

Rendyrking av funksjoner i NAV – renere eller mer kaotisk sosialt arbeid?

Kandidatnummer: 511

Bacheloroppgave i sosialt arbeid, våren 2017

Emnekode: SOS3900

Høgskolen i Oslo og Akershus

Fakultet for samfunnsvitenskap

Bachelor i sosialt arbeid

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1: Innledning	4
1.1. Bakgrunn for valg av tema	4
1.2. Førforståelse	4
1.3. Problemstilling og avgrensning	5
1.4. Begrepsavklaring	5
1.5. Metode og kildekritikk	6
1.6. Oppgavens videre oppbygning	9
Kapittel 2: Kort om NAV-reformen og NAV Alna	9
2.1. NAV-reformen	9
2.2. NAV Alna – Fylkesmannens tilsynsrapport	10
Kapittel 3: Sosialt arbeid	11
3.1. Helhetsperspektivet i sosialt arbeid	11
3.1.1. <i>Spenningsfeltet individ – samfunn</i>	11
3.1.2. <i>«Minimum helhetssyn»</i>	12
3.1.3. <i>Helhetlig oppfølging i NAV?</i>	12
3.1.4. <i>Helhetsperspektivet i sosialt arbeid utfordres</i>	13
3.2. Relasjoner	14
3.2.1. <i>Å stille krav</i>	14
3.2.2. <i>Deltaker og tilskuer</i>	15
3.3. Kontroll, makt – og hjelp	16
3.3.1. <i>Spenningsfeltet hjelp – kontroll</i>	16
3.3.2. <i>Kontroll og hjelp i NAV</i>	16
3.3.3. <i>Makt</i>	17
3.4. Skjønn	18
Kapittel 4: Spesialiserte enheter for saksbehandling	19
4.1. Betingelser og beskrankninger for effektivisering	19
4.1.1. <i>Interne køer og dobbeltarbeid</i>	20
4.1.2. <i>En infrastruktur som vanskeliggjorde saksdeling</i>	20
4.1.3. <i>Skjerming</i>	21
Kapittel 5: Drøfting	21
5.1. Helhetsperspektivet og utøvelse av skjønn	21
5.2. Relasjonsarbeid i en maktfylt kontekst	24

5.3. Forvaltningsenheter og vedtaksavdeling	26
5.3.1. <i>Interne køer og dobbeltarbeid?</i>	27
5.3.2. <i>Skjerming?</i>	28
5.3.3. <i>Teknologisk infrastruktur?</i>	28
Kapittel 6: Avslutning	29
Litteraturliste	32

Kapittel 1: Innledning

Det overordnede temaet for denne oppgaven er sosialt arbeid i NAV. Sosialtjenesten i NAV utgjør en av de største arbeidsplassene for sosialarbeidere i Norge (Røysum 2012, 7). For å utøve sosialt arbeid i NAV, er det viktig med gode rammebetingelser. I denne oppgaven ønsker jeg derfor å se på hvordan organiseringen av NAV kan påvirke sosialarbeideres utøvelse av det sosiale arbeidet.

1.1. Bakgrunn for valg av tema

Da jeg i tredje studieår var i praksis på et NAV-kontor i Oslo, snakket veilederen min om det hun kalte «Alna-modellen» – en ny organisering av NAV Alna. Den innebar flere punkter, men jeg nevner kun de jeg fikk høre av henne og som jeg er mest opptatt av. For det første innebar omorganiseringen en overgang fra todelt ledelse til enhetlig ledelse. I Oslo og Bergen har alle NAV-kontorene hatt to-ledermodell, noe som innebærer at det er en statlig og en kommunal leder. I resten av landet brukes en-ledermodell, og Oslo og Bergen utgjør dermed unntakene (Fossestøl, Breit og Borg 2016, 1). I denne oppgaven vil jeg fokusere på NAV-kontorer i Oslo. For det andre skulle saksbehandling skilles fra oppfølging, noe som innebar opprettelse av en egen vedtaksavdeling. Man ønsket med andre ord å rendyrke de to funksjonene¹. Flere på kontoret uttrykte bekymring for en slik omorganisering, og jeg er også bekymret for denne utviklingen, særlig dette med å skille saksbehandling fra oppfølging. Derfor velger jeg videre å fokusere på denne delen av omorganiseringen.

