



Trine Andreassen Smidt

**Sosionomers erfaringer med sosialtjenesteloven § 17:
Opplysning, råd og veiledning**

Masteroppgave i Sosialt arbeid

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2022

Forord

Arbeidet med masteroppgaven har vært givende, men også krevende når hverdagen har vært preget av pandemi og hjemmeskole. Jeg sitter igjen med en enorm mestringsfølelse og vil ta med meg masse ny kunnskap, men også gammel kunnskap forstått på en annen måte.

Til informantene mine – tusen takk for at dere har stilt opp med alle deres refleksjoner, innsikter og kunnskap. Takk for at dere har brukt av arbeidstiden deres og engasjementet dere har vist. Uten dere så hadde ikke denne oppgaven blitt det den er i dag. Det har vært inspirerende å få prate med dere, og jeg håper dere finner oppgaven nyttig for refleksjon og utviklingsarbeid på arbeidsstedene deres.

Stor og varm takk til veilederen min, Anita Røysum. Jeg er veldig takknemlig for de gode, faglige innsiktene du har kommet med. Du ble med inn i boblen min og hjalp meg med å gjøre den forståelig både for meg selv, deg selv og for andre. Engasjementet ditt over temaet har bidratt til troen på eget prosjekt.

Familien min – takk for støttende ord – for gleden over mine prestasjoner – for tålmodighet.

Og til slutt, min klippe og kjæreste, Martinus – takk for tålmodigheten, for roen og tryggheten når jeg har vært kaoset selv.

Tusen takk!

Billingsstad, 15.05.22

Trine Andreassen Smidt.

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en kvalitativ studie om tjenesten «opplysning, råd og veiledning» i NAV, som er hjemlet i Lov om sosiale tjenester § 17. Hensikten med tjenesten er å gi råd og veiledning som kan forebygge eller løse sosiale problemer. Alle kan søke om tjenesten, og en behøver ikke å ha en pågående sak hos NAV for å ha rett på tjenesten.

Problemstillingen er som følger: *Hvordan forstår og praktiserer sosionomer i NAV's sosialtjeneste «opplysning, råd og veiledning»?.* Formålet med studien er å undersøke sosionomenes forståelser og praksiser ved tjenesten. Jeg har foretatt seks semi-strukturerte intervjuer for innsamling av datamaterialet. Utvalget i studien er sosionomer i NAV som jobber med sosiale tjenester. Datamaterialet er tematisk analysert. Funnene blir drøftet med teori om sosialt arbeid, bakkebyråkrati, skjønn, empowerment, myndiggjøring, og brukermedvirkning. Drøftingen har til hensikt å belyse hvordan funnene kan forstås ut ifra bakkebyråkratiske termer, og hvordan sosialt arbeid i NAV eventuelt kan styrkes ved bruk av opplysning, råd og veiledning.

Funnene er tematisert som; tjenesten gis hver dag også uten å fatte vedtak; tjenesten kan bidra til økt rettssikkerhet, og derfor bør en fatte vedtak; tjenestens omfang usynliggjøres på grunn av mangel på vedtak; og tjenesten er en sentral del av sosialfaglige tilnærmingen. Datamaterialet viser at det er en felles forståelse blant informantene at innholdet i opplysning, råd og veiledning er noe de gir hver dag, uten at det nødvendigvis fattes vedtak på tjenesten. Hensikten med vedtaket er brukernes rettssikkerhet. Praksisen som kommer frem, gjør at tjenesten usynliggjør oppfølgingsarbeidet sosionomene gjør. Det er i hovedsak mengden papirarbeid og tidsbruken, samt manglende kultur eller praksis som gjør at det ikke er flere vedtak som fattes. Informantene formidler en forståelse av opplysning, råd og veiledning som to «områder»; «økonomi» og «andre ting», og disse forståelsene har betydning for praksisen. Informantene følger gjerne opp «andre ting» som består av bolig, budsjett, håndtere regninger, helse og familie. Tjenesten praktiseres oftest der bruker har et mer omfattende behov for råd og veiledning og behovet vil foregå over tid. Sentralt for tjenesten er sosialfaglig tilnærming og kompetanse. Dette fordi tjenesten fordrer et helhetsperspektiv, brukerinvolvering, skjønn og kunne se personen i situasjonen.

Diskusjonen viser at området «andre ting» gjenspeiler kompleksiteten i det sosialfaglige arbeidet som finner sted i sosialtjenesten. Praksisen av opplysning, råd og veiledning kan forstås som å håndtere en krevende arbeidshverdag på grunn av byråkratiske rammer som tidspress og arbeidsmengde. Sosialfaglig kompetanse er både nødvendig og verdifull i NAV-kontorene. Informantene benytter brukerperspektivet, profesjonelt skjønn og sosialfaglig kompetanse når de vurderer hvem som får tjenesten og hva innholdet skal være. Tjenesten gir mulighetsrom for en sosialfaglig tilnærming med vekt på myndiggjøring og brukermedvirkning, samtidig sosialt arbeid blir utfordret i en byråkratisk kontekst. Sosionomen stilles overfor etiske dilemmaer og hensyn i bruken av tjenesten.

Nøkkelord: sosialtjenesten, NAV, sosialtjenesteloven §17, bakkebyråkrat, Lipsky, sosialt arbeid.

Abstract

Title: Social Workers experiences with the Social Services Act section 17: Information, advice and guidance.

This master thesis is a qualitative study of the service «information, advice and guidance» in The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV). The service is based on law under section 17 in the Social Services Act. The purpose of the service is to provide advice and guidance to prevent or solve social problems. Anyone can apply for the service which means you're not obligated to have an ongoing case with NAV to be entitled to the service.

The study's research question is «*How do Social Workers in NAV's social service understand og practice the Social Services Act section 17 «information, advice and guidance»?*». The purpose of the study is to examine the social workers understandings and practices of this service. I have conducted six semi-structured interviews for the collection of data material. The sample in the study are social workers in NAV who work with social services. The data material is thematically analyzed. The findings are discussed with the theory of social work, Street-level bureaucracy, discretion, empowerment, and user participation. The purpose of the discussion is to shed light on how the findings can be understood based on theory of Street-level bureaucratic, and how social work position in NAV can be strengthened through the use of information, advice and guidance.

The findings are themed as; the service is provided every day, even without making a decision; the service can contribute to increased rule of law, and therefore a decision should be made; the scope of the service is made invisible due to lack of decision; and service is a central part of the social work approach. The data material shows that there is a common understanding among the participants that content in information, advice and guidance is something they provide every day, without a decision.. The purpose of the decision is the users' rule of law. The practice among the participants doesn't show the scope of the follow-up work the social workers do. The reason for the participants to not make more decisions on the service, is mainly the amount of paperwork and time spent doing it, as well as the lack of culture or practice. The participants have an understanding of information, advice and guidance as two "areas" such as "economics" and "other things", and these

understandings have implications for the practice. The participants mainly follow up the area "other things" which consist of housing, budget, bills, health and family. The service is mostly given when the client has a more comprehensive need for advice and guidance, which also takes place over a long period of time. The socialwork approach and competence is central in the practice of information, advice and guidance. This is because the service requires a holistic perspective, user involvement, discretion and being able to see the «person in the situation».

The thesis' discussion shows that the area of "other things" reflects the complexity in social work that takes place in the social services. The practice of information, advice and guidance can be understood as dealing with a demanding work pressure due to bureaucratic frameworks such as time pressure and workload. The social worker competence is both necessary and valuable in the NAV offices. The participants takes the clients perspective, uses professional judgment and competence when assessing who receives the service and what the content of the service should be. The service provides opportunities for a social work approach in NAV with emphasis on empowerment and user participation, although social work is challenged in a bureaucratic context. The sociologist is faced with ethical dilemmas and considerations in the use of the service.

Key words: social worker, NAV, The Social Services Act section 17, Street-level Bureaucrat, Lipsky, social work.

Innhold

Forord	ii
Sammendrag	iii
Abstract	v
1.0 Innledning	1
1.1 Tidligere forskning	2
1.2 Problemstilling	4
1.3 Sosialfaglig relevans.....	4
1.4 Oppgavens videre struktur	5
2.0 Bakgrunn og kontekst	6
2.1 NAV	6
2.1.1 Sosiale tjenester i NAV	7
2.1.2 Opplysning, råd og veiledning § 17	7
2.2 Sosialt arbeid	9
2.2.1 Hjelp og kontroll.....	10
2.2.2 Yrkesetikk	10
2.3 Sosialt arbeid i NAV	11
3.0 Teoretisk rammeverk	14
3.1 Bakkebyråkrati	14
3.1.1 Arbeidsforhold	14
3.1.2 Mestringsstrategier.....	16
3.2 Skjønn	19
3.3 Empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning	20
3.3.1 Empowerment og myndiggjøring	20
3.3.2 Brukermedvirkning	21
4.0 Metodisk tilnærming	23
4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon	23
4.1.1 Sosialkonstruksjonisme.....	23
4.1.2 Fenomenologi	24
4.2 Min for forståelse	24
4.3 Metodologiske valg.....	26

4.3.1 Utvalg av informanter	26
4.3.2 Rekrutteringsprosessene	28
4.3.3 Semi-strukturerte intervjuer	29
4.3.4 Transkribering	31
4.3.5 Analyse	32
4.4 Forskningsetikk	34
4.4.1 Personopplysninger	34
4.4.2 Informert samtykke	35
4.4.3 Konsekvenser av å delta i masterprosjektet.....	35
4.4.4 Etske betraktninger med online-intervjuer	36
4.5 Reliabilitet, validitet og overførbarhet	36
4.5.1 Reliabilitet	37
4.5.2 Validitet	37
4.5.3 Overførbarhet	38
5.0 Presentasjon av funn	39
5.1 Tjenesten gis hver dag, også uten å fatte vedtak.....	39
5.2 Tjenesten kan bidra til økt rettsikkerhet, og derfor bør det fattes vedtak	43
5.3 Tjenestens omfang usynliggjøres på grunn av mangel på vedtak.....	44
5.4 Tjenesten er en sentral del av en sosialfaglig tilnærming	46
5.5 Oppsummering	49
6. Diskusjon	51
6.1 Studiens funn og tidligere forskning.....	51
6.2 Tjenesten i en byråkratisk kontekst.....	52
6.3 Myndiggjøring og brukermedvirkning i tjenestens praksis	56
6.4 Tjenestens mulighet til å styrke sosionomenes rolle i NAV	57
6.5 Et til spenningsfelt?	60
6.6 Oppsummering	61
7. Avsluttende betraktninger	64
Referanseliste	67
Vedlegg 1.....	73
Vedlegg 2.....	76
Vedlegg 3.....	78
Vedlegg 4.....	81

1.0 Innledning

Temaet for masteroppgaven er tjenesten opplysning, råd og veiledning, som er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i Nav § 17 [Sosialtjenesteloven]. Min interesse og nysgjerrighet for å undersøke flere sider ved tjenesten kommer etter nesten fire år som saksbehandler av økonomisk sosialhjelp i NAV. En del brukere som er i kontakt med NAV har en veileder eller en annen kontaktperson som de får veiledning av. Som ansatt i NAV har du en plikt til å gi slik veiledning (Forvaltningsloven § 11), men hva skjer om en som bruker får avslag på en søknad og ikke har et kontaktpunkt til NAV? Det jeg erfarte var at enkelte som får avslag på økonomisk sosialhjelp eller andre økonomiske ytelser, allikevel kunne hatt behov for råd og veiledning. Som sosialarbeider ser jeg muligheten denne paragrafen har til å kunne fange opp og veilede de som kanskje ellers faller utenfor stønadsordninger.

På et tidspunkt da jeg jobbet i NAV ble det satt mer fokus på denne paragrafen – blant annet implementerte vi mer råd og veiledning i vedtak om sosialhjelp og vi laget et eget søknadsskjema som brukere kunne fylle ut for å søke om tjenesten. Når en person søker om tjenesten, skal det fattes et vedtak. Vedtaket kan påklages, men selve innholdet kan ikke påklages. Innholdet beror på hva NAV vurderer at brukeren har behov for av veiledning, og ofte fattes det vedtak når en person har behov for gjeldsrådgivning eller økonomisk rådgivning. Min erfaring er at både jeg og flere på NAV-kontoret opplevde at dette var en vanskelig eller utfordrende paragraf og tjeneste. Det jeg lurer på da er hvorfor – og hva gjør at denne tjenesten oppleves utfordrende og hva er utfordrende? Jeg lurer på hvordan tjenesten benyttes ved NAV-kontorene, både omfang og innhold, hvordan ansatte selv ser på tjenesten, og hvordan tjenesten kan bidra til å forebygge sosiale problemer. Jeg ønsker å rette blikket på tjenesten utover det som handler om økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning, og er nysgjerrig hvordan tjenesten nettopp kan bidra til å fange opp de som har behov for hjelp, men ikke mottar ytelser. Dette er dog mange og store spørsmål – jeg vil derfor undersøke hvilke erfaringer sosionomer i sosialtjenesten i NAV har med tjenesten og hvordan tjenesten blir benyttet. Jeg vil videre undersøke hvilken betydning tjenesten kan ha for sosialt arbeid i NAV.

1.1 Tidligere forskning

Det har vært utfordrende å finne forskning på prosjektets tema, opplysning, råd og veiledning etter Sosialtjenesteloven § 17, som ikke omhandler økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning. Jeg har benyttet søketjenesten Oria, og søkeord som *sosialarbeider*, *sosionom*, *veiledning*, *tjeneste*, *NAV*, *kommune* og *sosialtjeneste* i ulike kombinasjoner. Jeg har også benyttet Google Scholar som gav treff med lite eller ingen relevans, og de treffene som var relevante var tilsvarende treff i Oria. I tillegg har jeg søkt på Google etter *opplysning*, *råd og veiledning*, og *prosjekt NAV sosiale tjenester*. Google-søkene gjorde at jeg fant avsluttede og pågående prosjekter i NAV samt rapporter og analyser. Søkene gav mange treff som gjorde at jeg måtte lese sammendrag og innholdsfortegnelser for å vurdere og søket var relevant. Jeg vil bemerke at jeg har søkt med utgangspunkt i nasjonal forskning, og kan potensielt gått glipp av relevant internasjonal forskning. Det tilsynelatende begrensede resultatet har imidlertid noen relevante bidrag som tar for seg tjenesten i større eller mindre grad.

Et av funnene er fra prosjektet «Økte sosialhjelpsutgifter» og dets følgeevaluering. Fra 2014 gjennomførte Fylkesmannen i Hedmark (nå Statsforvalteren i Innlandet), og kommunene Ringsaker, Stange, Hamar og Løten et prosjekt som innebar å kartlegge årsakene til økte sosialhjelpsutgiftene i nevnte kommuner og hvilke tiltak som kan være nødvendig å iverksette (Røhnebæk et al., 2015, s. 11; Røhnebæk et al., 2017, s. 13). I følgeevalueringen til dette prosjektet gjennomført av Høgskolen i Innlandet, er målet å fremskaffe kunnskap om Sosialtjenesteloven §§ 17 og 20a og hvorvidt disse tjenestene bidrar til å få flere i arbeid. Resultatene fra «Økte sosialhjelpsutgifter» danner kunnskapsgrunnlaget for følgeevalueringen (Andersen et al., 2019, s. 9). Resultatene i følgeevalueringen viste en økning i antall vedtak på § 17, og en opplevelse av det er økonomiske saksbehandlere (av økonomisk sosialhjelp) og gjeldsrådgivere som i størst grad fatter slike vedtak. Alle kontorene i prosjektet mente at de alltid har gitt tjenesten, men at prosjektet har ført til mer fokus på tjenesten blant annet hvordan og når tjenesten skal gis. Informantene erfarer at vedtakene fører til en gjensidig forpliktelse mellom veileder i NAV og bruker hvor de jobber mot felles mål, og at formaliteten ved vedtakene styrker rettssikkerheten til bruker (Andersen et al., 2019, s. 23).

Frøyland, Maximova-Mentzoni og Fossestøl (2016) berører temaet opplysning, råd og veiledning i sin sluttrapport «Sosialt arbeid og oppfølging av ungdom i NAV», som bygger på 15 utviklingsprosjekter i NAV. Målgruppen for utviklingsprosjektene var ungdom som stod i fare for å utvikle rusmiddel- eller atferdsproblemer, og stod i fare for eller allerede hadde falt ut av videregående skole. Målet med prosjektene var utvikling av sosiale tjenester i NAV overfor disse ungdommene (Frøyland et al., 2016, s. 1). Denne forskningen tok utgangspunkt i ulike perspektiver, hvor problemstillingene er delt inn i det de kalte fokusområder. Disse er brukerne, NAV-kontorene, samarbeidspartnere og omgivelser, og gode modeller og framtidige behov (Frøyland, et al., 2016, s. 3). Særlig relevant for mitt tema er funnene med opplysning, råd og veiledning, hvor prosjektet også bidrar med erfaringer fra veiledere i NAV. Rapporteringene viste at én av tre ungdommer mottok opplysning, råd og veiledning, mens det trolig er flere som mottar opplysning, råd og veiledning, da det ofte gis fortløpende. De finner at det sjeldent fattes vedtak på opplysning, råd og veiledning, og der det fattes vedtak er i hovedsak i økonomiske saker. Tjenesten gis ikke nødvendigvis bare av NAV-veiledere men var også av andre prosjektmedarbeidere (Frøyland et al., 2016, s. 39-40).

I 2019 publiserte Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporten *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*, som bygger på et oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet. De intervjuet ansatte og tjenestemottakere, samt undersøkte saksforløpet for mottakere av sosiale tjenester i perioden 2013-2017 ved seks ulike NAV-kontor. Rapporten inneholder funn om hvordan regelverket etterleves på NAV-kontorene og hvilke muligheter og barrierer som kan oppstå (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, s. 5). Arbeids- og velferdsdirektoratet finner ikke i sin saksmappegjennomgang at det er fattet vedtak på opplysning, råd og veiledning eller inkorporert i vedtak på økonomisk stønad, men tjenesten gis allikevel. De finner dette er uheldig fordi bruker mister klagemuligheten, og at utøvelsen av tjenesten ikke blir dokumentert på samme måte som den ville blitt ved at ansatte fattet vedtak. De peker også på at det kan være personer med behov for tjenesten som ikke har blitt avdekket fordi de ikke har søkt om tjenesten (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019, s. 17).

1.2 Problemstilling

Hensikten med masteroppgaven er å undersøke hvilke erfaringer, praksiser og forståelser sosionomer i sosialtjenesten i NAV har av opplysning, råd og veiledning. Derfor har jeg valgt følgende problemstilling:

Hvordan forstår og praktiserer sosionomer i NAVs sosialtjeneste «opplysning, råd og veiledning» etter Sosialtjenesteloven § 17?

Problemstillingen blir besvart med empiri fra kvalitative intervjuer. Videre diskuterer jeg hvorvidt funnene kan forstås ut ifra teori om sosialt arbeid, bakkebyråkrati, skjønn, empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning. Samt hvorvidt denne tjenesten kan ivareta det sosialfaglige arbeidet i NAV-kontorene.

1.3 Sosialfaglig relevans

Mange sosialarbeidere i Nav opplever krysspress i sin arbeidshverdag og at forholdet mellom tid, ressurser og antall brukere ikke er overensstemmende (Røysum, 2013, s. 713). Som også FO påpeker kan det oppstå en lojalitetskonflikt idet sosialarbeideren har ansvar for å yte hjelp og støtte til brukeren etter brukerens behov, samtidig som sosialarbeideren også har et ansvar for å forvalte tildelte ressurser (Fellesorganisasjonen [FO], 2019, s. 10). Dette spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll er et kjent dilemma i sosialt arbeid (Levin, 2004, s. 13). Jeg mener at sosialarbeideres forståelsesramme for tjenestene de yter er faglig relevant, både for videreutvikling av tjenester og i forståelsen av selve yrkesutøvelsen. For selve yrkesutøvelsen er det å forstå hvordan sosialarbeidere selv erfarer og forstår tjenesten nyttig, med tanke på deres egen prioritering og strukturering i arbeidshverdagen og hvorvidt de tilbyr tjenesten. En kan spørre seg om hvilken betydning forståelsen av en tjeneste har for bruken av den, og om det har konsekvenser for oppmerksomheten på tjenesten, ressursbruken og prioriteringer, som jeg anser relevant når en skal (videre-)utvikle tjenester.

1.4 Oppgavens videre struktur

Oppgaven består av totalt seks kapitler. Kapittel to omhandler NAV og sosialt arbeid for å danne en forståelig kontekst for oppgaven – hva NAV er, reformens opprinnelse med hensikt og formål, redegjørelse for sosialtjenesteloven § 17, hva sosialt arbeid er, og til slutt hva sosialt arbeid i NAV innebærer.

I kapittel tre tar jeg for meg oppgavens teoretiske utgangspunkt. Her presenteres teorien som blir benyttet i diskusjonen i kapittel seks. Jeg redegjør for Lipskys teori om bakkebyråkratiet, skjønn, empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning. Den metodiske fremgangsmåten til prosjektet presenteres i kapittel fire. Her presenteres vitenskapelig utgangspunkt, min forforståelse i denne studien, metodiske og analytiske valg med begrunnelser og etiske overveielser som er tatt underveis i prosjektet. I kapittel fem redegjøres det for resultatene, selve datamaterialet, fra de kvalitative intervjuene. Disse blir presentert i fire ulike temaer som er analysert frem. I kapittel seks diskuterer jeg resultatene opp mot det teoretiske utgangspunktet som tidligere presentert. Til slutt inneholder kapittel syv avsluttende betraktninger og forslag til videre forskning.

2.0 Bakgrunn og kontekst

I dette kapittelet gjør jeg rede for relevant bakgrunnsinformasjon for oppgaven. Kapittelet inneholder en kort redegjørelse for hva NAV er og hvordan det ble til, hva tjenesten opplysning, råd og veiledning innebærer. Deretter redegjør jeg for hva sosialt arbeid er. Jeg har valgt å redegjøre for det jeg vurderer er de viktigste elementene i sosialt arbeid for denne studien. Dette er ikke en fullstendig presentasjon av NAV eller sosialt arbeid er, da det er mer omfattende og komplekst enn hva oppgaven tillater meg å gå inn på.

