å være med å gi uttrykk for sine meninger og være med å bestemme hvilke tilbud som skal gis og andre forhold som angår tilbudene (Andreassen 2007). Brukermedvirkning handler om å myndiggjøre mennesker som kjenner behovene ut ifra egne erfaringer og opplevelser, og å flytte makten slik at brukermedvirkning blir en reell mulighet. Ideer og idealer om brukermedvirkning har vokst frem internasjonalt sammen med NPM-relaterte organisasjonsoppskrifter for offentlig forvaltning som legger

vekt på å involvere brukere for å få mer effektive og riktige tjenester. Men også blant brukergrupper med funksjonshemninger vokser krav om aktiv deltakelse og innflytelse på hvordan tjenestene utformes. Denne diskursen vokser frem både i Norge og internasjonalt, knyttet til begrep som empowerment, myndiggjøring og selvbestemmelse. Internasjonale interesseorganisasjoner for funksjonshemmedes rettigheter har oppsummert dette prinsippet i slagordet *"Nothing about us without us."* Som vi så vidt har vært inne på tidligere i dette kapitlet, er det en tett sammenheng mellom brukermedvirkning og utforming av tjenestene. Vi har sett at utformingen av KVP og VVV, slik at de oppleves som meningsfulle og relevante for den enkelte deltaker, også avhenger av en form for aktiv involvering og deltakelse fra brukeren.

Innenfor sosial- og helsetjenestene har det i løpet av de siste årene skjedd en økt fokusering på mottakernes rett til medbestemmelse (Jenssen 2009). Brukermedvirkning både på individ- og systemnivå er forankret i flere lover. Blant annet har kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven og arbeids- og velferdsforvaltningsloven egne bestemmelser om medvirkning. Dette er formulert som et krav til at tjenestemottaker får mulighet til å uttale seg i ulike ledd av prosessen. I Opptappingsplanen for psykisk helse (1999-2008) fokuseres det på brukermedvirkning spesielt. Her er det en målsetning at pasienten skal få større innflytelse på egen behandling og gis bedre mulighet til å mestre eget liv, og brukerperspektivet skal legges til grunn ved planlegging, organisering og drift av tjenestene. Brukerperspektivet kan forstås som en motvekt mot profesjonell makt og innflytelse. Stortingsmelding nr. 25 (1996-97) "Åpenhet og helhet" peker på at brukermedvirkning er et overordnet mål innen helse- og sosialtjenestene, og at dette også gjelder tjenestene innen psykisk helse. Lov om pasientrettigheter (§ 3-1) understreker pasientens rett til medvirkning i gjennomføring av helsetjenesten.

Også i arbeids- og velferdsforvaltningsloven er det en egen bestemmelse om brukermedvirkning. Medvirkning innebærer blant annet at mottaker av en tjeneste får anledning til å gi uttrykk for sitt syn og at synet skal tillegges vekt ved utforming og gjennomføring av tjenesten (NOU 2004:18). Dette kan dreie seg om formelle og uformelle ordninger. I studien vil vi belyse brukermedvirkning både fra brukernes og involverte aktørers side. Tidligere studier (Eriksen 2001; Djuve og Kavli 2006) har pekt på at interessen for å invitere brukerne til å medvirke i sin egen sak i praksis varierer. Det er derfor behov for å undersøke de involverte aktørenes perspektiver på og refleksjoner omkring brukermedvirkning. Denne typen medvirkning hviler på tre ulike begrunnelser eller argumenter: demokratiargumentet, effektivitetsargumentet og kvalitetssikringsargumentet.

Demokratiargumentet handler om rett til deltakelse og innflytelse over offentlige tjenester som man selv blir berørt av. *Effektivitetsargumentet* knyttes mer til selve tilbudet som utvikles, og handler om at brukeres innflytelse over tilbud sikrer mer effektive tilbud, fordi man da kan målrette tilbudene i forhold til det som brukeren ønsker eller har behov for. Det tredje argumentet fokuserer på *kvalitetssikring*, og på at brukeres innflytelse bidrar til kvalitetssikring, fordi brukeren kan gi nyttig informasjon og komme med verdifulle innspill som er vesentlig for å kunne utvikle tilbud som er godt tilpasset den enkelte.

Vi kan skille mellom brukermedvirkning på individ- og systemnivå. Brukermedvirkning på *individnivå* er den innflytelse bruker har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud der han eller hun selv er berørt. På *systemnivå* er brukermedvirkning en kollektiv medvirkningsform der brukerorganisasjonene peker ut representanter som deltar i planlegging, gjennomføring. Vi skal kort utdype dette. Med brukermedvirkning på *systemnivå* menes samhandling mellom NAV og organisasjoner som representerer brukere i NAV i arbeidet med planlegging og gjennomføring av ulike ordninger. Samhandling mellom brukerne og NAV på systemnivå skal også forankres i brukerutvalg eller brukergrupper. Brukerutvalgene består av representanter for landsdekkende brukerorganisasjoner. Brukerorganisasjonene peker ut representanter fra brukerinteresseorganisasjonene. Deltagelse fra brukersiden skal i en viss grad gjenspeile brukergruppene i NAV. Brukerrepresentantene kan bidra med kompetanse basert på bearbejdede brukererfaringer. Brukerutvalg jobber eksempelvis med å identifisere og følge opp viktige temaer og skal bidra til å sikre brukermedvirkning innenfor tjenesteområder i organisasjonen som har betydning for brukerne. Alle enheter i NAV, også de som ikke har egne brukerutvalg skal på egnet måte knytte til seg relevant brukerkompetanse der dette har betydning for utforming av tjenestetilbud til brukerne. Dette kan eksempelvis skje i form av høringer, konferanser og deltakelse i utredninger og arbeidsgrupper. Ved behandling av saker som angår avgrensede målgrupper eller er knyttet til mennesker i bestemte livssituasjoner, kan det i noen tilfeller være relevant å trekke inn mer spesifikk brukerkompetanse. NAV må da trekke inn brukerrepresentanter som har den ønskede kompetansen. En fast arena for brukermedvirkning skal sikre at NAV får tilbakemeldinger om hvordan brukerne opplever tjenestene og derigjennom bidra til utvikling av det lokale tjenestetilbudet. I denne studien har vi primært fokusert på brukermedvirkning på individnivå, når det gjelder former for innflytelse på arbeidsrehabiliteringsprosesser.

Hensikten med brukerutvalg og brukergrupper er først og fremst å drøfte og få innspill til innretning av tjenestetilbud og virkemidler, metodeutvikling og kompetansebygging for medarbeiderne. Opprettelse av brukergruppene skal også bidra til legitimitet og forståelse for beslutninger som tas, og få identifisert og belyst utviklingsområder for NAV. Brukerutvalg har viktige oppgaver som bindeledd mellom NAV og brukerorganisasjonene. De skal ha roller både som rådgivere, rapportører, initiativtakere og erfaringsbank i utviklings- og etableringsfasen av NAV. På systemnivået vil brukermedvirkning innebære at brukerne inngår i et samarbeid med tjenesteapparatet og er aktive deltagere i planleggings- og beslutningsprosesser. Det dreier seg om systemet rundt de individuelle hjelperelasjonene. Altså – brukerne får innflytelse som gruppe i forhold til utformingen av tjenestetilbudet og arbeidsmarkedstiltak.

På *individnivå* innebærer brukermedvirkning at den som benytter seg av et tjenestetilbud får innflytelse i forhold til sitt tilbud og vedtak i sin sak. Ellingsen og Kittelsaa (2010) peker på aktørskap og selvbestemmelse som sentrale verdier i vårt samfunn, og viser hvordan disse verdiene på ulike administrative områder blir vektlagt i samhandlingen mellom offentlig tjenesteyting og mottakere av tjenester. I dette ligger det føringer om at tjenestemottakere og brukere av tjenestene får uttale seg, bli hørt og at hans/hennes synspunkter tillegges vekt. Brukere forventer med andre ord å bli tatt med på råd og ha rett til innflytelse over sin egen situasjon. Også i strategiske styringsdokumenter for NAV understrekes prinsippet om at brukermedvirkning på individnivå innebærer at bruker selv har best kjennskap til sin situasjon og at NAV skal legge til rette for at brukeren ut fra egne forutsetninger kan være aktiv i egen sak (Rikstrygdverket 2003; St.meld. 9 2007-08).

Brukermedvirkning er sentralt også i de strategiske dokumenter som NAV Nordlands ordninger springer ut av, og vi har sett det som særlig interessant å undersøke hvordan brukernes medinnflytelse på tjenestene faktisk utformes. Begrepet om brukermedvirkning viser til at brukerne selv får være med å definere hva som er problemet og ha innflytelse over de løsninger som velges. I vår studien har vi særlig vært opptatt av hvordan slik involvering helt konkret blir til på den enkelte arbeidsplass og i det enkelte tilfellet. Ideelt sett burde vi fulgt et antall slike medvirkningsprosesser over tid for å se etter systematiske endringer i dette over tid, men dette ville krevd et annet budsjett og tidsplan enn hva vi har hatt til rådighet. Vi har i stedet spurt deltakerne selv om deres erfaringer knyttet til dette gjennom deres deltakelse i disse tiltaksplassene. Av kapasitetsmessige og praktiske grunner har vi i vår studie vært opptatt av å forstå hvordan

brukermedvirkning foregår i hverdagen, på individnivå, i disse ordningene. I neste avsnitt vil vi se nærmere på hvilke muligheter deltakerne i disse ordningene har til å påvirke organiseringen og innholdet i de tilbudene de gis. Vi vil særlig se på informantenes erfaringer når det gjelder brukermedvirkning. Hvordan organiseres dette i praksis i hverdagen i arbeidsmarkedsbedriftene og i saksbehandlingene ved de lokale NAV-kontorene? I hvilke sammenhenger og former skjer slik medvirkning?