1.2. Førforståelse

Når man skal gjennomføre en undersøkelse, har man som oftest gjort seg opp meninger i forkant. Det at man har en slik førforståelse av det man skal undersøke, er naturlig. Det er imidlertid viktig at man er seg sin førforståelse bevisst (Dalland 2012, 117). Min førforståelse er at NAV-kontorenes organisering er av betydning, og at slike rammebetingelser kan påvirke sosialarbeideres utøvelse av det sosiale arbeidet. Jeg stiller meg kritisk til å skille saksbehandling fra oppfølging, fordi jeg er usikker på om man får utøvd godt sosialt arbeid med en slik organisering. For det første tror jeg det kan føre til dobbeltarbeid, fordi en ny person må sette seg inn i saken. Dessuten er jeg redd for at noe informasjon skal bli borte på

1

<http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/131900706/bydel%20alna%20%28BAL%29/Internett%20%28BAL%29/Dokumenter%20Bydel%20Alna/Politiske%20saker%20-%20protokoller/Sluttrapport%20NAV%20Alna.pdf>

veien. Jeg er bekymret for om helhetsperspektivet i sosialt arbeid vil bli ivaretatt – hvordan skal de i vedtaksavdelingen, som ikke har møtt brukeren, klare å se personen i situasjonen? Det at jeg har en slik førforståelse, henger sammen med måten jeg fikk presentert det på. Når andre på kontoret uttrykker at de er skeptiske, er det lett at jeg ser de samme utfordringene som dem. I og med at NAV Alna har valgt å skille saksbehandling fra oppfølging, regner jeg med at det er noen fordeler med en slik omorganisering. Ut ifra formuleringen om å «rendyrke de to funksjonene», antar jeg at effektivisering kan være en av grunnene.

1.3. Problemstilling og avgrensning

Da jeg startet å jobbe med denne oppgaven, ønsket jeg å undersøke hvordan den nye organiseringen av NAV Alna kunne påvirke det sosiale arbeidet. Dette ville blitt en for omfattende problemstilling, og derfor har jeg valgt å snevre den inn til den delen av omorganiseringen jeg er mest opptatt av. Med bakgrunn i dette har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

Hvordan kan sosialt arbeid i NAV påvirkes av det å skille saksbehandling fra oppfølging?

Selv om NAV Alna var utgangspunktet for at jeg ønsket å skrive om dette, har jeg i den endelige problemstillingen valgt å løfte denne omorganiseringen opp på et mer generelt nivå. Likevel vil jeg i kapittel 2 presentere et funn fra fylkesmannens tilsynsrapport om NAV Alna, for å supplere med konkret informasjon i oppgaven.

«Sosialt arbeid» omfatter flere aspekter, og innenfor denne oppgavens rammer kan jeg ikke se på hvordan alle disse påvirkes av det å skille saksbehandling fra oppfølging. Jeg har valgt å se problemstillingen i lys av teori om helhetsperspektivet i sosialt arbeid, relasjoner, kjønn og kontroll, makt og hjelp. Som nevnt i førforståelsen min, antar jeg at effektivitet er en av grunnene til å skille saksbehandling fra oppfølging. Derfor vil jeg også se problemstillingen min ut ifra teori om spesialiserte enheter for saksbehandling, og om disse gir effektivitetsgevinster og hvordan de vil påvirke det sosiale arbeidet i NAV.

1.4. Begrepsavklaring

Sosialarbeider og bruker: Med sosialarbeider mener jeg sosionomer, velferdsvitere og barnevernspedagoger. Selv om litteraturen jeg presenterer bruker ord som «hjelper» og «den profesjonelle», kommer jeg til å skrive «sosialarbeider». Videre har jeg valgt å benytte meg

av ordet «bruker», fordi begrepet er ment å erstatte det mer passive begrepet «klient». Dette innebærer at jeg benytter ordet «bruker», selv om litteraturen benytter ordet «klient». For å skille mellom sosialarbeider og bruker i den løpende teksten, velger jeg å omtale sosialarbeideren som hun og brukeren som han.

Saksbehandling: Saksbehandling utgjør en sentral del av det sosiale arbeidet i praksis (Askeland og Molven 2006, 17). I denne oppgaven vil jeg bruke ordet saksbehandling om det å fatte vedtak. Som nevnt, har NAV Alna opprettet en egen *vedtaksavdeling*, og jeg vil kort definere denne avdelingens ansvarsoppgaver. «Vedtaksavdelingen skal i utgangspunktet kun fatte vedtak. To ansatte i vedtaksavdelingen har timeavtaler, og avdelingen har en vaktplan for å besvare henvendelser på telefon når det gjelder sosiale tjenester» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 4).

Oppfølging: I denne oppgaven vil jeg gjøre et klart skille mellom oppfølging og saksbehandling. Med oppfølging mener jeg det sosiale arbeidet, med unntak av saksbehandling, som jeg ovenfor definerte som det å fatte vedtak. Jeg er klar over at dette utgjør en noe forenklet fremstilling, men jeg mener det er hensiktsmessig i arbeidet med min problemstilling.

