

Skjønn og økonomisk sosialhjelp i NAV

En kvalitativ studie om betydningen av skjønnsvurderinger i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

ANDREA BJELLAND

VEILEDER:
RANDI EDLAND KROKEN

Universitetet i Agder, 2021
Fakultet for Samfunnsvitenskap
Institutt for Sosiologi og Sosialt arbeid



INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD	3
SAMMENDRAG	4
ABSTRACT	5
1. INTRODUKSJON	6
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG PROBLEMSTILLING	7
1.2 OPPGAVENS AVGRENSNINGER	8
1.3 BEGREPSAVKLARINGER	9
1.4 TIDLIGERE FORSKNING OMKRING ØKONOMISK SOSIALHJELP OG SKJØNNSVURDERINGER	10
1.5 DISPOSISJON AV OPPGAVEN	12
2. NORSK NAV-KONTEKST	14
2.1 NAV	14
2.2 SOSIALTJENESTELOVEN	15
2.2.1 BEHOVSPRØVD YTELSE	15
2.3 ØKONOMISK SOSIALHJELP	16
2.4 §18 STØNAD TIL LIVSOPPHOLD	18
2.4.1 §19 STØNAD I SÆRLIGE TILFELLER	19
2.4.2 §20 OG §20A BRUK AV VILKÅR	20
2.4.3 RETTEN TIL Å KLAGE	21
2.5 RETTSIKKERHET	22
2.6 NAV OG SOSIALT ARBEID	24
3. TEORI	26
3.1 FAGLIG SKJØNN	26
3.2 SKJØNNSUTØVELSEN	28
3.3 PROFESJONELT VERSUS ADMINISTRATIVT SKJØNN	29
3.4 REGULERING AV FAGFOLKS SKJØNNSVURDERINGER	32
4. METODOLOGI	38
3.1 FORFORSTÅELSE	38
3.2 VALG AV METODE OG PERSPEKTIV	38
3.3 KVALITATIV SOM FORSKNINGSMETODE	40
3.4 FENOMENOLOGI	41
3.5 UTVALG OG REKRUTTERING	41
3.6 UTARBEIDELSE AV INTERVJUGUIDE	43
3.7 GJENNOMFØRING AV INTERVJU OG TRANSKRIBERING	44
3.8 BEHANDLING AV DATA OG TEMATISK ANALYSE	44
3.8 STUDIENS VALIDITET OG RELIABILITET	46

3.9.1 OVERFØRBARHET _____	46
3.9.2 RELABILITET _____	47
3.9.3 VALIDITET _____	47
3.9.4 Å FORSKE PÅ EGET FELT _____	48
3.10 LITTERATURSØK OG KILDEKRITIKK _____	49
3.11 FORSKNINGSETISKE HENSYN _____	49
3.12 STUDIENS SVAKHETER _____	49
5. ANALYSE AV INTERVJUENE _____	51
4.1 ORGANISASJONSKULTURENS BETYDNING FOR SKJØNNSVURDERINGER _____	52
4.2 «RELASJON PÅ PRØVE» _____	56
4.3 «GODT NOK ER BRA NOK» – UTFORINGER VED BRUK AV SKJØNNSVURDERINGER _____	61
4.4 MER ANSIENNET DESTO MER MAKT I UTFØRELSEN AV VEDTAK OM ØKONOMISK SOSIALHJLP _____	64
4.5 «FRIHET UNDER ANSVAR» – EN STYRKE ELLER EN SVAKHET VED UTFORMING AV VEDTAK OM ØKONOMISK SOSIALHJLP? _____	68
6. DRØFTING _____	72
7.1 HJELPER OG KONTROLLØR – BÅDE OG, IKKE ENTEN ELLER _____	73
7.2 SPENNINGENE I ROLLENE SOM PROFESJONELL UTØVER OG OFFENTLIG FORVALTER _____	75
7. KONKLUSJON OG AVSLUTNING _____	78
7.1 HOVEDFUNN _____	78
7.2 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING _____	80
8. LITTERATURLISTE _____	81
VEDLEGG _____	88
VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV _____	88
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE _____	91
VEDLEGG 3: MELDESKJEMA FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER _____	93

FORORD

Denne masteroppgaven er skrevet i forbindelse med avsluttende utdanning for studieretning master i sosiologi og sosialt arbeid ved Universitetet i Agder. Prosessen har vært krevende og utfordrerne, men samtidig svært lærerikt og interessant. Jeg har virkelig fått kjenne på spenningsfeltet mellom teori og praksis, ved at jeg har kombinert studier og 100% jobb i NAV. Det har igjen gitt meg dyrbar kunnskap som jeg ikke ville ha vært foruten.

Jeg vil med dette takke alle medstudenter for en kjekk og lærerik studietid ved UiA. Jeg vil også takke alle gode kollegaer ved NAV Eigersund-Bjerkreim og NAV Eiganes og Tasta for oppmuntrende ord og positive innspill. For at jeg har fått ut min frustrasjon til dere i vanskelige perioder og at dere har heiet på meg gjennom hele prosessen.

Jeg vil rette en stor takk til min veileder ved UiA, Randi Edland Kroken. Takk for god støtte og gode innspill under hele prosessen.

Jeg vil gi en stor takk til alle informanter i NAV for deltakelse i intervju. Takk for at dere satte av tid i en travel og hektisk arbeidsdag til å dele deres erfaringer og kunnskaper til meg. Uten dere ville ikke denne masteroppgaven blitt skrevet!

Sist med ikke minst vil jeg rette en stor takk til min gode familie og alle mine venner. En spesiell takk til min kjære samboer Espen, tvillingsøster Maren og svigerbror Ole Kristian. For at dere alltid stiller opp, og for at dere alltid er der for meg.

SAMMENDRAG

Tema for denne studien er bruken av skjønnsvurdering ved utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp, og hvilke betydning spenningen mellom hjelp og kontroll har med gjeldende ytelse. Utgangspunktet for denne studien har vært en personlig nysgjerrighet på temaet ettersom jeg selv jobber med denne aktuelle ytelse i NAV. I tillegg er det et komplekst tema som det ikke finnes noe entydige svar på. Faglig skjønn og økonomisk sosialhjelp er viktige tema i velferdsstaten Norge og det har vært bakgrunnen for denne masteroppgaven. Dette ettersom viktige beslutninger tas i utformingen av økonomisk sosialhjelp ved at det både er en rett og plikt å utøve skjønn i denne aktuelle ytelsen. Det er NAV-veiledernes oppgave å utøve det faglige skjønn som loven pålegger at man skal ytes. Et felles trekk i rollen som veileder er at man både er tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet, men samtidig skal man ivareta brukerens behov og rettigheter.

For å få innsikt i hvordan NAV-veiledere erfarer bruken av skjønn har jeg benyttet meg av kvalitativ forskningsmetode. Jeg har samlet informasjon til denne studien ved å intervjuer 5 NAV-veiledere på 5 ulike kontor på Sør-Vestlandet.

Min analyse av den empirien som fremkommer viser til at det er mange ulike faktorer som har betydning og påvirker de konkrete enkeltbeslutningene som tas ved søknad om økonomisk sosialhjelp. Forskningsdeltakerne er alle rekurrert til denne studien på grunnlag av at de har oppgitt at de jobber med økonomisk sosialhjelp, i mer eller mindre grad.

Funnene i denne studien gir innsikt i hvordan NAV-veiledere opplever bruk av skjønnsvurderinger og hvilken betydning dette har i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Funnene viser klare dilemmaer mellom profesjonelt og administrativt skjønn og det trekkes særlig frem utfordringer knyttet til tidsbruk, ansvarliggjøring av vurderinger og prinsippet om rettferdighet. I tillegg rettes det spørsmål til hvilke krav det skal stilles om profesjonalitet i arbeid med økonomisk sosialhjelp. Det trekkes videre frem spenningen som oppstår mellom hjelpe- og kontrollfunksjonen som man som bakkebyråkrat i arbeid i NAV må forholde seg til. Herunder kan det trekkes frem spenningen som omhandler hvor mye hjelp man faktisk skal yte og hvilke kontrollfunksjoner man skal iverksettes.

ABSTRACT

The topic of this study is the use of discretion in the formulation of decisions on financial social assistance, and what significance the tension between assistance and control has with current benefits. The starting point for this study has been a personal curiosity on the topic as I myself work with this current performance in NAV. In addition, it is a complex topic to which there is no clear answer. Professional judgment and financial social assistance are important topics in the welfare state of Norway and this has been the background for this master's thesis. This is because important decisions are made in the design of financial social assistance in that it is both a right and a duty to exercise discretion in this relevant benefit. It is the task of the NAV supervisors to exercise the professional judgment that the law requires that one be granted. A common feature in the role of supervisor is that you are assigned both administrative tasks and decision-making authority, but at the same time you must take care of the user's needs and rights.

To gain insight into how NAV supervisors experience the use of judgment, I have used a qualitative research method. I have gathered information for this study by interviewing 5 NAV supervisors at 5 different offices in South-West Norway.

My analysis of the empire that emerges shows that there are many different factors that are important and influence the specific individual decisions that are made when applying for financial social assistance. The research participants are all recruited to this study on the basis that they have stated that they work with financial social assistance, to a greater or lesser degree.

The findings in this study provide insight into how NAV supervisors experience the use of discretionary assessments and what significance this has in the formulation of decisions on financial social assistance. The findings show clear dilemmas between professional and administrative judgment and challenges are highlighted in particular related to time use, accountability of assessments and the principle of fairness. In addition, questions are asked as to what requirements must be set for professionalism in work with financial social assistance. The tension that arises between the help and control function, which one as a ground bureaucrat at work in NAV must deal with, is further highlighted. Below, the tension can be highlighted, which deals with how much help one should actually provide and which control functions one should implement.

1. INTRODUKSJON

Økonomisk sosialhjelp representerer det nedre sikkerhetsnettet som skal fange opp de problemene som ikke løses gjennom andre samfunnsinstitusjoner. Det er den ordningen som har lengst røtter i norsk velferdspolitik, og ble tidligere kalt fattighjelp og senere forsorghjelp (Hatland, 2011). Økonomisk sosialhjelp er en midlertidig og behovsprøvd inntekt fra kommunen som blir gitt til personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre gjeldende økonomiske rettigheter. Målet med stønaden er å gjøre brukeren selvhjulpen. Hjelpen er subsidiær; loven sier ikke noe om hvor omfattende stønaden bør være. I praksis vil dette si at veileder på NAV må selv vurdere hvor mye økonomisk stønad som skal ytes. Det finnes imidlertid statlige veiledende retningslinjer for hvor mye hver enkelt skal få i økonomisk sosialhjelp. Satsene skal være med å være en veiledende veiviser for det skjønnet som skal utøves. NAV-kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn når de vurderer om det skal ytes stønad, og ved utmåling av stønaden (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Økonomisk sosialhjelp skal dekke de grunnleggende behovene som hører til husholdningen og bosituasjonen, og størrelsen på stønaden blir beregnet ut fra dette. Det er bestemt ved lovgivning hvem som har rettigheter til å motta økonomisk sosialhjelp.

Det er imidlertid kommunene som utmåler størrelsen på det økonomiske tilskuddet. Dette er annerledes i forhold til andre trygdeytelser, eksempelvis dagpenger og sykepenger. Da er det staten som har ansvaret for lik utmåling, og det er ikke begrenset av ulike budsjettammer (Jessen, 2005). Derfor kan den summen som brukere mottar i økonomisk sosialhjelp variere fra kommune til kommune. Det kan være at de ulike brukerne har ulike behov eller at det for eksempel er dyrere å bo og leve i en kommune enn i en annen (Billbo, Mydland, Syversen, Glemmestad & Solheim/Høgskolen i Lillehammer, 2014). I tillegg kan bruken av § 19, som er gjeldene i særlige tilfeller, være varierende fra kommune til kommune.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr.131 (sosialtjenesteloven) tar for seg økonomisk sosialhjelp. Det fremkommer at det er kommunens ansvar å yte oppgaver knyttet til loven. §18 omhandler stønad til livsopphold og lyder som følger:

De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Målet med denne empiriske studien er å se på hvilke måter den faglige skjønnsvurderingen påvirker behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp på de ulike NAV-kontorene. Dette ettersom økonomisk sosialhjelp er en skjønsmessig ytelse hvor hver enkelt NAV-veileder utøver faglig skjønn - da både om det faktisk skal ytes stønad og hvor mye eventuelt som skal ytes. Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse. Det vil si at det er kun dem som har behov som kan motta det, i motsetningen til for eksempel barnetrygden som alle med barn mottar. Behovsprøving innebærer ofte mer skjønnsvurderinger og kan i mange sammenhenger være mer stigmatiserende.

1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA OG PROBLEMSTILLING

Bakgrunnen for denne masteroppgaven er at faglig skjønn og økonomisk sosialhjelp er viktige tema i velferdsstaten Norge. Dette ettersom viktige beslutninger tas i utformingen av økonomisk sosialhjelp ved at det både er en rett og plikt å utøve skjønn i denne aktuelle ytelsen. Det er NAV-veilederens oppgave å utøve det faglige skjønn som loven pålegger at man skal ytes. Et felles trekk i rollen som veileder er at man både er tillagt forvaltningsoppgaver og beslutningsmyndighet, men samtidig skal man ivareta brukerens behov og rettigheter. Skjønnsutøvelsen er med å bidra til større muligheter for å ta hensyn til brukerens individuelle behov, men samtidig åpnes det også opp for forskjellsbehandling (Jessen, 2005). Det faglige skjønn og dens strukturelle dimensjon er et uttrykk for den delegerte myndighet som den enkelte NAV-veileder har på vegne av en overordnet autoritet ut fra rettslig regulering, administrative retningslinjer og profesjonell kompetanse (Grimen & Molander, 2008). NAV-veilederne blir på mange måter bakkebyråkrater som utøver de lovene og retningslinjene stortingsets har fastslått.

Temaet for oppgaven er se på hvilke måter den faglige skjønnsvurderingen påvirker behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Jeg har valgt å skrive om dette på grunn av mitt engasjement og interesse for teamet som først oppstod under praksis jeg hadde på NAV Eigersund våren 2018. I tillegg begynte jeg å jobbe med denne aktuelle ytelsen mars 2020 på samme kontor. Ettersom jeg begynte i jobben rett etter at Korona-krisen rammet

Norge for fullt fikk jeg virkelig sett og kjenne på hvilke konsekvenser dette fikk for sosialhjelpsmottakerne. Samtidig fikk jeg også innblikk i hvor raskt NAV som organisasjon endres og omstilles.

Jeg erfarte at man som NAV-veileder har av ulike grunner forskjellig oppfatning av hvordan man vil håndtere og løse en sak. Dette kunne være alt fra hvordan man skulle gå frem for å få undersøkt en sak godt nok, for eksempel med hvorvidt NAV-veilederne åpnet opp for muntlig dokumentasjon til hvordan man vurderte når en sak var nok dokumentert. Det kunne også omhandle hvilke samarbeidsinstanser man koblet på en sak til hvor lenge et vedtak ble gjeldene. En løsning trenger nødvendigvis ikke å være bedre enn en annen. Samtidig vil det være ulike faktorer, som effektivisering og tidspress som kan avgjøre hvordan man handler. I tillegg kan en også spørre seg når er egentlig hjelpen god nok og forsvarlig nok? Dette fikk jeg virkelig følt selv på etter at jeg startet å jobbe på NAV Eiganes og Tasta oktober 2020. Dette var et større kontor i en større kommune, hvor rutinene og praksisen var noe ulik enn det jeg tidligere hadde erfart.

Hvordan det faglige skjønn ble benyttet og hvordan dette utøvdes var dilemmaer som man møtte på daglig. At man i noen tilfeller måtte ta skjønnsvurderinger før man hadde satt seg skikkelig inn i hver og en sak. Samtidig fikk jeg oppleve hvordan brukerne hadde behov for å få en ydmykhet fra NAV-veilederne i utformingen av økonomisk sosialhjelp. At de i mange tilfeller følte seg «tvunget» til å stakkarsliggjøre seg selv for å få mer økonomisk bistand fra NAV-kontoret.

Problemstilling i denne oppgave er slik:

Hva har betydning for NAV-veilederens utøvelse av skjønn i vedtak om økonomisk sosialhjelp? Og hvordan forholder NAV-veilederen seg til dilemmaene mellom å vise støtte og kontroll?

1.2 OPPGAVENS AVGRENSNINGER

Med hensyn til den tiden og ressursene som foreligger for denne studien har det vært nødvendig å ta noen valg vedrørende oppgavens avgrensning og oppbygning. Det måtte i første

rekke tas noen valg i forhold til hvilke informanter jeg ønsket å intervju. Jeg valgte å ta utgangspunkt i å intervju NAV-veiledere. Da valgte jeg å avgrense antall informanter til 5 personer. Jeg har valgt å innhente opplysninger fra 5 forskjellige kontor i et og samme fylke. Fra hvert kontor har jeg intervjuet en person som jobber hovedsakelig kun med økonomisk sosialhjelp.

Jeg har også valgt å avgrense problemstillingen ved å bare se på hvilke faktorer som kan ha betydning for skjønnsvurderingen ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Jeg kunne imidlertid også ha fokusert på utformingene av de ulike tjenestene som tilbys brukerne.

Faglitteraturen som har blitt benyttet er også avgrenset. Jeg har valgt å benytte meg av mest mulig oppdatert og aktuell litteratur. Dette ettersom økonomisk sosialhjelp i sosialtjenesten i NAV er i stadig endring og som igjen kan gjenspeile dagens utfordringer og problematikk. Samtidig har jeg benyttet meg av litteratur som belyser hvordan økonomisk sosialhjelp har endret seg over tid. Dette ettersom det kan skape et overordnet blick i hvem ytelsen omfavner og hvilke hjelp man før i forhold til innvilgelse.

Til slutt har oppgaven også blitt avgrenset ved at studien ble skrevet da korona-krisen rammet Norge. Det måtte tas hensyn til smittevernreglene, da spesielt i intervjuene med informantene. Jeg valgte å ta 4 av 5 intervju over PC, og brukte da kommunikasjons kanalen Teams. Dette er en kanal som alle i NAV bruker og har lett tilgjengelig.

1.3 BEGREPSAVKLARINGER

NAV er forkortelsen for Ny Arbeids- og velferdsforvaltning og ble opprettet i 2006 da arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten ble slått sammen. Det finnes rundt 450 NAV-kontor i kommuner og bydeler, og NAV har omlag 19 000 ansatte. NAV er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, og de statlige og kommunale ansatte jobber sammen på de lokale NAV-kontorene. NAV forvalter omtrent 1/3 av statsbudsjettet i form av ulike ytelser, og nesten alle innbyggerne i Norge vil før eller siden være brukere av NAV (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016).

Skjønnsvurdering kan være et vanskelig begrep å beskrive. Fellesnevneren for de fleste framstillingen er at skjønnnet presenteres en praktisk-moralsk handlingsklokskap, med utgangspunkt i det Aristoteles forståelse av begrepet *Phronesis* – praktisk dømmekraft. Det kan, i følge han, ikke læres men må utvikles i gjennom erfaringer ettersom hver og en erfaring og situasjon er ulike. Det betyr at selve vurderingene og valgene som vi fortar oss i arbeidet omhandler hva som er fornuftig å gjøre i en situasjon. Det faglige skjønnnet handler først og fremst om at skjønnnet foregår i en gitt kontekst og for det andre hvilken faglig kunnskap og metodikk man tar i bruk. Faglig skjønn er dernest ikke tilfeldige vurderinger, men reflekterte og redegjorte beslutninger. Det er det som skiller det faglige skjønnnet fra det allmenne skjønnnet som ofte blir kalt synsing (Hanssen, Humerfelt, Kjellevoid, Norheim & Sommerseth, 2015). I dagligtalen sier vi ofte vi skjønner med å bruke verbet «å *skjønne*». Det handler om å forstå en helhet av en sitasjon. Skjønn kan beskrives som en kognitiv resonneringsprosess hvor en skiller noe fra hverandre og setter argumenterer opp mot hverandre, for å kunne komme til en beslutning eller konklusjon. Dette gjelder spesielt tilfeller hvor utfallet i en sak ikke er åpenbart. Dette vil bli mer drøftet i teorikapittelet.

Bruker er en person som benytter seg av relevante tjenester i en eller annen form. I denne oppgaven blir bruker beskrevet på dem som mottar ytelser fra NAV. Begrepet bruker blir mer definert i punkt 2.7.

Veileder blir i denne oppgaven omtalt som ansatt på NAV. Uavhengig av utdanningsbakgrunn eller fartstid i NAV.

Bakkebyråkrat menes i denne oppgave NAV-veileder som fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp. Begrepet ble introdusert av Lipsky (1980) på 1970-tallet og er en betegnelse for byråkrater av ulike slag der offentlige ansatte var i direkte kontakt med brukere/klienter, og hadde et visst rom for faglig skjønn.

1.4 TIDLIGERE FORSKNING OMKRING ØKONOMISK SOSIALHJELP OG SKJØNNSVURDERINGER

Det finnes mye god forskning på temaet økonomisk sosialhjelp og skjønn. Jeg vil i den sammenheng trekke frem fire kilder.

Den første kilden som jeg vil trekke frem er en forskningsrapport fra Høgskolen i Lillehammer fra 2014. Dette er en studie hvor de har sett på forskjellene i organisering og praktisering av økonomisk sosialhjelp i seks ulike kommuner. Det fremkommer at størrelsen på kommunen, det vil si innbyggertallet, kan ha sine utslag i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp. Samfunnsmessige forhold spiller også en sentral rolle ved at det er forskjellig næringsstruktur i de ulike kommunene, i tillegg vil også de organisatoriske faktorene være avgjørende. Da ved at sosialtjenesten ressurser og oppbygning er forskjellig. Til sist se de på de juridiske forholdene, hvor de ulike saksbehandlere tolker sosialloven forskjellig og utøver skjønn annerledes. De ser da på hvordan kulturen på et kontor opprettholdes og hvilke profesjonsgrupper som jobber innad i sosialtjenesten (Høgskolen i Lillehammer, 2014).

Jeg vil også trekke frem masteroppgaven til Hege Ramse, «*Sosialt arbeid og rettsikkerhet: en kvalitativ og kvantitativ studie av i hvilken grad den enkelte veilederes egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp*». Jeg fikk underveis i prosessen mot ferdigstilling av min masteroppgave vite at Hege hadde jobbet på samme NAV-kontor som jeg jobbet på. Kort fortalt er dette en oppgave som ble skrevet i 2014 ved Universitetet i Stavanger, hvor hun både brukte kvantitative og kvalitative dataer. Studien tar for seg 17 ulike NAV-kontor. I studien fremkommer det at de ulike kommune har egne rutiner innad i kontoret, som igjen kan gjøre at det oppstår ulike praksiser mellom kommunene. Det som fremstår som det mest slående resultatet er knyttet til materiell rettsikkerhet. Det kan være avhengig i hvilke kommune man bor i om man får innvilget stønad til økonomisk sosialhjelp (Ramse, 2014).

Jeg vil videre trekke frem Lars Inge Terums bok «*Portvakt i velferdsstaten - om skjønn i sosialtjenesten*» fra 2003. Denne boken er av noe eldre karakter men samtidig høyst aktuell til dagen praksis. Denne boken drøfter sosialarbeiderens rolle som både portvakter og som hjelper, som igjen kan vise til Irene Levins spenningsfelt hjelp og kontroll. Sosialarbeideren skal fatte skjønsmessige vurderinger på vegne av samfunnets fattigste. Deres oppgave er å bestemme hvem som skal få tilgang til offentlige gode, og hvem som skal avvises. Boka drøfter hvordan man som sosialarbeider og veileder i NAV kan treffe «riktige beslutninger» basert på likebehandling og faglig forsvarlighet ut fra de verdier og normer som den enkelte portvakter har (Terum, 2008).

Jeg vil til sist trekke frem Jorunn Theresia Jessen sin doktorgradsavhandling «*Forvaltning av velferd. Yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere*» fra 2011. Hun har samlet dataer basert på en spørreundersøkelse i forbindelse med prosjektet «Velferdsyrker i endring. En komparativ studie av yrkesutøvelsen og kompetanse i trygdeforvaltningen og sosialtjenesten». Utgangspunktet for denne avhandlingen var at offentlige tjenestesektorer preges av byråkratiske styringsregimer, stramme rammebetingelser og standardisering. Dette gir liten handlingsfrihet til den enkelte og gir mindre rom for faglige skjønnsvurderinger. Formålet med avhandlingen var å undersøke bakkebyråkratenes mulighet for autonomi og skjønnsutøvelse i forvaltningen og i møte med brukerne. Resultatene som kommer frem i artikkelen gir ikke et tydelig svar på tesen om deprofesjonalisering. Det viser til at som utfører jobb i velferdsstaten opplever i stor grad byråkratisk og administrativ styring. Selv om de ansatte er styrt av ytre rammebetingelser har de likevel mulighet til å foreta seg egne beslutninger. Det fremkommer at det er stort rom for skjønnsvurderinger og at de ansatte har stor grad av handlingsfrihet. Svekket autonomi som følge av byråkratiske forvaltningsregimer og effektivisering syntes ikke å ha endret mulighet for å for å for å seg selv selvstendige skjønnsvurdering, i motsetningen til forskning fra andre vestlige land. Hvor sosialarbeidere rapportere om innskrenket autonomi som følge av forenklede former for behovsprøving og skjønnsutøvelse. Avhandlingen støtter opp om Lipskys teori (1980) som framhever at skjønn i førstelinjen er nødvendig og unngåelig. Dette fordi bakkebyråkratene må håndtere komplekse saker og situasjon som ikke passer inn under standardiserte svar. Til sist er det vesentlig å trekke frem at muligheten for å forta seg selvstendige beslutninger har økt over tid.