4.3.1 Brukermedvirkning i VVV og KVP

”De får være med å bestemme hva de vil gjøre. [...] Dette med medvirkning er jo sentralt. Evnen til å ta avgjørelser for eget liv er jo ikke en egenskap man er født med. Det må oppøves. Man må være bevisst hvilke konsekvenser valg man tar får. I et fremtidig arbeid er det jo også begrenset hvor mye du kan medvirke – sånn tenker vi. Vi skal hele tiden prøve å kartlegge arbeidsevne opp mot arbeidslivets krav. Det skriver vi rapport etter når folk slutter her. I en prekvalifiseringstid er vi veldig på tilbudssiden i forhold til hva folk har lyst til å gjøre, og får styre sin egen dag. Men i neste fase og i diskusjon med deltakerne, pakker vi litt mer på, litt mer ansvar. I de prosessene må selvfølgelig deltakerne være med og hvor de kjenner hvor terskelen går til enhver tid.” (KVP-veileder i arbeidsmarkedsbedrift.)

Både blant ansatte på NAV-kontorene lokalt og blant veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene kommer idealer og ambisjoner om brukermedvirkning tydelig til uttrykk. I intervjuene kommer det frem at diskusjoner og avveininger knyttet til brukermedvirkning flere steder er et kollektivt anliggende blant de ansatte i de respektive avdelingene eller faggruppene i NAV og i arbeidsmarkedsbedriftene. Dette tyder på at det er et faglig refleksjonsnivå og en kompetansemessig beredskap når det gjelder å involvere deltakere for aktivt å delta i utforming av innholdet i tjenestene. Som vi så i forrige kapittel skjer dette blant annet i forbindelse med at det utarbeides handlingsplaner, men det foregår også på andre måter i hverdagen. Et eksempel på det siste er at gruppa sammen bestemmer hvilke friluftaktiviteter gruppa skal gjør en dag i uka.

Som vi så i forrige kapittel varierer ønsket og kapasiteten for å ta del i slike beslutningsprosesser betydelig mellom deltakerne. Dette problematiseres imidlertid i liten grad i NAVs styringsdokumenter, og kun i noen grad i forskningslitteraturen knyttet til dette (Ellingsen og Kittelsaa 2010). Medvirkning må også forstås i lys arbeidslinjas fokus på motivasjons- og endringsarbeid hos personer på ”passive ytelser” med sikte på å få disse over i lønnet arbeid eller andre ”aktive ordninger” (Caswell og Innjord 2011). Medvirkning kan forstås som en metode for å trekke disse personene med i planlegging og gjennomføring av

sitt eget attføringsløp. På denne måten kan vi forstå brukermedvirkning som å ha et dobbelt siktemål: på den ene siden å sikte mot bedre, mer målrettede tjenester, og på den andre siden å skape en forpliktelse til aktivisering og deltakelse.

Hvilke beslutninger forventes det så at deltakerne skal ta del i? Et av de første områdene vi fant var gjenstand for medvirkning var spørsmålet om oppmøte og arbeidstid. Flere av veilederne vi har intervjuet understreker at i den første perioden kan de avtale oppmøte på bare noen få timer per dag eller per uke. Enkelte av deltakerne er syke i perioder, og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene refererer i mange tilfeller til at det handler mye om å utvise skjønn, særlig i den første perioden av den tiden en deltaker har i dette tilbudet. Det kan eksempelvis innebære at deltakeren ikke behøver å møte opp hvis hun eller han føler seg dårlig en dag. I noen tilfeller kan det være snakk om lengre perioder med fravær. Hvor lenge de lar det gå slik, er del av det skjønnet som den enkelte veileder kan utvise. Som nevnt, er dette også spørsmål som drøftes i veilederkollegiet. Veilederne viser til at man ser etter progresjon hos deltakerne. Progresjon i deltakelse handler om å "se at det går fremover", eller se at det skjer en forandring over tid. Veiledernes forventning til oppmøte skrur dermed opp etter hvert utover i perioden. Veilederne understreker at når de ikke i løpet av noen måneder ikke ser "tegn til bedring" blir dette tatt opp som en egen sak med kontaktpersonen i NAV.

I en av arbeidsmarkedsbedriftene vi besøkte deltar en voksen mann i et VVV-tiltak. Han har et rusproblem som gjør at han ikke møter opp i perioder. Dette er erkjent av ham selv og arbeidsmarkedsbedriften. De har imidlertid snakket om dette og gjort avtaler i forhold til det. Avtalen er slik at når han ikke møter, ringer veilederen for å høre om han skal hentes. Hvis han ikke svarer, drar veileder hjem til ham for å se til at alt er ok. Dette er avklart på forhånd slik at det ikke oppleves som invaderende i mannens privatsfære, og er en del av den handlingsplanen de har blitt enige om. Både veilederen og mannen selv understreker at han for øvrig fungerer bra i det tilbudet han får gjennom arbeidsmarkedsbedriften. På det tidspunktet vi gjorde våre intervjuer med veilederen og deltakeren, var han i ferd med å avtale en jobb for et privat firma. Veilederen uttrykte at han var usikker på hvorvidt deltakeren faktisk vil klare å stå i jobben, men mente det var viktig for ham å forsøke dette. I dette tilfellet ser vi at medvirkning innebærer at de sammen har avtalt hvilke spilleregler som gjelder i de periodene. Mannen understreker overfor oss at han opplever dette er en god ordning også for ham.

Andre veiledere gir eksempler på hvordan avtaler om oppmøte starter på et lavt nivå og trappes opp over tid.

Også når det gjelder innholdet er dette noe som tas opp i forbindelse med den enkeltes handlingsplan. Her så vi at valgmuligheten til en viss grad er begrenset av hvilke arbeidsoppgaver og aktiviteter arbeidsmarkedsbedriftene har tilgjengelig. De fleste av arbeidsmarkedsbedriftene har ulike typer av produksjon gående, som også deltakere i en KVP- og VVV-plass kan prøve etter nærmere avtale. I noen grad ser det til at de også kan velge andre ting, men dette synes å være unntakene.

Som vi også var inne på tidligere, er det begrensninger på hva brukermedvirkning innebærer i dette feltet. Deltakerne kan ha begrenset interesse og overskudd til å klare å ta del i sin sak på den måten det forventes, og det kan handle om begrenset kunnskap om logikken i NAVs saksbehandling. Det ser også ut til å være uklart hvor disse grensene går når det gjelder hvilke spørsmål deltakerne forventes å medvirke i, og hvilke begrensninger som gjelder. Også andre har pekt på faren med å tillegge brukermedvirkning for stor betydning før bruker er klar for det (Rønningen 2009). Det kan være uheldig at brukere som i en periode ikke er i stand til å medvirke blir tillagt et ansvar de ikke er klar for. Det er nettopp dette informanten først i dette avsnittet også peker på – evnen til å ta avgjørelser er noe som må øves opp og læres. Det var også flere deltakere vi intervjuet som ga uttrykk for at de først og fremst ønsket veiledning og råd, og ikke å medvirke i beslutningene. NOU 2004:13 presiserer at bruker skal medvirke ut fra de forutsetninger han eller hun har. Som vi har sett, er det i arbeidsmarkedsbedriftene og NAV-kontorene kunnskap og drøftinger rundt hva brukermedvirkning skal innebære i sammenheng med VVV og KVP. Etter vår vurdering vil det ha betydning å inkludere spørsmål knyttet til deltakernes kunnskap om medvirkning og faktiske forutsetninger. Er medvirkning et ubetinget gode? Er det for eksempel slik at alle deltakere ønsker å medvirke, og kan man eventuelt reservere seg fra å medvirke i sin egen sak? Her kan det også være grunn til å reflektere over hvor tydelig – eller utydelig – premisene for brukermedvirkning kommuniseres.

4.3.2 Bruk av individuell plan

I 2001 ble individuell plan innført som et virkemiddel for å bedre tjenestetilbudet til mennesker med behov for langvarige og koordinerte tjenester (Sosial- og helsedirektoratet 2005). Intensjonen er at en individuell plan skal bidra til at det tilrettelegges et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud, basert

på et samarbeid mellom bruker, koordinator og involverte tjenesteytere. Planen skal sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren. Videre er formålet med utarbeidelse av en individuell plan å kartlegge tjenestemottakerens mål, ressurser og behov for tjenester på ulike områder, samt å vurdere og koordinere de tilbud som kan bidra til å dekke brukerens bistandsbehov. Planen skal være brukerens egen plan, noe som innebærer at han eller hun skal ha en aktiv rolle i planprosessen og dermed få mer innflytelse over sin egen situasjon. Planen er dessuten ment å styrke samhandlingen mellom tjenesteyterne og brukeren og eventuelle pårørende, og mellom tjenesteyterne og ulike etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåene (Thomassen 2003). En tjenesteyter skal ha hovedansvaret for oppfølgingen av tjenestemottakeren i forbindelse med individuell plan – samarbeidet. Denne tjenesteyteren benevnes vanligvis som koordinator. Tjenesteytere innenfor kommunens helse- og sosialtjeneste, helseforetak og ansatte i NAV har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet med individuell plan igangsettes, dersom det foreligger informert samtykke fra bruker.²⁰

Personer med rett til individuell plan utgjør en stor gruppe blant NAV sine brukere. På den andre siden ser vi at kun en del av de som har mulighet til det faktisk har en slik plan. Det er også erkjent av forvaltningen at flere brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester har ikke fått utarbeidet individuell plan (NAV Nordland 2009). Det gjelder blant andre deltakerne i KVP og VVV. Blant de deltakerne vi har intervjuet i forbindelse med denne studien er det kun de færreste som har en gjeldende individuell plan. Noen steder har deltakerne hatt med seg en individuell plan som er laget tidligere, og der for eksempel psykiatritjenesten eller rustjenesten har et koordineringsansvar. Vårt inntrykk er at individuell plan i liten grad er praktisert i arbeidet med KVP- og VVV-plasser, til tross for at vi her finner deltakere med sammensatte hjelpebehov.

