

Sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV

En kvalitativ undersøkelse av hvordan sosialarbeideres profesjonsidentitet blir utfordret i NAV.

HELENE RØED

VEILEDER

Randi Edland Kroken

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

SAMMENDRAG

Hensikten med denne masteroppgaven er å undersøke nyutdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV gjennom problemstillingen «Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?». Oppgaven ser nærmere på hvordan spenningsfeltet mellom teori og praksis oppleves, og i hvilken grad sosialarbeidere avveier kravet om effektivitet versus brukeres behov.

Oppgaven har en fenomenologisk tilnærming, og baserer seg på seks kvalitative intervjuer med nyutdannede sosialarbeidere. Alle er ansatt i NAV og jobber som veiledere. Samtlige har bachelor i sosialt arbeid, og har ikke jobbet i NAV i mer enn fem år (på intervjutidspunkt). Informantene kommer fra fire ulike NAV-kontor i Rogaland, tre store og et mindre kontor. Selv om sosialarbeiderne har det samme utgangspunktet, opplever de jobben som veileder i NAV svært ulikt.

Tidligere forskning om NAV-reformen, New Public Management og sosialt arbeid står sentralt. Videre bygger oppgaven på ulike teorier innen profesjoner. Det teoretiske rammeverket danner sammen med oppgavens empiri grunnlaget for analysen. Analysen er gjort som en tematisk analyse og analyse-kapittelet er delt i tre deler. I første del presenteres oppgavens empiri. I del to og tre blir oppgavens to forskningsspørsmål diskutert før det til slutt følger oppsummering og konklusjon.

Hovedfunnene diskuteres i kapittel 6 «Analyse og drøfting av funn». Hovedfunnene kort fortalt: På den ene siden opplevde sosialarbeiderne at bachelorutdanningen i sosialt arbeid ikke dekker nok. De beskrev den som bred og generell. Videre ble det oppgitt flere emner de savnet på studiet. Det ble lagt stor vekt på savnet av erfaring eller mer praksis under utdanningen, og kunnskap om økonomi og økonomisk veiledning. Overgangen fra utdanning til arbeidslivet ble omtalt som et praksissjokk. På den andre siden var informantene glade for at de hadde bachelorgrad i sosialt arbeid da de begynte i NAV, og følte at utdanningen både var nødvendig og kommer til nytte. Spenningsfeltet og overgangen mellom teori og praksis blir imidlertid ikke opplevd som dramatisk. Det er derfor rimelig å anta at sosialarbeideres profesjonsidentitet ikke blir utfordret av spenningsfeltet i like stor grad som før.

Det fremstår videre i denne undersøkelsen som at sosialarbeidere i NAV har funnet en måte å balansere forholdet mellom kostnadseffektivitet og mål-styring og god og profesjonell utøvelse av faget. Sosialarbeiderne må være effektive i arbeidet de gjør, men effektivitet blir ansett som noe positivt, og noe som vil tjene den enkelte sosialarbeider. De nyutdannede føler seg verdsatt i NAV, og føler at de strekker til som sosialarbeider.

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to examine the profession identity of newly educated social workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) through the research question “How is newly educated social workers profession identity challenged in NAV?”. I will look closely into how newly educated social workers experience the tension between theory and practice. Further, I will ask question about the extent to which social workers weighs the demand of efficiency versus client’s needs.

The thesis has a phenomenological approach and is based on six qualitative interviews with newly educated social workers. All the informants have a bachelor’s degree in social work and works as supervisors in NAV. At the time of the interview, no one had worked in NAV for more than five years. The six informants work at four different NAV-offices in Rogaland, three big offices and one small. Even though the social workers have the same fundament, they experience the work as supervisor in NAV very differently.

Previous research on the reform of NAV, New Public Management and social work is central. Further, the study builds on different theories within professions. The theoretical framework, together with empirical data, creates the basis of the analyze. The thesis has a thematic analysis, and the analyze-chapter is split into three parts: The first part presents the empirical data. The thesis’ two sub questions will be discussed in part two and three, before a summary and a conclusion follow.

The main findings are discussed in chapter 6. In short: On the one hand, the informants experienced that the bachelor education in social work do not cover enough. They described it as broad and general. They missed experience or more practice during the education, as well as knowledge about economics and financial guidance. The transition from education to working in NAV was described as a practice shock. On the other hand, the informants were happy about having a bachelor’s degree in social work when they first started in NAV and felt that the education was necessary. The tension between theory and practice is not experienced as dramatic. It is therefore reasonable to assume that the profession identity of social workers is not challenged by the tension in the same extent as before.

Further, it appears in this thesis that social workers in NAV have found a way to balance the relationship between cost-effectiveness and goal-management, and good and professional practice of social work. However, the study shows that social workers in NAV needs to be effective in the work they do. Even so, based on the findings in this study, to work effective is seen as a something positive, that will serve the individual social worker. The informants feel appreciated as social worker in NAV, and they feel that they are sufficient.

TAKK!

Siste punktum er satt. Masteroppgaven min er endelig ferdig. Etter fem fantastiske år ved Universitetet i Agder, trer jeg nå inn i et nytt kapittel av livet. Å skrive masteroppgave har vært en lang, krevende og utfordrende prosess - men ikke minst spennende og utrolig lærerik.

Det er på sin plass å takke alle som har bidratt til denne ferdige oppgaven. Først og fremst må jeg gi en stor takk til alle informantene som har gjort det mulig for meg å skrive denne oppgaven. Takk for at dere tok dere tid til meg og oppgaven min i en ellers travel hverdag. Videre må jeg takke min veileder Randi Kroken. Du har vært til stor hjelp gjennom denne prosessen. Tusen takk for raske, detaljerte tilbakemeldinger, og en god veiledning.

Til slutt må jeg takke venner og familie som har støttet og motivert meg. Tusen takk til min gode venninne Susann som har vært min faste studiepartner gjennom fire år. Takk for lange dager på skolen, med støttende og motiverende ord. Jeg hadde dog ikke klart meg uten alle de lange pausene! En ekstra takk til lillesøster Sandra for faglige samtaler, råd og veiledning.

God lesing!

Kristiansand, 2021.

Helene Røed

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. INTRODUKSJON	9
1.2 PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING	11
1.3 OPPGAVENS FOKUS OG BEGRENSNING	11
1.3.1 Spenningsfeltet mellom teori og praksis	12
1.4 BEGREPSAVKLARING	15
1.5 OPPGAVENS OPPBYGGING	16
2. TIDLIGERE FORSKNING	17
3. NEW PUBLIC MANAGEMENT OG NAV-REFORMEN	21
3.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT	21
3.1.1 Kritikk av New Public Management	22
3.2 NAV-REFORMEN	23
3.2.1 NAV-reformens 3 hovedmål	24
3.2.2 NAV-kontoret – reformens kjerne	25
3.2.3 New Public Management sin påvirkning på NAV-reformen	26
3.2.4 Kvalifiseringsprogrammet	27
3.3 EVALUERING AV NAV-REFORMEN	28
4. TEORETISK RAMMEVERK	30
4.1 PROFESJONER OG PROFESJONSIDENTITET	30
4.1.1 Profesjonsidentitet	32
4.1.2 Profesjonell utvikling	34
4.2 FAGLIG SKJØNN	36
4.3 SOSIALT ARBEID SOM PROFESJON	38
4.3.1 Profesjonsetikk og verdibasert handling	40
4.4 LIPSKY OM BAKKEBYRÅKRATER	41
5. METODE	43
5.1 HVA ER KVALITATIV FORSKNING?	43
5.2 GJENNOMFØRING AV STUDIEN	44
5.2.1 Tilgang og utvalg	44
5.2.2 Gjennomføring av intervju	45
5.2.3 Bearbeiding av rådata og forberedelse til analyse	48
5.3 VALIDITET OG RELIABILITET	50
5.4 ETISKE VURDERINGER	51
5.4.1 Informert samtykke og konfidensialitet	51
5.4.2 Behandling av data	52
5.4.3 Forskerrollen	52

6. ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN	54
6.1 HVEM ER SOSIALARBEIDERNE?.....	54
6.1.1 Antall brukere og muligheten til oppfølging	54
6.1.2 «Føler meg ikke helt som en sosionom, men som en som jobber på et kontor»	56
6.1.3 Det handler om å få erfaring.....	57
6.1.4 «En jernhånd av et regelverk»	61
6.2 ET SPENNINGSFELT MELLOM UTDANNING OG ARBEIDSFORM.....	63
6.2.1 Spenningsfeltet mellom teori og praksis	63
6.2.2 «Et bredt og generelt studie»	64
6.2.3 «Jeg følte jeg kom helt blank når jeg begynte i NAV»	67
6.2.4 Er det rom for å jobbe profesjonelt i NAV?.....	68
6.3 EFFEKTIVITET VS. BRUKERES BEHOV.....	70
6.3.1 Hvordan opplever veilederne at det stilles krav om effektivitet i NAV?.....	71
6.3.2 Sosialt arbeid som profesjon i NAV.....	74
6.3.3 En spenning mellom profesjon og organisasjon	76
6.3.4 Har støvet etter NAV-reformen lagt seg?.....	79
6.4 KONKLUSJON OG AVSLUTNING	81
6.4.1 Spenningsfeltet mellom utdanning og arbeidsform	81
6.4.2 Effektivitet vs. Brukeres behov.....	82
6.4.3 Sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV.....	83
REFERANSELISTE	87
VEDLEGG	94
VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV	95
VEDLEGG 2: GODKJENNING FRA NSD.....	99
VEDLEGG 3: INTERVJUGUIDE.....	101

1. INTRODUKSJON

Nyutdannede profesjonsutøvere har beskrevet overgangen fra utdanning til yrkesliv som sjokkartet. Dette kan komme av en avstand mellom teori og praksis, og et gap mellom kunnskapen fra utdanningen og yrkeslivets faktiske kunnskapskrav (Damsgaard og Eide, 2012; Tham og Lynch, 2019; Muurinen og Kääriäinen, 2020). Ved ulike profesjonsutdanninger stilles det spørsmål om utdanningens relevans for arbeidslivets faktiske krav (Wadel og Knaben, 2019). Sosialarbeidere som møter «den virkelige verden» etter endt utdanning, møter ikke en «teorivennlig» verden (Kinni, 2020). Et sentralt spørsmål innenfor profesjonsteorier er derfor hvordan teoretisk kunnskap kan overføres til arbeidslivet (Wadel og Knaben, 2019).

Gjennom en profesjonsutdanning skal studenter opparbeide seg kunnskaper, holdninger og ferdigheter som er med på å danne deres profesjonsidentitet (Røysum, 2010). Videre skal en profesjonsutdanning legge rammer og føringer for studenters forståelse, i tillegg til at de får en ramme som definerer hvem man er som profesjon i det bestemte feltet (Matlary, 2008). Profesjonsidentitet handler med andre ord om å identifisere seg med et yrkesfelt og en profesjon, samtidig som å identifisere seg selv som profesjonell utøver i dette feltet (Heggen, 2008). Studenters utvikling av en profesjonell identitet spiller derfor en viktig rolle.

31. mai 2005 godkjente Stortinget regjeringens forslag om én felles velferdsetat, og et år senere ble Ny arbeids- og velferdsforvaltning – NAV – etablert (Regjeringen.no:a). NAV-reformen er Norges største forvaltningsform og har vært en stor omorganiseringsprosess for alle berørte parter (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Reformen har ført til en ny yrkesrolle for sosialarbeidere (Fossetøl, 2016), og vi blir i flere studier opplyst om store utfordringer knyttet til profesjonell utøvelse som følge av NAV-reformen. I sin artikkel om profesjonsidentitetens vilkår skriver Øvrelid (2018) at identiteten til sosialt arbeid har siden NAV-reformen blitt utfordret av reformens foretrukne arbeidsmetoder. For eksempel ser sosialarbeideres hverdag ut til å være preget av en spenning mellom profesjon og organisasjon, hvor de opplever at mål- og resultatorientert styring har tatt over tradisjonelle arbeidsmåter i sosialt arbeid (Røysum, 2010; Alm Andreassen og Fossetøl, 2011; Øvrelid, 2018).

De gjennomgripende endringene som har funnet sted skjer med bakgrunn i New Public Management-tenkning. New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på en rekke reformer som er gjennomført i den offentlige sektor siden 1980-tallet (Stamsø, 2009). Man kan si at det er en nyliberalistisk oppskrift for omformingen av offentlig sektor. Det overordnede målet er å oppnå større kvalitet og effektivitet i å produsere og levere offentlige tjenester (Evetts, 2009). NPM har dermed satt sine preg på ikke bare NAV-reformen, men også andre sentrale reformer som sykehusreformen og barnevernsreformen (Hansen og Grønningsæter, 2010). Som et resultat av ulike reformer innen offentlig sektor har det vokst frem nye former for ledelse og styring. Vi kan for eksempel se at den tradisjonelle styringsformen med fastsatte regler for hvordan oppgaver skal gjennomføres erstattes med styring etter bestemte mål og målsettinger bestemt av ledelsen (Stamsø, 2009).

Elementer som kostnadseffektivitet og resultatstyring står i sterk kontrast med det verdibaserte faget sosialt arbeid. Sosialt arbeid bygger på et humanistisk menneskesyn og et sett av faglige verdier (Berg, 2015). I forskrift om nasjonal retningslinje for sosionomutdanning beskrives formålet med utdanningen:

«Formålet med utdanningen er å utdanne kvalifiserte profesjonsutøvere som kan bistå enkeltpersoner, familier eller grupper med å forebygge, redusere og mestre sosiale og helsemessige problemer. Sosionomutdanningen skal være en akademisk og praksisorientert utdanning i sosialt arbeid med profesjonsspesifikke arbeidsmåter basert på forsknings-, erfarings- og brukerkunnskap, og egne yrkesetiske standarder»

(Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 3-2, s.1).

Det handler med andre ord om å tildele tjenester basert på teoretisk kunnskap, der verdigrunnlaget ligger som et fundament. Kunnskapsgrunnlag og yrkesetikk gir ikke alltid klare svar på hva som er rett å gjøre. Derfor skal man også yte tjenester basert på faglig skjønn – og ikke bare følge regelstyring eller målstyring (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015). Det er med dette utgangspunktet jeg ønsker å undersøke om sosialarbeidere opplever at profesjonsidentiteten blir utfordret i NAV.

1.2 Presentasjon av tema og problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å kartlegge hvorvidt sosialarbeideres profesjonsidentitet blir utfordret i NAV. Jeg skal gjøre dette gjennom følgende problemstilling:

Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?

For å besvare problemstillingen har jeg utført seks kvalitative intervjuer. Som nevnt i oppgavens problemstilling, har jeg valgt å fokusere på nyutdannede sosialarbeideres perspektiv. Dette er for å avgrense utvalget, og for å kunne spesifisere meg på et avgrenset område. Hele utvalget er fast ansatt i NAV og jobber som veiledere. En mer detaljert beskrivelse av utvalget blir gitt i kapittel 5. Metode. Videre er oppgaven bygget på relevant informasjon om NAV-reformen og New Public Management, samt ulike profesjonsteorier som vil være relevante for å besvare problemstillingen.

Gjennom oppgaven ønsker jeg å undersøke om sosialarbeidere i NAV opplever en avstand mellom utdanning- og kunnskapsgrunnlag og yrkesliv og arbeidsform. I tillegg ønsker jeg å finne ut hvorvidt sosialarbeideres faglighet må vike for kravet om effektivitet. Jeg skal derfor benytte meg av følgende forskningsspørsmål for å besvare problemstillingen:

- Hvordan opplever sosialarbeidere i NAV å stå i spenningen mellom utdanning og arbeid?
- Hvordan avveier sosialarbeidere i NAV hensynet til effektivitet versus brukernes behov?

Forskningsspørsmålene vil bli besvart i kapittel 6, sammen med en konklusjon og oppsummering.

1.3 Oppgavens fokus og begrensning

Jeg har valgt å begrense oppgavens problemstilling til nyutdannede sosialarbeidere i NAV. Jeg har gjennom masterstudiet og gjennom media fått et dårlig inntrykk av NAV, da jeg stadig hører negative kommentarer knyttet til organisasjonen. For eksempel blir NAV

beskyldt for å være for byråkratisk og lite effektiv. Det har vært dårlig arbeidsmiljø for de ansatte, og brukere har verken følt seg sett eller hørt (Erlie, 2017). Likevel er NAV en stor del av sikkerhetsnettet vi har i Norge, og befolkningen stiller visse forventninger til organisasjonen. Dette har gjort at NAV har skilt seg spesielt ut, og har opptatt min interesse. Som introdusert i kapittel 1, er det flere studier som opplyser om utfordringer knyttet til en profesjonell utførelse av sosialt arbeid som følge av NAV-reformen (Røysum, 2010; Skjefstad, 2013; Øvrelid, 2018). Jeg ønsker derfor å undersøke dette nærmere. Videre ønsker jeg å se på dette fra en NAV-veileders perspektiv, for å få et innblikk i deres erfaringer og opplevelser rundt denne tematikken. Jeg tar utgangspunkt i sosialarbeideres profesjonsidentitet, et begrep jeg skal gjøre mer rede for under 1.4 Begrepsavklaring.

I oppgavens metodekapittel gjør jeg rede for kravene jeg stiller til informantene som deltar i denne undersøkelsen. Som nevnt innledningsvis, fokuserer jeg blant annet på nyutdannede sosialarbeidere. Jeg mener det er interessant og vesentlig å henvende meg til nyutdannede, da de kan ha et «ferskere» og nyere syn på hvordan situasjonen er. Jeg vil altså tro at nyutdannede har et annet syn på hvordan teori og praksis samspiller med hverandre, nettopp fordi de nylig har tatt til seg kompetanse gjennom en bachelorgrad i sosialt arbeid. I tillegg endres organisasjoner over tid, og jeg tror derfor det vil gi meg et best mulig bilde av hvordan situasjonen er i dag ved å intervju nyutdannede.

Denne oppgaven har også begrensninger i form av tid og ressurser da det er en masteroppgave. Jeg valgte å avgrense utvalget mitt til seks informanter, da jeg ønsket å bruke mye tid på hvert enkelt intervju, både underveis og i etterkant av intervjuene.

Som alle andre som skriver masteroppgave/avhandling/forsker på denne tiden har jeg møtt på utfordringer som følge av coronaviruset Covid-19. Jeg har vært nødt til å gjøre endringer underveis, og sett at viruset har satt begrensninger under prosessen. Jeg måtte blant annet utføre intervjuene gjennom et videomøte, i stedet for gjennom et personlig møte som først planlagt. Dette gjorde dog at jeg kunne være mer fleksibel geografisk sett og jeg kunne spare tid. En drøftelse av fordeler og ulemper ved bruk av video-intervju blir gjort i kapittel 5.

Metode.

1.3.1 Spenningsfeltet mellom teori og praksis

Irene Levin (2015) ser på sentrale spenningsfelt innen sosialt arbeid der fenomener kan være motsetninger, men også gjensidig avhengige av hverandre. Spenningsfeltene hun ser på som

særlig betydningsfulle i sosialt arbeid er forholdet mellom individ og samfunn, forholdet mellom hjelp og kontroll og forholdet mellom teori og praksis. I denne oppgaven skal jeg imidlertid fokusere på spenningsfeltet mellom teori og praksis. I utøvelsen av sosialt arbeid er både teori og praksis til stede som vil si at når sosialarbeidere utøver praktisk arbeid, skjer dette med et teoretisk utgangspunkt. Faglighet er viktig for sosialt arbeid som profesjon for at det ikke skal reises mistillit mot faget. Magdalene Thomassen beskriver forholdet mellom teori og praksis slik: *«en vanlig oppfatning av forholdet mellom teori og praksis har vært å se det som et enveisforhold i retning fra teori til praksis: Først har vi formulert en teori om noe som gjelder allment – så handler vi i konkrete situasjoner ut fra denne teoretiske viten»* (Thomassen, 2006, s.35). Ut fra denne forståelsen vil det innebære at teorien styrer praksisen. Forholdet mellom teori og praksis er komplisert, og den ene kan ikke eksistere uten den andre.

Spenningsfeltet mellom teori og praksis er således alltid til stede i en profesjonsutdanning og i profesjonsyrker (Kinni, 2020). Det er et forhold som historisk kan anses som komplisert i praktiske profesjoner (Fossestøl, 2013). Watson, Burrows og Player (2002) argumenterer for at man får en nødvendig opplæring i både teori og praksis gjennom kombinasjonen av en akademisk utdanning og erfaring gjennom for eksempel en praksisperiode. Dette er dog nært knyttet til debatten om hvorvidt utdanningen til et praktisk yrke blir best gjort gjennom en akademisk utdanning eller gjennom opplæring på arbeidsplassen (Watson, Burrows og Player, 2002).

Helse- og sosialfaglige utdanninger har til felles at de er praktiske fag. Det vil si at utdanningene er utdanning til en praksis (Thomassen, 2006, s. 15). Nyutdannede yrkesutøvere innen ulike profesjoner har derimot gitt uttrykk for at de opplever overgangen fra utdanning til yrkesliv som utfordrende og sjokkartet. Nærmere bestemt opplever de et stort gap mellom teori og praksis – mellom kunnskapsgrunnlaget fra utdanningen og yrkets faktiske kunnskapskrav (Damsgaard og Eide, 2012). Videre har sosialarbeidere gitt uttrykk for at de sliter med å ta i bruk teoretisk kunnskap i praktisk utøvelse (Muurinen og Kääriäinen, 2020). Thomassen sitt utsagn om et enveisforhold i retning fra teori til praksis stiller derfor svakt i denne sammenheng. Flere undersøkelser viser at sosialarbeidere anvender lite teoretisk kunnskap i sin praksis. Praktisk kunnskap har for noen blitt et ideal. Forskning har vist at sosialarbeidere opplever en prosess hvor teoretisk kunnskap forsvinner som en del av sosialt

arbeids kunnskapsgrunnlag i utøvelsen av faget (Kleppe, 2015a; Kojan og Storhaug, 2015; Damsgaard og Eide, 2012).

Kojan og Storhaug (2015) argumenterer for at teoretisk kunnskap er avgjørende for prosessen i å hjelpe brukere i utøvelsen av sosialt arbeid. Blant annet er ulike teorier med på å påvirke forståelsen vår av sosiale problemer, samt vurderinger, handlinger og beslutninger. Et annet argument de legger frem er at teoretisk anvendelse er vesentlig fordi den skal knyttes til posisjonen til sosialt arbeid i samfunnet. Dersom sosialarbeidere gjør mangelfulle vurderinger og beslutninger kan det resultere i uetiske og ureflekterte praksiskulturer, som de kaller det. Videre kan dette føre til at det reises en mistillit mot faget, som særlig vil påvirke brukere (Kojan og Storhaug, 2015).

Det finnes ulike forklaringer på hvorfor sosialarbeidere anvender lite teoretisk kunnskap. Fossetøl hevder blant annet at teorien kan oppleves som springende, spredt og uklar, og mener at dette kan skape en forvirring for sosialarbeidere (i Kojan og Storhaug, 2015). Kojan og Storhaug skriver at mangel på teori i praksisutøvelse påvirkes av tilgangen på ressurser. For eksempel kan mangel på tid nedprioritere refleksjon og ettertanke over hvilke teorier som burde anvendes i ulike situasjoner.

Harald Grimen (2008) har et annet perspektiv enn Thomassen og hevder at forholdet mellom teori og praktisk kunnskap kan forstås på to måter. Den ene måten gir teorien forrang, og praksis blir da anvendt med bakgrunn i teori. Denne måten støtter opp under Thommasens teori. Ut fra denne forståelsen er praksis omsatt teori, som Grimen beskriver det. Den andre måten gir imidlertid praktisk kunnskap forrang, ved at teorier springer ut av praksisen (Grimen, 2008). Disse teoriene kan oppfattes på en slik måte at teori er en ting, og praksis en annen ting. Men i faget sosialt arbeid kan ikke den ene opptre uten den andre, da begge er nødvendige dimensjoner i sosialt arbeid (Kleppe, 2015a).

Som nevnt kan overgangen fra teori/utdanning til praksis/yrkesliv oppleves som utfordrende. Begrepet *praksissjokk* er ofte brukt for å poengtere hvilken dramatisk overgang det kan være for studenter som skal ut i arbeidslivet. Arbeidslivet stiller krav om sammensatt kunnskap og kompetanse som danner en kompleksitet for nyutdannede profesjonsutøvere (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018). I en svensk undersøkelse gjort av Tham og Lynch (2019) finner de to sammenhengende fenomener for nyutdannede sosialarbeidere. Først og fremst fant de at

nyutdannede har en følelse av å komme uforberedt når de skal ut i arbeidslivet. For det andre fant de at nyutdannede opplever en uorganisert og kaotisk overgang og introduksjon til arbeidsplassen (Tham og Lynch, 2019).

1.4 Begrepsavklaring

Sosialt arbeid

Sosialt arbeid er et dynamisk fag da det alltid forholder seg til skiftende samfunnsmessige forhold. Det er derfor nærmest umulig å gi en kort definisjon på hva sosialt arbeid er (Skjefstad, 2013). Sosialt arbeid kan betegnes som et fag, en akademisk disiplin og en profesjon. Som fag retter det seg mot sosiale problemer og det utøves blant annet innen barnevernet, psykisk helse, NAV, kriminalomsorg og andre sosialfaglige felt. Som akademisk disiplin viser sosialt arbeid til et vitenskapelig fundament som det undervises i på universiteter og høyskoler. Sosialt arbeid som profesjon vil si at de bruker bestemte former kunnskap for å utøve arbeidet (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015, s.19). Videre bygger faget på en rekke ulike verdier som skal sette rammer og gi retning for utøvelsen av faget (Eide og Oltedal, 2015). På lik linje med det overnevnte, er sosialt arbeid et komplekst fag. Det vil si at det består av mange sammensatte elementer. Komplekse sammenhenger er derfor en stor del av sosialarbeideres hverdag, som gjør at det stilles store krav til utøverne (Skjævesland, 2012, s.7).

Sosialarbeider

Sosialarbeider er en samlebetegnelse på mennesker med ulik utdanning, men som jobber i en sosial hjelpevirksomhet. Begrepet knyttes oftest til sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og andre velferdsarbeidere (utdanning.no). Sosialarbeideren skal jobbe for at mennesker får en bedre livssituasjon (Berg, Ellingsen, Levin, Kleppe, 2015). Deres oppgave er derfor å fremme andres beste (Eide og Oltedal, 2015).

Profesjonsidentitet

Ifølge Andrew Abbott (1988) er en profesjon en spesiell gruppe av individer som benytter seg av en abstrakt kunnskap på konkrete oppgaver. En profesjonsutdanning skal lede veien til et spesifikt yrke, og gi studenter spesialistkunnskaper om dette yrket (Smeby, 2008). I denne oppgaven bruker jeg begrepet profesjonsidentitet om å identifisere seg med et yrkesfelt og en profesjon, samtidig som en skal identifisere seg selv som profesjonell utøver i dette feltet

(Heggen, 2008). Videre er utøvelse av skjønn en forutsetning for profesjonsutøvelse, og skiller profesjoner fra andre yrker (Abbott, 1988).

1.5 Oppgavens oppbygging

Oppgaven består av totalt seks kapitler. Innledningsvis har jeg gitt en kort presentasjon av bakgrunnen for valg av tema, hvor også oppgavens problemstilling med forskningsspørsmål ble presentert. Avslutningsvis i dette kapitlet har jeg sett på forholdet mellom teori og praksis og redegjort for viktige begreper som senere vil ha betydning for oppgavens analyse. I kapittel 2 går jeg gjennom tidligere forskning som er relevant for oppgavens tematikk, blant annet om utfordringer knyttet til NAV-reformen, sosialt arbeid og profesjonsidentitet.