1.5 DISPOSISJON AV OPPGAVEN

Avhandlingen begynner først og fremst med en introduksjon om hva oppgaven skal omhandle, for så at jeg tar for meg valg av tema og formål. Det tas så stilling til oppgavens struktur og avgrensning.

I **kapittel 2** ser jeg på NAV i lys av en norsk kontekst. Jeg vil i første omgang ta for meg NAV som organisasjon for deretter å se på de aktuelle lovparagrafene i sosialtjenesteloven.

I **kapittel 3** vil jeg utdype og gjøre rede for det teoretiske rammeverket som danner grunnlag for oppgaven og for analysen om faglig skjønnsutøvelse og økonomisk sosialhjelp. Jeg vil i

første omgang beskrive skjønn og skjønnsutøvelsen. Jeg vil rede for teoretiske perspektiv på profesjonelle beslutninger opp mot profesjonelt versus administrativt skjønn, og videre det som Lipsky (1980) omtaler som bakkebyråkrat. Videre vil jeg se på Molanders (2013) forståelse på profesjonelt skjønn i velferdsstaten og hvilke mekanismer som benyttes for å kontrollere fagfolks skjønnsvurderinger.

I **kapittel 3** følger det hvilken metode jeg har underlagt oppgaven. Jeg vil i dette kapitlet ta for meg hvilken metodologisk tilnærming som har blitt benyttet i innhenting av empiri og analysen.

Kapittel 4 presenteres funn i studien. I dette kapitlet har det blitt lagt stor vekt på de fortellingene som informantene forteller i selve intervjuene. Jeg har valgt å benytte meg av relevant teori for å frem de ulike perspektivene og erfaringene informantene hadde. Jeg har sett på likheter og ulikheter for å se på svarene mot hverandre.

I **kapittel 5** vil funnene i kapittel 4 bli drøftet opp mot den foreliggende teorien presentert i kapittel 2. Det vil i dette kapitlet gå enda mer i dybden på enkelte tema. I dette kapitlet vil jeg først se på spenningene som oppstår med hjelp- og kontrollfunksjonen innad i NAV. Videre vil jeg drøfte hvordan NAV-veilederne må forholde seg til rollen som en offentlig forvalter og en profesjonell utøver.

Helt avslutningsvis oppsummerer jeg en konklusjon i **kapittel 6**. Jeg vil i dette kapitlet vise til hva som fremkommer i studien kortfattet. Jeg vil trekke frem 3 ulike hovedfunn som fremkommer i selve studien opp mot min problemstilling som omfatter hvilke betydninger kan ha påvirkning for skjønnsvurdering i behandling av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Jeg vil til sist trekke frem forslag til videre forskning.

2. NORSK NAV-KONTEKST

Jeg har valgt å ha NAV i norsk kontekst som et eget kapittel for å gi en kort presentasjon og oversikt over NAV som organisasjon. Jeg vil i dette kapitlet vil jeg ta for meg NAV sett fra en norsk kontekst. Jeg vil i den sammenheng først trekke frem NAV som organisasjon og hvordan den har blitt etablert. Jeg vil videre gjøre kort rede for sosialtjenesten i lys av at det er en behovsprøvd ytelse i forhold til de andre ytelsene i velferdsstaten. Jeg vil deretter rede for økonomisk sosialhjelp og hvilke trekk ytelsen har. Jeg vil til sist rede for rammene rundt økonomisk sosialhjelp, da i form av aktuelle paragrafer, rundskriv og de fastsatte veiledende statlige normene som fastsettes hvert år.

2.1 NAV

Stortinget vedtok våren 2005 å etablere en Ny Arbeids- og velferdsforvaltning. De to statlige etatene, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten skulle fusjoneres og bli en etat. I tillegg skulle den kommunale sosialtjenesten bli underlagt samme etat. NAV ble etablert som et partnerskap mellom staten og kommunen (Andreassen & Fossetøl, 2011). Bakgrunnen for reformen beskrives i St. meld. nr. 14 (2002-2003), der regjeringens formål var at velferdstjenestene skulle bli bedre for brukerens behov ved at det ble et mer samordnet tilbud. Dette var for å unngå at brukeren ble en «kasteball» mellom de ulike etatene, og skulle nå bare forholde seg til en etat. Det skulle bli «en dør» inn til det offentlige velferdstjenestene.

Et hovedmål med denne reformen var å få færre på stønad og flere i arbeid eller aktivitet, samt å sikre likeverdig tilbud uavhengig hvor man opphold seg i landet. I tillegg skulle tjenestene og ytelsene rettes mot brukerens arbeidsmuligheter og funksjonsevne (Arbeid- og sosialdepartementet, 2002-2003). NAV forvalter ytelser som enhver borger benytter seg av i livets faser – fra vugge til grav. NAV administrer ca. 60 ulike ytelser og er en stor organisasjon med omtrent 19000 ansatte. Av disse er omlag 15000 statlig ansatte og 4000 kommunalt ansatte.

NAV's ytelser blir ofte inndelt i 4 kategorier: pensjonsutbetalinger, uføreytelser, familytelser (barnetrygd, kontantstøtte, fødselspenger, barnebidrag m.m.) og ytelser knyttet til arbeids- og

aktivitetskrav (arbeidsavklaringspenger, sykepenger, økonomisk sosialhjelp, dagpenger m.m.) (Chudasama, 2017).

2.2 SOSIALTJENESTELOVEN

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen trådte i kraft 1. januar 2010 (først vedtatt 18. desember 2009). Loven regulerer de kommunale ytelsene innad i NAV-kontoret. Loven tar for seg de individuelle tjenester som blir tilbudt på NAV-kontoret, herunder eksempelvis opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud og kvalifiseringsprogrammet. Loven tar også for seg generell forebygging av sosiale problemer i samfunnet. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat for de sosiale tjenestene i NAV-kontoret. Direktoratet er ansvarlig for å vurdere forhold som påvirker levekår for utsatte grupper og utviklingen i de sosiale tjenestene (Lima, Dahl, Furuberg & Munch-Ellingsen, 2020).

Loven blir utført av ansatte på de lokale NAV-kontorene. Som oftest de som er kommunalt ansatte, men det kan også i noen tilfeller være egne avtaler hvor statlige ansatte i NAV utfører disse oppgavene. Dette er ofte på kontoret som jobber med en «flat» struktur. NAV-ansatte fatter enkeltvedtak basert på de ulike paragrafene som foreligger (Grebstad, 2012).

I lovforarbeidet til sosialtjenesteloven fremkommer det at hovedmålet ved loven er å gjøre brukeren selvhjulpent, samt sikre økonomisk trygghet. Formålet med loven er med andre ord todelt. Rette til ytelsen er av subsidiære karakter; alle andre muligheter skal være benyttet først. Det blir ikke definert noe minstestandard på de ulike satsene som blir gitt, foruten at loven tilsier at ytelsene skal være av forsvarlighet og på et rimelig nivå (Terum, 2008).

2.2.1 BEHOVSPRØVD YTELSE

Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse. Velferdsstaten Norge skiller mellom universelle goder og behovsprøvede ytelser. Universelle goder viser i denne sammenhengen primært til idealet om at alle innbyggere skal ha tilgang til tilstrekkelige stønader og tjenester for å leve i en trygg livssituasjon. Det kan vi eksempelvis se i at alle i Norge har tilgang på skole, sykehus og barnehage og barnetrygd. Dersom man har barn vil man automatisk få

barnetrygd. Dersom man blir syk skal man automatisk bli tilbydd helsehjelp. Alle slike rettigheter forutsetter at man har lovlig opphold i landet (Hvinden, 2009).

Det at sosialhjelpen er behovsprøvd vil si at søkerens situasjon skal vurderes opp mot hvilket behov som foreligger. Det gis ikke automatisk rettigheter på økonomisk sosialhjelp dersom en person for eksempel har inntekt under et viss beløp.

Behovet for økonomisk sosialhjelp må se på fra forskjellige vinkler, da ikke bare å se hvilke behov brukerne har for å sikre de best prekære tingene som bolig, mat og klær. Det å ha tilgang til ulike tjenester og varer kan for noen være nødvendig for å oppnå sosial deltakelse og anerkjennelse. Dette kan for eksempel være deltakelse på forskjellige fritidsaktiviteter. Hva som kan oppfattes som et behov kan preges av samfunnet og kulturer. Det kan være et behov for en muslim å eie et bønneteppe, mens for en kristen kan det være et behov å få ekstra midler til julehøytiden (Chudasama, 2017).

2.3 ØKONOMISK SOSIALHJELP

Som nevnt innledningsvis skal økonomisk sosialhjelp være samfunnet siste sikkerhetsnett. De som ikke kan sørge for sitt eget livsopphold har krav på økonomisk sosialhjelp. Det vil si at alle andre økonomiske rettigheter skal være benyttet først. Økonomiske muligheter og inntekter kan deles inn i tre hovedkategorier; *inntektsgivende arbeid*, *egne midler* og *andre økonomiske rettigheter*. Med inntektsgivende arbeid menes all arbeidsinntekt, egne midler er alle midler bruker har og andre økonomiske rettigheter kan eksempelvis være rettigheter på dagpenger, arbeidsavklaringspenger, bostøtte eller stipend (Arbeid- og velferdsdirektoratet, 2012). Økonomisk sosialhjelp er ment til å være en midlertidig ytelse og skal bidra til å forebygge sosiale problemer i samfunnet.

Antall sosialhjelpsmottakere har økt hvert år fra 2012 til 2018, mens i 2019 har det vært en nedgang på omtrent 800 mottakere. I gjennomsnitt var det hver måned 59 200 personer som mottok økonomisk sosialhjelp i 2019, og det ble utbetalt i underkant 7 milliarder kroner i sosialhjelp i 2019. Innvandrere utgjorde 52% av alle stønadsmottakere i 2019. Unge sosialhjelpsmottakere har falt betraktelig etter at aktivitetsplikten ble innført i 2017 (Lima,

Dahl, Furuberg & Munch-Ellingsen, 2020). Aktivitetsplikten blir mer beskrevet i kapittel 2.3.5.2.

Rundskrivet til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gir retningslinjer til underordnet forvaltningsmyndighet i hvordan de skal utføre loven. Det er orienteringer fra departementet til de som jobber i feltet om hvordan de skal tolke loven og forskriftene. Rundskrivet er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Rundskrivet er et grunnleggende dokument for alle som utfører loven, og det er særlig skrevet til NAV-veilederne. Dette for å gi god støtte og veiledning i det daglige arbeidet. Rundskrivet gir føringer for hvilke oppgaver som er tillagt NAV-kontoret og kommunen. Det skal også være en informasjonskilde til de som blir berørte av loven, da spesielt mottakerne av de ulike sosiale tjenestene (Arbeid- og velferdsdirektoratet, 2012). Samtidig er et viktig å påpeke at selve rundskrivet er bare en veileder i hvordan loven skal utøves. Rundskrivet kan ikke binde sosialtjenesten i NAV til å utføre slik eller slik – det er tolkninger og anbefalinger som NAV-kontoret *kan* følge om de ønsker.

Sosial- og helsedepartementet innførte 13. februar 2001 statlige veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold. De statlige retningslinjene er justert årlig fra 2006. Etersom det både er rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønaden skal satsene kun betraktes som veiledende utgangspunkt. Det fremkommer at:

«De veiledende retningslinjene omfatter utgifter til helt grunnleggende behov, som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler og hygiene med mer, og tar videre hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritid og sosiale behov. Utgifter til andre nødvendige ting, som bolig, strøm og oppvarming, bolig- og innboforsikring og innbo og utstyr inngår i livsoppholdet, men er ikke inkludert ved fastsettelse av de veiledende retningslinjene, da dette er utgifter som varierer mye.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).

Rundskrivet til Sosialtjenesten er klar i sin tale hvordan stønadsnivået skal bli praktisert jamfør §18 punkt 4.18.1.5. Det fremstår at de statlige veiledende satsene skal bidra til å minke forskjellene på utmåling av stønad i de forskjellige kommune. Utmåling og normene skal bare være veiledende og kan ikke erstatte den individuelle vurderingen som skal tas. En søknad om økonomisk sosialhjelp kan eksempelvis ikke avslås kun på grunn av høy inntekt, det må også

gis en begrunnelse ut fra en helhetlig skjønnsvurdering (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). Rundskrivet blir mer presisert i punkt 2.3.3.

Tabell 1: Oversikt over de statlige veiledende satsene (2021).

Enslig	Kr. 6 450
Ektepar/samboer	Kr. 10 800
Person i bofelleskap	Kr. 5 400
Barn 0-5 år	Kr. 2 850
Barn 6-11 år	Kr. 3 250
Barn 12-17 år	Kr. 4 250

Kilde: www.regjering.no

Forskjellen på stønadsnivået i de forskjellige kommunene kan være noe varierende fra kommune til kommune. Da mellom nivå og innhold. Forskjellene mellom de ulike kommunale stønadssatsene har vært en grunnleggende debatt i flere ti år. Det omhandler først og fremst mellom politiske prioriteringer og behov. Sosial trygghet handler om politiske spørsmål om prioriteringer og hvilke tilgang det foreligger på ressurser (Haugarvoll, 2017). Det kan trekkes frem at det kan være dyrere å leve i en kommune enn i annen, eksempelvis utleieprisene. Det kan også foreligger andre behov i en kommune enn i en annen, da det å ha tilgang på egen bil kan være et større behov i en mindre kommune med dårlig kollektivtilbud, enn i en storby hvor det foreligger et velfungerende kollektivtilbud.

Det fremkommer i sosialtjenesteloven §4 krav til forsvarlighet. Tjenester som ytes etter denne loven skal være av forsvarlig karakter, og lovparagrafen bygger på forvaltningsloven (Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning). Forvaltningsloven anses som en «minimumslov» i den forstand at den stiller minstekrav som saksbehandlingen må oppfylle, hvis ikke særlovgivningen til sier noe annet. I denne sammenheng er sosialtjenesteloven særlov. Forvaltningsloven tar eksempelvis for seg om regler om taushetsplikt, habilitet, saksbehandlingstid og klageadgang.

2.4 §18 STØNAD TIL LIVSOPPHOLD

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.desember 2009 nr.131 (sosialtjenesteloven) § 18 tar for seg rettigheter til livsoppholdet, og loven lyder som følger;

«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomisk rettigheter, har krav på økonomisk stønad.

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen.»

Loven blir omtalt i sosialtjenesteloven kapittel 5. Formålet med denne lovparagrafen er å sikre en hver som bor i Norge et forsvarlig livsopphold. Dersom en bruker har rettigheter på økonomisk sosialhjelp §18 skal NAV-veilederne vurdere den enkelte situasjon og ta individuelle vurdering av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform.

I tilfeller hvor rettighetene til § 18 ikke er tilstede kan man yte hjelp etter lov om sosiale tjenester § 19.

2.4.1 §19 STØNAD I SÆRLIGE TILFELLER

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.desember 2009 nr.131 (sosialtjenesteloven) §19 tar sikte på de tilfeller hvor vilkårene til § 18 ikke er tilstede. Loven er utformet slik;

«Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.»

Stønadens formål er å yte økonomisk sosialhjelp i tilfeller hvor §18 ikke er tilstede. Med andre ord er dette tilfeller hvor bruker søker om noe som ikke inngår i livsoppholdet. Dette er utgifter til varer og tjenester som ikke er nødvendig for et forsvarlig livsopphold. Formålet med denne paragrafen er å realisere loven overordnet formål om at alle skal være i stand til å sørge for eget livsopphold. Det kan for eksempel gi stønad til utgifter som kan sette i verk at brukeren vil bli selvforsørget på andre områder. I henhold til denne bestemmelsen kan det gis hjelp i svært forskjellige situasjoner, hvorav at ikke bare de økonomiske behovene vektlegges. Eksempelvis kan det gis ekstra bidrag til fritidsaktiviteter, skoletilbud, behov for brukerens fysiske og psykiske helse (Terum, 2001). I slike tilfeller hvor paragraf 19 blir benyttet kan det igjen være mer utfordringene å benytte det faglige skjønnets ettersom du ikke kan basere det like mye på allerede gjeldende rundskriv til paragraf 18.

2.4.2 §20 OG §20a BRUK AV VILKÅR

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131 (sosialtjenesteloven) § 20 omfatter vilkår. Ordlyden til loven er slik;

«Det kan settes vilkår for tildeling av økonomisk stønad, herunder at mottakeren i stønadsperioden skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen, se også § 21 tredje ledd og § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottaker eller begrense hans eller hennes handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller andre lover.»

Å sette vilkår betyr at sosialtjenesten i NAV stiller krav til brukeren for å tildele økonomisk hjelp. Dette kan i mange tilfeller være krav om å være aktiv jobbsøker og ta i mot tilbud om arbeid/kurs/tiltak om opplæring eller sysselsetting. Målet med vilkårene er å fremme lovens formål at hver og en skal sørge for eget livsopphold. Vilkårene skal være med å bidra til å hindre at personer mottar økonomisk sosialhjelp over tid (Humerfelt, 2015). Formålet med loven er å gjøre bruken selvhjulpen eller at den skal få andre økonomiske rettigheter. Andre mulige økonomiske rettigheter innenfor trygdesystemet kan eksempelvis være sykepenger, arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger eller kvalifiseringsstønad.

Sosialtjenesteloven §20, første setning ble endret ved lov i 20.12.2016 (i kraft fra 01.01.2017). Sosialtjenesteloven i NAV skal stille vilkår for aktivitet for tildeling av økonomisk sosialhjelp til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler imot. Loven gikk fra å være en kan-regel til en skal-regel. Formålet med aktivitetsplikt er å styrke sosialhjelpsmottakerens muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Det skal derimot ikke stilles vilkår dersom tungtveiende grunner taler i mot. Arbeids- og sosialdepartementet (2017) beskriver tungtveiende grunner dersom vilkår ikke anses som realistiske på bakgrunn av forhold hos sosialhjelpsmottakeren eller situasjonen vedkommende befinner seg i.

Begrepet aktivitet er ikke spesifisert i loven, men i rundskrivet gis det eksempler på hva vilkår om aktivitet er (Dahl & Lima, 2018):

- Vilkår om å møte til veiledningssamtaler, søke på relevante jobber, og delta på arbeidsrettede kurs og tiltak kan være aktuelt for en tjenestemottaker som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet.
- Vilkår om arbeidstrening eller annen arbeidsrettet aktivitet kan være aktuelt for tjenestemottakere som har vansker med å få arbeid på grunn av manglende arbeidserfaring.
- Vilkår om deltakelse i utdannings- og opplæringstiltak kan være aktuelt for en tjenestemottaker som for eksempel ikke har fullført videregående skole.

Hvordan en velger å organisere aktivitetene er opp til hvert enkelt kontor/kommune å definere. Aktivitetene kan gjennomføres av kommunale tiltak, statlige tiltak, tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, utdanningsinstitusjoner eller andre (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). Tildeling av vilkår skal i all hovedsak rettes mot å gjøre brukeren selvhjulpen og påvirke brukeren ut av en vanskelig livssituasjon.

Brudd på aktivitetsplikten har ulik praksis på de ulike kontorene. Sosialtjenesteloven gir adgang til å redusere stønaden dersom en ikke oppfyller vilkårene. Som sanksjonsmiddel gis det i mange tilfeller en lavere sats dersom vilkårene ikke overholdes. Denne vurderingen må det tas hensyn til vedkommende livssituasjon. Reduseringen i stønaden skal ikke være så kolossale at en ikke opprettholder et forsvarlig livsopphold. Andre mulige utfall ved et vilkårsbrudd kan være at stønaden blitt gitt i form av varer eller tjenester eller at utbetaling av stønaden blir gitt til andre (Arbeid- og sosialdepartementet, 2017). Eksempelvis rekvisisjoner som skal sikre at pengene blir brukt slik at en kan opprettholde et forsvarlig livsopphold. Dette kan i mange tilfeller oppleves som svært stigmatiserende.

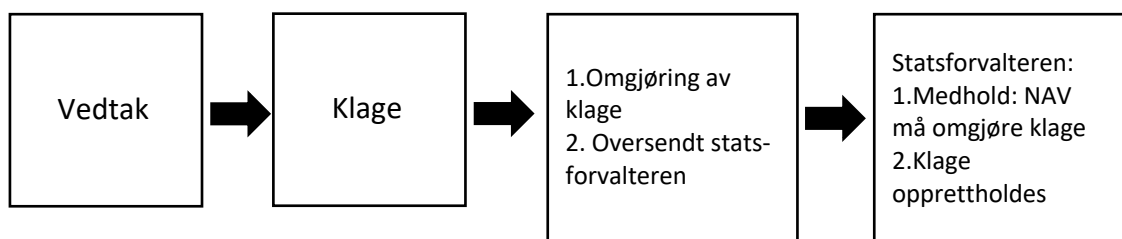
2.4.3 RETTEN TIL Å KLAGE

I henhold til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr.131 (sosialtjenesteloven) § 47 har brukerne rett til å klage på vedtak som blir fattet av

sosialtjenesten i kommunen. I henhold til forvaltningsloven er vedtak om økonomisk sosialhjelp et enkeltvedtak. Det at brukeren har rettigheter til å klage er en rettsikkerhetsgaranti. En slik bestemmelse gir brukeren rettigheter på en ny vurdering av søknaden. NAV-kontoret skal informere om fremgangsmåten ved klage og klagefrist, i tillegg skal NAV-kontoret være behjelpelige å utforme en eventuell klage. Dersom NAV-kontoret velger å opprettholde klagen blir den videresendt til Statsforvalteren (tidligere fylkesmannen) for ny vurdering. Klagen på vedtak skal behandles etter forvaltningsloven. Det fremkommer i rundskrivet til sosialtjenesteloven at en klage som overføres til statsforvalteren skal fremsettes for NAV-kontoret og være skriftlig.

Den skal være undertegnet av klager eller fullmektig, nevne det vedtak det klages over og hvilke nye endringer som har oppstått etter søknadstidspunkt samt begrunnelse på hvorfor klagen opprettholdes (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012). I den sammenheng kan det oppstå utfordringer som omhandler brukers evne til å fremstille en klage. I tillegg kan det oppstå spenninger omkring brukers følelse av avmakt til systemet.

Tabell 2: Oversikt over klagegangen.



2.5 RETTSIKKERHET

Som tidligere nevnt er økonomisk sosialhjelp en skjønnsbasert ytelse. Det må i den sammenheng utøves rettsanvendelsesskjønn. Det betyr at en må avgjøre om skjønnsbestemte betingelser eller rettsfølger er oppfylt. For det første må NAV-veilederen vurdere om vilkårene for å ha rettigheter på økonomisk sosialhjelp er oppfylt, deretter skal det gjøres skjønsmessige vurderinger (Billbo & Glemmestad, 2014). I lov om sosiale tjenester §18 er det et krav om at bruker «ikke har krav på andre økonomiske rettigheter», det vil si at dersom bruker ikke har det har den rettigheter på økonomisk sosialhjelp så skal det ytes hjelp. Det er en «hvis, så skal» regel. Samtidig skal det også foretas skjønsmessige vurderinger på hvordan hjelpens skal gis, hvor mye som skal innvilges og hvilke vilkår som skal settes før hjelpen blir utbetalt. På den andre siden kan vi se på lov om sosialtjenester §19. Dette en

såkalt «*hvis, så kan*» man yte økonomisk sosialhjelp regel. I denne lovteksten så er ikke inngangskriteriene og ikke ha andre økonomiske rettigheter men at bruker befinner seg i «*et særlig tilfelle*», samt å «*overvinne en vanskelig livssituasjon*». Det vil si at man kan yte økonomisk sosialhjelp dersom en bruker ikke har rettigheter på ytelsen etter §18, basert på skjønsmessige vurderinger.