I NOU 2005:3 *Fra stykkevis til helhet* ble det pekt på at retten til individuell plan fremdeles var lite kjent, både blant tjenesteytere og tjenestemottakere. På det feltet vi har studert her, ser dette ut til å fremdeles å være tilfelle. Også blant de ansatte i NAV som vi har intervjuet, er det en erkjennelse av at NAV kan lite om individuell plan og er ikke god på dette. Fra NAVs side blir det i mange tilfeller understreket at det er ønskelig at deltakerne har individuell plan når de søkes inn i

²⁰ Retten til individuell plan er hjemlet i pasientrettighetsloven § 2-5. Plikten til å utarbeide individuell plan er hjemlet i sosialtjenesteloven § 4-3a, kommunehelsetjenesteloven § 6-2a, Lov om spesialisthelsetjenesten § 2-5, psykisk helsevernloven § 4-1 og i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 15.

disse ordningene, eller at arbeidet med å utarbeide en individuell plan kan starte i innsøkningsfasen. Vår studie viser at det ikke er noen entydig oppfatning av hvilken rolle NAV skal ha i utarbeidelse og koordinering av individuell plan for deltakerne. De fleste ansatte i NAV som er intervjuet, mener at det bør være andre instanser enn NAV som har koordineringsansvaret for en individuell plan, slik en av informantene påpeker:

”Vi har ikke krevd det. Egentlig er det vel noen i hjelpeapparatet som burde ha laget det. Vi har hatt folk som har hatt individuell plan, men det er stort sett voksenpsykiatrien og psykiatritjenesten som har hatt ansvaret for de individuelle planene.” (NAV-ansatt.)

Informantene ved NAV-kontorene understreker i intervjuene at de har plikt til å opplyse deltakerne om retten til individuell plan, men i praksis synes det å være betydelige variasjoner i hvordan denne plikten forvaltes. Enkelte av informantene fra NAV gir uttrykk for at dersom det er de som tar initiativet til å begynne arbeidet med individuell plan for en bruker, så er det de som må koordinere det. Derfor kvier de seg for å ta dette initiativet. På grunn av dårlig tid og lite ressurser ved flere av NAV-kontorene ser vi at dette arbeidet har blitt nedprioritert. Heller ikke alle av de NAV-ansatte eller veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene vurderer det å utarbeide individuell plan som like viktig. Enkelte peker på at det lages handlingsplaner og lignende for deltakerne, og at behovet for individuell plan derfor ikke er så stort. En veileder i en arbeidsmarkedsbedrift sier:

”Jeg synes KVP er litt parallelt til individuell plan, fordi der ligger det jo en helhetstanke at vedkommende har behov innenfor disse områdene, og så ser NAV på hvordan de kan få dekket de behovene. (...) Behovene for en plan blir litt visket ut.”

Veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene gir uttrykk for at de synes det er vanskelig å få noen til å ta ansvaret med å lage og koordinere individuelle planer. Et uttrykk for nettopp dette gir en veileder i et VVV-tiltak:

”Det står jo at de skal ha det, ha individuell plan, men ingen skriver den. Og så sier de (arbeidsmarkedsbedriften) at alle kan skrive den, men dere skal ikke gjøre det. (...) NAV bruker å kaste ballen over til oss, så den holder vi på. Vi gjør det ikke. Vi skal forholde oss til den hvis den blir skrevet, men vi skal ikke lage den.”

Informanten refererer videre til at det har vært vanskelig å få noen instanser til å ta koordineringsansvaret. Fastlegene til disse deltakerne vil ikke gjøre det, og

voksenpsykiatrien hadde påbegynt arbeidet med en individuell plan for en av deltakerne, men fullførte ikke arbeidet. Veiledere i andre arbeidsmarkedsbedrifter trekker også frem at deres kommuner ikke har spesielt gode rutiner for å utarbeide individuelle planer. De peker også på at mange av deltakerne ikke er i stand til selv å kreve å få en individuell plan, og at mange heller ikke vet hva dette er.

Svært få av deltakerne i de KVP- og VVV-plassene vi har besøkt har en individuell plan. Dette til tross for at flere av disse deltakerne har flere instanser fra både kommunen og spesialisthelsetjenesten involvert, og møtes regelmessig. Enkelte deltakere mente selv at de burde hatt individuell plan. En av informantene refererer til at hun har bedt om individuell plan, men fikk ikke det. Hun sier hun fikk beskjed om at det ikke var nødvendig med individuell plan, noe hun selv var uenig i. Sannsynligvis kunne en individuell plan ha vært med å sikre en videre oppfølging av deltakerne etter at de har gått ut av de ordningene de har vært inne i. I en gjennomgang av erfaringene med Trappehuset i Bodø påpeker også dette (Karoliussen m.fl. 2009). En forutsetning her ville da ha vært at det er noen andre enn en representant for arbeidsmarkedsbedriftene som står som koordinator for den individuelle planen.

Det synes som om det er variasjonen i vurderinger og holdninger knyttet til bruk av individuell plan, også blant NAV-ansatte og veiledere i arbeidsmarkedsbedrifter. I noen grad kan dette henge sammen med at virkeligheten er forskjellig i de ulike kommunene, og at noen steder dekkes de funksjonene som individuell plan har på andre måter. I noen grad kan det se ut til at utbredelsen av – og kunnskap om – individuell plan henge sammen med hvor godt utbygd samarbeid NAV og arbeidsmarkedsbedriftene har med første- og andrelinjetjenestene innenfor helse, psykiatri og rusfeltet.

4.4 SAMMENDRAG

I dette kapitlet har vi tatt opp spørsmål knyttet til det som i NAVs terminologi omtales som skreddersøm og brukermedvirkning. Som forsøkt vist, er de to begrepene nært beslektet innholdsmessig. "Skreddersøm" viser til hvordan innholdet i tjenestene skal kunne tilpasses den enkelte deltaker ut fra hennes eller hans forutsetninger og interesser. Dette fordrer imidlertid en viss involvering og medvirkning fra brukerens side – betegnet som brukermedvirkning.

I hverdagen på arbeidsmarkedsbedriftene og i NAV-kontorene er disse begrepene til stede, slik de også er det i de nasjonale styringsdokumentene for NAV og de tjenestene NAV som organisasjon er pålagt å utføre. Vi tok som utgangspunkt at NAV er en heterogen organisasjon med flere ulike oppgaver og mål, satt til å forvalte til dels motsetningsfylte målsettinger, med profesjonsgrupper og kompetansepersonell som internt kan ha til dels ulike interesser. Når begrepene brukermedvirkning og skreddersøm skal fylles med konkret innhold må disse prosessene forstås i lys av dette. Som styringssignaler har disse begrepene både et retorisk aspekt (er overbevisende, har utydelig innhold), men også organiserende effekter (de skal "gjøre noe" med tjenestene). Det er også sentralt i forståelsen av disse begrepene at de referer seg til det som har å gjøre med maktforholdet mellom partene – deltakere og tjenesteutøvere.

Vi har sett at selv om begrepene langt fra er nye, synes det likevel som om det konkrete innholdet i begrepene og iverksettingen av målene knyttet til begrepene varierer betydelig. Dette ser ut til å henge sammen med at innholdet i begrepsbruken nettopp ikke er entydig definert og avgrenset. Trolig kan dette også være en funksjonell uklarhet – fordi det legger opp til å reflektere, drøfte og avgrense begrepene i fagmiljøene lokalt. På denne måten trenger ikke brukermedvirkning bety nøyaktig det samme i en kommune som i en annen, og ei heller det samme i forskjellig arbeidsmarkedsbedrifter.

NAV er fortsatt en relativt "ny" organisasjon, og vi kan forstå samarbeidet mellom arbeidsmarkedsbedriftene og NAV knyttet til VVV- og KVP-plasser som ennå relativt åpent på enkelte områder. Dette kommer eksempelvis til uttrykk når det gjelder hvordan skjønnsutøvelse rundt fravær utøves, eller hvem som utarbeider de handlingsplanene som ligger til grunn for å delta. Det kommer også til uttrykk i form av uklarheter rundt samarbeid med helsetjenestene, psykiatritjenesten og rusomsorgen i første- og andrelinjenivået.

Som vi har sett, er disse begrepene del av den arbeidsdiskursen som preger arbeids- og velferdspolitikfeltet, med vekt på individuell plikter i form av aktivitet og deltakelse. Vi har sett at NAV-ansatte, veiledere i arbeidsmarkedsbedriftene og deltakerne i KVP- og VVV-plasser anser brukermedvirkning og skreddersøm som en mulighet for deltakerne til selv å være med på å definere det konkrete innholdet i det tilbudet hun eller han mottar. Det innebærer at man blir tatt med i viktige beslutninger om utforming og tilpasning av slik tilbud. Begrepene brukermedvirkning og skreddersøm innebærer – i tråd med den rådende arbeidslivsdiskursen – en forventning og understrekning av personlig involvering,

motivasjon og medvirkning fra deltakernes side. Som vi tidligere har drøftet, er disse ordningene rettet mot personer som har til dels alvorlige problemer og utfordringer. Derfor har heller ikke alle av deltakerne den nødvendige interessen – eller de nødvendige forutsetningene – for å kunne ta del i brukermedvirkning og skreddersying av tiltak, slik den rådende diskursen innenfor dette feltet forutsetter.