I Kapittel 3 presenterer jeg relevant bakgrunnsinformasjon om New Public Management (NPM) og NAV-reformen. I den første delen ser jeg på NPM sin påvirkning på NAV-reformen, og kritikk rettet mot reformtrenden. I den andre delen ser jeg på hovedmålene med NAV-reformen, NAV-kontorene, og kvalifiseringsprogrammet. Til slutt ser jeg på to evalueringer av NAV-reformen. Denne informasjonen er viktig for oppgaven da NAV-reformen har fått mye av skylden til utfordringene som er knyttet til faglig utøvelse i velferdsstatens profesjonsyrker.

I kapittel 4 presenteres oppgavens teoretiske rammeverk som legger grunnlaget for analysen. Her gjør jeg rede for ulike teorier knyttet til profesjoner. Dette inkluderer faglig skjønn, sosialt arbeid som profesjon og Michael Lipskys teori om bakkebyråkrater.

I kapittel 5 gjør jeg rede for og begrunner hvilken metode jeg har valgt, og gir en grundig beskrivelse av hvordan prosessen foregikk. Jeg har benyttet meg av en kvalitativ metode, og datagrunnlaget i oppgaven er basert på seks intervjuer gjort med nyutdannede sosialarbeidere som er ansatt i NAV. Avslutningsvis i kapitlet presenterer jeg de etiske vurderingene jeg har gjort underveis i studien.

I kapittel 6 presenterer og analyserer jeg innsamlet data i henhold til teorien presentert i kapittel 4. Analysen er delt i to deler, og tar utgangspunkt i forskningsspørsmålene som ble presentert i innledningen. Videre tar analyse-kapitlet for seg ulike temaer som kom frem i intervjuene. Avslutningsvis ligger relevante dokumenter vedlagt.

2. TIDLIGERE FORSKNING

Gjennom årene har det blitt gjort store mengder forskning om hvordan NAV-reformen har endret utøvelsen av sosialt arbeid (bla. Alm Andreassen og Fossestøl, 2011; Røysum, 2010; Skjefstad, 2013; Øvrelid, 2018; Fevang, Markussen og Røed, 2014; Fossestøl, Breit og Borg, 2016; Fossestøl, 2012). Jeg skal i dette kapittelet presentere et utvalg av relevant forskning for min problemstilling, med utgangspunkt i profesjoner, NAV-reformen og sosialt arbeid. Med disse bidragene får jeg senere i oppgaven muligheten til å trekke sammenligninger mellom tidligere forskning og egen forskning. I denne oppgaven fokuserer jeg på NAV og derfor norske forhold. Bidraget av tidligere forskning består derfor i hovedsak av norsk forskning, med et par innslag av internasjonale referanser. Alle de ulike artiklene har gitt oppgaven min et betydelig bidrag med teoretiske innspill og kritiske refleksjoner.

Julia Evetts (2009) undersøker koblingene mellom New Public Management (NPM) og profesjonalitet i offentlige tjenester i de vestlige post-industrielle landene. Hun ser en utvikling av to ulike profesjonaliteter: en organisatorisk- og en yrkesmessig profesjonalitet. Den organisatoriske profesjonaliteten baseres på en diskurs av kontroll med hensyn til organisatoriske strukturer. Denne profesjonaliteten brukes i økende grad av ledere i organisasjoner. Den yrkesmessige profesjonaliteten baseres på en diskurs som innebærer kollegial autoritet. Det vil si at arbeidsgivere og klienter stoler på utøverne, og autoriteten ligger hos utøverne. Videre ser Evetts (2009) at NPM promoterer organisatorisk profesjonalitet og undergraver yrkesfaglighet.

Andrew Abbott og Michael Lipsky har gitt oppgaven min et betydelig bidrag med sine teorier om profesjoner og bakkebyråkrater. Abbott (1988) er opptatt av samspillet mellom profesjoner, og legger vekt på sosiale konstruksjoner. Han bruker begrepet *jurisdiksjon* om profesjoners kontroll over bestemte arbeidsoppgaver, for eksempel den retten en lege har til å utføre bestemte arbeidsoppgaver. Lipsky (1980) bruker bakkebyråkrater om velferdsstatens profesjonsutøvere. Ifølge Lipsky kjennetegnes en bakkebyråkrat av direkte arbeid med mennesker og betydelig skjønnsutøvelse i arbeidet sitt. Bakkebyråkratene står ansvarlig for å utforme velferdstjenester i praksis, og møter ifølge Lipsky (1980) på flere problemer i arbeidshverdagen: De skal ivareta brukeres interesser og behov, samtidig som de skal utføre sitt arbeid innenfor bestemte rammer.

Fevang, Markussen og Røed (2014) har i sin artikkel undersøkt om målene med NAV-reformen er oppnådd. Forskningen er en del av en evaluering som består av to deler: prosessevaluering og effektevaluering. Artikkelen tar for seg effektevalueringen som undersøker om reformens målsetning er oppnådd, mens prosessevaluering har undersøkt i hvilken grad reformen ble gjennomført og utformet i tråd med målsetningen. Resultatene viser at målene ikke ble oppnådd i ønsket grad. Færre kom i jobb, og flere ble gående på stønader. Det er derimot viktig å påpeke at undersøkelsen ble gjort i 2014, som var et for tidlig tidspunkt å uttale seg om måloppnåelsen til reformen.

Anita Røysum (2010), Nina Skjefstad (2013) og Bjarne Øvrelid (2018) stiller seg kritisk til NAV-reformen. Røysum (2010) skriver at flere profesjoner opplever utfordringer i arbeidet sitt som følge av organisasjonsendringer med bakgrunn i New Public Management. Hun presenterer en profesjonsdiskurs om sosialt arbeid som dannes av utdanning, faglig organisasjoner og konferanser, og fagtidsskrift. Diskursen legger en ramme for sosialarbeideres forståelse, holdning og identitet og blir i NAV-kontorene utfordret av andre diskurser. Hovedsakelig tar artikkelen for seg endringer i profesjonsdiskursen til sosialarbeidere, deres identitetsfølelse og muligheten til å gjøre en «god» jobb i NAV.

Skjefstad (2013) har i sin artikkel undersøkt om det er rom for å jobbe sosialfaglig med de brukerne som har behov for tett individuell oppfølging i NAV. Hun finner blant annet ut at sosialarbeidere i NAV gjør mer byråkratiske oppgaver med økt fokus på mål og resultater, og har mindre fokus på brukere. Hun skriver at dette er problematisk fordi byråkratiske oppgaver erstatter sosialfaglige oppgaver, som igjen vil være problematisk for de brukerne som trenger tett individuell oppfølging. For eksempel nevnte en informant i undersøkelsen at hun brukte 75% av tiden på administrative oppgaver som rapportering, og bare 25% av tiden på brukere (Skjefstad, 2013, s. 82).

Øvrelid (2018) ser på profesjonsidentiteten til sosialarbeidere i NAV og har i sin casestudie undersøkt om sosialarbeidere opplever standardisering og målstyring som en trussel mot sin profesjon. Han legger til grunn at typiske trekk ved sosialt arbeid blir utfordret av NAV-reformens arbeidsformer. På denne måten kommer arbeidsformene til NAV i konflikt med sosialarbeidernes kunnskapsgrunnlag og profesjonsidentitet. Øvrelid (2018) konkluderer blant annet med at NAV-kompetanse må læres fra NAV selv. Han legger også til at sosialarbeideres profesjonsidentitet er i en omstillingsprosess i forhold til

organisasjonsbetingelsene. Funnene til Øvrelid (2018) bryter med mye annen forskning på dette feltet, blant annet det som er nevnt ovenfor. Han finner ut at profesjonsidentiteten ikke oppleves som truende, men at å være tilpasningsdyktig er en forutsetning for profesjonell utvikling i NAV.

Damsgaard og Eide (2012) skriver i sin artikkel om utfordringer i velferdsstatens yrker, med et perspektiv fra nyutdannede. Yrkesutøverne som er intervjuet i forbindelse med artikkelen, beskriver et stort problem som følge av mangel på tid og ressurser. De står i et stadig dilemma mellom profesjonsidealer og en kommunal arbeidshverdags begrensninger. Ifølge forfatterne av artikkelen, befinner bakkebyråkrater seg i et stort hav preget av utfordringer. De nyutdannede beskriver blant annet at verdighet må vike for kravet om effektivitet, og brukeres behov blir nedprioritert ovenfor økonomiske og byråkratiske krav (Damsgaard og Eide, 2012).

Oterholm (2015b) har i sin avhandling sett på organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger, med fokus på barnevernet og NAV. Hun ser spesielt på forholdet mellom friheten til å utøve skjønn, samtidig som organisasjoner setter rammebetingelser for yrkesutøvelsen. Fossetøl (2012) ser i sin avhandling på profesjonalitet og dømmekraft i sosialt arbeid, og gjør dette med utgangspunkt i NAV. Hun ser på etiske og praktiske dilemmaer som skal løses innen bestemte rammer i en byråkratisk organisasjon (Fossetøl, 2012, s.10). Hun finner blant annet at flere sosialarbeidere gikk med dårlig samvittighet og en følelse av at de ikke klarte å ivareta brukere.

Det er i tillegg til dette flere masteroppgaver som har gitt oppgaven min et betydningsfullt bidrag. Mula Herst og Rullestad (2014) skriver i sin oppgave «Mellom bruker og forvaltning – NAV-veileder i et spenningsfelt» om veilederrollen i NAV. Med veilederrollen i sentrum, undersøker de hvordan spenninger oppstår i møte med organisasjonsstrukturene i NAV. Tesdal (2015) har i sin oppgave «Ideal og Ambivalens – Bakkebyråkrater i NAV i møte med brukere» undersøkt hvordan veiledere håndterer spenningen som oppstår i arbeidet de gjør. Michelsen (2008) undersøker i sin oppgave «NAV- mål, visjoner og resultater» den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i lys av New Public Management.

Med denne masteroppgaven ønsker jeg å bidra med ny betydningsfull forskning. Tidligere forskning har vist at sosialarbeidere i NAV er misfornøyde og utilfreds. Det er imidlertid

forsket mindre på nyutdannede sosialarbeidere, noe jeg ønsker å sette fokus på. Jeg skal først og fremst å se om nyutdannede sosialarbeidere per dags dato opplever arbeidet i NAV som utfordrende, og om profesjonsidentiteten blir satt på prøve. For det andre skal jeg drøfte hvorvidt sosialarbeidere opplever en avstand mellom teori og praksis. Avslutningsvis skal jeg undersøke hvorvidt kravet om effektivitet blir prioritert overfor brukeres behov.

3. NEW PUBLIC MANAGEMENT

OG NAV-REFORMEN

Ettersom NAV-reformen har blitt anklaget for å utfordre sosialt arbeids profesjonalitet i NAV, ser jeg det som nødvendig å se på bakgrunnen og behovet for reformen. Videre er dette også relevant for å kunne besvare oppgavens problemstilling. I dette kapittelet skal jeg derfor se på New Public Management og NAV-reformen som legger grunnmuren for denne oppgaven. New Public Management har ofte blitt klandret for å være grunnen til at NAV-reformen ble innført (Skjefstad, 2012). Jeg skal derfor gi en kort presentasjon av hva New Public Management er og kritikk rettet mot samlebetegnelsen, samt se på bakgrunnen for NAV-reformen og relevant innhold herunder.

3.1 New Public Management

Årene etter andre verdenskrig var for mange vestlige lang preget av sterk økonomisk vekst. Det ble mulig å bygge ut velferdsstaten og ha en stor offentlig sektor. Tidlig på 1970-tallet ble denne utviklingen utfordret av en nedgangsperiode (Stamsø, 2009). Det var studentoppgjør, kvinnefrigjøring, sivile ulydighetsaksjoner for miljø med mer. Det var stor støtte for at offentlig sektor skulle ta på seg flere oppgaver. Offentlig sektor vokste, uten at den var i stand å løse alle oppgavene (Rønning, 2011).

New Public Management (NPM) er en samlebetegnelse på en rekke reformer som er gjennomført i den offentlige sektor siden 1980-tallet. Reformene har oppstått på bakgrunn av kritikk av offentlig sektor, som har fokusert på at offentlig sektor er for stor, for ineffektiv og byråkratisk. Reformene representerer nye måter for hvordan offentlig sektor skal styres. Samlebetegnelsen kan omtales som en nyliberal vending og kjennetegnes av økt markedstyng (Nilsen, 2017). Tradisjonell offentlig administrasjon har ikke vært opptatt av å måle resultater, og man hadde klare regler for hvordan arbeidsoppgaver skulle utføres. Dette har blitt erstattet av resultatstyring med færre regler for hvordan oppgaver skal gjennomføres, men med flere mål man jobber mot og ofte krav til å måle resultatene (Stamsø, 2009, s.67-68). Vi har gått fra en tradisjonell input-kontroll (kontroll av budsjetter og regelverk) mot en output-kontroll med fokus på resultater (Christensen, Egeberg, Læg Reid og Aars, 2014).

NPM-reformene innebærer:

- Fokus på effektivitet og kvalitet
- Mål- og resultatstyring
- Nye ledelsesformer
- Oppsplitting av sentrale administrasjonsheter

Fokus på effektivitet står sterkt innenfor NPM. Årsaken til dette kravet er et ønske om å øke servicen og kvaliteten på offentlige tjenester og på samme tid redusere utgiftene. Når det er snakk om kvalitet innenfor NPM er det rettet mot brukerne av tjenestene. Brukere skal vite hva de har krav på. Det stilles dermed krav til at fagpersoner gjør sitt beste for brukerne, samtidig som de skal oppnå dette innen stramme økonomiske rammer (Evetts, 2009; Stamsø, 2009). Ifølge Evetts (2009) var det disse motstridende kravene som førte til at det vokste frem et nytt styringssett i offentlige virksomheter, et nyliberalt styringsregime. Dette innebar sterk styring gjennom standardisering av oppgaver, måling av resultater, stramme budsjetter og fokus på kostnadseffektivitet.

Mål- og resultatstyring representerer økt fokus på resultater. Det er et system hvor mål- og resultatoppnåelse belønnes og man fokuserer dermed ikke på selve arbeidsprosessen (Stamsø, 2009). I en NAV-sammenheng kan fokus på mål og resultater oppta plassen til brukere. For eksempel kan saksbehandlinger med fokus på resultat bli viktigere enn brukerne (Johansen Schick, 2014). Når det gjelder nye ledelsesformer, skal dyktighet sammen med økt ansvar for resultater vektlegges fremfor hvilken profesjon og utdanning lederen har. Videre skal man i NPM-reformene skille bedre mellom politikk og administrasjon. Denne oppdelingen betegnes som «bestiller-utøver»-modeller. Den etaten som finansierer tjenesten skal ikke være den samme som kontrollerer den eller utfører den, samtidig som den som tilbyr en tjeneste skal ikke være den som etterspør den (Stamsø, 2009).

3.1.1 Kritikk av New Public Management

NPM og dens tankegang har blitt kritisert for en rekke forhold, både med politisk og faglig begrunnelse. Det er stilt spørsmål ved tanken bak reformen, og gjennomføringen av ulike tiltak (Stamsø, 2009). Mary Ann Stamsø gjør rede for flere punkter NPM blir kritisert for. Jeg skal ikke gå innom alle punktene, men de som er mest relevante for min oppgave. Et av de

mest kritiserte punktene er problemet med resultatmåling. Dette gjelder i hovedsak hvordan resultater måles og sammenlignes. Røysum (2010) skriver i sin artikkel «*Sosialarbeidernes profesjon utfordres*» at flere sosialarbeidere opplever at de hele tiden må levere gode tall, og at dette står i motsetning til deres tradisjonelle arbeidsmåter. Samtidig som resultater skal måles, skal det bli mer effektivt å produsere tjenester (Stamsø, 2009). I følge Røysum (2010) opplever flere sosialarbeidere at dette påvirker deres forhold med brukerne. Det gis ikke rom for å jobbe sosialfaglig. Til slutt kritiseres NPM for å skape et behov for mer byråkrati. Innføring av nye styringsmåter krever mer kontroll fordi resultater skal være målbare og synlige. Dette skaper et behov for mer byråkrati og flere ressurser. Gjennomføringen av reformene kan dermed virke mot sin hensikt – offentlige ressurser kan øke i stedet for å reduseres (Stamsø, 2009).

Jeg vil også kort presentere det som blir kalt New Public Governance (NPG) som antas å ha erstattet NPM (Woon, Chatterjee og Cordery, 2019). I motsetning til NPM er NPG forankret i organisatoriske forhold og favoriserer nettverksstyring (Obsorne, 2006; Woon et al., 2019). NPG fokuserer mer på demokrati enn nyliberalisme i motsetning til NPM. I tillegg legges det vekt på kvalitet foran effektivitet i offentlig sektor. En av årsakene til fremveksten og økningen til NPG sies å være fordi folk har et behov for en «sammenføyd»-regjering og utvidelse av myndighetskontroll, heller enn en liten og effektiv regjering (Woon et al., 2019). NPG har derimot ikke hatt betydning for NAV-reformen, og jeg velger derfor å ikke fokusere på NPG i oppgaven.

3.2 NAV-reformen

Som presentert innledningsvis, har NAV-reformen fått mye av skylden for utfordringene knyttet til profesjonell utøvelse i NAV. Blant annet argumenterte Øvrelid (2018) for at sosialt arbeids identitet har blitt utfordret av NAV-reformens nye arbeidsmetoder. I denne delen av oppgaven skal jeg derfor ta en kort gjennomgang av NAV-reformens innhold, før jeg avslutningsvis ser på en evaluering av NAV-reformen.

Stortingsproposisjon nr. 46. (2004-2005) presenterer to grunner for reformbehovet: Det er for mange i yrkesaktiv alder som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og som mottar stønader over lengre perioder. Samtidig er det for mange brukere som møter en oppdelt forvaltning og blir kasteballer mellom ulike etater. Den tidligere organiseringen av forvaltningen gjenspeilte

ikke brukernes nytte for helhetlige vurderinger og tjenestetilbud på tvers av fag- og etatsskiller (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). I stortingsmelding 14 (2002-2003, s.3) ble det klart at «Regjeringen vil samordne arbeidet ved kommunale sosialkontorer, statlige trygdekontorer og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid». Velferdsstatens offentlige tjenester skulle bli bedre tilpasset den enkelte brukers behov, og samtidig bidra til at flere ledes mot arbeid og færre mot stønader. Såkalte «kasteballsaker» skulle bli erstattet av et helhetlig og samordnet tilbud.

NAV-reformen bestod av to organisatoriske hovedelementer:

- *En ny statlig etat gjennom sammenslåing av daværende trygdetaten og Aetat. De statlige virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken som gjaldt arbeidsrettet bistand og inntektssikring ble dermed samlet i en organisasjon, Arbeids- og velferdsetaten.*
- *Nye arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) på kommunenivå, basert på et forpliktende samarbeid (partnerskap) mellom stat og kommune formalisert gjennom lov og lokale partnerskapsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. (Arbeids- og sosialdepartement, 2015-2016, s.13).*

3.2.1 NAV-reformens 3 hovedmål

Følgende mål ble lagt frem av Regjeringen i St.prp. nr.46 (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005, s.10):

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukere, og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

1. Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

Som følge av redusert arbeidsevne har vi for mange mennesker som står utenfor arbeidslivet som er avhengig av offentlige ytelser. I st.prp. nr.46 står det skrevet at flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad er helt grunnleggende både for finansieringen av velferdsstaten i fremtiden og til behovet for arbeidskraft i fremtiden. Videre står det at målet om å få flere i arbeid og aktivitet er begrunnet ut fra både den enkeltes behov, men også fellesskapets behov (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005, s. 53-54). Regjeringen ser på arbeid som den

beste garantien mot fattigdom og sosiale forskjeller og legger derfor vekt på arbeid som verdig.

2. Enklere for brukere, og tilpasset brukernes behov

Når ny arbeids- og velferdsforvaltning skulle utformes, var Regjeringen opptatt av å sette brukernes behov i sentrum. Det kommer tydelig frem i st.prp. nr.46 (2004-2005) at offentlig sektor er der for brukere, og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukeres behov. Bruker skal spesielt ha mulighet til medvirkning og innflytelse på egen sak. Brukerens behov for hjelp og veiledning skal bli identifisert tidligere og tiltak skal iverksettes raskere (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005). Brukermedvirkning er dermed et grunnleggende prinsipp i utformingen av ny arbeids- og velferdsforvaltning.

3. En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen var det viktig for Regjeringen å understreke at den er for alle ulike grupper brukere. Derfor satt Regjeringen et eget mål å ha en helhetlig forvaltning. I tillegg til dette ble det satt høye krav til at produksjon og forvaltning av tjenester skulle skje på en mest mulig effektiv måte. En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning skal ha søkelys på at ressursene brukes på rette tiltak og tjenester, og at tjenestene utarbeides uten unødvendig ressursbruk (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005).

3.2.2 NAV-kontoret – reformens kjerne

De nye kontorene ble etablert i perioden fra 2006-2010 (Fossestøl, Breit og Borg, 2016). Alm Andreassen og Fossestøl (2011) regner NAV-kontorene som NAV-reformens kjerne. Det var her reformen skulle virkeligjøres. De lokale kontorene har et ansvar om å realisere målene om brukertilpasset og helhetlig tjenesteyting, og å motivere mennesker til å komme i arbeid og aktivitet. De skal motta søknader, gi bistand til å søke arbeid og generelt være et kontaktsted for brukere. Kontorene skulle utformes på en måte som får alle brukergrupper til å føle seg komfortable i den grad at brukere skal få lagt frem sin sak, uten at det blir overhørt av andre (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2006-2007, s.79).

Gjennom en felles førstelinjetjeneste ville Regjeringen sikre at brukere kan møte en arbeids- og velferdsforvaltning som ivaretar brukerens helhetlige behov. Dette nettverket av lokale kontorer skal samlet utgjør en helhetlig førstelinjetjeneste med et bredt tjenesteansvar (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005, s.12). Det stilles krav til en minstestandard til

hvert NAV-kontor som består i økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram og botilbud (Stamsø, 2009; Røysum, 2010). I tillegg skulle det ifølge Stortingsmelding 9 *Arbeid, velferd og inkludering* (2006-2007) etableres felles tiltak for alle kontorene. Blant annet et felles metodisk rammeverk med arbeid og aktivitet som mål, bruk av individuelle planer og individuelt tilpasset tilbud, retningslinjer for samarbeid mellom lokale NAV-kontor og offentlige instanser og et helhetlig styrings- og rapporteringssystem (s.83-84).

Kontorene skal være et lokalt, fysisk kontaktsted for brukere med tilstedeværelse i alle kommuner, men med mulighet for interkommunale samarbeid der det er nødvendig. Kontorene står i et tett lovpålagt samarbeid mellom arbeids- og velferdsetat og en eller flere kommuner (Arbeids- og sosialdepartement, 2015-2016, s. 11). Det skal behandles oppgaver som hører til staten, og oppgaver som hører til kommunen. Oppgavene for staten skal følge folketrygdloven og arbeidsmarkedsloven. Oppgaver for kommune skal følge sosialtjenesteloven (Ohnstad og Hirst, 2017, s. 452). Det er et partnerskap mellom stat og kommune (Oterholm, 2015a). Den er ifølge Stamsø (2009) et eksempel på det som betegnes som post-NPM-reformer da den representerer samordning av oppgaver på tvers av etater.

Under samarbeidet kan det oppstå en spenning mellom hierarkisk styring og kontroll på den ene siden, med et ønske om at NAV-kontorene skal utvikle tilpassede arbeidsformer som legger til rette for et helhetlig tjenestetilbud på den andre siden (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). I NAV sin egen arbeidsmiljøundersøkelse av Grimsmo (2009) svarer medarbeidere fra NAV at omstillingsprosesser og endringer i organisasjonen er helsebelastende. Arbeidet med å tilby helhetlig oppfølging av brukere har stått i motstrid med andre oppgaver, blant annet krav ovenfra og økende restanser (Alm Andreassen og Fossetøl, 2011). Det er disse faktorene jeg ønsker å se nærmere på for å finne ut i hvor stor grad profesjonsidentiteten blir satt på prøve.

3.2.3 New Public Management sin påvirkning på NAV-reformen

Ifølge Skjefstad (2011) er sosialt arbeid i dag påvirket av store reformer. Hun ser på NPM som en av bakgrunnene for NAV-reformen, men også for andre sentrale reformer som sykehusreformen og barnevernsreformen (Skjefstad, 2011; Hansen og Grønningsæter, 2010). Prinsipper som privatisering, målstyring, kostnadseffektivitet og konkurranse står sentralt i NPM og har hatt påvirkning i utforming av reformen. Røysum (2010) stiller seg i likhet med Skjefstad kritisk til NPM og skriver at sosialtjenester i stor grad må underkaste seg

økonomiske, kostnadseffektive og rasjonelle tenkemåter med basis i NPM. Tham og Lynch (2019) støtter også denne kritikken da de skriver at virkeligheten til sosialt arbeid i dag styres av budsjettkutt, mer enn av ideologiske synspunkter. De legger spesielt vekt på det moderne samfunnet som er preget av New Public Management. Fossetøl (2013) skriver at i det moderne samfunn er velferdsorganisasjonene preget av et høyt spenningsnivå. Velferdsutøvere må forholde seg til bestemte rammebetingelser, som videre kompliserer de situasjoner og problemer som skal løses.

Med NAV-reformen og dens hovedmål kan vi si at NAV er en ideologisk organisasjon hvor målene står i balanse med verdiene i sosialt arbeid (Skjefstad, 2011). Men som følge av New Public Management har NAV også andre mål, som kan komme i konflikt med verdiene til sosialt arbeid. Målet om effektivitet for eksempel, kan stå i konflikt med kravene om å gi brukere tett individuell oppfølging. NAV-reformen og NAV som organisasjon kan oppleves forskjellig avhengig av hvilket perspektiv man har. Fra et ovenfra-perspektiv studeres forhold ut fra overordnede samfunnsinteresser, som for eksempel om reformen har oppfylt målsettingene innfor bestemte økonomiske rammer. Fra et nedenfra-perspektiv vil det derimot dreie seg om den enkelte bruker, og om hen har fått ivaretatt sine behov (Berg, 2015).

3.2.4 Kvalifiseringsprogrammet

I stortingsmelding 9 (2006-2007) «Arbeid, velferd og inkludering» la Regjeringen frem et forslag om å etablere et tilbud om standardisert inntektssikring. Formålet med kvalifiseringsprogrammet var å bidra til at flere i yrkesaktiv alder kommer i arbeid. Kvalifiseringsprogrammet (KVP) til NAV er relevant for denne oppgaven da brukere av dette programmet har krav på tett og helhetlig individuell oppfølging, noe som er betegnet for sosialt arbeid (Skjefstad, 2011). Da NAV-reformen har som mål å være en effektiv forvaltning, vil jeg i denne oppgaven undersøke hvorvidt veiledere som jobber med kvalifiseringsprogrammet har rom for å gi brukerne tett og helhetlig oppfølging. Programmet ble innført i 2007 og ble presentert som Regjeringens viktigste virkemiddel for å bekjempe fattigdom (Schafft og Spjelkavik, 2011).