I begrepet rettsikkerhet ligger det et mål om å beskytte borgerne mot urettmessige inngrep fra det offentliges side (Terum, 2008). For å kunne iverksette tiltak eller fatte vedtak i sosialtjenesten er det nødvendig med hjemmel i lov, også kalt legalitetsprinsippet. Det impliserer at det er tilstede visse krav og retningslinjer om likebehandling og rettferdighet. Dette er for å sikre at borgerne rettsikkerhet. Terum skiller mellom to typer for rettsikkerhet: *prosessuelle rettsikkerhetskrav* og *materiell rettsikkerhet*. Når det offentlige, i denne sammenheng NAV, utøver makt og myndighet i forhold til enkeltindivider, kreves både riktig fremgangsmåte, personell kompetanse og materiell kompetanse for myndighetsutøvelsen (Arbeid- og inkluderingsdepartementet, 2009).

Prosessuelle rettsikkerhetskrav omhandler de krav som stilles til hvordan forvaltningsvedtak skal fattes. Et enkelt vedtak om økonomisk sosialhjelp skal fattes av en person som er upartisk – med andre ord ikke rammet av habilitet. Videre skal det være krav om saklighet i det som fattes (Terum, 2008). Herunder at beslutningene er fattet på korrekte og fullstendige avgjørelser. I tillegg skal behandlingen være hensynsfull og rask. Innad i NAV praktisere ofte kontorene med innhenting av opplysninger dersom dette mangler og en maksimum saksbehandlingstid for når det aktuelle vedtaket skal foreligge.

Med materiell rettsikkerhet menes det selve vedtakets innhold – om vedtaket har hjemmel i lov. Det vil si at gode begrunnelser og avgjørelse heller ofte mot rettferdighet. Et sentralt punkt vil være i hvilken grad retten til støtte er definert gjennom klare kriterier og regler. Desto klarerer kriterier og regler desto mindre sannsynlighet for vilkårlighet, attpåtil en viss forutsigbarhet. Lovbestemmelsen i sosialtjenesteloven forutsetter skjønsmessige vurderinger ut fra den enkeltes behov. Slike hensyn kan være utfordrerne til kravene om likebehandling og rettferdighet.

2.6 NAV OG SOSIALT ARBEID

Overordnet kan vi si at sosialt arbeid er et fag som retter seg mot problemer som oppstår mellom individ og samfunn eller grupper og samfunn. Sosialt arbeid foregår på ulike nivåer – både individ-, gruppe- og samfunnsnivå – og det foregår på mange arenaer, forholder seg til mennesker i ulike situasjoner og utføres innenfor forskjellige rammer (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015). Sosialt arbeid dreier seg om å hjelpe mennesker til en bedre livssituasjon ved å se på dets behov i dens situasjon, og møte dem med respekt, anerkjennelse og solidaritet. Hensikten er å hjelpe mennesker til endring og løse deres sosiale problem. Sett i historie omhandler sosialt arbeid solidaritet med utsatte grupper. Det som menes med utsatte grupper kan være grupper som av ulike grunner er marginaliserte fra andre grupper i samfunnet. En viktig del av arbeidet har også vært å sikre sosial rettferdighet og fattigdomsbekjempelse. For at en sosialarbeider kan kalle seg profesjonell må det være tre kriterier til stede; kunnskap, ferdigheter og å være bevisst på de retningslinjene og de yrkesetiske prinsippene som finnes for sosialarbeidere. Det å definere en profesjon, som i dette tilfelle er sosionom, er å se på det fra tre ulike perspektiv. Da teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse (Chudasama, 2017). Sosialarbeiderens kompetanse omhandler ofte kunnskap om «*det sosiale*». Det er ofte snakk om mestring, forbedring eller endring i brukernes sosiale omgivelse, nettverk og familie. En kan også trekke frem begrepet «helhet» ettersom man skal ha fokus på brukeren i dets situasjon. Sosialfaglig kompetanse er rettet mot å forbedre livskvaliteten til en gitt person eller gruppe med sosiale virkemidler. Det kan for eksempel være en persons samspill med deres omgivelser eller behov for tilrettelegging i en viss sammenheng (Gundersen, 2014). I NAV kan det eksempelvis være tilrettelegging av ytelser eller tjenester som ivaretar brukerens situasjon samt omgivelsene rundt.

Historisk sett ble arbeidsløshet først akseptert som et sosialt problem på midten av 1800-tallet. Før dette ble det sett på som dårlig moral eller latskap og dovenhet hos den enkelte. Tap av arbeid eller å ikke kunne forsørge seg kan både bli sett på som et problem på det individuelle planet og det på samfunnsmessige planet. Å finne ut hvorfor et problem først har oppstått kan være vanskelig, men ofte skjer en slik utvikling gjennom det man kan kalle «snøballeffekter» (Halvorsen, Sjernø & Øverbye, 2016). Der ulike faktorer påvirker hverandre negativt som virker som onde sirkler. Bak en årsak kan vi finne en annen årsak. Å motta sosialhjelp kan ha ulike årsaksforklaringer, der både individuelle, kontekstuelle og

strukturelle forklaringer er i samspill med hverandre. Levin (2004) påpeker at sosialt arbeidsanalyseenhet er «personen i situasjonen». Det tar en sikte for å se på individet og situasjonen i nær sammenheng, som «både-og» istedenfor for «enten-eller». Ved at en ikke individualisere problemet mot enkeltindividet, men også ser problemet i nær sammenheng med tydelige forhold i samfunnet som bidrar til for eksempel marginalisering, stigmatisering og ekskludering, vil dette bidra til å skape en bedre forståelse på hvorfor problemet har oppstått.

Ser vi på hovedmålene bak NAV-reformen, som i all hovedsak er å gjøre brukeren selvhjulpen ved hjelp av tilrettelegging og helhetlig bistand, kan NAV sies å være en ideologisk organisasjon hvor målene er i overensstemmelse med sosialt arbeids mål, verdier og prinsipper (Skjefstad, 2013). NAV har imidlertid flere andre mål som kan komme i konflikt med hverandre. Det settes begrensninger i den ansattes adgang til å vektlegge egne normer og vurderinger framfor normer som er forankret i nasjonale regelverk, retningslinjer og prioriteringer (Ohnstad og Hirst, 2017). I tillegg pålegger den enkelte veileder arbeidsoppgaver som kan være med å presse arbeidet i en mer byråkratisk retning, der ulike lover og rammer setter standeren i hvordan arbeidet skal utføres. Der det sosiale arbeidet blir overskygget og at en forklarer beslutningene ut fra «slik er det bare».

3. TEORI

I dette kapittelet vil jeg utdype og gjøre rede for det teoretiske rammeverket som danner grunnlag for oppgaven. Da spesielt kapitlene som omhandler analysen av intervjuene og drøfting. Jeg vil i første omgang beskrive skjønn og skjønnsutøvelsen. Skjønnsutøvelsen kan belyses gjennom et bredt spekter av ulike teorier. Jeg har valgt å forankre denne studie innenfor profesjonelt skjønn og administrativt skjønn opp mot Abbotts (1988) teoretiske perspektiv på profesjonelle beslutninger. Perspektivet åpner opp for å forstå de ulike organisatoriske dilemmaene som oppstår for de ansatte som rolle som det Lipsky (1980) omtaler som bakkebyråkrat. Videre vil jeg se på Molanders (2013) forståelse på profesjonelt skjønn i velferdsstaten og hvilke mekanismer som benyttes for å kontrollere fagfolks skjønnsvurderinger. Perspektivene åpner opp for å belyse ulike spenninger mellom hjelp og kontroll-funksjonen i NAV.

3.1 FAGLIG SKJØNN

«Å utøve skjønn vil si å skjelne mellom vesentlig og uvesentlig, vurdere ulike sider ved sammensatte og komplekse situasjoner og avveie mellom ulike interesser og hensyn» (Yrkesetiskgrunnlags dokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere, 2019-2023). I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet til sosionomer fremkommer det at yrkesutøverne har ansvar for å drøfte etiske dilemmaer med brukerne og kolleger, og søke veiledning når de selv er i tvil (Fellesorganisasjonen, 2019-2023). Samtidig kan skjønnsutøvelse medføre tilfeldigheter og vilkårlighet i hvordan behandlingen av søknaden basert på en arbeidsdag med minimalt med tid og lite ressurser. I NAV er vurdering av faglig skjønn veldig sentralt på grunnlag av at arbeidet skjer under visse gitte rammer, betingelser og lover som beskrevet foran. Dermed er nødvendig å bruke hele handlingsrommet når det skal fattes en individuell og faglig skjønnsvurdering. Dette for å unngå urettferdige og uforsvarlige vurderinger.

Avgjørelser og beslutninger som ikke passer inn i standardløsninger, eller allerede fastsatt regelverk og rutiner, krever unntaksbestemmelser og utøvelse av faglig skjønn. En kan eksempelvis trekke frem barnetrygden, hvor man automatisk får rettigheter på denne ytelsen dersom man har barn. Slik er det ikke med økonomisk sosialhjelp hvor det er som tidligere

nevnt en behovsprøvd ytelse. Å bruke skjønn har som hovedmål at hver og enkelt bruker skal brukere individuelt. (Chudasama 2017). Dette kan for eksempel være avgjørelser om en bruker skal få utbetalt ytelse selv eller om beløpet skal dekkes etter regning, slik at pengene går øremerket til spesifikke varer og tjenester. Eller hvor mange ganger per måned en person skal få utbetalt pengene sine. I sosialtjenesten i NAV har ofte brukerne komplekse og sammensatte utfordringer og livssituasjoner, og utfordringene handler gjerne ikke *bare* om økonomi. Problemene må ofte ses i sammenheng med den sosiale bakgrunnen hver enkelt bruker har. Det komplekse helhetsperspektivet bør alltid stå høyt i fokus i arbeid med sosialt arbeid (Chudamasa, 2017). Når en NAV-veileder møter en bruker som søker om økonomisk sosialhjelp kan hun/han ikke bare forhøde seg til bruker som et enkelt individ. Bruker er kanskje en forelder og økonomi har konsekvenser for en hel familie? Bruker er kanskje syk og har behov for hjelp fra flere instanser. Kanskje han har pårørende som ringer inn bekymring? Når man som NAV-veileder møter/snakker med bruker er det viktig å ha dette i bakhodet for å kunne forstå den enkeltes situasjon i sin helhet. Videre må også brukers situasjon ses i en sammenheng som et støtte sosialt problem. Hvorfor har ikke bruker kommet seg i jobb? Er det dårlige utsikter på arbeidsmarkedet eller er det flere krav for å bli kvalifisert til en stilling (Levin, 2015).

Det kommer frem i lovforarbeidet at det enkelte NAV-kontoret har *«et betydelig rom for skjønn når det gjelder ytelsenes nivå og art, og ikke minst når det gjelder vurderingen av om det skal stilles vilkår til ytelsen, og eventuelt hvilke vilkår som skal stilles»* (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2008-2009). Faglig skjønn som vurderingsprosess handler om å integrere ulike former for kunnskap å gjøre beslutninger. I utøvelse av faglig skjønn knyttes generell kunnskap sammen med praktisk kunnskap som bygger på tidligere erfaringer og erfaringer med den konkrete situasjonen som skal vurderes (Oterholm, 2015). Ulike mennesker kan ha ulik oppfatning på hvordan en skal behandle en søknad. De avgjørelsene og resultatene som oppnås baseres på de fagkunnskapene, erfaringene og ferdighetene som ligger til grunn hos den enkelte veileder. Dermed kan den enkeltes profesjonelle bakgrunn ha betydning på hvordan man utøver skjønnet. En barnevernspedagog vil for eksempel kunne vektlegge barnets perspektiv mer enn en person med bakgrunn fra økonomi.

Som tidligere nevnt er økonomisk sosialhjelp en selektiv ytelse. Det vil i den sammenheng kreve at det blir foretatt faglige skjønnsvurderinger ettersom det ikke er fastlagt standardiserte regler som skal anvendes. Dette vil innebære at beslutningene som foreligger vil ha elementer

av skjønn. Skjønnen kan igjen ha ulike karakterer. Goodin (1985) skiller mellom positiv og negativt skjønn. Positivt skjønn knyttes til en frihet den profesjonelle må ha i håndteringen av individuelle tilfeller til å bestemme hvilke utfall en sak skal ha. Negativt skjønn omhandler til de rammene, lovverket og reglene som kan være med å påvirke de ulike vurderingene. Terum (2008) beskriver negativt skjønn som *hullet i smultringen*, ettersom du må foreta deg vurderinger i et allerede avgrenset område. Det sentrale dreier seg om hvor omfattende begrensningene er, og hvilke karakter disse har. Videre beskriver han positivt skjønn som mandelen på sirupsnippen. Det knyttes opp til NAV-veilederens profesjonelle autonomi til å bestemme hva som skal gjøres i enkelte tilfeller. Det handler da om å gå inn i selve situasjonen med hele seg for å få en klarhet i hva det *egentlig* dreier seg om.

3.2 SKJØNNSUTØVELSEN

Det kan være to ulike premisser som må ligge til grunn for selve skjønnsvurderingen, og som danner veiene for de beslutninger som tas gjennom skjønnsvurderingen (Hanssen, Humerfelt, Kjellebold, Norheim & Sommerseth, 2015) tar for seg to ulike premisser for skjønnsutøvelse i deres bok «faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene; *ulike typer kunnskap og faktiske omstendigheter*.

For det første baserer den enkelte persons ulike typer kunnskap seg på den profesjonelle fagkunnskapen som NAV-veilederen har. Innenfor et fagområde vil det være metode, teorier eller spesifikt kunnskap om fremgangsmåter. Det kan dreie seg om hvordan man oppnår best tillit til en person eller hvorvidt man kan motivere en person til endring. Faglig skjønn blir basert på tidligere kjente teorier, metoder innenfor et fagfelt. Den enkeltes tidligere erfaringer vil også spille en stor rolle, den såkalte formelle kunnskapen. Dette kan være tidligere erfaringer i hvordan en oppnå best mulig samarbeid med andre instanser eller hvordan en skulle løse saker hvor bruker ikke oppfylte vilkårene som lå til grunn. Slik erfaringsbasert kunnskap blir i mange tilfeller ofte forklart med «slik er det bare». Sist kan det trekkes frem den enkeltes personlige kunnskap. Det kan handle om holdninger, empatisk evne og sinnsgrunnlag. En god blanding av dette vil gjøre den enkelte i stand til å fatte tilstrekkelig gode skjønnsvurderinger. I tillegg er det vesentlig å trekke frem at i mange tilfeller kan det være nyttig å koble på andre kollegaer slik at sakene som skal bli løst kan ses på fra et annet

ståsted. Samarbeidsinstanser og pårørende er også viktige kilder å koble på for å kunne ta best mulige beslutninger (Hanssen, Humerfelt, Kjellevold, Norheim & Sommerseth, 2015).

De faktiske omstendighetene som ligger til grunn vil ha betydningen for den helhetlige skjønnsvurderingen. Det kan være spesielle trekk ved brukeren, brukerens livssituasjon, eller allerede tillagte synspunkt og erfaringer en har opparbeidet seg. Særtrekk som kan trekkes frem er brukerens alder, fysiske/psykiske utfordringer, spesielle situasjoner og hensyn som har oppstått, personlighetstrekk og lignende. Det vil for eksempel være lettere for en person som har jobbet tett med en bruker over lengre tid til å ta skjønnsvurderinger enn en nyansatt som ikke har fått satt seg skikkelig nok inn i brukers situasjon. Rammene rundt kan også definere hvorvidt det er rom for skjønn. Herunder kapasitet, tidsrom og ressurser (Hanssen, Humerfelt, Kjellevold, Norheim & Sommerseth, 2015).

Terum (2008) skriver om at faglig skjønn skaper vilkårlighet. Det oppstår et spenningsfelt mellom likebehandling på den ene siden og skjønnsmessige vurderinger på den andre siden. Likebehandling er en stabil faktor mens skjønn er en variabel faktor. De grunnleggende kravene om rettsikkerhet og like behandling kan være utfordringer ettersom det skal tas faglige skjønnsvurderinger i enkeltvedtak om økonomisk sosialhjelp. Det kan være ulike varierende faktorer som gjør at like saker bli behandlet ulikt, mens ulike saker behandles likt. En kombinasjon av sterkt skjønn, uklare premisser og mangelfull kompetanse kan medføre stor risiko for vilkårlighet i beslutninger som fattes. Terum (2008) drøfter videre at de ulike beslutningene som fattes kan bære preg av NAV-veilederes egne personlige verdier og interesser. Det kan for eksempel omhandle at man som NAV-veileder har en sterk verdi om at man skal forsøke å skaffe seg arbeid dersom man er arbeidsledig, og «strammer» dermed inn brukeren. En kan eksempelvis stilles mer vilkår om aktivitet (Hanssen, 2015).

3.3 PROFESJONELT VERSUS ADMINISTRATIVT SKJØNN

Knutsen (1989) påpeker at det kan skille mellom *administrativt skjønn* og *profesjonelt skjønn*. Han beskriver *administrativt skjønn* seg om å vurdere hvorvidt en person har krav på økonomiske goder.

Administrativt skjønn kan i mange tilfeller også omtales som «*forvaltningsskjønn*» og handler om bakkebyråkratens rom for fortolkningen i det aktuelle regelverket. Regelverket kan åpne eller minke graden av bruk av skjønn. Denne type skjønn bygger på en viss kontroll av regler og retningslinjer og de allerede tillagte reglene setter klare grenser for hvordan skjønnet skal bli utøvd. Det omhandler om hvem som skal gjøres hva, på hvilken måte det skal gjøres innenfor gitte rammer og aktuelle lovverk. Arbeidet går ut på å vurdere hver og en sak i forhold foreliggende lover, forskrifter og regler. En må da vurdere om en sak er tilstrekkelig opplyst og om bruker følger de ulike kriteriene som må til for å ha krav på den aktuelle ytelsen. Dette kommer ekstra tydelig frem i ytelsen økonomisk sosialhjelp ettersom ytelsen er behovsprøvd og selektiv. Dette kan skape store utfordringer ved at det ikke finnes klare lover og regler på hvordan en sak skal håndteres, og likhetsprinsippet kan bli utfordret.

Profesjonelt skjønn knyttes til utøvelsen av et velferdsyrke, og skjønnet er basert på profesjonelle vurderinger og baseres på den utdanning jobben krever, sosialisering og profesjonell ideologi som kjennetegner yrket. Dette er skjønn som ligger innen for de gitte rammene og regulerer virksomheten og yrkesutøvelsen for brukt av profesjonelt skjønn. Det kan eksempelvis handle om å vurdere hvilke tiltak eller behandling som skal iverksettes som bruker er best tjent med (Knudsen, 1989). Hvinden (1994) beskriver profesjonelt skjønn som beslutninger som fattes ut fra erfaring, faglig ekspertise og profesjonsbakgrunn. Ved bruk av profesjonelt skjønn må bakkebyråkraten vurdere hva slags problemer den enkelte bruker har og hvilke tiltak som skal iverksettes.

Helt kortfattet kan beslutninger som innebærer profesjonelt skjønn bli mer overlatt til profesjonene og enkelt menneskene som utfører selve skjønnsvurderingen. Til motsetning av administrativt skjønn som er mer overlatt til organisasjonens styring og allerede tillagte rutiner, regler og rammer.

NAV-veilederne har behov for å tilegne seg kunnskap som vil gjøre at de er i stand til å håndtere problemer og dilemmaer som oppstår i arbeidshverdagen. Abbott (1988) var opptatt i sitt verk *The system of professions* om å forstå samspillet mellom profesjoner i et større perspektiv. I den sammenheng trekker han frem 3 sentrale poenger. Det første poenget han trekker frem er for å kunne forstå profesjoner er og endres over tid må man studere folks

faktiske arbeid/aktiviteter. For det andre kan ikke profesjoner studeres uavhengig fra hverandre, og for det tredje må profesjoner forstås i en historisk kontekst.

Abbott (1988) beskriver tre aspekter for beslutningsprosesser. For det første handler det om å klassifisere/identifisere et problem (diagnoses). I denne prosessen innebærer det å foreta seg to ulike prosesser. For det første må det innhentes opplysninger som gir et bilde av brukeren og den det andre må de innsamlede opplysningene klassifisere brukene og dets problem. Deretter handler det om å trekke slutninger (inference). Til sist handler det om hvilken behandling/løsning (treatment) som skal iverksettes. Til sammen av alt dette kan dette være med å klassifisere for eksempel hvilket behov en bruker har for økonomisk sosialhjelp, hvilket omfang hjelp skal gis og hva som skal iverksettes/igangsettes.

Kulturen innad i NAV som organisasjon kan være så mangt. Bang (2013) beskriver begrepet «organisasjonskultur» slik: *«Organisasjonskultur er de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben».*

I arbeid i NAV vil gjeldene kultur være aktuelt i det dagligdagse arbeidet innad på kontoret. Hvert kontor har ofte en egen organisasjonskultur, selv om NAV i sin helhet er en felles organisasjon. Det er ulike rutiner som er tillagt kontoret, og arbeidsoppgavene kan fordeles ulik fra kontor til kontor. NAV-veilederen jobber alltid i en kontekst. Den har en leder og en avdelingsleder som en skal forholde seg til. I tillegg har en andre kollegaer som er med å hjelper med de ulike gjøremålene som skal gjøres. Da kan man for eksempel trekke frem de som skanner inn og registrerer søknader, de som utbetaler kontantkort eller de som har ansvar for klagesaker eller tannbehandlingssøknader. Det er som oftest ledelsen ved hvert kontor som har stor påvirkningskraft i hvordan beslutninger skal fattes og hvilke prioriteringene og ressurser som skal legges til grunn for arbeidet.

Organisasjonskulturen kan handle om det du faktisk ser, det du blir fortalt og det som blir tatt for gitt. I NAV kan det oppstå ulike kulturer, da eksempelvis i form for kultur for samarbeid, kontrollering, effektivisering og rom for nyskaping/tenkning (Høines, 2017). Kulturen kan i mange sammenhenger sette en standard for hvordan man jobber og tenker samt hva som forventes av deg som arbeidstaker i organisasjonen. Det kan handle om hvordan man snakker

om brukerne og samarbeidsinstanser, eller hvor stor trom det er for faglige skjønnsvurderinger. Det kan igjen skapes strid og utfordringer dersom en går inn i organisasjonen allerede tillagte rutiner, og beslutninger kan besvarer med at «slik gjør vi det på dette kontoret, så det må du bare venne deg til».

For å kunne forstå organisasjonen NAV kan en trekke frem Lipsky (1980) sin teori om bakkebyråkrater. Begrepet ble introdusert på 1970-tallet og er en betegnelse for byråkrater av ulike slag der offentlige ansatte var i direkte kontakt med brukere/klienter, og hadde et visst rom for faglig skjønn. Brukerne av de ulike velferdstjenestene må samhandle med bakkebyråkratene for å få hjelp. Lipsky argumenterer for at offentlig politikk ble utformet av bakkebyråkratene, og det er umulig å lage detaljerte lover og regler som skal dekke alle livssituasjonen og dermed er det helt åpenbart at det må foreligger mulighet for skjønnsvurderinger. Lipsky argumenterte også at man som bakkebyråkrater må håndtere spenningen mellom foreliggende ressurser og oppgaver. Det ville da i flere tilfeller måtte bruke mestringsstrategi for å mestre denne type jobb. Det kunne da opphandle å kategorisere og forenkle hver og en sak. I praksis vil dette kunne bety at du tar for deg mennesker som saker og ikke brukere. Samtidig at «like» saker ville bli behandlet likt. Lipsky (1980) trekker videre frem at bakkebyråkratene kontinuerlig står ovenfor et gap mellom begrensende ressurser på den ene siden og politiske idealer om hvordan jobben *bør* utføres på den andre siden. For å kunne håndtere dette gapet innfører de ulike bakkebyråkratene tilpasnings- og mestringsstrategier.

3.4 REGULERING AV FAGFOLKS SKJØNNSVURDERINGER

Molander (2013) skriver om profesjonelt skjønn i velferdsstaten. Han tar for seg mekanismer for ansvarliggjøring og drøfter hvordan delegasjonen av skjønnsutøvelse er basert på tillit til at de som innehar denne myndigheten har vilje og evne til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig og, helst best mulig måte. Delegasjonen av skjønnsmyndighet er basert på tillit til den enkelte som har skjønnsmyndighet. Dette på bakgrunn av at det som har myndighet til å foreta seg skjønnsvurderinger har makten på sin side. Det innebærer derfor krav om ansvarliggjøring, eller det som på engelsk blir omtalt som «*accountability*». Det vil si at den som utfører selve skjønnsvurderingen må kunne gjøre rede for de vurderingene og beslutningene som har blitt fattet. I praksis vil dette bety at bakkebyråkratene må svare for

sine handlinger. Dette kan i noen tilfeller være utfordrende ettersom skjønn står i spenning mellom likebehandling på den ene siden og reproduserbart på den andre siden. Det betyr at skjønn kan utfordre disse spenningene ved at samme tilfelle kan bli behandling ulikt ut fra hvem som fatter skjønnsvurderingene. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt skjønnsvurderinger kan ansvarliggjøres. Han skiller mellom ulike måter av ansvarliggjøringsmekanismer; *strukturelle og empiriske*. Nedentil vil jeg gå inn på hver av de to mekanismene.