5. SAMARBEID

I dette kapitlet vil vi drøfte i hvilken grad og på hvilke måter NAV og arbeidsmarkedsbedriftene samarbeider med hverandre, og med andre instanser. Vi vil også se nærmere på hva som er viktig for å få til et godt samarbeid knyttet til deltakerne i VVV- og KVP-plasser og hvilke utfordringer som ligger i å skulle få til et samarbeid mellom ulike instanser. Dette er personer som i mange tilfeller har omfattende og sammensatte hjelpebehov, og har behov for tett oppfølging over tid. Dette forutsetter ofte også samarbeid med andre instanser, utover det samarbeid som nødvendigvis må være mellom kontaktpersonene i NAV og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene. Dette kan være andre kommunale instanser, men også spesialisthelsetjenesten.

Både KVP og VVV har som mål å gi mennesker med sammensatte behov bedre og mer effektiv hjelp. Dette har da også vært en av hensiktene med NAV-reformen. Brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester skal ha en kontaktperson hos NAV. Intensjonen er at ansatte hos NAV skal ha en veilederfunksjon fremfor saksbehandlingsfunksjon og skal gi tett og langvarig oppfølging der brukerne har behov for det. Dette krever blant annet etablering av nye arenaer og metoder for samarbeid mellom bruker, NAV-kontor og eksterne samarbeidspartnere. St.meld. 9 (2006-07) peker på at en god velferdstjeneste for brukere med behandlings- og rehabiliteringsbehov krever et godt samarbeid mellom NAV og helse- og sosialtjenesten. For NAV innebærer dette nye måter å jobbe på overfor deltakerne. Det innebærer også nye former for samarbeid både internt hos NAV og med eksterne samarbeidspartnere.

I det vi her omtaler som samarbeid kan vi skille mellom to elementer, nemlig samhandling og samordning. Med *samhandling* menes at ytelse utveksles mot ytelse i et gjensidig forhold. Dette kan eksempelvis dreie seg om jevnlig møter mellom ulike instanser for gjensidig utveksling av kunnskap og informasjon. *Samordning* forstås som synonymt med koordinering, der to eller flere instanser utvikler eller benytter eksisterende regler for sammen å hankses med felles oppgaver og utfordringer. Samordning blir med andre ord en eller annen form for styring av samhandlingen.

5.1 SAMARBEID MELLOM NAV OG ARBEIDSMARKEDS- BEDRIFTER

I alle kommunene som inngår i vår studie, har NAV samarbeid med en eller flere arbeidsmarkedsbedrifter. Dette gjelder først og fremst VVV-plassene, men også en del av KVP-plassene. Nedenfor vil vi se nærmere på hvordan samarbeidet mellom NAV og arbeidsmarkedsbedrifter foregår og hvordan det erfares av aktørene på begge sider.

5.1.1 Hvordan samarbeides det og hva samarbeides det om?

Samarbeidsrelasjonene mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene har en lang historie med tette relasjoner knyttet til oppbygging og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak. I denne relasjonen er det NAV som er oppdragsgiver, og arbeidsmarkedsbedriftene tilbyr tjenester i form av tiltaksplasser, kurs- og opplæringstilbud. NAV innvilger deltakere plass i de tjenestene de kjøper, og arbeidsmarkedsbedriftene gjennomfører de tilbudene man har avtalt. Også i tilknytning til KVP- og VVV-plasser samarbeides det på flere måter. Samarbeidet mellom NAV og arrangørbedriftene på dette området blir regulert gjennom skriftlige avtaler mellom representanter for NAV og arbeidsmarkedsbedriften. De aktuelle kontaktpersonene hos NAV og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene har vanligvis også en jevnlig kontakt knyttet til situasjonen for den enkelte deltaker. Forholdet mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriften er regulert gjennom en kravspesifikasjon som blant annet legger føringer for hva inneholde i tjenestene og hvilket samarbeid det skal være mellom NAV og bedriften.

Så lenge en VVV- eller KVP-deltaker er inne på en tiltaksplass i en arbeidsmarkedsbedrift ser vi at han eller hun først og fremst følges opp av en veileder der. I tillegg vil det være en kontaktperson hos NAV som også følger opp vedkommende. I de fleste tilfeller skjer oppfølgingen fra NAV sin side ved at det er faste og regelmessige møter der blant annet NAV, veileder fra arbeidsmarkedsbedriften og deltakeren er tilstedet. I tillegg ser vi at fagpersoner fra distriktspsykiatrisk senter (DPS) eller voksenpsykiatrien (VOP) i noen grad også deltar i slike møter. Etter hva vi har sett, gjennomføres *faste samarbeidsmøter* mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriften alt fra en gang per fjortende dag til en gang i halvåret. Møtene kan for eksempel skje ved at NAV og veilederne først har møte med hele gruppen og deretter med hver enkelt deltaker. I disse møtene diskuteres hovedsakelig deltakernes situasjon. Jo oftere disse faste samarbeidsmøtene med NAV er, jo tettere oppleves samarbeidet, sett fra arbeidsmarkedsbedriftenes side. NAV har for øvrig møter med arbeidsmarkedsbedriften om organiseringen og innholdet i

arbeidsmarkedstjenestene mer generelt også, uten at det er knyttet til de enkelte deltakerne. På disse møtene er vanligvis ikke deltakerne til stede.

I tillegg er det vanligvis en viss *løpende kontakt* mellom veilederen hos arbeidsmarkedsbedriften og kontaktpersonene hos NAV ved behov, både via telefon, mail og møter. Det varierer hvor mye kontakt veilederne har med NAV. Mens det på enkelte NAV-kontor er en eller noen få personer som har ansvaret med å følge opp VVV- og KVP-deltakerne, og som derfor har kontakten med arbeidsmarkedsbedriften, kan det andre steder være forholdsvis mange kontaktpersoner som følger opp "sine" deltakere. Slik at det vil variere fra sted til sted antallet fagpersoner hos NAV som arbeidsmarkedsbedriftene må forholde seg til. Hvor tett og hvor hyppig kontakten er mellom NAV og veilederne i arbeidsmarkedsbedriften kan også avhenge av antallet plasser og deltakere det er snakk om.

I tillegg til faste samarbeidsmøter og mer uformell kontakt ved behov, skal arbeidsmarkedsbedriftene levere *skriftlige rapporter* om deltakeren til NAV. De skal levere statusrapporter med jevne mellomrom og sluttrapport når deltakerne skives ut. NAV får også kopi av de handlingsplaner og aktivitetsplaner som lages for hver enkelt av deltakerne. Enkelte steder har man i tillegg etablert ordninger der enten ansatte fra arbeidsmarkedsbedriften kan ha en viss kontortid hos NAV, eller der NAV-ansatte kan ha deler av sin kontortid i arbeidsmarkedsbedriften, nettopp for å være tilgjengelig for veilederne og deltakere. Både NAV og veilederne mener det er flere positive sider ved en slik ordning. For det første blir NAV lettere tilgjengelig for deltakerne. Flere av deltakerne sier de opplever det som vanskelig å skulle dra på NAV-kontoret eller ringe dit, og flere gir uttrykk for at de opplever det som vanskelig å få gjort avtaler og få kontakt med sin kontaktperson hos NAV. For det andre kan det at NAV er tilstede hos i arbeidsmarkedsbedriften gjøre det lettere å få til en felles forståelse av hvilke utfordringer deltakerne står overfor og hvordan en kan forsøke å hjelpe deltakerne.²¹

5.1.2 Erfaringer med samarbeidet

Av de ansatte i NAV som vi har intervjuet, er hovedinntrykket at de gir uttrykk for et godt samarbeid med veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene. En av informantene blant de NAV-ansatte understreker at de er bevisst på sitt ansvar med å følge opp deltakerne som er i tiltak hos en tiltaksarrangør, gjennom møter,

²¹ Tilsvarende ordninger innenfor videregående skole diskuteres også i Thrana et.al. (2009).

skriftlige rapporter og løpende kontakt. Materialet i vår studie viser likevel at det varierer i noen grad hvor tett NAV følger opp deltakere som er i VVV og KVP hos en arbeidsmarkedsbedrift.

En ansatt ved et NAV-kontor som over flere år har hatt et tett samarbeid med en forholdsvis stor arbeidsmarkedsbedrift i sin region, gir uttrykk for at de over mange år har hatt et godt samarbeid med denne arbeidsmarkedsbedriften. Han opplever at med KVP og VVV har det også skjedd en holdningsendring i bedriften de siste årene når det gjelder måten de vurderer deltakerne. I følge ham er det i dag større aksept for at en er nødt til å være noe mer fleksibel når det gjelder deltakere som kanskje har vært borte fra arbeidslivet i flere år. Han forklarer dette slik:

"Før ble folk avsluttet dersom de ikke møtte opp de første dagene. Det går ikke an å behandle folk på den måten, det er folk som ligger nede. Vi må få aksept for at det må være litt mer fleksibelt. Hvis du har vært ute av arbeid i tre år så må det være ok at du bruker en uke på å komme deg i gang."

Ved enkelte av NAV-kontorene vi har besøkt, gir de ansatte uttrykk for en erkjennelse av at de ikke alltid har klart å gi den oppfølgingen av deltakerne og ha den tette kontakten med arbeidsmarkedsbedriftene som de gjerne hadde ønsket. En NAV-ansatt som har hatt oppfølgingsansvaret for VVV-deltakere, og som i lange perioder har vært sykemeldt, beklager at oppfølgingen av den lokale arbeidsmarkedsbedriften ikke har vært optimal:

"...de har vel fått en annen service fra oss enn de burde ha hatt."

Dette innebar blant annet at det har vært færre møter mellom NAV og veilederne i arbeidsmarkedsbedriften, og oppfølgingsansvaret overfor deltakerne har i stor grad blitt lagt på arbeidsmarkedsbedriften. I intervjuet med en av lederne der, ble likevel ikke dette tematisert som spesielt problematisk.