KVP retter seg spesielt mot langtidsmottakere av sosialhjelp og personer som risikerer å bli langtidsmottakere av sosialhjelp, personer med sammensatte problemer eller betydelig nedsatt inntektsevne. Hovedmålet med programmet er å få folk over fra sosialhjelp til aktivitet og/eller arbeid. Som del av programmet skal arbeidsrettede tiltak inngå i programmet, senest

halvveis i programmet (Djuve, Nielsen og Strand, 2012; Schafft og Spjelkavik, 2011). En arbeidsevnevurdering skal vise om deltakeren har mulighet til å utvikle en arbeidsevne gjennom programmet. Videre vil ytterligere betingelser bli vurdert av det aktuelle NAV-kontoret som skal ta beslutningen om KVP vil være nødvendig for at deltakeren skal komme i arbeid. Dette legger til grunn for nødvendig skjønnsmessige beslutninger (Schafft og Spjelkavik, 2011).

Programmet skal være arbeidsrettet, og i utgangspunktet være en fulltidsaktivitet for brukere. Samtidig må tiltakene tilrettelegges brukerens muligheter og begrensninger. For noen er det ekstra viktig med aktiviserende og rehabiliterende tjenesteyting, og det kreves derfor helhetlig utforming av tjenester. Videre står brukermedvirkning sentralt, og brukere skal involveres og ansvarliggjøres i prosessen (Arbeids- og inkluderingsdepartement, 2006-2007, s.223-228). Arbeidstrening er også et tiltak som innebærer at bruker plasseres i en bedrift med mål om å kunne utføre ulike arbeidsoppgaver.

3.3 Evaluering av NAV-reformen

I 2006/2007 ble det satt i gang en todelt evaluering av NAV-reformen for å gi et svar på om hovedmålene med reformen var nådd. Evalueringen ble avsluttet i 2014 og bestod av en prosessevaluering og en effektevaluering (Regjeringen.no: b). Evalueringen ble «bestilt» av Regjeringen og var i regi av Norges Forskningsråd (Fossestøl, Breit og Borg, 2016). Artikkelen «NAV-reformen – Støvet legger seg etter en turbulent omstilling» skrevet av Fevang, Markussen og Røed (2014) er en av mange artikler som evaluerer NAV-reformen. Prosjektet er en del av et konsortium bestående av flere forskere med ulik bakgrunn. I artikkelen benytter de data registrert i perioden fra 2002 til 2010-2011. Artikkelen presenterer en effektevaluering knyttet til dannelsen av NAV-kontorer i landets kommuner, og ser på om reformens mål er nådd: å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Alt i alt viser resultatene fra undersøkelsen at de første årene etter reformen ble innført, kom det færre i arbeid og flere på stønad. Dette kan ses i sammenheng med den omfattende omstillingsprosessen og utfordringene som fulgte med. Det var på denne tiden for tidlig å si noe om målene med reformen var nådd. Men man kunne over tid se (mer enn to år etter reformen) at tallene jevnet seg ut, og at overgangen til jobb var på lik linje som før reformens tid (Fevang, Markussen og Røed, 2014).

I artikkelen fra 2016 «*Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?*» undersøker Fossetøl, Breit og Borg hvorfor NAV ikke synes å lykkes med å nå sine mål; å følge opp brukere for å få flere i arbeid og aktivitet. Dataen samlet inn i undersøkelsen er gjort i forbindelse med prosessevalueringen av NAV-reformen. Mens de i effektevalueringen benyttet seg av data samlet inn senest 2011, har de i denne undersøkelsen samlet inn ny data i 2014. De har dermed hatt muligheten til å sammenligne resultatene fra 2011 og 2014. Dataen består hovedsakelig av 10 NAV-kontorer, med jevnlig besøk etter reformens oppstart.

I artikkelen presenterer de 3 forklaringer på hvorfor NAV-kontorene ikke lykkes med å jobbe mer arbeidsrettet (Fossetøl, Breit og Borg, 2016). For det første argumenterer de for at reformens strukturelle grep som skulle være en form for forenklingsarbeid, ikke har nådd frem som planlagt. Et eksempel på en forenkling er bruken av digitale verktøy. Dataen fra artikkelen viser at informantene i studien anså IKT-systemene som tungvinte og tidkrevende. Samtidig opplevde de at i møte med brukere, ble teknologisk kompetanse prioritert over veiledningskompetanse. Med andre ord – å lykkes i jobben betydde for dem å beherske de digitale systemene. Det er her tall, resultater og produksjon måles (Fossetøl, Breit og Borg, 2016). For det andre viser undersøkelsen at veiledere ikke behersket statlige styringssignaler. Først og fremst som følge av at signalene i hovedsak ble gjort gjennom mål- og kvalitetsstyring som førte til at veilederne måtte angi en rekke aktiviteter. Dette ble opplevd som en tidstyv. En annen utfordring var omorganisering og andre endringer: nye regelverk, digitale systemer og akutte oppgaver ble erfart som belastende (Fossetøl, Breit og Borg, 2016). Den siste forklaringen peker på samarbeidet mellom stat og kommune. Partnerskapet legger grunnlaget for de ytre rammene til NAV-kontorene. Informantene fra undersøkelsen oppfattet implementeringen av statlige oppgaver som prioritert ovenfor kommunale oppgaver. Blant annet ble det hevdet at kommunale oppgaver blir usynlig og drukner i statlige oppgaver (Fossetøl, Breit og Borg, 2016, s.17).

I effektevalueringen presentert ovenfor ble det hevdet at støvet har lagt seg etter en stor omstilling og omorganisering. Denne undersøkelsen som er gjort fire år senere viser at turbulente situasjoner som vist ovenfor, nå er borte. Med andre ord er problemene som følge av omstillingsprosessen løst. De finner derimot at de nåværende (i 2014) problemene er knyttet til mer strukturelle faktorer: Et økende byråkrati, telling og tungvinte løsninger stjeler tid og oppmerksomhet fra reformens mål: å få flere i arbeid (Fossetøl, Breit og Borg, 2016).

4. TEORETISK RAMMEVERK

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Jeg skal se på ulike profesjonsteorier som vil inkludere begrepet profesjonsidentitet og profesjonell utvikling, faglig skjønnsutøvelse, sosialt arbeid som profesjon og Michael Lipskys teori om bakkebyråkrater.

4.1 Profesjoner og profesjonsidentitet

I dagens samfunn er institusjoner helt avhengig av spesialisert kunnskap for å løse praktiske problemer. Det er nettopp profesjoner som er satt til å løse disse problemene med en spesialisert teoretisk kunnskap (Molander og Terum, 2008). Profesjoner er koblet til yrker med bestemte høyere utdanninger, og de skal utføre tjenester basert på teoretisk kunnskap tilegnet gjennom den spesialiserte utdanningen. I tillegg til å forvalte kunnskap forvalter de også store samfunnsressurser. De sitter på mye makt, og tar beslutninger med store konsekvenser for borgere (Molander og Terum, 2008).

Men hva er det egentlig som kjennetegner en profesjon? Molander og Terum (2008) skiller mellom et performativt aspekt og et organisatorisk aspekt ved en profesjon. Det performative aspektet ved en profesjon tar utgangspunkt i den profesjonelles måte å utføre en oppgave på. De skal blant annet yte tjenester til brukere som er avhengige av bistand fra fagpersoner for å kunne håndtere bestemte forhold og situasjoner. Det organisatoriske aspektet ved en profesjon tar utgangspunkt i kontrollen som ligger til grunn i yrkesutøvelsen til profesjoner. Profesjoner har blant annet monopol på bestemte arbeidsoppgaver. Det vil si at de har reservert bestemte inntektsbringende arbeidsoppgaver. De har også en viss grad av autonomi i sin yrkesutøvelse, og det Abbott (1988) kaller for jurisdiksjon. Dette begrepet kommer jeg tilbake til. Det performative aspektet forholder seg til det organisatoriske ved at praksisen legges til grunn for krav om jurisdiksjon. Profesjonene må med andre ord kunne bekrefte at deres kontroll over arbeidsoppgavene er en forutsetning for å sikre kvalitet (Molander og Terum, 2008).

Profesjonell yrkesutøvelse skal være et gode for befolkningen. De klassiske profesjonene er særlig forbundet med å være sertifisert til å forvalte bestemte typer kunnskap. For å kunne praktisere som profesjon, som lege for eksempel, må man ha den utdannelsen som kreves (Grimen, 2008). Myndighetene bruker profesjoner for å øke kunnskapsnivået innenfor visse

yrker (Ohnstad og Hirst, 2017). Profesjonene har en sentral rolle i å forvalte velferdsstatens goder. De gir velferdsstatens ideologi liv (Ohnstad og Hirst, 2017).

Profesjonsbegrepet er omstridt, og består av mange definisjoner. Ifølge Andrew Abbott (1988) er en profesjon en spesiell gruppe av individer som benytter seg av en abstrakt kunnskap på konkrete oppgaver. Han legger til grunn at profesjonelt arbeid består av å benytte sin ekspertkunnskap til å løse problemer (Abbott, 1988). Abbott deler profesjonelt arbeid inn i tre faser: diagnose, slutninger og behandling. Han sammenligner dette med sjakk; begynnelsen (de første trinnene i en diagnose) og slutten (slutten av behandlingen) består av faste regler og rutiner. Det som skjer i mellomfasen derimot, er mer åpent; her dreier det seg om relasjonen mellom den profesjonelle og bruker. Denne mellomfasen beskriver Abbott som kjernen i sosialt arbeid. Hensikten med diagnosen og å trekke slutninger er for å kunne legge et grunnlag for en tilpasset behandling.

Abbott (1988) var opptatt av å se på samspillet og konkurransen mellom profesjoner, derfor må man se profesjoner i sammenheng med hverandre. Profesjoner må sikre sin egenart; gjennom monopolisering av oppgaver som gjør at ingen andre profesjoner kan utføre et bestemt arbeid. Han bruker begrepet *jurisdiksjon* om profesjoners kontroll over arbeidsoppgaver, for eksempel den retten en profesjon har til å utføre en bestemt arbeidsoppgave. En profesjons jurisdiksjon går utover andre profesjoner. Dette innebærer for Abbott (1988) konkurranse og forhandlinger med andre profesjoner, og at man derfor alltid må se en profesjon i lys av andre profesjoner.

Som nevnt, skal profesjoner forvalte vitenskapelig kunnskap. Det er det som skiller dem fra andre yrker som for eksempel rørleggere, snekkere og elektrikere. Ifølge Jens-Christian Smeby er teoretisk kunnskap, verdier og ferdigheter en viktig forutsetning for å kunne utøve yrket på en kompetent måte (Grimen, 2008; Smeby, 2008). En motsetning til dette synet er teorien «learning by doing» utviklet av John Dewey. Teorien vektlegger blant annet betydningen av å reflektere over erfaringer (i Kojan og Storhaug, 2015). Donald Schön har videreutviklet denne formuleringen og har kritisert synet om at praktisk kunnskap baseres på teoretisk kunnskap. Han legger heller vekt på «learning by doing» - å lære gjennom å gjøre. Schön oppdaget et gap mellom teori og praksis og hevdet at det var en manglende sammenheng mellom de to elementene (i Kojan og Storhaug, 2015). Kritisk refleksjon skulle ifølge Schön være en brobygger mellom teori og praksis.

Dette perspektivet kommer tydeligere til syne fra nyutdannedes perspektiv. Flere undersøkelser viser at de har gitt uttrykk for at de opplever en form for praksissjokk i møtet med arbeidslivet, eller et gap mellom teori og praksis. Dette kan på en måte bekrefte at kunnskap ikke kan overføres fra en kontekst til en annen, og at det må læres gjennom å gjøre (Smeby, 2008). Sosialt arbeid skal imidlertid anvende ulike former for teoretisk kunnskap i utøvelsen av faget. Det arbeidet sosialarbeidere gjør er ikke tilfeldig - det er basert på teorier, verdier og ferdigheter. Sosialt arbeid er en profesjon (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015).

4.1.1 Profesjonsidentitet

Profesjonsidentitet er et sentralt begrep i denne oppgaven. Det er satt sammen av de to begrepene profesjon og identitet. Jeg har til nå definert og redegjort for begrepet profesjon, og skal videre se på begrepet identitet før jeg ser på det sammensatte begrepet profesjonsidentitet.

Når vi snakker om identitet i samfunnsvitenskapen står spesielt George Herbert Mead og Georg Simmel sentralt. De mente at identitet blir påvirket av sosiale konstruksjoner og interaksjoner. Ifølge Mead gir sosial interaksjon individer muligheten til å ta andres perspektiv, og på den måten utvikle *selvet*. Dette kan vi kalle personlig identitet, og det er dette det vi kaller kollektiv identitet bygger videre på (Heggen, 2008). Profesjonsidentitet går ifølge Kåre Heggen (2008) under kollektiv identitet. En kollektiv identitet kan være knyttet til grupper, kjønn, etnisitet, profesjoner eller samfunn. Det blir «vi» som profesjon, i motsetning til «meg» som profesjonell (Heggen, 2010). Når noen er medlem av en profesjon, for eksempel en sosialarbeider i NAV, kan det forventes at hen følger profesjonens formål og arbeidsmåter (Heggen, 2008).

Gjennom profesjonsutdanning opparbeider profesjoner seg kunnskaper, holdninger og ferdigheter. På denne måten dannes det en profesjonsdiskurs, som Røysum (2010) kaller det. Profesjonsdiskursen skal legge rammer og føringer for profesjoners forståelse, i tillegg til at de får en ramme som definerer hvem man er som yrkesutøver (Matlary, 2008). På denne måten kommer profesjonsidentiteten til syne. Matlary (2008) skriver at profesjoner har en form for «kall» i seg, som går ut på å tjene noe annet mer enn seg selv og sine egne interesser. Å være klar over egen profesjonsidentitet er viktig fordi den skal sette klare grenser for andres overstyring. Derfor er det viktig å være bevisst på hvem og hva en er (Matlary, 2008).

Hvordan en profesjonsidentitet skapes, er et mye omdiskutert tema. Øvrelid (2018) ser på to ulike teoretiske diskurser om profesjonsidentitet. Den første diskursen har en sosiologisk tilnærming, hvor et faglig fellesskap formes av kunnskapsgrunnlag, sertifisering og tydelig profesjonsidentitet. Denne forståelsen av profesjonsidentitet tar utgangspunkt i at profesjoner formes av utdanningssystem og ideologiske tankesett, mer enn organisatoriske rammer og krav. Denne forståelsen av profesjonsidentitet kan bli utfordret i NAV på grunn av de standardiserte systemene. Den andre diskursen Øvrelid (2018) presenterer har en kontekstuell tilnærming. Dette betyr at utviklingen av profesjonell kompetanse skjer i den konteksten hvor kompetansen skal utøves i praksis. Her er det en forutsetning at en underkaster seg organisasjonens regler og standarder. Ut ifra denne tilnærmingen kan vi tolke NAV som en læringsarena hvor ting skjer på egne premisser.

Terum og Heggen (2015) har i en undersøkelse sett på bachelorgraden sosialt arbeid, og dens påvirkning for studenters profesjonsidentitet. I følge Terum og Heggen refererer profesjonsidentitet til mer enn bare verdier, holdninger og normer. De legger til at affektive aspekter som er typisk for en profesjon har betydning for utøveres profesjonsidentitet. De presenterer på samme måte som Øvrelid (2018), to ulike diskurser om profesjonsidentitet. I likhet med Øvrelids sosiologiske tilnærming, skriver Terum og Heggen (2015, s. 841) at sosialt arbeid kan forstås som en samlet kompetanse, som skiller sosialt arbeid fra andre yrker. Denne ideen legger til grunn at felles verdier, kunnskaper og ferdigheter utgjør kompetansen i sosialt arbeid. På den andre siden er det mer omstridt å si hvordan og hva som gjør at man blir en fullverdig sosialarbeider. I ulike profesjonsutdanninger har imidlertid utdanning blitt sett på som en viktig del av utformingen av studenters profesjonsidentitet (Terum og Heggen, 2015).

I artikkelen presenterer Terum og Heggen (2015, s. 850) tre hovedfunn: Profesjonsidentiteten ser ut til å bli etablert tidlig i utdanningsløpet, nivået av profesjonsidentitet ved inngangen av utdanningen forutsier profesjonsidentiteten ved slutten av utdanningen, og at utdanningen har en effekt på profesjonsidentitet. I artikkelen konkluderer de med at bachelor i sosialt arbeid fremmer studenter utvikling av en profesjonsidentitet, og den etableres tidlig i utdanningsløpet.

Profesjonalitet og profesjonell selvforståelse

Vi kan skille mellom profesjonsidentitet og profesjonalitet/profesjonell identitet.

Profesjonalitet handler om kvaliteten av arbeidet i forhold til forventningene - altså om måten arbeidet er utført på (Kokkin, 2005). Denne profesjonelle identiteten kan forstås som en oppfatning av «meg» som yrkesutøver, da den også bygger på den personlige identiteten. Det handler om «meg» som profesjonell, i motsetning til «vi» som profesjon (Heggen, 2010). Dette innebærer hvilke egenskaper, verdier og holdninger, etiske retningslinjer og hvilke ferdigheter som konstruerer meg som en god yrkesutøver (Heggen, 2008, s. 324). Å kunne identifisere seg selv som en fremtidig profesjonsutøver er også en viktig side av profesjonsidentiteten, og bygger på en profesjonell utvikling (Heggen, 2010).

Når det gjelder profesjonell selvforståelse, blir etikk og kunnskap sett på som kjerneaspekter. Selvforståelse legger til grunn at man vet hvor man står i grunnleggende moralske spørsmål (Fossestøl, 2019). Fossestøl har i sin avhandling sett på profesjonalitet og dømmekraft i sosialt arbeid. Når det gjelder spørsmålet om å være profesjonell, finner hun at det særlig knyttes til det å kunne holde egne følelser tilbake, med andre ord: selvbeherskelse (Fossestøl, 2012, s. 286). Videre finner hun at sosialarbeiderne ser betydningen av å holde sine egne meninger tilbake. Hun skriver blant annet at «det handler om å holde seg til saken, utvise saklighet og ikke trekke inn hva man selv måtte mene og føle, ikke ta ting personlig» (Fossestøl, 2012, s. 287).

4.1.2 Profesjonell utvikling

Profesjonell utvikling er en forutsetning for å bli en god profesjonsutøver. Som sosialarbeider, handler det ikke bare om å ta en bachelorutdanning i sosialt arbeid, men det handler også om å bli kjent med seg selv gjennom utførelsen av yrket (Nordstoga, 2016). Michael H. Rønnestad definerer profesjonell utvikling som endringer i profesjonell holdning, kognitiv og emosjonell fungering, interpersonlig fungering, profesjonell identitet, verdier og etikk, og forståelse av profesjonelle roller (Rønnestad, 2008, s.279). Forandring og utvikling skjer gjennom refleksjon over praksis, og kritisk refleksjon over egen handling er derfor viktig (Rønnestad, 2008).

I forskrift om nasjonale retningslinjer for sosionomutdanning legger de vekt på kritisk refleksjon: «*Det skal legges vekt på at studenten skal integrere teoretisk kunnskap, erfarings- og brukerkunnskap, og at den trenes i kritisk refleksjon over egen profesjon og*

profesjonsutøvelse i samhandling med andre» (Universitets- og høyskoleloven, 2005, § 3-2, s. 5). Ordet «kritisk» stammer fra det greske ordet «kritikk» og handler om å kunne skille mellom det som er sant og falskt, og gyldig og ugyldig (Askeland, 2006). Kritisk refleksjon over egen praksis bidrar til ny forståelse og ny innsikt, og er en viktig del av profesjoners utvikling. Det har blant annet til hensikt å bidra til en faglig bevissthet: at teori anvendes i praktisk arbeid (Kojan og Storhaug, 2015). En som reflekterer over egen praksis, er opptatt av å bli bevisst på hvordan egen bakgrunn og egne verdier påvirker vurderinger og handlinger.

Dreyfus-modellen – fra nybegynner til ekspert

For å se nærmere på hvordan profesjonell utvikling foregår, har jeg valgt å ta utgangspunkt i Dreyfus-modellen. Denne modellen er en trinnvis læringsmodell som viser ulike trinn i en individuell læringsprosess av praktiske ferdigheter. Modellen er utviklet av to brødre: en matematiker og systemanalytiker og den andre filosof. Modellen besto opprinnelig av fem trinn, men brødrene la i senere tid til to trinn: Nybegynneren, den avanserte nybegynner, den kompetente, den kyndige, eksperten, mesteren og praktisk visdom (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018, s.76):

I nybegynnerfasen har man ingen erfaring fra det bestemte læringsområdet, og fasen består av å lære nye ferdigheter. Den avanserte nybegynner har mer erfaring og kan se likheter i situasjoner ut fra tidligere erfaringer. I dette trinnet spiller kontekst en større rolle, og gjenkjennelsene er kontekstavhengige. Den kompetente utøver er en fase som kan oppleves som overveldende. En kan mangle evnen til å prioritere, og man blir etter hver opptatt av å legge en plan for å organisere informasjon fra ulike situasjoner. På denne måten utvikles evnen til å kunne skille ut viktige elementer. I trinn 4, den kyndige utøver, har man utviklet en kompetanse som sitter i en som en væremåte, som gjør at man gjør det riktige uten å tenke over det. Neste trinn kalles eksperten, og her forstår man som utøver hva som skal gjøres i tillegg til at man umiddelbart ser hvilke mål som må settes. Med andre ord tenker og reflekterer en ekspert hurtig, som fører til umiddelbar handling. Trinn 6, mesteren, består av svært dyktige profesjonelle som utøver faglighet på en personlig måte, men med tilpasset yrkeskompetanse. For å bli en mester må man gjennom ulike faser: øve på ferdigheter, terpe teknikk, reflektere, og finne passende uttrykk (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018, s.78-90). Alle disse fasene er viktig for å kunne utvikle en profesjonell identitet. Det siste trinnet, praktisk visdom, er inspirert av Aristoteles. Dette trinnet innebærer kultur som en del av

utvikling og læring (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018, s. 90). Praktisk læring skjer individuelt og er en viktig del av ens profesjonelle utvikling.

Som vist i gjennomgangen over, er prosessen av en profesjonell utvikling lang og omfattende. Overgangen fra teori/utdanning til praksis/arbeidsplass inngår i prosessen Dreyfus-brødrene beskriver. Som jeg har vist tidligere i oppgaven, kan denne overgangen oppleves som sårbar og sjokkartet (Wadel og Knaben, 2019; Damsgaard og Eide, 2012). Begrepet «praksissjokk» er også et mye brukt begrep om nyutdannedes opplevelse av å gå fra å være under utdanning til arbeid: fra et kjent miljø til et ukjent miljø (Heggen og Damsgaard, 2010). Denne grensekryssingen stiller nyutdannede ovenfor utfordringer, men gir samtidig muligheter for ny læring og kompetanseutvikling.

4.2 Faglig skjønn

Profesjonsutøvere i velferdsstaten tar avgjørelser som krever bruk av faglig kunnskap for å kunne utforme nødvendig eller ønsket tiltak. Lovgivning innen helse-, omsorgs-, og barnevernsektoren er bygget på at forvaltere av lovverket skal utøve skjønn (Ohnstad og Hirst, 2017, s. 475). All profesjonsutøvelse forutsetter derfor at utøveren må anvende skjønn. I boka «Portvakt i velferdsstaten» defineres faglig skjønn som følgende: «*Faglig skjønn vil si å handle godt, riktig og hensiktsmessig i forhold til pasienter og klienter. En person som handler slik, betegnes som klok*» (Terum, 2003, s.105). Dette er skjønn forstått i en positiv forstand. Vi skiller mellom positivt og negativt skjønn. Positivt skjønn tar utgangspunkt i den friheten profesjonelle har i ulike vurderinger og beslutninger. Det knyttes til den profesjonelles autonomi til å avgjøre hva som bør gjøres i bestemte tilfeller. Negativt skjønn forbindes med de rammebetingelsene som definerer handlingsrommet til profesjonene. Noen sammenligner negativt skjønn med «*hullet i smultringen*» – utøvelsen av skjønn blir definert av lover og retningslinjer på samme måte som hullet i smultringen defineres av deigen rundt (Terum, 2003). Selv om det er regler å forholde seg til, må profesjoner tolke og vurdere reglene i lys av den enkelte situasjonen. Fordeler med skjønnsutøvelse er å kunne sikre fleksibilitet og individuell tilpasning (Molander, 2013). Noen argumenterer imidlertid imot skjønn da skjønnsmyndighet kan misbrukes og føre til vilkårlighet i arbeidsprosessen med mennesker.

Faglig skjønnsutøvelse bygger på ulike former for kilder. Med andre ord handler det om å ta i bruk ulike former for kunnskap. Vi kan blant annet skille mellom praktisk kunnskap, etisk kunnskap, teoretisk kunnskap og evidensbasert kunnskap. Praktisk kunnskap kjennetegnes ved at den er knyttet til personen som utøver den og til situasjonen som skal vurderes. Etisk kunnskap dreier seg om de grensene og betingelsene etiske og moralske spørsmål setter for skjønnsutøvelsen. Teoretisk kunnskap er også en av kildene for kunnskap, da sosialfaglige utdanninger bygger på teoretiske fag. Ulike teoretiske tilnærminger vil ha ulik betydning for vurderingen og beslutninger som tas (Oterholm, 2015a). Evidensbasert forskning har også noe å si for skjønnsmessige vurderinger. Dette dreier seg om å bygge på forskning som er dokumentert som fungerende; å oversette resultater fra forskning til retningslinjer, behandlingslinjer og regler (Oterholm, 2015a; Fossetøl, 2013).

Faglig skjønn kommer som alt annet med utfordringer. Øvreid (2018, s. 3) skriver at faglig skjønnsutøvelse er like kompleks som sentralt i sosialt arbeid. Det kan for eksempel føre til forskjellsbehandling og vilkårlighet. Dette kan oppstå ved at den profesjonelle utnytter sin makt, eller handler av egne erfaringer og holdninger som ikke er relevante i den bestemte situasjonen. Dette krever at sosialarbeidere klarer å være kritisk til egen skjønnsutøvelse. Videre stilles det også et krav til sosialarbeidere om å begrunne sine handlinger. Dette omtales ofte som «accountability», eller ansvarliggjøring på norsk. Det dreier seg altså om å stilles til ansvar eller å gi begrunnelser for sine handlinger. Begrepet kan kobles til New Public Management og nye styringsformer (Nilsen, 2017; Oterholm, 2015a). Ifølge Molander (2013) består ansvarliggjøring av tre ledd: *noen* må gjøre rede for *noe* overfor *noen*. En yrkesutøver med skjønnsmyndighet må gjøre rede overfor en oppdragsgiver for hvordan han utøver sitt ansvar. Vi kan også bruke begrepet *rettsikkerhet*, som innebærer bestemte krav for at domstoler og forvaltningsorganer skal ta riktig avgjørelse (Ohnstad og Hirst, 2017). Herunder finner vi også begrepet likebehandlingsprinsippet, som tar sikte på at like tilfeller skal behandles likt. Det vil si at ulik behandling mellom brukere skal kunne begrunnes saklig.

Det stilles store krav til sosialarbeidere som portvakt i velferdsstaten. Sosialarbeidere må stå for hver beslutning de tar - de må stilles ansvarlige. Dette kan medføre en vesentlig usikkerhet i yrkesutøvelsen. Sosialarbeidere skal i rollen som portvakt både kommunisere og ta riktige beslutninger. Det relasjonelle forholdet ved yrkesutøvelsen krever at sosialarbeideren er engasjert og gjør bruk av seg selv. Dette inkluderer tilstedeværelse og deltakelse. Vi ser at engasjement hos yrkesutøvere er avgjørende i arbeidet med å hjelpe andre mennesker

(Fossestøl, 2013; Terum, 2003). Imidlertid skal de også fordele offentlige ressurser på en nøytral og rettferdig måte. Dette krever at sosialarbeidere både deltar, samtidig som de tar distanse (Terum, 2003).