2.1 NAV

NAV-reformen er en av de største organisatoriske reformene i nyere tid i Norge. NAV ble etablert i 2006, da A-etat og trygdeetaten ble slått sammen til en etat. Dette innebar også at en del av de kommunale tjenestene også ble lagt under de nye NAV-kontorene. Målet med den nye organiseringen var å få flere i arbeid og aktivitet fremfor stønad, det skulle være enklere for brukere og brukernes behov, og velferdsforvaltningen skulle være mer helhetlig og effektiv. Reformen medførte dermed en samlokasjon av etatene, som gjorde at alle skulle jobbe under «samme tak» og at brukerne fikk «en dør inn» til velferdstjenestene. Reformen skulle slik bidra til et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. New Public Management-tankegangen har preget offentlige organisasjoner, også NAV. New Public Management (NPM) kjennetegnes blant annet ved effektivisering, mer brukermedvirkning, og mål- og resultatstyring (Ramsdal & Skorstad, 2004, s. 61). NAV-reformen førte til utvikling av felles NAV-kompetanse for hvordan de møter og følger opp bruker. Møtet mellom en veileder i NAV og bruker skal bygge på empati, respekt, troen på endring og mestring, og bidra til å medvirkning og innflytelse (Solstad, 2017, s. 343-346). Den nye felles arbeidsmetodikken skulle også ha mål om arbeid og aktivitet for bruker, og blant annet bruk av behovsvurderinger og arbeidsevnevurderinger (St. meld. Nr. 9, 2006-2007, s. 83). I møte med bruker skal den ansatte ha en helhetlig tilnærming, som innebærer at alle ansatte i NAV kan veilede bruker i hvilke tilbud og tiltak NAV kan tilby. Felles metodikk og tilnærming fordret utvikling av felles kultur og nye roller i NAV (Røysum, 2013, s. 713).

Da NAV-reformen ble et faktum trådte også NAV-loven i kraft (St. meld. 9, 2006-2007 s. 78-79). NAV-loven regulerer blant annet den nye etatens hovedoppgaver, brukermedvirkning,

arbeidsevnevurdering og lokalkontorenes ivaretagelse av lov om sosiale tjenester (NAV-loven, 2006). Kommunene har relativt stor frihet til å kunne påvirke den kommunale organiseringen på NAV-kontorene, samtidig som lov om sosiale tjenester regulerer en minimumsløsning av tjenester. Kommunene har muligheten til å legge til andre tjenester til NAV-kontoret, som for eksempel flyktningetjeneste eller og oppfølging av rusbrukere (St.meld. 9, 2006-2007 s. 78-79).

2.1.1 Sosiale tjenester i NAV

I 2010 ble lov om sosiale tjenester av 1991 endret til å hete lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen [Sosialtjenesteloven]. Hensikten med lovendringen var en bedre tilpasning av lovverket til den nye organiseringen og samtidig sørge for at tjenester som tidligere lå i lov om sosiale tjenester ble ivare tatt av annet regelverk (Ot. prp. 103, 2008-2006, s. 7). Dagens sosialtjenestelov pålegger kommunen et stort ansvar og formål:

«Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.»

(Sosialtjenesteloven, 2010, § 1).

Det er Statsforvalteren som har ansvaret for tilsyn med de sosiale tjenestene ved NAV-kontorene, og skal påse at kommunen følger sine plikter (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 2.9.1). Det er en Statsforvalter i hvert fylke, og som blant annet behandler klagesaker på vedtak etter sosialtjenesteloven (Statsforvalteren, 2022).

2.1.2 Opplysning, råd og veiledning § 17

Opplysning, råd og veiledning er en tjeneste som er lovfestet i sosialtjenesteloven § 17. Det innebærer at tjenesten er obligatorisk i alle NAV-kontor. Tjenesten er videre omtalt i rundskrivet til loven (heretter kalt Rundskrivet) og det er laget en egen veileder til hvordan

en skal fatte vedtak på opplysning, råd og veiledning (heretter kalt Veilederen) (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.1; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014, s. 2).

Lovhjemmelen for tjenesten lyder som følger:

Kommunen skal gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. Kan kommunen ikke selv gi slik hjelp, skal den så vidt mulig sørge for at andre gjør det. (Sosialtjenesteloven, 2010, § 17).

I Rundskrivet omtales tjenesten som en av kjerneoppgavene i NAV, og den skal bidra til å løse og forebygge sosiale problemer. Et grunnleggende prinsipp for tjenesten er hjelp til selvhjelp. Tjenesten skal baseres på brukers involvering og deltakelse, og gi mulighet for at bruker skal kunne mestre egen livssituasjon. Dette er en tjeneste enhver kan søke om, enten skriftlig eller muntlig, og en behøver ikke å ha en pågående sak hos NAV for å ha rett på tjenesten. Ansatte på NAV-kontorene vurderer den enkelte bruker sitt veiledningsbehov og veiledningen gis deretter. Innholdet i tjenesten beror derfor på hva den enkelte vurderes å ha behov for, og kan omhandle veiledning om økonomi, familiesituasjon, bolig, nettverk og helse. Ifølge Rundskrivet skal også innholdet i tjenesten vurderes ut ifra sosialfaglige normer (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.1). I Veilederen er sosialfaglige normer nærmere omtalt som «godt sosialfaglig arbeid» basert på oppdatert forskning, praksis og metoder innen ulike felt som for eksempel familie, rus, økonomi, bolig og helse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014, s. 4). En sentral del av opplysning, råd og veiledning er også økonomisk rådgivning, som kan omhandle veiledning i budsjett og styring av personlig økonomi, kontakt med kreditorer eller gjeldsordninger (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.7).

Lovhjemmelen gir ikke bare enkeltindivider rett på tjenesten, men pålegger også kommunen å informere den øvrige befolkningen og grupper der det kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, som er tjenestens hensikt. Å yte tjenesten fordrer ikke en bestemt utdanningsbakgrunn eller kompetanse, men det vektlegges at et sosialfaglig skjønn og den enkeltes behov skal danne en ramme for veiledningen som gis. NAV-kontorene må derfor påse at ansatte får tilstrekkelig opplæring til å kunne gi råd og veiledning, og dersom NAV-kontoret ikke selv kan gi den nødvendige veiledningen, må de henvise bruker til den rette instans (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.5).

Tjenesten skiller seg fra veiledningsplikten til ansatte i NAV. Veiledningsplikten er regulert i lov om behandlingsmåter i forvaltningssaker [forvaltningsloven] § 11. De skiller fra hverandre ved at veiledningsplikten i forvaltningsloven er av mer alminnelig art og det fattes ikke vedtak på denne veiledningen. Opplysning, råd og veiledning etter Sosialtjenesteloven er imidlertid en tjeneste det skal fattes vedtak på og som kan påklages av tjenestemottaker. Selve innholdet i tjenesten kan ikke påklages, kun retten til tjenesten (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.4). Det som også skiller disse fra hverandre er at veiledningsplikt etter forvaltningsloven er mer spontan og «her og nå», mens opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven er mer omfattende, planlagt og med et konkret et formål, og som involverer bruker i større grad (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014, s. 8).

2.2 Sosialt arbeid

Sosialt arbeid har som hensikt å bistå mennesker med å løse sine sosiale problemer (Levin, 2004, s. 10). Ifølge FO er sosialarbeideres samfunnsoppdrag å hjelpe mennesker til å «sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet.» (FO, 2019, s. 2). Sosialt arbeid er også en egen profesjon, og sosialarbeideren er en profesjonsutøver. Ifølge Molander og Terum (2008, s. 20) er en profesjon et yrke med en type utdanning som gjør at man kan utføre visse arbeidsoppgaver. Profesjoners kunnskapsgrunnlag bygger på ulike vitenskapelige disipliner, som anvendes i praksis (Molander & Terum, 2008, s. 72).

Målgruppen for det sosiale arbeidet er *mennesker* og slik handler ikke sosialt arbeid kun om å hjelpe enkeltindivider, men også grupper av mennesker og samfunn. Sosialt arbeid handler dermed om å hjelpe individer og samfunn til endring, som gjerne gjøres gjennom ansikt-til-ansikt-relasjoner (Levin, 2004). «Hjelp til selvhjelp» en viktig målsetting i sosialt arbeid, og handler om at hjelpen en sosialarbeider gir gjør at personen hjelper klarer seg selv. Hjelp til selvhjelp har røtter fra (blant annet) Jane Addams og Hull House. Hjelpen kunne innebære at individet ble hjulpet til å starte en kafe, for å klare seg selv i fremtiden (Levin, 2004, s. 27-31). «Personen i situasjonen» er også et vanlig uttrykk i sosialt arbeid for å beskrive et av perspektivene i individuelt sosialt arbeid. Det handler om at sosialarbeideren må se personen i relasjon til sine omgivelser, og arbeide med å forbedre begge forhold (Levin, 2004, s. 15-16; Richmond, 1922, s. 98-99). I dette ligger det også en gjensidig påvirkning mellom individ og samfunn. Muligheten til å utøve sosialt arbeid kan påvirkes av

institusjonelle rammer som økonomi, lovverk og autonomi (Berg, 2015, s. 68). Rammer i kombinasjon med personen i situasjonen kan være med på å skape en kompleksitet i arbeidet for sosialarbeideren.

2.2.1 Hjelp og kontroll

Forholdet mellom hjelp og kontroll er et av *spenningsfeltene* i sosialt arbeid. spenningsfelt viser ofte til motpoler, eller dikotomier, hvor de står i motsetning til hverandre, mens i denne sammenheng benyttes spenningsfelt mer dynamisk. Det er ikke nødvendigvis tale om hjelp *eller* kontroll, men «fenomener» som skjer samtidig (Levin, 2015, s. 36). Samtidig som sosialarbeideren skal kunne hjelpe mennesker, har sosialarbeideren ofte også en kontrollfunksjon (Levin, 2004, s. 13). For eksempel i barnevernet forsøker sosialarbeideren å bedre omsorgssituasjonen for et barn, samtidig som sosialarbeideren stadig vurderer og kontrollerer forholdene som barnet lever under. I NAV kan sosialarbeideren stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, som har til hensikt å hjelpe bruker, men samtidig kontrollerer hvorvidt brukeren oppfyller et aktivitetskrav. Hjelp fordrer at sosialarbeideren setter seg inn i brukerens situasjon, og «starter der bruker er». De opplysningene en bruker kommer med for å få hjelp, kan imidlertid også benyttes «mot» bruker, som et kontrollaspekt. I sin ytterste konsekvens kan kontrollen også bli tvang (Levin, 2015, s. 41). Hjelp og kontroll kan foregå samtidig. En sosialarbeider i NAV skal for eksempel være en «portvokter», som innebærer at vedkommende skal vurdere hvem som er berettiget offentlig hjelp og ikke (Kjørstad, 2019, s. 57). I barnevernet kan barnevernspedagogen gi veiledning i hjemmet til en familie, som innebærer både hjelp og en kontrollfunksjon ved at barnevernet samtidig vurderer omsorgsevnen til foreldrene. I helsetjenesten kan sosialarbeideren eller legen, med tvangsvedtak, frata en pasient myndigheten til å styre egen diabetesmedisin, med hensikt om å hjelpe for å unngå feilmedisinering og selvskading.

2.2.2 Yrkesetikk

Sosialt arbeid har en yrkesetikk som har til hensikt å gi retning i etiske dilemmaer (Berg et al, 2015, s. 20). Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og velferdsvitere (heretter Grunnlagsdokumentet) presenterer ikke *regler* for hvordan du skal ta beslutninger i etisk utfordrende situasjoner, men danner et grunnlag for

måter en kan forsøke å handle på (Eide & Oltedal, 2015, s. 91-92). I sitt arbeid skal profesjonsutøveren ta utgangspunkt i brukerens ressurser, kunnskap og verdier. Den enkelte profesjonsutøver har ansvar for å holde seg faglig oppdatert og ha god kjennskap til helse- og sosialfaglig lovverk. Målet med det yrkesetiske grunnlagsdokumentet er å styrke profesjonsutøverens etiske bevissthet, gi brukere og andre innsikt i det etiske grunnlaget til profesjonen, bidra i utviklingen av en profesjonsidentitet og selvjustis, gi inspirasjon til etiske diskusjoner og refleksjoner, og gi et grunnlag ved klager til etisk råd (FO, 2019, s. 2-3).

Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet tar for seg åtte verdier som danner det etiske grunnlaget. Det er menneskeverd, respekt for den enkeltes integritet, anerkjennelse av ulikhet og ikke-diskriminering, helhetssyn på mennesker, tillit, åpenhet og redelighet, omsorg og nestekjærlighet, solidaritet og rettferdighet, og ansvar (FO, 2019). Spesielt relevant for min studie er respekt for den enkeltes integritet. Det handler om at profesjonsutøveren skal forsøke å «(...) styrke den enkeltes mulighet til å leve i samsvar med egne verdier, muligheter og begrensninger.» (FO, 2019, s. 4). Dette innebærer at en skal respektere ulikheter i valg av levemåte og preferanser, så lenge det ikke bryter med menneskerettigheter og lov. I tillegg er helhetssynet på mennesker sentralt. Det handler om å ha en helhetlig tilnærming i møte med brukere som kan ha sammensatte behov, som krever tverrfaglig arbeid og tjenester, og en forståelse for gjensidig påvirkning mellom individ og samfunn. Verdien om ansvar er også relevant, fordi det handler om at det er samsvar mellom profesjonsutøverens handlinger og «faglig kunnskap, juridiske rammer og yrkesetiske forpliktelser.» (FO, 2019, s. 5).

2.3 Sosialt arbeid i NAV

NAV-kompetansen om møtet mellom NAV og bruker som nevnt i 2.1, gjør at sosialt arbeid har en arena i NAV (Solstad, 2017, s. 344-346). Det er imidlertid ikke bare sosialarbeidere, som arbeider med sosialt arbeid i NAV, det kan også være andre yrkesgrupper (Solstad, 2017, s. 351). Sosialarbeidere dominerte i sosialtjenesten før NAV-reformen, men andelen sosialarbeidere blant både kommunalt og statlig ansatte har gått ned fra 2011 til 2018. Nedgangen er større blant kommunalt ansatte enn statlig ansatte. I tillegg har det blitt rekruttert færre sosialarbeidere til kommunale stillinger i NAV i perioden fra 2013 til 2017 (Terum & Sadeghi, 2019, s. 55-60). Ifølge Solstad (2017) så avgjør rammer, arbeidsoppgaver

og hvordan de løses, hvorvidt sosialt arbeid er et viktig fagfelt for NAV, og det er ingen garanti for at sosialt arbeid utøves selv om det er sosionomer ansatt i NAV.

Flere har satt søkelys på hvordan NAV-reformen har påvirket sosialt arbeid sin «posisjon» og rolle i NAV (Andreassen, 2011; Røysum, 2010; Røysum, 2014; Øvrelid, 2018). Ifølge Røysum (2010, s. 50) ble profesjonsidentiteten til sosialarbeidere i NAV endret etter NAV-reformen. Organisatoriske strukturer og målinger ble stående i motsetning til sosialarbeidernes egne verdier og faglig identitet, og dette kan potensielt påvirke deres faglige utøvelse. Det å ikke kunne arbeide forebyggende og individuelt med brukere blir trukket frem som resultat av å måtte jobbe raskt og vise til resultater, som på langsikt kan påvirke egne holdninger og fokus (Røysum, 2010, s. 46). Øvrelid (2018) har studert sosialarbeideres profesjonsidentitet i NAV med utgangspunkt i debatt om at sosialarbeidere opplever sin profesjonsidentitet truet på grunn av målstyring og standardisering. Han mener at profesjonsidentiteten til sosialarbeidere i NAV ikke nødvendigvis oppleves som truet, men at arbeidsformene fører til en presset profesjonsidentitet. Sosialarbeiderne i NAV er lojale mot systemet, de tilpasser seg og mestrer arbeidsformene fordi de ikke kan endre dem. Dette begrunnes med at arbeidsformen gjør det mulig å hjelpe brukerne (Øvrelid, 2018, s. 114-116). Ifølge Andreassen (2011) synes NAV-reformen å utfordre det strukturelle grunnlaget for sosialfaglig arbeid i NAV. Mulighetsrommet for å drive sosialt arbeid som sosialarbeiderne selv ønsker blir begrenset eller erstattet av at ressursene må brukes til oppgaver som inntektssikring. Det sosiale arbeidet og -kompetansen synes å være reservert til «kommunale» brukere, altså de som mottar kommunale ytelser som økonomisk stønad eller kvalifiseringsprogrammet (Andreassen, 2011, s. 60-62).

Røysum (2014, s. 144) skriver sosialfaglig arbeid i NAV preges av mer standardiserte og forenklende måter å jobbe på. Dette påvirker sosialarbeiderens muligheter til å se den enkelte bruker og dens individualiteter, og vanskeliggjør den helhetlige og langsiktige oppfølgingen som vurderes å være nødvendig for bruker (Røysum, 2014, s. 144). En person som for eksempel har sterk angst eller bruker rusmidler vil ikke nødvendigvis være i stand til å kunne delta i arbeidsrettet aktivitet eller tiltak, og kan heller ha behov for motivasjons- eller endringsarbeid. På grunn av byråkratiske rammer opplever sosialarbeidere at det sosialfaglige arbeidet forenkles til fordel for forvaltningsoppgaver, og ikke minst oppstår det

en avstand mellom hva som er forventet at de gjør og hva de selv oppfatter at de bør gjøre (Røysum, 2014, s. 147-153).

3.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet gjør jeg rede for relevant teori som blir benyttet i diskusjon knyttet til funnene i datamaterialet. Jeg starter med å gjøre rede for teori om bakkebyråkrati, et bidrag fra Michael Lipsky, utgitt i 1980 i Amerika. Konteksten rundt bidraget er dermed noe annerledes enn den norske konteksten, men er et anerkjent bidrag for å forstå offentlige organisasjoner. Jeg vil derfor ta utgangspunkt i de forholdene som kan være med på å belyse mitt tema, og er ikke en uttømmende fremstilling av Lipskys teori. Deretter gjør jeg rede for hva skjønn er, da det er sentralt i bakkebyråkratiet. Deretter gjør jeg rede for empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning. Hovedfokus er på NAV som kontekst da det anses mest relevant for min studie.

3.1 Bakkebyråkrati

Michael Lipsky publiserte i 1980 boken om Street-Level Bureaucracy (gjenpublisert 2010). På norsk oversettes Street-level Bureaucracy til bakkebyråkrati. Det er to måter å forstå «bakkebyråkrat» på. Den ene er den snevre definisjonen, som omfatter alle som jobber i offentlige etater, uten ytterlige kvalifikasjoner. Den andre er videre, og hans originale forståelse av bakkebyråkrat, som omfatter de som jobber i offentlige etater under visse arbeidsforhold som har ansikt-til-ansikt-kontakt med brukere, de har en stor grad av skjønn i yrkesutøvelsen, og på grunn av strukturelle begrensninger kan de ikke gjøre jobber etter forventninger eller idealer (Lipsky, 2010, s. wvii). Sosialarbeidere anses som en bakkebyråkrat, eller portvokter, etter hans originale definisjon (Lipsky, 2010, s. 3), og den kommunale delen i NAV kan etter Lipskys betegnelse regnes som et bakkebyråkrati. Bakkebyråkratier er altså offentlige etater eller organisasjoner, hvor arbeidsoppgavene som utføres karakteriseres ved at det er interaksjon mellom bakkebyråkraten og brukeren, og det er betydelig bruk av skjønn i fordeling av tjenester (Lipsky, 2010, s. 27).

3.1.1 Arbeidsforhold

Lipsky (2010) presenterer fem forhold som påvirker bakkbyråkratenes arbeidsvilkår, og kan anses som kjennetegn ved bakkebyråkratiet.

1. Ressursmangel: Bakkebyråkratene opplever at det er for få ressurser sammenlignet med oppgavene de er satt til å gjøre som fører til tidspress. De har ofte mange oppgaver og saker

pågående samtidig som også krever papirarbeid. Dette fører ofte til at en «henger etter» med oppgaver og mindre tid til den enkelte bruker (Lipsky, 2010, s. 29-30). Djupvik og Eikås skriver at ressursmangelen gjør at sosialarbeiderne ikke får møtt brukerne sine som tilfredsstillende normer i sosialt arbeid, og at det «egentlige» sosiale arbeidet kommer i skyggen av papirarbeid (Djupvik & Eikås, 2016, s. 72; Lipsky, 2010, s. 30).

2. Tilbud og etterspørsel:

Ifølge Lipsky vil trolig økte ressurser på en tjeneste øke etterspørselen etter den. Det gjør at det nødvendigvis ikke er lukrativt å øke ressurstilgangen, da det ikke er sikkert at det vil føre til bedre arbeidsvilkår for byråkratene. Dette mener han har sammenheng med at når befolkningen øker, så vil også etterspørselen etter goder og tjenester øke tilsvarende. Selv om en kan redusere saksmengden ved å ansette en til i organisasjonen, vil ikke nødvendigvis situasjonen bli bedre. Det vil føre til en kostnad for organisasjonen, som kan sies å være større enn gevinsten for den enkelte bakkbyråkraten (Lipsky, 2010, s. 33-36).

3. Målsettinger som er vage og tvetydige:

Målene til offentlige etater fungerer ofte som idealer, som gjør at de er utfordrende å møte eller oppnå. Lipsky benytter begrepet «teknologi», som handler om at det er en utfordring å måle hvilke virkemidler som fungerer, og dermed godtas det ulike tilnærminger eller forståelser av et mål. Dette gjør at det skapes ulikheter innad i en instans (Djupvik & Eikås, 2016, s. 73; Lipsky, 2010, s. 40-41). Lipsky trekker også frem tre kilder til målkonflikter; 1) hensynet til brukerens mål og behov kan stå i konflikt til samfunnets normer eller forventninger (Lipsky, 2010, s. 43). Det kan for eksempel være at en tilpasser oppfølgingen av en bruker i vedkommende sitt «tempo» mot arbeid, som gjør at brukeren ikke kommer like raskt ut i arbeid som det samfunnet kanskje forventer. 2) Brukerens mål og behov kan også stå i konflikt til selve organisasjonens mål (Lipsky, 2010, s. 44). I NAV for eksempel, vil det være mål om å at så mange som mulig skal ut i arbeid, og dette kan stå i konflikt til brukerens behov for individuell tilpasning av oppfølging. Siste konflikt 3) viser til hvilke forventninger samfunnet, kollegaer eller andre med tilsvarende yrkesrolle, og brukere har til bakkbyråkraten rolle (Lipsky, 2010, s. 46-47). Dette kan illustreres ved at samfunnet forventer at sosialarbeideren ved NAV gir stønad og tjenester til de som skal ha det, at det er en rettferdighet, og andre sosialarbeidere og ledere forventer at brukere møtes og

behandles med integritet, men brukeren selv kan forvente at sosialarbeideren er tilgjengelig og at de får det de mener de har behov for eller fortjener. Med ulike forventninger kan det bli en utfordring for sosialarbeideren å vite hvilke mål en skal strebe for å nå.

4. Evaluering av innsats:

En betydelig mengde skjønn i beslutninger og tvetydige mål gjør at arbeidet eller innsatsen blir utfordrende å måle. Byråkratiene skaper allikevel måter å måle arbeid på som for eksempel antall saker, hjemmebesøk, eller arrestasjoner (Lipsky, 2010, s. 49-52).