1.5. Metode og kildekritikk

Dalland beskriver metode som et redskap i møte med det man ønsker å undersøke (2012, 112). I denne oppgaven har jeg valgt litteraturstudie som metode. Før jeg søkte etter aktuell litteratur i Oria, måtte jeg identifisere nøkkelord i problemstillingen og andre ord som ville være sentrale for oppgaven. «Vedtaksavdeling» er et sentralt ord, men det ga ingen treff i Oria. Det at jeg ikke fant noe litteratur om «vedtaksavdeling», er også et funn. Noen av søkeordene jeg brukte i Oria var «sosialt arbeid», «sosialt arbeid» OG «NAV», «saksbehandling» ELLER «vedtak» OG «NAV» og «oppfølging*» OG «sosialt arbeid» OG «NAV». Sosialt arbeid rommer som nevnt flere aspekter, og jeg måtte derfor velge ut noen av disse som jeg ønsket å se min problemstilling i lys av. For å finne relevant litteratur om disse aspektene, brukte jeg søkeordene «makt», «relasjon*» OG «sosialt arbeid» ELLER «sosialarbeid*» OG «NAV» og «skjønn» OG «sosialt arbeid». Det var veilederen jeg hadde i praksis tredje studieår som tipset meg om fylkesmannens rapport fra NAV Alna.

En del av litteraturen som gjennomgås i denne oppgaven, er hentet fra tidligere års pensum, og man kan innvende at jeg kunne prøvd å finne enda mer av annen litteratur. Samtidig er «sosialt arbeid» en del av min problemstilling, og det er derfor ikke til å komme bort ifra at de mest sentrale funnene jeg fikk, har vært på pensum tidligere. Dessuten vurderer jeg tidligere pensum for å være av høy faglig standard. En del av funnene er vitenskapelige artikler og forskningsrapporter, og Dalland og Trygstad plasserer disse på toppen av kildehierarkiet (2012, 71). Slike kilder er basert på primærdata som forfatterne selv har samlet inn, og litteraturen kan dermed betraktes som primærlitteratur. Lærebøker og andre fagbøker jeg har brukt, er som oftest sekundærlitteratur. Det innebærer at den opprinnelige teksten er bearbeidet, og at den dermed kan være fortolket og endret (Dalland og Trygstad 2012, 73). Samtidig kan teksten fremstilles på en måte som gjør det lettere for leseren å forstå innholdet.

Anita Røysum er forfatter av flere av kildene jeg har brukt i denne oppgaven. Jeg har lest store deler av hennes avhandling *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie av sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*, og de tre artiklene som hører til avhandlingen. Den ene artikkelen, «Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV?», var særlig relevant for min oppgave. Avhandlingens og artiklenes data er basert på feltarbeid ved ett NAV-kontor, og man kan innvende at det er noe snevert. Feltarbeid er imidlertid ikke den eneste metodiske tilnærmingen hun benyttet seg av – hun intervjuet i tillegg 12 personer ved NAV-kontoret og gjennomførte en tidsskriftstudie. Dessuten gjorde hun to feltarbeid ved det samme NAV-kontoret, slik at hun kunne gå mer i dybden (Røysum 2012b, 77-78). Røysum er selv sosionom og har dermed forsket på eget fagfelt. Hun har imidlertid ikke jobbet i sosialtjenesten (Røysum 2012b, 101) og kan dermed sies å ha både nærhet, men også noe avstand til det hun har forsket på.

Jeg har valgt å ta med en undersøkelse om utøvelse av skjønn, som Lars Inge Terum gjennomførte på de kommunale sosialkontorene i 1995. For det første er det en ganske gammel undersøkelse, og for det andre finnes det ikke lengre sosialkontor. Likevel kan undersøkelsen sies å være relevant, fordi vi fortsatt har en kommunal sosialtjeneste, selv om den er slått sammen til et helhetlig NAV-kontor som også rommer tidligere Aetat og trygdeetaten.

Et essay skrevet av den norske filosofen Hans Skjervheim, har jeg også valgt å ta med i oppgaven. Denne primærlitteraturen er «tyngre» enn det man ofte finner i lærebøker hvor

stoffet er mer behandlet. Jeg har valgt å ta med det jeg anser som hovedtrekkene i hans essay og som i tillegg ville være relevant for min problemstilling. I tillegg supplerer jeg med Levin og Ellingsen sine tolkninger av samme essay, for å knytte innholdet mer til sosialt arbeid og for å få en bedre forståelse.

Skjervheims essay er fra 1957, og er den eldste litteraturen i oppgaven. Likevel anser jeg Skjervheims tanker som relevante den dag i dag, noe som også underbygges av at Levin og Ellingsen tolker essayet i *Sosialt arbeid. En grunnbok*, som ble utgitt så nylig som i 2015. Jeg har også valgt å bruke Max Webers definisjon av makt fra 1960, da denne trekkes frem i nesten alle bøkene jeg har lest om makt, og ofte blir beskrevet som en klassisk definisjon.