Terum (2003) gjør rede for to klassiske motpoler i sosialt arbeid, og ser på disse som et konfliktfylt felt. Dette er mellom hjelperrollen og kontrollrollen, mellom klientinteresse og systeminteresse. Ifølge Terum går denne todelingen ut på at systemet kommer i veien for godt sosialt arbeid i den grad at systemet setter begrensninger for sosialarbeiderne.

4.3 Sosialt arbeid som profesjon

I en internasjonal sammenheng kom det sosiale som begrep inn i språket mot slutten av 1700-tallet og begynnelsen av 1800-tallet. Utviklingen av faget har hatt forskjellige retninger i ulike land, men landene ble inspirert av hverandre. Det er spesielt tre kvinner som skiller seg ut i historien til sosialt arbeid: Octavia Hill, Mary Richmond og Jane Addams.

Den industrielle utviklingen i England medførte en enorm befolkningsvekst som igjen gjorde at folk flyttet til storbyene. Det ble dannet flere slumområder i byene, og her finner vi Octavia Hill (1838-1912) (Ellingsen og Levin, 2015). Hun er kjent som en av de aller første sosialarbeiderne. Hun engasjerte seg for å bedre forholdene mennesker levde under i slummene, og startet et prosjekt som tilbød boliger til fattige. Hill regnes som nøkkelpersonen i utformingen av Charity Organization Society (COS). COS var en organisasjon som skulle bedre de fattiges levekår hvor hjelp til selv-hjelp sto sentralt. I USA var det to ulike retninger i utviklingen av faget sosialt arbeid. På den ene siden har vi Mary Richmond og på den andre siden finner vi Jane Addams. Mary Richmond var inspirert av Hill i England, og hennes prosjekt var å skape en profesjon. Hun forsto sosiale problemer som problemet ved selve personen, i motsetning til Jane Addams som mente at sosiale problemet var et tegn på at samfunnet var dysfunksjonelt (Ellingsen og Levin, 2015).

Den første utdanningen i sosialt arbeid, som vi kjenner den i Norge, startet i Oslo i 1950. I dag finnes sosialt arbeid som utdanning ved de fleste høgskoler i landet, og regnes som en profesjonsutdanning (Ellingsen og Levin, 2015). Profesjonsutdanninger på universitetsnivå skiller seg fra andre akademiske utdanninger da studentene forventes å gå gjennom en personlig utvikling og å lære seg å tenke og handle som profesjonens forventninger (Kokkin,

2005). Ifølge Røysum (2010) har sosialarbeidere som sosionomer, barnevernspedagoger og velferdsarbeidere gjennom sin utdanning kultivert særegne kunnskaper, holdninger og ferdigheter. Gjennom dette har det dannet seg en profesjonsdiskurs som setter rammer og betingelser for det arbeidet de skal gjøre. Dette kan sies å være grunnbunnen for sosialarbeideres profesjonsidentitet.

IASSW (International Association of Schools of Social Work) og IFSW (International Federation of Social Workers) som er den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen er enige om en global definisjon på sosialt arbeid. Den er som følger:

“Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people. Principles of social justice, human rights, collective responsibility and respect for diversities are central to social work. Underpinned by theories of social work, social sciences, humanities and indigenous knowledges, social work engages people and structures to address life challenges and enhance wellbeing. (IFSW, 2014).

Definisjonen ovenfor viser koblingen mellom teori og praksis i sosialt arbeid; Et praksis-basert (practice-based) fag samtidig som en akademisk disiplin (academic discipline) (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015). Da sosialt arbeid er et dynamisk fag, vil relevant kunnskap og teori forandre seg med tiden. Som sosialarbeider må en derfor kunne bedømme situasjoner i praksis, og man må utvikle en forståelse av hvordan teoretiske perspektiver kan gi relevante innspill, slik at den profesjonelle handlingen er av kvalitet (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018).

I tillegg til å være dynamisk, er sosialt arbeid også preget av uforutsigbarhet. Dette er nært knyttet til de problemer og utfordringer brukere er i (Fossestøl, 2013). Hva som er riktig å gjøre i en situasjon, vil ikke være det riktige å gjøre i en annen situasjon. Som sosialarbeider må hvert tilfelle vurderes individuelt. Det handler med andre ord om å utøve faglig skjønn (Fossestøl, 2013). Som sosialarbeider i velferdsstaten, må en forholde seg til bestemte rammebetingelser som setter begrensninger for yrkesutøvelsen. Rammebetingelsene utgjør et komplisert element i sosialt arbeid. Skjefstad (2013) har en god beskrivelse av dette og skriver at sosialt arbeid består av tre elementer: brukeren, sosialarbeideren og konteksten. Utøvelsen av arbeidet vil være påvirket av både bruker og sosialarbeider, ut fra for eksempel

erfaring, kunnskapsgrunnlag, utdanning og lignende faktorer. Konteksten til sosialt arbeid er ifølge Skjefstad politikk, organisasjon, lovverk, maktkamper, omgivelser og tidsepoken vi lever i. NAV-reformen inngår i en organisasjonskontekst, og sosialt arbeid blir på den måten påvirket av reformen (Skjefstad, 2013). Da sosialarbeidere yter tjenester på vegne av ulike organisasjoner, gir organisasjoner både muligheter og begrensninger for utøvelsen av sosialt arbeid (Kleppe, 2015b). Gjennom min problemstilling vil jeg undersøke i hvilken grad konteksten til sosialt arbeid i NAV påvirker profesjonsidentiteten til sosialarbeidere.

4.3.1 Profesjonsetikk og verdibasert handling

Sosialt arbeid presenteres ofte som et verdibasert fag. Det innebærer at man tar stilling til godt-og-ondt og rett-og-galt aksene (Eide, 2016). I fellesorganisasjonens yrkesetiske grunnlagsdokument finner man sosialarbeideres yrkesetiske grunnprinsipp:

«Profesjonsutøvelsen til barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere er basert på humanistiske og demokratiske verdier. Profesjonsutøverne har som sitt samfunnsoppdrag å bistå mennesker som har behov for hjelp, for å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet. Solidaritet med utsatte grupper, kamp mot fattigdom og arbeid for sosial rettferdighet og sosial endring er derfor sentralt i profesjonsgruppenes virksomhet»
(Fellesorganisasjonen, 2020, s. 2).

Prinsippene finnes på fellesorganisasjonens hjemmeside og skal legge et grunnlag for egen refleksjon og tenking (Eide og Oltedal, 2015). I grunnprinsippet presentert over, kommer det klart frem at profesjonsutøvelsen til sosialarbeidere er bygget på humanistiske og demokratiske verdier. Verdier er grunnleggende i faget sosialt arbeid og legger rammer for tjenester. Det vil si at også profesjonsidentiteten til sosialarbeidere er bygget på viktige verdier. En sosialarbeider er derfor en verdibevisst aktør, som betyr at ulike verdier vil prege møtene med brukere (Eide og Oltedal, 2015). Gjennom disse møtene vil verdiene utfordres, men samtidig vekkes. Tidligere hadde man som mål å være en nøytral yrkesutøver, og egne verdier var uønsket og ble sett på som uprofesjonelt. Målet nå er ikke å være en nøytral sosialarbeider, men å være en verdibevisst sosialarbeider. En måte å være verdibevisst på, er å kritisk reflektere over egne holdninger og reaksjoner.

Det kan oppstå et spenningsfelt for sosialarbeidere hvor verdigrunnlaget ikke er gjensidig i ulike situasjoner (Eide og Oltedal, 2015). Sosialarbeideren er der for å bistå brukere og for å

kjempe deres sak. For eksempel kan det oppstå situasjoner hvor sosialarbeideren er uenig i lov- og regelverk. På denne måten har sosialarbeidere en dobbel moralsk forpliktelse (Eide, 2016). På den ene siden er de knyttet til oppdragets mandat, og på den andre siden er de knyttet til profesjonenes normer og verdier. I NAV kan vi sette dette spenningsfeltet hvor sosialarbeidere skal følge organisatoriske rammer og regler, foran profesjonens egne verdier (Eide, 2016). Fossetøl beskriver denne utfordringen som et normativt krysspress for sosialarbeidere (Fossetøl, 2012). I spenningsfeltet mellom rettferdigheten og «den gode handling» skal sosialarbeidere på den ene siden handle rettferdig, med utgangspunkt i prinsippet om at loven er lik for alle. På den andre siden derimot, møter sosialarbeidere brukere ansikt til ansikt, som fordrer et engasjement ovenfor det enkelte mennesket (Fossetøl, 2012, s.11). Spenningsfeltet mellom «det rette» og «det gode» er ikke et sjeldent fenomen i sosialt arbeid. Djuve og Kavli beskriver dette som et spenningsfelt mellom *omsorgsbyråkraten* og *regelbyråkraten*. Førstnevnte har en bred og fleksibel oppgaveforståelse, mens regelbyråkraten er mer oppgaveorientert og styrt av krav om effektivitet. Ifølge Djuve og Kavli trekker omsorgsbyråkratene seg tilbake, og regelstyring og standardisering har tatt over (Berg, 2015).

4.4 Lipsky om bakkebyråkrater

Michael Lipsky (1980) bruker begrepet «bakkebyråkrater» når han snakker om ansatte i offentlige velferdssystemer. Han definerer bakkebyråkrater som de som har direkte kontakt med borgere og som har betydelig utførelse av skjønn i sitt arbeid. De har som oppgave å omsette politiske føringer til praktiske handlinger – de skal altså være forvaltningens ansikt. De utarbeider politikk i to retninger: De har stor grad av skjønnsutøvelse i arbeidet de gjør, og stor grad av autonomi fra organisasjonen (Lipsy, 1980; Nilsen, 2017). Lipsky (1980) bruker lærere, politi, advokater, sosialarbeidere og andre offentlig ansatte som gir tilgang til offentlige tjenester og programmer som eksempler på bakkebyråkrater. Disse har til felles at de er i direkte kontakt med mennesker hvor skjønnsvurderinger er en vesentlig del av jobben. Som bakkebyråkrat har en som oppgave å være døråpner og portvakter for offentlige tjenester. De skal bestemme hvem som får tilgang til hva, og hvem som skal avvises. Som portvakt er sosialarbeidere satt til å bestemme hvem som skal få støtte, og hvor mye som skal gis (Terum, 2003). Måten byråkratene gir fordeler og sanksjoner strukturerer og avgrenser folks liv og muligheter (Lipsky, 1980).

Typiske forhold bakkebyråkrater kan oppleve på arbeidsplassen sin er blant annet: Utilstrekkelig med ressurser i forhold til arbeidsoppgavene, kravene til tjenester har en tendens til å øke for å kunne møte etterspørselen og organisasjonens forventninger til bakkebyråkratene har en tendens til å være for ambisiøse, vage eller motstridende (Lipsky, 1980, s. 27).

Boka «Street-level Bureaucracy» fra 1980 blir sett på som en klassiker i forståelsen av velferdsarbeidens utfordrende mellomposisjon. De skal ivareta brukeres interesser og behov, samtidig som de skal utføre sitt arbeid innenfor bestemte rammer. Lipsky (1980) argumenterer for at bakkebyråkrater motiveres av at deres liv vil bli meningsfullt ved å kunne hjelpe andre. Han presenterer ulike typer utfordringer profesjoner møter på: interessekonflikter, ressursmangel, tidsklemmer, forventningspress og skjønnsutøvelse (Berg, 2015). De må være effektive i beslutninger som tas, samtidig som det kan mangle tilstrekkelig informasjon for å gi et kvalitetsmessig tjenestetilbud. Dette medfører en usikkerhet i yrkesutøvelsen på grunn av kompleksiteten av mennesker som tjenestemottakere og hvor ofte og raskt beslutninger må tas (Lipsky, 1980). På en eller annen måte handler alle utfordringene om forholdet mellom individ og samfunn. Samfunnet setter rammebetingelser for yrkesutøvelsen til sosialarbeidere fra ulike hold. Her kan det oppstå mange potensielle utfordringer som er med på å synliggjør mellomposisjonen til sosialarbeidere. Utfordringene trenger ikke primært å være knyttet til en bestemt profesjon, men kan være et fellestrekk for alle velferdsstatens yrker (Lipsky, 1980; Berg, 2015; Damsgaard og Eide, 2012).

5. METODE

I denne delen av oppgaven skal jeg presentere og begrunne valg av metode. Da problemstillingen min handler om menneskers erfaringer og opplevelser ble det naturlig å ta i bruk en kvalitativ metode. Gjennom denne delen skal jeg gi en kort beskrivelse av kvalitativ metode, og videre gi en presentasjon av gjennomføringen av studien, analyseforberedelser og kvalitetskriteriene validitet og reliabilitet, før jeg avslutningsvis presenterer etiske retningslinjer som jeg har tatt hensyn til underveis i studien.

5.1 Hva er kvalitativ forskning?

«Forskere som nytter kvalitativ metode, studerer ting i deres naturlige setting, der de prøver å forstå eller tolke fenomener ut fra den mening folk gir dem» (Ryen, 2002, s. 18).

Gjennom problemstillingen: *«Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?»* ønsker jeg å søke etter veilederes meninger, erfaringer og opplevelser. Jeg ønsker å gå i dybden hos en bestemt gruppe mennesker, for å få et best mulig innblikk i deres hverdag. Å ta i bruk en kvalitativ forskningsmetode ble derfor et naturlig valg for meg. Metoden vi velger blir redskapet vårt i møte med det vi vil undersøke. Valg av metode burde derfor tas på bakgrunn av hva en vil finne ut (Silverman, 2014). Dalland (2017) beskriver metode som å følge en viss vei mot et bestemt mål. Jeg visste tidlig at en kvalitativ metode ville egne seg best i denne oppgaven da jeg ønsket å få kunnskap om hvordan bestemte personer opplever egen situasjon (Thaagard, 2013).

Hva kjennetegner kvalitative metoder? I følge Silverman (2014) fokuserer kvalitative metoder på verbale beskrivelser av «real-life situations», og har i hensikt å fange opp mening, opplevelse og erfaring som ikke kan måles ved tall. Repstad (2014) forklarer kvalitative metoder ved å vise til kvaliteter, for eksempel egenskaper eller karaktertrekk ved fenomener. Grunnen til at jeg har valgt denne tilnærmingen er nettopp fordi jeg ønsker å fange opp meninger, opplevelser og erfaringer i NAV fra veilederens eget perspektiv. Jeg ønsker å få et fylldigere syn i hvordan veilederne forholder seg til den situasjonen de er i (Dalen, 2004).

Et typisk karaktertrekk ved kvalitative metoder er at de går i dybden, og ikke i bredden. Dette betyr at man undersøker få enheter, og studerer disse i dybden (Repstad, 2014). Et annet trekk

ved kvalitative metoder er dens fleksible side. Silverman (2014) skriver at kvalitativ metode har evnen til å studere fenomener som ellers er utilgjengelige. I motsetning til kvantitative metoder kan kvalitativ metode beskrive hvordan fenomener utspiller seg forskjellig geografisk. Dette kan også ses som styrker ved kvalitative metoder. Silverman (2014) argumenterer derimot for at det også finnes flere svakheter ved kvalitativ metode. For eksempel så blir det ikke alltid tatt hensyn til kontekstuell følsomhet, som han kaller det. Meninger og erfaringer kan «ligge i hodet til folk», som kan føre til at vi ikke blir kloke på fenomenet som studeres (Silverman, 2014).

5.2 Gjennomføring av studien

Jeg skal i det følgende underkapittel gi en detaljert beskrivelse på gjennomføringen av studien.

5.2.1 Tilgang og utvalg

Valg av informanter står sentralt innen kvalitativ forskning (Dalen, 2004). Derfor begynte jeg tidlig i prosessen å tenke på hvem jeg ville intervju, hvor mange jeg ville intervju og hvordan jeg skulle komme i kontakt med eventuelle kandidater. For å være en del av utvalget mitt ville jeg kontakte folk jeg trodde hadde relevant informasjon, som for eksempel meninger, holdninger, erfaringer eller annet (Repstad, 2014). I tillegg ønsket jeg veiledere som jobbet innen økonomisk sosialhjelp, og som jobbet med arbeidsrettet oppfølging eller kvalifiseringsprogrammet. Det er en fordel at de som skal intervjues er ulike for å få et bredere inntrykk. Når det gjelder antall informanter var det praktiske og tidsmessige grunner som satt rammer (Repstad, 2014).

For å få tilgang til feltet henvendte jeg meg til flere venner og bekjente som jobber på ulike NAV-kontorer, og ga de en prosjektbeskrivelse. Jeg informerte dem om at jeg ønsket å komme i kontakt med veiledere som var relativt nye i NAV. Jeg oppga mailadressen min i prosjektbeskrivelsen, og ønsket tilbakemelding med kontaktinformasjonen til eventuelle informanter. Jeg henvendte meg til fem venner/bekjente, og fikk respons fra fire av dem. Jeg ble gjentatte ganger henvendt til lederen ved kontorene. Jeg hadde derfor ikke anledning selv til å vurdere mulige kandidater. Dette kan være en ulempe da det kan tenkes at lederen bevisst eller ubevisst ønsker å styre utvalget basert på oppgavens problemstilling. Hen kunne for eksempel gi meg de mest fornøyde ansatte, de som er mest enig med lederen selv, eller

de flinkeste på kontoret (Repstad, 2014). Jeg tok dette med i betraktning, selv om jeg ikke tror det er tilfellet, og ga derfor tydelig beskjed om hvilke veiledere jeg søkte.

Da problemstillingen min er «*Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?*» stiller jeg noen bestemte krav til de jeg skal intervju. De må ha en bachelorgrad i sosialt arbeid, jobbe som veileder i NAV, være relativt nyutdannet og ikke jobbet i NAV i mer enn fem år. Dette er fordi jeg ville ha «ferske» veiledere, som fortsatt sitter på kunnskap tilegnet gjennom studiet. Denne formen for utvalg kalles strategisk utvalg, og er typisk for kvalitative studier (Thagaard, 2013). Forskere som benytter seg av denne metoden oppsøker grupper, steder og individer hvor temaet som undersøkes mest sannsynlig vil forekomme (Silverman, 2014). Jeg oppsøkte personer jeg trodde hadde egenskaper eller kvalifikasjoner som var strategiske i forhold til oppgavens problemstilling og teoretiske perspektiver (Thagaard, 2013).

Etter kort tid fikk jeg svar fra en av mine bekjente, som hadde to veiledere som var interessert i å delta. En stund senere fikk jeg enda en veileder som var interessert og kort tid etter det fikk jeg kontakt med tre nye veiledere som også ville delta. Utvalgsprosessen gikk fortere og enklere enn antatt, og det har jeg mine venner og bekjente å takke for. Sammenlagt består det totale utvalget mitt av seks kvinnelige informanter hvorav fire jobber med økonomisk sosialhjelp hvorav en av disse også jobber med arbeidsrettet oppfølging. De resterende to jobber med arbeidsinkludering/kvalifiseringsprogrammet. Da intervjuene ble utført hadde de vært ansatt i NAV fra mellom syv måneder til fem år. Alle jobber på lokale NAV-kontor i Rogaland. Jeg var opptatt av at veilederne kom fra ulike kontorer for å få et bredere perspektiv. De 6 veilederne som sa ja til å delta kom fra 4 ulike NAV-kontorer, tre store NAV-kontor og et mindre. Kontorene navngis ikke av hensyn til informantenes anonymitet.

5.2.2 Gjennomføring av intervju

I forbindelse med denne undersøkelsen har jeg gjennomført seks kvalitative intervjuer. Thagaard (2013, s.95) definerer et intervju som «... å få fylldig og omfattende informasjon om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon, og hvilke synspunkter og perspektiver de har på temaer som blir tatt opp i intervjusituasjonen». Å gjøre intervju i en forskningsprosess blir fremstilt som en egnet metode for å fremskaffe ekte kunnskap, hvor intervjuerens oppgave er å gjøre kjent sannheten som befinner seg under overflaten. Det blir beskrevet som

en konversasjon med en hensikt (Ryen, 2002). I denne oppgaven bruker jeg *informant* om de som intervjues.

Vi skiller mellom tre ulike intervjuformer. Strukturert intervju, semistrukturert intervju og ustrukturert intervju. Strukturert intervju er et spørreskjema med spørsmål som stilles i den rekkefølgen det er satt opp. På den andre siden av skalaen finner vi ustrukturert intervju, som kjennetegnes ved få eller ingen forhåndsstrukturerte spørsmål eller prosedyrer for hvordan intervjuet skal gjennomføres (Kvale og Brinkmann, 2009). I min oppgave valgte jeg å bruke semistrukturert intervju. Et semistrukturert intervju er den mest utbredte intervju metoden og kjennetegnes ved at forskeren setter opp hovedspørsmål eller stikkord på forhånd, men uten å skrive spørsmål i detalj. Intervjuprosessen blir som en åpen samtale, men har innslag av spørsmål som forskeren har som formål å spørre informanten om. På denne måten er sjansen større for å få spontane, levende og uventede svar (Ryen, 2002). En av fordelene med et semistrukturert intervju er at det rom for å gjøre endringer i rekkefølgen og formuleringen av spørsmål, som ikke ville vært gunstig i et strukturert intervju (Kvale og Brinkmann, 2009).

På forhånd av intervjuene satt jeg opp en intervjuguide som skulle lede meg gjennom intervjuene. Jeg skrev ned grunnleggende spørsmål jeg ville ha svar på, men noen oppfølgingsspørsmål ble også utviklet underveis i samtalen. Intervjuguiden har som hensikt å fungere som en huskeliste, slik at man får med alle temaene man vil snakke om (Repstad, 2014). Målet mitt var å fange informantenes perspektiv, og derfor kunne et for strukturert intervju gjøre at jeg ikke var nok oppmerksom. For å kvalitetssikre intervjuguiden gjennomførte jeg et pilotintervju på en venn i forkant av intervjuene. Intervjuguiden ble også sendt til informantene før intervjuet, slik at de hadde muligheten til å forberede seg hvis de ønsket det. Jeg opplevde dette som noe positivt, da jeg ba dem om spesifikke hendelser og situasjoner. De fikk da god tid til å tenke på noe i forkant.

I starten av prosessen utarbeidet jeg også i samråd med Norsk senter for forskningsdata (NSD) et informasjonsskriv som inneholdt en samtykkeerklæring. Her ga jeg informantene en kort beskrivelse av formålet med prosjektet, og hva det vil innebære for dem å delta. Det kom tydelig frem at det er frivillig å delta, og at de når som helst kan trekke seg fra prosjektet. Hvis de ønsker å trekke seg, skal det ikke ha negative konsekvenser og alle opplysningene vil bli slettet. Dette informasjonsskrivet sendte jeg til informantene i forkant av intervjuene, for at informantene skulle få tid til å lese gjennom det på egenhånd.

Som følge av coronaviruset covid-19 og av oppfordring fra myndighetene valgte jeg å gjøre intervjuene gjennom et videomøte i stedet for gjennom et personlig møte som først planlagt. Jeg ble enig med informantene om hvilken plattform de ønsket å bruke, og utførte noen intervjuer på Microsoft teams og noen intervjuer på Skype. Det finnes både positive og negative sider ved å gjennomføre et intervju gjennom video. Kvale og Brinkmann (2009) gjør rede for en rekke positive sider ved datastøttede intervju. Telefonintervju i kvalitativ forskning har for eksempel en rekke fordeler, blant annet fleksibiliteten rundt intervjuet og muligheten til å snakke med folk som ikke er geografisk tilgjengelig. Det er både billigere og lettere tilgjengelig (Repstad, 2014).

Ryen argumenterer derimot for at personlige ansikt-til-ansikt intervju har stor betydning for å avsløre det personlige og det ekte (Ryen, 2002). Kvale og Brinkmann (2009) diskuterer også dette hvor de skriver at uten kropps- og talespråk kan det være utfordrende å få rikelig og detaljerte beskrivelser. Observasjoner som hadde blitt gjort gjennom et personlig intervju bidrar til å utdype det som blir sagt med ord. Man vil derfor miste informasjon om ikke-verbale ytringer (Repstad, 2014). På denne måten kan jeg ha mistet helhetsinntrykket av det som ble sagt under intervjuene. Det var derimot en avgjørelse som måtte tas, og på grunn av oppfordring fra myndighetene var det best å utføre intervjuene over video.

Jeg valgte å bruke en lydopptaker som er den vanligste måten å registrere et intervju på (Kvale og Brinkmann, 2009). Informantene ble informert om dette i informasjonsskrivet og på forhånd av intervjuet, og samtlige samtykket til dette. Det finnes en rekke fordeler ved å bruke en lydopptaker. For eksempel, kunne jeg som intervjuer konsentrere meg 100% om det informanten sa. I analysedelen er det også en fordel å ha ordrett kopi av intervjuet, i plass for notater og hukommelse (Repstad, 2014). Jeg opplevde det selv som positivt å bruke en lydopptaker, da jeg etter første intervju kunne høre på hvordan jeg opptrådte som intervjuer. Jeg kunne da stille mer forberedt til neste intervju. Jeg ble for eksempel oppmerksom på at jeg var rask med å stille oppfølgingsspørsmål, og ga i de senere intervjuene informantene lengre tid til å tenke og å svare. En ulempe ved å bruke lydopptaker er at noen kan føle seg hemmet av det, og ikke gir ekte og utfyllende informasjon (Repstad, 2014). Jeg utførte totalt 6 intervjuer med veiledere i NAV. Intervjuene hadde en lengde på mellom 25 – 60 minutter, sett bort fra en kort presentasjon av meg selv og oppgavens tema.

Jeg har valgt å ha en fenomenologisk tilnærming i denne oppgaven. En fenomenologisk tilnærming er svært utbredt innen kvalitativ forskning. Det dreier seg om å gi en beskrivelse av det gitte på en presis og fullstendig måte (Kvale og Brinkmann, 2009). Begrepet fenomenologi betyr «læren om fenomenene» som vil si at fokuset i oppgaven rettes mot verden slik den oppleves og erfares av informantene (Dalland, 2017). Kvale og Brinkmann (2009, s. 45) beskriver fenomenologi som «... *et begrep som peker på en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørens egne perspektiver og beskrive verden slik den oppleves av informantene, ut fra den forståelse at den virkelige virkeligheten er den mennesker oppfatter*». Thagaard (2013) støtter denne ideen og skriver at det handler om å forstå fenomener på grunnlag av perspektivene til de personer vi studerer, og å beskrive omverdenen slik den erfares av dem (s. 40). Det er derfor viktig for meg som forsker å være presis i transkriberingen og analyseprosessen for å ivareta uttalelser og forbindelsen det blir sagt i. Forskere med en fenomenologisk tilnærming tar sikte på å beskrive felles trekk ved de erfaringene som deles av informanter. Felles erfaringer gir meg som forsker et grunnlag for å danne en forståelse av det som forskes på (Thagaard, 2013).