5. «Ufrivillige» brukere:

Lipsky kaller brukere for ufrivillige brukere, da mange møter bakkebyråkratiet ufrivillig – de søker en tjeneste frivillig, men det er ikke nødvendigvis frivillig fordi det er mangel på andre alternativer (Djupvik & Eikås, 2016, s. 74; Lipsky, 2010, s. 54). Et eksempel kan være en person som søker om dagpenger fordi hen har blitt permittert eller bedriften har gått konkurs og har ikke fått ny jobb. Mangel på andre alternativer viser dermed til at økonomisk sikring i form av dagpenger ikke finnes andre steder enn hos NAV. En grunn til at Lipsky kaller dette ufrivillige brukere, er at det gjør at byråkratene ikke kan disiplineres av brukerne. Det vil ikke ha noe betydning hvis byråkraten ikke klarer å tilfredsstille brukeren. Dersom en person ikke søker en tjeneste, eller avslutter en tjeneste fordi den er misfornøyd, vil en annen potensiell bruker ta plassen i stedet. Selv om bruker oppsøker organisasjonen «ufrivillig» er de villig til å føye seg etter krav, fordi brukeren i relasjonen står i en avhengighetsposisjon til byråkraten, ettersom de sitter med godene som bruker kan ha nytte av. Dette fordi bakkebyråkraten har muligheten til å tildele eller avslå goder (Lipsky, 2010, s. 55-57).

3.1.2 Mestringsstrategier

Det å kunne gjøre en god jobb under vage mål, få ressurser, høyt arbeidspress og stor saksmengde gjør at bakkebyråkratene ofte skaper mestringsstrategier som utgjør ulike praksiser (Lipsky, 2010, s. 81). Disse kan stride mot både yrkesetikk og lovverk, ifølge Djupvik & Eikås (2016, s. 76). Mestringsstrategiene kan være at de forsøker å redusere etterspørselen av en tjeneste, å organisere arbeidsmengden ut ifra de ressursene de har, eller de skaper rutiner og forenklinger (Lipsky, 2010, s. 83).

3.1.2.1 Rasjonering av tjenester

Gjennom en rasjonering av tjenester, forsøker bakkebyråkraten å håndtere at antallet brukere og tilgjengelige ressurser ikke samsvarer. Det kan være individuelle strategier eller institusjonelle praksiser (Djupvik & Eikås, 2016, s. 77). Rasjonering kan gjøres gjennom tiden til bakkebyråkraten, informasjon og psykologiske kostnader for bruker.

1. Tid

Rasjonering av tid handler om at tjenester gjøres til en viss grad utilgjengelig. Det som er prosedyre og organisering for bakkebyråkratiet, oppleves heller som ulemper for bruker. Tiden til en saksbehandler er knapp og blir således et gode for brukeren, og brukeren må akseptere å vente på tur (Djupvik & Eikås, 2016, s. 77). Dette kan være med på å illustrere brukerens maktesløshet og avhengighet overfor byråkratiet. En strategi er å pålegge brukeren om å *oppsøke tjenestene*, og ikke omvendt, da vil byråkraten spare tid på for eksempel reise. Kravet om å *fylle ut skjemaer* og fremvise tilstrekkelig dokumentasjon er også vanlig prosedyre, men som ofte fremstår som tungvinte ulemper for bruker (Lipsky, 2010, s. 89). Særlig for personer som ikke forstår norsk godt eller som har lese- eller skrivevansker eller, kan dette oppleves ytterligere tyngende.

2. Informasjon

Lipsky trekker frem at bakkebyråkraten kan rasjonere tjenester med mengde eller tilgjengelighet av informasjon, eller de kan velge hvem som får tilgang til den. I tilfeller hvor den enkelte bakkebyråkrat velger hvem som skal få informasjon, er det tale om en individuell mestringsstrategi. Tilgjengelighet på informasjon kan også påvirke etterspørselen etter tjenester; tilbakeholdelse av informasjon kan ha den funksjonen at etterspørselen reduseres, mens det å gi informasjon kan øke etterspørselen. Dersom bakkebyråkratiet tilbakeholder informasjon om tjenester kan det også stille større krav til at brukeren, eller den potensielle mottakeren, finner den rette informasjonen selv. Konsekvensen kan bli at de som er berettiget en tjeneste ikke får den. NAV, for eksempel, benytter i stor grad deres internett-hjemmeside eller brosjyrer som er tilgjengelige i kontorets mottak (Djupvik & Eikås, 2016, s. 77-78; Lipsky, 2010, s. 90-91). Dersom NAV reduserer sine åpningstider i mottakene kan dette gjøre informasjonen mindre tilgjengelig, og kan særlig påvirke personer som ikke har verktøyene og tilgangen på internett hjemme.

3. Psykologiske kostnader

Noen av de ovennevnte strategiene kan få psykologiske kostnader eller følger for en bruker. Ofte vil en person bli spurt om familieforhold, nettverk, oppdragelse, bruk av rusmidler, og ofte i NAV – hvilke økonomiske vaner eller uvaner en har. Fordi det kan oppleves som en kostnad eller er belastende for bruker å måtte utlevere informasjon om seg selv, kan dette gjøre at etterspørselen etter tjenesten synker ved at noen kvier seg for å oppsøke eller søke en tjeneste (Djupvik & Eikås, 2016, s. 78; Lipsky, 2010, s. 93).

3.1.2.2 Rutiner

Å skape rutiner er en måte for bakkebyråkratene å sikre lik behandling av saker på en effektiv måte (Lipsky, 2010, s. 99). Det er forventet av samfunnet at brukeres behov behandles individuelt, spesielt blant sosialarbeidere, men i stedet blir brukere på et vis redusert fra person til sak (Lipsky, 2010, s. 105).

Ifølge Lipsky kan rutiner rasjonere tjenester på to ulike måter. Den første er å lage prosedyrer som skal sikre regelmessighet, ansvarlighet og rettferdighet i det konkrete arbeidet som også sikrer bakkebyråkratenes press fra brukere om respons. Rutinene har dermed til hensikt å skjerme de ansatte fra pågående situasjoner. Papirarbeid og dokumentasjon går ofte foran bruker-kontakten, som noen sosialarbeidere kan være misfornøyde med, men som har til hensikt å senke brukernes krav til systemet. Den andre måten er rutiner som skaper legitime unnskyldninger til å ikke være fleksibel, ettersom rettferdighet (snevert tolket) fordrer likebehandling (Lipsky, 2010, s. 100-101).

3.1.2.3 Modifikasjoner

Ifølge Lipsky utvikler bakkebyråkratene oppfatninger om arbeidsoppgaver og brukere for å håndtere arbeidsbelastninger og gjør arbeidssituasjonen mentalt mer overkommelig. Dette kaller han for modifisering av arbeidet. Stereotypifisering av brukere fører til en forenkling av brukere, hvor en overser personens individualiteter, men som også bidrar til at bakkebyråkraten kan prioritere blant mange saker og brukere (Djupvik & Eikås, 2016, s. 81; Lipsky, 2010, s. 141-142).

Spenninger mellom *kapasitet og mål* fører til konsekvenser ifølge Lipsky, og handler om både fysiske og psykiske tilbaketrekninger. Den fysiske tilbaketrekningen handler i ytterste

konsekvens om at bakkebyråkraten trekker seg helt ut av sin arbeidssituasjon ved å slutte i jobben. En annen måte handler om at en person ikke søker arbeid i det offentlige i det hele tatt. Den psykiske tilbaketrekningen handler om at bakkebyråkraten blir værende i jobben, men foretar en psykologisk tilbaketrekning ved å ikke ta personlig ansvar for tjenestens ytelser. Dette kommer gjerne til syne ved høyt fravær, høy turnover, grunner eller «unnskyldninger» til å unngå arbeidsoppgaver, og lav involvering. Det er også holdningsmessige reaksjoner på overveldende og uoverkommelige vanskeligheter med å klare å oppnå mål og oppgaver på en tilfredsstillende måte (Lipsky, 2010, s. 143).

En annen modifikasjon handler om å danne private mål. En forenkler eller modifierer organisasjonens mål, som gjerne fører til at en driver med en viss del av oppgavene og ikke alle (Lipsky, 2010, s. 145). Særlig i NAV kan en se dette blant sosialarbeidere som vil få «saker unna» (Djupvik & Eikås, 2016, s. 81). Dette bidrar til bakkebyråkraten får en konsistent tilnærming til oppgavene, men kan også føre til en skjevhet i innsatsen overfor enkelte brukere eller grupper (Lipsky, 2010, s. 145).

3.2 Skjønn

Skjønn er, som nevnt over, en sentral del av å rollen til en bakkebyråkrat. En bakkebyråkrat bruker skjønn til å blant annet bestemme hvilke brukere som skal få tilgang til hvilke tjenester (Lipsky, 2010, s. 13). Skjønn er nødvendig og kan ikke reduseres fordi sakene er kompliserte og krever en respons på den menneskelige dimensjonen av en situasjon. Ikke bare ligger det en forventning om upartiskhet, eller likhet, men også at evnen til medfølelse og fleksibilitet til å håndtere slike situasjoner (Lipsky, 2010, s. 15). Et eksempel som kan illustrere dette er når ansatte i NAV eller barnevernet gjør individuelle vurderinger som kan virke som forskjellsbehandling, men egentlig er et uttrykk for å ta hensyn til ulikheter blant mennesker. Mange sosialarbeidere står ofte i situasjoner hvor de skal ta en beslutning, der alternativene er mange og det ikke alltid er et korrekt svar. Ifølge Heum handler skjønn om å vurdere flere muligheter og deretter ta en beslutning (2014, s. 12). Grunnlagsdokumentet (FO, 2019, s. 8) forklarer skjønn som evnen til å kunne skille mellom vesentlig og uvesentlig, og gjøre avveininger i komplekse situasjoner.

Muligheten til å utøve skjønn, eller skjønnets mulighetsrom, påvirkes av lovverk, organisatoriske rammer, økonomi og den enkelte skjønnutøvers kompetanse. Der mulighetsrommet er stort, er det et fritt skjønn, mens når skjønnets utøvelse er beskrevet i lovverk er det et lovbundet skjønn. Det er særlig to måter å skille skjønn på, det ene er forvaltningsskjønn og det andre er profesjonelt skjønn (Heum, 2014, s. 14-15). Begge disse typene skjønn vil en kunne spore i en sosialarbeiders arbeidshverdag i NAV. Forvaltningsskjønnet, eller det lovbundne skjønnets utøvelse, bærer i en lovhjemmel, og er lovgiverens måte å delegerer ansvar og myndighet på (Heum, 2014, s. 16). I Rundskrivet til § 17, for eksempel, er det et forvaltningsskjønn ved at den som skal yte tjenesten vurderer hvorvidt tjenesten skal gis og på hvilket grunnlag. Forvaltningsskjønnet må bero på intensjonen til lovgiver, selve lovteksten og kompetansen til tjenesteyter (Heum, 2014, s. 17). Det profesjonelle skjønnets utøvelse er det som utøves av en med spesiell kompetanse eller profesjonsutøver. Målet med skjønnets utøvelse vil være den best mulige løsningen, ettersom skjønnets utøvelse er friere enn forvaltningsskjønnet. Det er mindre som tilsier hva som er rett eller galt å gjøre, og det profesjonelle skjønnets utøvelse vil i større grad bero på profesjonens verdier (Heum, 2014, s. 19-20). I Rundskrivet til § 17 presiseres det at rammene for tjenesten skal bero på sosialfaglig skjønn. Selv om det profesjonelle skjønnets utøvelse også kan utøves av noen uten en spesiell profesjon, men med tilstrekkelig kompetanse eller erfaring, legger allikevel loven til grunn en sosialfaglig ramme.

3.3 Empowerment, myndiggjøring og brukervedvirkning

3.3.1 Empowerment og myndiggjøring

Empowerment oversettes oftest til myndiggjøring på norsk. Empowerment eller myndiggjøring kan ses på som en prosess for å komme ut av en avmaktssposisjon og oppnå styring og kontroll i eget liv (Askheim, 2012, s. 12). Myndiggjøring kan også forstås som et mål i seg selv. Ofte går dette inn i hverandre, da veien mot målet også inneholder strategier som bidrar til myndiggjøring (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 104). Et eksempel kan være en ung mann som tar kontakt med NAV fordi han står i fare for å bli kastet ut av boligen sin på grunn av manglende betaling av husleie, som viser seg at ikke har oppsøkt NAV tidligere på grunn av økende angst. Den unge mannen har mestret et steg i prosessen med å bli myndiggjort ved å ta kontakt med NAV, som på sikt vil forbedre hans livssituasjon. I et slikt

eksempel er det tale om myndiggjøring på individnivå. På individnivå handler myndiggjøring om at enkeltindivider får større innflytelse over eget liv og oppnår muligheten til å delta i samfunnet som andre individer. Myndiggjøring er slik nært knyttet til sosialt arbeids prinsipp om hjelp til selvhjelp. Sosionomen kan ikke myndiggjøre *for* noen, men skal legge til rette for det. For å kunne bidra til myndiggjøring er det ikke tilstrekkelig å se på myndiggjøring som en ideologi, da det kan føre til at «ordet» blir et honnørord. Myndiggjøring innebærer ikke bare et fokus på et individ sine ressurser, men fordrer også at bruker involveres i prosessen (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 105-106).

En individorientert tilnærming i empowerment som søker å styrke enkeltindividets ressurser til å klare seg selv, kan ses i sammenheng med fremveksten av markedsorienteringen i offentlig sektor, altså NPM. I NPM er, som tidligere nevnt, tjenesters brukerorientering sentral. Markedsorienteringen eller -modellen kan ha som mål å redusere byråkratisk handlingsrom som fører til umyndiggjøring, og styrke enkeltindividets selvbestemmelse (Askheim, 2012, s. 35-37). Et bakkebyråkratisk kjennetegn er høy grad av autonomi og skjønnsutøvelse (Askheim, 2012, s. 116; Lipsky, 2010, s. 27) og vil kunne påvirke hvem som får hvilke tjenester. Askheim påpeker også at fagpersoners forståelse eller forestillinger har betydning på arbeidet de utfører, og at implementering av empowerment påvirkes av forestillinger og skjønnsutøvelsen (2012, s. 117).

3.3.2 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning er nært knyttet til empowerment og myndiggjøring ettersom brukermedvirkning handler om at det offentliges hjelp skal ta utgangspunkt individuelle behov. En kan skille mellom brukermedvirkning på tre nivåer. På systemnivået blir brukergrupper involvert i utvikling av ulike tilbud. På individnivå handler brukermedvirkning om at bruker deltar aktivt i utformingen av hjelpen vedkommende mottar (A. Jenssen, 2009, s. 47). Brukermedvirkning er nevnt blant annet i NAV-loven og i Sosialtjenesteloven, hvor det legges vekt på at tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med bruker, så langt det lar seg gjøre (Glemmestad, 2021, s. 98-99). Graden av brukermedvirkning bestemmes ut ifra hvor mye innflytelse, påvirkning og makt brukeren får. Dette innebærer at sosionomene må gi fra seg noe makt og kontroll i situasjonen (A. Jenssen, 2009, s. 48). Hvorvidt brukermedvirkning er mulig og på hvilken måte kan sies å avhenge av konteksten brukermedvirkningen forgår i.

Jenssen fant i sitt doktorgradsstudium at tid var brukermedvirkningens største hinder i sosialtjenesten (A. Jenssen, 2009, s. 200). En sosionom må vurdere i hvilken grad en bruker skal inviteres til brukermedvirkning. I noen tilfeller vil det ikke være rom for brukermedvirkning på grunn av situasjonen bruker er i, og brukermedvirkningen bør være i brukerens interesse, fremfor organisasjonens interesse (A. Jenssen, 2009, s. 242).

4.0 Metodisk tilnærming

I dette kapitlet gjør jeg rede for min vitenskapsteoretiske posisjon altså hvor jeg stiller meg med tanke på kunnskapsdannelse og synet på vitenskap. Deretter redegjør jeg for og reflekterer over min forforståelse og ståsted i prosjektet. Videre gjør jeg rede for de metodevalg jeg har gjort ved valg av informanter, rekruttering, datainnhenting, transkribering og analysetilnærming. Denne delen inneholder også erfaringene jeg gjorde underveis. Jeg redegjør også for og reflekterer over de forskningsetiske hensynene jeg anser som viktigst knyttet til mitt prosjekt. Denne delen inneholder også en kort refleksjon rundt etiske betraktninger knyttet til forskning som foregår over nett. Til slutt begrunner jeg hvordan reliabilitet, validitet og troverdighet ivaretas i prosjektet.

4.1 Vitenskapsteoretisk posisjon

Som fagområde handler vitenskapsteori om hva kunnskap er og hvordan kunnskapen skapes (D. Jenssen et al., 2020, s. 12). Min oppfatning av det å inneha en vitenskapsteoretisk posisjon innebærer dermed hvordan en forstår og oppfatter kunnskapen en som forsker innhenter. Dette vil kunne påvirke hvilket forskningstema jeg velger samt metodiske og analytiske valg jeg tar. Min vitenskapsteoretiske posisjon er inspirert av sosialkonstruksjonisme og fenomenologi. Felles for disse er at de skiller seg fra positivismen, eller objektivismen, om at det finnes sann kunnskap som produseres gjennom naturvitenskapelige metode. Disse tradisjonene har en mer fortolkende tilnærming, som innebærer at fenomener blir fortolket fremfor å fremstå som en kausal forklaring (D. Jenssen et al., 2020, s. 15-16).

4.1.1 Sosialkonstruksjonisme

Sosialkonstruksjonismen følger det konstruktivistiske synet på kunnskap, om at «(...) kunnskap eller forståelse av virkeligheten er sosialt konstruert», og denne konstruksjonen eller virkeligheten blir oppfattet som objektiv (D. Jenssen et al., 2020, s. 16).

Sosialkonstruksjonismen søker å avdekke hvilke sosiale prosesser som ligger bak denne konstruksjonen som bidrar til at et fenomen forstås på en bestemt måte. Hensikten er å finne forståelsesrammer rundt fenomenet. Videre vil sosialkonstruksjonistene undersøke hva som bidrar til å opprettholde konstruksjonene eller fenomenene ved å se på aktører og

sosiale institusjoner. De mener at konsekvensen av å opprettholde konstruksjonene blir at vi overser selve konstruksjonen, og forståelsen av fenomenet blir således en del av oss (Solvang, 2020, s. 248-249). Ved å ta utgangspunkt eller inspirasjon i sosialkonstruksjonismen så er jeg ute etter å finne ut av hvordan sosionomer i NAV forstår, det som fremtrer som et fenomen i mitt prosjekt – opplysning, råd og veiledning. Fra dette perspektivet tar jeg med meg tanken om at slik sosionomene forstår opplysning, råd og veiledning, blir en del av dem og får betydning for hvordan de praktiserer og yter denne tjenesten.

4.1.2 Fenomenologi

I fenomenologien er en opptatt av et fenomen som det oppfattes og erfares av enkeltpersoner. Å forstå et fenomen vil da si å forstå fenomenet basert på konkrete erfaringer som er subjektive (Thagaard, 2018, s. 36). Et fenomenologisk utgangspunkt i forskning fordrer at en tar utgangspunkt i de subjektive opplevelsene og danner forståelse ut ifra det, heller enn å tillegge erfaringene allerede etablerte kategorier. Dette betegnes som «førsteperson»- og «innenfra»-perspektiv. Mens ved praksisnær forskning tar en gjerne et «nedenfra»-perspektiv for å undersøke hva som faktisk gjøres i praksis og bygger teorier fra det (Thomassen, 2020, s. 15-107). En fenomenologisk studie vil innebære å danne en forståelsesmåte basert på *felles* erfaringer fra informanter (Thagaard, 2018, s. 36). Ettersom jeg tar inspirasjon fra denne retningen, vil ikke mitt prosjekt være et fenomenologisk prosjekt fullt ut. I mitt anliggende vil det fenomenologiske perspektivet innebære å forstå og forklare tjenesten opplysning, råd og veiledning etter § 17 basert på sosionomers erfaringer, da tjenesten fremtrer som et fenomen i dette prosjektet. Jeg tar med meg et «nedenfra»-perspektiv med henblikk å beskrive de erfaringer og spesifikke handlingene eller praksisene til informantene.

4.2 Min forforståelse

Etter nesten fire år som økonomisk saksbehandler i NAV, hvor nysgjerrigheten for temaet oppstod, er det ikke til å fornekte at temaet kan ha blitt påvirket av min forforståelse. Den består blant annet av en opplevelse av at opplysning, råd og veiledning er en vag og utfordrende tjeneste. Begrepene «go native» og *forståelseshorisont* har bidratt til min egen

forståelse av betydningen av forforståelsen i prosjektet. Med hjelp av Hans-Georg Gadamer (1900-2002) begrep, forstår jeg mitt eget utgangspunkt for dette prosjektet som for-dommer eller forforståelse. Gadamer mente at menneskets forståelse alltid bunner i det han kalte fordommer, som er en forforståelse av noe (Gadamer, 1990/2012; Gilje, 2017, s. 135). Denne forforståelsen er det vi ser verden gjennom, som et par briller, som er med på å gi mening enten til det vi erfarer, ser, hører eller leser. Vi kommer derfor ikke utenom forforståelsen vår, og disse «brillene» kan ikke tas av. Slik kan forforståelsen du har som forsker også danne forutsetninger for det du vil forske på (Gilje, 2017, s. 135).

«Go native» handler om forskning på eget felt, hvor en kan stå i fare for å miste sin analytiske distanse til feltet en forsker på, fordi en kjenner det så godt selv (Ulvik, 2014, s. 58). Dette begrepet har vært nært knyttet til de refleksjoner jeg har gjort gjennom prosjektets ulike faser. I forberedelsesfasen, hvor jeg skulle velge tema og innfallsvinkel, var det viktig å tydeliggjøre prosjektet for at andre skulle forstå hva jeg lurer på og vil undersøke. Dette innebærer at jeg har måttet betegne og sette ord på alle «selvfølgeligheter», for de er ikke nødvendigvis selvfølgeligheter for andre. Disse selvfølgelighetene kan være hva de sosiale tjenestene i NAV er, eller bruken av «uttrykket» § 17 som trolig appellerer mest til de som jobber i NAV, eller hva det vil innebære at et vedtak er et enkeltvedtak. En fordel med min kjennskap til NAV og teamet fra før, gjør jeg at jeg hva for eksempel økonomisk stønad er, hva aktivitetsplikten innebærer, og hva en «bestilling» til NAV er, slik at jeg i intervjuene ikke behøver å bruke tid på å avklare hva dette er. I tillegg, i utviklingen av intervjuguide har jeg måttet reflektere over hvorvidt spørsmålene jeg stiller er åpne og inviterer til refleksjon basert på informantens egne oppfatninger og ikke basert på mine egne antagelser om tema. I stedet for å tenke «deler de samme oppfatninger som meg?» eller «syns de også at tjenesten er utfordrende å forstå seg på?», har jeg heller jobbet med å tenke «hvilke oppfatninger har de?» og «hva har informantene å fortelle om tjenesten?». Målet har vært å oppnå en viss reflektert distanse til min egen forforståelse av temaet. Samtidig har min nysgjerrighet og kjennskap til tjenesten vært et nyttig verktøy til å komme frem til tema, problemstilling, metode og analyse.