Veilederne som følger opp deltakere i VVV- og KVP-plasser i arbeidsmarkedsbedriftene har vanligvis et utstrakt samarbeid med NAV. Gjennom faste møter og mer uformell, løpende kontakt har diskuterer de situasjonen og utvikling i saker knyttet til den enkelte deltaker. Veilederne opplever at de kan foreslå ting for NAV og bli hørt, slik en av veilederne i en arbeidsmarkedsbedrift forteller:

"Vi blir jo tatt veldig seriøst fra NAV. Og jeg kan også ta direkte kontakt med dem hvis det er problemer. Der tar jeg ofte kontakt. Der vet de hvem vi er og hvem"

personene er. (..) Bare så enkelt som at nå er de fri for penger, nå er de havnet på fylla osv. Det kan jeg ta opp med NAV.”

Selv om relasjonen mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene oppleves som relativt tett, og med stor takhøyde for å ta opp deltakernes situasjon, gir også veilederne uttrykk for at de opplever at omstillingen til NAV-kontor har konsekvenser for kapasiteten. Flere steder kan det at NAV-kontoret har for få ansatte i forhold til oppgavene de er pålagt gjøre at de ikke klarer å følge opp deltakerne eller ha så mange samarbeidsmøter som de i utgangspunktet har ønsket, slik disse sitatene fra veiledere i to arbeidsmarkedsbedrifter illustrerer:

”Jeg skulle gjerne hatt mer kontakt med NAV, men jeg vet at de har det travelt. Jeg har følt at jeg har masa meg til nye deltakere.”

”Det er veldig forskjellig hvor tett de saksbehandlerne (fra NAV) følger opp.”

Det at NAV flere steder mangler ressurser og ikke har klart å følge deltakerne så godt opp som de ønsker, kan i noen tilfeller resultere i at deltakerne blir lengre i VVV eller KVP enn hva de kanskje hadde blitt ved noe tettere oppfølging. Flere steder er det også slik at veilederne mener enkelte deltakere burde vært skrevet ut og gått over i noe annet, eksempelvis søke om uføretrygd eller gå over i et bestemt arbeidsmarkedstiltak. Informanter blant veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene refererer til at dårlig kapasitet hos NAV i flere tilfeller har ført til at utskrivning av deltakere og innskriving av nye, blir forsinket. Fra arbeidsmarkedsbedriftene blir det påpekt at ansatte i NAV har begrenset kunnskap om de ulike arbeidsmarkedstiltakene som er tilgjengelig. I enkelte tilfeller kan veileder i arbeidsmarkedsbedriftene oppleve at de går svært langt inn i de oppgavene NAV har overfor deltakerne. En av veilederne påpeker dette i intervjuet:

”Vi har et veldig godt samarbeid med alle kommunene. Det som jeg kan si er det at jeg synes nesten litt synd på dem som jobber på NAV, fordi det er mange saksbehandlere som rett og slett sliter med kunnskap om det som de skal jobbe med. De snakker jo om manglende opplæring og nye datasystemer.”

Totalt sett viser materialet at arbeidsmarkedsbedriftene og NAV-kontorene har et nært samarbeid om deltakere og innholdet i VVV og KVP. Den tette kontakten mellom personell i begge organisasjonene innebærer tilsynelatende en noe tettere relasjon enn i andre arbeidsmarkedstilbud.

5.2 SAMARBEID MED KOMMUNALE INSTANSER

I tillegg til samarbeidet som eksisterer mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene, vil de i mange tilfeller når det gjelder VVV- og KVP-plassene også samarbeide med andre instanser. Vi har sett at det samarbeidet NAV og veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene har med de øvrige instanser knyttet til VVV og KVP er ofte i mye mindre grad formalisert og er også mindre forpliktende. Når det gjelder VVV-plassene er det først og fremst psykiatriske instanser som er viktige samarbeidspartnere, men også andre. Når det gjelder KVP-plasser kan det være flere relevante instanser som er viktige å samarbeide med for å bedre livssituasjonen til deltakerne, blant annet i forhold til boligsituasjon, helse og rusavhengighet.

Deltakere i VVV- og KVP-plasser vil i noen tilfeller ha behov for oppfølging eller hjelp fra andre kommunale instanser. Sentralt ved introduksjonen av VVV og KVP var nettopp å utvikle bedre samhandling og koordinering av tjenester i et ellers segmentert tjenesteapparat. Både ansatte i NAV, arbeidsmarkedsbedriftenes veiledere og deltakere selv forteller at det har vært verdifullt å få kontakt med kommunale instanser og ta tak i de utfordringene som deltakerne har.

Gjennom studien har vi sett mange eksempler på at veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene VVV og KVP fungerer som "døråpnere" inn til andre offentlige instanser. Som vi har vært inne på tidligere, er veilederne i mange tilfeller med på å hjelpe deltakerne til å få kontakt med og hjelp fra andre instanser. Deltakerne som har psykiske vansker eller lidelser har vanligvis allerede kontakt med psykiatritjenesten i kommunen før de fikk plass i KVP eller VVV, men vi har også sett eksempler på at deltakere som ikke har hatt kontakt med psykiatritjenesten tidligere får behov for det, eller at de blir akutt syke. Det kan eksempelvis dreie seg om rusproblemer, en vanskelig boligsituasjon eller økonomiske problemer. I de tilfeller deltakerne har behov for støttekontakt, hjemmetjeneste eller trenger hjelp for å skaffe seg bolig, refererer veilederne til at de i en del tilfeller også tar kontakt med tildelingskontoret i kommunen på vegne av deltakere. Veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene kan enten formidle kontakt med andre instanser over telefon eller brev, men de kan også følge deltakerne til offentlige kontor, lege, tannlege, og så videre. En veileder sier:

"Vi er jo behjelpelig med å få tak i dem de trenger. Vi kan for eksempel ringe hvis de ikke klarer det sjøl."

I intervjuene refererer flere av deltakerne til at de opplever det som vanskelig å ta kontakt med hjelpeapparatet på egenhånd. Mange har opplevd ikke å bli hørt og tatt på alvor. Flere forteller at de blir hørt og sett på en helt annen måte av offentlige instanser når de har en veileder fra arbeidsmarkedsbedriften med seg. Veilederne er på sin side tydelige på at de ikke skal være behandlere. I intervjuene understreker flere veiledere at de ser det som viktig å innse sine egne begrensninger i forhold til hva de kan tilby deltakerne av hjelp, og i stedet formidle kontakt med de instansene som kan hjelpe deltakerne med ulike utfordringer. Noen av disse informantene refererer også til at de har opplevd at når personer begynner i en VVV- eller KVP-plass, så trekker andre kommunale instanser seg tilbake. En veileder tok opp akkurat dette, og sier at det er en stor utfordring at andre instanser "slapper av" når deltakerne får en plass i disse ordningene.

"Det blir helt feil. Det er jo nettopp når vi begynner å ta tak i ting at resten av hjelpeapparatet er like tett på, for det skjer en del ting og det er ikke alt som er like positivt når folk begynner å ta tak i ting som er vanskelig."

Veilederen peker videre på at mange av deltakerne får seg "en knekk" etter at de begynner, og nettopp da er det viktig at hjelpeapparatet stiller opp. Veilederne mener det er viktig at de klarer å få til et samarbeid med andre hjelpeinstanser hvor alle drar i samme retning, som en sier: *"Å spille på samme lag er veldig viktig."* Denne veilederen har opplevd at kommunale instanser som burde ha vært involvert i deltakernes situasjon ikke har visst hva som ble gjort mens de hadde VVV- eller KVP-plass.

5.3 SAMMENDRAG

Hva hemmer og hva fremmer samarbeid? Det er en utbredt erkjennelse både i NAV og i arbeidsmarkedsbedriftene at det er viktig med et godt samarbeid for at en skal kunne gi deltakerne et best mulig tilbud. Det gjelder både samarbeid mellom NAV og arbeidsmarkedsbedriftene, men også med andre relevante hjelpeinstanser. Studien vår viser at flere steder har arbeidet med VVV- og KVP-plasser resultert i et større samarbeid mellom ulike instanser i forhold til oppfølgingen av den enkelte deltaker enn hva man tidligere har klart å få til. Erfaringsmessig har deltakerne i disse ordningene ofte sammensatte hjelpebehov og et behov for relativt tett oppfølging fra flere hjelpeinstanser. VVV og KVP har i større grad enn andre ordninger gjort det mulig å kunne følge opp deltakerne, blant annet gjennom tett oppfølging av en veileder, men også ved at man forsøker

å få ulike hjelpeinstanser på banen.

Datamaterialet fra studien peker på flere faktorer som er viktige for å få til et godt samarbeid mellom involverte aktører.

- At fagpersoner i de ulike instansene har godt kjennskap til hverandre, forstår hverandres ståsted og har gjensidig tillit til hverandres ansvar og virkemidler.
- At det er kontinuitet og faste personer som over tid fra de ulike instansene, som deltar i samarbeidet.
- At det er lav terskel for å ta kontakt ved behov for rådgøring.
- At man har regelmessige møter der alle instansene deltar og hvor man diskuterer i fellesskap den enkelte deltakers utfordringer.
- Oppløve å dra i samme retning. Bli enige om hva som vil være det beste for deltakeren. Vite hva de andre instansene mener og gjør. Etablere en hensiktsmessig arena for samhandling og samarbeid.