5.2.3 Bearbeiding av rådata og forberedelse til analyse

I etterkant av intervjuene transkriberte jeg dem fra muntlig til skriftlig form, slik at samtalen ble klargjort for analyse. For å spare mest mulig tid, forsikret jeg meg om at jeg hadde en lydopptaker av god kvalitet (Kvale og Brinkmann, 2009). Jeg skrev ned ord for ord, inkludert pauser, host og kremt, og andre lyder og tegn hos informanten jeg la merke til. Dette ga meg en mulighet til å gjenoppleve intervjuet i analyseprosessen (Dalland, 2017). Jeg leste gjennom de transkriberte intervjuene flere ganger, mens jeg noterte meg tanker om ulike temaer i marginen. Ifølge Thagaard (2013) er det strategisk å lese gjennom intervjuene før man går i gang med å kategorisere data. Ved å få en nær kontakt til data, har man et bedre grunnlag for å kunne utvikle en forståelse av sammenhenger mellom mønstre i de ulike intervjuene (Thagaard, 2013, s. 158). I oppgaven presenterer jeg flere utsagn fra intervjuene. Disse er gjort om til en mer skriftlig form, og jeg har strøket ord som «liksom» og «sånn» (Dalland, 2017).

Allerede underveis i intervjuene så jeg en dannelsen av felles meninger og erfaringer. Notater jeg gjorde meg, og oppfatninger jeg fikk, førte til at analyseprosessen var i gang i hodet mitt. Jeg så klare forbindelser mellom meninger og erfaringer til informantene, og jeg var tidlig i gang med å se ulike mønstre. Underveis som jeg oppdaget mønstre, likheter og ulikheter,

noterte jeg dette ned, og brukte markeringstusjer i ulike farger for å markere dette i intervjuene.

Ifølge Ryen (2002, s. 145) er analyseprosessen «... en rotete, tidkrevende, ikke-lineær, kreativ prosess med rom for mye tvil, en prosess som skal bringe orden, struktur og mening inn i alle innsamlede data». Som Ryen (2002) skriver, er analyseprosessen en lang og tidkrevende prosess. Etter transkriberingen satt jeg igjen med en stor mengde rådata som var uoversiktlig og usystematisk. Som allerede forklart, begynte jeg tidlig i prosessen å oppdage mønster, og noen kategorier var allerede tydelige for meg. Jeg noterte meg de ulike temaene som gikk igjen, og ga disse en tittel. Disse var nå blitt til kategorier. Kategoriene har som hensikt å være meningsbærende, som vil si at de skal gi uttrykk for hovedpoengene til informantenes beskrivelser (Thagaard, 2013). For eksempel hadde jeg en kategori jeg kalte for «brukere og oppfølging» og en jeg kalte «forholdet mellom teori og praksis». Videre sorterte jeg og systematiserte dataen inn i de ulike kategoriene for å få en oversikt over dataen (Dalland, 2017). Noen svar tilhørte flere kategorier, så de ble plassert under flere titler (Ryen, 2002). Ryen (2002, s. 147) viser til Miles og Huberman sin beskrivelse av denne hovedprosessen som består av tre deler: datareduksjon, fasen der benevnelsene på kategoriene trer frem, og konklusjoner/verifisering. Forberedelse til analysen er minst like viktig som selve analyseprosessen. Analysen skal nemlig finne ut *hva* intervjuet forteller oss (Dalland, 2017).

Prosessen jeg har forklart nå, kalles tematisk bearbeiding (Clarke og Braun, 2017). Jeg bestemte meg for å gjøre en tematisk analyse, som vil si at jeg skal presentere og analysere materialet tema for tema (Repstad, 2014). Ifølge Clarke og Braun (2017, s. 297) er tematisk analyse en metode som skal identifisere, analysere og tolke meningsmønstre eller temaer i kvalitative undersøkelser. Metoden er ifølge Clarke og Braun (2006) grunnleggende for kvalitativ analyse. Det handler først og fremst om å generere koder og temaer for dataen som skal fange interessante aspekt som er relevant for forskningens formål (Clarke & Braun, 2017). Selve kodingen blir byggesteiner for temaene og mønstrene som vokser frem. En styrke ved denne analyse-metoden er dens fleksibilitet. Man kan identifisere mønstre på tvers av data i forhold til informantenes erfaringer, meninger og synspunkter, som er nettopp det jeg forsøker å gjøre: å forstå hva informantene tenker, føler, mener og gjør (Clarke & Braun, 2017). Denne metoden har imidlertid noen kritikkverdige forhold. Den har blant annet blitt kritisert for å ikke ivareta et helhetlig perspektiv. De ferdige transkriberte intervjuene blir

stykket opp og tatt fra sin opprinnelige kontekst (Thagaard, 2013). På den andre siden gjør dette at jeg kan sammenligne svarene fra de ulike informantene.

En tematisk analyseprosess innebærer en konstant bevegelse mellom det utvalgte kode-materialet og hele data-settet (Clarke & Braun, 2006). Helt fra begynnelsen av analyse-prosessen har jeg hatt den ferdige kodingen samt kopi av transkriberingene (med notater på) foran meg. Underveis som jeg begynte å skrive, oppdaget jeg gjentatte ganger at jeg hadde utelukket informasjon fra intervjuene som var av betydning. Dette var informasjon jeg ikke trodde var relevant for oppgavens problemstilling, men som kom til minne da jeg begynte å skrive. For eksempel så ble byråkrati nevnt flere ganger i samtalene, uten at jeg tenkte over betydningen av det. På denne måten fortsatte kode-prosessen parallelt med skrive-prosessen hele veien til det ferdige resultatet.

Clarke og Braun (2006, s. 87) oppsummerer tematisk analyse gjennom seks steg, som alle er gjort i min analyse: Først blir man kjent med dataen gjennom transkribering og gjennomlesing. Denne prosessen gjorde jeg nøye, og jeg brukte mye tid. Deretter genererer man koder ut av de transkriberte intervjuene. Videre søker man etter temaer, og tar deretter en gjennomgang av temaene. Følgelig gir man navn til disse, som er det jeg har kalt for kategorier. Avslutningsvis skal rapporten produseres. Disse seks stegene har vært til stor hjelp på veien mot oppgavens analyse-kapittel hvor også empirien blir presentert.

5.3 Validitet og reliabilitet

Kvalitetskriteriene validitet og reliabilitet viser til tilliten til en forskning (Ryen, 2002). Som forsker blir en viktig del av arbeidet å gi en kritisk vurdering av kvaliteten på forskningen (Repstad, 2014). Reliabilitet som også blir kalt pålitelighet og handler ifølge Kvale og Brinkmann (2009) om en forsknings troverdighet. Det handler om hvorvidt andre forskere, på et senere tidspunkt, kan reprodusere det samme forskningsresultatet. I denne sammenheng vil det avhenge om mine informanter gir de samme svarene til en annen forsker (Silverman, 2014). Målinger må derfor utføres på riktig måte, og avvik må rapporteres (Dalland, 2017). Tove Thagaard bruker begrepet troverdighet og knytter det til spørsmålet om en kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitvekkende måte (2013, s. 201). I denne oppgaven har jeg gitt detaljerte beskrivelser av fremgangsmåte og forskningsstrategi som vil styrke påliteligheten til forskningen. Jeg vil også

argumentere for at å legge frem nøyaktige utsagn av det som har blitt sagt under intervjuene, som gjort i kapittel 6., er med på å styrke oppgavens pålitelighet.

Validitet eller gyldighet handler om hvorvidt man måler det som skal måles (Kvale og Brinkmann, 2009). Det er ifølge Thagaard (2013) knyttet til tolkningen av data. Silverman (2014) beskriver det som i hvilken grad en forskning nøyaktig representerer det som forskes på. Man kan stille spørsmål som: Er det samsvar mellom forskningsspørsmålene og de informasjonene vi faktisk gjør bruk av når vi trekker konklusjoner? (Repstad, 2014, s. 134). I min oppgave bruker jeg informanter som sitter på relevant informasjon for oppgavens tema. I oppgaven undersøker jeg nyutdannedes profesjonsidentitet i NAV. Da jeg har gjort intervjuer med nyutdannede sosialarbeidere som jobber i NAV, vil dette styrke oppgavens gyldighet. Som vi også kommer til å se i kapittel 6 «Analyse og drøfting av funn», samsvarer forskningsspørsmålene mine med den informasjonen som blir lagt frem.

5.4 Etiske vurderinger

Ifølge Ryen (2002) foreligger det en sterk sammenheng mellom metode og etikk, og som forsker følger det med et stort forskningsetisk ansvar. David Silverman (2014, s. 148) gjør rede for fire forskningsetiske grunnprinsipper:

- Frivillig deltakelse og rett til å trekke seg
- Konfidensialitet
- Beskytte deltakere mot skade
- Gjensidig tillit mellom forsker og deltaker

Jeg skal gå nærmere inn på to av punktene i neste underkapittel. Da denne oppgaven skrives for Universitetet i Agder (UiA) er jeg også pliktet til å følge etiske retningslinjer ved UiA. De er organisert rundt fire grunnverdier: *tillit, ansvar, respekt og åpenhet* og finnes på UiA sine nettsider (UIA.no).

5.4.1 Informert samtykke og konfidensialitet

Informert samtykke og konfidensialitet er to sentrale grunnprinsipper i en forskningsetisk sammenheng. Før jeg kunne gå i gang med intervjuene var det derfor viktig å informere informantene om hvilke rettigheter de har. Dette gjorde jeg i et informasjonsskriv som ble

tilsendt informantene i forkant av intervjuene. Den nasjonale forskningsetiske komité (NESH) definerer informert samtykke som følgende: «*Som hovedregel skal forskningsprosjekter som inkluderer personer, settes i gang bare etter deltakernes informerte og frie samtykke. Informantene har til enhver tid rett til å avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem*» (Thagaard, 2013, s. 26). I informasjonsskrivet ble de også informert om at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil si at jeg må gi typebeskrivelser som sier noe viktig om informantene mine, men samtidig skjule identiteten deres (Dalland, 2017). Jeg ser viktigheten av å informere informantene skriftlig i tillegg til muntlig, for å forsikre dem om mine forpliktelser. I forkant av intervjuet forsikret jeg meg om at informasjonen var forstått. Informasjonsskrivet ligger vedlagt under vedlegg.

5.4.2 Behandling av data

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av tallkoder på informantene mens jeg har transkribert, analysert og tolket informasjon for å beskytte informantenes identitet. En oversikt over forbindelsen mellom tallkode og informant er lagret på et passord-beskyttet dokument på en passord-beskyttet pc. Det samme er de ferdigstilte transkriberingene av intervjuene.

Prosjektet ble meldt til Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) hvor de anså prosjektet mitt i samsvar med personvernloven da dette ble godkjent.

5.4.3 Forskerrollen

Min rolle som forsker kan ha stor betydning for intervjuet. Ytre kjennetegn som antrekk, kjønn og alder kan påvirke hvordan jeg som forsker fremstår. Gjennom intervjuet skal det utvikles en personlig kontakt mellom forsker og intervjuobjektet. Å opparbeide tillit gjennom intervjuet er derfor viktig i intervjusituasjonen for at intervjuobjektet skal fortelle åpent om meninger og erfaringer (Thagaard, 2013).

Det at jeg presenterte meg selv som masterstudent kan ha gitt informantene et bilde av meg, allerede før intervjuene. Det var dog ingen som møtte meg med annet enn forståelse og et ønske om å delta. En av informantene ga spesielt uttrykk for dette da hun fortalte meg at hun nylig hadde vært masterstudent, og at hun var klar over hvor vanskelig rekrutteringsprosessen kan være. Jeg vil tørre å påstå at det å være en masterstudent i denne sammenheng kan være

en fordel, da alle informantene mine selv har vært studenter. En utfordring ved dette kan derimot være at informantene forteller meg ting, som er preget av relasjonen til meg. Derfor er det også viktig å reflektere over hvordan min betydning som forsker og masterstudent kan påvirke dataen jeg får.

Det er følgelig andre faktorer som må tas hensyn til. Som forsker har jeg forsøkt å stille meg objektiv til informasjonen jeg har fått gjennom intervjuene. Det må likevel tas i betraktning at oppgaven vil i ulik grad være påvirket av min subjektivitet, selv om jeg har vært bevisst og gjort mitt beste for å unngå dette. Videre er intervju en unaturlig setting, både for sosialarbeiderne og for meg som forsker.

6. ANALYSE OG DRØFTING AV FUNN

I det følgende kapittel skal jeg presentere innsamlet data og deretter drøfte dette i lys av oppgavens teoretiske rammeverk i kapittel 6.2 og 6.3. Drøftingen er delt i to deler, der jeg skal ta utgangspunkt i oppgavens to forskningsspørsmål: «*Hvordan opplever sosialarbeidere i NAV å stå i spenningen mellom utdanning og arbeid?*» og «*Hvordan avveier sosialarbeidere i NAV hensynet til effektivitet versus brukernes behov?*». Avslutningsvis følger konklusjon hvor jeg skal prøve å besvare oppgavens problemstilling, før jeg gir en kort oppsummering av kapitlet. Oppgavens problemstilling er som følger:

«Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?».

6.1 Hvem er sosialarbeiderne?

I denne delen av oppgaven skal jeg presentere funn fra de avholdte intervjuene. Utvalget mitt består av seks veiledere som har ulike ansvar og arbeidsoppgaver. Jeg skal først presentere funn om brukere og oppfølging, deretter om jobben som sosialarbeider, videre om forholdet mellom utdanning og kunnskap, og til slutt om forholdet mellom profesjon og organisasjon.

6.1.1 Antall brukere og muligheten til oppfølging

I tabell 1 presenteres en oversikt over veiledernes ansvar, samt antall brukere de har på samme tid.

Tabell 1

Rolle	Ansvar	Antall brukere
Veileder	Økonomisk sosialhjelp	100+
Veileder	Økonomisk sosialhjelp	130
Veileder	Økonomisk sosialhjelp	100+
Veileder	Økonomisk + arbeidsrettet oppfølging	40
Veileder	Kvalifiseringsprogrammet + fagleder	25
Veileder	Kvalifiseringsprogrammet	100+

Som vist i tabellen ovenfor er det åpenbart stor variasjon i hvor mange brukere veilederne har. Veilederen med minst brukere har 25, og veilederen med mest har 130. Jeg ble dog opplyst om at veilederne får inn mange flere søknader, som de må gå gjennom og godta eller avslå. Samtidig finnes det også aktive og ikke aktive brukere. Derfor er antall brukere presentert i tabellen ovenfor aktive brukere.

Jeg ville finne ut hvor mye tid veilederne opplever å ha til den enkelte bruker. Jeg spurte derfor om veilederne selv opplevde å ha tid og rammer til å gi brukerne den oppfølgingen de trenger, og fikk varierte svar. Et par av dem opplevde per nå at de hadde tid og rammer til å gi brukerne nødvendig oppfølging, men at det fort kan endre seg. En annen svarte umiddelbart «*Nei. Jeg gjør vel ikke det*». Videre sa hun at hun har tid og rammer til å gjøre det hun *må*, men at hun ikke får dratt stykket lenger, som brukerne gjerne trenger. Dette la jeg også merke til hos en annen som svarte:

«Det måtte vært mindre brukere for å kunne gi dem bedre og tettere oppfølging. Men det er sånn systemet er».

Et annet svar jeg fikk:

«Det går litt i perioder, litt opp og ned. Det kan være en rolig periode hvor jeg kan føle at jeg får gjort masse. Men så er det en tid hvor alt er et rot, og det kommer inn saker hele tiden. Og da får vi ikke gjort så mye i forhold til den sosialfaglige oppfølgingen».

En av veilederne kommenterte at ytre påvirkninger har mye å si i forhold til spørsmålet om tid og rammer. Sykemeldt kollegaer som fører til dobbelt arbeid, eller korona-viruset som herjer i landet. I tillegg til ytre påvirkninger la hun vekt på å sette muligheter og begrensninger for seg selv. Å jobbe effektivt med en ting gir mer tid til en annen ting. Det vil si at mye av ansvaret ligger hos en selv.

Fem av seks oppga at brukerne krever ekstra mye oppfølging. Noe som er veldig interessant og som leder meg til det neste spørsmålet. Jeg ønsket å finne ut hvorvidt veilederne føler at de treffer behovene til brukerne. De var nesten samstemte i at de føler at de treffer behovene til brukerne. Det var et par av veilederne som synes at spørsmålet var vanskelig å svare på, da de enda ser på seg som ny i jobben. De fire resterende kunne si at de selv føler de treffer

brukernes behov. Hun ene argumenterte dette ved å si «... i kvalifiseringsprogrammet så har man den største verktøykassa i NAV. Vi kan bruke alle mulige slags tiltak, og vi kan følge de veldig tett opp». Selv om flesteparten opplevde at de ikke har tid og rammer til å gi brukerne den oppfølgingen de trenger, opplevde veilederne likevel at de møter behovene til brukerne.

«Det er litt viktig, når du jobber med den gruppen. Å ha kapasitet og tid til dem, fordi det handler litt om å forstå brukernes situasjon».

Det kom tydelig frem at det er viktig for veilederne å treffe brukernes behov. Det handlet for veilederne om å se helheten til en bruker, og situasjonen hen er i. Det var flere som tok opp muligheten for samarbeid med andre instanser. Det ble ansett som en mulighet for å gi brukerne det de har behov for, da veilederne/NAV ikke kan dekke alle behov.

6.1.2 «Føler meg ikke helt som en sosionom, men som en som jobber på et kontor»

Videre ville jeg finne ut om veilederne selv føler at de strekker til som sosialarbeider, slik jeg har definert en sosialarbeider innledningsvis. Flere nølte, og brukte tid på å svare. Jeg fikk tilbakemelding om at det var et stort og vanskelig spørsmål å svare på. Selv om jeg hadde sendt intervjuguiden til informantene på forhånd, måtte de tenke seg om. Etter litt betenkningstid var de fleste samstemte og hadde samme oppfattelse av at de strekker til som sosialarbeider. Jeg fikk imidlertid to interessante og veldig forskjellige svar av to veiledere som jobber med økonomisk sosialhjelp:

«Jeg så for meg som sosialarbeider at du hadde mye en til en, at du fikk god relasjon med brukere, du hjalp de på vei, og ja. Jeg føler kanskje ikke at jeg alltid gjør det. Jeg sitter mye på kontoret og skriver vedtak, og ser ikke alltid personen bak vedtakene. Så det er litt vanskelig i NAV. ... Og da føler jeg meg ikke helt som en sosionom, jeg føler meg som en som jobber på et kontor».

Og:

«... Det er herlig å ha en NAV-jobb når du er sosialarbeider. Jeg kan legge problemene vekk når jeg kommer hjem. Jeg har bare ansvar for økonomi, og når jeg har betalt ut penger, så har jeg gjort min oppgave. ... Derfor er det greit å jobbe med klare rammer, enten har de rett på sosialhjelp eller så har de ikke rett på sosialhjelp».

Jeg ble oppmerksom på at det har mye å si hvem man er som person, og hvordan man liker å jobbe. Noen legger til at det blir mye økonomi, og at den sosialfaglige delen blir utfordret på denne fronten. Sett fra en annen side får de mulighet til å utøve skjønn i de fleste saker og får dermed rom til å tenke og handle som en sosialarbeider.

De som jobber med kvalifiseringsprogrammet hadde derimot en lettere holdning til spørsmålet om hvorvidt de strekker til som sosialarbeider. Begge kunne med sikkerhet si at de føler de strekker til som sosialarbeider. Det ble blant annet nevnt at i denne jobben kan en yte god veiledning og gi god hjelp, noe som gir en følelse av å jobbe sosialfaglig. En veileder sa følgende:

«Jeg ser det ofte konkret, hvis jeg ser på sånne småting, at oi, her kan jeg faktisk gjøre en forskjell på brukerne mine».

Det kan se ut som at veilederen selv var overrasket over at hun kan gjøre en forskjell på brukerne sine. Hun viser til «småting», og sier «oi, her kan jeg faktisk gjøre en forskjell». Veilederen nølte derimot ikke, og var veldig bestemt på at hun strekker til. Kanskje det er lettere å både gjøre, men også å se endringer dersom man jobber med kvalifiseringsprogrammet.

6.1.3 Det handler om å få erfaring

Forholdet mellom teori og praksis, samt overgangen fra utdanning til praksis er et spenningsfelt jeg skal undersøke i denne studien. I utøvelsen av sosialt arbeid er både teori og praksis til stede. Jeg ønsket derfor å finne ut hvilken kunnskap fra studiet de føler de får mest bruk for i arbeidet sitt, og hvilken type kunnskap de savnet. På denne måten vil jeg komme nærmere inn på forholdet mellom teori og praksis for sosialarbeidere. Jeg spurte først etter hvilken kunnskap de hadde tilegnet seg gjennom studiet de føler de får mest bruk for. Det var flere ting som gikk igjen hos veilederne. Blant annet var det flere som verdsatte praksisperioden, og erfaringen de fikk:

«(...) du har jo en praksisperiode gjennom bachelorutdanningen, og jeg tenker det er der du får knyttet sammen teori og kunnskap, så jeg tenker det er den som gir mest nevenyttig kunnskap ut i arbeidslivet».

Andre ting som kom spesielt frem var juss og å se personen i situasjonen, inkludert å være en god veileder for brukerne. I tillegg ble det nevnt spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll, og etikk:

«Det er verdiene dine, og etikken i det der, det er det som holder deg på matta. Det er veldig lett å bli frustrert, da du får mye dritt, mye kjefting, og da er det så viktig å stå hardt og holde på holdningene og verdiene dine».

Veilederen forteller meg at hun får mye «dritt» og kjeft. Hvordan kjeft oppleves, varierer og er individuelt og kontekstuelt bestemt. Det kan likevel oppleves som ubehagelig og truende. Denne veilederen viser til viktigheten av verdier og etikk, og forklarer at det er det som holder hun på «matta» i slike situasjoner. I motsetning til dette svaret, var det spesielt et svar som skilte seg ut:

«Jeg synes bachelor-utdanningen i sosialt arbeid er ganske bred. Kanskje for bred. Men jeg skjønner også at den er det. Noe som gjør det vanskelig å plukke ut enkelttingene. Jeg tror det er noe mer med det at du får den grunnforståelsen, av mennesker og ulike behov. Den tror jeg ligger i bunn, og det er en bunn som bare ligger der når du går ut i arbeidslivet».

Hun argumenterte dette videre ved å si:

«Jeg synes det er veldig vanskelig å plukke ut enkelte ting med tanke på at utdanningen er veldig generell. Det er kanskje både det som er fint med utdanningen og det som er en svakhet. Det blir veldig generelt.. Jeg tror det er de helt grunnleggende verdiene som du får gjennom studiet. Dette her med menneskesyn, og de grunnleggende verdiene som vi bruker i arbeidet vårt. Det er ikke så veldig spesifikt, men veldig abstrakt».

Det var tydelig at verdier spiller en stor del av jobben som sosialarbeider. Denne veilederen ga uttrykk for at det var «de helt grunnleggende verdiene» hun får mest bruk for i arbeidet sitt. Flere av veilederne ga uttrykk for at de opplevde bachelorutdanningen i sosialt arbeid som bred og generell. De fikk en grunnleggende forståelse og grunnleggende kunnskap om ulike tema – men følte ikke de kunne nok. Dette skal jeg gå mer innpå senere når jeg ser på hvilken type kunnskap veilederne savnet.

For å få et bedre innsyn i hvordan de har fått bruk for kunnskapen tilegnet gjennom studiet ba jeg om eksempler på situasjoner eller hendelser hvor de virkelig hadde anvendt kunnskapen. Et eksempel som fanget oppmerksomheten min ekstra, var fra en av veilederne som hadde vært kortest ansatt i NAV. Hun fortalte meg om en bruker som slet med rusmisbruk, og skulle på en institusjon for rusbehandling. Han ønsket ikke selv å ta behandlingen med mindre han visste at det kom til å gå bra med morens økonomi, som han til vanlig sto ansvarlig for. Da tok veilederen en vurdering, og besluttet at de kunne dekke bo-utgiftene til moren mens han var under behandling. Hun argumenterte valget ved at han fikk den motivasjonen han trengte for å dra til institusjonen frivillig. Videre forklarte hun meg at hun har lært at det som gjøres frivillig gir en bedre effekt enn hvis det gjøres med tvang. Hun tok en beslutning på bakgrunn av brukerens behov, i tråd med lederen, fremfor hva rammeverket sa hun burde gjøre.

Videre spurte jeg om de noen gang hadde savnet en bestemt type kunnskap. Samtlige hadde vært i situasjoner hvor de hadde kjent på følelsen av å mangle kunnskap. Som tidligere nevnt, var det flere som anså bachelorutdanningen sosialt arbeid som bred og generell, og som hadde en oppfatning av at studiet ikke klarer å dekke nok. Det var flere ting som ble nevnt, men spesielt en ting som gikk igjen, nemlig erfaring.

«(...) Man er ung og uerfaren. (...) Du føler deg litt sånn, du er ung og naiv, og tror du skal redde verden. Men du finner fort ut at det ikke er sånn. Og det tror jeg nok er vanskelig å lære. Så det skulle eventuelt vært mer praksis i ulike felt».

Veilederen avsluttet dette ved å si:

«Jeg følte jeg kom helt blank når jeg begynte i NAV. Jeg følte ikke jeg hadde noe med i bagasjen. (...) I bunn og grunn så handler det om erfaring».

Det er flere som ga uttrykk for at de savnet mer praksis på studiet, og igjen ser vi viktigheten av erfaring. Men det var også et annet tema som gikk igjen, nemlig økonomi:

«Vi har mange klienter som har masse gjeld, og det lærte vi ingenting om på studiet, så det kan jeg nesten ingenting om. Og det er nesten ingen her som kan noe om det, og det er ganske flaut. Så da må vi bare bruke det vi kan fra luksusfellen».

En annen veileder formulerte det på denne måten:

«I en NAV-sammenheng skal man yte økonomisk råd og veiledning. Og da kjenner jeg at jeg har jo ikke noe kompetanse om det. Så det er heller organisasjonen som må lære oss opp om det».

Jeg har til nå sett på hvilken type kunnskap fra utdanningen de får mest bruk for og hvilken type kunnskap de savnet fra utdanningen. I den neste delen skal jeg gå nærmere inn på forholdet mellom teori og praksis.

Fra teori til praksis – «et praksissjokk»

Jeg skal i oppgaven undersøke hvordan veilederne opplevde avstanden mellom kunnskapsgrunnlaget de ervervet seg under utdanningen versus det de fikk gjennom praktisk erfaring fra arbeidslivet. Jeg fikk veldig varierte svar på hvordan de opplevde avstanden. Noen av veilederne følte seg helt klar for yrkeslivet i NAV etter utdanningen, mens andre mente at en avstand mellom kunnskapsgrunnlag og yrkesliv var helt unngåelig. Det ble argumentert med mangel på kunnskap om ulike tema, og mangel på erfaring. En av veilederne beskrev det som et praksissjokk:

«Det var et praksissjokk når jeg kom ut i virkeligheten. Jeg har alltid tenkt at når jeg er sosionom så skal jeg hjelpe folk til en bedre situasjon. Men så kommer du ut i virkeligheten så handler alt om effektivitet og økonomi hvor alt skal kuttes på, og så går det i bunn og grunn kun utover brukerne».

En av veilederne som ikke følte på en avstand sa dette:

«Jeg føler ingen særlig avstand. Utfordringen er jo når du studerer og ikke har relevant arbeidserfaring, så er det vanskelig å se det i praksis».