4.3 Metodologiske valg

Til dette prosjektet har jeg valgt kvalitativ metode ettersom det er den metoden jeg anser best egnet til å få svar på problemstillingen min. Hensikten med kvalitativ metode kan sies å være kunnskapsproduksjon om en sosial virkelighet, og omfatter hele prosessen fra start til slutt; datainnsamling, analyse og formidling (A. Johannessen et al., 2021, s. 21). Den kvalitative forskningen anses å være induktiv, ved at det empiriske materialet en samler inn er med på å skape forståelser for et fenomen (Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 11). Mitt anliggende er å få innsikt i de forståelser og erfaringer som sosionomer har av tjenesten opplysning, råd og veiledning etter Lov om sosiale tjenester i NAV § 17, og dermed er den kvalitative forskningen passende for mitt prosjekt. Den kvalitative metoden er også hensiktsmessig når en ønsker å forstå hvordan informantene tenker, handler, eller erfarer et fenomen (A. Johannessen et al., 2021, s. 23).

4.3.1 Utvalg av informanter

Tidlig i prosjektet landet jeg på at jeg ville intervju sosionomer. Utvalget er en strategisk utvelgelse som er kriteriebasert, hvor informantene har spesifikke kriterier (A. Johannessen et al., 2021, s. 58-64). Jeg har valgt å avgrense utvalget til *sosionomer som jobber med kommunale/sosiale tjenester på NAV-kontor*, da jeg mener at disse er best egnet til å kunne gi informasjon og innsikt til forskningsspørsmålet. Jeg har valgt å avgrense utvalget til sosionomer fordi jeg er interessert i den særlige kompetansen som sosionomene innehar. Neste kriterium er at informanten skal jobbe med kommunale eller sosiale tjenester ved et NAV-kontor. Dette åpner for at informantene kan ha ulike stillingstitler og variasjoner arbeidsoppgaver basert på hvordan NAV-kontoret er organisert. Dette kan bidra til variasjon i erfaringer og ulike perspektiver. Hvorvidt NAV-kontorene ligger i store eller små kommuner, er ikke relevant for studiens formål. Dersom størrelsen på kommunen eller antall brukere til den enkelte sosionom anses relevant i deres erfaringer og refleksjoner, vil det eventuelt komme fra informantene.

«Datametningspunktet» brukes ofte som det «tidspunkt» hvor det ikke lenger er hensiktsmessig å gjennomføre flere intervjuer fordi det ikke kommer frem ny informasjon i intervjuene, men dette lar seg ikke nødvendigvis praktisk gjennomføres (A. Johannessen et

al. 2021, s. 74). Når en intervjuer mennesker om deres erfaringer og opplevelser, er min oppfatning at en nesten kan få uendelig med ny informasjon, og i mitt prosjekt hvor informantene er fra ulike NAV-kontor kan jeg potensielt få mange ulike svar. Ifølge Magnusson og Marecek (2015, s. 36) er det likevel ikke antall informanter som er avgjørende, men mengden datamaterialet som genereres fra informantene. Det å forutse omfanget av svarene til informantene og hvor mye datamateriale det gir, er en utfordring. På grunn av tidsbruken på rekruttering og antall tilgjengelige informanter valgte jeg å intervju seks informanter.

4.3.1.1 Informantene

Jeg har valgt å gi informantene fiktive navn for en bedre leseropplevelse. Felles for informantene er at de er sosionomer og jobber med kommunale tjenester på NAV-kontor. Blant informantene har det vært variasjon i stillingstitler, arbeidsoppgaver og alder: Anna, Ragnhild og Olav har stillingstittel som saksbehandler; Janne er veileder; Kristin er avdelingsleder og fagansvarlig; Sonja er miljøterapeut.

Det er varierende hvorvidt informantene har annen utdanning i tillegg til sosionom-utdanningen – noen er sosionomer, mens andre har ulike videreutdanninger eller annen utdanning som sin første. Informantene kommer fra totalt 5 ulike NAV-kontor. Det innebærer at to av informantene jobber ved det samme NAV-kontoret. Alle NAV-kontorene er lokalisert på Østlandet med relativt høy geografisk spredning. Av de seks informantene er kun én mann. Jeg har ikke spurt spesifikt om alder på informantene, men på grunn av utdanningsnivå og det faktum at de fortsatt er i arbeid, så kan jeg med relativ trygghet si at alderen spenner fra 20 til 67 år blant informantene. De har ulik arbeidserfaring både fra NAV og andre yrker, og ulik «fartstid» i NAV. En av informantene for eksempel, fullførte sosionomstudiet i 2019 mens to andre informanter har jobbet både i den tidligere sosialtjenesten og i NAV siden etaten ble etablert.

Jeg opplever å ha oppnådd variasjon i stillingstitler blant informantene. Arbeidsoppgavene blant informantene varierer i noen grad, samtidig som de har noen fellestrekk. Det kan således være ulike stillingstitler på samme arbeidsoppgaver. En svakhet ved utvalget kan

være at det er kun én mann blant informantene. Dette kan være med på å illustrere kjønnsfordelingen i offentlig sektor og i sosialarbeiderprofesjonen som gjerne er skjev og heller mot flere kvinner enn menn.

4.3.2 Rekrutteringsprosessene

Jeg rekrutterte informanter via kommuner og NAV-kontor. Egen arbeidserfaring tilsa at det ikke nødvendigvis er så lett å komme i kontakt med NAV hvis en ikke har pågående sak, skal søke om en tjeneste, er arbeidsgiver eller samarbeidspartner. Fra arbeid som økonomisk saksbehandler hadde jeg erfaring med at mail som ble sendt til kommunen kunne bli videreformidlet til NAV-kontoret. Dette gjorde at jeg benyttet nevnte metode for rekruttering av informanter. Dette innebar kommunens offentlige e-post som jeg fant på kommunenes hjemmesider. Enkelte kommuner hadde NAV-leder sitt navn og kontaktinformasjon på hjemmesiden og jeg kunne ta kontakt direkte med dem, og andre hadde e-postadresse til NAV-kontoret på hjemmesiden. Jeg sendte informasjon om meg, kriterier for informanter jeg hadde behov for, og vedlegget «Forespørsel om deltakelse i masterprosjekt» (vedlegg 2) og «Samtykkeerklæring» (vedlegg 3). De to første informantene som tok kontakt, viste seg å ikke være sosionomer. De falt derfor fra prosjektet før forskningsintervjuene startet.

Jeg var forberedt på at rekruttering av informanter kunne bli en tidkrevende prosess. Mange av de potensielle informantene som henvendte seg til meg, viste stor interesse for temaet. Tematikken i prosjektet kan derfor ha bidratt til at rekrutteringen gikk fortere i begynnelsen ved at mange er interessert og engasjert. Det som derimot kan bidra til at prosessen forlenges er det faktum at de potensielle informantene gjerne er i en presset situasjon med tanke på arbeidsmengde og tid. Jeg rekrutterte først i perioden 13. desember 2021 til 23. desember 2021, som av egen erfaring er en hektisk tid for sosionomer i NAV som jobber med kommunale tjenester. Det kan potensielt gjøre at noen vegrer seg for å ta kontakt. Etter rekruttering av tre informanter hadde jeg et opphold hvor jeg fokuserte på intervjuene med transkribering og vurdering av intervjuguiden. Deretter gikk jeg i gang med ytterligere rekruttering. Min antagelse om at det kunne være utfordrende å få tak i informanter viste seg å stemme. Jeg fikk tilbakemelding fra enkelte NAV-kontor om at de var i en presset situasjon med tanke på sykefravær og høyere saksmengde grunnet Covid-19-pandemien.

Jeg har tatt kontakt med kommuner/kontor/ledere i totalt 10 dager. Jeg har kontaktet til sammen 44 kommuner/kontor/ledere. I e-postene fra 11.02.22 foretok jeg en liten endring i mailen jeg sendte til kommunene, hvor jeg opplyste om at prosjektet handler om opplysning, råd og veiledning § 17, ellers var informasjonen helt lik til alle kommuner. Jeg foretok endringen i håp om at det skulle fange oppmerksomheten til potensielle informanter tidligere. Også etter denne prosessen tok det tid før jeg fikk informanter, og de tilbakemeldingene jeg fikk, handlet om begrenset tid til å kunne delta. Til sammen var det ni potensielle informanter som meldte interesse for å delta i studien. To var som nevnt ikke sosionomer og falt fra studien. Til sammen seks informanter er intervjuet. Én informant meldte seg etter jeg hadde gjennomført seks intervjuer og ble derfor ikke intervjuet.

4.3.3 Semi-strukturerte intervjuer

Jeg har valgt intervju som metode for datainnhenting. Slike intervjuer egner seg når en vil undersøke informanters meninger, erfaringer, opplevelser og holdninger, oftest knyttet til et spesielt tema (A. Johannessen et al. 2021, s. 106). Intervjuene skal være individuelle og semi-strukturerte. Semi-strukturerte intervjuer tar ofte utgangspunkt i en intervjuguide med planlagte spørsmål, men forskeren er ikke bundet til rekkefølgen da den kan endre seg ettersom hva informanter forteller om. Semi-strukturerte intervjuer inviterer informanten til å dele sine erfaringer, meninger, opplevelser og refleksjoner (Magnusson & Marecek, 2015, s. 47). Dette oppfatter jeg som relevante elementer når mitt formål er å undersøke erfaringer, opplevelser, og forståelser av et fenomen eller i dette prosjektet, tjenesten opplysning, råd og veiledning.

Jeg laget en intervjuguide (vedlegg) hvor jeg formulerte spørsmål som inviterer til å dele erfaringer, opplevelser og meninger om opplysning, råd og veiledning i NAV, med rom for variasjon i strukturen og rekkefølgen på spørsmålene. I forkant av intervjuene foretok jeg et prøveintervju. Jeg brukte eget nettverk og tok kontakt med tidligere kollegaer for å finne en som kunne være dette. Prøve-informanten jobber ikke lenger for Nav, men var eneste tilgjengelig på daværende tidspunkt for prøveintervju. Hensikten var derimot å teste ut spørsmålene; hvordan høres de ut og hvilke svar fikk jeg, bør noen spørsmål endres eller tas bort, og hva bør eventuelt legges til og hvor lang tid tar intervjuet? Prøveintervjuet viste seg å være svært nyttig. Jeg opplevde at balansen mellom forskningsintervju og samtale er

utfordrende, fordi jeg gjerne ville komme med egne refleksjoner, samtidig som jeg ikke ville påvirke prøveinformantens egne refleksjoner. Jeg oppdaget også både noen ledende og lukkede spørsmål. Dette gjorde at jeg foretok små endringer i intervjuguiden. Jeg ble i tillegg veldig bevisst på hvor stor betydning det har at jeg kjenner spørsmålene godt, at intervjuguiden blir «en del av meg», slik at jeg kunne løsrive meg mer fra intervjuguiden og følge med på hva informanten sier. Dette var svært viktig for at jeg skulle kunne komme med oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig eller relevant.

Under det første intervjuet opplevde jeg noe dårlige internettsignaler slik at lyd ble borte i lydopptaket. Jeg erfarte at det hovedsakelig skjedde hvis jeg sa «mhm» underveis. Dette var tenkt som bekreftende og oppmuntrende, men forringet kvaliteten på opptaket. Til neste intervju valgte jeg å ha intervjuet et annet sted med bedre internett og opplevde i mindre grad forstyrrelser. Jeg var også mer bevisst på mindre bruk av «mhm». Dette gjorde at lydopptaket fikk bedre kvalitet. Tilsvarende gjorde jeg i det tredje intervjuet. Gradvis fra første til tredje intervju, så noterte jeg mindre underveis. Det var kun hvis lydkvaliteten ble dårlig eller hvis informanten sa noe jeg ønsket å gå inn på senere. Dette gjorde at min oppmerksomhet ble mer og mer rettet mot det informanten fortalte. Etter det tredje intervjuet hadde jeg et opphold hvor rekrutteringen stoppet opp på grunn av lite respons fra informanter. I denne perioden fikk jeg imidlertid anledning til å revidere intervjuguiden basert på erfaringene fra de første intervjuene.

Etter det tredje intervjuet inkluderte jeg spørsmål rettet mot brukerperspektiv og institusjonelle rammer (Vedlegg 4). Videre tok jeg med spørsmål om hva som blir følgene eller konsekvensene av økt antall vedtak på tjenesten. Jeg hadde også mindre fokus på spørsmål om hvordan arbeidsdagen til informantene kan se ut, da det ikke har like stor betydning for forskningsspørsmålet og opptok en del tid i de tidligere intervjuene.

4.3.4 Gjennomføring av Teams-intervjuer

Alle intervjuene ble gjennomført på videotjenesten Teams. Dette var både på grunn av restriksjonene knyttet til Covid-19-pandemien hvor en skulle begrense kontakt med andre, og på grunn av reisevei til informantene. De tre første intervjuene ble gjennomført via Teams hvor jeg benyttet privat e-postadresse for innlogging. De resterende tre intervjuene ble også gjennomført via Teams men hvor jeg benyttet e-postadressen som student. Det ble

avklart med NSD at denne gjennomføringen var godkjent, da det ikke utgjorde betydning for datalagringen, ettersom jeg ikke hadde endret på hvilke opplysninger som ble laget og hvordan de ble oppbevart. Jeg lagret ingen opplysninger om informanten i offentlig kalender eller andre steder hvor andre kan ha tilgang, og intervjuene ble tatt opp med Diktafon-app.

I forkant og i etterkant av intervjuene reflekterte jeg mye over potensielle utfordringer og muligheter med Teams-intervjuer. Ville vi få til like god og uformell tone som jeg ønsket? Er egentlig elementer i bakgrunnen på en skjerm stort annerledes enn elementer i bakgrunnen på et møterom? Skal jeg se i kamera eller på informanten på skjermen? Hvilken betydning har manglende øyekontakt for relasjonen, reaksjoner og kroppsspråk? Det ble mest naturlig for meg å se på informanten på skjermen fremfor i kameraet, for å unngå å gå glipp av deres kroppsspråk. Jeg opplevde også at informanten gjorde dette, og at det ikke gikk utover intervju-relasjonen. På spørsmål om hvordan informantene opplevde intervju-situasjonen etter intervjuet, svarte de fleste at de synes det gikk bra og at det er fint å få prate om temaet. Jeg opplevde heller ikke at omgivelsene i bakgrunnen påvirket meg, da jeg heller var fokusert på informanten. Det jeg heller opplevde som utfordrende er at hensynet til at Teams og Diktafon-appen skal kunne fange opp alt som blir sagt, ble begrensende for min spontanitet i intervjuet. Etter det første intervjuet opplevde jeg nemlig at min bruk av «mhm» og «ja» som bekreftende og oppmuntrende ord, i noen tilfeller ble forstyrrende elementer som påvirket kvaliteten på lydopptaket. Dette forsøkte jeg derfor å begrense i de neste intervjuene og hadde fokus på å la pausene bli litt lengre enn det som i utgangspunktet føltes naturlig.

4.3.4 Transkribering

Jeg har valgt selv å transkribere intervjuene. Dette for å gå god oversikt og kjennskap til datamaterialet. Dette var nyttig også for analyseprosessen, da jeg allerede under transkriberingen fikk et inntrykk av felles forståelse og ulikheter blant informantene. Jeg var forberedt på at transkriberingen kunne være tidkrevende, men opplevde at det var *mer* tidkrevende enn jeg hadde forestilt meg. Transkriberingen genererte omtrent 139 sider med datamateriale. Den frie talen til informantene gjorde at setninger ble lange, de benyttet mange ord og jeg måtte bruke mye tid på nøyaktighet i transkriberingen. Magnusson og Marecek (2015, s. 74) påpeker at transkriberingen ikke bare er en gjengivelse av intervjuet,

men også inneholde pauser, latter, nøling og avbrytelser. En transkripsjon bør gjennomføres etter hvilken nytte den har for prosjektet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 212). I min transkribering har jeg vært nøye med å være så virkelighetsnær intervjuet som mulig. Jeg transkriberte derfor kort tid etter intervjuene slik at jeg fortsatt hadde i minne hvilke reaksjoner og kroppsspråk de hadde ved ulike utsagn. Jeg har også inkludert mine spørsmål, pauser, avbrytelser og mine oppfølgende ord i transkripsjonene. Dette fordi jeg mener at i et intervju som ønsker å få frem refleksjoner, da bør transkripsjonen også gjenspeile dette formålet. Det bidrar også til at jeg i analysefasen også kan skille mellom når informanten fremstår mer sikker i sitt svar, sammenlignet med når informanten tar tenkepauser eller nøler. På den andre siden kan en stille spørsmålstegn ved hvorvidt pauser og lignende er uttrykk for refleksjon eller noe annet, og hva som gjør at noe kvalifiserer som refleksjon fremfor noe annet.

4.3.5 Analyse

Jeg har valgt å benytte en tematisk analysetilnærming til datamaterialet. Dette fordi jeg ønsker en oversiktlig og grundig gjennomgang av datamaterialet. I min analyse har jeg også benyttet analytiske spørsmål som et verktøy til å bli bedre kjent med datamaterialet og til å kunne lese datamaterialet på en produktiv måte – jeg leser ikke bare *gjennom* de transkriberte intervjuene, men jeg leser for å få svar på noe. Analyseprosessen er en «spørsmålsdrevet prosess», hvor hensikten er at spørsmålene man stiller til dataene kan bidra til å gi svar på forskningsspørsmålet (L. Johannessen et al. 2018, s. 22). En tematisk analyse går ut på å finne temaer, som i kvalitativ analyse er kategorier som har samme fellestrekk. De ulike temaene skal til sammen kunne svare på forskningsspørsmålet (L. Johannessen et al. 2018, s. 279). Jeg har tatt utgangspunkt i Braun og Clarke (2006, s. 87) sin fremstilling av tematisk analyse med 1) forberedelse, 2) koding, 3) kategorisering og 4) rapportering. Jeg kan forstå kritikken som er rettet mot tematisk analyse om at konteksten i uttalelser blir borte under kodingsfasen (Braun & Clarke, 2006, s. 89), da jeg selv synes dette var utfordrende i analyseprosessen. Jeg forsøkte å være så nær informantenes egne beskrivelser for å unngå å tillegge eller frata utsagnene deres mening og sammenheng.

I 1) forberedelsen skal en «skaffe til veie og får oversikt over data» (L. Johannessen et al, 2018, s. 282). Min forberedelsesfase startet med transkribering av intervjuer. Deretter

printet jeg ut alle intervjuene på papir, for deretter å lese gjennom hvert transkriberte intervju og markerte relevante setninger, ord og formuleringer i teksten. Det var særlig i forberedelsesfasen at jeg fant analytiske spørsmål nyttig. Jeg har vært opptatt av at analyse spørsmålene i så liten grad som mulig skal ta utgangspunkt i mine antagelser og forforståelse, men heller være åpne og utforskende til datamaterialet. Mine analytiske spørsmål til datamaterialet var:

- hvordan omtaler informantene tjenesten?
- hva karakteriserer innholdet i tjenesten?
- er det noe som står i veien for bruk av tjenesten?
- hvordan omtales sosialfaglige normer?

I steg 2) skal en fremheve poengene i datamaterialet gjennom koding. Dette innebærer gjerne en kombinasjon av å markere det en opplever som viktige poeng og notere oppsummeringer eller refleksjoner av disse poengene (Braun & Clarke, 2006, s. 88; L. Johannessen et al, 2018, s. 284-285). Jeg noterte kodingene for hånd i marginen. Jeg forsøkte å være så konkret og *datanær* som mulig (L. Johannessen et al, 2018, s. 290). Dette innebar koding som for eksempel «bruker må ville ha kontakt», eller «det er styrt etter lovverk». Med hensyn til prosjektets problemstilling, noterte jeg poenger som kunne være en *forståelse* og hva som kunne være en *praksis*. I denne fasen opplevde jeg å få en god oversikt over innholdet i datamaterialet og jeg så etter hvert gjentakende mønstre i de ulike intervjuene.

3) Kategoriseringen handler om å sortere og samle det kodede datamaterialet i kategorier, eller temaer. Kategoriene eller temaene kan inneholde ulike, eller like, deler fra datamaterialet, men dataene har noe til felles (L. Johannessen et al, 2018, s. 294). Jeg startet med å gå gjennom alle kodene fra steg 2), og så raskt at noen koder hadde noe til felles. Jeg startet kategoriseringen med brede kategorier som hindringer, hensikt og lignende. Disse gav imidlertid ikke presisjonen jeg ønsket i temaene, og endret derfor på dem. Jeg ønsket at tema og funn skulle være nært knyttet sammen.

Siste steg er 4) rapporteringen, hvor en på en strukturert og overbevisende måte skal fremstille funnene av analysen (L. Johannessen et al. 2018, s. 301). Min resultatdel

inneholder en presentasjon av de fire temaene som funnene er tematisert under.

Presentasjonen inneholder beskrivelser og sitater fra intervjuene for å illustrere funnene. De fire temaene jeg har analysert frem er:

- Tjenesten gis hver dag, også uten å fatte vedtak
- Tjenesten kan bidra til økt rettssikkerhet, og derfor bør en fatte vedtak
- Tjenestens omfang usynliggjøres på grunn av mangel på vedtak
- Tjenesten er en sentral del av sosialfaglige tilnærmingen

4.4 Forskningsetikk

Forskningsetikkens formål og hensikt er å sikre forsvarlig og god forskning (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora [NESH], 2021, s. 6). Alle faser av forskningen fra planlegging, innhenting av datamateriale, og analyse til formidling kan inneholde ulike etiske hensyn en bør ta stilling til.

4.4.1 Personopplysninger

I min planleggingsfase inngikk søknad til Norsk senter for dataforskningsdata (tidligere Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste [NSD]), hvor jeg måtte redegjøre for mitt prosjekt, hvilke opplysninger jeg skal innhente og hvordan personvernet ivaretas. Av personopplysninger som kan være med på å identifisere informanten inngår navn, telefonnummer, e-postadresse, utdanning, stilling, arbeidsoppgaver og hva vedkommende har jobbet med før. I denne prosessen måtte jeg reflektere over hvilke opplysninger som var nødvendig å ha med og til hvilket formål. Spesielt reflekterte jeg over forholdet mellom de innledende spørsmålene, og de spørsmålene og opplysningene som kan være med på å besvare forskningsspørsmålet. De innledende spørsmålene kan være med på å åpne samtalen og skape en uformell tone i samtalen, og slik bidra til å skape en relasjon mellom informanten og meg som forsker. Samtidig må jeg påse at jeg ikke innhenter opplysninger som ikke er relevante eller nødvendige til å kunne svare på forskningsspørsmålet mitt. Jeg besluttet å ta med noen «lettere» spørsmål i intervjuguiden, som «hvor lenge har du vært sosionom?», «hvor lenge har du jobbet her?», «har du annen utdanning i tillegg?», «Hva synes du er best med jobben din?», og «hva synes du er mest utfordrende med jobben din?».