Strukturelle mekanismer er ofte forbundet med kontroll, og innskrenker rommet for skjønnsvurderinger og kan legge restriksjoner på adferden til personen som har myndighet til å utøve skjønnsvurderinger. Denne mekanismen reduserer antall tilfeller hvor personer med skjønnsmyndighet kan beslutte egne vurderinger. Molander (2013) skiller mellom 5 undergrupper av strukturelle mekanismer; sanksjonerende, innskrenkende, oppdelende, forsinkende og blokkerende. Jeg vil i denne omgang vil en kort gjennomgang av de fem ulike mekanismene uten å gå for dypt inn i hver mekanisme.

Staten som overordnet organisasjon, har delegert myndighet for skjønnsutøvelse i arbeid med sosialtjenesten loven til NAV-ansatte. Ideen bak bruk av *sanksjonerende mekanismer* er for å kontrollere at utøvelsen av skjønn blir brukt i henhold til lover, regler og krav om forvarlighet. *Innskrenkende mekanismer* omhandler spesifisering av hvilke rettigheter og forpliktelser den offentlige institusjoner har. *Oppdelende mekanismer* betyr at det rommet for skjønnsvurderinger blir delt opp, slik at makten til den enkelte blir noe redusert. *Forsinkende mekanismer* dreier seg om tanken om at flere hoder tenker bedre enn ett. Det kreves gjerne mer tid og ressurser for å avgjøre det endelige resultatet. Til sist retter *blokkerende mekanismer* seg mot regulering av skjønnsutøvelsens innehav av stillinger. Det kan bety at en person har flere stillinger/arbeidsoppgaver samtidig (Molander 2013).

Empiriske mekanismer er forbundet med å gi begrunnelser og retter seg mot den skjønnsmessige resoneringen (Molander, 2013). Skjønnsutøvelse i empirisk syn innebærer at man frembringer gyldige argumenter, som kan etterprøves og som folk kan ha tillit til. Det handler om å bedre den kvaliteten og de betingelser som fører til en vurdering. Dette kan eksempelvis være en utdanning, redskaper som fører til beslutninger eller kollegaveiledning. På NAV kan dette omhandle at et ferdigstilt vedtak skal godkjennes av to personer. Det kan også omhandle at de som fatter skjønnsmessige beslutninger må forsvare de vurderingene

som er blitt gjort. Dette kan eksempelvis skje dersom en bruker klager på et vedtak utstedt fra NAV. Da må NAV-veilederen i første omgang ta opp saken i avdelingen med bruk av et kritisk blikk. Hvis NAV-veilederen fremdeles ønsker å opprettholde vedtak skal det oversendte Statsforvalteren for ny vurdering.

Molander (2013) skiller mellom fem undergrupper av empiriske mekanismer; *Formende, støttende, motivasjonelle, deliberative og partisipatoriske*. *Formende mekanismer* har som formål å innta visse typer kunnskap, verdier, normer og tankemåter hos den enkelte som har skjønnsmyndighet. *Støttende mekanismer* dreier seg om ulike støtter til beslutninger, eksempelvis evidensbasert profesjonell praksis. *Motiverende mekanismer* menes å være en motivasjon som å utøve skjønnsutøvelser, og hensikten er å styre adferden i en viss retning. *Deliberative mekanismer* retter seg mot argumentene til beslutningene hos personer med skjønnsmyndighet. Det blir delt inn i to kategorier hvor den ene retter seg mot arenaer med et smalt publikum, eksempelvis kollegaer. Den andre kategorien retter seg mot et bredt publikum, for eksempel offentligheten. Den partisipatoriske mekanismer, med andre ord deltakelsesmekanismer, inkluderer parter som enten er berørt eller interessert. Herunder at bruker kan være med å medvirke i egen sak.

Den enkelte NAV-veileder jobber som portvakter i sosialtjenesten. Lipsky (1980) definerer bakkebyråkrater som «*represents government to the people*». Portvakteren ulike dilemmaer er å bestemme hvem som skal slippes inn og hvem som skal avvises. De ulike personene som oppsøker NAV har ofte ulike problemer og livssituasjonen. Etersom en jobber med fellesskapets goder krever det at man som myndighetsutøver fordeler godene på en rettferdig måte. I praksis vil dette bety at det kan skape vilkårlighet på hvem som ytes økonomisk sosialhjelp. Terum (2008) beskriver ulike hensyn det må tas til rasjonell problemløsning visse prosedyriske krav.

En type profesjonell skjønn er den som kommer frem når medlemmer av ulike profesjoner opptre som «*portvakter*» i velferdsstaten, og tar beslutninger på hvem som har rettigheter til hva. Etersom reglene og lovene er uklare kreves det bruk av skjønn i sosialtjenesteloven, som nevnt innledningsvis. Dette gir profesjoner utstrakt skjønnsmyndighet, og argumentene for benyttelse av skjønnsutøvelse bygger på en tro at en vil kunne få bedre tilbud tilpasset den enkeltes individuelle behov og tilpasninger. Argumentene for å skape mindre innslag i bruk

av skjønnsutøvelse viser til en viss fare for vilkårlighet i de vurderingene som blir fattet (Molander, 2013).

Terum (2008) skriver om at faglig skjønn skaper vilkårlighet. Det oppstår et spenningsfelt mellom likebehandling på den ene siden og skjønnsmessige vurderinger på den andre siden. Likebehandling er en stabil faktor mens skjønn er en variabel faktor. De grunnleggende kravene om rettsikkerhet og like behandling kan være utfordringer ettersom det skal tas faglige skjønnsvurderinger i enkeltvedtak om økonomisk sosialhjelp. Det kan være ulike varierende faktorer som gjør at like saker bli behandlet ulikt, mens ulike saker behandles likt. En kombinasjon av sterkt skjønn, uklare premisser og manglende kompetanse kan medføre stor risiko for vilkårlighet i beslutninger som fattes. Terum (2008) drøfter videre at de ulike beslutningene som fattes kan bære preg av NAV-veilederes egne personlige verdier og interesser. Det kan for eksempel omhandle at man som NAV-veileder har en sterk verdi om at man skal forsøke å skaffe seg arbeid dersom man er arbeidsledig, og «strammer» dermed inn brukeren. En kan eksempelvis stilles mer vilkår om aktivitet (Hanssen, 2015).

Sosialt arbeid er et fag som hele tiden er i bevegelse. Levin (2004) fremhever i sin bok at sosialt arbeid er av få profesjoner der utøverne skal utøve samfunnsmessig styring og kontroll samtidig utøve medmenneskelig solidaritet. Hun eksemplifiserer disse spenningene *mellom* ulike dimensjoner og ikke *motpoler* som står i kontrast med hverandre. De ulike dimensjonene bringer hverandre sammen og utgjør hverandres særpreget. Levin legger mest vekt på tre spenningsfelt, da forholdet mellom individ og samfunn, forholdet mellom hjelp og kontroll og forholdet mellom teori og praksis. Sosialarbeidere bruker ikke bare den praktiske utøvelsen i møte med andre mennesker, men også den teoretiske kunnskapen. Flere dimensjoner opptrer på samme tid som kan oppfattes som motsetninger eller utgjøre dilemmaer (Levin, 2015). I denne studie har det blitt avgrenset til å kun presentere spenningsfeltet mellom *hjelp og kontroll*.

Sosialtjenesten i NAV er i hovedsak rettet mot de vanskeligstilt og både hjelpe- og kontrollrollen kan ha ulik funksjon i de ulike arenaene i sosialt arbeid i NAV. Du skal for det første kontrollere at forholdene, kriteriene og vilkårene er til stede for å søke/få hjelp. Som hjelper skal du ved din maktutøvelse gi hjelp gi hjelp slik at bruker vil kunne bli selvhjulpent på sikt ved å anvende ulike virkemidler (Chudasama, 2017). Ved arbeid i NAV kan spenningen mellom hvor mye hjelp man skal gi og hvor mye kontrollfunksjonen som skal

iverksettes komme til syne. Det kan på den ene siden gjøre brukeren avmektig til egen sak og stakkarsliggjøre vedkommende, mens på den andre siden kan det dannes for mye forventninger og settes i gang for mange vilkår som bruker ikke klarer å følge opp. Balansegangen mellom brukers ansvar for eget liv og samfunnet krav til å hjelpe mennesker som er i en vanskelig livssituasjon kan i mange tilfeller skape store utfordringer for arbeid i sosialtjenesten.

Kjerneproblematikken for hjelpere i velferdstjenester, i denne sammenheng NAV, er hvor langt det profesjonelle ansvaret skal strekke seg, da mellom myndiggjøring og umyndiggjøring (Fossestøl, B., 2016). Kompleksiteten i all det sosiale arbeidet er å vite når du har gitt god nok hjelp. Hjelp til selvhjelp er en viktig målsetting for det sosiale arbeidet. Innsatsen skal rettes mot at brukeren går fra å være passiv til å være aktiv hvor brukermedvirkning da vil spille en vesentlig rolle (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015).

Som sosialarbeider har man som ansvar å formidle forhold som er med å bidra til sosiale problemer samfunnet. Dette innebærer at man som sosialarbeider har en «kontrollfunksjon» ovenfor samfunnet og den politiske utformingen. Som sosialarbeider har man makt gjennom sitt samfunnsmandat (Levin, 2015). NAV-veilederen griper inn i menneskers hverdag og liv. Det må avklares hva som bør gjøres, hvordan det gjøres, og mye ressurser som skal settes inn. Selve situasjon er preget av en relativ autonomi og det forventes utøvelse av faglig skjønn (Lipsy, 1980), NAV-veilederne må hver dag tenke igjennom hvordan de handler, hvordan de bør handle og hva som er riktig handling.

Sosialarbeidere har et mandat der en må kombinere hjelpe- og kontrollfunksjonen. Spenningen mellom hjelp og kontroll kan ofte være mer synlig ved NAV enn andre steder, fordi økonomi er en viktig del av insitamentet for forvaltningen, noe som er vesentlig for brukerens velferd, trygghet og eksistens (Chudasama, 2017) Det handler om at det ofte ligger betingelser for hjelpen, som for eksempel aktivitet for sosialhjelp (Berg, 2015). Poenget er at hjelp og kontroll skal presenteres sammen og som dimensjoner i et spenningsfelt og ikke som dikotomiske størrelser. Kontrollfunksjonen som sosialarbeidere utfører har som hensikt å sikre at hjelpen som gis er rettmessig, og for å avhjelpe en vanskelig livssituasjon hos brukeren (Levin, 2015). Dersom en søker økonomisk sosialhjelp vil først og fremst NAV kreve tilstrekkelig dokumentasjon for å kunne behandle søknaden. Vilkåret for alle under 30 år er at det kreves aktivitet, dermed må dette være oppfylt før NAV kan utbetale sosialhjelp,

eller gi hjelp til brukeren. Dette medfører at NAV-veilederne har myndighet og en makt til å bestemme hva som kreves, hvilke tiltak som skal iverksettes og hvordan utfallet av selve søknaden blir, ut fra de rammene og lovene som foreligger.

Weber (1971) beskriver makt som muligheten til å få igjennom sitt syn eller vilje, selv når en møter motstand. I arbeid i NAV vil dette komme til syne dersom en NAV-veileder skal fatte et vedtak om økonomisk sosialhjelp. Det er til sist NAV-veilederen som har mandanten til å bestemme hvilke utfall selve beslutningen skal ha.

Som veileder i NAV har man makt på områder; *definisjonsmakt* og *tildelingsmakt*. Det som menes med *definisjonsmakt* betyr at det er NAV-veilederen som bestemmer hvilke definisjon en bruker har. Dette kan eksempelvis være umotivert, tillitsfull eller lojal. Det betyr også at man som veileder har makt til å fastsette på hva som menes som «normalt» og ikke. Den andre maktdimensjonen er *tildelingsmakt*. Det kan omhandle hvilke vilkår som skal settes i verk, hvor mye stønad som utbetales eller hvor mye bruker skal sanksjoneres dersom vilkår ikke er oppfylt (Chudasama, 2017).

4. METODOLOGI

I dette kapittelet gjør jeg rede for hvilken metode som har blitt valgt og hvordan fremgangsmåten til innhenting av datamateriell har foregått.

3.1 FORFORSTÅELSE

Vi har alltid våre fordommer eller vår førforståelse med oss inn i en undersøkelse. Vi har alle en mening om et fenomen før vi undersøker det. For å unngå å la seg påvirke av førforståelse altfor lett er det nødvendig å være bevisst ovenfor den. For å motvirke denne effekten bør vi lete etter det som kan avkrefte våre forhåndsforklaringer (Dalland, 2017).

Utgangspunktet for studien var i første omgang min personlig nysgjerrighet som jeg hadde både hadde med meg fra før jeg begynte på selve masteroppgave og som jeg igjen fikk under selve skrivingen av oppgaven.

Før jeg startet på denne masteroppgaven hadde jeg allerede kjent og erfart hvilke utfordringer faglige skjønnsvurderinger var i arbeidsdagen i NAV. Ettersom jeg selv hadde erfaringer fra 2 ulike NAV-kontor hadde jeg sett hvordan man både på organisasjonsnivå og som enkelt veileder ved NAV-kontoret kunne fatte beslutninger som var forskjellige fra hverandre. Dette kunne bidra til å skape mistillit og en mistanke om at NAV forskjellsbehandlet personer. Jeg kunne også i perioder kjenne på en følelse hvor jeg tok beslutninger som var i strid med egne verdier. Samtidig kunne vi som veileder ved NAV-kontoret tenkte veldig ulik i hvordan man skulle løse en sak. I de fleste tilfeller var det veileder selv som hadde siste ord i saken. Dette kunne igjen gjenspeile hvor mye beslutningsmakt hver og en har.

3.2 VALG AV METODE OG PERSPEKTIV

Det første jeg måtte bestemme meg for var hvordan jeg ville gå frem for å besvare problemstillingen:

Hva har betydning for NAV-veilederens utøvelse av skjønn i vedtak om økonomisk sosialhjelp? Og hvordan forholder NAV-veilederen seg til dilemmaene mellom å vise støtte og kontroll?

Jeg valgte å bruke kvalitativ tilnærming som metode som denne oppgave. Jeg vil nedentil gå nærmere inn på kvalitativ metode som forskningsmetode. Ryen (2012) påpeker i sin bok at kvalitativ forskning ønsker å få tak i mest mulige naturlige dataer, som betyr at dataene er minst mulig påvirket av andre faktorer. Hun viser til at kvalitativ forskning er det ulike former for paradigme. Paradigmer er «*et sett læresetninger som elder til handling*», og Ryen presenterer 4 ulike paradigmer; naturalisme, emosjonalisme, etnometodologi og postmodernismen. I denne studien har jeg valgt å benytte meg av en naturalistisk tilnærming. En naturalistisk tilnærming vil rette fokuset på at jeg som forsker skal prøve å se verden slik som informantene ser den ut fra deres perspektiv. Det er særdeles sentralt at jeg som forsker lytter aktivt til informantenes presentasjon av deres virkelighet for å kunne gripe erfaringene de har. Det legges stor vekt på at det finnes en sannhet eller en virkelighet for informanten, og det er nettopp denne sannheten forskeren skal få i gjennom intervjuet (Ryen, 2012). Det er mye fokus på «hva» spørsmål. Dette på grunnlag av at jeg er interessert i å få tilgang på informantenes erfaringer omkring sosialhjelp og faglig skjønnsvurderinger. Det blir da benyttet direkte sitater fra informantene som kan vise til en forståelse i hvordan de oppfatter sin virkelighet som NAV-veileder.

Det foreligger kritikk til den naturalistiske tilnærmingen fra flere hold. For det første omhandler den eksterne kritikken seg om at selve intervjuet ikke kan være pålitelige og troverdig. Dette ettersom man som forsker kan av ulike grunner oppfatte empirien forskjellig, den blir for personavhengig. Dette kan vise seg til at forskjellige forskere kan ha helt ulike utfall av samme studie. tillegg til at noe av kritikken går ut på at man som leser av en studie kan ha ulik oppfattelse av selve utfallet. Den interne kritikken handler om at selve intervjuet kan være for individualistisk. Dette fordi intervjuet kun foregår med forsker og informant, i motsetning til bruk av for eksempel et gruppeintervju. En kan i mange tilfeller bli blind på egne erfaringer og svarene kan bli påvirket i hva andre forteller og mener (Ryen, 2012). Dermed er det svært viktig å være klar i sin rolle som forsker, spesielt ettersom jeg forsket i eget felt. Det er også viktig å være oppmerksom for den aktuelle kritikken som foreligger til kvalitativ tilnærming og det naturalistiske paradigme. I min studie var jeg under hele intervjuinnsamlingen svært påpasselig på at mine spørsmål ikke påvirket svaret til informantene. Jeg var også ekstra var for at mine egne erfaringer og forteller ikke skulle komme til syne i selve intervjuet.

3.3 KVALITATIV SOM FORSKNINGSMETODE

En viktig målsetting med kvalitative tilnærminger er at vi oppnår en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2018). Utgangspunktet for denne studien var min nysgjerrighet på fenomenet økonomisk sosialhjelp og faglige skjønnsvurderinger. Kvantitativ forskning kartlegger *at* noe skjer, mens kvalitativ forskning avdekker *hvorfor* det skjer. I kvalitativ forskning er vi mindre opptatt av årsakssammenhenger og mer opptatt av å forstå eller beskrive hvordan vi mennesker oppfatter verden rundt oss (Johannessen, Tuft og Christoffersen, 2016). I denne studien vil jeg studere fenomenet *faglig skjønnsutøvelse*, knyttet opp til faglige skjønnsvurderinger og hvilken innvirkning og betydning det har for behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Ut fra problemstillingen knyttet opp til denne oppgaven der det tas sikte på hvilke *erfaringer* veilederne har gjort seg, vil det mest naturlige valget å ha en kvalitativ metode, i form av intervjustudie.

Intervju som studie tar sikte på å fange opp meninger og opplevelser hos den enkelte og er den mest anvendte metoden innenfor kvalitativ forskning. Formålet med intervjuene er at vi får fyldige og omfattende kunnskaper om hvordan andre mennesker opplever sin livssituasjon. Det tas sikte på å få frem en nyansert beskrivelse av den situasjonen informantene befinner seg i. Intervjueren og informanten er sammen med på å produsere kunnskap. Det er på grunnlag av de spørsmålene som blir gitt det dannes et grunnlag for hvilke svar en får. En får innsikt i informantens erfaringer, følelser og tanker omkring de aktuelle temaene som er forankret i selve intervjuet (Thagaard, 2018). Intervju er ofte den dominerende metoden som blir brukt, da både i tidsskrifter og i studentoppgaver. Vår tid er ofte blitt omtalt for «intervjusamfunnet» - et ansikt-til-ansikt intervju som skal avsløre det private selvet (Ryen, 2012). Holstein og Gubrium (2016) anvender begrepet *aktiv intervjuing* for å fremheve hvordan man som forsker og personene som blir intervjuet samarbeider for å skape meningen i det som fremkommer i intervjuet. Dette kom ærlig frem i denne studie hvor det ble benyttet en ustrukturert intervjuguide i selve intervjuene.

Hva vi skal kalle den som blir intervjuet kan ha svært mange mulige utfall, og forskere bruker varierte begreper på den som blir intervjuet. Hva man bruker som begrep kan ha nær sammenheng i hva forskeren ønsker å få utav intervjuet og hvilken relasjon en ønsker å opparbeide seg. «*Respondent*» kan ha nær sammenheng med at forsker vil ha svar på en rekke spørsmål, men som selv er passiv i intervjuet. «*Subjekt*» gjenspeiler at den som blir intervjuet

skifter status fra objekt til subjekt, mens «medforsker» viser til at forsker er med i interaksjonen mellom seg selv og den han forsker på. Til sist viser «informant» til at de som forskeren intervjuer gir informasjon om det aktuelle teamet (Ryen, 2012). I denne oppgaven blir personen som blir intervjuet beskrevet som informant. Dette ettersom at den som blir intervjuet sitter mer verdifull informasjon og erfaring knyttet til økonomisk sosialhjelp og faglig skjønn.

3.4 FENOMENOLOGI

Fenomenologien tar utgangspunkt i den subjektive opplevelsen og søker å oppnå forståelse av den dypere meningen i enkelt personers erfaringer. Forskerens egne erfaringer kan derfor danne et utgangspunkt for forskningen som blir gjort,

Fenomenologiske studier utforsker den mening personer tillegges sine erfaringer av et fenomen (Thagaard, 2018). Det vil i denne studien rette seg mot de meningen den enkelte NAV-veileder sitter igjen ved arbeids med utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp og hvordan den faglige skjønnsvurderingen spiller en sentral rolle. I henhold til fenomenologien har jeg forsøkt å fange opp den enkelte subjektive virkelighetsoppfatningen som hver og en veileder sitter på. Deres utsagn og meninger har vært svært viktig å vektlegge i denne studien. De felles erfaringene informantene har, kan være med å bidra til å utvikle en generell forståelse av det fenomenet som skal studeres.

3.5 UTVALG OG REKRUTTERING

Dalen (2013) beskriver at utvalg er en betegnelse for de som faktisk undersøkes. Valg av informanter er et særlig viktig tema innenfor kvalitativ intervjuforskning. Utgangspunktet er at antallet informanter ikke skal være for stor fordi gjennomføringsprosessen av intervjuene og bearbeidingen er en tidskrevende prosess (Dalen, 2013). Jeg valgte å rekruttere en homogen gruppe til intervjuene. Et homogent utvalg er personer med svært liten variasjon, og brukes for å avdekke like og ulike erfaringer i en forholdsvis homogen gruppe (Johannessen, Tuft og Christoffersen, 2016). Valg av informanter ble gjort basert på et *strategisk valg* ved at jeg ville komme i kontakt med mennesker med bestemte kunnskaper og erfaringer (Dalland, 2017). Jeg ønsket å finne ut hvilke erfaringer NAV-veiledere for å utøve skjønnsutøvelse i beslutninger om økonomisk sosialhjelp. Før studien fant sted var det

nødvendig å ta noen beslutninger i forhold til hvor stort utvalg som skulle delta i mastergradavhandlingen. For å innhente denne empirien valgte jeg å kontakte et tilfeldig utvalg av 5 forskjellige NAV-kontor i Rogaland. De ulike kontorene var av ulik størrelse og oppbygning. Fra hvert kontor ønsket jeg å intervju en person og det ble satt en grense på tilsammen 5 informanter. Det ble spesifikt etterspurt veiledere som jobbet med økonomisk sosialhjelp. Jeg valgte å konkretisere det til mer enn 1 år ettersom de da kunne kjenne på hvilke endringer ytelsen hadde hatt i en viss tidsperiode. Utdanningsbakgrunnen ble ikke konkretisert, ettersom en sosionomutdanning ikke kreves ved jobb i sosialtjenesten.

Jeg tok kontakt med alle NAV-kontorene over mail og forklarte hvem jeg var og hvilket forskningsprosjekt jeg skulle utføre. Dersom dette var av interesse ettersendte jeg et informasjonsskriv om prosjektet mitt (se vedlegg 1). Det inneholdt generell informasjon om prosjektet og informasjon om deres rettigheter omkring deltakelse i prosjektet. Informantene ble informert om at de kunne bestemme når og hvor intervjuet skulle finne tid og sted. Det ble også informert om at det ville bli brukt en telefon med installert lydopptaker på under hele intervjuet. Det ble satt av en time til intervjuene. Selv om dette var mye mer tid enn det som var forventet, var det bedre å ha litt tid for mye enn for lite.

Personopplysningslovens formål er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven, 2000, §1). For mange er det å være anonym en forutsetning for å delta i en undersøkelse (Dalland, 2017). For å bevare og behandle informantenes anonymitet på korrekt måte ble navn erstattet med en kode. På den måten kunne ikke opplysningene som ble gitt knyttes opp mot enkeltpersonen eller gjøre at person blir identifisert. Alle personlige opplysninger ble anonymisert i transkriberingen. Etter behandlingen ble alle lydopptak og ferdig transkribert utkast slettet. De ble orientert om at det er frivillig å delta i undersøkelsen, og at de når som helst kan trekke seg fra å delta i prosjektet uten å måtte begrunne dette.

Tabell 3: Oversikt over informantene.

	KJØNN	UTDANNELSE	ARBEIDSPASS	ARBEIDSOPPGAVER	INTERVJUMETODE
INFORMANT 1	K	Sosionom	Stort kontor	Økonomisk sosialhjelp, over 30 år	Møte på arbeidsplass
INFORMANT 2	K	Sosionom	Middels/lite kontor	Økonomisk sosialhjelp, alle brukergrupper	Møte på Teams
INFORMANT 3	K	Sosionom, Videreutdanning i rus og avhengighetsproblematikk	Middels kontor	Økonomisk sosialhjelp, over 26 år, fagutvikler	Møte på Teams
INFORMANT 4	K	Sosionom	Stort kontor	Økonomisk sosialhjelp, uføretrygdet	Møte på Teams
INFORMANT 5	M	Økonomi og administrasjon	Middels/lite kontor	Økonomisk sosialhjelp, fagutvikler, økonomisk råd og veiledning	Møte på Teams

3.6 UTARBEIDELSE AV INTERVJUGUIDE

Det ble laget en delvis strukturert intervjuguide før intervjuene fant sted (se vedlegg 2).