Som nevnt i min førforståelse, antar jeg at effektivisering er en av grunnene til at saksbehandling skilles fra oppfølging. NAV Alna opprettet en egen vedtaksavdeling, men som nevnt, ga litteratursøk på «vedtaksavdeling» ingen treff. Jeg fant lite konkret litteratur om det jeg ønsket å skrive om, og det er noe som har vært utfordrende i arbeidet med denne oppgaven. Jeg fant imidlertid artikkelen «Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling», som er skrevet av sosiolog Tone Alm Andreassen. De spesialiserte enhetene kalles «forvaltningsenheter» og er sentraliserte enheter for trygdesaksbehandling. Slik jeg forstår det, er de en del av NAV stat, mens min oppgave handler om vedtaksavdelinger i NAV sosialtjenesten, som er kommunal. Jeg må derfor være forsiktig med å overføre funn fra denne artikkelen til min oppgave.

Siden jeg fant lite konkret litteratur, bestemte jeg meg likevel for å gjøre en litteraturgjennomgang av artikkelen i min oppgave, og underveis har jeg forsøkt å være meg bevisst de nevnte forskjellene. Jeg har kun tatt med tre av Andreassens elleve funn, fordi det var disse jeg vurderte som mest relevante for min problemstilling. Andreassen hevder at betingelsene og beskrankningene ved omorganiseringen av saksbehandling i NAV kan ha overføringsverdi til andre organisasjoner (2012, 32). Jeg tenker det samme som henne, og i kapittel 5 drøfter jeg funnene fra artikkelen opp mot min problemstilling. Selv om det er forskjeller mellom det å opprette forvaltningsenheter og det å opprette en egen vedtaksavdeling, er likheten mellom de to at de begge er egne enheter for saksbehandling.

1.6. Oppgavens videre oppbygning

I neste kapittel presenteres NAV-reformen og fylkesmannens tilsynsrapport fra NAV Alna i korte trekk. I kapittel 3 redegjøres det for følgende teoretiske aspekter i sosialt arbeid: helhetsperspektivet, relasjoner, kontroll, makt og hjelp og skjønn. Kapittel 4 handler om spesialiserte enheter for saksbehandling og rommer en litteraturgjennomgang av den tidligere nevnte artikkelen «Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling». Deretter kommer kapittel 5, hvor jeg vil drøfte min problemstilling i lys av teorien fra de to foregående kapitlene. Til slutt oppsummeres og avsluttes oppgaven i kapittel 6. I begynnelsen av hvert kapittel kommer jeg med en nærmere forklaring på hvordan det enkelte kapittelet er bygd opp.

Kapittel 2: Kort om NAV-reformen og NAV Alna

I dette kapittelet vil jeg kort presentere bakgrunnen og hovedmålene for NAV-reformen. Videre vil jeg trekke inn reformbølgene NPM og post-NPM, for å få et lite innblikk i hva NAV-reformen kan være inspirert av. Til slutt vil jeg kort presentere fylkesmannens tilsynsrapport fra NAV Alna, for å supplere oppgaven med konkrete funn om vedtaksavdelingen.

2.1. NAV-reformen

NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen) ble etablert i år 2006 og innebar en sammenslåing av statlige Aetat og trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. Disse skulle samles i NAV-kontorer og utgjøre en førstelinjetjeneste i hver kommune i landet. Sosialtjenesten i NAV er fortsatt kommunal, mens resten av NAV er statlig, noe som innebærer et samarbeid mellom stat og kommune. Bakgrunnen for NAV-reformen var at mange mennesker stod utenfor arbeidslivet. En annen utfordring var at en del brukere ble kasteballer mellom de tre ulike forvaltningsenhetene. Det å slå sammen enhetene ble sett på som en løsning på dette problemet. Reformen hadde tre hovedmål, og det ene var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. De to andre var å forenkle og tilpasse tjenestene til brukernes behov, og å få en mer helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

NAV-reformen er en av de største velferdsreformene i Norge (Nyseter 2015, 123). Siden 1980-tallet er det gjennomført flere offentlige reformer som er inspirert av «New Public Management», som forkortes til NPM (Stamsø 2009, 67). Av selve navnet kommer det frem

at det omhandler nye måter å styre offentlig sektor på. Det nye innebærer at man henter inspirasjon fra privat sektor, og nøkkelordene i NPM er blant annet effektivitet, mål- og resultatstyring og nye ledelsesformer (Stamsø 2009, 70).

Et av målene med NAV-reformen var, som nevnt, en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det kan dermed sies å være en link mellom NAV-reformen og det fokuset på effektivitet som ligger i NPM. Heidi Michelsen har skrevet en masteroppgave hun har kalt *NAV – mål, visjoner og resultater, en studie av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen sett i lys av NPM*. Selv om ikke alle elementene av NPM inngår i NAV-reformen, konkluderer Michelsen med at NAV-reformen er inspirert av NPM (2008, 61-66).