Jeg fikk igjen varierte svar når jeg spurte om de hadde opplevd overgangen fra studiet til yrkeslivet som utfordrende. De som opplevde overgangen som utfordrende var også de som hadde følt på en avstand mellom kunnskapsgrunnlaget og yrkeslivet, sett bort fra en av veilederne. Hun opplevde overgangens avstand som unngåelig, men følte likevel ikke at overgangen var utfordrende:

«Jeg var veldig klar for å bruke det jeg hadde lært. Det som er fint når du kommer fra å være student, er at du er så vant til å lære nye ting hele tiden. Så det å komme til en ny arbeidssituasjon der du skal lære, og ha en bratt læringskurve, det ligger jo litt naturlig for deg da».

Andre veiledere som ikke opplevde overgangen som utfordrende ga uttrykk for at de følte seg klare til å bruke kunnskapen i praksis. Overgangen ble opplevd som mer spennende enn utfordrende. Videre kom det frem at sosialarbeiderne følte seg verdsatt og til nytte i NAV. Flesteparten av veilederne anså utdanningen som nødvendig og begrunnet dette med at den dekker mye bakgrunnskunnskap som kommer til nytte i NAV. Det ble blant annet oppgitt kunnskap om skjønn, evnen til å reflektere og å bli bevisst over egne verdier.

«Jeg husker når jeg begynte her så tenkte jeg «takk gud for at jeg har utdanning og ikke kommer helt fersk»».

6.1.4 «En jernhånd av et regelverk»

Videre i oppgaven har jeg undersøkt hvorvidt NAV som organisasjon setter begrensninger for sosialarbeidere. Jeg spurte informantene mine om de opplever at NAV setter eller har satt begrensninger for yrkesutøvelsen. De fleste opplevde ikke at NAV setter begrensninger for yrkesutøvelsen, og noen anså det heller som noe positivt. Spesielt en av veilederne beskrev begrensningene og regelverket som noe positivt og opplevde det som ansvarsfraskrivelse. Hun begrunner dette med at hun kan ha fullt fokus på sine egne arbeidsoppgaver da hun har bestemte rammer og regler å forholde seg til. En annen ser heller at NAV gir muligheter i form av å kunne veilede og gi muligheter til brukere i vanskelige situasjoner.

Det var flere som tok opp utfordringer knyttet til byråkrati. Selv om flesteparten ikke opplever begrensninger i yrkesutøvelser, er det flere av veilederne som påpeker at NAV setter begrensninger da NAV er byråkratisk:

«NAV er jo byråkratisk. Jeg tror at som sosialarbeider eller sosionom, så har du en sann.. du lærer dette med at man alltid skal spille på ressursene til den enkelte, gi helhetlig oppfølging, og se hele mennesket ... Men så er NAV veldig boksete, og styrt av en jernhånd av et regelverk. Så du stanger i det regelverket relativt ofte».

Og..

«Så er det dette her med byråkrati. Ting tar tid. Spesielt statlige ytelser».

En annen veileder bekreftet også dette da hun sa:

«Det er ikke selve NAV, men loven som gjør det».

En av dem forteller meg om utfordringer knyttet til kutt i tiltak, stønader og budsjetter. For eksempel oppleves det som vanskelig når en bruker virkelig trenger noe, men ikke kan få det på grunn av kutt. Hun beskriver det som en skvis mellom å være lojal mot arbeidsgiver samtidig som hun skal være stemmen til brukeren.

Videre ville jeg undersøke nærmere hvorvidt sosialarbeidernes verdigrunnlag blir satt på prøve i NAV. Alle veilederne var samstemte og opplevde ikke at verdigrunnlaget som sosialarbeider blir satt på prøve i NAV. Flere anså sine personlige verdier som sosialarbeider i tråd med NAV sine verdier.

I flere av samtalen kom vi innpå temaet effektivitetspress. De forskjellige veilederne har ulike tanker rundt kravet om effektivitet. En veileder opplyser at det er helt fraværende på kontoret. Hun har aldri følt på effektivitetspress eller konkurransepress med å måtte levere bra tall. En annen veileder forteller at det stilles ingen spesifikke krav til å være effektive, men at de likevel må opprettholde et høyt arbeidstempo for å kunne gjennomføre alle arbeidsoppgavene innen tidsfristen. Hun gir dog uttrykk for at hun ønsker mer tid til brukerne. En annen veileder ser på effektivitetspress som noe positivt:

«Jeg synes at NAV som effektiviseres kan være en bra ting. Jeg jobber veldig effektivt, og jeg tror det er bra hvis jeg jobber effektivt med andre ting, for eksempel administrering, så kan jeg få mer tid til brukere. Så jeg opplever det som noe positivt».

Jeg har til nå presentert empiriske funn fra avholdte intervjuer. Videre skal jeg prøve å besvare oppgavens problemstilling ved hjelp av teori og innsamlet data.

6.2 Et spenningsfelt mellom utdanning og arbeidsform

Problemstillingens første spørsmål er slik:

Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?

I problemstillingen legges det vekt på sosialarbeideres profesjonsidentitet. For å få et innblikk i hvordan informantene mine opplever sin egen profesjonsidentitet i NAV, er det relevant å se på arbeidsform og yrkesutøvelse. Dette skal jeg gjøre gjennom forskningsspørsmålene som ble presentert innledningsvis. Jeg skal i den første delen se på forskningsspørsmålet:

«Hvordan opplever sosialarbeidere i NAV at de står i et spenningsfelt mellom utdanning og arbeidsform?» før jeg setter i gang med det andre forskningsspørsmålet «Hvordan avveier sosialarbeidere i NAV hensynet til effektivitet versus brukernes behov?».

Avslutningsvis skal jeg besvare oppgavens problemstilling under 6.4 Konklusjon og avslutning.

For å se nærmere på det første forskningsspørsmålet skal jeg gå dypere inn på forholdet mellom teori og praksis, før jeg videre skal gå nærmere inn på bachelor-utdanningen i sosialt arbeid. Deretter skal jeg se på det Donald Schön kaller «learning by doing», hvor jeg følgelig tar for meg spørsmålet om sosialt arbeid er truet i NAV. Avslutningsvis skal jeg oppsummere dette underkapittelet.

6.2.1 Spenningsfeltet mellom teori og praksis

Forholdet mellom teori og praksis er et omtalt spenningsfelt i faget sosialt arbeid. Jeg skal i det følgende underkapittel ta for meg ulike faktorer som er med på å påvirke spenningsfeltet. Som presentert innledningsvis beskriver Thomassen forholdet mellom teori og praksis som følger: «*En vanlig oppfatning av forholdet mellom teori og praksis har vært å se det som et enveisforhold i retning fra teori til praksis: Først har vi formulert en teori om noe som gjelder allment – så handler vi i konkrete situasjoner ut fra denne teoretiske viten*» (Thomassen, 2006, s.35). Det er ifølge Thomassen et gjensidig forhold, hvor den ene avhenger av den andre. Når en sosialarbeider utøver praktisk arbeid, skjer dette med et teoretisk utgangspunkt ifølge Thomassen. Forholdet mellom teori og praksis har alltid vært en utfordring i sosialt arbeid, og det er ulike meninger om hvordan vi kan møte denne utfordringen (Kojan og Storhaug, 2015).

Den globale definisjonen på sosialt arbeid er som tidligere nevnt:

“Social work is a practice-based profession and an academic discipline that promotes social change and development, social cohesion, and the empowerment and liberation of people. Principles of social justice, human rights, collective responsibility and respect for diversities are central to social work. Underpinned by theories of social work, social sciences, humanities and indigenous knowledges, social work engages people and structures to address life challenges and enhance wellbeing. (IFSW, 2014).

I denne definisjonen kommer det tydelig frem at teori og praksis utgjør en helhet, hvor de opptrer i samspill med hverandre (Kojan og Storhaug, 2015). Kojan og Storhaug refererer til Fossetøl som støtter denne definisjonen (i Kojan og Storhaug, 2015). Hun hevder at teoretisk kunnskap er en sentral kilde til dømmekraft i praksis. Samtidig viser forskning at sosialarbeidere i liten grad utøver praksis med bakgrunn i teori. For noen har erfaringsbasert arbeid blitt et ideal (Kojan og Storhaug, 2015). Dette skal jeg gå mer inn på under 6.1.3. Så, hvilke faktorer er med på å påvirke spenningsfeltet mellom teori og praksis?

6.2.2 «Et bredt og generelt studie»

Det var flere av informantene mine som omtalte bacheloren sosialt arbeid som bred og generell. Det ble av flertallet ansett som et negativt aspekt ved studiet, men en av veilederne beskrev dette som både en fordel og en svakhet. Det ble på en måte *for* generelt, men på samme tid fikk de helt grunnleggende verdier gjennom studiet. Grunnleggende verdier veilederne får bruk for i utøvelsen av sosialt arbeid. Forskning har imidlertid vist at sosialarbeidere opplever en prosess hvor teoretisk kunnskap forsvinner som en del av sosialt arbeids kunnskapsgrunnlag i utøvelsen av faget. Det vil si at de opplever et gap mellom teori og praksis (Kojan og Storhaug, 2015). Jeg vil derfor se nærmere på om den grunnleggende kunnskapen sosialarbeidere får gjennom studiet er god nok.

Flere av veilederne hadde en oppfatning av at studiet ikke dekket nok. Som Fossetøl hevder, kan teorien oppleves som springende, spredt og uklar, som kan skape en forvirring for sosialarbeidere (i Kojan og Storhaug, 2015). I samtalen med informantene mine kom det frem at det var flere områder de savnet kunnskap om på studiet. Samtlige hadde vært i en situasjon/situasjoner hvor de hadde følt at de manglet kunnskap. Det var spesielt et område som gikk igjen hos veilederne, og det var erfaring. Dette skal jeg skrive mer om senere. Andre

områder de savnet kunnskap om var blant annet økonomi og gjeld. To av veilederne ga spesielt uttrykk for dette da de ikke hadde kunnskap om økonomisk veiledning og rådgivning. Jeg oppfattet dette som en stor utfordring for veilederne da økonomisk veiledning er en stor del av jobben deres. En av dem sa at det er organisasjonen selv, NAV, som må lære dem om dette. Den andre veilederen kom fra et annet kontor hvor ingen av de ansatte hadde særlig kunnskap om økonomi. Hun refererte til luksusfellen som kilden til kunnskap på dette området.

Sosialt arbeid er en profesjon, og ifølge Andrew Abbot (1988) skal profesjoner benytte seg av en abstrakt kunnskap på konkrete oppgaver. I likhet med Abbott, skriver Molander og Terum (2008) at profesjoner skal utføre tjenester basert på teoretisk kunnskap tilegnet gjennom en spesialisert utdanning. Når flere av veilederne i denne undersøkelsen jobber med økonomisk sosialhjelp, men ikke har kunnskap om økonomisk veiledning, kan det oppstå en strid mellom veiledningsarbeidet som forventes av bruker og den faktiske veiledningen som gis. Som tidligere nevnt beskriver Abbott (1988) profesjonelt arbeid som å benytte seg av ekspertkunnskap til å løse problemer. Veilederne skal løse brukeres problemer, men møter på utfordringer da de ikke har kunnskap og kompetanse om visse områder. Hvordan skal sosialarbeidere gi god økonomisk veiledning når de ikke har kunnskap om økonomisk veiledning? Enveisforholdet Thomassen beskriver er ikke til stede i denne situasjonen. Han argumenterer for at man beveger seg fra teori til praksis, mens i denne situasjonen lærer veilederne i praksis. De hadde ingen teori å ta utgangspunkt i. I denne situasjonen stiller erfaringsbasert kunnskap sterkt, da veilederne kun baserer seg på kunnskapen de fått på arbeidsplassen eller gjennom TV-programmet luksusfellen.

Ut ifra Abbott sitt syn på profesjoner, bruker ikke veilederne i denne oppgaven abstrakt kunnskap om økonomisk veiledning, som for enkelte i denne undersøkelsen er store deler av jobben. Man kan derfor lure på om den økonomiske veiledningen som gis, er god nok? Videre kan vi spørre oss om det er nødvendig med en sosialfaglig utdanning for å jobbe med økonomisk veiledning i NAV, da de uansett ikke får kunnskap om dette.

Når det gjelder spørsmålet om det eksisterer en avstand mellom teori og praksis, så kom det frem ulike meninger og oppfatninger blant informantene. Som presentert ovenfor, følte noen veiledere seg helt klar for arbeidslivet etter studiet, på tross av at de hadde savnet kunnskap. Dette ble blant annet argumentert med at å gå fra å være student, hvor man er vant til å lære

nye ting hele tiden, var det naturlig å skulle lære nye ting og å ha en bratt læringskurve på arbeidsplassen. Andre beskrev dette som en spennende overgang de var klare og forberedt på. Dette motsier resultatene til Damsgaard og Eide (2012) som fant at nyutdannede opplever et stort gap mellom kunnskapsgrunnlaget fra studiet og yrkets faktiske kunnskapskrav. Damsgaard og Eide (2012) beskriver et velferdssamfunn uten grenser. Et samfunn preget av uklare definisjoner og mål og en økende avstand mellom arbeidsoppgaver som skal utføres og de ressursene som er tilgjengelige.

Det var imidlertid et par veiledere som støtter Damsgaard og Eides funn. En av mine informanter omtalte avstanden mellom teori og praksis og overgangen fra å være student til å være i arbeid som et praksissjokk. En annen veileder anså denne avstanden som unngåelig, men ikke som et negativt aspekt:

«Jeg tror den avstanden er helt unngåelig. Jeg tror ingen utdanning kan gi deg den erfaringen du trenger for å bli rusta nok. Du vil aldri bli rusta nok. (...) Så ja, jeg følte på en avstand. Men det er bare sånn. Jeg følte ikke at det var unormalt eller negativt, jeg var bare helt ny».

Det Damsgaard og Eide (2012) beskriver som en av de store utfordringene for nyutdannede profesjoner blir i denne undersøkelsen av flertallet oppfattet som naturlig eller helt fraværende. Spørsmålet om nyutdannede opplever en avstand mellom teori og praksis vil dog avhenge av hvem man spør, og hvilket arbeid den enkelte gjør. Det kan også være en avgjørende faktor for hvordan profesjonsutøveren foretrekker å arbeide. En av veilederne i denne undersøkelsen ga uttrykk for at hun setter pris på de rammene og begrensningene som er gitt. Hun beskriver det som ansvarsfraskrivelse, og argumenterer dette med at hun kan ha fullt fokus på sine arbeidsoppgaver.

På tross av at sosialt arbeid er en profesjonsutdanning, er det likevel urealistisk å belage seg på at utdanningen skal gi nyutdannede den kunnskapen og kompetansen de trenger i yrkeslivet (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018). Endringer i arbeidslivet skjer kontinuerlig, og fortere enn hva utdanningsinstitusjoner klarer å holde følge med. Kompleksiteten nyutdannede møter på i yrkeslivet består derfor av sammensatte kunnskaps- og kompetansekrav som ikke alltid møter nyutdannedes faktiske kunnskapsgrunnlag (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018).

Når det er sagt, opplevde flertallet av informantene at utdanningen var nødvendig og kom til nytte i NAV, på tross av at de anså bacheloren som bred og generell. Dette ble begrunnet med at utdanningen dekket mye av det grunnleggende i sosialt arbeid som blant annet skjønn, evnen til å kunne kritisk reflektere og å bli bevisst over egne verdier. De følte seg verdsatt som sosialarbeider i NAV. Det var spesielt en av informantene som ga uttrykk for at hun var glad for å ha tatt den utdanningen:

«Jeg husker når jeg begynte her så tenkte jeg «takk gud for at jeg har utdanning og ikke kommer helt fersk»».

Veilederne pekte på ulike aspekter ved utdanningen de føler de får mest nytte av, som er presentert i starten av dette kapittelet.

6.2.3 «Jeg følte jeg kom helt blank når jeg begynte i NAV»

Donald Schön kritiserer synspunktet Thomassen har på forholdet mellom teori og praksis. Han er uenig i teorien om at det er et enveis forhold fra teori til praksis og argumenterer for at den riktige måten å lære noe på, er gjennom å gjøre det (i Kojan og Storhaug, 2015). Det er dette han kaller for «learning by doing». Det kom tydelig frem i min undersøkelse at flertallet av informantene savnet mer erfaring, som støtter opp under Schön sin teori om at man lærer gjennom å gjøre. En av veilederne illustrerte dette ved å si:

«Jeg følte jeg kom helt blank når jeg begynte i NAV. Jeg følte ikke jeg hadde noe med i bagasjen. (...) I bunn og grunn så handler det om erfaring».

Tidligere forskning viser at nyutdannede har gitt uttrykk for at de opplever en form for praksissjokk i møtet med arbeidslivet, eller et gap mellom teori og praksis. Dette kan på en måte bekrefte at kunnskap ikke kan overføres fra en kontekst til en annen, men at det må læres gjennom å gjøre (Smeby, 2008).

Dette kan stå i strid med hvordan Grimen (2008) definerer en profesjon: Profesjoner skal forvalte vitenskapelig kunnskap. De er spesielt forbundet med å være sertifisert til å utøve bestemte typer kunnskap. For å kunne praktisere som en lege for eksempel, må man ha den utdanningen som kreves. Det samme gjelder andre profesjoner. Når flere av mine informanter

oppga at de savnet kunnskap, kan man stille spørsmål om de får den utdanningen som kreves, eller om utdanningsløpet skulle vært lagt opp på en annen måte, med mer praksis for studentene.

Som nevnt ovenfor, opplevde flere av veilederne at de manglet kunnskap om økonomisk veiledning og gjeldsrådgivning. Den kunnskapen de har om dette, har de fått gjennom erfaring fra arbeidsplassen, og gjennom TV-programmet luksusfellen. Erfaring stiller derfor sterkt som det ideelle kunnskapsgrunnlaget da veilederne savnet mer erfaring i tillegg til at praksisperioden ble pekt på som et svært nyttig aspekt ved studiet.

Profesjonell utvikling inngår som en del av forholdet mellom teori og praksis. I følge Dreyfus-brødrene starter utviklingen ved inngangen av en utdanning. Det samme fant Terum og Heggen (2015) i sin studie. Dreyfus-brødrene legger vekt på erfaring for profesjonell utvikling. For eksempel: I fase 5, eksperten, forventes det at den profesjonelle har omfattende erfaring som gjør at man umiddelbart ser hva som skal gjøres. Man skal tenke og reflekterer i et tempo som fører til umiddelbar handling (Herberg og Jóhannesdóttir, 2018). Igjen her ser vi viktigheten av erfaring, og hvor stor rolle det spiller for profesjonell utvikling. Dette er også med på å bekrefte Schön sin oppfatning av at man lærer ved å gjøre. Profesjonell utvikling er en forutsetning for å bli en god profesjonsutøver. Det handler like mye om å bli kjent med seg selv gjennom utførelsen av yrket, som å ta en bachelorutdanning (Nordstoga, 2016). Selvførståelse, hvor man kan se seg selv som profesjonell utøver, vil også avhenge av at man har en profesjonell utvikling. Fossetøl (2019) beskriver selvførståelse som å vite hvor man står i grunnleggende moralske spørsmål.

Schön sitt synspunkt, parallelt med informantenes syn, bryter med den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonens definisjon på sosialt arbeid. Som allerede forklart kommer det frem i definisjonen at teori og praksis skal utgjøre en helhet. Den ene skal ikke opptre uten den andre. I denne undersøkelsen kan det tyde på at praksis utgjør en større og viktigere del enn teori. Vi kan derfor stille oss spørsmålet om teori og praksis *faktisk* utgjør en helhet, eller om praksis er det nye og den ideelle formen for kunnskapsgrunnlag.

6.2.4 Er det rom for å jobbe profesjonelt i NAV?

I sin avhandling fant Bjørg Fossetøl at flere sosionomer i NAV stiller seg direkte kritisk til byråkratiske oppgaver, og uttrykker skepsis (Fossetøl, 2012). De sier blant annet at det blir

mye kontorarbeid med vedtaksskriving kombinert med dårlig tid og få ressurser (Fossestøl, 2012, s.189). I likhet med Fossestøl (2012) fant Fossestøl, Breit og Borg (2016) at flere sosialarbeidere ansatt i NAV opplever sosialt arbeid som truet. Dette er grunnet et økende byråkrati, telling og tungvinte løsninger som stjeler tid og oppmerksomhet fra det overordnede målet: å få flere i arbeid. To år senere konkluderte Øvrelid (2018) med at sosialarbeideres profesjonsidentitet ikke oppleves som truende, men at det er en forutsetning å være tilpasningsdyktig i NAV for en profesjonell utvikling. Dersom sosialt arbeid er truet i NAV, vil det da være mulig for sosialarbeidere å jobbe profesjonelt?

For å se nærmere på om sosialt arbeid er truet i NAV vil perspektivet en har spille en vesentlig rolle. Som forklart tidligere beskriver Øvrelid (2018) to ulike teoretiske diskurser om profesjonsidentitet: en sosiologisk tilnærming og en kontekstuell tilnærming. En sosiologisk tilnærming bygger ifølge Øvrelid (2018) på at profesjoner formes av utdanning og ideologisk tankesett, heller enn organisatoriske styremåter. En kontekstuell tilnærming bygger på at profesjonell kompetanse utvikles i den konteksten hvor kompetansen skal utøves. Ifølge Øvrelid (2018) krever dette at en underkaster seg organisasjonens regler og standarder.

Sett fra et rent sosiologisk perspektiv kan det se ut til at faget sosialt arbeid er truet i NAV. Da flertallet av informantene i denne undersøkelsen savnet mer erfaring, kan det se ut som at profesjonsidentiteten formes gjennom kontekst og organisatoriske tankemåter, i tillegg til utdanning og ideologisk tankesett (Øvrelid, 2018). På den andre siden opplevde flertallet også at utdanningen var nødvendig og at den kommer til nytte i NAV. Slik jeg oppfattet det, ville de ikke vært foruten det kunnskapsgrunnlaget de tilegnet seg gjennom studiet, på tross av at flertallet savnet mer praksis/erfaring som del av utdanningen. Sett fra et rent kontekstuell perspektiv, kan det også se ut til at sosialt arbeid er truet i NAV. Det kan altså se ut som at en sosialarbeiders profesjonsidentitet i NAV er bygget på en blanding av en sosiologisk og en kontekstuell tilnærming. Det ser ut til at utdanning og ideologiske tankesett er minst like viktig som erfaring og organisatoriske styremåter.

Den internasjonale definisjonen på sosialt arbeid (som presentert tidligere) kommer spesielt til syne her. Definisjonen viser koblingen mellom teori og praksis i sosialt arbeid; Et praksis-basert (practice-based) fag samtidig som en akademisk disiplin (academic discipline) (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015). I denne delen av oppgaven kommer det frem at

profesjonsidentitet kan ikke alene formes av utdanning og ideologi. Kontekstuell kompetanse spiller også en stor rolle i utformingen av profesjonsidentitet.

Ut ifra det vi har gått gjennom til nå, kan vi stille oss spørsmålet om sosialarbeidere i NAV trenger en utdanning eller om det er NAV-opplæringen som dominerer. Forsvinner teoretisk kunnskap i utøvelsen av sosialt arbeid? Samtlige i denne undersøkelsen har utdanning i sosialt arbeid. De savnet erfaring, og så på det som en stor kunnskapskilde. Det var spesielt en av veilederne som ga uttrykk for at hun følte seg «helt blank» når hun startet i NAV. Selv om hun ga sterkt uttrykk for dette var det på den andre siden flere som kunne fortelle at de følte utdanningen kom til nytte. Det ser derfor ut som at sosialarbeidere som jobber i NAV får bruk for utdanningen sin.

Hvordan opplever sosialarbeiderne å stå i spenningsfeltet mellom teori og praksis?

Spenningsfeltet er til stede, og det er en viss avstand mellom de to substansene.

Sosialarbeiderne savner erfaring og kunnskap om økonomi. Likevel føler de at teorien de har ervervet seg gjennom utdanningen, har en verdi. Disse funnene bryter med Øvrelid (2018) sine funn, som fant at det var få sosialarbeidere som ga uttrykk for at de fikk direkte bruk for kompetansen sin. I denne undersøkelsen kommer det som allerede nevnt frem at utdanningen ble opplevd som nødvendig, og informantene føler seg verdsatt som sosialarbeider i NAV.

6.3 Effektivitet vs. brukeres behov

I dette underkapittelet skal jeg se nærmere på det andre forskningsspørsmålet i oppgaven:

«Hvordan avveier sosialarbeidere i NAV hensynet til effektivitet versus brukernes behov?».

Jeg skal gå dypere inn på kravet om effektivitet i NAV, sosialt arbeid som profesjon i NAV, NAV som organisasjon og til slutt skal jeg undersøke påstanden om at «støvet har lagt seg» etter NAV-reformen.

To av hovedmålene med NAV-reformen var at det skulle bli enklere for brukere, samt tilpasset brukeres behov, og det skulle være en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I st.prp. nr.46 (2004-2005) kommer det klart frem at offentlig sektor er der for brukere, og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukeres behov. Bruker skal spesielt ha mulighet til medvirkning og innflytelse på egen sak. Brukermedvirkning skal altså stå sentralt. I tillegg til dette ble det satt høye krav til at produksjon og forvaltning av

tjenester skulle skje på mest mulig effektiv måte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2004-2005).

Skjefstad (2013) er en av flere forskere som oppgir at sosialarbeidere i NAV gjør mer byråkratiske oppgaver med fokus på resultater og mål, i stedet for å ha fokus på brukere. Ifølge Skjefstad er dette problematisk da byråkratiske oppgaver erstatter sosialfaglige oppgaver, som går utover de brukerne som trenger tett individuell oppfølging. Fra dette perspektivet kan det se ut som de to hovedmålene til NAV-reformen står i kontrast med hverandre. Med brukermedvirkning i sentrum, for å tilpasse brukeres behov, er det ikke alltid sosialarbeidere i NAV kan jobbe så effektivt som kravene tilsier. Sett fra et annet perspektiv, med krav om effektivitet i sentrum, kan brukermedvirkning bli nedprioritert. Om det i dag stilles et krav om effektivitet til sosialarbeidere i NAV, skal jeg se nærmere på i neste avsnitt.

6.3.1 Hvordan opplever veilederne at det stilles krav om effektivitet i NAV?

Innledningsvis i kapittelet presenterte jeg en tabell med oversikt over hvor mange brukere den enkelte veileder har. Blant mine seks informanter var det stor variasjon i hvor mange brukere veilederne har. Den med minst brukere har 25 aktive brukere, og den med mest har 130 aktive brukere. Det skal dog nevnes at veilederen med 25 brukere også er fagleder, og skal derfor i utgangspunktet kun bruke 50% av arbeidstiden på brukere. Dette ble jeg informert om at hun ikke gjorde. Hun måtte bruke mer tid på brukerne for å kunne gi dem den oppfølgingen de skulle ha og hadde behov for.

De fleste veilederne anså antall brukere som høyt. Som presentert ovenfor er et av hovedmålene med NAV-reformen å tilpasse brukeres behov. Fem av seks veiledere opplevde at brukerne trenger tett individuell oppfølging. To av seks veiledere jobber med kvalifiseringsprogrammet som tar sikte på å få folk over fra sosialhjelp til aktivitet og/eller arbeid. Det som er spesielt med kvalifiseringsprogrammet er at brukere har krav på tett og helhetlig individuell oppfølging. Veilederen med over 100 aktive brukere som jobber med kvalifiseringsprogrammet la ikke skjul på at over 100 brukere er for mye:

«Helt ærlig, 102 brukere er mye. Det måtte vært mindre for å kunne gi dem bedre og tettere oppfølging. Men det er sånn systemet er».