Denne intervjuguiden tok sikte på å få frem egne fortellinger og erfaringer som den enkelte NAV-veileder satt på.

De fleste forskere er enige om man på et studie bør bruke en intervjuguide. Det kan argumenteres for ulike grader av formalisering. På den ene siden kan en fastsatt intervjuguide gjøre at man fanger opp alt i sin helhet og man unngår å slippe inn for mye unødvendige dataer, mens på den andre siden kan lite eller ingen forhåndsstruktur bidra til å fange opp respondentens perspektiv bedre. Det gir muligheter at respondenten kan påvirke interaksjon. I denne studien var hovedmålet å fange opp informantens erfaringer og refleksjoner. Samtidig som målet var å holde seg til et tema. Dermed ble det mest hensiktsmessige å lage en delvis strukturert intervju guide samtidig åpne opp for at respondentene kunne påvirke hvordan selve intervjuet ble formet (Ryen, 2012).

Før intervjuene fant sted var det noe usikkert hvor lang ti intervjuet ville ta. Tanken bak var at intervjuet skulle bli styr av den enkelte NAV-veileder ved at det ble åpnet opp for at vedkommende selv kunne gi eksempler basert på hvilke erfaringer den satt på. Etter at det første intervjuet var overskudd fikk jeg en antydning på hvor langt og omfattende selve intervjuet var. Selv om det ble satt av en time til intervjuet visste det seg etterhvert at tiden varierte mellom 30-45 minutter.

3.7 GJENNOMFØRING AV INTERVJU OG TRANSKRIBERING

I utgangspunktet skulle alle intervjuene finne sted på hvert enkelt NAV-kontor. Dette måtte revurderes da smitteverntiltakene generelt i Norge ble mer innstrammet. Alle intervjuene bortsett fra et ble gjennomført på Teams. Dette er en digital kanal som blir brukt innad i NAV. Ettersom jeg selv jobbet i NAV var denne kanalen lett tilgjengelig.

Jeg fortalte først kort om meg selv for så å si noe om forskningsprosjektet. Jeg begynte deretter å stille spørsmålene jeg hadde skrevet ned i intervjuguiden.

Etter at intervjuene var gjennomført begynte organiseringen og bearbeidelsen av det innsamlede materialet. Det forutsees at det da er benyttet opptaksutstyr i intervjusituasjonen (Dalen, 2013). Det er anbefalt at den som intervjuer også transkriberer datamaterialet selv. Derved blir man mest mulig kjent med dataene sine. Om noe i det transkriberte materiale er uklart kan man gå tilbake til selve lydfilen fra intervjuet for å få svar på uklarheten (Dalen, 2013). Det er i følge Tjora (2017) en god mulighet for å fremme essensen i datamateriale samt redusere materialets volum. Dermed ble et og et intervju transkribert av meg rett etter at intervjuet hadde funnet sted. Dette er en vanlig måte å bearbeide intervjuet på, hvor ord for ord som blir sagt blir skrevet ned. I tillegg ble det en mulighet å gjennomleve intervjuene (Dalland, 2017). Selve intervjuene gikk veldig fort, og det svært nyttig å høre gjennom intervjuene og oppleve dem på nytt i fred og ro, samtidig få en unik sjanse til å bli kjent med egne data på nytt.

3.8 BEHANDLING AV DATA OG TEMATISK ANALYSE

Analysen skal hjelpe oss til å finne ut av hva intervjuet har å fortelle. Når vi analyserer et intervju, vil oppdelingen i mindre deler hjelpe oss til å få tak i de enkelte sidene ved det

informanten har sagt. Det lønner seg å tenke over hvordan intervjuene skal analyseres før de blir utført (Dalland, 2017). Ved utførelsen av en kvalitativ studie hvor det blir benyttet intervju som forskningsmetode foreligger det som oftest store mengder tekst. Selve analysen starter med intervjuet, gjennom hele innsamlingsprosessen til det endelige resultatet. Som tidligere nevnt ble hvert av intervjuene transkribert. Den bearbejdet teksten ble så skrevet ut og systematisk kategorisert. Systematiseringen ble gjort for å sortere og sette sammen datamaterialet slik at jeg lettere kunne finne svar på problemstillingen.

Vi må være forberedt på å lese teksten flere ganger for å bli fortrolig med innholdet og danne en oppfatning av hvilke fenomener testen kan gi en forståelse av. I denne studien ble det brukt lydopptaker i selve intervjuene og det ble enklere å få nye innsikter ved å lytte til dem flere ganger. Det ga meg en stor klarhet i hva som var essensen i det som informantene beskrev.

Koding av data er en vanlig fremgangsmåte i kvalitativ analyse. Koding innebærer at vi deler opp teksten og betegner utsnitt av teksten med kodeord. Det gis oss grunnlag for å trekke sammenligninger med selve innholdet i intervjuene. Når vi inndeler teksten i kategorier kategoriserer dette både et analytisk hjelpemiddel og en begrensning. Måten vi klassifiserer dataene på fremhever tendenser, men det stenger igjen for andre perspektiver. Kategoriene gir uttrykk for mønstre som fremhever sentrale perspektiver i analysen (Thagaard).

I løpet av intervjuene var de ulike temaene berørt flere ganger. Rent praktisk fikk hvert tema hver sin farge og jeg markerte så med tusj i den ferdig transkriberte teksten hvor dette ble nevnt. Dersom jeg opplevde at et svar kunne bli belyst av flere temaer, markerte jeg dem i de forskjellige fargene. Etter dette laget jeg to undertema til hver kategori. Jeg fordelte så svarene som jeg tidligere hadde fått inn i disse temaene. De ulike undertemaene hadde nær sammenheng med hovedtemaet. Det ble også skrevet notater og refleksjoner etter hvert intervju. Nilssen (2012) omtaler dette som memoskriving. Målet med memoskriving er å se sammenheng mellom kodene og tankene som en selv sitter igjen med. Et eksempel var dersom informanten snakket om handlingsrommet for å gi mer hjelp enn det som sosialtjenesten fastslår, gikk dette under temaet *skjønnsvurderinger*. Det ble deretter satt i undertema; *hjelp*.

Presentasjonen av analysen som fremkommer i studien vil fremkomme i kapittel 4.

3.8 STUDIENS VALIDITET OG RELIABILITET

Selv om data i utgangspunktet er relevante, må de også være samlet inn på en slik måte at de er pålitelige. Det betyr at de ulike leddene i prosessen må være frie for unøyaktigheter. I intervju kan det ligge mulige feilkilder i selve kommunikasjonsprosessen (Dalland, 2017). Hvordan de ulike spørsmålene blir oppfattet og besvart, og hvordan jeg forstår svarene og meningsinnholdet ved transkriberingen kan føre til redusert pålitelighet. Dermed er det nødvendig å trekke frem og være klar over ulike feil som kan oppstå og være oppmerksom på dette i forarbeidet og i gjennomføringen. I tillegg er det vesentlig å være klar over at informantene kan være svært forskjellige i sin måte å besvare spørsmål på. Noen kan ha lett for å snakke å ha et nyansert og rikt språk mens andre kan være mer innesluttet å ha vanskeligheter for å snakke (Dalland, 2017).

3.9.1 OVERFØRBARHET

Overførbarhet kan i mange tilfeller omhandler hvorvidt studien kan generaliseres. Tjora (2017) omtaler seg at det handler om hvordan funnene fra en studiene kan gjelder tilfeller utover egen forskning. Derfor er det tolkningen av resultatene som gir grunnlag for overførbarheten i en studie. Vi kan argumentere for at en tolkning basert på en enkeltstående studie kan være relevant i en større sammenheng. Kvale og Brinkmann (2015) sammenligner overførbarhet med rettspraksis. Det betyr at funnene i en studie er basert på samme type logikk som i en annen. Det er avgjørende for en jurist å trekke slutninger basert på utfall fra lignende saker og avgjørelse, og det samme kan man se i studier.

Utvalget som den enkelte studie baserer seg på må ses i sammenheng med diskusjonen omkring overførbarhet. Vi må knytte diskusjonen omkring overførbarhet til spesielle trekk ved utvalget. I tolkningen av hvilke erfaringer de ulike NAV-veilederne sitter ved må det forstå i sammenheng med overordnet ledelse og brukerne som søker om økonomisk sosialhjelp. Dette på bakgrunn av at de representerer ulike utvalg personer. Studien bygger på et begrenset materiale og gir derfor ikke grunnlag for høy generalisering på hva alle NAV-veiledere er med å påvirke skjønnsutøvelse in sosialtjenesten. Jeg mener likevel at det kan gi en pekepinne på de ulike erfaringene og utfordringene de møter på daglig.

3.9.2 RELABILITET

Relabilitet betyr nøyaktighet, og det siktes i det hele om hvorvidt pålitelige svarene er i en studien. Høy relabilitet gir som oftest like resultater, og man vil oppnå samme resultat dersom studien, i denne sammenheng intervjuene, ble tatt om igjen (Thagaard, 2018) Tiltroen i en studien vil øke og oppleves som «sanne» dersom man finne like tendenser i andre studier. Studiens relabilitet kan også knyttet opp til hvor godt forskeren kjenner til den som blir forsket på og hvilken relasjon de har i mellom.

Vedrørende min studie hvor jeg har benyttet meg av kvalitativ intervju som forskningsmetode vil det være vanskeligheter å forsikre seg om at studien har høy relabilitet. Det ville eksempelvis vært lettere å fått høy grad av relabilitet dersom jeg valgte å bruke kvantitative forskningsmetode. Ved at jeg er den personen jeg er, hadde laget en intervjuguide som forelå, samt at jeg selv valgte ut informanter er det ingen garanti for at det ville bli samme utfall dersom en annen person hadde gjort studien. Jeg var dermed bevist på at jeg ville bruke en delvis strukturert intervjuguide som jeg skulle forholde meg til under hele intervjuet. I tillegg at jeg prøvde å stille åpne spørsmål som ikke skulle gjøre at de ble dreiet i en retning som jeg ønsket dem skulle i.

3.9.3 VALIDITET

Validitet er et klassisk mål på kvantitativ forskning. Måler du det fenomenet som du faktisk skal måle og svarer du på den aktuelle problemstillingen? Validitet referer til sannhet som man kan gripe gjennom ord. Innenfor kvalitativ forskning menes det ofte om hvorvidt man kan finne sammenhenger innenfor det man forsker på. Det å være bevisst på hvor informasjonen faktisk kommer fra er viktig i forskningsprosessen. Etersom økonomisk sosialhjelp er en ytelse som blir utstedt av NAV var det enkelt å komme i direkte kontakt med mennesker som jobbet med den aktuelle tjenesten. Det var igjen noe forskjeller på de enkelte informantene om hvor stor kjennskap de hadde til ytelse og hvor mye av arbeidsdagen som preget arbeidet med økonomisk sosialhjelp.

Validitet består av *intern* og *ekstern* validitet. Med *intern validitet* menes det i hvilken stor grad årsakssammenhenger i en studie er i en bestemt sammenheng. Det sier noen om i hvilken stor grad man må kontrollere alle svar som kan påvirke det endelige resultatet. Forskerens oppgave er å prøve å avvise alle potensielle trusler (Ryen, 2012). Seale (1999) mener igjen at

slik trusler kan ha sin positive utslag ved at man blir mer bevisst over potensiell kritikk som vil oppstå. *Ekstern validitet* sikter til hvorvidt årsakssammenhenger kan spores til andre setting, da hvilke muligheter det er til å generalisere. Kan man for eksempel trekke slutninger til hva så vil fremkommer i denne studien til hva som har kommet frem i lignende studier? Kan for eksempel disse dataene som oppstår i denne studien har en viss sammenheng med andre studier i Norge og verden (Ryen, 2012).

3.9.4 Å FORSKE PÅ EGET FELT

Hvis vi tar et blikk på min forskning i lys av at jeg er utdannet sosionom som selv jobber med økonomisk sosialhjelp på NAV, så må vi kunne si at jeg forsker på eget felt. Jeg har i overkant 1 års erfaring i arbeid i NAV, samt et halvt år i praksis. I løpet av denne tidsperioden har jeg tilegnet meg mange ulike erfaringer og opplevelser om arbeid i NAV og med økonomisk sosialhjelp. Jeg har opparbeidet meg god kompetanse på arbeid innad i sosialtjenesten. Det at jeg er såpass «inne» i feltet kan ha sine utfordringer i denne studien. Det kan være utfordringer knyttet opp til at jeg skal være nøytral i teamet som jeg i utgangspunktet har et nært forhold til. Jeg har gått i fra å være en NAV-veileder til å bli en forsker, samtidig som jeg har en lokal posisjon i selve feltet. I tillegg vil jeg stille meg positivt til eget felt og jeg kan i mange tilfeller ta for gitt ulike perspektiver ettersom teamet er såpass kjent for meg.

Det å forske i eget felt kan i mange tilfeller betyr at en møter informanter som er kjente. Intervjuene kan betraktes som en sosial interaksjon mellom forsker og informant (Thagaard, 2018). Denne sosiale interaksjonen vil kunne preget kunnskapen og den forståelsen som kommer til uttrykk i selve intervjuer. Dette er noe som jeg har sett meg nødt til være bevisst over. Ettersom jeg er på «innsiden» av NAV vil det gjøre at jeg kan tilegne meg mer kunnskap om feltet enn det en person som ikke jobbet i NAV ville ha gjort. Jeg har tilgang til organisasjonens intranett samt oversikt over tillagte rutiner på eget kontor. Igjen kan en trekke linjer mot at jeg kan «overse» ulike perspektiver og kritiske spørsmål fordi jeg blir blind på det å se nye ting innad i sosialtjenesten. Samtidig har jeg sett meg nødt til å bli enda mer bevisst på å ikke trekke inn egne erfaringer og selvopplevede hendelser inn i det som informantene beskriver og forteller.

3.10 LITTERATURSØK OG KILDEKRITIKK

For å belyse oppgavens problemstilling har jeg valgt å ta utgangspunkt i gjeldende litteratur. For å finne litteratur har jeg brukt tidligere fagbøker som har relevans til denne oppgaven og i tillegg brukt søkemotorene: UiA-bibliotekets hjemmeside, Oria, Idunn og Google Scholar. Med utgangspunkt i problemstillingen min har jeg hovedsakelig brukt søkeordene: «Økonomisk sosialhjelp», «faglig skjønn» «sosiale tjenester», «NAV» og «hjelp og kontroll» Jeg har lest utrolig mye om dette teamet, både bøker, artikler og rapporter, og jeg har deretter sett på litteraturlisten og referanser fra disse. Dersom jeg fant noe av interesse gikk jeg videre til denne kilden for å utforske mer.

Kildekritikk skal vise at du er i stand til å forholde deg kritisk til de kildene du bruker i oppgaven. Hvilken gyldighet og relevans litteraturen har for å lyse problemstillingen er en refleksjon en må ta i utvelgelse av kilder. Det har i denne oppgave både blir brukt primærlitteratur og sekundærlitteratur. Primærlitteratur er forskningsartikler som presenteres for første gang, mens sekundærlitteratur viser til forskning som benytter data fra allerede eksisterende primærstudier (Dalland, 2017). Det har også blitt hentet primærdata på egenhånd, ved hjelp av intervjustudie, som kan dette være med å belyse problemstillingen på en ny måte ved at det fremkommer ny kunnskap. Litteraturen og datamaterialet som ligger til grunn for oppgaven har jeg ansett som gyldige, holdbare og relevante (Dalland, 2017).

3.11 FORSKNINGSETISKE HENSYN

Dette prosjektet har blitt meldt til og godkjent av personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste AS (NSD) (Se vedlegg 3).

3.12 STUDIENS SVAKHETER

Det er en del usikre momenter som kommer frem i oppgaven. Dette må en ta sikte for når en vurderer resultatene for studien som blir presentert i kapittel 4. Denne empiriske studien tar bare sikte for seg økonomisk sosialhjelp fra et veilederperspektiv. En vil da ut fra funnene kun finne erfaringer fra veilederen sin side.

Med hensyn til oppgavens omfang har jeg kun benyttet meg av veiledere fra Rogaland. Alle NAV-kontorene i Rogaland er underlagt NAV Rogaland, og mye av praktisering kan da være

lik. Dermed kan de verdifulle erfaringene informantene har være mer homogen, enn hvis jeg hadde valgt å ta utgangspunkt i informanter fra ulike fylker.

En siste svakhet som fremkommer er utvalget som har blitt benyttet. Siden utvelgelsen har tatt utgangspunkt i et fåtall av informanter er utvalget ikke representativt. Ved at jeg har tatt utgangspunkt i å intervju 5 ulike veiledere fra 5 forskjellige kontor, kan ikke være med å generalisere alle NAV-kontorene i Norge. Det kan omsider gi et overblikk over hvilke erfaringer og kunnskap de ulike NAV-veilederne sitter på.

5. ANALYSE AV INTERVJUENE

I analysen vil jeg presentere funnene fra intervjuene som foreligger. Jeg har lagt stor vekt på direkte sitat. Dette for å gjenskape de erfaringene den enkelte NAV-veileder sitter på. Jeg har brukt relevant teori for å få frem de ulike perspektivene respondentene hadde. Jeg har i den sammenheng sett på likheter og ulikheter som fremkommer i de ulike områdene.

Funnene i studien vil først bli presentert ved at jeg ser på sammensetningen av kontoret, ansvarfordeling og samarbeid. Jeg vil deretter se på kompleksiteten mellom hjelp- og kontrollfunksjonen i sosialtjenesten og hvilke utfordringer som fremkommer ved bruk av faglige skjønnsvurderinger. Jeg vil videre se på funn som omhandler personlige egnethet, faglig profesjonalitet og hvilke begrensinger som kan ha betydning for skjønnsutøvelsen i sosialtjenesten. Jeg vil til sist se på rommet den enkelte NAV-veileder har for å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp, opp mot de begrensingene og rammen som foreligger.

Informantene blir omtalt som NAV-veileder. Informantenes navn er erstattet med fiktive navn. Det vil i denne studie tilsier at NAV-veileder 1 er kalt for Anne, NAV-veileder 2 for Geir, NAV-veileder 3 for Kari, NAV-veileder 4 for Therese, og NAV-veileder 5 for Lise.

Tabell 3: Oversikt over informantene.

	KJØNN	UTDANNELSE	ARBEIDSPASS	ARBEIDSOPPGAVER	NAVN
INFORMANT 1	K	Sosionom	Stort kontor	Økonomisk sosialhjelp, over 30 år	Anne
INFORMANT 2	K	Sosionom	Middels/lite kontor	Økonomisk sosialhjelp, alle brukergrupper	Lise
INFORMANT 3	K	Sosionom, Videreutdanning i rus og avhengighetsproblematikk	Middels kontor	Økonomisk sosialhjelp, over 26 år, fagutvikler	Therese
INFORMANT 4	K	Sosionom	Stort kontor	Økonomisk sosialhjelp, uføretrygdet	Kari
INFORMANT 5	M	Økonomi og administrasjon	Middels/lite kontor	Økonomisk sosialhjelp, fagutvikler, økonomisk råd og veiledning	Geir

4.1 ORGANISASJONSKULTURENS BETYDNING FOR SKJØNNSVURDERINGER

I svarene til informantene kommer det frem ulike erfaring omkring de faktiske forholdene som ligger til grunn for oppbygning av kontoret. Hvordan de 5 ulike kontorene var organisert var noe ulikt. 4 av 5 kontor hadde organisert kontoret slikt at de hadde ansatte som hovedsakelig kun jobbet etter sosialtjenesteloven. 1 av de 5 kontorene jobbet såkalt «flatt», med både statlige og kommunale oppgaver. I praksis betydde dette at dersom en bruker var i arbeidsrettet oppfølging og samtidig kunne ha behov for økonomisk sosialhjelp, skulle veileder gjøre begge deler. Dette var for at bruker skulle ha «en dør» inn til NAV.

Det kommer videre frem at alle NAV-kontorene i denne studien hadde en enhetlig ledelse. I praksis betyr dette at det var en ledelse som hadde ansvar for alle oppgavene som ble utført på NAV-kontoret. Det fremkommer at 3/5 hadde en avdelingsleder for sosialtjenesten. Ved 3/5 av NAV-kontorene var det den faglige lederen som var tillagt den faglige beslutter-rollen innen økonomisk sosialhjelp. På de andre kontorene var det litt mer diffust hvem som godkjente sakene.

Therese som har erfaring fra to ulike NAV-kontor forteller hvordan hun opplevde hvilke ulikhet det var fra et NAV-kontor til et annet. Hun forteller hvordan hun på det ene NAV-kontoret ble styrt av avdelingslederen slik at hun ikke fattet «egne» vurderinger;

«Jeg ser jo veldig forskjell på hvordan vi tar egne skjønnsvurderinger. På den forrige plassen jeg jobba var vi veldig styrt av avdelingsleder. Jeg følte at jeg hadde tatt en god vurdering, hvor jeg mente at bruker skulle få ett eller annet. Så kom kanskje avdelingslederen og ikke ville godkjenne saken fordi hun kjente bruker fra tidligere. Det jeg jobber nå har vi mye mer frihet under ansvar og det kjenner jeg er veldig herlig. Det er jo jeg som kjenner bruker selv og føler at jeg kan ta de beste vurderingene basert på det.»

På bakgrunn av det informantene beskriver kan vi se at det er klare forskjeller på utmålingen, praktiseringen og kulturen på hvert NAV-kontor. Det er helt klart mer lik praksis på de kontorene som er innad i samme kommune.

Det er lederens oppgave og fordele de ressurser som er tillagt NAV-kontoret. I tillegg vektlegges det ulike satsingsområder som iverksettes ved ulike perioder. Dette kan i mange tilfeller omhandle kommunes målsetning ved arbeidet som blir utført på NAV-kontoret og det blir ofte nedfelt i en eller annen form for et oppdragsbrev. Lederen har også oppgave å fordele ansvaret mellom de ansatte. Dette kan omhandle hvem som skal ha ansvar for ulike brukergrupper eller hvem som skal ha ansvaret for å godkjenne ferdige vedtak før de sendes ut. Det er dokumentert at det er betydelige forskjeller i hvordan hvert enkelt NAV-kontor er organisert. De prekære forskjellene kan være at tjenestene som blir utført tilpasses lokale og individuelle behov. NAV-kontorene kan betraktes som organisasjoner, hvorav arbeidsoppgavene samordnes og fordeles mellom de ulike ansatte for å realisere organisasjonen mål. Dette er med å bidra til å legge rammer for den ansattes adferd i jobben. Da ved at er strukturer i for eksempel arbeidsdeling, koordinering, ansvarsfordeling, kontrollfunksjoner og kontorutforming (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015) (Billbo, Syversen & Solheim, 2020). Dette fremkommer også i denne studien at de lokale NAV-kontoret var ulik organisert fra kommune til kommune. To av informantene jobber på et NAV-kontor som var i samme kommune med fordelt i ulike bydeler. Hvilke

organisering hvert kontor har er en bevisst planlegging – men kan også være et resultat av en fremvoksende praksis.

Hvile ressurser og innsats det tillegges sosialtjenesten kan være avgjørende for hjelpen som gis. Det fremkommer i forskningsrapporten fra Høgskolen i Lillehammer at de har sett på ressurser som ligger til grunn på NAV-kontoret fra to ulike perspektiv; *stillingsressurser* og *kompetanseressurser*. De statlige stillingsressursene er gitt ut fra et beregningsgrunnlag som er lik for alle kommuner. Samtidig er det vesentlig å trekke frem at NAV er et partnerskap mellom stat og kommune. De fleste som jobber med økonomisk sosialhjelp er kommunalt ansatte og det er kommunen som bestemmer hvor mye ressurser det skal tillegges. Dermed kan det variere fra kommune til kommune hvor mange stillinger det prioriterer og hvilke muligheter det er for dette. De ulike kompetanseressursene menes hvilke stor vekt det aktuelle NAV-kontoret å ansatte personer med faglig kompetanse, eller hvorvidt de tilrettelegger for videreutdanning (Høgskulen i Lillehammer, 2014). Hvor stor vekt det tillegges sosialfaglig kompetanse var noe varierende fra kontor til kontor. På de største kontorene ansatte de spesifikt mennesker med en sosialfaglig utdanning mens på de noe mindre kontorene var dette ikke noe som ble prioritert.