Samtidig betegnes NAV-reformen som en post-NPM-reform (Christensen, Lie og Lægneid 2007; Røysum 2012a). Post-NPM kalles også for «Whole of Government» (WOG). Bakgrunnen for WOG var at det var dårlig samordning mellom offentlige velferdstjenester innad i flere europeiske land (Christensen og Fimreite 2010, 4). WOG-tilnærmingen skulle løse denne utfordringen blant annet ved å ha fokus på samordning og «one-stop-prinsipper». Som nevnt, innebar NAV-reformen en sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Dette er i tråd med WOGs fokus på samordning, og NAV-kontorene kan betegnes som «one-stop-shops» (Askim mfl. 2010, 71).

2.2. NAV Alna – Fylkesmannens tilsynsrapport

Fylkesmannen i Oslo og Akershus har skrevet en rapport etter tilsyn ved NAV Alna i perioden 03.06.16 – 18.10.16. I den løpende teksten, vil jeg for enkelthets skyld omtale fylkesmannen i Oslo og Akershus som kun «fylkesmannen», da dette er den eneste fylkesmannen som refereres til i denne oppgaven. Tilsynet gjaldt behandling av søknad om økonomisk stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller, vilkår og klagesaksbehandling. Under tilsynet fant fylkesmannen tre lovbrudd, også kalt avvik. Det første lovbruddet handlet om kommunens håndtering av henvendelser om sosiale tjenester. Det andre gjaldt kommunens innhenting av relevante opplysninger og vurdering og beslutning av søknader om økonomisk stønad. Kommunens håndtering av vilkår i vedtak om økonomisk stønad utgjorde det tredje (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 1). Hvert avvik underbygges av funn fylkesmannen har gjort, og i rapporten er det flere punkter under hvert avvik.

For min problemstilling, er det andre lovbruddet mest relevant, og ved nærmere gjennomgang av det andre lovbruddet, viste det seg at kun ett av punktene er av direkte relevans for denne oppgavens problemstilling, fordi endel av de andre punktene har en mer indirekte eller uklar betydning. I dette punktet kommer det frem at «vedtaksavdelingen i utgangspunktet skal fatte vedtak ut ifra datakilder som blant annet søknad, notat og innlevert informasjon» (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 7). Informasjonsflyten mellom ansatte med brukerkontakt og ansatte som fatter vedtak, vanskeliggjøres av hvordan tjenesten er organisert. Det er flere som mener dette. Hvilken informasjon som skal legges inn i datasystemene og hvordan dette skal gjøres, er det ingen klar praksis på (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 7). Fylkesmannen får opplyst at «noen skriver notat i Arena, i Fasit, i Modia, noen sender informasjon på e-post eller Gosys, og noen gir informasjon om bruker muntlig til kollega» (2016, 7).

Kapittel 3: Sosialt arbeid

Teori om sosialt arbeid rommer mange aspekter. I dette teorikapittelet har jeg valgt ut noen av disse, basert på hva jeg anser som relevant for min problemstilling. Jeg har også måttet ta hensyn til rammene for oppgaven, og derfor har jeg valgt å se nærmere på fire aspekter ved sosialt arbeid. Først presenteres sosialt arbeids helhetsperspektiv, og deretter relasjoners sentrale plass i sosialt arbeid. Videre vil det redegjøres for spenningsfeltet mellom kontroll og makt på den ene siden, og hjelp på den andre siden. Til slutt gjøres det rede for utøvelse av skjønn. De fire aspektene i sosialt arbeid behandles på et generelt grunnlag, men også på et mer spesifikt grunnlag ved at de kobles til sosialt arbeid i NAV.

3.1. Helhetsperspektivet i sosialt arbeid

For å forklare helhetsperspektivet i sosialt arbeid, ønsker jeg å gå veien om spenningsfeltet individ – samfunn. Videre vil jeg se nærmere på helhetlig oppfølging i NAV og hvorvidt helhetsperspektivet i sosialt arbeid utfordres.

3.1.1. Spenningsfeltet individ – samfunn

Sosialt arbeid rommer tre spenningsfelt, og et av dem er forholdet mellom individ, gruppe og samfunn. Skal sosialt arbeid fokusere på individet/gruppen eller samfunnet? Spørsmålet om hva som er sosialt arbeids analyseenhet, har blitt stilt gjennom hele sosialt arbeids historie. Levin trekker frem at «personen i situasjonen» er svaret (2004, 67). I nåtiden ville man

kanskje omtale analyseenheten i sosialt arbeid som «individet eller gruppen i dets kontekst» (Levin 2004, 68). Levin utdyper begrepet spenningsfelt: «Ideen med spenningsfelt handler om at fokuset plasseres mellom de ulike dimensjonene (individ/gruppe og samfunn) nettopp for å fange inn helheten» (2004, 67). Et slikt helhetlig perspektiv, utgjør kjernen i sosialt arbeid.

Spenningsfeltene i sosialt arbeid kan brukes som *tolkningsredskap*. For å forstå personen i situasjonen, må man både se på individet og konteksten. Dette gir en annen forståelse enn om man kun hadde brukt et individperspektiv eller et samfunnsperspektiv. Spenningsfeltene kan også benyttes for å finne ut hvordan man skal handle, og da betegnes de som *handlingsredskap*. Det er viktig at sosialarbeideren forstår og tolker personen i situasjonen før hun handler og iverksetter tiltak. Slik henger de to redskapene sammen (Levin 2015, 44).