Slike opplysninger kan potensielt være relevante når jeg skal analysere datamaterialet og samtidig for å kunne gi en korrekt og verdig omtale av informantene i oppgaven.

4.4.2 Informert samtykke

Samtykke er et av de viktigste etiske hensynene og er en hovedregel innenfor forskning. Samtykke til deltakelse i forskning innebærer at deltakelsen er frivillig, dokumenterbar, og informert (NESH, 2021, s. 17). Dette krever at informantene får tilstrekkelig informasjon om prosjektet, de kjenner deres mulighet til å trekke seg fra prosjektet og at opplysninger om dem blir behandlet konfidensielt (Magnusson & Marecek, 2015, s. 44). Thagaard (2018, s. 23) påpeker at det kan være utfordrende å avgjøre hvor mye informasjon om prosjektet forskeren skal gi til informantene på forhånd med hensyn til påvirkning av informantene. Det å gi fullstendig informasjon om hva det vil innebære å delta i forskningsprosjektet, er derfor ikke nødvendigvis oppnåelig (Thagaard, 2018, s. 23). Da jeg skulle rekruttere informanter sendte jeg dokumentet «Forespørsel om deltakelse i masterprosjekt» og «Samtykkeerklæring» (vedlegg 2) slik at informantene fikk relevant informasjon om prosjektet på forhånd og selv kunne vurdere om de ønsket å delta. Dokumentet inneholdt informasjon om prosjektets tema og formålet med intervjuet, tidsramme for intervjuet, at alle opplysninger blir anonymisert og lagret uten at andre får tilgang til dem, muligheten til å trekke seg fra prosjektet når som helst, og muligheten til å stille spørsmål før vedkommende takker ja til delta i masterprosjektet. Jeg opplevde ikke at informantene hadde spørsmål utover det som var blitt opplyst om, noe jeg tolker som et signal om at informasjonen var tilstrekkelig. Før intervjuene startet gikk jeg i tillegg gjennom samme informasjon muntlig, og til slutt oppfordret jeg informantene til å ta kontakt hvis de hadde spørsmål eller ønske om å trekke seg.

4.4.3 Konsekvenser av å delta i masterprosjektet

Den som forsker har et ansvar for å respektere menneskeverdet til en informant og unngå at informanten utsettes for skade eller belastning ved å delta i forskningen (NESH, 2021, s. 25; Thagaard, 2018, s. 26). Dette tenker jeg er særlig relevant i prosjekter hvor informantene er i en sårbar gruppe eller er barn. Allikevel er det viktig for meg å reflektere over dette i forbindelse med mitt prosjekt. I forkant av intervjuene har jeg presisert overfor

informantene at hvis de nevner personlige opplysninger som eget navn, andres navn eller kommunen de bor eller jobber i, så vil dette bli anonymisert i transkriberingen og i oppgaven, slik at det de uttaler, ikke vil kunne kobles til dem. Dette for å trygge informantene på at de kan tale fritt, også hvis erfaringene deres gjelder misnøye på for eksempel arbeidsplassen. Ofte er det en positiv opplevelse for informanten å kunne reflektere og få innsikt i egne erfaringer eller situasjon (Thagaard, 2018, s. 26). Spørsmålene i intervjuguiden er derfor utformet slik at informanten skal kunne reflektere over sine erfaringer, tanker og ideer, som derfor også kan bidra til nye innsikter for den enkelte. Ved avslutning av intervjuet, etter lydopptaket er stanset, har jeg spurt hvordan informantene opplevde intervjusituasjonen. Selv om prosjektet ikke innebærer alvorlige refleksjoner og problemstillinger, har det vært viktig for meg at informantene opplever å bli ivaretatt etter å ha utlevert sine erfaringer og tanker om et spesifikt tema.

4.4.4 Ethiske betraktninger med online-intervjuer

Jeg opplevde at det er elementer som kan utfordre forskningsetikken ved gjennomføring av online intervjuer. En utfordring med ansikt-til-ansikt-forskning over internett er at jeg ordinært kunne mottatt det signerte samtykkeskjemaet der og da, og gått gjennom det med informanten. Jeg har måttet finne trygge og fornuftige løsninger med tanke på informantens printe- og skannemuligheter, oversendelse til meg og lagring av samtykke. Dette er elementer som i mine øyne utfordrer forskningsetikken, og som gjør at forskning over digitale verktøy potensielt kan være mer utfordrende. Det synes å være en større mengde kommunikasjon og opplysninger som går over internett som i min oppfatning fordrer ytterligere forberedelser og prosedyrer.

4.5 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Det har vært viktig å reflektere underveis hvorvidt dette prosjektet er relevant og hva disse resultatene og kunnskapen bidrar til. Spesielt med hensyn til det forskningsetiske hensynet om konsekvenser av forskningen, vil det være viktig at informasjonen jeg innhenter fra informantene faktisk blir benyttet til noe.

4.5.1 Reliabilitet

Begrepet reliabilitet, som betyr pålitelighet, kan ofte assosieres med den kvantitative forskningen, der en forsker benytter en spesifikk metode på et forskningsområde vil oppnå samme resultater som en annen forsker med tilsvarende metode på samme forskningsområde. Dette er gjerne knyttet til det objektivistiske kunnskapssynet (Thagaard, 2018, s. 187). I den kvalitative forskningsmetoden derimot benyttes reliabilitet om prosessen med å utvikle data i forskningsprosjektet. Ved at forskningsprosessen gjøres «gjennomsiktig», at en gir tydelige og detaljerte beskrivelser over valg og begrunnelser i ulike faser, oppnår en større reliabilitet i kvalitative forskningsprosjekter (A. Johannessen et al, 2021, s. 256; Thagaard, 2018, s. 188). I planleggingsfasen har det vært viktig å reflektere over min posisjon og utgangspunkt for prosjektet, for at skal kunne stille mindre spørsmålstegn ved min egeninteresse og påvirkning på prosjektet. I tillegg inneholder metodekapittelet valgene jeg har gjort underveis og med hvilken hensikt.

Jeg har valgt å transkribere hele intervjuet, slik at de «lettere» spørsmålene også blir med, og ikke kun det som er relevant for å svare på problemstillingen. I transkribering har jeg vært nært opp til det informantene sier; jeg tar med pauser, latter, benyttelse av «tenkeord» som «eh», og ord som «liksom», «på en måte» og «ikke sant». Kvale og Brinkmann (2015, s. 211-212) skriver at transkripsjon inneholder fortolkningselementer, og en fortolkningsprosess er allerede i gang ved valg av pauser, tegnsetting og emosjonelle utsagn. Fordi jeg ikke har muligheten til at en annen også transkriberer intervjuene og vi kan sammenligne transkripsjonene, er transkripsjonene en gjengivelse av det informantene og jeg sier. Jeg opplever at transkripsjonen er virkelighetsnær, og at jeg senere kan gjøre et tydeligere skille på hva som er informantens utsagn og hva som er mine fortolkninger av utsagnene.

4.5.2 Validitet

Validitet i kvalitativ forskning handler om gyldighet av datatolkninger. «Gjennomsiktighet» omtales også i forbindelse med validitet, hvor det legges vekt på nøyaktig beskrivelse av det teoretiske ståstedet ved tolkningene av data (Thagaard, 2018, s. 189). Hvorvidt metode og funn reflekterer det prosjektet var ment å undersøke faktisk representerer virkeligheten, er da et spørsmål om validitet (A. Johannessen et al. 2021, s. 256). En kan styrke validiteten ved

å være kritisk til egen analyseprosess og være åpen for alternative tolkninger (Thagaard, 2018, s. 189). Validitet i transkripsjon handler om at en vurderer hva slags type transkripsjon som er nyttig for ens eget prosjekt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 212). For mitt prosjekt som handler om erfaringer og forståelser, anser jeg en transkripsjon som inneholder både store og små bokstaver, informasjon om pauser eller raske svar, som nyttig. Dette kan gi meg informasjon om for eksempel sikkerhet og usikkerhet i informantenes utsagn. Samtidig vil dette være min tolkning av uttrykkene og det er ikke sikkert at det verken er ment slik fra informanten eller at andre tolker det likt. En svakhet ved prosjektet kan være at formålet med å undersøke erfaringer påvirkes av hvorvidt informanten har mye eller lite erfaring med opplysning, råd og veiledning, og at svarene informanten gir preges av å være antagelser eller teorier.

4.5.3 Overførbarhet

Overførbarhet handler om at forskningen kan skape beskrivelser, forklaringer og forståelser som kan benyttes på andre områder enn det som er forsket på. Den kvalitative forskningen er kontekstuell, som innebærer at dataene gjerne kommer fra et spesifikt utvalg. En forsøker derfor å gi fylldige beskrivelser av feltet, eller konteksten, for å vurdere hvorvidt resultatene er overførbare til andre kontekster (A. Johannessen et al, 2021, s. 258).

Utvalget i mitt prosjekt er som nevnt sosionomer som jobber i NAVs sosialtjeneste. Utvalget er slik sett snevert og en kan stille spørsmålsteget ved hvorvidt det *kun* er sosionomer som har tilsvarende erfaringer som kommer frem i datamaterialet. En semistrukturert intervjuguide som åpnet opp for erfaringer og oppfatninger, og ved at informantene kommer fra fem ulike NAV-kontor, kan ha bidratt til å gi et nyansert og mangfoldig datamateriale. Selv om datamaterialet ikke kan representere enn allmenn oppfatning, har jeg strebet etter å gi fylldige beskrivelser som kan overføres og forstås utenfor studiens kontekst, altså av andre yrkesgrupper og roller i NAVs sosialtjeneste. Fylldige beskrivelser av både metodiske valg og funn kan potensielt også bidra til at studiens kan benyttes i andre forskningssammenhenger eller åpne opp for videre forskning på temaet.

5.0 Presentasjon av funn

Studien har hatt som hensikt å utforske problemstilling «Hvordan forstår og praktiserer sosionomer i NAVs sosialtjeneste «opplysning, råd og veiledning» etter Sosialtjenesteloven § 17?». I denne delen vil jeg presentere funnene i datamaterialet som svarer på dette forskningsspørsmålet. Funnene presenteres i følgende temaer:

- Tjenesten gis hver dag også uten å fatte vedtak
- Tjenesten kan bidra til økt rettssikkerhet, og derfor bør en fatte vedtak
- Tjenestens omfang usynliggjøres på grunn av mangel på vedtak
- Tjenesten er en sentral del av sosialfaglige tilnærmingen

5.1 Tjenesten gis hver dag, også uten å fatte vedtak

Informantene ble spurt hva det første de tenker på eller assosierer med når jeg sier «opplysning, råd og veiledning» til dem. Hensikten med spørsmålet var å få innblikk i deres umiddelbare forståelser, assosiasjoner og refleksjoner. Svarene til informantene inneholder ulike måter å tenke på tjenesten på. Disse handler blant annet om en dårlig samvittighet knyttet til et lavt antall vedtak på tjenesten, en annen informant tenker på en spesifikk sak, mens en informant tenker på forholdet til veiledningsplikten i forvaltningsloven.

En forståelse som allikevel er felles, er at opplysning, råd og veiledning er noe de «gir» eller «gjør» hver dag, uten at det nødvendigvis fattes vedtak på tjenesten. Opplysning, råd og veiledning er således en del av hverdagen. Den utøves både bevisst og ubevisst, og ligger naturlig for informantene i sine roller. Informantene mener at de kunne vært flinkere til å, eller kunne skrevet flere vedtak. Det kan illustreres med sitatene under:

Det første jeg tenker er dårlig samvittighet egentlig, fordi vi har ikke nok vedtak på § 17, vi er for dårlige til å fatte vedtak etter § 17 – det betyr ikke at vi ikke bruker det eller ikke gir opplysning, råd og veiledning, men det er for lite formalisert. (Olav).

(...) vi gjør det altfor lite. (Anna).

(...) jeg tenker jo at en av hovedoppgavene i NAV er jo opplysning, råd og veiledning.. så vi driver jo med det mye uten at vi kanskje tenker over det. (Janne).

Selv om det gis mye råd og veiledning uten at det fattes vedtak, er unntaket når det gjelder økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning.

(...) som vi nesten ikke benytter sånn i det daglige da vil jeg si, foruten om gjeldsrådgivning da som benytter § 17-vedtaka. (Ragnhild).

Informantenes forståelse av opplysning, råd og veiledning kan tolkes som to «områder», det er «økonomi» og det er «andre ting». I flere av svarene til informantene blir «økonomi» nevnt som et eget område hvor det er tale om tyngre og mer omfattende gjeldsutfordringer, det vil si gjeld hos kreditorer og betalingsanmerkninger. I slike tilfeller er praksisen at gjeldsrådgiver blir «koblet på». Dette blir ofte gjort når NAV-ansatte oppdager utfordringer med økonomien når de kartlegger en søknad om økonomisk stønad. Det fremstår som en selvfølge at det fattes vedtak på opplysning, råd og veiledning når det gjelder slike omfattende økonomiske saker. Det kan illustreres med sitatene under:

«Og det skrives jo råd og veiledning på alle økonomi... altså de som har gjeldsrådgivning og alt mulig sånn da, det blir jo gjort.» (Janne).

«Ja, økonomiske rådgivere gjør alltid det på de sakene de går inn i.» (Sonja).

Der hvor informantene selv gir opplysning, råd og veiledning om økonomi handler det om å sette opp budsjett, hjelp til å åpne post, og betale regninger. «Andre ting» handler om opplysning, råd og veiledning knyttet til bolig, helsetjenester og få kontakt med andre instanser. Ragnhild beskriver det slik:

(...) for opplysning, råd og veiledning, jeg føler ikke det *bare* er om økonomi, jeg føler det kan være litt sånn kartlegging, bolig, bosituasjon, ha barnas behov, fritidsaktiviteter, alt, alt på en måte, så jeg tror ikke man skal henge seg opp bare i det med økonomi. (Ragnhild).

En måte å gi opplysning, råd og veiledning på, er det informantene oppgir å skrive i vedtak når det fattes vedtak om økonomisk stønad. Janne oppgir for eksempel at de har «(...) råd og

veiledning-overskrift i vedtakene (...)). Dette er råd om for eksempel å kontakte Husbanken for bostøtte, og lignende. Hun sier også følgende:

«Vi gir jo informasjon om å øke inntekter, redusere utgifter, rett på trygderettigheter, altså søke bostøtte, alt dette her som kan gjøre at de blir sjølhjulpne – det gjør vi jo hele tiden, det ligger jo både i vedtakene vi skriver på når vi behandler etter § 18 og ikke sant.» (Janne).

Råd og veiledning som skrives i andre vedtak kan være gjentakelse av råd eller informasjon de har gitt til bruker muntlig i forkant, eller som de vurderer at bruker kan ha nytte av. Det er varierende hvorvidt denne måten å gi råd og veiledning på hjelmes i sosialtjenesteloven. Ragnhild fortalte om en sak hvor hun informerte om tjenesten under en fane i et vedtak, og inkluderte selve paragrafen. En annen måte å praktisere opplysning, råd og veiledning er det de gir i direkte kommunikasjon med bruker. Flere av informantene påpeker imidlertid at det oppleves uklart hvorvidt denne type råd og veiledning gjelder etter sosialtjenesteloven eller veiledningsplikten etter forvaltningsloven. Kristin uttrykker dette tydelig:

«Det er jo veldig mye informasjon, opplysning, råd og veiledning som blir gitt kontinuerlig hele tiden med bruker, det er jo i vanlige samtaler, ved oppmøte i vårt veiledningssenter, ja mye på telefon, og det er jo selvfølgelig noe i brevform eller i vedtaksform også som blir informert om, og veldig mye av det vi informerer om hele tiden kontinuerlig til bruker – det tenker vi egentlig er litt i forhold til forvaltningsloven for det er liksom her og nå og der og da.» (Kristin).

Både Kristin og Janne har erfaring fra den kommunale sosialtjenesten, før NAV ble etablert, og forteller at de alltid har gitt opplysning, råd og veiledning, også før tjenesten ble hjemlet i lov. Spørsmålet om når en skal fatte vedtak og når en ikke skal fatte vedtak har vært diskutert i mange år ifølge Kristin. Dette peker også Janne på som en utfordring, nettopp fordi loven er vag og samtidig vid.

I tillegg opplever informantene ytterst sjeldent at noen søker skriftlig om tjenesten på eget initiativ. I nesten alle tilfellene så informerer informantene om tjenesten til bruker før bruker søker om tjenesten, etter at informantene vurderer at bruker kan ha behov for og nytte av

tjenesten. I andre tilfeller ytrer brukere et behov i muntlig dialog med informantene. Disse sitatene kan illustrere det:

Det er en sjeldenhet da at man søker om det som ikke er gjeldsrådgivning, ja. (Anna).

(...) jeg kan ikke huske at jeg har fått *noen* søknad på tjenesten – er jo vi, veiledere, som sier at «ja, her ser vi at det er et behov, vil du ha?». (Sonja).

I forhold til informasjon, opplysning, råd og veiledning så er det jo mest muntlige, det er det...at brukere tar kontakt med oss enten de ringer oss eller at de møter opp i veiledningssenteret vårt og får informasjon der eller at de ber om en samtale. (Kristin).

Ettersom tjenesten gis uten at det alltid fattes vedtak på den, kan dette forstås som en følge av institusjonelle rammer. Informantene forteller om en manglende kultur på arbeidsplassen for å lage flere vedtak enn informantene gjør i dag. Janne forteller om at det er en «manglende praksis» på å fatte vedtak på tjenesten. Hun peker på at tjenesten preges av vaghet og det er uklarhet fra Statsforvalter i hva de ansatte på NAV-kontorene skal gjøre. Hun sammenligner dette med den statlige delen i NAV som i større grad har standardiserte rutiner og måter å arbeide på, mens det er store ulikheter i sosialtjenesten fordi kommunene selv legger føringer for praksiser. Hun uttaler også følgende:

Det er jo ikke noe stort prioritert utviklingsfelt egentlig fordi at vi må sikre først penger og livsopphold, holdt jeg på å si – livsopphold og boutgifter, og få folk ut i jobb. (Janne).

Sitatet viser også at tjenesten påvirkes av prioriteringer av hvilke arbeidsoppgaver som anses viktigst. Det er ikke nødvendigvis et samsvar mellom det som bør gjøres og det som faktisk gjøres og det blir opp til den enkelte ansatte å prioritere sine saker. Hvis en skal prioritere § 17-vedtak vil det gå utover andre arbeidsoppgaver. Det er en utfordring å skulle kombinere begge deler. Noen av informantene mener at det i slike tilfeller er viktig at ledelsen ved NAV-kontorene støtter prioriteringen. Olav snakker om en mangel på kultur og tidspress:

Kultur, eller ukultur da. Altså vi har manglende kultur på å gjøre det. Det er *ikke* det som faller meg inn ... det er ikke godt nok etablert i de faktiske rutiner, det står

riktignok i rutinebeskrivelser på kontoret altså hva vi skulle gjort og sånn, men det har ramla ut i den hektiske hverdagen, så det er liksom ikke enda flere søknader, enda flere vedtak, å lage enda mere hodebry til oss sjøl for da får man frister som skal overholdes og så videre. (Olav).

5.2 Tjenesten kan bidra til økt rettssikkerhet, og derfor bør det fattes vedtak

Noen av informantene kommer selv inn på denne temaet, mens andre kommer inn på det når de blir spurt om hva en skal med opplysning, råd og veilednings-vedtak når bruker uansett får tjenesten. Informantene uttrykker enighet om at hensikten med å fatte vedtak på tjenesten er rettssikkerhet for bruker. Ved at bruker får et vedtak har de en klagemulighet, som de ellers mister dersom det ikke fattes vedtak etter § 17. Anna påpeker at «(...) det er ufint gjort overfor brukeren da å ikke ha noen klagemuligheter (...)». Til tross for at det er bred enighet om rettssikkerhet for bruker, mener noen informanter at allikevel fattes få vedtak. Det er også en oppfatning blant informantene om at det ikke er av særlig betydning for brukerne hvorvidt de mottar et vedtak eller ikke ettersom brukerne får innholdet i tjenesten uansett. For brukere som ikke leser vedtakene de får, vil det vedtaket på opplysning, råd og veiledning bare bli enda et papir.

Ettersom det i stor grad er informantene selv som tar imot og behandler søknader eller henvendelser om råd og veiledning, blir arbeidet med tjenesten begrenset til å gjelde de som jobber med de kommunale tjenestene. Ifølge Janne gis det råd og veiledning blant de som jobber med statlige arbeidsoppgaver i NAV også, men at det ikke blir hjemlet på samme måte. Hun mener at det er et utviklingspotensial i NAV at det er ulik praksis blant statlig og kommunale ansatte. Konsekvensen av ulik praksis er at behovene til bruker ikke alltid blir fanget opp. Hun forteller også følgende:

«Nei, den kan jo bli litt tilfeldig da. At den kan bli litt utilgjengelig hvis vi ikke blir gode nok på å ha lik praksis og sørger for at alle som har rett på den får den. Men jeg tror det blir litt glemt i hverdagen. Også blant oss som driver med vanlig saksbehandling – vi har mye å gå på egentlig og vi driver fortsatt å gir mye råd og veiledning uten at vi nødvendigvis skriver vedtak, det er jeg helt, det er jeg sikker på.. eller det vet jeg.» (Janne).

5.3 Tjenestens omfang usynliggjøres på grunn av mangel på vedtak

Noen informanter trekker også frem at vedtaksfattingen kan føre til synliggjøring og forpliktelse. Vedtakene gjør at arbeidet blir synlig for ledelsen, som vil være hensiktsmessig for dem da enkelte saker som blir beskrevet anses å være omfattende og tidkrevende. Det å fatte vedtak på tjenesten gjør at bruker får et skriftlig dokument som viser at NAV forplikter seg til å følge opp bruker, og hvis bruker ikke får de møtene som er avtalt, kan hen klage. Vedtaket bidrar også til en struktur ved at den ansatte må planlegge og innkalle bruker til møter. For bruker forplikter vedtaket til oppfølgingen ved at bruker må møte opp, og dersom bruker ikke møter opp og tar imot tjenesten, kan tjenesten avsluttes. Noen av informantene mener det kan være en fordel å telle antall § 17-vedtak for å enklere kunne sette fingeren på hva de bruker arbeidstiden sin på, og ikke minst hvor mye mer tid det vil ta å fatte vedtak i tillegg til å gi tjenesten.

Dersom informantene skal fatte flere vedtak på opplysning, råd og veiledning vil dette få konsekvenser eller følger. Noen av informantene mener at følgene av å fatte flere vedtak, er all tiden de vil bruke på å fatte vedtak. Dette vil igjen få konsekvenser for den faktiske oppfølgingen av brukeren enten det er på NAV-kontorene, hos tiltaksarrangører eller ute hos bedrifter. Når sosionomen eller saksbehandleren allerede har en høy saksmengde og søknader om opplysning, råd og veiledning kommer i tillegg, er det en forståelse av at sistnevnte kan bli nedprioritert. Prioritering av å fatte vedtak på økonomisk stønad ses som en selvfølge, ifølge Janne som sier «(...) så prioriterer du selvfølgelig livsopphold, nødhjelp og boutgifter først – det må du jo.».