Det fremkommer i Ramse (2014) sin masteroppgave om faglig skjønn og rettsikkerhet at det er eksterne rutiner for praktisering av økonomisk sosialhjelp i flere kommuner i Rogaland. Det kan for det første oppstå ulike praksiser innad i kommunen men også lokale praksiser innad på det aktuelle NAV-kontoret. Det mest slående resultatet som fremkommer i hennes studie er det som omhandler materiell rettsikkerhet. Et resultat av dette viser til at det avhenger av hvilke kommune man bor i, hvor mye økonomisk sosialhjelp man får tildelt. I tillegg ble det tidligere presentert i kapittel 2 at kulturen kan i mange sammenhenger sette en standard for hvordan man jobber og tenker samt hva som forventes av deg som arbeidstaker i organisasjonen. Geir hadde over 10 års erfaring ved et NAV-kontor lokalisert i en stor by før han begynte å jobbe på et NAV-kontor i en mindre kommune. Han erfarte at overgangen fra et kontor til et annet var utfordrende;

«...jeg føler jo jeg hadde en god kontroll med jobb i sosialtjenesteloven før jeg starta i ny jobb. Det som overrasket meg mest var at jeg følte meg samtidig veldig ny i jobben (...) Det som egentlig var det mest utfordrende

var å tillegge seg de allerede tillagte rutiner som var innad i kontoret. Det var alt fra kulturen innad i kontoret og hvilken praktisk det var på å utføre enkelte ting. »

Det fremkommer i denne studien at ressursene som ble iverksatt på det lokale NAV-kontoret var behovsvurdert sett opp mot sosialtjenesteloven. De politiske føringene og målsettingen ble satt i fokus ved slike vurderinger. NAV-veilederne ble som nevnt bakkebryråkratene som skulle utføre selve jobben. En av informantene forteller at de har satt fokus på unge sosialhjelpsmottakerne og satt i gang tiltak etter aktivitetsplikten (§ 20a). To andre informanter informerer at de har satt fokus på langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp. De har da ansatt personer som skal jobbe med denne gruppa, da hovedmålet er å avklare om brukerne skal ut i jobb eller ikke. Til sist nevnte den fjerde informanten at de hadde økt fokus på økonomisk råd og veiledning jamfør lov om sosialtjenester §17; *Opplysning, råd og veiledning*. Dette på bakgrunn av at de hadde sett økt behov for denne tjenesten.

Samtidig er det viktig å trekke linjer mot kommunen i sin helhet. Da med hensyn til at oppgaver som utfører i sosialtjenesten ofte trenger samarbeid fra andre instanser. I lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven) er dette nedfelt i § 13 som pålegger samarbeid med andre deler av forvaltningen. Her kan blant annet barneverntjenesten, bososialt arbeid, flytkningetjenesten, miljøtjeneste, rusteam trekkes frem. Samarbeid mellom profesjoner og fagpersoner, kan by på ulike utfordringer både på individnivå og systemnivå. Willumsen (2016) sammenligner tverrprofesjonelt samarbeid med et symfoniorkester. Hun beskriver instrumenter som representerer egne spesifikke uttrykk, og sammenligner dette med ulike profesjonsgrupper som bidrar med hver sin unike kompetanse og kvalitet. De ulike bidragene i orkesteret skal integreres i en samarbeidsprosess på samme måte som de profesjonelles bidrag skal integreres til en helhetlig tjeneste for brukeren. Et tverrprofesjonelt samarbeid er bidragene fra ulike profesjoner forskjellige, samtidig som målet er at de skal integreres mot et felles mål. Arbeidsdelingen kan være en utfordringer del av arbeidet, da ved at de ulike tjenestene gjør «dobbel arbeid» og tilbyr brukerne samme tjenester. I tillegg er det vesentlig å trekke frem at i samarbeidsprosesser kan det skape utfordringer omkring hvorvidt skjønnsmessige beslutninger skal tas og hvilket utfall det skal ende med. Dette på grunn av at det kan skape strid mellom hva den enkelte ansatt ønsker å vektlegge i en avgjørelse. På

motsatt side kan det igjen oppstå gråsoner hvor oppgavene ikke er tydelige nok og det ikke er avklart hvem som skal gjøre hva. Lise beskriver utfordringene med dette;

«..vi har en kommune som er uendelig dårlig organisert, etter min mening. Jeg strever enda faktisk, etter å ha jobbet i kommunen i snart et år med alltid å forstå hvem jeg skal ringe eller ta kontakt med når jeg setter i en situasjon hvor jeg trenger bistand til ett eller annet. Kanskje da spesielt bolig. Det har vært skikkelig hodepine. Jeg føler at kommunen jobber i mot hverandre, og at NAV blir tillagt flere oppgaver enn det vi har muligheter til å utføre. Det er helt hårreisende. Så det kjenner jeg er veldig begrenset, for eksempel hvis jeg får en boligsak tenker jeg bare «nei jeg vet ikke om jeg orker denne saken»..»

I tillegg beskriver Therese hvilket skille det blir mellom NAV-kontoret og andre instanser og det oppstår et såkalt «oss-dem-forhold».

«..De tror at vi på NAV kan bare snu oss rundt og hoppe når bruker sier hopp..men slik fungerer det ikke når vi jobber i en såpass stor organisasjon. Jeg har opplevd i flere ansvarsgruppemøter at NAV blir hånliggjort og at jeg må sitte å forvare NAVs avgjørelser. Det syntes jeg er veldig merkverdig når det egentlig målet skal være å hjelpe bruker best mulig..»

Det trekkes også frem utfordringer omkring juridiske forhold som taushetsplikten.

4.2 «RELASJON PÅ PRØVE»

Som NAV-veileder er man satt til å forvalte samfunnet ressurser og hele vårt velferdssystem er basert på rettferdighet og et solidarisk prinsipp. Kort sagt handler dette om at man skal yte etter evne å få etter behov. I velferdsstaten Norge er det en forventning at man skal fange opp de personer som ikke er i stand til å kunne forsørge seg selv av ulike grunner.

Velferdsmodellen i Norge blir omtalt som «den nordiske velferdsmodellen», og fellestrekkene med denne modellen er at en stor del av statens inntekter går via offentlige budsjetter til

offentlige tjenester og inntektsfordeling (Berg, 2015). Ettersom man som NAV-veileder forvalter fellesskapets goder stilles det en stor forventning til at disse godene blir omdelt på et rettferdig grunnlag.

Det viser seg at både hjelpe- og kontrollfunksjonen kommer til syne i arbeid som blir utført på NAV-kontoret. Spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll kan i mange tilfeller komme mer til syne i jobb i NAV enn i andre hjelpeapparat ettersom økonomi er en viktig del av insitamentet for forvaltningen (Chudasama, 2017). Det kan i mange tilfeller handle om at det er ulike vilkår og betingelser før hjelpen kan gis. Det kan for eksempel omhandle plikt om aktivitet før sosialhjelpen blir utbetalt eller at bruker må sende meldekort. Hjelpen som gis har som hovedmål å gjøre brukeren selvhjulp og overvinne en vanskelig livssituasjon. Et viktig punkt som da må trekkes frem er at hjelpen som gis ikke skal være for attraktiv slik at brukerne oppfatter det å være som sosialhjelpsmottaker som bedre enn for eksempel det å være i jobb. På motsatt side skal hjelpen være gitt ut fra en helhetlig vurderingen over hva som er den beste hjelpen til den enkelte bruker, sett opp mot forsvarlighetskravet. Informantene forteller mye om hvordan spenningen mellom hjelp og kontroll kommer til syne i sosialtjenesten. De fleste påpekte at brukerne i mange tilfeller erfarte at bruken av vilkår var sosialtjenestens behov for kontroll. Ved spørsmål om dette forteller Geir at noen brukere har en trang til å stakkarliggjøre seg i møte med NAV i håp om å få mer hjelp, da i form av penger, samtidig som de kan slippe å bli satt så høye krav til.

«Det er en hårfin balanse mellom hjelp og kontroll. Jeg tror nok at brukere føler at vi på NAV har en ovenfra-og-ned-holdning til dem ettersom vi har en såpass stor kontrollfunksjon. Vi prøver jo ikke å ha det, og vi prøver jo å sette oss inn i hver og en situasjon til alle, men det er jo på en måte vanskelig ja (..) De kan jo ikke alltid få det slik de ønsker heller. Jeg tror nok mange fremstår som mer svake til oss ettersom vi da kan kreve mindre av dem. Eller at vi innvilger de høyere stønad til ulike ting som vi tenker de kan ha rett på. Jeg tror nok ikke alltid brukerne er klar over at vi egentlig bare ønsker å hjelpe dem.»

Han forteller videre hvordan han som NAV-veileder må forholde seg til å innta en dobbeltrolle, hvor både han skal være en hjelper men også en kontrollør.

«Jeg erfarer at det noen ganger kan være utfordrende med det å være en hjelper samtidig som en kontrollør. For eksempel dersom jeg gir avslag på søknad om sosialhjelp på grunn av at bruker for eksempel har for høye utgifter knyttet til inntekter. Dersom bruker er uenig oppfordrer jeg han til å klage, ettersom jeg ønsker da å hjelpe han videre. Jeg sitter da på andre siden og ber han om å klage, men samtidig så vet jeg at vi ikke kommer til å omgjøre klage. For jeg vet jo at det er jeg som avgjør utfallet da også. Da opplever jeg at jeg må ha en dobbeltrolle og det er ikke alltid like lett.»

Lise forteller også hvordan hun syntes det er vanskelig å både være en kontrollør og samtidig en hjelper. Hun trekker frem kompleksiteten på de som i utgangspunktet skulle hatt tilstrekkelig inntekt til å kunne opprettholde et forsvarlig livsopphold, men av ulike grunner ikke klarer dette.

«Noen av mine brukere er skikkelig gnagsår, og jeg vet ikke hva jeg skal gjøre med dem. De har i utgangspunktet ikke rettigheter på økonomisk sosialhjelp, men de søker og søker, i håp om å få. Det er egentlig de som er de som krever mest tid. Ikke de som jeg egentlig skal ha oppfølging av.»

Therese på sin side argumenterte omsider på de positive sider ved spenningen mellom hjelp og kontroll. Hun erfarte at man som kontrollør kan hjelpe bruker til å nå målene sine, ved at man stiller direkte krav til bruker. Hun forteller at;

«Jeg syntes at den spenningen vi har mellom hjelp og kontroll er på en måte bra også. Vi er så heldig at vi kan stille krav og kontrollere at brukerne følger opp ulike vilkår før utbetalingen av økonomisk sosialhjelp blir utbetalt. Det blir en form for motivasjon for brukeren og at de kan føle at de «jobber» litt for pengene. Vi kan kontrollere dem til en form for endringsprosess, slik at de på sikt kan føle at jeg som NAV-veileder har hjulpet dem ut i jobb.»

Hun forteller videre at det er viktig at bruker er med å medvirke i egen sak slik at de kan være med å påvirke selve utfallet med hjelpen som gis;

I all hovedsak er mye av kompleksiteten i all det sosiale arbeidet å vite når du har gitt god nok hjelp. Det å utøve skjønn er å forholde til seg til brukerens egenart og kan ikke forutse eller beregnes ut fra kvantitative prosedyrer eller tankemåter. Derfor må en bli kjent med brukeren for å faktisk være trygg på at en tar rette avgjørelser for vedkommende (Vetlesen, 2018). Kjerneproblematikken for hjelpere i velferdstjenester, i denne sammenheng NAV, er hvor langt det profesjonelle ansvaret skal strekke seg. Det skilles mellom myndiggjøring og umyndiggjøring (Fossestøl, 2016). I selve intervjusamtalen gir alle informantene uttrykk for at brukerne selv har ansvar for eget liv. Det som igjen kan skape utfordringer når brukerne avskriver seg selve ansvaret for eget liv og legger ansvaret over på NAV-veilederen. Therese beskriver dette således;

«..jeg er jo klar over at det å jobbe på NAV bare er en jobb og at bruker selv er ansvarlig for eget liv...men samtidig syntes jeg det er vanskelig å legge det helt i fra meg uten videre. Jeg tenker jo for eksempel hvor jeg ber en bruker om å sende inn en søknad, og jeg venter i noen dager og det fremdeles ikke har kommet inn en søknad. Da føler jeg et viss ansvar å opprette en muntlig søknad ettersom jeg vet at bruker er uten penger. Jeg ønsker jo ikke og plutselig bli stilt til ansvar dersom det skjer noe med bruker og jeg ikke har gjort min jobb ved å inntektsikre vedkommende. Det er slike tanker som gjør det vanskelig å skille mellom hvor mye du skal forvente av bruker og hvor mye jeg skal direkte inn gripe i deres liv..»

Relasjonsoppbygningen og utviklingen mellom bruker og NAV-veileder kan være utfordrende dersom bruker føler at kontrollfunksjonen kommer mer til syne enn selve hjelpefunksjonen. Kari beskriver hvilke utfordringer hun står ovenfor i selve relasjonsbyggingen ved bruker sett i lys av balansegangen mellom hjelp og kontroll og hvilke oppfattelse brukerne kan ha av NAV-veilederne;

«Jeg syntes egentlig det er så utrolig kjipt noen ganger hvor jeg har opparbeidet men grei relasjon til bruker, og jeg må etterhvert begynne å stille krav til den. Da føler jeg at relasjonen mellom oss virkelig blir satt på prøve. Jeg sitter egentlig igjen med en erfaring at bruker tror at jeg kun er ute etter å kontrollere. Det vil for eksempel komme til uttrykk hvor jeg snakker med bruker og vi ikke har den «venne-tonen» som jeg av og til kunne tenkt meg å hatt. For den «venne-tonen» hadde jeg med de fleste når jeg jobba som miljøterapeut i feltet. (..) Og jeg vet jo fra tidligere erfaringer at vi så jo på NAV som den store stygge ulven som bare var ute for å kontrollere brukeren. Men jeg vet jo nå ved at jeg jobber i NAV at det eneste vi ønsker er å hjelpe brukerne.»

Lise trekker veksler mellom kontrollfunksjonen og maktaspektet. Hun forteller at bruker i mange tilfeller blir likegyldige til selve utfallet av søknaden og føler en form for avmakt.

«Jeg opplever mange ganger at brukerne uttrykker at de ikke orker å gjøre noe med utfallet i selv. De har ikke nok «makt» i seg selv til å gjøre noe med det. Det blir på en måte de mot det store systemet. Spesielt dersom de av ulike årsaker allerede stille svakt i samfunnet. Det er ofte de som skriker høyest som får hjelp først. Det er nesten litt trist å si det, men slik er det nå da.»

Spenningsforholdet mellom hjelp og kontroll er til stede på alle kontorene. Det fremkommer enkelte utfordringer ved balansegangen med å arbeid mellom disse to dimensjonene Sammenfatte viser svarene fra NAV-veilederne til at det er flere utfordringene ved at de både må benytte seg av en hjelpe- og kontrollrolle. Helt kortfattet omhandlet dette utfordringer til hvilke hjelp som skal gis og hvor mye den skal omfatte sett opp mot hvilke kontrollfunksjoner som skal iverksetter og hvilke sanksjoner som skal tre i kraft. Dette kan igjen trekke linjer tilbake til at økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert ytelse og det er opp til NAV-veilederen å bestemme hva som skal tre i kraft og hvilke utfall selve søknaden og situasjonen for den enkelte har. Det kan igjen danne vilkårlighet i hvor mye hjelp ulike brukere får, som igjen kan danne mistillit til sosialtjenesten i sin helhet.

Det kan være vanskeligere å oppnå en god relasjon mellom bruker og NAV-veileder, og det kan være lav terskel før relasjonen blir ødelagt. Dette fordi NAV-veilederne har stor myndighet til å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp basert på egne skjønnsvurderinger. Relasjonen mellom NAV-veileder og bruker kan eksempelvis blir redusert dersom bruker ikke blir innvilget som det som blir søkt om. Bruker kan i mange tilfeller føle avmakt og likegyldige til egen situasjon. NAV-veiledere jobber i en travel organisasjon hvor det å se hvert enkelt individ og deres behov kan bli satt på prøve og mange avgjørelser kan bli basert på allerede tillagte rutiner og regler.

4.3 «GODT NOK ER BRA NOK» – UTFORINGER VED BRUK AV SKJØNNSVURDERINGER

Det fremkommer i denne studien at alle informantene har kjent på følelsen av å være uenig med andre kollegaer i hvordan en sak skal løses. I tillegg var det stor fokus på hvilken posisjon brukeren hadde for påvirkning av skjønnsutøvelsen. Noen kontor hadde faste prosedyrer dersom de mottok en søknad av en ny bruker, da enten ved å kalle dem inn på et kartleggingsmøte eller ved å ringe dem for å avklare situasjon. Andre kontor baserte vurderingene på det som fremkom i søknaden. Empiren viser også til at alle informantene har følt på et viss tidspress som igjen kan påvirke mulighet for hvilket rom det er for faglige skjønnsvurderinger.

Terum (2008) legger til grunn at sosialtjenesteloven har store ambisjoner og ofte utover det som er de reelle mulighetene. Det kan dannes et misforhold mellom at statens gode intensjoner ikke følges opp av midler til kommunene. For eksempel at det er mer midler å råde over enn i en annen. Det fremkommer at det i mange ulike tilfeller ble brukt ulike begynnelse på hvorfor noe skulle innvilges eller avslås. Terum (2008) hevder at det faglige skjønn bør løftet opp på et mer kollektivt nivå for å ivareta offentlighetsdimensjonen ved tildelingen av økonomisk sosialhjelp. Det fremkommer i denne studien at praktiseringen av hvilke tilbud og organisering var ulik fra kommune til kommune. De største kontoret hadde mer spesifikk oppdeling, som igjen kan mer form for kontroll på hvilke oppgaver som skulle løses. De ansatte i de mindre kommunene ga uttrykk for at det erfarte at de fikk tillagt flere oppgaver enn det selve sosialtjenesteloven ga uttrykk for. Dette kunne gjenspeile

kompleksiteten omkring behovet for ulike tjenester, eksempelvis en gjeldsrådgiver. Behovet for en gjeldsrådgiver i en mindre kommune var ikke så stort som i en større. Dette gjorde at gjeldsrådgiver rollen ble tillagt NAV-veilederen. Kari som jobber ved et av de største kontorene i denne studien uttrykker sine erfaringer omkring skjønnsvurderingene og tidspress. Hun retter spørsmål til de statlige veiledende satsene som blir benyttet til de fleste vedtakene. De statlige veiledende satsene er en veileder som den enkelte NAV-veileder kan bruke som pekepinne i innvilgelse av økonomisk sosialhjelp. Den enkelte kommune står fritt til å fastsette lokale sosialhjelpssatser. Det fremkommer i denne studien at alle 4 kommunene (2 kontor er tillagt samme kommune) opererer med de statlige veiledende satsene. Det ene kontoret har noe lavere satser til familier med flere barn. Alle kontorene holder barnetrygden utenfor. Hun beskriver dette således;

«Jeg har jo ikke tid til å hjelpe alle slik som jeg ønsker det alltid. Jeg har i mange tilfeller gjort noenlunde like vedtak likt, og dette er nok på grunn av jeg ikke har tid til å foreta meg skikkelige skjønnsvurderinger. Dette kan vi for eksempel se på de veiledende satsene for livsopphold. Vi bruker jo alltid dem. Det har jeg alltid undrer på hvorfor det er slik»

Geir på den andre siden jobber på et kontor hvor de jobber med alle ytelsene NAV har å tilby. Han beskriver hvordan han føler at han kan litt om alt, og ikke mye om litt;

«Jeg har så mange forskjellige oppgaver at jeg føler jeg ikke får gjort noe skikkelig. Det blir bare til at jeg kan litt om alt. Jeg må gjøre alt arbeidet ok nok, og være fornøyd med det. Det har vært en læringsprosess i seg selv.»

Videre i studien fremkommer det utfordringer knyttet til økonomisk sosialhjelp som en behovsprøvd ytelse. Ofte vil behovsprøvede ytelser ofte knyttes opp til en mer stigmatiserende ytelse ettersom dette ikke en ytelse man bare «får». I tillegg kan det skape mistillit mellom borgere omkring hvor mye hver og en får utbetalt i økonomisk sosialhjelp – da vurderinger blitt tatt basert på skjønnsmessige vurderinger. Det kan igjen være med å skape utfordringer da velferdsstatens viktigste oppgave fremover var å skape tillit samt å være bærekraftig.

Samtidig som tillit handler om det å stole på noen, kan det også sies å være samfunnets lim, smøremiddel og grunnmur (Grimen, 2013). Therese som er fagutvikler ved et av kontorene erfarte at man av ulike grunner kan bli oppfattet som vanskelig fordi man ikke innvilger det som blir søkt om, og at dette er annerledes i forhold til ytelser som ikke er behovsprøvd på samme linje.

«Jeg erfarer at mange tror jeg bare kan gi litt til sosialhjelp. Det handler både om brukerne selv og samarbeidsinstanser. Det er for eksempel ikke slik med dagpenger, for de krever jo aldri mer dagpenger. Men når det kommer til sosialhjelp så føler jeg at noen bare maser og maser til de får noe mer. Da føler jeg at det er jeg som til sist sitter igjen som den vanskelige som ikke bare kan innvilget det de spør om. Men jeg merker jo det selv. At av og til gir jeg egentlig bare etter og innvilger.. Har jeg oppfølging av noen som maser og ringer og så videre. Så kan jeg av og til ty til å bare innvilge det de spør om, bare for å bli kvitt maset.»

Magne erfarte at man av ulike grunner kan gå inn i brukers sak med noen synspunktet og holdninger vedrørende mistillit til brukersom man har opparbeidet seg over en tidsfart i NAV;

«Jeg tror nok at vi som jobber med sosialhjelp kan bli noe yrkesskadet. Med det mener jeg yrkesskadet med at vi mister tilliten til tro på det brukeren sier. Jeg kjenner jo at jeg savner litt den naiviteten jeg hadde i begynnelsen når jeg begynte i jobben. Da tok jeg alt det brukeren sa for god fisk, mens nå er jeg jo veldig skeptisk til det meste. Det har nok noe å gjøre med at jeg har blitt løyet til så mange ganger.. (..) Vi tror nesten at brukerne kun er ute på å lure oss, istedenfor at de faktisk har et reelt behov for sosialhjelp. Det gjør jo igjen at vi kan bli utrolig rigide på å kreve inn nok dokumentasjon, selv om vi vet at de er kanskje de mest sårbare og ressursvake i samfunnet.»

Som vi har sett har de fleste informantene erfart utfordringer omkring hva som forventes av dem og hva som faktisk er mulig å få til i en travel arbeidshverdag. I tillegg kan man som

NAV-veileder få holdninger som man har opparbeidet seg over en viss tidsfart i NAV, som er med å påvirke hvordan utfallet av skjønnsvurderingene blir.

4.4 MER ANSIENNITET DESTO MER MAKT I UTFØRELSEN AV VEDTAK OM ØKONOMISK SOSIALHJELP

Hvordan NAV-veilederne vurderer og handler i en bestemt situasjon er avhengig av hvordan vi oppfatter og fortolker den aktuelle situasjonen. Disse vurderingene har stor betydning, da spesielt for ansatte på NAV, da med sikte på hvor stor makt dem har over brukerne. Hvordan oppfattelse NAV-veilederen har av en bruker kan være avgjørende hvordan den handler, og i slike tilfeller krever det en bevissthet omkring dette (Hovland, 2011). Sosialarbeidere gjør valg som er basert på egne verdier. Det kan i mange tilfeller oppstå utfordringer og dilemmaer der ulike verdier kommer til syne, og en må være bevisst i hvordan en handler. Målet for det sosiale arbeidet er først og fremst å fremme den andres beste. Spenningsforholdet mellom den enkelte veileders ansvar, brukerens ansvar for eget liv og NAV som organisasjon står sentralt. Hvordan selve utfallet av hjelpen som gis er og hvordan vi håndterer og løser en sak kan være forskjellig fra person til person. Som nevnt i teorikapitlet beskriver Abbott (1988) tre ulike aspekter for beslutningsprosesser. I disse tre beslutningsprosessene kan det oppstå ulik utfall i hvert aspekt. NAV-veilederne fikk spørsmål om hvorvidt egen verdier og normer vektlegges i arbeidet innad i sosialtjenesten. Therese beskriver hvordan man som person kan tilegne seg mer beslutningsmakt enn andre innad på kontoret basert på personlige egnethet og erfaringer i sosialtjenesten:

« Jeg føler jo at jeg egentlig ja kan gjøre litt som jeg vil, og det som jeg føler er rett sett opp mot lovverket som vi har og de rutiner som er der. Jeg sitter jo i den gruppa som driver med utarbeidelse av rutiner og lager maler, tekstbanker og rammer for hvordan vi skal tenke da rundt det med sosialhjelp i (aktuell) kommune.(...) Dersom jeg gjør et vedtak blir det som oftest godkjent, basert på at jeg har så god erfaring. Men jeg merker fort at de «nye» kan ofte få vedtak i retur. Da kan den nye personen si for eksempel si at det var jeg som hjalp de med det, så blir det godkjent med en gang. Så det har jeg av og til stusset litt på. Så da går det gjerne litt mer på

hvem du er som person og at de stoler mer på dømmekraften til noen enn andre.»