Det kan altså tenkes at å jobbe effektivt blir en nødvendighet for å kunne gi alle brukerne helhetlig individuell oppfølging. Det kan også se ut som at denne veilederen ikke får gitt den nødvendige veiledningen ut fra kvalifiseringsprogrammets målsetning, da hver og en bruker har krav på tett individuell oppfølging. Fokus på effektivitet står sentralt i New Public Management-reformene, inkludert i NAV-reformen. Men, kravet om effektivitet kan stå i konflikt med kravene om å gi brukere tett individuell oppfølging. Å ha tilstrekkelig med tid og rammer er avgjørende i arbeidet med brukere. En av veilederne ga spesielt uttrykk for dette:

«Det er litt viktig, når du jobber med den gruppen. Å ha kapasitet og tid til dem, fordi det handler litt om å forstå brukernes situasjon».

I dette utsagnet kommer veilederens verdier til syne. «Å ha tid og kapasitet til dem» forteller oss noe om hva som er viktig for hun som veileder, og hvordan hun vil jobbe som sosialarbeider. Videre forteller dette oss noe om veilederens profesjonsidentitet. Hun ser viktigheten av å forstå brukernes situasjon, og vektlegger verdien av tiden hun har sammen med brukere.

Blant informantene i denne undersøkelsen opplevde bare et par at de har tid og rammer til å gi brukere nødvendig veiledning. En av dem sa derimot at hun har tid og rammer til å gjøre det nødvendige, men kun det nødvendige. Hun hadde ikke ressurser til å «dra stykket litt lenger», som brukerne gjerne trenger. Flere veiledere la også vekt på ytre påvirkninger når det gjaldt spørsmålet om tid. For eksempel syke kollegaer eller korona-viruset. Situasjonen kan fort endre seg, og selv om de per nå opplevde å ha tid og rammer til å gi nødvendig oppfølging, var det ingen garanti for at de kunne gi meg det samme svaret en uke senere. I tillegg ble viktigheten av å sette muligheter og begrensninger for en selv nevnt. Å være effektiv på en oppgave, vil gi mer tid til en annen oppgave. New Public Management-reformene, som NAV-reformen inngår under, hadde spesielt fokus på effektivitet og kvalitet. Kvaliteten skulle særlig være rettet mot brukere av tjenester. Det stilles derfor krav til at fagpersoner gjør sitt beste for brukere, på tross av stramme økonomiske rammer (Evetts, 2009; Stamsø, 2009). Å ha tid og rammer til den enkelte bruker er derfor en viktig del av jobben som veileder. New Public Management har blitt kritisert for en rekke forhold. Blant annet blir spesielt kravet om resultatmåling sett på som et problem, da måling og konkurranse står i motsetning til sosialarbeideres tradisjonelle arbeidsmåter (Stamsø, 2009; Røysum, 2010). I tillegg til at alt

skulle bli målt, skulle det samtidig bli mer effektivt å produsere tjenester (Stamsø, 2009). Som allerede nevnt kan altså kravet om effektivitet stå i kontrast til kravet om å levere kvalitetssikre tjenester til brukere.

Lipsky (1980) bruker begrepet bakkebyråkrater når han omtaler profesjoner i velferdsstaten. Bakkebyråkrater har som oppgave å være døråpner og portvakter for offentlige tjenester. Sosialarbeidere som bakkebyråkrater bestemmer hvem som får tilgang på hva, og hvem som avvises (Terum, 2003). Lipsky (1980) beskriver typiske trekk ved en bakkebyråkrats arbeidshverdag: Utilstrekkelig med ressurser i forhold til arbeidsoppgavene, kravene til tjenester har en tendens til å øke for å kunne møte etterspørselen og organisasjonens forventninger til bakkebyråkraterne har en tendens til å være for ambisiøse, vage eller motstridende (Lipsky, 1980, s. 27). Måten Lipsky beskriver disse motstridende trekkene, kan til en viss grad gjenspeiles i mine funn. Som en av informantene beskrev det, er 102 brukere for mange brukere. Det er altså utilstrekkelig med ressurser, for eksempel i form av tid, i forhold til arbeidsoppgavene. Som Lipsky (1980) skriver, må bakkebyråkrater være effektive i beslutningene som tas, mens det på samme tid kan mangle utfyllende informasjon en trenger for å gi et kvalitetsmessig tjenestetilbud. Dette kan ifølge Lipsky medføre en usikkerhet i yrkesutøvelsen på grunn av kompleksiteten av mennesker som tjenestemottakere og hvor ofte og hvor raskt beslutningene må tas. Flertallet av informantene i denne undersøkelsen hadde den samme oppfatningen om at de må være effektive og opprettholde et høyt tempo i arbeidsdagen. Men det ble imidlertid ikke sett på som noe negativt. Jeg fikk inntrykk av at å være effektiv var gunstig for dem selv, da de fikk mer tid til andre ting. En av veilederne illustrerte dette ved å si:

«(...) Jeg synes at NAV som effektiviseres kan være en bra ting. (...) Jeg jobber veldig effektivt, og jeg tror det er bra hvis jeg jobber effektivt med andre ting, for eksempel administrering, så kan jeg få mer tid til brukere. Så jeg opplever det som noe positivt».

Selv om flertallet opplevde at det var nødvendig å jobbe effektivt, var det imidlertid to veiledere som ikke kjente noe på effektivitetspress i det hele tatt. De begrunnet dette med at de har tilstrekkelig tid til å utføre arbeidsoppgavene sine. Det var på den andre siden en veileder som kjente på presset om effektivitet og kostnads-effektivitet, som forklarte at det i bunn og grunn går utover brukere.

Det kan se ut som at bildet om effektivitetspress skissert av tidligere forskning, har endret seg. Blant annet skriver Røysum (2010) at sosialarbeidere opplever at de hele tiden må levere gode tall og resultater, samtidig som de må produsere tjenester mer effektivt. Dette bryter med sosialt arbeids tradisjonelle arbeidsmåter. Røysum har videre uttalt at dette påvirker forholdet med brukere, og at det ikke er rom for å jobbe sosialfaglig. Damsgaard og Eide (2012) er også blant dem som har uttalt seg om dette. De beskriver problemer for nyutdannede yrkesutøvere i velferdsstaten, hvor de blant annet må vike for kravet om effektivitet. Mine funn bryter til en viss grad med denne forskningen. Jeg finner, i likhet med tidligere forskning, at sosialarbeidere i NAV opplever at de må være effektive. Men basert på mine funn blir det å arbeide effektivt sett på som noe positivt, og noe som vil tjene den enkelte sosialarbeider. Det kommer ikke frem blant mine informanter at å være effektiv i arbeidshverdagen bryter med sosialt arbeids tradisjonelle arbeidsmåter, som Røysum forklarer det.

Det kan altså se ut som at kravet om effektivitet i NAV har avtatt. Veilederne anser antall brukere som høyt, og de opplever bare til en viss grad at de har den tiden og de rammene de trenger for å utføre arbeidet sitt. Likevel var de nesten samstemt i at de treffer brukernes behov. Jeg tror dette kan ha en sammenheng med at informantene i denne undersøkelsen er nyutdannet. Det kan tenkes at da de begynte i NAV, var effektivitet en integrert del av arbeidshverdagen, og noe som ble en naturlig del av arbeidet for de nyutdannede sosialarbeiderne. NAV-reformens andre hovedmål er: Enklere for brukere, og tilpasset brukernes behov. Regjeringen var opptatt av å sette brukernes behov i sentrum, hvor brukermedvirkning står sentralt (Arbeids- og sosialdepartement, 2004-2005). Om veilederne i denne undersøkelsen har rom for innflytelse og brukermedvirkning er en annen diskusjon som ikke vil bli tatt opp her.

6.3.2 Sosialt arbeid som profesjon i NAV

I denne oppgaven skal jeg undersøke hvorvidt profesjonsidentiteten til sosialarbeidere blir utfordret i NAV. Som tidligere nevnt finnes det utallige definisjoner på hva en profesjon er. Andrew Abbott (1988) definerer en profesjon som en spesiell gruppe av individer som benytter seg av en abstrakt kunnskap på konkrete oppgaver. Matlary (2008) skriver at profesjoner har en ramme som definerer hvem man er som yrkesutøver, som definerer profesjonsidentiteten til den enkelte. Som nevnt beskriver Øvrelid (2018) to ulike diskurser når det gjelder profesjonsidentitet. Han skiller mellom en sosiologisk tilnærming, og en kontekstuell tilnærming. Førstnevnte tar utgangspunkt i at profesjoner dannes av

utdanningssystem og ideologiske tankesett, i motsetning til en kontekstuell tilnærming som tar sikte på at utviklingen av profesjonell kompetanse skjer i den konteksten hvor kompetansen skal utøves i praksis. For å finne ut av hvordan sosialarbeiderne opplever profesjonsidentiteten sin, måtte jeg finne ut hvordan de opplever seg selv som sosialarbeider i NAV.

Som tidligere nevnt kan profesjonelt arbeid, inkludert sosialt arbeid deles inn i tre faser: diagnose, slutninger og behandling (Abbott, 1980). Ifølge Abbott er det i mellomfasen, det han kaller slutninger, som er kjernen i sosialt arbeid. Her skal det oppstå en relasjon mellom den profesjonelle og bruker. For å få et innblikk i hvordan veilederne opplevde seg selv som sosialarbeider, ville jeg finne ut om de følte de strakk til som sosialarbeider. Informantene opplevde spørsmålet som stort og vanskelig å svare på. De fleste var dog i overensstemmelse om at de strakk til som sosialarbeider. Det var imidlertid en av veilederne som kom med et interessant utsagn. Hun jobber med økonomisk sosialhjelp, og så ikke på seg selv som en sosialarbeider:

«Jeg så for meg som sosialarbeider at du hadde mye en til en, at du fikk god relasjon med brukere, du hjalp de på vei, og ja ... Jeg føler kanskje ikke at jeg alltid gjør det. Jeg sitter mye på kontoret og skriver vedtak, og ser ikke alltid personen bak vedtakene. Så det er litt vanskelig i NAV. ... Og da føler jeg meg ikke helt sånn sosionom, jeg føler meg som en som jobber på et kontor».

Selv om veilederen hadde denne oppfatningen, opplevde hun likevel at hun strakk til som sosialarbeider. Hun begrunner dette med at hun får utøve mye skjønn i arbeidet sitt, og at en må forstå helheten i ulike situasjoner. Friheten til å utøve skjønn, og friheten profesjonelle har i ulike vurderinger og beslutninger er det Terum (2003) betegner som positivt skjønn. Det var flere av veilederne som anså at de har friheten til å utøve skjønn. Det var spesielt en som ga uttrykk for dette da hun sa at ved muligheten til å utøve faglig skjønn får de rom til å tenke og handle som en sosialarbeider. I tillegg var det en annen veileder som fortalte meg om en bruker som var rusmisbruker. Hun utøvde faglig skjønn da hun besluttet at NAV kunne betale bo-utgiftene til brukerens mor, slik at han kunne dra frivillig på institusjon for rusbehandling. En mer detaljert forklaring av eksempelet er gitt under 6.1.3 «Det handler om å få erfaring».

I motsetning til positivt skjønn, baseres negativt skjønn på de rammebetingelsene som definerer handlingsrommet til profesjoner (Terum, 2003). Det var spesielt en veileder som ga uttrykk for at hun opplever å bli begrenset av rammebetingelser og regler. Hun beskrev NAV som boksete og «*styrt av en jernhånd av et regelverk*». Videre forklarte hun meg at hun stanger i regelverket relativt ofte.

Jeg har gjennom oppgaven påpekt hvor viktig verdier er i sosialt arbeid. Jeg var derfor interessert i å finne ut om NAV setter sosialarbeidernes verdier på prøve. Som definert innledningsvis, skal sosialarbeidere jobbe for at mennesker får en bedre livssituasjon (Berg, Ellingsen, Levin, Kleppe, 2015). Deres oppgave er å fremme andres beste. Men hvem bestemmer hva som er den andres beste? Når sosialarbeidere skal vurdere hva som fremmer velferd, kan det oppstå spenninger mellom brukerens, veilederens og organisasjonens ulike perspektiv og verdier (Eide og Oltedal, 2015). Ifølge Eide og Oltedal (2015) skal en arbeide ut fra kunnskap, og kunnskapen er verdibasert. Det kan oppstå situasjoner hvor verdigrunnlaget ikke er gjensidig mellom to parter, for eksempel mellom sosialarbeideren og NAV. Jeg ønsket å finne mer ut om dette, og spurte derfor informantene mine om de opplever at NAV som organisasjon setter verdier på prøve.

NAV sine verdier er: tydelig, til stede og løsningsdyktig (NAV, 2013). Når jeg spurte om verdier ble satt på prøve i NAV, siktet jeg til informantenes personlige verdigrunnlag som sosialarbeider. Eide og Oltedal (2015) skriver at verdier er grunnleggende i sosialt arbeid, og at verdiene legger rammer for tjenester. Sosialarbeideres verdier vil prege møtene med brukere. De vil utfordres, men samtidig vekkes. Informantene var samstemte om at verdigrunnlaget som sosialarbeider ikke blir satt på prøve i NAV. Det var faktisk flere som anså sine personlige verdier som sosialarbeider i tråd med NAV sine verdier.

6.3.3 En spenning mellom profesjon og organisasjon

Som nevnt innledningsvis viser tidligere forskning at sosialarbeideres hverdag ser ut til å være preget av en spenning mellom profesjon og organisasjon hvor de opplever at mål- og resultatorientert styring har tatt over tradisjonelle arbeidsmåter i sosialt arbeid (Røysum, 2010; Alm Andreassen og Fossetøl, 2011; Øvrelid, 2018). Øvrelid (2018) skriver i sin artikkel at sosialarbeidere i NAV står i en kamp for egen identitet og til en viss grad som motstander av de kompetanseendringene NAV-reformen medførte. Jeg ønsker i denne delen

av oppgaven å undersøke i hvilken grad NAV som organisasjon utfordrer utøvelsen av sosialt arbeid.

Som tidligere forklart, deler Skjefstad (2013) sosialt arbeid inn i tre deler: bruker, sosialarbeider og kontekst. Konteksten til sosialt arbeid er blant annet politikk, organisasjon, lovverk og omgivelser. Da denne oppgaven fokuserer på sosialarbeidere i NAV, blir NAV som organisasjon en viktig del av konteksten. Organisasjonen legger en ramme for yrkesutøvelsen som setter begrensninger og gir muligheter for det sosialfaglige arbeidet (Kleppe, 2015b). Samtidig skal profesjonsutøvere utøve faglig skjønn som gjør at de organisatoriske rammebetingelsene ikke må forstås for absolutt (Berg, 2015).

Organisatoriske begrensninger kan for mange være utfordrende: Å jobbe innenfor et system av regler og retningslinjer som på en måte skal sikre god velferd for befolkningen, men som samtidig kan låse sosialt arbeid inn i bestemte rammer (Berg, 2015). Ytre rammer kan skape et dilemma mellom å være lojal mot arbeidsplassen og brukeren. En utfordring som er spesielt tydelig i NAV, er at profesjonsutøverne skal utøve styring og kontroll, samtidig som de skal vise solidaritet og medmenneskelighet (Berg, 2015). Spesielt i forholdet mellom hjelp og kontroll kan sosialarbeiderens maktposisjon komme til uttrykk, da kontrollfunksjonen kan oppleves som et hinder for hjelpearbeidet (Berg, 2015).

Da NAV som organisasjon setter begrensninger for yrkesutøvelsen kan det stilles spørsmål om det har oppstått et spenningsfelt mellom omsorg og regler. Som nevnt beskriver Djuve og Kavli dette spenningsfeltet som omsorgsbyråkraten og regelbyråkraten. Omsorgsbyråkraten har et fleksibelt og bredt syn på oppgaver. De får en personlig og langvarig relasjon til brukere. I motsetning er regelbyråkraten oppgaveorientert og har fokus på effektivitet. De holder en profesjonell avstand til brukere og har en tidsavgrenset relasjon. Ifølge Djuve og Kavli har regelstyring og standardisering tatt over, mens omsorgsbyråkratene trekker seg tilbake (Berg, 2015; Djuve og Kavli, 2006).

I hvilken grad opplever så sosialarbeidere i NAV at organisasjonen setter begrensninger for yrkesutøvelsen? I denne undersøkelsen kan det se ut som at informantene har funnet en fin balanse mellom muligheter og begrensninger. En av veilederne beskrev begrensningene som ansvarsfraskrivelse, og opplever begrensningene som noe positivt. Andre opplever ikke at

NAV setter begrensninger for yrkesutøvelsen, som tidligere forskning tilsier. Det som derimot blir ansett som negativt og utfordrende, er NAV som byråkrati:

«NAV er jo byråkratisk. Jeg tror at som sosialarbeider eller sosionom, så har du en sånn.. du lærer dette med at man alltid skal spille på ressursene til den enkelte, gi helhetlig oppfølging, å se hele mennesker ... Men så er NAV veldig boksete, og styrt av en jernhånd av et regelverk. Så du stanger i det regelverket relativt ofte».

Denne veilederen beskriver et regelverk av en jernhånd og sier «... du stanger i det regelverket relativt ofte». Veilederen gir uttrykk for at regelverket står i veien for jobben hun vil gjøre, og at regelverket setter begrensninger for yrkesutøvelsen. Spenningsfeltet mellom «det rette» og «det gode» kommer spesielt til syne her. Som Fossestøl (2012) forklarer det, skal man på den ene siden gjøre «det rette», og følge lovens ord. Men på den andre siden møter veiledere brukere ansikt til ansikt, som fordrer at man vil gjøre «det gode». I slike tilfeller handler det ikke om rettferdighet for de mange, men om «det gode» i forhold til enkeltmennesker (Fossestøl, 2012, s.11). Dette spenningsfeltet fremstår ofte som to motstridende etiske overveielser i sosialt arbeid (Fossestøl, 2012, s.11).

Veilederens beskrivelse av regelverket i NAV kan også ses i slektskap med Djuve og Kavlis regelbyråkrat, hvor veiledere er styrt av regler. I sosialt arbeid skal man imidlertid også utøve skjønnsvurderinger, og ikke bare følge regler- og målstyring (Berg, Ellingsen, Levin og Kleppe, 2015). Byråkrati og regelverk kan dermed sies å sette begrensninger for yrkesutøvelsen til sosialarbeidere i NAV. En av veilederne ser en utfordring ved disse begrensningene i form av muligheten til å kunne utøve skjønn. Hun gir uttrykk for dette da hun sier at de blir fratatt skjønn i utøvelsen av sosialt arbeid. Utøvelse av faglig skjønn er imidlertid svært sentralt i sosialt arbeid. Det som vil være riktig i en situasjon er ikke nødvendigvis det riktige i en annen situasjon (Fossestøl, 2013). Basert på utsagnet fra denne veilederen kan det tenkes at sosialarbeidere i NAV står i spenningen mellom å følge bestemte rammer og regler, samtidig som de skal ta avgjørelser basert på skjønn.

Det er vanskelig å si om veilederne i denne undersøkelsen kan beskrives som omsorgsbyråkrater eller regelbyråkrater. Det kan se ut som at de har landet på en plass midt mellom, som gjør det mulig å både ha en personlig relasjon til brukere, samtidig som de

oppretholder effektivitet og er oppgaveorientert. De er styrt av regler til en viss grad, men det er byråkratiet og ikke organisasjonen som setter begrensningene.

6.3.4 Har støvet etter NAV-reformen lagt seg?

Som presentert tidligere, har Fevang, Markussen og Røed (2014) presentert en effektevaluering knyttet til dannelsen av NAV-kontorer. Resultatene av evalueringen viser at de første årene etter reformen, var det færre som kom i arbeid, og flere på stønad. Reformen virket da mot sin hensikt. Forfatterne så disse resultatene i sammenheng med den omfattende omstillingsprosessen for de ansatte i NAV. De kunne imidlertid på lengre sikt, (mer enn to år etter reformen), se at reformen gikk seg til da overgangen til jobb var den samme som før reformen (Fevang, Markussen og Røed, 2014). I artikkelen ble det hevdet at «støvet legger seg etter en turbulent omstilling». På denne tiden var det dog for tidlig å si noe om reformens mål var nådd. Det skal ikke diskuteres her, men i stedet skal jeg se på påstanden om støvet har lagt seg for sosialarbeidere som jobber i NAV.

Som forklart innledningsvis er det flere studier som viser til utfordringer knyttet til sosialfaglig yrkesutøvelse som følge av NAV-reformen. Blant annet har Fossestøl, Breit og Borg (2014) i en undersøkelse funnet at flere ansatte opplevde stor arbeidsbelastning som følge av NAV-reformen. En særlig utfordring var knyttet til mangel på bemanning. En annen utfordring som kom til syne, var økt byråkrati som tok mye tid og fokus fra andre arbeidsoppgaver. Jeg har allerede diskutert hvorvidt sosialt arbeid er truet i NAV den dag i dag, og skal i denne delen av oppgaven se på om støvet har lagt seg etter den store reformen.

Informantene i denne undersøkelsen har aldri opplevd å være en del av omstillingsprosesser knyttet til NAV-reformen, da jeg har fokus på nyutdannede sosialarbeidere. Veilederen som har jobbet i NAV lengst, hadde vært ansatt i NAV i cirka fem år (på intervju tidspunkt). Jeg har gjennom hele oppgaven tatt opp flere utfordringer sosialarbeidere har møtt på veien som følge av NAV-reformen. Som vist ovenfor, har mangel på bemanning blitt opplevd som et stort problem. Det kommer ikke frem som en utfordring i denne undersøkelsen. Veilederne opplever derimot at de må jobbe effektivt, men effektivitet blir sett på som en del av jobben. Vi kan derfor se at kravet om effektivitet fortsatt står, men det blir ikke opplevd som et effektivitetspress, og det blir heller ikke sett på som noe negativt av informantene i denne undersøkelsen.

Skjefstad (2011) har kritisert NPM og NAV-reformen for å komme i konflikt med verdiene til sosialt arbeid. Blant annet kan målet om effektivitet være motsigende i forhold til kvalifiseringsprogrammet, hvor brukere har krav på tett og helhetlig individuell oppfølging. Utfordringene som kommer til syne i denne undersøkelsen er blant annet at sosialarbeiderne rekker å gjøre det nødvendige arbeidet, men ikke mer enn det nødvendige- som noen brukere gjerne skulle hatt. På tross av dette, kommer det frem at sosialarbeiderne likevel føler de klarer å møte brukeres behov.

En annen utfordring som kommer til syne, er knyttet til byråkrati. Som Fossestøl, Breit og Borg (2014) skriver, tar byråkratiske oppgaver tid og fokus fra andre arbeidsoppgaver. En av informantene i denne studien beskrev NAV som styrt av en jernhånd av et regelverk, som hun ofte stanger i. Disse utfordringene blir derimot ikke sett på som begrensninger for yrkesutøvelsen, men heller som en del av arbeidshverdagen.

Har støvet lagt seg? I denne undersøkelsen finner jeg at sosialarbeidere i NAV ikke møter på like mange utfordringer som tidligere forskning viser til, som for eksempel mangel på bemanning og effektivitetspress. Det kan tenkes at det som før ble opplevd som en utfordring, nå er integrert som en del av arbeidet. Jeg ville kanskje derimot fått helt andre svar dersom utvalget hadde bestått av veiledere som har vært ansatt i NAV siden før reformen. De har kanskje fortsatt en helt annen opplevelse av hvordan det er å jobbe i NAV, enn hva nyutdannede har. De nyutdannede i denne undersøkelsen ble kastet inn i et NAV hvor effektivitet og høyt arbeidstempo var en integrert del av arbeidsdagen. Dette viser at endringsarbeid tar tid for å gi og vise effekt, og at endringer er nødvendig for å møte fremtidens krav. Selv om det på den ene siden kan tenkes at effektivitet til en viss grad går på bekostning av brukere, vil det på den andre siden gi mer tid til flere brukere, med samme antall ansatte. Å kunne hjelpe flere er klart en fordel i et samfunn hvor stadig flere trenger hjelp, men innenfor de samme rammene som tidligere. I tillegg til dette kan det tenkes at som nyutdannet er en gjerne ekstra opptatt av å være profesjonell, og å gjøre en god jobb. Som nyutdannet kan det være vanskelig å se det hele og store bildet, som videre kan føre til at de nyutdannede underkommuniserer kompleksiteten i NAV. Det er derfor viktig å være bevisst på at oppgavens empiri har en nyutdannet sosialarbeiders perspektiv.

6.4 Konklusjon og avslutning

Ovenfor er empiriske funn, sammen med teori, tolket og analysert. Jeg vil i det følgende oppsummere hovedfunnene for forskningsspørsmålene, før jeg skal se nærmere på oppgavens problemstilling under 6.4.3 Sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV. Problemstillingen er som nevnt: «*Hvordan blir ny-utdannede sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?*».

6.4.1 Spenningsfeltet mellom utdanning og arbeidsform

Gjennom det første forskningsspørsmålet ville jeg se nærmere på spenningsfeltet mellom utdanning og arbeidsform, for å finne ut hvordan sosialarbeiderne i NAV opplever dette. Som tidligere nevnt, mener jeg det er relevant å se på arbeidsform og yrkesutøvelse for å få et innblikk i hvordan informantene opplever egen profesjonsidentitet.

I sosialt arbeid vil alltid spenningsfeltet mellom teori og praksis være til stede. Det er et mye omtalt spenningsfelt, med mange ulike meninger. For å se nærmere på hvordan sosialarbeidere i NAV opplever å stå i dette spenningsfeltet, så jeg på ulike faktorer som kan være med på å påvirke feltet. Først så jeg på selve bachelorutdanningen i sosialt arbeid. På den ene siden opplevde sosialarbeiderne at utdanningen ikke dekker nok, og de beskrev den som bred og generell. Det ble oppgitt flere emner som informantene savnet på studiet, og de savnet spesielt erfaring og mer praksis. En av informantene omtalte dette som et praksissjokk. Det kan derfor stilles et spørsmål om praksis utgjør en viktigere del av studiet enn hva den teoretiske kunnskapen gjør. Noe som også uthevet seg spesielt, var mangelen på kunnskap om økonomi og økonomisk veiledning. Da flere av informantene i denne undersøkelsen jobber med økonomisk sosialhjelp, tolket jeg mangelen på kunnskap om dette som en utfordring for sosialarbeiderne. Videre kan også dette tolkes som et praksissjokk, da de som nyutdannede ikke var forberedt på det som møtte dem i arbeidslivet. På den andre siden var flertallet av informantene glade for at de hadde bachelorgrad i sosialt arbeid da de startet i NAV, og følte at den både var nødvendig og kom til nytte.

Spenningsfeltet mellom teori og praksis er til stede i denne undersøkelsen. Sosialarbeidernes største utfordring i overgangen fra å være student til å være i arbeid i NAV var mangelen på erfaring, som derfor kan sies å spille den største rollen i dette spenningsfeltet. Gjennom samtalene med informantene kom det frem at det foreligger en avstand mellom

kunnskapsgrunnlaget og arbeidsformen i NAV, men avstanden er ikke vesentlig.

Hovedproblemet ligger ikke i kunnskapen de har tilegnet seg gjennom studiet, problemet ligger i mangel på praksis og erfaring. Men, som Herberg og Jóhannesdóttir (2018) har argumentert for, er det urealistisk at utdanningen i sosialt arbeid skal gi nyutdannede den kunnskapen og kompetansen de vil trenge i yrkeslivet.