Hvilke faktorer virker hemmede på samarbeidet mellom de ulike instansene? Vi har sett at det ikke alltid er like enkelt å få til et godt samarbeid mellom de instanser som er eller ideelt sett er ment å være involvert i samarbeidet rundt deltakerne i VVV- og KVP-plasser. Dette skyldes flere forhold. Uklart ansvarsforhold kan gjøre samarbeid vanskelig. Det kan ofte være uklarhet om hvem som skal gjøre hva, hvilket ansvar de ulike instansene skal ha. En av erfaringene har vært at når en person blir tatt inn i en VVV- eller KVP-plass, er det en fare for at andre involverte instanser trekker seg tilbake. Dette er svært uheldig. Samtidig ser vi at ofte fortsetter særlig psykiatritjenesten å følge opp deltakerne, enten det er snakk om den kommunale psykiatritjenesten, DPS eller VOP.

Vi har sett at deltakerne i liten grad har individuell plan. Det ser ut til at alle instansene vegrer seg for å ta på seg koordineringsansvaret. Veilederne peker på at det er viktig å sikre at deltakerne får hjelp også etter at deres deltakelse er avsluttet, noe en kunne ha sikret gjennom en individuell plan der en kommunal instans hadde et koordineringsansvar.

I den perioden deltakerne har en KVP- eller VVV-plass vil veilederen i arbeidsmarkedsbedriften eller hos NAV være den som følger opp deltakeren. For flere av deltakerne har det tatt lang tid å utvikle et tett forhold der veilederen har blitt en trygg støtteperson i livene til deltakerne. Det er en utfordring når denne tette oppfølgingen plutselig skal avsluttes. Det synes å være til dels store

forskjeller når det gjelder hvor i rehabiliteringsprosessen deltakerne er når perioden i KVP eller VVV er over. Mens de aller fleste av informantene blant deltakerne gir uttrykk for at de opplever relasjonen til veilederen som god, varierer det mye hvor mye kontakt deltakerne har hatt med sin kontaktperson hos NAV og hvordan denne relasjonen oppleves. Mange har hatt lite kontakt med NAV, og opplever at det er svært vanskelig å få tak i sin kontaktperson der. Flere av informantene har referert til at det kan ta lang tid til å få avtalt et møte eller få en telefonsamtale, og at det kan ta både uker og opp til måneder for å få et møte hos NAV fordi de er så lite tilgjengelige.

Omorganiseringer hos NAV kan gjøre at samarbeidet med andre instanser ikke blir så tett som ønskelig. Våre informanter blant ansatte i NAV gir uttrykk for at de har svært omfattende oppgaver og for liten tid til å løse de oppgavene de er satt til. Mange steder blir derfor ikke deltakerne fulgt opp slik de burde fordi NAV har mangel på tid og ressurser. Etableringen og utviklingen av KVP- og VVV-plasser i Nordland har pågått parallelt med etableringen av NAV-kontorene. Flere av de ansatte i NAV som er intervjuet i vår studie refererer til "unntakstilstander" på både ett og to år etter sammenslåingen. De mener at dette vil bli bedre etter hvert. Andre utfordringer knyttet til samarbeid rundt KVP- og VVV- deltakerne har til dels også vært stor turnover av personell hos NAV.

6. OPPSUMMERING

Studien vi presenterer her tar for seg arbeidsrehabiliteringstiltak rettet mot personer som blir vurdert å ha særlig store utfordringer i arbeidsmarkedet. Vi har studert tiltaket Vilje viser vei og et arbeidsmarkedstiltak rettet mot de av deltakerne i Kvalifiseringsprogrammet som har særlig behov for oppfølging over tid, og som får dette gjennom tiltaksplasser i arbeidsmarkedsbedrifter. I denne rapporten har vi referert til disse som henholdsvis VVV-plasser og KVP-plasser.

Vi har sett dette som særlig interessant fordi fokuset i KVP- og VVV-plasser nettopp er rettet mot arbeidsrehabiliterende innsatser overfor personer med tett oppfølging og veiledning. Ordningene er rettet mot brukergrupper som NAV-kontorene fra tidligere har hatt relativt liten erfaring med å jobbe arbeidsrehabiliterende overfor. De har i stor grad vært henvist til andre deler av det offentlige hjelpeapparatet, slik som sosialtjeneste, rusomsorg og psykiatrisk behandling. Problemstillingene i studien har vært knyttet til a) organisering og gjennomføring, b) tilrettelegging med vekt på brukermedvirkning og "skreddersøm" og c) vilkår for videreføring av erfaringene man har gjort seg. Metodisk er studien basert på åpne, kvalitative intervjuer med deltakere (21 personer), ansatte i NAV (9 personer) og ansatte i arbeidsmarkedsbedrifter (18 personer) i syv kommuner i ulike deler av Nordland fylke.

Nordland fylke har vært relativt tidlig ute med å utvikle arbeidsrehabiliterende tilbud til målgruppene for målgrupper i VVV og KVP, henholdsvis personer med psykiske lidelser og personer som er avhengig av langvarig sosialhjelp (eller står i fare for å bli det). Av den grunn har det vært av interesse å se spesielt på hvordan disse ordningene er organisert her, og erfaringene så langt. De delene av KVP og VVV vi har vært opptatt av, er rettet mot deltakere med størst behov for tett oppfølging over tid, og er organisert etter modell av de såkalte APS-plasser, drevet av arbeidsmarkedsbedrifter. Nedenfor vil vi kort oppsummere hovedtrekkene i analysen av datamaterialet knyttet til noen gjennomgående begreper i materialet.

Fleksibilitet. De arbeidsmarkedstiltakene vi har studert, KVP-plasser og VVV-plasser, er rettet mot personer med sammensatte bistandsbehov. Det innebærer blant annet at veilederne til tider må kunne utvise stor grad av skjønn knyttet til for eksempel krav til oppmøte, helsesituasjon, fravær og motivasjon. Samtidig fordrer dette at også reglene for deltakelse tar høyde for dette. Vi har sett at samarbeidet mellom NAV lokalt og arbeidsmarkedsbedriftene på enkelte måter

går over i hverandre på dette området. Et eksempel kan være at man i perioder tolerer at en deltaker har flere dager med fravær uten å trekke i stønaden. I noen av kommunene er det NAV lokalt som utviser slik skjønn, mens i andre kommuner delegeres dette skjønnet og disse vurderingene til arbeidsmarkedsbedriftene.

Lav terskel. Begrepet "lav terskel" brukes av aktørene i NAV og arbeidsmarkedsbedriftene om innretningen på VVV- og KVP-plasser. Dette viser til at tiltakene tar sikte på å gi arbeidsrehabiliterende tilbud til personer som i liten grad har kunnet delta i lignende ordninger tidligere fordi kravene til oppmøte, stabilitet eller kvalifikasjoner har vært for høye. Gjennom datamaterialet ser vi at veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene og de ansatte i NAV referer til at de på flere områder har revidert forventninger, holdninger og arbeidsmåter i hvordan de forholder seg til disse deltakerne. De ser at dette er prosesser som tar lengre tid, at man må jobbe på andre måter (involvere seg på flere områder i deltakerens liv) og med et annet utgangspunkt enn i arbeidsmarkedsbedriftenes tradisjonelle brukergrupper.

Tett oppfølging. I tilknytning til innholdet i KVP- og VVV-plassene brukes begrepet "tett oppfølging" om den virksomheten veilederne i arbeidsmarkedsbedriftene driver overfor deltakerne. Vi har vist ulike eksempler på hva dette innebærer i hverdagen i disse tiltaksplassene. Vi har blant annet sett at veilederne i perioder bruker tiden i tiltaket til å ta med en deltaker på kafé, gå tur eller bare sitte og snakke. Vi ser også eksempler på tilfeller der veiledere og deltakere finner frem til avtaler om henting i hjemmet, kontakt utenom ordinær arbeidstid og hjelp til å ordne opp i personlige forhold. På denne måten går relasjonen mellom deltaker og veilederen i arbeidsmarkedsbedriften langt ut over det som ellers er vanlig innenfor arbeidsmarkedstiltakene, og over i den type arbeidsoppgaver som sosialarbeidere har. I praksis innebærer tett oppfølging i denne sammenheng også en form for disiplinering. Sanksjoneringen ved å bryte avtaler eller ikke følge det som forventes innebærer å bli snakket til rette, rapport til kontaktpersonen hos NAV og i ytterste konsekvens at man mister tiltaksplassen og økonomiske ytelser.

Progresjon. Et begrep som aktørene i NAV og arbeidsmarkedsbedriftene stadig vender tilbake til i intervjuene, er en forventning om progresjon hos deltakerne. Med dette menes at man ser etter tegn på bedring eller utvikling hos den enkelte deltaker. Måten begrepet brukes i hverdagen, viser til at det kan referere til ulike sider ved deltakernes liv, eksempelvis bedring i helsetilstand, økt motivasjon, mer regelmessighet i oppmøte eller økt arbeidsevne i form av produksjon. Forventningen om progresjon reflekterer at det er snakk om arbeidsrehabilitering – altså at siktemålet er deltakelse i det ordinære arbeidsmarkedet. Spørsmålet om

progresjon handler derfor skjønn – veiledere og NAV-ansattes vurderinger – av den enkelte deltakers arbeidsevne og situasjon i arbeidsmarkedet. På denne måten innebærer deltakelse i disse ordningene en tosidighet, der deltakelse på den ene siden handler om hjelp og bistand og på den andre side gradvis økte krav oppmøte, produksjon og innsats.

Arbeidslinja. Bak de begrepene vi nettopp har nevnt, ligger arbeidslinjas normative vektlegging av økte krav til den enkelte deltaker og mottaker av offentlig velferdsgoder. Begrepet reflekterer myndighetenes fokus på at arbeid og aktivitet – og ikke offentlige velferdsytelser – skal være førstevalget for flest mulig. Utformingen av den norske velferdspolitikken i tråd med arbeidslinjas prinsipp om arbeid og aktivitet, finner vi nettopp igjen i de tiltakene vi snakker om her. Dette er innsats rettet særlig mot de som personer i utkanten av arbeidsmarkedet, og fokuset på normative størrelser som deltakerens motivasjon, ansvar og forpliktelse er del av den hverdagslige diskursen på disse stedene. En del av deltakerne i disse ordningene har alvorlige personlige, sosiale og helsemessige problemer, som gjør at deltakerne ikke alltid vil kunne innfri forventningene om progresjon slik utformingen av disse tiltakene legger opp til. Gjennom studien har vi sett at resultatet av deltakelse kan være "avklaring mot uføretrygd" likeså gjerne som "videre tiltakskjedning" eller lønnsarbeid. Vi har sett at dette subjektivt oppleves på ulike måter av deltakerne. I noen tilfeller ser vi at deltakelse kan innebære en form for forlenget og ytterligere marginalisert livssituasjon.