Informantene ble spurt om Statsforvalteren er involvert med tanke på opplæring og om de opplever at ledelsen er «med på laget» for at tjenesten kan brukes mer. Mange av informantene forteller om et periodevis fokus på § 17, altså hvordan den brukes og hvor ofte de fatter vedtak på tjenesten. Det betyr at opplysning, råd og veiledning prates om og får oppmerksomhet i varierende grad over tid. Det er særlig i forbindelse med kurs eller tilsyn fra Statsforvalteren, eller interne opplæringer at tjenesten settes fokus på. Informantene forteller om både nylig kursing gjennom webinar fra Statsforvalteren, og at det er noen år siden sist. Noen forteller også om at fagleder på NAV-kontoret nylig har hatt intern samling med § 17 som tema. Etter slike samlinger og kurs er fokuset på tjenesten høyere enn

tidligere, men etter en stund fortsetter allikevel NAV-kontorene sin vante praksis. Anna for eksempel opplever ikke at tjenesten er tilstrekkelig på dagsordenen i NAV.

For at det skal fattes et vedtak må det foreligge et behov for tjenesten. En felles oppfatning blant informantene er at de tror ikke så mange brukere har kjennskap til tjenesten. Det gjelder for øvrig innad på NAV-kontorene og, men hovedsakelig blant brukerne. Det er en oppfatning om at brukere som oftest henvender seg til NAV fordi de har behov for penger, og det er en forventning om at de uansett får den informasjonen de trenger når de tar kontakt med NAV. Det er en forståelse av at tjenesten ikke nødvendigvis fremstår så attraktiv for brukeren, eller at de ikke vet at tjenesten kan innebære annen hjelp enn bare til økonomi og bolig.

Altså råd og veiledning, det behøver jo ikke å bare være på penger eller økonomi – det kan jo være alt mulig annet og – bolig ikke sant, eh hygiene, det kan være hva som helst egentlig eh for å forebygge sosiale problemer da. (Janne).

Det kan sikkert være forskjell fra kontor til kontor hvor tilgjengelig tjenestene er, så jeg tenker at steder der er vanskelig å komme i kontakt, så tenker jeg at det kan være nyttig og vite at du kan få råd og veiledning, og skille det på en måte fra pengene da. Det er hvert fall mitt inntrykk, at jeg tenker nå, at hvert fall en del unge ikke vet at du kan komme på NAV for å få råd og veiledning når du lurere på ting (...). (Sonja).

Hvorvidt en kommunes innbyggere vet om tjenesten, kan påvirkes av hvor tilgjengelig tjenesten er og hvordan den informeres eller reklameres om. Dette gjenspeiles når informantene forteller at det er veldig få som søker på tjenesten. Aller oftest er det informantene som ser at bruker *kan* ha et behov for opplysning, råd og veiledning og deretter tilbyr tjenesten til bruker. I de tilfellene hvor det foreligger en søknad eller henvendelse om tjenesten er det som oftest når bruker selv ytrer behov for økonomisk rådgivning eller står overfor en utkastelse fra boligen sin. På spørsmål om hvordan NAV da kan øke tilgjengeligheten og reklamere bedre for tjenesten så svarer informantene at den må informeres bedre om. Det kan være skriftlig informasjon som brosjyremateriell i mottakene eller på hjemmesiden til både kommunene og NAV, og muntlig informasjon. Informantene mener at NAV må være mer synlig, og trekker frem eksempler som prosjekter

i videregående skole og bruk av sosiale medier. Informantene at det er viktig at både samarbeidspartnere og alle ansatte på NAV-kontoret har kjennskap til tjenesten og hva den *kan* være, slik at de kan informere brukere om det.

5.4 Tjenesten er en sentral del av en sosialfaglig tilnærming

Informantene trekker, som tidligere nevnt, frem at tjenestens innhold kan være andre ting enn bare økonomi, og tjenesten kan slik bidra til en helhetlig tilnærming i arbeidet med brukere. I forståelsen til informantene ligger det en oppfatning om at tjenesten kan deles inn i to «områder», hvor det ene området er økonomi og det andre området er «andre ting». Disse områdene gjør at det er også er to «grupper» med ansatte som utøver tjenesten – økonomiske rådgivere eller gjeldsrådgivere, og saksbehandlere eller veiledere på sosiale tjenester. Felles for disse områdene er allikevel at begge bygger på en forståelse om at tjenesten skal gjøre brukeren selvhjulpen og ikke lenger være avhengig av NAV for bistand. Da er det også vanskelig for informantene å forestille seg tilfeller der tjenesten ikke skal gis. Dette knyttes til at tjenesten er frivillig og at det er noe bruker selv må ønske. Anna påpeker også at brukeren må være på et sted i livet der en mestrer å følge opp et frivillig løp, og det kan være utfordrende dersom bruker for eksempel er i aktiv rusbruk.

Informantene forteller om sosialfaglig kompetanse som kan ses på som verdifull og nødvendig for NAV sine brukere. De vedkjenner at det også er verdifullt med ulik kompetanse på NAV-kontorene og at ikke alle behøver å være sosionomer, men at kompetansen sosionomene har er særegen. Olav forteller om hvilke ulike utdanninger de ansatte i teamet han jobber i har, og uttaler følgende:

Og det er en brokete forsamling med et brokete kompetansenivå, men de gjør en helt fin jobb altså, det er ikke det – det er ikke noe å klage på det, men når vi skal begynne å få på plass sosialfaglig skjønn og en del sånne begreper og forståelse rundt det, så sliter dem litt. (Olav).

Olav legger særlig vekt på at den sosialfaglige kompetansen med å kunne endre perspektiv er sentralt i oppfølging av brukere, fordi en kan oppleve at oppfølgingen ikke gir resultater. Det krever at en mestrer å se situasjonen eller «saken» fra andre sider. Anna legger særlig vekt på personen i situasjonen når en person kan ha behov for tjenesten. Hun beskriver

personen i situasjonen som å kunne se brukers sosiale behov, og ikke la arbeid først-tankegangen overskygge individuelle eller sosiale behov. Denne forståelsen kan forstås å handle om prinsippet om å «starte der bruker er» og vedkjenne situasjonen bruker er i.

Frivilligheten er utgangspunktet og forutsetningen for at Sonja kan gi brukerne tjenesten. Hun er i større grad fristilt fra saksbehandling og arbeidsoppgaver som andre i NAVs sosialtjeneste har. Unntaket er i tilfeller der bruker har et midlertidig botilbud, da må de stille på møter hos NAV. Hun har mye erfaring med opplysning, råd og veiledning, og legger vekt på hjelp til selvhjelp og frivillighet hos bruker. Følgende sitat illustrerer dette:

Men jeg tenker jo at, for min del så tenker jeg hjelp til selvhjelp og empowerment, og at brukeren hele tiden må være med, det må jo være noe brukeren trenger og etterspør, og ønsker, ikke noe jeg nødvendigvis vil prakke på for å si det sånn. (Sonja).

Når det kommer til hva informantene mener at «sosialfaglige normer» i rundskrivet til loven innebærer, synes svarene å gjenspeile erfaringsnivået med selve tjenesten. En av informantene forteller for eksempel om lite kjennskap til tjenesten, og knytter sosialfaglige normer til den statlige normen for utmåling av livsopphold. Andre informanter knytter sosialfaglige normer til helhetsperspektivet og hjelp til selvhjelp i sosialt arbeid. De forklarer dette med å se alle sider i brukers liv, og kunne kartlegge bolig, økonomi, familiesituasjon, og fysisk og psykisk helse. Janne forteller følgende:

Også den her helheten, at på en måte, ja at ting henger sammen da – hvis du gir råd og veiledning på noe så kan det gi ringvirkninger på andre områder ikke sant, så du må jo ha litt sånn helhetlig tenkning da. (Janne).

Brukerperspektivet forklares med å spørre bruker hva han eller henne har behov for, eller hva de ser for seg at NAV kan hjelpe dem med. Tjenesten må derfor tilpasses de individuelle behovene. Janne forstår ivaretagelsen av brukerperspektivet slik:

Råd og veiledninga skal jo være i samarbeid med den brukeren så vi setter jo opp samtaler som passer, vi blir enige om hva vi skal snakke om, hva skal være temaet ikke sant, også avgjør de etter hvert om de trenger noe mer eller om det er bra nok eller ja. Så de er med å styre på den måten da – at vi på en måte er tilgjengelige og at

vi gir tilbudet, og så er det noen som sier at «nei nå trenger jeg ikke flere samtaler» altså «nå går det greit», mens andre vil jo trenge det over lengre tid da. (Janne).

I de situasjonene hvor det ikke gjelder økonomi, er det varierende hvor mye erfaring informantene har med å fatte vedtak på tjenesten. Området «andre ting» kan være boligveiledning, både det å skaffe seg bolig og bo i en bolig, ta kontakt med fastlegen og lignende. Sonja forteller om at hun har fattet vedtak på råd og veiledning i forbindelse med samarbeidsmøte med barnevernet, der vedtaket også fungerer som en avklaring av hvem som skal gjøre hva i et samarbeid. Anna fortalte om en spesifikk sak der hun ville sørge for at brukeren fikk den rette oppfølgingen fremover i forbindelse med kommunesammenslåing:

«(...) da hadde jeg en bruker som jeg fulgte veldig tett og fatta vedtak om § 17 etter jeg hadde fulgt han opp i kanskje ett år, fordi jeg ville forsikre meg om at han fikk på videre bistand sånn som vi hadde gjort, fordi jeg visste hvor mye det roa han ned.» (Anna).

Det som kommer tydelig frem fra noen av informantene, og kan nærmest anses som et kjennetegn på tjenestens innhold er at behovet til bruker er langvarig og det vil kreve flere møter for å få løst utfordringen eller bidra til at brukeren klarer seg selv. Der behovet trolig er langvarig, så fattes det trolig oftere vedtak på tjenesten. Anna forteller at i noen tilfeller har hun og veileder så god kjennskap til en bruker som har hatt langvarig kontakt med NAV, at hun kan fatte vedtak på bakgrunn av den kjennskapen de allerede har til bruker. Ellers forteller informantene at de kartlegger situasjonen til bruker når de skal vurdere om brukeren har nytte av tjenesten. Ifølge Kristin handler det om å finne ut hvem bruker er, hva som skal til for å kunne avhjelpe situasjonen, hva veien videre vil være, og slik kunne danne et helhetsbilde av situasjonen til bruker. Essensielt i kartleggingen er å finne ut hva som gjør at brukeren oppsøker NAV-kontoret, i tillegg til hvilke behov som er ivaretatt og ikke ivaretatt. De utforsker også hva som da skal være målet for tjenesten. Det kan både være å bli rusfri, skaffe seg bolig, eller håndtere egen økonomi og betalinger. Kartleggingen gjøres også ofte i samarbeid med brukeren. I noen tilfeller er bruker selv veldig tydelig på hva vedkommende har behov for, mens andre ganger har de behov for bistand til å finne ut hva som kan hjelpe og avhjelpes.

5.5 Oppsummering

Funnene danner grunnlaget for å kunne besvare problemstillingen *Hvordan forstår og praktiserer sosionomer i NAVs sosialtjeneste «opplysning, råd og veiledning»?* Jeg vil oppsummere funnene ved å trekke frem det mest sentrale i hvert tema.

Det er tydelig at informantene har ulike assosiasjoner til opplysning, råd og veiledning. Felles er at de gir opplysning, råd og veiledning uten at det nødvendigvis eller alltid hjemles og fattes et vedtak på det. Det informantene er enige om er at opplysning, råd og veiledning er noe som blir gitt hver dag og inngår i deres rolle. Den ulike praksisen som kommer frem, viser hvor ulike NAV-kontorene kan være. Selv om kontorene er ulike, er det i hovedsak de ansatte som jobber med kommunale tjenester, altså de sosiale tjenestene i NAV som mottar søknader eller henvendelser, vurderer behovet, fatter vedtaket og yter tjenesten. Unntaket er de tynge økonomiske sakene, som behandles og følges opp av gjeldsrådgivere eller økonomiske rådgivere på NAV-kontorene. Opplysning, råd og veiledning gis både skriftlig og muntlig, og i vedtak som ikke er § 17-vedtak. I denne forbindelse opplever informantene at skillet mellom sosialtjenesteloven og forvaltningsloven er uklar. Der det fattes vedtak på § 17 av informantene er handler det gjerne om «andre ting» som bolig, enklere økonomi og budsjettering og helsetjenester. Dette gjøres med målet om at bruker skal bli selvhjulpent. Det er en felles forståelse av at hensikten med vedtak på opplysning, råd og veiledning er brukers rettssikkerhet. Til tross for dette fattes det ifølge informantene for få vedtak. Det er dermed ikke helt samsvar mellom det de forstår at burde gjøres og det de gjør. Innholdet i tjenesten derimot, blir gitt.

Institusjonelle rammer som mangel på praksis eller kultur for å fatte vedtak og uklarhet fra Statsforvalter, påvirker hvorvidt informantene fatter flere § 17-vedtak, i tillegg til informantenes egen forståelse av hvilke oppgaver som skal prioriteres i en hektisk arbeidshverdag. Som følge av sporadisk kurs, tilsyn og fagsamlinger får tjenesten et varierende fokus. Informantene peker også på at mangel på, eller få vedtak på opplysning, råd og veiledning gjør at omfanget av tjenesten ikke blir fanget opp. Oppfølgingssakene er gjerne tidkrevende fordi de er omfattende, handler om andre fasetter enn økonomi og går gjerne over lengre tid. Ofte er det informantene selv som tilbyr tjenesten til bruker når de

vurderer at det kan være et behov for opplysning, råd og veiledning. Dette knyttes til at det trolig ikke er så mange som vet om tjenesten, og kobler sosialtjenesten til økonomisk stønad.

Det siste funnet om sosialfaglig tilnærming handler om at tjenesten gjennom «andre ting» bidrar til et helhetlig syn på oppfølging av brukere. Informantene har en forståelse av at tjenesten skal bidra til hjelp til selvhjelp, og innholdet i tjenesten fordrer å se personen i situasjonen. De tilrettelegger for brukermedvirkning og myndiggjøring ved å inkludere bruker i innholdet av tjenesten. Tjenesten fordrer at bruker er med på oppfølgingen frivillig, og er på et sted i livet der han eller hun kan ta imot råd og veiledning. Den sosialfaglige kompetansen til informantene er for dem verdifull og nødvendig. De mener at å se situasjonen til bruker fra flere sider er nødvendig, for å ikke la tanken om arbeid først overskygge det individuelle og særegne ved brukers liv.

Funnene viser også at det er ulikt hvorvidt forståelsen av «sosialfaglige normer» stemmer overens med det Rundskrivet beskriver. Det knyttes både til normer for utmåling av stønad til livsopphold, men også til helhetsperspektivet i sosialt arbeid og hjelp til selvhjelp. En av informantene trekker særlig frem at en må tenke helhetlig fordi råd og veiledning, eller endring, på et område i livet kan gi ringvirkninger på andre områder.

6. Diskusjon

I dette kapittelet diskuterer jeg funnene i lys av teori fremstilt i kapittel to og tre. De førende spørsmålene for diskusjonen er hvordan forståelsene og praksisene kan forstås ut ifra teori om bakkebyråkratiet og hvilke implikasjoner det har for bruk av tjenesten og sosialfaglig arbeid i NAV. Jeg starter diskusjonen med å se om funnene mine samsvarer med tidligere forskning.

6.1 Studiens funn og tidligere forskning

Funnene mine viser at informantene gir opplysning, råd og veiledning hver dag uten at det alltid fattes vedtak på tjenesten. Informantene forteller også hensikten med å fatte vedtak er at det sikrer bruker rettssikkerhet og klagemulighet. Allikevel fattes det færre vedtak enn det trolig burde, og informantene mener at flere vedtak vil føre til mindre brukeroppfølgning og mer tidsbruk. Den praksisen som kommer frem viser at innholdet i tjenesten gis, men også usynliggjøres som følge av at det ikke alltid fattes vedtak på tjenesten. Disse funnene bekrefter forskningen til Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019), Frøyland et al. (2016) og Andersen et al. (2019) fant særlig at opplysning, råd og veiledning gis, men det er ikke dokumentert i egne vedtak eller i vedtak om sosialhjelp (2019, s. 17). Dette samsvarer med funnet mitt om at mangel på vedtak fører til en usynliggjøring av tjenesten og dens omfang. Arbeids- og velferdsdirektoratet fant også at det trolig er en del brukere som kunne hatt nytte av tjenesten, men som ikke blir fanget opp da de ikke har søkt om tjenesten (2019, s. 17). I mitt datamateriale kommer det frem at ulik praksis mellom statlig og kommunalt ansatte kan gjøre tjenesten noe tilfeldig, og at ikke alle som har behov for opplysning, råd og veiledning får det. I tillegg forteller informantene at de tror ikke mange vet om tjenesten, og tjenesten trolig ikke er tilstrekkelig tilgjengelig. Det kan dermed være flere som kunne hatt behov for opplysning, råd og veiledning som ikke har fått tjenesten. Informantene forteller også at de ofte opplyser bruker om tjenesten og råder dem til å søke. I den forbindelse vil sosionomen ha et større ansvar for å tilby tjenesten for personer som får avslag på for eksempel økonomisk stønad, for å kunne ivareta en forebyggende funksjon. Frøyland et al. (2016) trekker frem at det er mange som får opplysning, råd og veiledning også fordi det gis fortløpende. Denne råd og veiledningen gis ikke bare av ansatte i NAV, men også av veiledere i tiltakene. I de sakene de fattes vedtak omhandler det i større grad økonomi

(Frøyland et al., 2016, s. 39-40). Funnene mine viser også at saker om økonomisk rådgivning eller gjeldsrådgivning nærmest alltid fattes i vedtak, mens andre oppfølgingsbehov fattes i vedtak i varierende grad. Andersen et al. (2019, s. 23) bekrefter også et av mine funn, om at et vedtak på opplysning, råd og veiledning bidrar til en forpliktelse mellom NAV og bruker om felles mål de skal jobbe for. Prosjektet deres førte også til en økning i vedtak og en bedre forståelse av når tjenesten skal gis og hvordan (Andersen et al., 2019, s. 23). Informantene i min studie påpeker derimot på at det er et periodevis fokus på tjenesten. Dette kommer gjerne etter opplæringer, kurs eller andre fagmøter, og at etter en tid synker fokuset igjen. Hvorvidt det er gjeldende i studien til Andersen et al. (2019) er usikkert.

6.2 Tjenesten i en byråkratisk kontekst

Lipsky mener at bakkebyråkratenes arbeidsvilkår preges av tvetydige mål og at innsatsen til den enkelte bakkebyråkrat også er utfordrende å evaluere (Lipsky, 2010, s. 47-49). Av det informantene forteller synes det å være liten grad av telling av antall vedtak på opplysning, råd og veiledning som ikke omhandler økonomisk rådgivning. Dette kan bidra til at det ikke nødvendigvis settes mål for arbeidet sosionomene i sosialtjenesten gjør, slik det i større grad gjøres i den statlige delen av NAV. Slik praksisen fremstår i dag, er det mulig å måle hvor mye penger sosialtjenesten utbetaler i sosialhjelp, mens det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet som blir gjort gjennom råd og veiledning blir ikke synliggjort på samme måte. Slik kan det bli også utfordrende å vise hva den enkelte bakkebyråkrat faktisk oppnår og får til.

Informantene peker selv på at telling synes å fungere i NAV, og at det kan være en mulighet for å synliggjøre antall vedtak og derav tidsbruken, som går til opplysning, råd og veiledning. På den andre siden vil det være vanskelig å måle selve det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet, da det er så individuelt tilpasset og komplekst. Forslaget til informantene med å telle antall § 17-vedtak er i tråd med metoder for å måle arbeidet som Lipsky mener at bakkebyråkratenes forsøker å skape (Lipsky, 2010, s. 50). På den andre siden kan slik måling bidra til å byråkratisere arbeidet mer, som også kan bidra til et større fokus på måloppnåelse fremfor brukeroppfølgingen. Når informantene selv foreslår å kunne måle antall vedtak, tolker jeg dette som et uttrykk for at de har et behov for at ledelsen skal kunne se hva de bruker tiden sin på og viktigheten av tjenesten de gir.

Rundskrivnet til § 17 vektlegger sosialfaglige normer som grunnlag for innholdet i tjenesten (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.1). Funnene viser at sosialfaglige normer forstås som hjelp til selvhjelp og et helhetsperspektiv, mens i Veilederen til § 17 er sosialfaglige normer «godt sosialfaglig arbeid» med utgangspunkt i oppdatert forskning og metoder (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2014, s. 4). Det er dermed også utfordrende å måle hva som anses å være godt sosialfaglig arbeid er (Røysum, 2014, s. 148).

Lipsky mener også at bakkebyråkratiet også består i stor grad av ufrivillige brukere, fordi de gjerne oppsøker, for eksempel NAV, i mangel av andre alternativer (Lipsky, 2010, s. 54). Selv om tjenesten er frivillig kan mottakerne av tjenesten allikevel anses som ufrivillige brukere av den. Dette fordi det ikke nødvendigvis er andre som kan hjelpe dem med utfordringene. Informantene forteller at en del brukere tar kontakt med NAV for eksempel gjennom søknad om økonomisk stønad, dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller lignende. Særlig når de står i fare for å bli kastet ut av boligen, har blitt kastet ut av boligen sin, eller har store gjeldsutfordringer tar brukere kontakt via telefon eller i mottaket på NAV. Når brukerne da henvender seg til NAV, er det fordi NAV har et gode eller en tjeneste som kan komme brukeren til nytte. Da blir brukeren stående i en avhengighetsposisjon til NAV (Lipsky, 2010, s. 56), og det blir opp til den enkelte sosialarbeider, eller saksbehandler, å vurdere om brukeren kan ha behov for opplysning, råd og veiledning. På denne måten styrer sosialarbeideren til en viss grad også tilgjengeligheten på tjenesten.

Når det er knapphet på tid og ressurser, danner sosialarbeiderne mestringsstrategier i håndteringen av arbeidsbelastningene (Lipsky, 2010, s. 141). En av disse mestringsstrategiene er rasjonering av tjenesten gjennom informasjon (Lipsky, 2010, s. 90-91). Funnene viser at informantene opplever svært sjeldent at personer søker om tjenesten, og bruker er nærmest avhengig av å bli rådet til å søke om tjenesten. Slik kan sosialarbeiderne tilbakeholde informasjon om tjenesten for å unngå flere saker. Dette fordi et vedtak på tjenesten fører til en forpliktelse til å følge opp bruker, og som funnene viser er denne oppfølgingen omfattende og går over lengre tid. Hvis NAV gjør opplysning, råd og veiledning mer synlig for potensielle brukere, kan flere trolig også etterspørre den. Ifølge Lipsky (2010) øker tilbud og etterspørsel i tråd med økning i befolkningen, og dersom en ansetter flere i en organisasjon er det ikke sikkert at arbeidsvilkårene vil bedre allikevel

(Lipsky, 2010, s. 33-36). Dersom tjenesten preges av at det er få som søker om tjenesten på eget initiativ, kan bakkebyråkratene selv være med på å påvirke tilbud og etterspørsel. Dersom de tilbyr tjenesten kan antall opplysning, råd og veilednings-saker øke, men det er ikke sikkert at etterspørselen vil øke allikevel. En kan tenke seg at tjenestens attraktivitet også kan påvirke etterspørselen. Dersom NAV og NAV-ansatte må reklamere for tjenesten for at flere skal benytte den, kan den økte etterspørselen anses som NAV sin «fortjeneste». I tillegg, hvis det settes i gang telling av vedtak for å synliggjøre arbeidet som blir gjort, med det mål om å få flere ressurser, vil ansatte allikevel ha tilsvarende mengde saker.