Det kommer frem at ved arbeid i NAV kan det settes begrensninger i den ansattes adgang til å vektlegge egne normer og vurderinger framfor normer som er forankret i nasjonale regelverk, retningslinjer og prioriteringer. Dette på bakgrunn av at de ansatte har et lovverk å forholde seg til. Ulike lover og rammer kan sette standeren i hvordan arbeidet skal utføres, og dermed kan man si at arbeidsoppgavene vil gå i en mer byråkratisk retning (Ohnstad og Hirst, 2017). I denne studien viser det til seg at flere av informantene drar nytte i å drøfte saker med andre kollegaer ved kontoret. Samtidig er det vesentlig å se på utføringen av det dagligdagse i sin helhet, spesielt med å rekke fokus på krav om effektivisering. Geir beskriver hvordan han som NAV-veileder er makt til å ta egne skjønnsmessige beslutning. Samtidig så fremkommer det også at man i større grad drøfter ulike saker og situasjon mer dersom man er utryggere i de beslutningene som skal tas, dette fordi man må prioritere hvilke saker som er viktigst å drøfte;

«Jeg lufter nok saker i mindre grad enn andre, og dette handler nok om at jeg er relativ trygg på de beslutningene som jeg tar. I tillegg til at jeg ikke har tid eller kapasitet til å vente med å diskutere alle sakene jeg ønsker. Selvfølgelig så er det jo alltid noen saker som jeg må diskuterer med de andre. Ikke for at jeg skal finne en løsning men på en måte få et overblikk om jeg er helt på bærtur her i denne beslutningen som jeg tenker. Eller at det for eksempel er ting jeg ikke har tenkt på i saker som jeg er litt i tvil om. Men stort sett så freser jeg i gjennom mine saker som jeg ønsker og som jeg har lyst de skal gjøres.»

Det fremkommer videre at det var stor variasjon på hvilke faglig kompetanse å bakgrunn de ansatte i sosialtjenesten hadde. På de største kontoret var det satt som hovedregel at de ansatte skulle ha sosialfagligkompetanse av noe slag, i denne sammenheng være utdannet sosionom, barnevernspedagog eller vernepleier. På de noe mindre kontorene var dette ikke noe som var blitt satt i fokus, ved at noen av de som jobbet innad i sosialtjenesten hadde lang fartstid i NAV, uten formell kunnskap. Samtidig hadde alle kontorene formell sosialfaglig kompetanse innad i sosialtjenesten i en viss grad. Ved at det er så stor variasjon mellom de små og de

store kontorene på hvilke ressurser og hvilke muligheter de tillegger for sosialkompetanse kan i mange tilfeller være avgjørende for hvilke faglige skjønnsvurderinger som blir tatt. Informantene ved 2 av 5 NAV-kontor påpeker hvilke stor ulik praktisering det oppstår ved at noen har formell sosialfaglig kompetanse og andre ikke. Therese jobber på et av de minste kontoret i denne studien. Hun forteller at de som jobber med økonomisk sosialhjelp jobber også med de statlige ytelsene. Det vil si at de jobber med flere områder samtidig. Hun beskriver hvordan kompleksiteten omkring ulik faglig profesjonalitet:

«..Ved at vi jobber så flatt så skal alle jobbe med sosialhjelp, og det er faktisk ikke for alle. Det er ikke alle som klarer å ta de egne vurderingene og som faktisk mestrer det. Mange av de som jobber med sosialhjelp har jobbet i NAV i alle år og fått utdanning via det. De har på en måte ingen faglighet å trekke beslutningene til uten at det er slik de har gjort det i alle år.»

Geir som også jobber ved et annet mindre kontor forklarer også hvilke utfordringer som oppstår ved at det ansettes personer som ikke er tillagt den formelle sosialfaglige kompetanse som han mener bør vektlegges i jobb i sosialtjenesten:

«..Jeg kjenner at jeg savner en del ting her på kontoret. For eksempel forståelsen av fattigdom og utenforskap, som jeg tror vi med sosialfaglig kompetanse kan en del om. Fro dette har vi lært mye om på skolen, og har mye om i studiene. Jeg opplever for eksempel at mange jeg jobber med forstår ikke hva §19 er. Forståelsen av de mest grunnleggende tingene vet vi også mye om, for eksempel hvordan oppvekst har av betydning. Dette må vi forstå. Vi kan ikke bare stille vilkår i hytt og vær og være så fordømt moralistiske hele tiden, da funker ikke dette.»

Han forteller videre omkring hvilke kompleksitet som oppstår med de skjønnsvurderingene som skal tas. Han erfarte at det å fatte skjønnsvurderinger som var basert på sosialfaglige vurderinger ofte kunne bli glemt. Dette medførte at vedtak om økonomisk sosialhjelp ble

utformet basert på et enkelt regnestykke. Dersom brukeren gitt i pluss når inntekter og utgifter ble sett opp mot hverandre, ble det gitt avslag på grunn av det:

«Per i dag er jeg jo den eneste med utdanning som sosionom.. og jeg merker det. Jeg føler at en fort kan glemme det daglige skjønnnet veldig ofte. Det blir på en måte veldig teknisk, enten er det ja eller et nei rundt de vurderingene som tas. Det er jo klart at vi kan sitte som et regnskapsbyrå å se om du vil komme i pluss eller minus (...) Jeg føler jo det faglige..ja..jeg jobber jo utrolig sterkt på å få dette inn. Men jeg må jo si jeg tror det fungerte mye bedre før, når det var flere krav om sosialfaglig kompetanse.»

Det fremkommer at han syntes at de han jobber med som ikke har en form for sosialfaglig kompetanse ofte handler ut for allerede tillagte rutiner og regler. Dette mener han kan være med å påvirke utfallet i selve vurderingene og hjelpen som gis.

Det å formes som mennesker skjer i samspill med andre, og gjennom hele livet dannes et menneske gjennom alt det møter på sin livsvei. Vi vil samtidig møte på ting som er fremmed og annerledes enn oss selv med andre ståsteder og annen kunnskap. Det er slik vi blir ulike individer med ulike identiteter (Kristiansen, 2014). Flere informanter forteller at de har ved flere anledninger vært uenige om hvordan en sak skal løses. Dette kunne i noen tilfeller gjøre at man valgte å diskutere saker med de som var «like» seg selv. Kari forteller ved spørsmål om drøfting av faglige skjønnsvurderinger at hun kvier seg til å ta opp saker;

«Jeg føler i noen tilfeller at jeg bør ta opp en sak ettersom det ikke er et entydig svar.. likevel har jeg jo gjort meg opp en mening om selve utfallet før jeg drøfter saken. Si for eksempel om jeg skal ta opp om en bruker skal få innvilget litt dyrere briller enn det som vi vanligvis innvilger. Da vet jeg jo egentlig før jeg spør at hun ene i temaet vil stritte i mot og si at hun syntes at det blir urettferdig for de andre som må gå med billigere briller (...) Og da blir det som oftest at jeg drøfter saken med noen andre som jeg vet har noenlunde samme tankegang som jeg..»

Slik som vi har sett omtaler informantene faglig personlighet og profesjonell kompetanse som svært viktige elementer i hvordan man foretar seg faglige skjønnsmessige beslutninger i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp.

4.5 «FRIHET UNDER ANSVAR» – EN STYRKE ELLER EN SVAKHET VED UTFORMING AV VEDTAK OM ØKONOMISK SOSIALHJELP?

Det fremkommer i denne studien at alle NAV-veilederne følte at de hadde stort handlingsrom til å utøve faglige skjønnsvurdering i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp. De fleste følte de kunne komme igjennom med en sak dersom den var begrunnet godt nok. Både Therese og Lise trekker frem at de har *frihet under ansvar* i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Lise forteller at;

«Jeg kan egentlig gjøre hva jeg vil – så lenge jeg klarer å begrunne det godt nok. Jeg har en veldig stor handlingsfrihet ja...(…) altså da under en viss kontroll. Jeg kan jo ikke bare innvilge noe i hytt og vær. Det må jo være en målsetning med det. Da må jeg ofte begrunne det ut fra brukers livssituasjon og hva som kan være den beste løsning på sikt.»

Geir opplyser også at hun hadde enorm stor handlingsfrihet. Hun forteller omsider at hun erfarte at den store handlingsfriheten kunne gjøre at det kunne lettere oppstå forskjeller innad på kontoret.

«Jeg tror nok at alle gjør litt som de vil, og begrunner vurderingene ut fra det. Det er jo egentlig veldig bra...(…) Samtidig tror jeg det er mer å gjøre at noen av oss innvilger lettere noe enn andre, og begrunner dette derfor mer ut fra brukers helhetlig livssituasjon. Jeg merker jo at jeg lettere innvilger noe dersom jeg kjenner bruker godt.»

Therese, som jobber med alle ytelsene på NAV-kontoret, trekker også frem at det kan oppstå store forskjeller i hvordan man behandler søknad om økonomisk sosialhjelp. Hun erfarte at sosialhjelp fort kan bli sett på som en ytelse hvor det ikke er rom for å fatte skjønsmessige vurderinger. Hun forteller at de skjønnsvurderingene som man er pliktet til å utføre i vedtak om økonomisk sosialhjelp, ofte kan bli nedprioritert i en travel hverdag. Man kan i mange tilfeller bli farget av de andre ytelsene som man jobber med daglig som ikke krever slik vurderinger, slik at «glemmer» å utføre skjønsmessige vurderinger ut fra brukerens livssituasjon.

«Jeg erfarer at sosialhjelp bare blir en ytelse som vi ser om de har rettigheter eller ikke. Et enkelt regnestykke så er det enten ja eller nei. Dette handler nok i stor grad om at vi jobber med alle ytelsene, og vi fort kan bli noe preget av at de statlige ytelsene ikke åpner opp for samme vurderingene, når det gjelder penger. Og jeg erfarer at så lenge vi er så mange som jobber med det så tenker vi så veldig forskjellig ja..(...) Og de som sitter og godkjenner vedtakene godkjenner de jo fordi regnestykket går opp. Dersom vi skal noen ganger gå utenfor boksen og gjøre noen unntak må vi jo begrunne de godt. Dette krever både tid, ressurser og kapasitet til å forstå helhetsbilde for bruker...og dessverre så tror jeg ikke dette er noe alle prioriterer i en travel hverdag».

Hun trekker videre frem at hun syntes at det ville vært bedre å dele opp arbeidsoppgave innad i kontoret. Hun mener at dette kunne ha bidratt til at man spesialiserte seg bedre på hver og en ytelse, som kunne gjort at brukerne fikk betydelige bedre og raskere hjelp og tjenester.

Alle vurderingene som tas og selve praktiseringen av utformingen av vedtakene vil foregå i en kontekst hvor det må tas hensyn til brukeren selv, pårørende, samarbeidsinstanser, politiske retningslinjer og et regulert lovverk. I den sammenheng skal det derfor gis helhetlige tjenesten som skal være med å bidra til å overvinne eller tilpasse en vanskelig livssituasjon, ettersom økonomisk sosialhjelp kun er ment som en midlertidig ytelse. Alle informantene forteller at de må ta hensyn til brukeren og dens livssituasjon i din helhet. Kari erfarte han hun kunne både ta bedre skjønnsvurderingene og gi bedre begrunnelse dersom hun kjente bruker og livssituasjon til vedkommende. Hun forteller at;

«Vi må jo faktisk bruke hele handlingsrommet når vi vurderer de ulike sakene. Dette fordi alle sakene er ulike, og vi kan jo ikke bare tenke på bruker. Vi må jo ha i bakhode de ulike samarbeidsinstansene som vi jobber tett med eller for eksempel dersom det er barn inni bildet. Jeg merker jo at jeg tar de beste vurderingene dersom jeg kjenner bruker godt. For eksempel så ga jeg avslag på treningsklær og sko til en av mine brukere. Etter hvert som jeg ble bedre og bedre kjent med bruker så forstod jeg hvor viktig fysisk aktivitet var for hans helse og livssituasjon. Så etter en stund så var det faktisk jeg som oppfordret han til å søke, og jeg innvilget det til han med en gang uten å være i den minste grad usikker på om jeg vurderte riktig(..). Da hadde jeg en veldig god begrunnelse og saken ble godkjent med en gang.»

Anne forteller at hun alltid innvilger en gang for mye enn en gang for lite på grunnlag av hun vil yte forsvarlige tjenester etter forvaltningsloven §4.

«Dersom jeg er noe usikker i sak så blir som regel utfallet til brukers beste. Jeg vil jo ikke risikere at jeg kan bli ansvarliggjort for at bruker ikke har fått kjøpt seg mat eller at strømmen blir stengt. Vi har jo alle hørt skrekkehistoriene hvor dette har skjedd, og det er noe jeg slettes ikke ønsker å oppleve.»

Lise beskriver også hvordan vurderingene hun tar er preget av kravet om forsvarlighet. Hun erfarte at selv med stor handlingsfrihet så setter lovverket noen begrensinger på hvordan hun handler;

«Jeg tenker jo alltid at jeg må begrunne sakene godt nok, sånt i tilfelle de blir oversendt Fylkesmannen (nå statsforvalteren). Jeg vil liksom alltid ha vurderingene på den rette siden av loven. Jeg vil jo ikke ha på meg at jeg har vurdert feil eller ikke gitt forsvarlige tjenester. Samtidig så er det jo litt

begrenset på hva vi kan innvilge også. Det kan jo ikke være hva som helst heller.»

Kort oppsummert kan man si at alle informantene hadde stor handlingsfrihet, men at det var underlagt visse rammer, rutiner og regler som var iverksatt av ledelsen innad i kontoret. Dette er med å underbygge Terum (2008) teori om *hullet i smultringen*. På den måten kan utøvelse av skjønn forstås i lys av det allerede foreligger en *deig* av begrensninger. Et sentralt spørsmål en kan undre seg over er hvorvidt det hullet skal være, eller hvor stor det må være? Gjennom rettsligere reguleringer fra politikere, som blir videreført til de lokale NAV-kontorene, kan dette være med å utvide eller snevre inn selve handlingsrommet. Ledelsen innad på lokalkontoret kan også sette en standard for hvordan vedtak skal utformes, og hvilke rutiner og prosedyrer den enkelte NAV-veileder skal forholde seg til.

6. DRØFTING

I dette kapittelet skal jeg gå mer i dybden og drøfte enkelte temaer fra analysen. Jeg skal drøfte mine funn fra min studie sett i lys fra tidligere forskning og teori presentert tidligere i studien. Drøftingen blir en fordypning i de mest sentrale funnene for å besvare problemstillingen:

Hva har betydning for NAV-veilederens utøvelse av skjønn i vedtak om økonomisk sosialhjelp? Og hvordan forholder NAV-veilederen seg til dilemmaene mellom å vise støtte og kontroll?

For å kunne besvare min problemstilling ser jeg på skjønnsvurdering i sosialtjenesten i sammenheng med informantenes erfaringer omkring hvilke påvirkninger som foreligger ved utforminger av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Informantene trekker frem ulike synspunkt som er med å skape spenninger i hvordan vedtakene blir utformet. Ettersom vedtak om økonomisk sosialhjelp er en skjønnsmessig ytelse påpeker informantene utfordringer omkring vilkårligheten som kan oppstå. Informantene hevder at det var ulike påvirkninger som var med å styre hvordan selve vurderingene som ble tatt. Dette kunne være hvordan kontorets ansvarfordeling var, hvordan ledelsen la til rette for faglige skjønnsvurderinger og hvilke profesjon og personlig egenhet den enkelte veileder hadde. Ettersom økonomisk sosialhjelp er en ytelse hvor NAV-veilederen må både ta hensyn til hjelp – og kontrollfunksjonen vil jeg tar for meg hvordan dette spenningsfeltet kommer til uttrykk. Jeg ser dette opp i mot hvordan de individuelle vurderingene blir tatt opp til de allerede tillagte lovene og reglene som den enkelte NAV-veilederen må forholde seg til.

Jeg ønsker å se på elementene som informantene utdypet omkring spenningen mellom hjelp og kontroll. Jeg starter først med å drøfte spenningsforholdet mellom hjelp og kontroll og trekker frem perspektivet til Levin (2015), hvor hun omtaler dette som to rasjonale for det sosiale arbeidet. Jeg vil deretter drøfte Terum (2008) sitt verk om at NAV-veileder er portvakter i velferdsstaten og hvordan dette kommer til uttrykk. Helt avslutningsvis drøftes skjønnsvurdering opp mot spenningene som oppstår mellom rollene som profesjonell utøver og offentlig forvalter. Dette ettersom dette ble trukket frem som sentrale påvirkninger i utformingen av vedtakene.

7.1 HJELPER OG KONTROLLØR – BÅDE OG, IKKE ENTEN ELLER

Med utgangspunkt i Levin (2004) sin teori om at spenningene mellom hjelp og kontroll er ulike dimensjoner, og ikke motpoler som står i kontrast med hverandre, kan man dra linjer mot hvordan dette faktisk fungerer i praksis. Et spørsmål som en kan stille seg er hvorvidt NAV-veilederne skal forholde seg til det å både vise støtte og kontroll i arbeidet som utføres. For å se nærmere på den problemstillingen kan vi se det opp mot teorien som blir presentert i kapittel 3. Det fremkommer der at spenningen mellom hjelp og kontroll peker en sentral rolle i jobb innad i sosialtjenesten og med økonomisk sosialhjelp. Dette spenningsfeltet kan komme mer til syne i NAV enn ved andre organisasjoner ettersom økonomi er en del av arbeidet. Diskusjonen om hvorvidt man skal vektlegge hjelp eller kontroll høyest vil nok aldri ta en ende sett opp mot denne studien. Det fremkommer også i intervjuene med informanten at spenningen mellom hjelp og kontroll kan en ikke komme foruten. Dagligdagse dilemmaer om hvor mye hjelp skal man gi og hvor mange vilkår skal man sette vil alltid oppstå. Samtidig vil også slike vurderinger og beslutninger være med å prege hvilket utfall selve vedtak om økonomisk sosialhjelp. Derfor ønsker jeg å se på hvilke årsaker som forutsetter spenningen mellom hjelp og kontroll.

Et mulig spørsmål som kan stilles i forlengelse av denne erkjennelse med at både hjelp og kontroll er tilstede i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp, er hvilke stor handlingskraft og mandat NAV-veilederne har til å utføre selve vedtaket om økonomisk sosialhjelp? Skal NAV-veilederne forholde seg mest til hva de tenker er det mest nytteverdige å gjøre ut fra brukerens livssituasjon eller skal de fokusere på hva det bruker mener er den beste løsning? Innenfor de rammene sosialtjenesten ligger er det politiske føringer fra øvre hold om hva som skal prioriteres og hvordan dette skal gjøres. Det betyr at NAV-veilederne må balansere med flere baller i luften før en fatter skjønnsvurderinger. Jeg tror ikke det finnes et entydig svar på hva som er beste løsning eller hvilke oppskrift en skal bruke. Hver og en bruker er ulik og har med seg forskjellig bagasje. I tillegg så vil målsetningen med å fatte vurderinger basert på hva brukers beste er, preges av hva som kan og bør prioriteres i en travel arbeidshverdag.

Videre kan det trekkes frem maktaspektet som oppstår mellom bruker, NAV-veileder og NAV som organisasjon. Vi kan ikke komme foruten et skjevt maktforhold i denne relasjonen. Brukerne i NAV kan i mange tilfeller føle at NAV-veileder har enorm stor makt til å påvirke selve utfallet av vedtaket. Samtidig fremkommer det at man som NAV-veileder også føler en form for avmakt mot NAV som organisasjonen og kommunen man er underlagt. Lise formidlet at gjennom regler og prosedyrer erfarte hun at på den ene siden hadde svakere rom for makt i utforming av vedtak om økonomisk sosialhjelp, mens på den andre siden kunne bortforklare egne skjønnsvurderinger:

«Det er egentlig litt herlig å si at det er ulike lover og regler som vi må forholde oss til dersom bruker ønsker å klage på et vedtak. Jeg kjenner at jeg kan «skylle» på noe dersom jeg ikke gjør bruker fornøyd... og jeg tror nok det er en form for mestringsstrategi. Det å ikke sitter med selve vurderingen alene. Det er jo egentlig litt godt...»

Dette kan igjen trekkes linjer til fravikelse av egne skjønnsvurderinger. Dette kan igjen bli sett på en form for mestringsstrategi for å kunne overleve en jobb hvor det stilles svært høye krav om effektivisering. Et av kravene til å foreta seg skjønnsvurderingene er at NAV-veilederen skal begrunne sine handlinger. Utfallet må kunne begrunnes og kan ikke bare henvises til taus kunnskap. Taus kunnskap er ofte kunnskap som ligger i underbevisstheten uten at vi kan sette ord på det (Polanly, 1967). I vårt samfunn stilles det krav om at profesjonelle må begrunne sin virksomhet rasjonelt (Molander & Terum, 2008). Hva som oppfattes som fornuftig vil kunne variere mellom ulike fag, innenfor samme fag og i ulike kontekster. En kan da undre seg om NAV-veiledere kan unngå å ta gode skjønsmessige begrunnelse ettersom man da stilles mer til ansvar enn hvis man fatter vurderinger på allerede tillagte rutiner. Slik sett kan man si at ansvarliggjøring av egne vurderinger er nyttig for å kunne ivareta rettsikkerheten til bruker. På motsatt side kan det være en fallgrube for NAV-veiledere slik at de unngår å ta vurderinger som er utenfor handlingsrommet. Kari forteller hvordan hun opplevde det å fatte vurderinger utenfor rammene;

«Det krever mye mer av meg selv dersom jeg skal gå utenfor rammene og de allerede tillagte rutinene som allerede foreligger. Egentlig syntes jeg det av og til er litt stress fordi jeg både må begrunne vurderingene mer og det

krever mye mer tid. Jeg kan også bli stilt mer til ansvar for hvorfor jeg innvilger mer til en bruker enn en annen. Samtidig så syntes jeg det er helt fantastisk at vi har den muligheten til å gå litt utenfor boksen. Jeg føler jo at de gangene jeg går utenfor boksen og tenker litt annerledes, at jeg gir den beste hjelpen til bruker. For da blir hjelpen tilpasset bruker best mulig.»

Videre kan man se at den som utøver skjønnnet har enorm med makt og kan bli stilt til ansvar for de vurderingene som har blitt gjort. Ikke bare ved selve utfallet, men også i selve prosessen frem til resultatet. Hvis en holder seg inne i en gitt ramme kan det være vanskelig å stille ansvar til den enkelte NAV-veilederen for de vurderingene som er blitt tatt (Terum, 2008). Det handler i mange tilfeller å bruke hele handlingsrommet som foreligger. I en søknad hvor bruker søker om eksempelvis briller, kan NAV-veilederen selv vurdere å gi stønad til et viss beløp som er fastsatt i en rutine tillagt kontoret, eller om det skal gi stønad lavere/høyere enn dette beløpet. Det kan være ulike faktorer som spiller inn om hvilke vurderinger som skal tas. Dersom NAV-veilederen velger å gå utenfor de allerede tillagte rammen settes det mer ansvar på en. En må gjerne ta begrunne tydeligere hvorfor en har tatt den vurderingen som foreligger.

Makt trenger nødvendigvis ikke være negativ ladet. NAV-veilederens makt består også av muligheten til å utøve hjelp. Makten som en NAV-veileder har kan føre til muligheter for å sette i gang endringsprosesser. NAV-veiledere kan for eksempel ved bruk av vilkår sette i gang ulike tiltak og aktiviteter som kan bidra til at bruker kommer i jobb, jamfør sosialtjenesteloven §20. Det kan også være en døråpner for å koble til andre deler av hjelpeapparatet som brukeren kan ha stor nytte av. Kort sagt kan vi si at spenningen mellom hjelp og kontroll viser seg til å både ha positive og negative sider sett opp mot maktøvelsen man råder over. Makten dreier seg i korte trekk i hvor stor grad hvordan den formidles og hvordan den kommer til uttrykk i de aktuelle situasjonene.

7.2 SPENNINGENE I ROLLENE SOM PROFESJONELL UTØVER OG OFFENTLIG FORVALTER

I første del av kapittelet drøftet jeg spenningsfeltet som oppstår mellom hjelp og kontroll. Jeg vil deretter drøfte videre det som fremkommer omkring skjønnsvurderinger og utfallet i selve vedtaket om økonomisk sosialhjelp. Sett opp mot det som fremkommer i denne studien kan

det stilles spørsmål om hvilken betydning dette har for vedtak om økonomisk sosialhjelp? Hva er egentlig av betydningen og hvor for betydningen har det egentlig? For å trekke spørsmålet enda lengre kan det drøftet hvor stor del av dette kan NAV-veilederne påvirke selv?