3.1.2. «Minimum helhetssyn»

Hillgaard og Keiser benytter seg av begrepet «minimum helhetssyn» (1979, 61). For å se brukeren ut ifra et minimum helhetssyn, må sosialarbeideren se på individuelle, gruppemessige og samfunnsmessige faktorer. I tillegg må hun inkludere fortiden, nåtiden og fremtiden til disse tre faktorene. Dette medfører at sosialarbeideren selv inngår som en del av helhetssynet på brukeren (Hillgaard og Keiser 1979, 65). For å utøve sosialt arbeid er det tilstrekkelig at sosialarbeideren har et minimum helhetssyn på brukeren, da dette er ment å sikre et faglig minimumskrav (Hillgaard og Keiser 1979, 62).

3.1.3. Helhetlig oppfølging i NAV?

Et av målene med NAV-reformen var, som nevnt, en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I artikkelen «Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV?» og i sin avhandling, drøfter Røysum om dette målet er i tråd med helhetsperspektivet i sosialt arbeid (2009; 2012b). Det virker som om NAVs forståelse av helhetlig oppfølging handler om at brukerne skal oppleve oppfølgingen som helhetlig. For å få til dette, er tanken at de ansatte skal kunne veilede om alle tjenestene NAV tilbyr (Røysum 2009, 193). Når det gjelder sosialt arbeid, er det viktig at sosialarbeideren innehar et helhetsperspektiv i oppfølgingen av brukerne. Helhetsperspektivet innebærer å se personen i situasjonen, og derfor må man se på flere forhold samtidig, blant annet arbeidsliv, økonomi og familie. Det er også en del utfordringer som kan henge sammen (Røysum 2009, 197). Det ser dermed ut til at NAVs forståelse av helhetlig oppfølging ikke er sammenfallende med helhetsperspektivet i sosialt arbeid (Røysum 2012b, 110).

Røysum gjennomførte, som nevnt, flere intervjuer ved et NAV-kontor. Sosialarbeiderne opplevde at det ble mer saksbehandling og mindre tid til helhetlig brukeroppfølgning (Røysum 2009, 197). Videre ble kortsiktige løsninger mer fremtredende i NAV, enn det som hadde vært tilfellet ved de gamle sosialkontorene (Røysum 2012b, 153). For å utøve helhetlig sosialt arbeid i NAV, er det viktig med gode rammebetingelser. Et forslag innebærer å skille en del saksbehandlingsoppgaver fra oppfølgingsarbeidet. Ved en slik organisering kan sosialarbeideren få mulighet til å fokusere på direkte brukerkontakt og endringsarbeid. På den andre siden, kan det være fordeler ved at det er en kobling mellom oppfølgingsarbeid og saksbehandling av økonomisk sosialhjelp. Et eksempel er at «vilkårene for hjelpen kan knyttes til at brukeren følger opp de mulighetene vedkommende har for å bli selvhjulpen» (Rytter 2008, sitert fra Røysum 2009, 203). Jeg tolker dette sitatet som at vilkårene som stilles til sosialhjelpen, kan knyttes til oppfølgingsarbeidet og målet om å bli selvhjulpen.

3.1.4. Helhetsperspektivet i sosialt arbeid utfordres

Som sosialarbeider møter man brukere med kompliserte utfordringer. I boka *Ubehaget i sosialt arbeid* har Røysum skrevet kapittelet «Ubehaget ved å forenkle det komplekse», hvor hun hevder at sosialarbeidere i NAV ofte må forenkle det kompliserte i livssituasjonen til brukere (Røysum 2014, 141). Et eksempel kan være «når du bare har tid til å saksbehandle søknaden om økonomisk sosialhjelp, men ikke har tilstrekkelig tid til å ta tak i brukerens rusavhengighet, bosituasjon eller andre utfordringer» (Røysum 2014, 141). Slike utfordringer kan imidlertid ofte være en del av grunnen til at brukeren trenger økonomisk sosialhjelp. Røysum hevder at dette utgjør et paradoks (2014, 141).

Ved å ta tak i brukerens rusavhengighet, bosituasjon og andre utfordringer, arbeider man med brukeren ut ifra et helhetsperspektiv. Her er det viktig at oppfølgingen er individuelt tilrettelagt. Dette gjelder ikke kun i oppfølgingsarbeidet, men også når man fatter vedtak om økonomisk sosialhjelp (Røysum 2014, 144). I utgangspunktet kan sosialt arbeid og dets helhetsperspektiv romme brukernes kompleksitet (Røysum 2014, 145). Det kan imidlertid virke som om rammebetingelsene i NAV utfordrer helhetsperspektivet i sosialt arbeid, ved at sosialarbeiderne ser seg nødt til å forenkle brukernes situasjon (Røysum 2014, 144).