Da spenningsfeltet og overgangen fra teori til arbeid ikke fremstår som like dramatisk som i tidligere forskning, er det rimelig å anta at sosialarbeideres profesjonsidentitet ikke blir utfordret av spenningsfeltet i like stor grad som før. Vi kan derfor anta at profesjonsidentiteten de opparbeider seg gjennom studiet vil utvikles videre i NAV, da informantene føler at kunnskapen og kompetansen fra studiet kom til nytte. Det finnes ulike forklaringer til denne endringen. Det kommer spesielt to forklaringer til uttrykk i denne oppgaven. Først og fremst ser vi, som en veileder forklarte, at nyutdannede kommer rett fra utdanning, som vil si at de er vant til å ha en bratt læringskurve. Dette kan ha betydning for hvordan de opplever spenningsfeltet, da de allerede er kjent med en hverdag hvor de stadig må lære nytt. For det andre kan det tenkes at som nyutdannet er man mer formelig, og har en åpen mentalitet og et åpent sinn – som også kan spille en rolle for hvordan de nyutdannede opplever spenningsfeltet og overgangen fra teori til arbeid.

6.4.2 Effektivitet vs. Brukeres behov

For å se nærmere på informantenes profesjonsidentitet, ville jeg gjennom det andre forskningsspørsmålet finne ut mer om hvorvidt kravet om effektivitet blir prioritert ovenfor brukeres behov. I sosialt arbeid står brukerne i sentrum, og sosialarbeidere skal fremme deres beste.

Jeg fant ut, i likhet med tidligere forskning, at sosialarbeidere i NAV opplever at de må være effektive i arbeidet de gjør. Men, tidligere forskning har vist at typiske trekk ved sosialt arbeid blir utfordret av arbeidsformen i NAV (Øvreli, 2018). Det fremstår i denne undersøkelsen som at nyutdannede sosialarbeidere i NAV har funnet en måte å balansere forholdet mellom kostnadseffektivitet og mål-styring, og god og profesjonell utøvelse av faget. Basert på mine funn blir det å arbeide effektivt sett på som noe positivt, og noe som vil tjene den enkelte sosialarbeider. Da disse funnene bryter med tidligere forskning, vil jeg hevde at vi ser en ny diskurs i sosialt arbeid. Vi ser at den negative assosiasjonen til sosialt arbeid og

sosialarbeidere i NAV, endres. Kan dette være et utslag av individualiseringen i sosialt arbeid?

Informantene i denne undersøkelsen opplevde bare til en viss grad at de har tilstrekkelig med tid og rammer for å utføre arbeidet sitt. Likevel var de nesten samstemt i at de treffer brukernes behov. Tidligere forskning har vist at sosialarbeideres oppgaver må vike for kravet om effektivitet (Damsgaard og Eide, 2012). Denne slutningen stiller dårlig i denne oppgaven, da sosialarbeidere den dag i dag ikke opplever at oppgaver må vike for kravet om effektivitet.

NAV som organisasjon legger en ramme for yrkesutøvelsen som setter begrensninger og gir muligheter for det sosialfaglige arbeidet (Kleppe, 2015b). Mine funn viser at informantene har funnet en fin balanse mellom muligheter og begrensninger. Noen opplevde ikke at NAV setter begrensninger for yrkesutøvelsen, mens det var en veileder som anså det som ansvarsfraskrivelse og opplevde det som noe positivt.

Byråkrati blir imidlertid sett på som en utfordring i yrkesutøvelsen til sosialarbeiderne. Byråkratiske regler og rammeverk setter begrensninger for yrkesutøvelsen, noe som blant annet fratrar sosialarbeidernes frihet til å utøve skjønn. Jeg konkluderer dermed med at vi har ikke gått fra en omsorgsbyråkrat til en regelbyråkrat, slik som Djuve og Kavli (Berg, 2015) påstår, men at sosialarbeidere i NAV har landet en plass i midten. Det vil si at de både kan ha en personlig relasjon til brukere, samtidig som de følger regler og rammer, og opprettholder effektivitet. Med andre ord er de en form for balansekunstnere. Som Skjefstad (2013) skriver, er sosialt arbeid tross alt et dynamisk fag som endres i takt med samfunnet. Det er derfor mye mulig at vi er på vei mot en dominerende regelbyråkrat, men vi er der ikke enda.

6.4.3 Sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV

Hensikten med denne masteroppgaven har vært å undersøke sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV. Da denne oppgaven har en fenomenologisk tilnærming, har jeg vært opptatt av å gi presise beskrivelser av intervjuene. Fokuset i oppgaven er rettet mot verden slik den oppleves av informantene, og derfor har det vært viktig for meg å fremstille funnene fra informantenes perspektiv (Kvale og Brinkmann, 2009). Som nevnt er det viktig å være bevisst på at oppgavens empiri kommer fra nyutdannedes perspektiv.

Som vi har sett i gjennomgangen over, er det flere faktorer som spiller en rolle når det gjelder profesjonsidentiteten til nyutdannede sosialarbeidere i NAV. Jeg skal i det følgende ta en kort oppsummering av de ulike faktorene og hvordan de kan påvirke profesjonsidentiteten til sosialarbeidere.

Gjennom det første forskningsspørsmålet fant jeg ut at spenningsfeltet mellom teori og praksis er til stede, men det oppleves ikke som dramatisk. Likevel foreligger det fremdeles en avstand mellom teori og praksis. Først og fremst fordi sosialarbeiderne i denne undersøkelsen la stor vekt på at de savnet mer erfaring/praksis fra studiet. Donald Schön (i Kojan og Storhaug, 2015) sin teori om «learning by doing» stiller derfor sterkt i denne undersøkelsen. Da dette var svært dominerende, kunne det se ut til at erfaring og praksis spilte en større rolle enn utdanning og teoretisk kunnskap for sosialarbeiderne. I tillegg til erfaring, opplevde informantene mangel på kunnskap om økonomi og økonomisk veiledning fra studiet. Dette ble opplevd som utfordrende da økonomisk veiledning var en stor del av arbeidet til flere av informantene. Den foreliggende avstanden mellom teori og praksis så likevel ikke ut til å spille en rolle for sosialarbeidernes profesjonsidentitet. Følelsen av mangel på erfaring vil antakeligvis alltid være til stede hos en nyutdannet. Som en av informantene mine sa: «(...) *Jeg tror ingen utdanning kan gi deg den erfaringen du trenger for å bli rusta nok. Du vil aldri bli rusta nok*».

For å se nærmere på sosialarbeidernes profesjonsidentitet, ville jeg finne ut om de *faktisk* opplever å ha tid til brukerne sine, eller om de må vike for kravet om effektivitet. I likhet med tidligere forskning fant jeg at sosialarbeiderne må jobbe effektivt. Men i motsetning til tidligere forskning ble det i denne undersøkelsen ansett som noe positivt, da de fikk mer tid til brukere hvis de var effektive med andre arbeidsoppgaver. Informantene forklarte det som om det var en naturlig del av arbeidshverdagen.

Selv om sosialarbeiderne i denne undersøkelsen arbeider effektivt, fant jeg ut at de ønsket mer tid til hver enkelt bruker. En av veilederne sa for eksempel at hun bare har tid til å gjøre det nødvendige, og ikke det lille ekstra. De opplever bare til en viss grad og ha nødvendig med tid og rammer for å utføre arbeidet sitt. Likevel opplever informantene at de strekker til som sosialarbeider, og de kunne med trygghet si at de føler at de treffer brukeres behov. Informantene som jobber med kvalifiseringsprogrammet hadde dog en lettere holdning til

spørsmålet om hvorvidt de strekker til som sosialarbeider, i motsetning til informantene som jobber med økonomisk sosialhjelp.

Gjennom analyse-prosessen og gjennom tolkning av oppgavens empiri har jeg til tider opplevd jobben som sosialarbeider i NAV som krevende og utfordrende. Informantene har gitt uttrykk for *for* mange brukere og til dels dårlig tid, noe jeg oppfattet som stressende. Jeg har tolket enkelte av svarene fra intervjuene som at NAV ikke gir rom for profesjonell utøvelse. Men dette er bare informasjon jeg har fått gjennom enkelte svar. Helhetlig har jeg derimot fått et inntrykk av at alle informantene *er* fornøyde med arbeidet de gjør, og at de er takknemlige for å kunne jobbe i NAV. Jeg har fått inntrykk av at jobben de gjør i NAV gir mer enn det koster (Dalland, 2017). Overgangen fra teori til praksis er ikke perfekt, men er den noen gang det?

NAV har lenge vært i medias søkelys, og har som kjent hatt et dårlig rykte på seg. Gjennom denne oppgaven har jeg personlig fått et helt nytt syn på NAV, og på veilederne som jobber der. Gjennom samtaler med informantene mine har jeg fått en oppfattelse av at det er en fantastisk arbeidsplass, både faglig og sosialt. NAV blir i denne oppgaven fremstilt i et nytt lys, med funn som bryter med tidligere forskning.

Videre forskning

Gjennom denne forskningsprosessen har jeg kommet over flere områder som kunne vært interessant å undersøke nærmere. Først og fremst ville det vært interessant å gjøre en komparativ studie av nyutdannede sosialarbeidere og sosialarbeidere som har jobbet i NAV lenger, gjerne før NAV-reformen. Det hadde vært interessant å sammenligne hvordan de to ulike gruppene opplever egen profesjonsidentitet i NAV. Videre kunne det vært interessant å undersøke hvorvidt sosialarbeideres profesjonsidentitet blir utfordret i andre organisasjoner/institusjoner, for eksempel barnevernet. Det hadde vært interessant å se nærmere på forholdet mellom teori og praksis i en annen sammenheng, da utdanningen er den samme.

Referanseliste

- Abbott, A. (1988). *The system of professions – An Essay on the division of expert labour*. Chicago: The University of Chicago Press. (s. 35-58).
- Alm Andreassen, T. & Fossetøl, K. (2011). Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste?. I T. Alm Andreassen og K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille*. (s. 240-259). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Alm Andreassen, T. & Fossetøl, K. (2011). Innledning- Organisasjonsendring som velferdsreform. I T. Alm Andreassen og K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille*. (s. 13-27). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Alm Andreassen, T. & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor* (AFI-notat 2/09). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet 06.01.2021 fra: <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6100>
- Arbeids- og inkluderingsdepartement. (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. (Meld. St. 9 (2006-2007)). Hentet 10.09.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/?ch=1>
- Arbeids- og sosialdepartement. (2013). *Flere i arbeid*. (Meld. St. 46 (2012-2013)). Hentet 19.01.2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec3>
- Arbeids- og sosialdepartement. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. 33 (2015-2016)). Hentet 31.08.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/?ch=1>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (Prop. 46 (2004-2005)). Hentet 20.08.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?ch=1>
- Askeland, A. G. (2006). Kritisk reflekterende – mer enn å reflektere og kritisere. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 02(26). s. 123-135. Hentet 13.04.21 fra: https://www.idunn.no/nsa/2006/02/kritisk_reflekterende_mer_enn_a_reflektere_og_kritisere?
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 65-79). Oslo: Universitetsforlaget
- Berg, B., Ellingsen, T. I., Levin, I. & Kleppe, C. L. (2015). Hva er sosialt arbeid? I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4.utg). Oslo: Universitetsforlaget
- Clarke, V. & Braun, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), s.77-101. Hentet 17.03.21 fra:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1191/1478088706qp063oa>
- Clarke, V. & Braun, V. (2017). Thematic Analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), s. 297-298. Hentet fra 17.03.21:
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17439760.2016.1262613>
- Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode – En kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6.utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Damsgaard, L. H. & Eide, K. (2012). Utfordringer i velferdsstatens yrker – slik nyutdannede profesjonsutøvere ser det. *Fontene forskning*, 1(12), s. 69-81. Hentet 09.01.2021 fra:
<https://fonteneforskning.no/pdf-15.19493.0.3.66aa86cc6c>
- Djuve, A. B. & Kavli, H. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukermedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(4), s. 210-222.
- Djuve, B. A., Nielsen, A. R. & Strand, H. A. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. (FAFO rapport 2012:63). Hentet 13.01.2021 fra
<https://www.ks.no/contentassets/7e964f69ae104a108eb0460033b098a5/hvilken-innvirkning-har-det-kommunale-kvalifiseringsprogrammet-pa-sosialhjelpsutgiftene-sluttrapport.pdf>
- Eide, B. S. & Oltedal, S. (2015). Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 80-96). Oslo: Universitetsforlaget
- Eide, B. S. & Oltedal, S. (2015). Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 80-96). Oslo: Universitetsforlaget
- Ellingsen, T. I. & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 47-64). Oslo: Universitetsforlaget
- Erlie, H. T. (2017). NAV-reformen som politisk prosjekt – Bedre enn sitt rykte, men dømt til å mislykkes? *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(4), s.366-378. Hentet 05.05.2021 fra:
https://www.idunn.no/file/pdf/67028274/nav-reformen_som_politisk_prosjekt.pdf

- Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. *Comparative Sociology*, 8(2), s. 247-266.
- Fellesorganisasjonen (2020). Yrkesetisk grunnlagsdokument – for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). NAV-reformen. Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*. 31(1-2). s. 83-99. Hentet 13.01.2021 fra: https://www.idunn.no/file/pdf/66667176/navreformen_stoevet legger seg etter en turbulent omstill.pdf
- Fossestøl, B. (2012). *Kunnskapsbasert praksis i sosialtjenesten: Om profesjonalitet og dømmekraft i sosialt arbeid*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Fossestøl, B. (2013). Evidens og Praktisk kunnskap. *Fontene Forskning*. 2(13). s. 55-66. Hentet 13.04.21 fra: <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19391.0.3.203c10f79e>
- Fossestøl, B. (2016). Moralsk ansvar – den profesjonelles private dilemma? I R. Kroken og O. J. Madsen (red.), *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?* (s.42-63). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Fossestøl, B. (2019). Ethics, Knowledge and Ambivalence in Social Workers' Professional Self-Understanding. *British Journal of Social Work* 49(7), s. 1968-1986. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcy113>
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*. 33(1-2). s. 4-23. Hentet 13.01.2021 fra: https://www.idunn.no/spa/2016/01-02/hvorfor_lykkes_ikke_nav-kontorene_med_aa_jobbe_mer_arbeidsre
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014 - En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen* (AFI-rapport 13/2014). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet 22.02.2021 fra: https://www.researchgate.net/publication/271190776_NAV-reformen_2014_En_oppfolgingsstudie_av_NAV-kontorenes_organisering_etter_innholdsreformen
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 179-195). Oslo: Universitetsforlaget
- Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 71-85). Oslo: Universitetsforlaget

- Grimsmo, A. (2009). *Arbeidsmiljøundersøkelse i NAV* (Notat 12/2009). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS. Hentet 19.04.2021 fra: <https://docplayer.me/7599764-Arbeidsmiljoundersokelse-i-nav.html>
- Hansen, S. I. L. & Grønningsæter, B. A. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Oslo: Fafo.
- Heggen, K. & Damsgaard, L. H. (2010). Kva har utdanninga å seie for kompetansen? I K. Heggen og H. L. Damsgaard. *Kvalifisering for profesjonsutøving. Sjukepleiar – lærar – sosialarbeidar* (s.96-120). Oslo: Abstrakt Forlag.
- Heggen, K. (2008). Profesjon og identitet. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 321-331). Oslo: Universitetsforlaget
- Heggen, K. (2010). *Kvalifisering for profesjonsutøving. Sjukepleiar – lærar – sosialarbeidar*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Herberg, B. E. & Jóhannesdóttir, H. (2018). *Kunnskap, læring og veiledning i praksis* (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- International Federation of Social workers (IFSW) (2014, 6. august). Global Definition of Social Work. Hentet 19.10.2020 fra: <https://www.ifsw.org/global-definition-of-social-work/>
- Johansen Schick, H. (2014). *Mål- og resultatstyring i NAV: Bakkebyråkratens dilemma* (Masteroppgave). Norges tekniske- naturvitenskapelige universitet: Trondheim.
- Kinni, L. R. (2020). Integration of theory and practice in social work education. Analysis of Finnish social work students' field reports. *Social Work Education*, s. 1-14. Hentet 27.04.2021 fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02615479.2020.1754385>
- Kleppe, C. L. (2015a). Kunnskap i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 125-138). Oslo: Universitetsforlaget
- Kleppe, C. L. (2015b). Sosialfaglig kompetanse. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 139-153). Oslo: Universitetsforlaget
- Kojan, H. B. & Storhaug, S. A. (2015). Erfaringsbasert kunnskap og refleksiv praksis. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 184-195). Oslo: Universitetsforlaget
- Kokkin, J. (2005). *Profesjonelt sosialt arbeid*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfeil. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s. 36-46). Oslo: Universitetsforlaget
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Publications
- Matlary, H. J. (2008). Profesjonsidentitetens betydning. *Tidsskriftet den norske legeforening*. Hentet 12.11.2020 fra:
<https://tidsskriftet.no/2008/05/gjesteskribent/profesjonsidentitetens-betydning>
- Michelsen, H. (2008). *NAV – Visjoner, mål og resultater; En studie av den nye arbeid og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management* (Masteroppgave). Universitetet i Tromsø: Tromsø.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten. Mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander og J-C Smeby (red.), *Profesjonsstudier 2* (s. 44-54). Oslo: Universitetsforlaget
- Molander, A. & Terum, I. L. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 13-26). Oslo: Universitetsforlaget
- Mula Herst, A. K. & Rullestad, E. P. (2014). *Mellom bruker og forvaltning – NAV-veilederen i et spenningsfelt* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo: Oslo.
- Muurinen, H. & Kääriäinen, A. (2020). Integrating Theory and Practice in Social Work: An Intervention with practioners in Finland. *Qualitative Social Work* 19(5-6), s.1200-1218.
<https://doi.org/10.1177/1473325019900287>
- NAV (2013, 24. september). Visjon og verdier. Hentet 08.02.2021 fra:
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav/visjon-og-verdier>
- Nilsen, A. C. E. (2017). Tverrprofesjonelt samarbeid i lokal tjenesteyting. Noen sosiologiske refleksjoner. *Tidsskrift for profesjonsstudier* 25(17). s. 84-95.
<https://doi.org/10.7146/TFP.V13I25.96975>
- Nordstoga, S. (2016). Å lære om seg selv i sosialt arbeid I Eide, S.B. og Trysnes, I. *Sosionomutdanning på Sørlandet: festskrift ved 25-årsjubileet høsten 2016*. Kristiansand: Portal, s. 135-148.
- Osborne, P. S. (2006). The new public governance? *Public management review* 8(3), s.377-387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

- Ohnstad, B. & Hirst, M. (2017). Profesjonsutøvelse – roller, rettigheter og plikter. I A. Kjønsstad, A. Syse, og M. Kjelland (red.), *Velferdsrett II – Barneverns- og sosialrett*. (5. utg., s. 449-484). Oslo: Gyldendal Juridisk
- Oterholm, I. (2015a). Skjønnsutøvelse i velferdsstaten. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (red.), *Sosialt arbeid – en grunnbok*. (s.171-183). Oslo: Universitetsforlaget
- Oterholm, I. (2015b). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. (Doktoravhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus: Oslo.
- Regjeringen.no: a – Milepæler i NAV-reformen. Hentet 20.08.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/milepaler-i-nav-reformen1/id749892/>
- Regjeringen.no: b (2020). Evaluering av NAV-reformen. Hentet 06.01.2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/evaluering-av-nav-reformen/id498749/>
- Repstad, P. (2014). *Mellom nærhet og distanse* (4.utg.). Oslo: Universitetsforlaget
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rønnestad, H. M. (2008). Profesjonell utvikling. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 279-294). Oslo: Universitetsforlaget.
- Rønning, R. (2011). *Plan, Region & Politikk: New Public Management – feil svar på et viktig spørsmål*. Oslo: forlag 1
- Røysum, A. (2010). Sosialarbeideres profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 1(10) s. 41-52
Hentet fra: <https://fonteneforskning.no/pdf-15.26510.0.3.b947e55512>
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport*. (4/2011). Hentet 07.10.2020 fra: <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-kvalifiseringsprogrammet-sluttrapport/AFI%20Kvalifiseringsprogr%202011-4.pdf/@@inline>
- Silverman, D. (2014). *Interpreting Qualitative Data* (5.utg.). London: Sage Publications Ltd
- Skjefstad, N. (2011). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene forskning*, 1(13). s. 76-88
Hentet fra: <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>

- Skjævesland, M. (2012). *Sosialarbeidere i traumefelt: En kvalitativ studie av sosialarbeideres erfaringer fra arbeid med brukere som har opplevd traumatiserende hendelser* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo: Oslo
- Smeby, C. J. (2008). Profesjon og utdanning. I A. Molander og L. I. Terum (red.), *Profesjonsstudier*. (s. 87-99). Oslo: Universitetsforlaget
- Sosial- og helsedepartement. (2002). *Samordning av aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. (Meld. St. 14 (2002-2003)). Hentet 31.08.2020 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/?ch=1>
- Stamsø, A. M. (2009). New Public Management – Reformen i offentlig sektor. I M. A. Stamsø (red.), *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre* (2.utg., s. 67-85). Oslo: Gyldendal Akademisk
- Terum, I. L. (2003). *Portvakt i Velferdsstaten – Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Tesdal, S (2015). *Idealer og Ambivalens – Bakkebyråkrater i NAV i møte med brukere* (Masteroppgave). Universitetet i Oslo: Oslo.
- Tham, P. & Lynch, D. (2019). «Lost in transition?» - Newly educated social workers reflections on their first months in practice. *European Journal of Social Work*, 22(3), s. 400-411. <https://doi.org/10.1080/13691457.2017.1364701>
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis: Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag* (1.utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk
- UIA.no, (ukjent). Forskningsetikk. Hentet 06.01.2021 fra: <https://www.uia.no/for-ansatte/forskning/forskningsetikk>
- Universitets- og høyskoleloven. (2005). Forskrift om nasjonal retningslinje for sosionomutdanning (LOV-2005-04-01-15-§ 3-2). Hentet 16.03.21 fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2019-03-15-409>
- Utdanning.no, (ukjent). En sosionom hjelper mennesker med å forebygge, løse og redusere sosiale problemer. Hentet fra: <https://utdanning.no/yrker/beskrivelse/sosionom>
- Wadel, C. C & Knaben, D. Å. (2019). Pendling mellom utdanning og arbeid. *Norsk pedagogisk tidsskrift* 103(02-03) s. 96-107. Hentet 23.03.21 fra: https://www.idunn.no/npt/2019/02-03/pendling_mellom_utdanning_ogarbeid
- Watson, F., Burrows, H., & Player, C. (2002). *Integrating Theory and Practice in Social Work Education*. London: Jessica Kingsley Publishers Ltd

Woon, P. P., Chatterjee, B. & Cordery, J. C. (2019). Heritage reporting by the Australian public sector – Possibilities from the concepts of new public governance. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 32(2), s.612-631. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-03-2015-2008>

Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), s.103-118. Hentet 23.10.2020 fra: https://www.idunn.no/file/pdf/67066443/profesjonsidentitetens_vilkaar.pdf

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 3: Intervjuguide

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vil du delta i forskningsprosjektet **«Sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV»**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan sosialarbeidere i NAV erfarer rollen som sosialarbeider etter ny arbeids- og velferdsforvaltning. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en masteroppgave. Formålet med prosjektet er å undersøke i hvilken grad sosialarbeidere i NAV erfarer at profesjonsutdanningen blir undertrykt av organisasjonsstrukturer.

Foreløpig problemstilling er: «*Hvordan blir sosialarbeideres profesjonsidentitet utfordret i NAV?*»

For å svare på problemstillingen vil jeg ta utgangspunkt i nylig utdannede sosialarbeidere.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitet i Agder.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

I dette forskningsprosjektet ønsker jeg å intervju ansatte i NAV med sosialfaglig bakgrunn. Jeg ønsker å intervju veiledere i NAV som er nylig utdannet. Utvalget er basert på å få tanker og erfaringer rundt oppgavens tema.

Hva innebærer det for deg å delta?

I dette forskningsprosjektet skal jeg ha en kvalitativ tilnærming og derfor utføre intervjuer. Intervjuet vil bli tatt opp som lydopptak og vil bli behandlet konfidensielt. Hvis du velger å

delta, innebærer det er lydopptak intervju som vil ta deg cirka 1 time. Intervjuet vil inneholde spørsmål om dine tanker og erfaringer om din profesjonsidentitet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er meg som student og min veileder som vil ha tilgang til opplysningene. For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysninger, vil navn og kontaktopplysninger bli erstattet med en kode som blir lagret på egen navneliste avskilt fra øvrige data. Datamateriale vil også bli lagret med passordbeskyttelse. Deltakere vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes juni 2021. Data og personopplysninger vil deretter bli slettet.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Universitet i Agder* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Student: Helene Røed, på epost helenr16@uia.no eller telefon: 41382510
- Veileder: Randi Edland Kroken, på epost randi.e.kroken@uia.no eller telefon: 922 66 714. Ved Universitetet i Agder.
- Vårt personvernombud: Ina Danielsen, på epost ina.danielsen@uia.no eller telefon: 452 54 401. Ved Universitetet i Agder.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Helene Røed

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD

22.4.2021

Meldeskjema for behandling av personopplysninger



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Ny arbeids- og velferdsforvaltning – en studie av sosialarbeideres profesjonsidentitet

Referansenummer

966019

Registrert

24.09.2020 av Helene Røed - helenr16@student.uia.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Randi Edland Kroken , randi.e.kroken@uia.no, tlf: 92266714

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Helene Røed, helene.roeed96@gmail.com, tlf: 41382510

Prosjektperiode

17.08.2020 - 01.06.2021

Status

01.10.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

01.10.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 01.10.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.06.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3: Intervjuguide

INTERVJUGUIDE

DEL 1: Generell informasjon

1. Når ble du ferdig utdannet? Hvor tok du utdanningen din? Bachelor/mastergrad?
2. Hvor lenge har du jobbet i NAV?
3. Hvilke ansvar og arbeidsoppgaver har du?

DEL 2: Brukere og oppfølging

1. Hvor mange brukere har du ansvar for på samme tid?
2. Hvor stor del av brukergruppen din krever ekstra mye oppfølging?
3. Opplever du at du har tid og rammer til å gi den oppfølgingen som er nødvendig?
4. Føler du at du treffer behovene til bruker? Hvorfor/hvorfor ikke?
5. Føler du at du strekker til som sosialarbeider? Hvorfor/hvorfor ikke?

DEL 3: Konkrete eksempler

1. Hvilken kunnskap fra utdanningen din føler du at du har mest bruk når du gjør sosialt arbeid?
2. Kan du beskrive en sak eller situasjon der du tenker at du har fått bruk for kunnskap, ferdigheter eller kompetanse du har tilegnet deg gjennom studiet? Hvilken kunnskap, ferdighet eller kompetanse? På hvilken måte fikk du anvendt dette?
3. Har du opplevd en sak der du har manglet kunnskap eller kompetanse? Hvilken type kunnskap savnet du?
4. Har du følt på en avstand mellom kunnskapsgrunnet ditt fra utdanningen og yrkeslivet ditt? Begrunn
5. Har du opplevd overgangen fra studiet til praksis som utfordrende? Hvorfor/hvorfor ikke?
6. Hvordan håndterer du vanskelige vurderinger? Snakker du med kollegaer?

DEL 4: Profesjon og organisasjon

1. Opplever du at NAV som organisasjon setter begrensninger for din yrkesutøvelse? På hvilken måte?
2. Opplever du at det er konkurranse mellom de ulike profesjonene på arbeidsplassen?

Er det noe du ønsker å legge til, eller noe du ønsker å kommentere?