Medvirkning. Begrepet om deltakernes medvirkning og medinnflytelse må forstås som del av de organisatoriske og ideologiske endringer NAV har vært gjennom i de senere årene. Prinsipper om medvirkning er nedfelt i de sentrale rettslige reguleringene av dette feltet, og vi har vært opptatt av å se hva medvirkning faktisk innebærer i hverdagen på VVV- og KVP-plasser. Noen steder kan deltakernes medvirkning innebære aktiv delaktighet i planlegging av de aktiviteter og arbeidstilbud man har innenfor KVP- og VVV-plassene, mens medvirkning andre steder synes først og fremst å være av mer symbolsk karakter. Deltakere vi har intervjuet gir også uttrykk for at de ikke orker eller ikke er interessert i medvirkning, og ikke forstår hvorfor dette skal kreves av dem. På denne måten ser vi at begrepet om medvirkning også forutsetter en eller annen form for motivasjon og subjektivt eierskap fra deltakerens side.

Skreddersøm. Et av de ordene vi har støtt på i ulike sammenhenger under feltarbeidene er begrepet "skreddersøm". Slik begrepet brukes, er det et uttrykk for at det tilbudet den enkelte deltaker får er spesielt tilpasset hans eller hennes

livssituasjon og muligheter. Når det gjelder KVP- og VVV-plasser synes det som om de NAV-ansatte vi har intervjuet langt på vei bruker begrepet om skreddersom synonymt med medvirkning.²² Vårt inntrykk er at det først og fremst er i arbeidsmarkedsbedriftene at individuell tilpasning skjer. Det kan handle om å finne frem til passende oppgaver, arbeidstreningstilbud, oppmøtetider, med videre. Dette forutsetter en dialog mellom den enkelte deltakeren og veilederen i arbeidsmarkedsbedriften. Begrepet om skreddersøm som uttrykk for den ideologiske dreiningen som har skjedd innefor dette feltet i retning av tiltagende individualisering, som kommer til uttrykk i form av understreking av deltakerens plikter, og forventninger til motivasjon, personlig engasjement og subjektiv opplevelse av eierskap til tiltaket. Mens begrepet om skreddersøm ofte blir trukket frem, ser vi noe paradoksalt at våre informanter i NAV gir uttrykk for en heller lunken holdning til å utarbeide individuelle planer for de av deltakerne som etter loven kan be det.

Videreføring. I denne studien har vi sett på erfaringene med å utvikle arbeidsrehabiliterende tilbud rettet til brukere med sammensatte og til dels omfattende behov for assistanse og hjelp over tid. De ordningene vi har studert innvilges for et år av gangen, men kan utvides til to år – i enkelte tilfeller også til tre år. Dette er relativt nye ordninger og må forstås som å fortsatt være under utvikling. Vi har sett på de erfaringene NAV-kontor, arbeidsmarkedsbedrifter og deltakere i Nordland har gjort knyttet til disse ordningene. Slik disse ordningene er innrettet kan de forstås som konkrete uttrykk for arbeidslinjas vektlegging av arbeid og aktivitet som førstevalg. Etter vårt inntrykk har arbeidsmarkedsbedriftene etablert tilbud som tar høyde for de store individuelle forskjeller som det naturlig vil være blant deltakere i disse ordningene, med hensyn til interesser, helsemessige forutsener, motivasjon, etc.

I fortsettelsen av disse ordningene mener vi det kan være grunn til å reflektere over særlig fire forhold. For det første kan det være grunn til å drøfte holdninger til bruk av individuell plan innenfor dette feltet. Vårt inntrykk er at den relativt begrensede interessen og forventningen til bruk av individuell plan blant NAV-ansatte henger sammen med deres arbeidssituasjon og saksmengde, og bør derfor ses i sammenheng med dette. For det andre mener vi det vil være relevant å åpne opp for en diskusjon om hvilke brukere som skal gis tilbud om plass i KVP- og VVV. I denne første fasen med bruk av KVP- og VVV-plasser ser det ut til at man

²² Vi er imidlertid klar over at dette kan annerledes i de tilfeller NAV selv følger opp den enkelte KVP-deltaker.

ved NAV-kontorene langt på vei "visste hvem man ville ha inn". Når disse etter hvert avsluttes, vil det trolig være av betydning å reise en diskusjon om hvordan disse ordningene kan brukes på mest hensiktsmessig måte. For det tredje har vi sett at det er en ambivalens knyttet til fokuset på gruppeprosesser og gruppedynamikk. Spesielt gjelder dette VVV-plassene, men vi har også sett dette innen KVP-plassene. Trolig vil det i fortsettelsen være relevant for NAV og arbeidsmarkedsbedriftene å sammen drøfte vektleggingen av gruppedynamikk og gruppeprosesser. For det fjerde mener vi det vil være relevant å se nærmere på den måten deltakerne slutter i tiltaket på, og NAVs rolle i tilknytning til dette. Som vi har pekt på, refererer i flere tilfeller veiledere og deltakere selv til at deltakere slutter i en KVP- eller VVV-plass uten at det er avklart hvilke andre instanser som skal følge opp – dersom det er behov for det. Dette kan igjen ses i sammenheng med bruk av individuell plan og bruken av handlingsplaner i sluttfasen av tiltaket.

REFERANSER

- Andersen, Niels Åkerstrøm (2009) "Hvem er Yum-Yum? Tegneseriestaten i svøb." Dansk sosiologi, nr 2, s 9-38.
- Andreassen, Tone Alm (2007) "Når brukerne ikke blir tatt på alvor". Tidsskrift for velferdsforskning, nr 10/07, s 3-14.
- Anvik, Cecilie Høj (2006) *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. Rapport 17/06. Bodø: Nordlandsforskning.
- Anvik, Cecilie Høj og Terje Olsen (2004) "Ethvert arbeidsdygtigt menneske". Artikkel. I: *Arbeid, velferd og samfunn*, Rikstrygdeverkets analysepublikasjon. Oslo: Rikstrygdeverket.
- Bukve, Oddbjørn (2009) "Å forstå endring i organisasjonar – mot ein integrert institusjonalisme". Paper, presentert på NOEN-dagene 2009. Kristiansand 19.-20.11.2009.
- Caswell, Dorte og Aud Innjord (2011) "Inklusjonsorientert Nav-praksis?" Tidsskrift for velferdsforskning, nr 1/11, s 38-50.
- Christensen, Tom og Per Lægeried (2010) "Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges". *Public Organization Review*. DOI:10.1007/s11115-010-0141-4.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2006) "Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flykntingstjenesten". Tidsskrift for velferdsforskning, nr 4/06, s 210-222.
- Ellingsen, Karl Elling og Anna M. Kittelsaa (2010) "Å velge det trygge. Utviklingshemmede og selvbestemmelse". *Fontene Forskning*, nr 2/10, s 4-16.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001) *Demokratiets sorte hull. Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. FOR 2008-12-11 nr 1320. Arbeidsdepartementet.
- Germani, Gino (1980) *Marginality*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Gjertsen, Hege og Ann Kristin Eide (2009) *Hjelp når livet rakner. Evaluering av incestsentrene og incesttelefonen*. Rapport 2/09. Bodø: Nordlandsforskning.
- Gjesdal, Sturla, Kjell Haug, Peder R. Ringdal, Stein Emil Vollset og John Gunnar Mæland (2005) "Risiko for uførepensjonering blant unge langtidssykmeldte". Tidsskrift for Den norske legeforening, vol 125, s 1801-1805.
- Gråwe, Rolf W. og Torleif Ruud (2006) *Rus og psykiske lidelser i psykisk helsevern for voksne*. Trondheim: SINTEF Helse.
- Grape, Owe (2001) *Mellan morot och piska – en fallstudie av 1992 års rehabiliteringsreform*. [Dr.avhandl.] Sociologiska institutionen, Umeå Universitet.
- Halvorsen, Knut (2000) *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Helsedirektoratet (2009) *Arbeid og psykisk helse. Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse 2007-2012*. Status 1. november 2009. (NAV-notat).