Fokuset på arbeid står sterkt i NAV, men mangel på arbeid er ofte ikke den eneste utfordringen sosialhjelpsmottakere står overfor. Det kan være at brukeren har flere og «tunge»

utfordringer som det må jobbes med før vedkommende kan prøve seg i arbeid. Dermed kan sosialarbeidernes arbeid med sosialhjelpsmottakere være tidkrevende (Røysum 2014, 143). Mangel på tid blir trukket frem flere ganger i kapittelet, og det virker som det først og fremst er mangel på tid som gjør det vanskelig å jobbe helhetlig og langsiktig med brukerne.

3.2. Relasjoner

Begrepet relasjon står sentralt i sosialt arbeid. Som sosialarbeider jobber man for det første *med* relasjoner, det vil si med de relasjonene brukeren har til mennesker i sitt liv. For det andre jobber sosialarbeidere *gjennom* relasjoner. Hvordan sosialarbeideren er med brukeren kan påvirke brukeren til å endre noe ved de andre relasjonene han inngår i (Levin 2004, 87), og det kan dermed få en generaliserende effekt (Aamodt 2014, 64). I tillegg jobber sosialarbeidere gjennom relasjoner ved at relasjonen mellom sosialarbeider og bruker har betydning for det videre arbeidet med brukeren (Levin og Ellingsen 2015, 113). Shulman bruker begrepet «arbeidsrelasjon» om den profesjonelle relasjonen mellom sosialarbeider og bruker. Han hevder at en positiv arbeidsrelasjon er en betingelse for å kunne hjelpe (Shulman 2003, 142).

Tilsvarende poengterer Aamodt, i boka *Den gode relasjonen*, at en god relasjon er en forutsetning for endringsarbeidet med brukere (2014, 40). For at sosialarbeideren skal fremme hjelpeprosessen, må hun lytte aktivt, være der brukeren er og vise aksept og empati (Aamodt 2014, 69-75). Dessuten må sosialarbeideren ha tillit til brukeren, og vise at hun har tro på at han kan gjøre forandringer i sin livssituasjon. Det er også viktig at brukeren har tillit til sosialarbeideren (Aamodt 2014, 77-78). I tillegg er motivasjon en sentral faktor for at brukeren skal få til en endring. Dersom det er en god relasjon mellom sosialarbeider og bruker, kan motivasjon skapes i relasjonen (Aamodt 2014, 40). De momentene som er beskrevet i dette avsnittet, krever tid, og hvor mye tid sosialarbeideren har til rådighet, kan dermed sies å være av betydning for relasjonen mellom sosialarbeider og bruker.

3.2.1. Å stille krav

Hva som skaper «den gode relasjonen» og hva som er «god hjelp», blir drøftet av Aamodt (2014, 157). Innebærer god hjelp at brukeren alltid får det som han vil? Eller yter sosialarbeideren god hjelp dersom hun stiller krav til brukeren, fordi dette viser at hun har tro på at han skal klare å oppfylle kravet? Disse spørsmålene er blant annet relevante når det

gjelder bruk av vilkår for økonomisk sosialhjelp i NAV, men det kan også handle om andre krav (Aamodt 2014, 157-158).

Aamodt har vært opptatt av hva sosialarbeidere selv tenker om det å stille krav til brukere. Et synspunkt er at det kan handle om likeverd og gjensidighet (Aamodt 2014,158). En kvinnelig bruker Aamodt intervjuet, kom selv inn på dette temaet da hun hevdet at det hadde blitt stilt for få krav til henne. Få krav gjorde ikke at hun følte seg ivaretatt, det virket derimot som om sosialarbeiderne ikke var interessert i hennes livssituasjon. Hvis det hadde blitt stilt høyere krav til henne, hadde det vist at sosialarbeideren hadde tro på henne, noe som kunne gjøre at hun fikk en bedre selvfølelse (Aamodt 2014, 160). Et annet synspunkt er at det å stille krav, uttrykker at man som sosialarbeider har makt over brukeren (Aamodt 2014, 158). Det å stille spesielle krav til brukerne og dermed bestemme hva de skal gjøre, opplevde en sosialarbeider at var uetisk (Aamodt 2014, 159). Hun vektla at dette ville uttrykke at brukeren var underordnet sosialarbeideren. Aamodt utfordrer denne tankegangen – posisjonene «overordnet» og «underordnet» kan bekrefte gjennom at det ikke stilles krav til brukeren. En bruker det ikke stilles noen krav til, kan bli en passiv mottaker (Aamodt 2014, 160).