Funnet om at «opplysning, råd og veiledning» er noe informantene gir og gjør hver dag, kan forstås som en modifikasjon av selve arbeidsoppgaven som tjenesten innebærer (Lipsky, 2010, s. 141). Det er ikke bare å gi opplysning, råd og veiledning, men også et vedtak. Forståelsen er at *innholdet* i tjenesten uansett blir gitt til bruker. Gjennom en slik modifikasjon av tjenesten, unngår informantene mer papirarbeid. Dersom de utfører tjenesten «slik den skal», kan arbeidspresset bli større og de kan få mindre tid til å følge opp brukerne på den måte de egentlig ønsker. En informant beskriver at det er oppført i kontorets rutinebeskrivelser hva de skal gjøre, men at det allikevel ikke blir en del av hverdagen.

Grunnlagsdokumentet (2019) vektlegger at sosialarbeideren skal arbeide for å øke rettsikkerheten til bruker. Til tross for at det ikke alltid fattes vedtak, så viser funnene at det er en felles oppfatning om at hensikten med å fatte vedtak på tjenesten er at det sikrer brukers rettsikkerhet. Dette tyder på at mestringsstrategier kan gå på bekostning av lovverk og yrkesetikk (Djupvik & Eikås, 2016, s. 76). Praksisen kan også forstås å gjenspeile et dilemma i yrkesetikken til sosionomene. Som sosionom er en verdimessig og etisk forpliktet til å sørge for at arbeidet en gjør er innenfor juridiske og etiske rammer, at utøvelsen er rettferdig og individuelt tilpasset (FO, 2019, s. 3-5), og disse kan forstås å stå på spill når byråkratiske rammer møter yrkesutøvelsen. Ifølge Solstad (2017, s. 345) har også arbeidsoppgavene og utførelsen av den betydning for hvorvidt sosialt arbeid blir utøvd i NAV. Funnene mine viser at det er i hovedsak kommunalt ansatte, eller ansatte i sosialtjenesten, som fatter vedtak og gir tjenesten. Informanten Sonja påpeker at hun er mer fristilt saksbehandlingsoppgavene i sin stilling og kan forstås å ha større handlingsrom for

tjenesten. Funnene viser også at det trolig er en del statlig ansatte som også gir råd og veiledning, men at det ikke hjemles på samme måte som hos de kommunalt ansatte. Som mine funn viser, kan det føre til forskjeller i utøvelsen av sosialt arbeid både innad NAV-kontorene og mellom NAV-kontorene. Til tross for at det er en inndeling mellom statlig- og kommunalt ansatte, mener jeg at alle i utgangspunktet omfavnes av sosialtjenesteloven. En ulik forståelse av dette ansvaret kan potensielt føre til en manglende tilhørighet til formålet med loven. Et av sitatene i mine funn viser at konsekvensen kan bli at ikke alle som har behov for opplysning, råd og veiledning får det.

6.3 Myndiggjøring og brukermedvirkning i tjenestens praksis

Hjelp til selvhjelp i sosialt arbeid er nært knyttet til empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 105). Innholdet i opplysning, råd og veiledning skal baseres på hjelp til selvhjelp, og brukers involvering og deltakelse (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.1). Sentralt i myndiggjøring er å kunne starte der bruker er, som vil si å anerkjenne situasjonen til bruker og dens behov (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 106). Funnene mine viser at dette ivaretas av informantenes utøvelse av tjenesten ved at informantene legger særlig vekt på at bruker skal klare seg selv og ikke ha behov for bistand fra NAV, og involverer bruker i flere ledd av prosessen. I begynnelsen av prosessen kartlegger de hva bruker har behov for, deretter lar de bruker medvirke til avtaler og sjekker underveis hvorvidt bruker har oppnådd det de ønsker. I en slik kontakt og samarbeid med bruker, kan sosionomen oppdage hva som er utfordringer i en brukers liv, og hva som eventuelt gjør at vedkommende opplever at det er en vanskelig livssituasjon.

Fordelen med et vedtak på § 17 er det informantene trekker frem om at det skaper en forpliktelse for NAV og bruker. Det skapes en gjensidighet ved at bruker også må følge opp innholdet og er på den måten en del av hele prosessen. Dersom forståelsen av myndiggjøring påvirker hvorvidt det implementeres i tjenesten (Askheim, 2012, s. 117), illustrerer funnene mine således et godt utgangspunkt for myndiggjøring i NAV. En kan forstå praksisen til informantene som å legge til rette for en myndiggjøringsprosess. Dette fordi prinsippet om å starte der bruker er og selvhjelp kan forstås som et fundament i den opplysning, råd og veiledning som informantene gir. Informantene snakker også om at bruker «blir» rusfri, «skaffer» bolig, eller «håndterer» egen økonomi. Disse beskrivelsene betegner en endringsprosess, som er helt sentralt i sosialt arbeid og myndiggjøring (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 105; Levin, 2004).

Samtidig påvirkes også implementeringen av myndiggjøring og brukermedvirkning av sosionomens skjønnsutøvelse (Askheim, 2012, s. 117). Sosionomen bruker sitt profesjonelle skjønn, som innebærer å gjøre avveininger i komplekse situasjoner (FO, 2019, s. 8), til å avgjøre hvem som får innholdet i tjenesten og ikke, i tillegg viser funnene at sosionomen også avgjør hvem som får *vedtaket*. De vurderer om bruker kan ha nytte av tjenesten og hva innholdet kan være. Dette krever spesiell involvering av bruker for å kunne definere

behovene for innholdet i tjenesten. Ettersom sosionomen sitter med innflytelse over brukerens råderett har allikevel sosionomen makt i skjønnsutøvelsen (Askheim, 2012, s. 117). Hvis bruker ikke helt vet hva den har behov for eller har et mål, kan det skape en utfordring for målet om brukerinvolvering, ettersom graden av medvirkning påvirkes av hvor mye innflytelse bruker får (A. Jenssen, 2009, s. 48). Graden av medvirkning kan dermed sies å synke hvis bruker ikke vet klart hva vedkommende har behov for, selv om det er lagt til rette for medvirkning. Sosialarbeideren kan bruke sosialfaglig skjønn og sin kompetanse til å komme frem til en løsning for bruker. Her vil sosialarbeideren ha et etisk ansvar for å ikke la egne oppfatninger eller samfunnets normer påvirke innholdet i tjenesten (FO, 2019, s. 8). I Rundskrivet står i det at dersom NAV-kontorene ikke har rett kompetanse til å gi opplysning, råd og veiledning, skal de henvise bruker til rett instans (Arbeids- og velferdsetaten (2012, § 17). I slike vurderinger ligger det også en skjønnsutøvelse. I en hektisk hverdag kan det synes å være tidkrevende å skulle finne frem til rett instans for bruker. En kan tenke seg at det kan være «fristende» å henvise bruker til å selv ta kontakt med andre aktuelle instanser, men her kan en del av opplysning, råd og veiledning være å ta kontakt *sammen* med bruker. På den måten kan en også unngå at bruker blir kasteballer utenfor NAV-kontorene.

6.4 Tjenestens mulighet til å styrke sosionomenes rolle i NAV

NAV-kompetansen (Solstad, 2017, s. 346) er i mine øyne så nært knyttet til en sosialfaglig tilnærming at den kan sies å «invitere» alle yrkesgrupper til å kunne drive sosialt arbeid i NAV, ikke bare sosialarbeiderprofesjonen. Dette kan potensielt gjøre at sosialarbeiderrollen sin verdi blir redusert hvis den ikke anses som særegen nok til å vektlegge. Som flere har påpekt kan NAV-reformen ha bidratt til at profesjonsidentiteten blir utfordret på grunn av rammene i NAV (Andreassen, 2011; Røysum, 2010; Røysum, 2014; Øvrelid, 2018).

Konsekvensen er at endringen kan på langsikt påvirke egne holdninger og fokus (Røysum, 2010, s. 46). Informantene beskriver ikke sin profesjonsidentitet i så omfattende grad som ovennevnte forskning gjør. Allikevel er et av funnene studien min er at sosialarbeiderkompetansen anses som særegen. På et NAV-kontor med flere ulike yrkesgrupper, trekkes særlig frem sosialfaglig skjønn som et sentralt kompetanseområde som skiller sosialarbeidere fra andre yrkesgrupper. Av datamaterialet kommer det også frem at sosialfaglig kompetanse er nødvendig og verdifullt i NAV nettopp fordi det handler om å

kunne skifte perspektiver, særlig når hjelpen de gir ikke får bruker videre. Slik blir kompetansen særlig viktig for brukerne. Til tross for at opplysning, råd og veiledning ikke krever at tjenesten utføres av personer med spesiell faglig utdanningsbakgrunn, fordrer den allikevel en sosialfaglig tilnærming (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.5).

Sosialtjenesten i NAV synes i mindre grad å være utsatt for målstyring enn blant de statlige oppgavene i NAV, som arbeidsledige, antall på dagpenger, sykepenger og lignende. Jeg forstår da at sosialarbeidere i sosialtjenesten har noe større handlingsrom til å gjøre det sosialfaglige arbeidet de opplever som rett. Funnene viser at det er en oppfatning om at flere vedtak kan føre til mindre tid til brukeroppfølgning. Tid fremstår derfor som en av grunnene til å ikke prioritere å fatte flere vedtak på opplysning, råd og veiledning i mitt datamateriale. På den andre siden, vil flere vedtak i dette tilfellet faktisk føre til mer brukeroppfølgning, fordi det forplikter sosialarbeideren til et oppfølgingsløp med bruker. Ikke bare vil sosialarbeideren få flere vedtak å fatte, som «stjeler» tid, men også flere forpliktelser. Et av mine funn handler om at informantene må prioritere i saksmengden på grunn av tidspress. Det er ofte andre arbeidsoppgaver som blir prioritert fremfor § 17-vedtak, som for eksempel vedtak om økonomisk sosialhjelp. Dette kan bekrefte at NAV-reformen har bidratt til at mulighetsrommet for sosialt arbeid ble redusert til fordel for oppgaver som skal sikre inntekt (Andreassen, 2011, s. 61). Det viser også at sosialfaglig arbeid kan bli erstattet med forvaltningsoppgaver (Røysum, 2014, s. 157). Ettersom sosialt arbeid bygger på prinsipper om personen i situasjonen og starte der bruker er, og tjenesten fordrer brukerinvolvering og oppfølging over tid, gjør dette at oppfølgingen foregår i dybden av behovene til bruker. Tjenesten fordrer at sosialarbeideren ser det individuelle og spesielle ved brukers liv. Opplysning, råd og veiledning kan ifølge informantene handle for eksempel om hjemmesituasjon, bolig, økonomi eller hygiene. I funnene betegnes dette som «andre ting» og illustrerer en kompleksitet i sosialfaglig arbeid. Tjenestens relativt vage formulering gjør at sosialarbeideren har, som utgangspunkt, høy grad av autonomi til å kunne skape et oppfølgingsløp som kommer brukeren til nytte og som ivaretar kompleksiteten.

Ettersom tjenesten er uavhengig av for eksempel økonomisk stønad eller andre ytelser i NAV, har tjenesten også en forebyggende funksjon. Sosionomer skal arbeide for å bedre menneskers livsvilkår og forebygge sosiale problemer (FO, 2019), og selv om noe får avslag på

en ytelse fra NAV, kan tjenesten allikevel bidra til å oppfylle dette mandatet. I noen tilfeller er det heller ikke nødvendigvis slik at bruker har et mål om arbeid eller kan arbeide. En av informantene forteller at en ikke må la arbeid først-tankegangen overskygge individuelle eller sosiale behov. NAV-tankegangen handler her om et fokus på å få bruker i jobb, som er både visjon og mål i NAV. Byråkratiske arbeidsforhold og krav om effektivisering (Lipsky, 2010; Ramsdal & Skorstad, 2004) kan komplisere dette arbeidet ved at det er lite tid og ressurser til å gjennomføre det sosialarbeideren ønsker og det bruker har behov for. Det oppstår et misforhold mellom det sosialarbeideren selv ønsker å gjøre og det som blir gjort (Røysum, 2014, s. 153). Røysum (2014, s. 144) betegner dette som å forenkles det komplekse. Basert på funnene forenkles det komplekse ved at tjenestens innhold gis uten at det fattes vedtak, dette på grunn av tid og arbeidsmengde som går til å fatte vedtak. Å unngå å overskygge individuelle eller sosiale behov fordrer at en *ikke* forenkler det komplekse. Det vil innebære å ta hensyn til alle fasettene i brukers liv. Når opplysning, råd og veiledning tilrettelegger for både myndiggjøring, brukerinvolvering og at arbeidet tilpasses det enkelte individ, så anser jeg det som et godt utgangspunkt for sosialfaglig arbeid. Ved at vedtaket ikke behøver å ha en tidsramme så er det mulighet for et langvarig endringsarbeid, men byråkratiske rammer og arbeidsvilkår som ressursmangel, tidspress og papirarbeid kan bli stående i veien for utøvelsen.

Det kommer også frem av datamaterialet at det er et varierende fokus på tjenesten, og at det ikke nødvendigvis er kultur på hele NAV-kontoret til å ha fokus på tjenesten. Dette gjør, som tidligere nevnt, at enkelte brukeres behov ikke blir fanget opp. Dette forstår jeg som uheldig, ettersom sosialtjenesten har et mandat til å forebygge og løse sosiale problemer. Jeg mener at et større fokus på helhetsperspektivet blant ansatte i NAV kan bidra til dette. Det fordrer imidlertid at flere har kjennskap til tjenesten, enn det som kommer frem fra informantene i datamaterialet. En av informantene forteller også at det er ulikheter i sosialtjenesten fordi de kommunale tjenestene gjerne legger praksis-føringer selv. Dette kan forstås som at kommunene har større frihet til å kunne ha fokus på sosialfaglig arbeid. Det har imidlertid vært en nedgang i antall sosialarbeidere i sosialtjenesten i NAV (Terum, 2019).

Det jeg finner interessant i datamaterialet er forholdet mellom det informantene forstår med tjenesten og det de utfører i praksis. Ut ifra det sosialkonstruksjonistiske perspektivet

vil forståelser bli en del av person (Solvang, 2020, s. 249), og som jeg forstår det, kan manifestere seg i praksis. Dersom sosialarbeidere i NAV lener seg på forståelsen om at de uansett gir tjenesten selv om bruker ikke får et vedtak, og brukerne uansett ikke leser vedtakene – hva kan skje? Det kan for det første tolkes som et uttrykk for en type mestring som et resultat av manglende samsvar mellom kapasitet, tid og mål (Lipsky, 2010, s. 143). For det andre kan det redusere brukeres rettssikkerhet i NAV. Og for det tredje, kan det bidra til å undergrave kompleksiteten i det sosialfaglige arbeidet i NAV ytterligere. Praksisen kan potensielt bidra til å opprettholde forenklingen, som igjen kan få betydning for sosionomers plass i NAV da den ikke blir synliggjort. Jeg mener at tjenesten kan skape et mulighetsrom for sosialt arbeid i NAV, men det synes også å være opp til den enkelte sosionom å gi tjenesten og omfavne mandatet og formålet med tjenesten.

6.5 Et til spenningsfelt?

Spenningsfeltet *hjelp og kontroll* handler som nevnt om at man er både hjelper og kontrollør i velferdsstaten (Levin, 2004), og som portvakt for velferdsytelser har sosialarbeideren makt til å avgjøre hvem som skal få opplysning, råd og veiledning og ikke (Kjørstad, 2019, s. 57). Fokus på myndiggjøring og brukermedvirkning kan bidra til å utjevne noe av maktujevnheten som ellers er i møtet mellom bruker og NAV. I det dynamiske spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll, kan opplysning, råd og veiledning nærmest bidra til en større draging mot hjelper fremfor kontrollør. Slik jeg har tolket datamaterialet i lys av teori, står sosialarbeiderne ofte i en posisjon mellom opplysning, råd og veiledning som sikrer bruker rettssikkerhet, medvirkning og hjelp til selvhjelp, og tids- og arbeidspress på grunn av byråkratiske rammer. Ofte må sosialarbeideren velge hvilket hensyn som skal tas og det kan oppstå en interessekonflikt, til tross for hva som egentlig anses riktig med tanke på yrkesetikk og lovverk. Spenningsfeltet er høyst aktuelt for å forstå de etiske dimensjonene sosialarbeiderne står i, men kontrollen fremstår nærmest mer som kontroll over egen arbeidssituasjon. Fordi informantene gir § 17-vedtak, men ikke like ofte som de trolig burde, er de stadig i bevegelse mellom ulike hensyn. Hjelp og kontroll treffer kanskje ikke helt dimensjonen jeg har tolket frem, og tolkningen fremstår nærmest som et nytt spenningsfelt – kanskje mellom bruker og byråkrati?

6.6 Oppsummering

Mine funn fra studien er sporbare til den tidligere forskningen jeg har funnet. Det er tydelig at det forekommer ulik forståelse og ulik praksis på opplysning, råd og veiledning. Som en kommunal tjeneste er det i hovedsak ansatte i sosialtjenesten som yter den, og at et fokus på tjenesten fører til at flere brukere mottar opplysning, råd og veiledning.

Byråkratiske arbeidsvilkår som ressursmangel, vage eller ingen mål og ufrivillige brukere (Lipsky, 2010), er å finne i mitt datamateriale. Innsatsen som informantene gjør med opplysning, råd og veiledning blir ikke registrert fordi det ikke måles antall vedtak på § 17. Informantene synes å være villige til at vedtakene skal telles for å kunne synliggjøre bruken av tjenesten, for å bli «flinkere» på å fatte vedtak. Det er imidlertid kun antall vedtak som vil være mulig å telle, da det sosialfaglige arbeidet ikke lar seg måle på samme måte. Ettersom sosialfaglig arbeid betegnes som «godt» har det et subjektivt aspekt. Det er derfor lettere å måle kvantitet fremfor kvalitet. Praksisen de har i dag går ut på å gi innholdet i tjenesten, men ikke vedtaket. Dette tolkes av meg som en type mestringsstrategi som en respons på arbeidsmengde og tidspress.

Brukerne, eller mottakerne av opplysning, råd og veiledning forstås som ufrivillige brukere (Lipsky, 2010, s. 54), fordi de gjerne oppsøker NAV i mangel på andre alternativer. Selv om mange brukere får tilbud om tjenesten fra informanten, oppsøker de som regel NAV-kontoret fordi de tenker at NAV kan hjelpe dem. I slike tilfeller blir bruker dermed avhengig av en tjeneste eller gode som NAV sitter med. Ved at informantene oftest informerer om tjenesten til bruker, kan de også rasjonere tjenesten ved å unngå å informere om den (Lipsky, 2010, s. 90-91). Dette kan de gjøre for å unngå mer papirarbeid eller saksbehandling, selv om de i mange tilfeller allikevel gir innholdet i tjenesten. Hvis en økning i antall vedtak gir flere ressurser til denne arbeidsoppgaven, vil sosialarbeidere allikevel ha like mange, eller flere oppfølgingssaker på § 17.

Praksisen eller mestringsstrategien med å gi innholdet i tjenesten, men ikke vedtaket går på bekostning av lovverk og yrkesetikk (Djupvik & Eikås, 2016, s. 76). Dette fordi bruker mister rettssikkerheten ved å ikke få vedtaket, og informantene følger således ikke lovverket slik

det skal. Praksisen strider således også mot det yrkesetiske ansvaret om at profesjonsutøvelsen skal være i tråd med juridiske og etiske rammer (FO, 2019, s. 3-5).

Informantene i studien har noe ulike stillingstitler, og det er særlig en informant som skiller seg fra de andre i sine arbeidsoppgaver. Hun er mer fristilt fra saksbehandling og bruker tjenesten mer i sin arbeidshverdag. Ellers er det i hovedsak kommunalt ansatte som håndterer henvendelser og vedtak om opplysning, råd og veiledning. Den enkelte sin oppfatning av arbeidsoppgaven har betydning for hvorvidt sosialt arbeid utøves (Solstad, 2017, s. 345), og dersom det er ulikt hvordan en forstår tjenesten vil det også føre til ulik bruk av den. Det er nemlig en oppfatning om at det gis opplysning, råd og veiledning også blant statlig ansatte, men at dette ikke hjemles på samme måte. Dersom en ikke opplever tilhørighet til sosialtjenesteloven basert på at en er statlig ansatt, kan det føre til at ikke alle som kan ha behov for tjenesten fanges opp.

Jeg har også diskutert empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning. Dette er prinsipper, eller handlingsredskaper, som er nært knyttet til opplysning, råd og veiledning. Derfor anser jeg også tjenestens innhold og potensiale som svært relevant for sosialt arbeid i NAV. Informantene ivaretar disse prinsippene i sin praksis av tjenesten, ved at de starter der bruker er, og involverer bruker i prosessen. Informantenes forståelse av brukerperspektivet er også sentralt for tjenestens innhold. Forståelsen og praksisen legger dermed til rette for brukermedvirkning og en myndiggjøringsprosess. Informantenes beskrivelser illustrerer endring, som er sentralt i sosialt arbeid (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 105; Levin, 2004). En utfordring for myndiggjøring og brukermedvirkning kan være hvis bruker ikke vet klart hva behovet er eller har et mål. Av sosialarbeideren krever det sosialfaglig skjønn og etisk ansvar til å finne frem til en løsning som passer for bruker.

Hvorvidt informantenes oppfatning av egen kompetanse er et uttrykk for forståelse av egen profesjonsidentitet, skal jeg ikke tilskrive informantene. Informantene i studien mener imidlertid at sosialfaglig kompetanse er nødvendig, og skiller seg fra andre yrkesgrupper i NAV. Særlig skjønnsutøvelse og perspektivendring er relevant kompetanse i møte med bruker. Opplysning, råd og veiledning krever ikke en spesifikk faglig kompetanse, men innholdet i tjenesten skal allikevel baseres på sosialfaglig tilnærming (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, avsn. 4.17.2.5). Min tolkning er at når NAV-kompetansen som blir

formulert i Solstad (2017) står nært opptil sosialt arbeid, kan «alle» ha en sosialfaglig tilnærming i opplysning, råd og veiledning. Konsekvensen i mine øyne blir at verdien til sosialarbeiderrollen kan bli redusert.