- Heggen, Kåre og Tormod Øia (2005) *Ungdom i endring. Mestring og marginalisering*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Haugerud, H. (2009) "Dobbeltdiagnose". <<http://www.dobbeltdiagnose.no/index.php/dobbeltdiagnose/brukerinfo/dobbeltdiagnose>>
- Iversen, Erik, Grethe Lauritzen, Astrid Skretting og Arvid Skutle (2007) *Det nasjonale dokumentasjonssystemet innen tiltaksapparatet for rusmiddelmissbrukere: Klientkartleggingsdata*. Rapport for 2006. Stiftelsen Bergensklinikkene og Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Jenssen, Anne Grete (2009) *Brukermedvirkning i sosialtjenesten. En studie av sosialarbeidernes perspektiv*. [Dr. avhandl.] Trondheim: NTNU. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Karoliussen, Kent, Marit Andreassen og Øystein Gravrok (2009) *Positive relasjoner som bidrag i rehabilitering av LAR-deltakere. Erfaringer fra arbeidstreningstilbudet "Trappehuset" i Bodø*. Narvik: KoRus-Nord.
- Kildal, Nanna (1999) "Arbeidslinje, ansvar og selvrespekt". Søkelys på arbeidsmarkedet, s 47-53.
- Lipsky, Michael (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation.
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. LOV 2009-12-18 nr 131.
- Meistad, Torill og Ragnhild Nyland (2005) *Du må så før du høster – om arbeidsmarkedstiltak på gård for mennesker med psykiske lidelser*. Bygdeforskning og Det Kgl. Selskap for Norges Vel, rapport 2/05.
- Midré, Georg (1990) *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Naper, Silje Ohrem (2010) Kvalifiseringsprogrammets deltakere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmarkedet? Arbeid og velferd 3/2010.
- NAV Nordland (2009) *Individuell plan – fra ord til handling i NAV-kontor. Sluttrapport fra prosjektet*. Bodø: NAV Nordland 2007-2008.
- NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Oslo: Sosialdepartementet.
- NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene. Samordning og samhandling i kommunale sosial- og helsetjenester. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 2005:3 Fra stykkeveis til helt. En sammenhengende helsetjeneste. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Olsen, Terje (2003) *Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemning*. Rapport 12/03. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsen, Terje (2006) *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet*. Rapport 6/06. Bodø: Nordlandsforskning.
- Ot.prp. 28 (2002-2003) Om lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)
- Ringdal, Gerd Inger (1988) *Yrkesmessig attføring: en analyse av yrkeskarrierene til mennesker med psykisk utviklingshemning*. Trondheim: Allforsk.

- Rose, Nikolas (1999) *Governing the soul. The shaping of the private self*. London: Free Association Books.
- Rønning, Anita (2009) *Brukermedvirkning som vidundermedisin? En studie av brukermedvirkning ved ulike NAV-kontor i Vestfold*. Horten: NAV Horten
- Røvik, Kjell Arne (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sosial- og helsedirektoratet (2005) Individuell plan 2005. Veileder til forskrift om individuell plan. IS-1253. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- St. meld. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001. Deltaking og likestilling. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 21 (1998-99) Ansvar og meistring. Mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 50 (1998-99) Utjæmningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Noreg. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 39 (1991-92) Attføringsmeldingen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 25 (1996-97) Åpenhet og helhet. Om psykiske lidelser og tjenestetilbudene. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom. Arbeidsdepartementet.
- St. meld. 9 (2006-07) Arbeid, velferd og inkludering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St. prp. 63 (1997-98) Om Opptappingsplan for psykisk helse 1999-2006. Sosial- og helsedepartementet.
- Thomassen, Hanne (2008) *Hverdagsliv, selvforståelse og dobbeltdiagnose – om mennesker med uvanlige erfaringer*. [PhD-avhandl., sosiologi] Bodø: Høgskolen i Bodø.
- Thomassen, Hanne, Trine Normann og Johans Tveit Sandvin (2003) *Individuell plan. Et sesam, sesam?* Oslo: Kommuneforlaget.
- Thrana, Hilde Marie, Cecilie Høj Anvik, Trond Bliksvær og Tina Luther Handegård (2009) *Hverdagsliv og drømmer – for unge som står utenfor arbeids og skole*. Rapport 6/09. Bodø: Nordlandsforskning.
- Torp, Hege (1999) "Hvem vil arbeide hvis det ikke lønner seg? Om arbeidslinja og insentiveffekter av velferdsstatens ytelser". Søkelys på arbeidsmarkedet, s 29-39.
- Waal, Helge (2007) "Dobbeltdiagnose og doble budskap". Tidsskrift for Den norske legeforening, s 1922.
- Weber, Max (1971) *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Gyldendal.
- Wel, Kjetil van der, Espen Dahl, Ivar Lødemel, Borghild Løyland, Sille Ohrem Naper og Marit Slagsvold (2006) *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*. Oslo: Høgskolen i Oslo.

VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV

Informasjon om forskningsprosjekt: *Nye veier til arbeid – skreddersøm og brukermedvirkning*

Til ansatte i NAV og i tiltak som skjer i regi av NAV, samt samarbeidspartnere

Nordlandsforskning skal i 2010 gjennomføre en undersøkelse knyttet til nye former for utvikling av arbeid(re)habiliterende tilbud til ulike brukergrupper. Studien gjennomføres med midler fra NAV. Formålet med prosjektet er å få kunnskap om utvikling av tiltak, med tanke på utforming, tilgjengelighet, individuell oppfølging og tilpasning til brukeres behov. Vi vil også se nærmere på nye samarbeidsformer, bl.a. mellom NAV og kommuner, samt drøfte effekter av tiltakene over tid og se på hvilke faktorer som synes å være viktige for at tiltak skal lykkes. I undersøkelsen vil vi både intervju deltakere i tiltak og ansatte i NAV og i tiltakene.

I den forbindelse ønsker vi derfor å intervju sentrale aktører i NAV og i tiltakene som vi vil se nærmere på, samt viktige samarbeidspartnere. Tid og sted for intervjuene avtaler vi nærmere. Dersom informanten gir sin tillatelse til det, gjør vi av praktiske grunner et lydopptak av intervjuet. Dette vil i så tilfelle være til internt bruk for forskerne og bli behandlet konfidensielt. Alle opplysninger oppbevares og behandles i henhold til lov om personopplysninger, og vi følger gjeldende regler om taushetsplikt. Det er ingen andre enn forskeren som vil få vite hva det snakkes om under intervjuet eller høre på båndopptaket. Forskerne som gjennomfører studien er underlagt taushetsplikt. Når samtalene skrives ut vil navn og lett gjenkjennelige informasjon utelates. Dokumentasjonen skal lagres konfidensielt og på en sikker måte (i låst arkiv). Etter at prosjektet er avsluttet vil båndopptakene slettes. Øvrig bakgrunnsinformasjon i de transkriberte utskriftene vil anonymiseres ved prosjektslutt. Dato for anonymisering er 31.12.2010. Deltakelse er helt frivillig. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Resultatene fra evalueringen vil bli presentert uten at noen kan kjenne seg igjen, som en forskningsrapport fra Nordlandsforskning.

Ta gjerne kontakt dersom dere har noen spørsmål. På forhånd takk for hjelpen!

Forskerne som gjennomfører prosjektet er:

Hege Gjertsen, Nordlandsforskning
Tlf (dir.) 75517327. E-post: Hege.Gjertsen@nforsk.no

Terje Olsen, Nordlandsforskning
tlf (dir.) 75517626. E-post: Terje.Olsen@nforsk.no

Informasjon om forskningsprosjekt: Nye veier til arbeid – skreddersøm og brukermedvirkning

Til deltakere i tiltak i regi av NAV

Nordlandsforskning skal i 2010 gjennomføre en undersøkelse knyttet til nye former for utvikling av arbeid(re)habiliterende tilbud til ulike brukergrupper. Studien gjennomføres med midler fra NAV. Formålet med prosjektet er å få kunnskap om utvikling av tiltak, med tanke på utforming, tilgjengelighet, individuell oppfølging og tilpasning til brukeres behov. Vi vil også se nærmere på nye samarbeidsformer, bl.a. mellom NAV og kommuner, samt drøfte effekter av tiltakene over tid og se på hvilke faktorer som synes å være viktige for at tiltak skal lykkes. Den viktigste kilden til slik kunnskap er deltakernes egne erfaringer. I undersøkelsen vil vi både intervjuere deltakere i tiltak og ansatte i NAV og i tiltakene.

I den forbindelse ønsker vi derfor å intervjuere deltakere i tiltak i regi av NAV. Tid og sted for intervjuene avtaler vi nærmere. Dersom informanten gir sin tillatelse til det, gjør vi av praktiske grunner et lydopptak av intervjuet. Dette vil i så tilfelle være til internt bruk for forskerne og bli behandlet konfidensielt. Alle opplysninger oppbevares og behandles i henhold til lov om personopplysninger, og vi følger gjeldende regler om taushetsplikt. Det er ingen andre enn forskeren som vil få vite hva det snakkes om under intervjuet eller høre på båndopptaket. Forskerne som gjennomfører studien er underlagt taushetsplikt. Når samtalen skrives ut vil navn og lett gjenkjennelige informasjon utelates. Dokumentasjonen skal lagres konfidensielt og på en sikker måte (i låst arkiv). Etter at prosjektet er avsluttet vil båndopptakene slettes. Øvrig bakgrunnsinformasjon i de transkriberte utskriftene vil anonymiseres ved prosjektslutt. Dato for anonymisering er 31.12.2010. Deltakelse er helt frivillig, og du kan når som helst trekke deg uten å måtte oppgi noen grunn. Alle opplysninger vil da bli slettet. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Resultatene fra evalueringen vil bli presentert uten at noen kan kjenne seg igjen, som en forskningsrapport fra Nordlandsforskning.

Ta gjerne kontakt dersom dere har noen spørsmål. På forhånd takk for hjelpen!

Forskerne som gjennomfører prosjektet er:

Hege Gjertsen, Nordlandsforskning
Tlf (dir.) 75517327. E-post: Hege.Gjertsen@nforsk.no

Terje Olsen, Nordlandsforskning
Tlf (dir.) 75517626. E-post: Terje.Olsen@nforsk.no

VEDLEGG 2: OVERSIKT OVER FORKORTELSER

AAP	Arbeidsavklaringspenger
AB	Arbeid med bistand (arbeidsmarkedstiltak)
AMB	Arbeidsmarkedsbedrift
AMO	Arbeidsmarkedskurs
APS	Arbeidspraksis i skjermet virksomhet (arbeidsmarkedstiltak)
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk
DPS	Distriktpsikiatrisk senter
IP	Individuell plan
KVP	Kvalifiseringsprogram
NPM	New public management
VOP	Voksenpsykiatrisk poliklinikk
VVV	Vilje viser vei (arbeidsmarkedstiltak)