Som NAV-veileder er man tildelt en rolle hvor man både skal fungere som en profesjonell utøver og en offentlig forvalter. En offentlig forvalter handler og utfører arbeid på vegne av et offentlig organ. Som tidligere nevnt fungerer en NAV-veilederne som bakkebyråkrater som handler på vegne av offentlig sektor. Som bakkebyråkrat i NAV råder man over en del av felleskapets goder, og det krever at man som myndighetsutøver fordeler godene på en rettferdig måte. En rolle som profesjonell utøver handler i mange sammenhenger om det å ta en omsorg-orientert rolle hvor en skal hjelpe bruker ut av en vanskelig livssituasjon. På motsatt side vil rollen som en offentlig forvalter knyttes til en regel- og systemorientert rolle hvor en har et større behov for å kontrollere.

Det fremkommer at NAV-veileder må å ha gode begrunnelser i utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Dette kan bygge opp mot Molanders (2013) teori om empiriske mekanismer om hvordan NAV-veiledere stilles til ansvar for egne skjønnsvurderinger. En god begrunnelse er en forutsetning for bruk av skjønn ettersom det er vesentlig at selve vurderingen kan etterprøves. I analysen fremkom det flere eksempler fra informantene på hvorfor gode begrunnelse var en forutsetning for bruk av skjønnsvurderinger. Geir trakk spesielt frem betydningen av tilliten mellom bruker og NAV som organisasjon.

«Vi vet jo fra før av at brukerne har mindre tillit til ytelser som er behovsprøvde. Dette fordi det ikke finnes et svar på hva egentlig brukeren har rettigheter på. Det er nettopp derfor jeg tenker at gode begrunnelse på hvorfor vi vurderer som vi gjør er en forutsetning.»

I følge informantene erfarte alle at de hadde stort rom for å fatte skjønnsvurderinger basert på de vurderingene som ble fattet. Bruken av skjønn kan ha sine utfordringer, da både i form av hensynet til rettferdighetsprinsippet, tidspress og kravet om forsvarlighet. Den faglige skjønnsetning kan heller ikke kun baseres på fagkunnskap og regler, men også etiske verdier og moralske normer. Det kan dermed også oppstå konflikter mellom NAV-veiledere

innad på NAV-kontoret og mellom NAV-veileder og bruker, ettersom man kan tenke ulikt på hva som er av behov for å kunne opprettholde et forsvarlig livsopphold. Dette ettersom det i mange tilfeller ikke er et entydig svar på hva som er det riktige å gjøre.

I de fleste situasjoner vil det ikke være at vi kun forholder oss til en bestemt teori, fordi vårt perspektiv ofte vil være formet av flere teorier som sammen utgjør hvordan vi tenker om mennesker, situasjoner, hendelser og problemer vi forholder oss til (Levin, 2015). Faglig skjønnsutøvelse spiller en vesentlig rolle i dette spenningsfeltet ved at teoretisk kunnskap og praksis kunnskap utgjør hvordan vi handler i gitte situasjoner. Det fremkommer i denne studie at NAV-veilederne må da gjøre valg og det innebærer at en tar standpunkt basert på verdier. Utøvelse av sosialfaglig arbeid handler om å inneha to roller samtidig. Den ene rollen som den profesjonelle utøver og den andre rollen som en offentlig forvalter i NAV. Når en handler på vegne av en organisasjon, begrenser dette mulighetene til å bestemme hva en vil gjøre i ulike situasjoner (Chudasama, 2017). Det kan være ulike styringslinjer som en skal forholde seg til, som eksempelvis et regelverk.

Balansegangen mellom profesjonelt skjønn og administrativ skjønn kan være utfordrende. På den ene siden kan profesjonelle skjønnsutøvelse stride mot et underliggende prinsipp i velferdsstaten Norge om forutsigbarhet og likebehandling, ettersom det etter Terum (2008) teoretiske perspektiv, kan skape stor vilkårlighet med bruk av egne skjønnsvurderinger. Mens på den andre siden kan bruk av skjønn skape større mulighet for individuelle og bedre tilpasset tjenester til hver og enkelt bruker. Samtidig kan større rom for profesjonelt skjønn gjøre at den som har skjønnsmyndighet stilles til ansvar for egne vurderinger, og at man dermed må ha gode argumenter og holdepunkter på hvorfor man skal innvilge noe eller ikke. Dette ettersom NAV-veilederen både stilles til ansvar for handlingene som blir utført og konsekvensene dette medfører. Ettersom det stilles høye krav om begrunnelsen er dette med å underbygge Molanders (2013) teori om regulering av den profesjonelles skjønnsvurderinger empiriske mekanismer som er gode begrunnelse som kan etterprøves og som folk kan ha tillit til.

7. KONKLUSJON OG AVSLUTNING

Dette siste kapittelet konkluderer med hvilke hovedfunn det ble funnet i undersøkelsen. Problemstillingen blir presentert opp mot de empiriske funnene som ligger til stede.

7.1 HOVEDFUNN

Nedenfor følger konklusjonen for min studie og hvilke hovedfunn som ble funnet. Det er samtidig vanskelig å finne entydelige funn ettersom studien bare tar sikte for 5 ulike NAV-veiledere erfaringer omkring økonomisk sosialhjelp og skjønnsvurderinger. Dette var igjen ikke et mål med selve studien da jeg heller ønsket å se på likheter og variasjoner som fremkommer.

Det er mange ulike faktorer som styrer og påvirker de konkrete enkeltbeslutningene som tas ved søknad om økonomisk sosialhjelp. Disse faktorene er også av betydning til hvordan NAV-veilederne opplever spenningsfeltet mellom hjelperrollen og kontrollrollen. Først og fremst er det de strukturelle rammene rundt sosialtjenesten; sosialtjenesten, rundskriv, kommunale forskrifter, veiledende satser og hvilken profesjonsfaglig forståelse som er innad i kontoret. I tillegg skal de ulike vurderingene bygge på en faglig skjønnsvurdering, hvor NAV-veilederen fatter beslutninger basert på deres verdier, normer og moral. Til sist er det vesentlig å rette søkelyset på de faktiske omstendighetene som ligger til grunn i den enkeltes brukers situasjon. Det jeg har funnet ut i denne studien er at det er noen forskjeller mellom hvordan hvert NAV-kontor er oppbygd, hvilke praktisering hvert kontor har av sosialtjenesteloven og hvordan de faglige skjønnsvurderingene blir utført. Disse forskjellene har en viss betydning og påvirkningskraft i hvordan sosialtjenesteloven blir utført. Det faglige rommet for skjønn er til stede på alle kontorene og den enkelte veileder har en stor grad av påvirkningskraft og handlingsrom, men med ulike unntak. Jeg vil dermed i denne sammenheng trekke frem 3 ulike hovedfunn som fremkommer i denne studien og som var gjentakende i alle intervjuene. Disse hovedfunnene kan være med å påvirke hvordan de ulike skjønsmessige vurderingen som blir tatt innad i NAV med arbeid med sosialtjenesteloven i fokus.

Hvordan ledelsen tillegger sosialfaglig kompetanse i sosialtjenesten påvirker hvordan man tolker og utøver faglige skjønnsvurderinger i sosialtjenesteloven.

Organisasjonskulturen innad i kontoret kan være med å bidra til å sette standard for hvordan skjønnsvurderinger blir tatt. Eksempelvis at man har klare rutiner som «alle» skal forholde seg til, ved søknad om samme ytelse. Det kommer frem i denne studien at det var ulik oppfatning på de ulike kontorene om hvorvidt faglig profesjonalitet skulle prioriteres i ansettelse av personer i sosialtjenesten. På de kontorene som hadde fokus på stor grad av høy sosialfaglig kompetanse hadde de mer kjennskap til loven, lovanvendelsen og de faglige skjønnsvurderingene, enn de kontorene som ikke hadde så høy fokus på dette. Det fremkommer videre at på de kontorene som ikke hadde så høy fokus på dette, at de skjønnsvurderingen ofte ble basert på allerede tillagte rutiner og praksiser. Det ble benyttet administrativ skjønn.

Hvordan leder/avdelingsleder legger til rette for faglige skjønnsvurderinger kan ha en viss påvirkning på hvor stort handlingsrom den enkelte har.

Funnene i intervjuene viser til at alle de 5-kontorere hadde rutiner hvor NAV-veileder utførte selve vedtaket selv. Videre fremkommer det at vedtaket ble deretter sendt til «kontroll». Dette betyr at en person sjekket i gjennom og godkjente vedtaket. Den som godkjente vedtakene var på de fleste kontorene avdelingslederen. En kunne da undre seg om at den enkelte følte at den hadde stor beslutningsmakt eller ikke ettersom hvert vedtak skulle bli kontrollert? Kort oppsummert fremkommer det i denne studien at det er gjennomgående at alle veilederne følte de kunne ta selvstendige beslutninger, men at de skjønnsvurderingene måtte begrunnes godt. Spesielt tilfeller hvor det ble gitt avslag på søknaden, eller at søknaden ble vurdert etter § 19. Samtidig var selve skjønnsvurderingene begrenset av de allerede tillagte lover, regler og tillagte rutiner innad på kontoret.

Ansvarfordelingen på kontoret kan være avgjørende for de faglige skjønnsvurderingene som blir tatt.

Arbeidsfordelingen og spesialisering var ulik på de forskjellige kontorene som ble benyttet i denne studien. Her kan det trekkes frem hvordan organiseringen var innad på det enkelte

kontoret. Da ved at noen kontor spesialisere seg kun på å jobbe med sosialhjelp, mens andre kontorer jobbet såkalt «flatt». Det vil si at de jobbet med alle ytelsene; sosialhjelp, arbeidsrettet oppfølging, arbeidsavklaring og oppfølging av syke personer. Hovedmålet var da at bruker skulle ha en veileder å forholde seg til, altså en «dør» inn i NAV. Dette kan være med å sette grunnlag på hvor mye kompetanse en har på området, samt hvor stor tidsrådighet man har og yter til sosialhjelp. Utfordringene som kan oppstå på de kontorene som hadde flere arbeidsoppgaver var at informantene erfarte at de kunne litt om alt, og ikke mye om noe. Et resultat av dette var også at skjønnsvurderinger ble nedprioritert. Det fremkommer i denne studien at de største kontorene opererte med mer spesifisert inndelingen mens de mindre kontorene jobber med «flatt». Dette kan knyttes linjer mot at det vær færre ansatte på de mindre kontorene og at det ikke åpnet opp for å spesialisere seg på de ulike ytelsene. Dette kan igjen gjenspeile hvor ulik organisering de ulike kontorene har.

7.2 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

I denne studie har jeg illustrert hvordan skjønnsvurderinger har betydning for utformingen av vedtak om økonomisk sosialhjelp. Videre har jeg sett på hvilke dilemmaer som oppstår mellom det å skille mellom kontroll og støtte. Gjennom hele prosessen har studien blitt sett på med veileder-briller. Dette ettersom jeg selv er veileder i NAV og at samtlige informanter er NAV-veiledere. I en annen anledning kunne det ha vært svært nyttig og interessant å sett økonomisk sosialhjelp og skjønnsvurderinger fra et brukerperspektiv, da denne empiriske studien tar bare sikte for de skjønnsvurderingene ut fra et veilederperspektiv. Det kunne da vært aktuelt å for eksempel intervjuet brukere av tjenesten.

8. LITTERATURLISTE

- Abbott, A. (1988). *The system of profession: an essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Andreassen. T.A. & Fossetøl. K. (2011). *Innledning – organisasjonsendring som velferdsreform*. I Andreassen. T.A.& Fossetøl. K. (Red.), NAV ved et veiskille, organisasjonsendring som velferdsreform (s. 13-24). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeid- og inkluderingsdepartementet. (2009). Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. (prop. Nr. 103). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5bf8bc252d94c52b5df6211a95c2369/no/pdfs/otp200820090103000dddpdfs.pdf>
- Arbeid- og velferdsdirektoratet. (2012). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. Hentet fra: <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2008-2009). *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (Ot.prp. nr. 103). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5bf8bc252d94c52b5df6211a95c2369/no/pdfs/otp200820090103000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. (Meld. St. Nr. 14). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/sec1>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). Aktivitetsplikt for mottakere av sosialhjelp. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/sosiale-tjenester/okonomisk-sosialhjelp/aktivitetsplikt-for-mottakere-av-sosialhjelp/id2009224/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). Rundskriv A-2/2020 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2021. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22020-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2021/id2815592/>

- Bang, H. (2013). *Organisasjonskultur: En begrepsavklaring*. Tidsskrift for norsk psykologforening, 50: 326-336.
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett i I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (S. 65-79). Oslo: universitetsforlaget AS.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid? I Ellingsen, I. T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe, L.C. (red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Billbo, Mydland, Syversen, Glemmestad & Solheim/Høgskolen i Lillehammer (18.08.2014).
- Billbo, T., Syversen, T.L. & Solheim, L. J. (2020). Saksbehandling av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor: På sporet av kvalitet. *Fontene forskning*, 13(1), 72-85.
- Billbo, T., Syversen, Ø., Løvold, T., Glemmestad, H., Solheim, L.J. (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp. En studie av forskjeller i organisering og praktisering i seks kommuner*. (Forskningsrapport nr. 161/2014). Lillehammer: Høgskolen i Lillehammer. Hentet fra: <https://brage.inn.no/inn-xmliui/handle/11250/226176>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, E. S. & Lima, I. (2018). NAV-kontorenes erfaringer med aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. (Nav-rapport nr.4/2018). 19-35. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/nav-kontorenes-erfaringer-med-aktivitetsplikt-for-unge-sosialhjelpsmottakere>
- Dalen, M. (2013). *Intervju som forskningsmetode* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6.utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ellingsen, I.T. & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid i I Ellingsen. I. T., Levin. I., Berg. B. & Kleppe. L.C. (red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 47-79). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ellingsen. I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning I Ellingsen. I. T., Levin. I., Berg. B. & Kleppe. L.C. (red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Fellesorganisasjonen. (2019-2023). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Forvaltningsloven. (2009). Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning av 2019. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Fossestøl. B. (2016). Moralsk ansvar – den profesjonelles private dilemma? I Kroken. R. & Madsen. O.J. (red). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?* (s. 42-63). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Goodin. R.E. (1985). *Protecting the vulnerable: a reanalysis of our social responsibilities*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grebstad. U. B. (2012). Sosialhjelp og levekår i Norge. Hovedtrekk – lovgivning og organisering av sosialhjelp. Statistiske analyser 130, Statistisk sentralbyrå.
- Grimen & Molander. (2008). Profesjon og skjønn i A. Molander og L.I. Terum. *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen. H. (2013). *Hva er tillit*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundersen, E.C. (2014). Sosialfaglig kompetanse. En analyse av arbeidsrapporter fra BSV-utdanningene. (Småskrift 2014 nr 2). Høgskolen i Oslo og Akershus.

- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Hanssen, H. (2015). Faglig skjønn ved utforming av vilkår for sosial stønad. Handlingsrom, resonneringsprosess og brukervedvirkning. I Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene* (2. utgave) (s. 151-180). Bergen: Fagbok forlaget.
- Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid. I Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene* (2. utgave) (s. 17-44). Bergen: Fagbok forlaget.
- Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid i Hatland, A., Kuhnle, S. & Romøren, T. I. (red.), *Den norske velferdsstaten*. (s. 102-146). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Haugarvoll, G. (2017). Er NAVs praksis med utmåling av sosialhjelp i tråd med menneskerettane? (Fontene forskning 2/2017). Hentet fra <https://fonteneforskning.no/debatt/er-navs-praksis-med-utmaling-av-sosialhjelp-i-trad-med-menneskerettane-6.19.541974.33ece8a168>
- Høines, R. (2017). *En stor eller mange små kulturer. Kartlegging av organisasjonskultur ved to NAV-kontor*. Universitetet i Agder: 2017.
- Holstein, J.A. & Gubrium, J.F. (2016). Narrative practice and the Active interview I Silverman, D., Red. *Qualitative Research*. (4. utgave). (s. 67-82). Sage: London.
- Hovland, B. I.(2011). *Narrativ etikk og profesjonelt hjelpearbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Humerfelt, K. (2015). Et godt faglig skjønn forutsetter anerkjennelse av brukerne. I Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i helse- og velferdstjenestene* (2. utgave) (s. 151-180). Bergen: Fagbok forlaget.

- Hvinden, B. (1994). *Divided against itself: a study of integration in welfare bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hvinden, B. (2009). *Den nordiske velferdsmodellen: Likhhet, trygghet – og marginalisering?* (Rapport 1/2009). *Sosiologi i dag*, årgang 39.
- Jenssen, A. G. (2012). Brukermedvirkning – hva er så det? I A.G. Jenssen & I. M. Tronvoll (red.), *Brukermedvirkning, likeverd og anerkjennelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jessen, J. T. (2005). Forvaltning som yrke. Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester. *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring*. (Rapport 15/05). Hentet fra https://fagarkivet.oslomet.no/nb/item/asset/dspace:18959/610_1.pdf
- Jessen, J.T. (2011). *Forvaltning av velferd. Yrkesutøvelse i møte med byråkrati og brukere*. (Doktorgradsavhandling). Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Knutsen, Oddbjørn (1989) Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker. Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning. INAS-rapport 1989#1. Institutt for sosialforskning.
- Kristiansen, A. (2014). Spørsmål og svar i åpne rom: samarbeid som en dannelsesreise i Grelland, H. H., Eide, S. B., Kristiansen, A., Sævareid, H. I. & Aasland, D. G. *Samarbeidets filosofi* (s. 77-93). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utg. Oslo: Gyldendal.
- Levin, Irene (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I Ellingsen, I. T., Levin, I., Berg, B. & Kleppe, L. C. (red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 36-46) Oslo: Universitetsforlaget.
- Lima, I., Dahl, E.S., Furuberg, J. & Munch-Ellingsen, E. (2020). Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2020. *Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV-rapport 2020:4)*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-sosiale-tjenester/lavinntekt-og-levekar-i-norge.tilstand-og-utviklingstrekk-2020>
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn I velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring I Molander, A. & Smeby, J.C. (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44-54). Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ohnstad, B. & Hirst, M. (2017). Profesjonsutøvelse – roller, rettigheter og plikter i Kjønsstad, A., Syse, A., Kjelland, M. (Red.), *Velferdsrett II. Barneverns- og sosialrett* (s. 449-489). Oslo: Gyldendal juridisk.
- Ohnstad, B. & Hirst, M. (2017). Profesjonsutøvelse – roller, rettigheter og plikter i Kjønsstad, A., Syse, A., Kjelland, M. (Red.), *Velferdsrett II. Barneverns- og sosialrett* (s. 449-489). Oslo: Gyldendal juridisk.
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner i I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok*. (s. 171-183). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Personopplysningsloven. (2000). Lov om behandling av personopplysninger av 14 april 2000 nr. 31. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-15-38>
- Polanyi, M. (1967). *The Tacit Knowledge Dimension*. London: Routledge & Kegan Paul.

- Ramse, H. (21.06.2014). *Sosialt arbeid og rettssikkerhet: En kvalitativ og kvantitativ studie av i hvilken grad det er den enkelte veileders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp*. (Masteroppgave). Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Ringdal, K. (2001). *Enheter og mangfold: samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2012). *Det kvalitative forskningsintervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Seale, C. (1999). *The quality of qualitative research*. London: Sage.
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i Nav? *Fontene forskning* 13(1), s. 76-88. Hentet fra <http://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Terum, L. I. (2008). *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten* (2. oppslag). Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Terum, L.I. & Molander, A. (red.) (2008) *Profesjonsstudier*. Oslo: universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematisk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metoder*. (5 utgave). Bergen: Fagbokforlaget AS.
- Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.) Oslo: Gyldendal akademisk
- Vetlesen, A. J. (2018). I spagaten. Når ansatte foretrekker seg ovenfor «myke» brukere i Kroken, R. E. (Red.) *Omsorgsforståelser. Mellom poesi, profesjon og politikk* (s. 152-166). Oslo: Universitetsforlaget
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Willumsen, E. (2017) Tverrprofesjonelt samarbeid i utdanning og praksis i helse- og velferdssektoren. I Willumsen, E. & Ødegård, A. (Red.). *Tverrprofesjonelt samarbeid. Et samfunnsoppdrag*. (s. 33-52). Oslo: Universitetsforlaget.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: INFORMASJONSSKRIV

Vil du delta i forskningsprosjektet:

«På hvilke måter påvirker den faglige skjønnsvurderingen behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?»

Jeg heter Andrea Bjelland og tar for tiden master i sosiologi og sosialt arbeid, med spesialisering i sosialt arbeid ved Universitetet i Agder. I den forbindelse skal jeg skrive avsluttende masteroppgave. Jeg har valgt å rette søkelyset mot økonomisk sosialhjelp i NAV. Da med sikte på å se hvordan den faglige skjønnsvurderingen påvirker behandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Jeg ønsker dermed å komme i kontakt med deg som jobber med økonomisk sosialhjelp.

Formål

Formålet med denne masteroppgaven er å se på hvilke erfaringer NAV-veiledere har omkring faglig skjønnsvurdering i behandlinger av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Institutt for sosiologi og sosialt arbeid ved Universitetet i Agder er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta i et slikt intervju på bakgrunn av at du arbeider med den aktuelle målgruppen og har god erfaring med jobb i NAV.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stilles til et intervju. Det vil settes av ca. 45 - 60 minutter med forbehold om lengre tid. Intervjuet inneholder spørsmål omkring dine subjektive erfaringer.

Det er frivillig å delta

Det er **frivillig** å delta i prosjektet. Jeg som forsker har taushetsplikt og alle opplysninger om deg vil bli oppbevart sikkert og konfidensielt. Hvis du velger å delta, kan du når som helst

trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. 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

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er jeg og min veileder på Universitet i Agder som har tilgang til opplysningene som kommer frem. Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Du vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen ettersom en blir anonymisert i oppgaven. Opplysningene som blir publisert er stilling, arbeidsoppgaver, kjønn og alder.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1.juni 2021. Personopplysningen og lydopptakene vil da bli slettet.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller 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 institutt for sosialfag, Universitetet 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:

- Masterstudent, Andrea Bjelland, tlf.: 41 20 59 81. E-mail: andreabjelland@hotmail.com
- Universitet i Agder ved Randi Edland Kroken, tlf.: 992 66 714. E-mail: randi.e.kroken@uia.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet Master i sosiologi og sosialt arbeid; *«På hvilke måter påvirker den faglige skjønnsvurderingen behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp?»* 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, ca. 1. juni 2021.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Master i sosiologi og sosialt arbeid
Universitetet i Agder

Intervjuguide til forskningsprosjektet:

«På hvilke måter påvirker den faglige skjønnsvurderingen behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp??»?

Personopplysninger:

- 1: Kjønn og alder
 - 2: Yrke og utdanning
 - 3: Tidsfart og erfaringer fra NAV
- Hvor lenge har du jobbet med økonomisk sosialhjelp?
-

Økonomisk sosialhjelp - Kom gjerne med egne erfaringer/fortellinger:

- 1: Rutiner ved kontoret.
 - Skriftlig/muntlig søknad?
 - Saksbehandlingstid
 - Oppfølgingssamtale
 - Kartleggings skjema
 - Stønadsnivå
 2. Endringer over tid
 - Brukergruppe
 - Egne skjønnsvurdering
 - Aktivisering?
-

Faglig skjønn

- 1: Verdier, normer og moral: hvor mye vektlegges dette?
 - Handlingsrom
 - 2: Teori og praksis – organisatoriske forhold
 - 3: hjelp og kontroll – juridiske forhold
 - 4: individ og samfunn – samfunnsmessige forhold
-

Praktisering av faglig skjønnsvurderinger:

- 3: Utfordringer i henhold til dagens praksis
 - 4: Kritikk til dagens praksis
-

Avslutning:

- Annet?

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Masteroppgave i sosialt arbeid

Referansenummer

215594

Registrert

30.08.2020 av Andrea Landbø Bjelland - andrealb@student.uia.no

Behandlingsansvarlig institusjon

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

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

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

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Andrea Bjelland, andreabjelland@hotmail.com, tlf: 41205981

Prosjektperiode

01.09.2020 - 01.06.2021

Status

02.09.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

02.09.2020 - 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 02.09.2020. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

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.

INFORMANTENES TAUSHETSPLIKT

NAV-tilsatte har taushetsplikt. Det er derfor viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltbrukere eller avsløre taushetsbelagt informasjon. Vi anbefaler at dere er spesielt oppmerksom på at ikke bare navn, men også identifiserende bakgrunnsopplysninger må utelates, som for eksempel alder, kjønn, sted, diagnoser og eventuelle spesielle hendelser. Vi forutsetter også at dere er forsiktig ved å bruke eksempler under intervjuene.

Forsker og informant har et felles ansvar for det ikke kommer frem taushetsbelagte opplysninger under intervjuet. Det kan derfor være hensiktsmessig om forskeren avklarer dette med informanten i forkant av intervjuet.

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)