Et av mine funn handler om at informantene ofte prioriterer vedtak på økonomisk stønad fremfor § 17-vedtak på grunn av tid. Dette samsvarer med Andreassen (2011) om at NAV-reformen har gjort at sosialt oppfølgingsarbeid ble erstattet med inntektssikrende oppgaver. Kompleksiteten i sosialt arbeid kan allikevel i utgangspunktet ivaretas av tjenesten, på grunn av dens vage formuleringer, fordi sosialarbeiderens autonomi kan gi oppfølgingen som er nødvendig for bruker. På den andre siden kan byråkratiske arbeidsforhold som tid og ressurser skape et misforhold mellom det sosialarbeideren ønsker å gjøre og gjør. Basert på funnene forenkles det komplekse ved at tjenestens innhold gis uten at det fattes vedtak, dette på grunn av tid og arbeidsmengde som går til å fatte vedtak.

Ulik forståelse og praksis blant statlig og kommunalt ansatte kan gjøre at brukere som har behov for opplysning, råd og veiledning ikke blir fanget opp. Dette er uheldig, fordi sosialarbeidere har et mandat til å forebygge og løse sosiale problemer, og et større fokus på helhetsperspektivet iblant alle ansatte i NAV mener jeg kan bidra til å styrke dette mandatet.

Jeg har tolket frem et til spenningsfelt i sosialt arbeid som følge av datamaterialet og teori. Praksisen av opplysning, råd og veiledning kan forstås som en kontroll over egen arbeidssituasjon på grunn av byråkratiske arbeidsforhold, og står informantene stadig i konflikt mellom ulike hensyn. Dermed forstår jeg et spenningsfelt mellom bruker og byråkrati.

7. Avsluttende betraktninger

Jeg innledet studien med å stille meg undrende til opplysning, råd og veiledning, basert på mine egne erfaringer som tidligere økonomisk saksbehandler i NAV. Jeg opplevde at det var en utfordrende paragraf å forstå med tanke på når en skal fatte vedtak og ikke. Min tanke var at tjenesten kunne bidra til å fange opp personer som ikke mottar stønader fra NAV, men som kan ha behov for råd og veiledning allikevel. Jeg ville undersøke sosionomers erfaringer med tjenesten, som i hovedsak ikke handler om økonomi, samt hvordan de benytter tjenesten. For å få svar på problemstillingen intervjuet jeg seks sosionomer i NAV som jobber med sosiale tjenester. Jeg benyttet en semi-strukturert intervjuguide, og foretok en tematisk analyse av datamaterialet. Funnene har jeg diskutert i lys av teori om bakkebyråkrati, skjønn, sosialt arbeid, empowerment, myndiggjøring og brukermedvirkning.

Jeg har utforsket problemstillingen «*Hvordan forstår og praktiserer sosionomer i NAVs sosialtjeneste «opplysning, råd og veiledning» etter Sosialtjenesteloven § 17?»*».

Studiens funn har vist at det er ulike assosiasjoner til opplysning, råd og veiledning. Det som imidlertid er felles er at opplysning, råd og veiledning er en del av hverdagen til informantene og de gir innholdet hver dag, selv om de ikke alltid fatter et vedtak på tjenesten. Innholdet gis av enten økonomiske rådgivere eller gjeldsrådgivere, eller av informantene selv, og det avhenger av hva behovet til bruker er. Behovet til bruker som informantene ivaretar gjennom tjenesten er som regel bolig, budsjett, håndtere regninger, helse og familie. De vet at hensikten med vedtaket er å sikre rettssikkerheten til bruker og klagemuligheten, men det er ikke alltid at bruker får et vedtak. Oftest forekommer det når informantene ser at det er et langvarig behov for tjenesten. På grunn av at det ikke fattes like mange vedtak som det trolig burde av informantene, bidrar dette til at arbeidet de gjør ikke synliggjøres. Tjenestens «saker» er gjerne omfattende og tidkrevende og tar mye tid. Tid er dermed en hindring for at informantene gir vedtaket oftere, sammen med en manglende kultur for det på NAV-kontorene. Informantene har en forståelse av sosialfaglig tilnærming og kompetanse er sentral i forbindelse med tjenesten. Tjenesten fordrer et helhetsperspektiv, å se personen i situasjonen og brukerinvolvering, og de vurderer sin kompetanse som nødvendig og verdifull.

Diskusjonen i kapittel seks viser at byråkratiske rammer skaper utfordringer for bruk av tjenesten. Dette går i hovedsak på tidspress og arbeidsmengde. Dette gjør at det skapes en mestringsstrategi ved at informantene skaper en oppfatning av tjenesten som gjør det enklere for dem å håndtere i hverdagen. Dette setter imidlertid rettssikkerheten til bruker til side, noe som i utgangspunktet strider mot lovverket og yrkesetikken til sosialarbeiderne. Det usynliggjør også det omfattende arbeidet opplysning, råd og veiledning innebærer. Dette fordi det ofte er tidkrevende, langvarige og forpliktende brukeroppfølginger. Disse grunnene gjør også at sosialfaglig tilnærming er viktig og sentral for tjenesten fordi det ivaretar et helhetsperspektiv, hjelp til selvhjelp, empowerment og myndiggjøring, samt brukermedvirkning. Tjenesten skaper således et mulighetsrom for sosialt arbeid i NAV. Sosionomene benytter sin kunnskap og sitt profesjonelle skjønn i vurderingen av hvem som skal få tjenesten og hva innholdet skal være. Funnet om at informantene anser sin kompetanse som sentral for tjenesten er for meg en indikator for at sosialt arbeid er nyttig og viktig i NAV-kontorene. Selv om tjenesten legger et godt grunnlag for sosialfaglig arbeid i NAV, utfordres det også av byråkratiske rammer. På grunn av det har jeg våget meg å stille spørsmål ved om det kan forstås som et til spenningsfelt.

Selv om Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet ble skrevet på 1980-tallet har teorien allikevel hold i dagens NAV. Teorien har bidratt til å sette erfaringene, forståelsene og praksisene til informantene i studien i en kontekst og gjøre det forståelig. Studien kan bidra til at sosionomer, og andre yrkesgrupper for øvrig, reflekterer over den praksisen de har på NAV-kontorene, og det er noe som kan forbedres. Selv om det ikke alltid er en klar løsning, eller i dette tilfellet – svar på hvordan tjenesten skal gis, så er det nyttig å starte med refleksjon og bevissthet.

Dersom det er såpass lite forskning på feltet som jeg har funnet, er det et signal om at akkurat denne tjenesten er lite utforsket. Det hadde vært interessant å undersøke statlig ansatte sitt «eierskap» til sosialtjenesteloven på grunn av oppdelingen mellom stat og kommune. Videre kan det være interessant og nyttig å gjøre en kvantitativ undersøkelse om § 17-vedtak for å få konkrete tall på bruken av tjenesten. I slik forskning kunne en samarbeidet med Statsforvalteren for innblikk i deres tilsynsvirksomhet. Ikke minst ville det

vært nyttig å gå enda dypere inn i brukeropfølgingene for å analysere hva som blir gjort, og i hvilken grad og på hvilken måte sosialt arbeid blir benyttet i opplysning, råd og veiledning.

Referanseliste

- Andersen, T., Syversen, T. L., & Lauritzen, T. (2019). *Økonomisk sosialhjelp er mer enn stønadsutbetaling : Følgeevaluering av Prosjekt forsvarlige tjenester Hedmarken (PROFH)*. Høgskolen i Innlandet. https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/2644637/Skriftserien34_19_online.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Andreassen, T. A. (2011). «Kommunale» oppgaver og brukere – en lukkende representasjon av sosialt arbeid i NAV-kontor. *Fontene Forskning*, 2(11), s. 53-65.
- Arbeids- og velferdsetaten (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV*. (R35-00) [Rundskriv]. Lovdata. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014). *Veileder til sosialtjenesteloven § 17 : Hvordan fatte vedtak på tjenesten opplysning, råd og veiledning?*. [Veileder]. https://www.nav.no/_attachment/download/cb7cf144-4462-4df6-82cb-2fbff6919597:e4219ab8b5b4501e99d7a0c49811820319ccfc67/veileder-sosialtjenesteloven-17-om-opplysning-rad-og-veiledning.pdf
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. (NAV-notat nr. 1-2019). Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser/gjennomgang-av-sosiale-tjenester-for-langtidsmottakere-av-okonomisk-sosialhjelp>
- Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid : floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?* Gyldendal Akademisk.
- Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok* (s. 65-79). Universitetsforlaget.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. og Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid?. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok* (s. 19-35). Universitetsforlaget.

- Braun, V. og Clarke V. (2006) Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://www.tandfonline.com.ezproxy.oslomet.no/doi/pdf/10.1191/1478088706qp063oa?needAccess=true>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora [NESH] (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora* (5. utgave). De nasjonale forskningsetiske komiteene. <https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/nesh-retningslinjer-2021.pdf>
- Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2016). *Organisert velferd : organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar* (3. utgave). Samlaget.
- Eide, S. B. & Oltedal, S. (2015). Verdiers betydning for vår forståelse og vår handling. I T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok* (s. 80-96). Universitetsforlaget.
- Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg og L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok* (s. 97-111). Universitetsforlaget.
- Fellesorganisasjonen (2019). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. FO. Hentet fra: <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Forvaltningsloven (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Frøyland, K., Maximova-Mentxoni, T., & Fossetøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV. Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 15 prosjektområder* (AFI-rapport 2016:01). Arbeidsforskningsinstituttet. <https://oda.oslomet.no/oda->

[xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6284/r2016_01%20Sluttrapport%20Utsatt%20Ungdom%20AFI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://hdl.handle.net/20.500.12199/6284/r2016_01%20Sluttrapport%20Utsatt%20Ungdom%20AFI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Gadamer, H. G. (2012). *Sannhet og metode : grunntrekk i filosofisk hermeneutikk*. (L. H. Hansen, Overs.) Pax Forlag. (Opprinnelig utgitt 1990).
- Gilje, N. (2017). Hermeneutikk – teori og metode. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.) *Kvalitativ analyse : syv traditioner*. (s. 127-152). Hans Reitzels Forlag.
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV : Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.
- Heum, I. (2014). *Skjønn : Perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Gyldendal Akademisk.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017). Kvalitative analysetraditioner i samfunnsvidenskabelig forskning. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.) *Kvalitativ analyse : syv traditioner*. (s. 9-26). Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, A. G. (2009). Brukermedvirkning i sosialtjenesten : en studie av sosialarbeidernes perspektiv. [Doktorgradavhandling, NTNU]. https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/267677/287268_FULLTEXT01.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Jensen, D., Kjørstad, M., Seim, S., & Tufte, P. A. (2020). Introduksjon. I D. Jensen, M. Kjørstad, S. Seim, & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial og helsefag* (s. 11-23). Gyldendal.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave). Abstrakt forlag.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utgave). Gyldendal Akademisk.

- Kjørstad, M. (2019). Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. Utfordringer og dilemmaer. I H. Aamodt, E. Dahl, E. Gubrium, M. Haldar & Å. Hermansen (Red.), *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling – Et svar på velferdsstatens utfordringer?* (s. 56-77). Fagbokforlaget.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget
- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok* (s. 36-46). Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded edition). Russel Sage Foundation.
- Magnusson, E., & Marecek, J. (2015). *Doing interview-based qualitative research : a learner's guide*. Cambridge University Press.
- Molander, A. & Terum, L. I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- NAV-loven (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Ot. Prp. Nr. 103 (2008-2009). *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e5bf8bc252d94c52b5df6211a95c2369/no/pdfs/otp200820090103000dddpdfs.pdf>
- Ramsdal, H. & Skorstad, E. (2004). *Privatisering fra innsiden : om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Fagbokforlaget.
- Richmond, M. (1922). *What is social case work? : an introductory description*. Russell Sage Foundation.
- Røhnebæk, M., Lund, P. O. & Lauritzen, T. (2015). *Sosialhjelp i Hamarregionen* (ØR-rapport 11/2015). Østlandsforskning. https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/112015_sosialhjelp-i-hamarregionen.pdf

- Røhnebæk, M., Bilbo, T., & Lund, P. O. (2017). *Sosialhjelp i Hamarregionen – Sluttrapport fase 2*. (ØF-rapport 01/2017). Østlandsforskning. https://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2017/09/201701_Sosialhjelp_i_Hamarregionen.pdf
- Røysum, A. (2010). NAV-reformen : sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning*, (1)10. 41-52. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.26510.0.3.b947e55512>
- Røysum, A. (2013). The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking?. *European Journal of Social Work*, 16(5), 708-723. <https://doi.org/10.1080/13691457.2012.722982>
- Røysum, A. (2014). Ubehaget ved å forenkle det komplekse. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & Ylvisaker, S. (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid*. (s. 141-159). Gyldendal Akademisk.
- Solstad, A. (2017). Sosialt arbeid i en velferdspolitisk kontekst. I R. Hansen & M-B. Solheim (Red.), *Sosialt arbeid : En situert praksis*. (s. 341-355). Gyldendal.
- Solvang, P. K. (2020). Sosialkonstruksjonisme. I D. Jenssen, M. Kjørstad, S. Seim, & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial og helsefag* (s. 248-271). Gyldendal.
- Sosialtjenesteloven (2010). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Statsforvalteren (2022, 28. januar). *Om oss*. Statsforvalteren.no. Hentet 24.02.2022 fra <https://www.statsforvalteren.no/nb/portal/Om-oss/>
- St. meld. Nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Terum, L. I. & Sadeghi, T. (2019). *Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene : Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018*. (OsloMet skriftserie 2019, nr. 6). OsloMet. Hentet fra: <https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/641/158>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder*. (5. utgave). Fagbokforlaget.

Thomassen, M. (2020). Fenomenologiens mange ansikter. I D. Jenssen, M. Kjørstad, S. Seim, & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial og helsefag*. (s. 103-137). Gyldendal.

Ulvik, O. S. (2014). Å utforske barns deltakelse i hverdagsliv : metodologiske betraktninger. I L. M. Gulbrandsen (Red.), *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis*. (56-74). Universitetsforlaget.

Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår : sosialt arbeid i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>

Vedlegg 1

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

133624

Prosjekttittel

"Opplysning, råd og veiledning" i NAV

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet – storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosialfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Anita Røysum, anitro@oslomet.no, tlf: 98438800

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Trine Andreassen Smidt, s351404@oslomet.no, tlf: 98046022

Prosjektperiode

07.12.2021 - 25.07.2022

Vurdering (1)

09.12.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så lenge den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 09.12.2021. Behandlingen kan starte.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 25.07.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

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

PERSONVERNPRINSIPPER

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

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker tilbehandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigedeformål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige forformålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

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.

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

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 eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

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://www.nsd.no/personverntjenester/fylle-ut-meldeskjema->

for personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet i tråd med den behandlingen som er dokumentert.

Kontaktperson hos NSD: Olav Rosness, rådgiver.

Lykke til med prosjektet!

Vedlegg 2

Forespørsel om deltakelse i masterprosjekt om tjenesten «opplysning, råd og veiledning» i NAV.

Mitt navn er Trine Andreassen Smidt og jeg studerer master i sosialfag – studieretning sosialt arbeid, ved OsloMet. Jeg er nå i gang med å skrive masteroppgave som handler om tjenesten opplysning, råd og veiledning etter Lov om sosiale tjenester i NAV § 17. Jeg er interessert i å høre om dine erfaringer og tanker om tjenesten, hvordan tjenesten er organisert på ditt NAV-kontor. Hensikten med prosjektet er å utforske hvilke forståelsesrammer sosionomer i NAV har av denne tjenesten.

For å finne ut av dette ønsker jeg å intervju sosionomer som jobber med kommunale tjenester i NAV. Samtalene vil være individuelle og ha en semistrukturert form hvor jeg stiller spørsmål om bakgrunn, erfaringer, meninger og opplevelser knyttet til studiens tematikk. Samtalen vil vare i rundt 1-1,5 time. Jeg vil benytte lydopptaker. Disse opplysningene vil bli anonymisert under hele prosessen, og behandlet konfidensielt for å unngå at andre får tilgang til dem.

Deltakelsen er frivillig, og du kan når som helst trekke deg fra prosjektet. Dersom du gjør det, vil opptak og datamaterialet bli slettet umiddelbart og ikke brukt i prosjektet. Når prosjektet er ferdig, blir alle opplysninger og opptak slettet. I masteroppgaven blir du anonymisert slik at du ikke kan gjenkjennes i oppgaven.

Dersom du vil delta i intervjuet eller har spørsmål, ta kontakt med meg på telefonnummer 98046022, eller på e-post trineasmidt@hotmail.com. Min veileder og studiens prosjektleder er Anita Røysum, OsloMet. Prosjektet er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjenesten (NSD). Samtykkeerklæring ligger vedlagt på neste side og kan medbringes til et eventuelt intervju.

Med vennlig hilsen

Trine Andreassen Smidt

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjonen om prosjektet «Opplysning, råd og veiledning i NAV», og har fått muligheten til å stille spørsmål. Jeg samtykker herved til å delta i intervju til prosjektet, og at mine opplysninger kan behandles frem til prosjektet er avsluttet.

.....

(signatur og dato)

Vedlegg 3

Intervjuguide

Innledning – informasjon

- Takke for deltakelsen
- Hvem jeg er, og hva jeg vil undersøke
- Gå gjennom samtykke + intervjuet kan avsluttes når som helst
- Anonymisering, informasjon om lagring av lydfil og datamaterialet, og når materialet slettes (27.07.22)
- Hvor lenge vil intervjuet vare, på hvilket tidspunkt starter og stopper lydopptakeren
- Har du spørsmål før vi starter?

Bakgrunn

Hensikten er å få relevant bakgrunnsinformasjon om personen og vedkommende sine egne formuleringer på utdannings- og erfaringsbakgrunnen.

- du er jo utdannet sosionom, har du noe annen utdanning i tillegg?
 - Hvor lenge har du jobbet som sosionom?
 - Hva har du jobbet med før?
- Hvilken stilling har du nå? Og hvilke arbeidsoppgaver medfører det?
 - Hva synes du er best med jobben din?
 - Hva synes du er mest utfordrende?
- Hvordan kan en arbeidsdag se ut for deg?

Tjenesten «opplysning, råd og veiledning»

Hensikten er å få innsikt i erfaringer, meninger, opplevelser og refleksjoner om tjenesten.

- Når jeg sier «opplysning, råd og veiledning», hva assosierer du det med?

- Hvordan er tjenesten organisert her du jobber?
 - Fortell gjerne om prosessen fra søknad til vedtak til gjennomføring.
 - Hvem gjør hva?
 - Hvordan nå ut/reklamere for tjenesten?
- Hva synes du om denne organiseringen?
 - Hva er positivt, ulemper og forbedringer?
- Har organiseringen alltid vært slik?
 - Hvis nei, hva har endret seg?
 - Når endret det seg?
 - Hva syns du om endringen?
- Har Statsforvalteren bidratt med opplæring?
- Hva synes du er utfordrende med denne tjenesten?
- Hvilke erfaringer har du med tjenesten?
 - Kan du komme med eksempler?
 - Hva lå i dine vurderinger?
 - Hvordan kan man få frem brukers behov best mulig?
- Når tenker du at tjenesten er relevant og bør gis?
- Er det noen ganger at tjenesten ikke bør gis?
- Kjenner du til andre Nav-kontor som gjør det likt eller annerledes?
 - Hvorfor tror du det er slik? Hva tror du årsaken er til at kontorene gjør det annerledes?
- Opplever du å ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne gi tjenesten?
 - Hva slags kompetanse bør man ha?
 - Hvordan kan man sikre nok kompetanse?

I rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV står det at «innholdet i råd og veiledningen må vurderes ut fra sosialfaglige normer». – Har du noen tanker om hva det innebærer?

- Hvordan tenker du at tjenesten kan forbindes til sosialt arbeid?

Avslutning

- Er det noe du vil legge til som du ikke har fått sagt?

- Var det noe du forventet at jeg skulle spørre om, som jeg ikke har spurt om?

... lydopptak avsluttes.

- Hvordan opplevdes dette? Er det noe du vil snakke om nå som intervjuet er ferdig?

- Kontaktinformasjon til meg, ta kontakt ved behov.

- Takke for intervjuet

Vedlegg 4

Intervjuguide – revidert etter tredje intervju

Innledning – informasjon

- Takke for deltakelsen
- Hvem jeg er, og hva jeg vil undersøke
- Gå gjennom samtykke + intervjuet kan avsluttes når som helst
- Anonymisering, informasjon om lagring av lydfil og datamaterialet, og når materialet slettes (27.07.22)
- Hvor lenge vil intervjuet vare, på hvilket tidspunkt starter og stopper lydopptakeren
- Har du spørsmål før vi starter?

Bakgrunn

Hensikten er å få relevant bakgrunnsinformasjon om personen og vedkommende sine egne formuleringer på utdannings- og erfaringsbakgrunnen.

- du er jo utdannet sosionom, har du noe annen utdanning i tillegg?
- Hvor lenge har du jobbet som sosionom?
- Hva har du jobbet med før?
- Hvilken stilling har du nå? Og hvilke arbeidsoppgaver medfører det?
- Hva synes du er best med jobben din?
- Hva synes du er mest utfordrende?
- Hvordan kan en arbeidsdag se ut for deg?

Tjenesten «opplysning, råd og veiledning»

Hensikten er å få innsikt i erfaringer, meninger, opplevelser og refleksjoner om tjenesten.

- Når jeg sier «opplysning, råd og veiledning», hva assosierer du det med?

- Hvordan er tjenesten organisert her du jobber?
 - Fortell gjerne om prosessen fra søknad til vedtak til gjennomføring.
 - Hvem gjør hva?
 - Kan noe forbedres?
- Er tjenesten tilstrekkelig tilgjengelig?
 - Hvordan øke tilgjengeligheten?
- Hvilke erfaringer har du med tjenesten?
 - Kan du komme med eksempler?
 - Hva lå i dine vurderinger?
- Er det noen ganger at tjenesten ikke bør gis?
- Er det noe du synes er utfordrende med denne tjenesten?
- Hva tror du står i veien for at tjenesten ikke tilbys mer?
- Rundskrivet sier at det ikke kreves en spesifikk kompetanse, hva er ditt syn på det?
- Har Statsforvalteren bidratt med opplæring?

I rundskrivet til lov om sosiale tjenester i NAV står det at «innholdet i råd og veiledningen må vurderes ut fra sosialfaglige normer». – Har du noen tanker om hva det innebærer?

Avslutning

- Er det noe du vil legge til som du ikke har fått sagt?
 - Var det noe du forventet at jeg skulle spørre om, som jeg ikke har spurt om?
- ... lydopptak avsluttes.
- Hvordan opplevdes dette? Er det noe du vil snakke om nå som intervjuet er ferdig?
 - Kontaktinformasjon til meg, ta kontakt ved behov.
 - Takke for intervjuet