3.2.2. Deltaker og tilskuer

Hans Skjervheim (1926-1999) er en norsk filosof som har skrevet om mellommenneskelige relasjoner (Levin og Ellingsen 2015, 119). Skjervheim kommer med et eksempel hvor han selv har en samtale med en annen person. Dersom den andre sier noe, hevder Skjervheim at han selv kan ha to forskjellige holdninger til det som blir sagt. Det ene alternativet er at han lar seg engasjere i den andres problem, og dermed blir han en *deltaker*. Det andre alternativet er at han ikke lar seg engasjere i den andres problem, men oppfatter det som et faktum, og slik blir han en *tilskuer* (Skjervheim 1957/1996, 71-72). Det å oppfatte noe som et faktum, omtaler Skjervheim som å objektivere den andre, og dette gjør det vanskelig å ta den andre og det han sier seriøst (Skjervheim 1957/1996, 73-74). Slik kan man skaffe seg herredømme over den andre (Skjervheim 1957/1996, 75). Den andre blir et *objekt*, istedenfor et *subjekt* (Levin og Ellingsen 2015, 119). Dette fører til at man får makt over den andre. Makt er et begrep som vil bli redegjort for i neste punkt.

Relasjonsforholdet mellom sosialarbeider og bruker kan utfordres av oppgaver knyttet til saksbehandlingen (Levin og Ellingsen 2015, 119). For å behandle en sak, må sosialarbeideren hente inn informasjon om brukeren og følge saksbehandlingsprosedyrer. Levin og Ellingsen

har tolket det Skjervheim har skrevet, og de hevder at «selv om saken gjelder brukeren, er det fare for at vi først og fremst forholder oss til brukeren som en sak og dermed som et objekt» (2015, 119). Av og til kan sosialarbeidere fatte beslutninger som brukeren ikke er enig i. En mor som ble intervjuet etter en omsorgsovertakelse, mente at dersom hun forsto begrunnelsen bak barnevernets beslutninger, var det enklere å akseptere slike beslutninger. Det kan sies at sosialarbeideren og moren i dette eksempelet hadde en deltakende relasjon (Ellingsen 2006, referert fra Levin og Ellingsen 2015, 120).

3.3. Kontroll, makt – og hjelp

Først vil jeg redegjøre for spenningsfeltet mellom kontroll og hjelp i sosialt arbeid generelt, og deretter mer spesifikt innenfor NAVs rammer. Kontroll og makt er to nærliggende begreper, og derfor har jeg i denne overskriften valgt å sette kontroll og makt på den ene siden, og hjelp på den andre siden. Videre vil jeg definere begrepene makt, legitim maktutøvelse og aktørmakt.

3.3.1. Spenningsfeltet hjelp – kontroll

Forholdet mellom hjelp og kontroll er et annet spenningsfelt i sosialt arbeid, og det henger sammen med at sosialarbeideren jobber for brukeren på den ene siden, samtidig som hun jobber på oppdrag fra samfunnet (Levin 2004, 121). De pengemessige sidene ved sosialt arbeid kan ses i sammenheng med kontroll (Seltzer mfl. 1995, referert fra Levin 2004, 117). Levin hevder at begrepet «kontroll» kan bety både kontroll og styring. Hun bruker ordet kontroll i betydningene «ikke gripe inn i hendelsen» og «sjekke». Ordet styring bruker hun om det å gripe inn. Hun utdyper at det er snakk om maktutøvelse når man ser på den delen av kontrollen som styrer videre handlinger (Levin 2004, 116). Sosialarbeideren har makt til å styre ved å påvirke brukerens normer og verdier, men makten ligger også i det å kontrollere (Levin 2004, 118).

3.3.2. Kontroll og hjelp i NAV

Røysum hevder, som tidligere nevnt, at sosialt arbeids helhetsperspektiv utfordres av rammebetingelsene i NAV (2014, 144). Sosialarbeidere opplever økt byråkrati og standardisering, og man kan påstå at det skjer en forenkling av det sosiale arbeidet, fordi det reduseres til hovedsakelig å omfatte forvaltningsoppgaver. Dette kan føre til at sosialarbeidere i NAV får en mer fremtredende rolle som forvaltere og kontrollører av tjenestene overfor brukerne. I sosialfaglig arbeid vektlegges det at sosialarbeideren skal være en hjelper og

støttespiller, i tillegg til å fatte vedtak om økonomisk sosialhjelp (Røysum 2014, 147). Samtidig kan man ikke komme helt bort fra spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll i sosialt arbeid (Levin 2004, 122). Det Røysum uttrykker bekymring for, er imidlertid at sosialarbeideres rolle som forvalter og kontrollør i NAV skal bli mer fremtredende enn deres rolle som hjelper (Røysum 2014, 147).

3.3.3. Makt

Som nevnt ovenfor, er det tale om maktutøvelse når man ser på den delen av kontrollen som styrer videre handlinger (Levin 2004, 116). Når man hører begrepet makt, er det mange som får negative assosiasjoner som for eksempel manipulerende, ufølsom, overlegen og misbruk. Det er imidlertid slik at makt finnes i alle relasjoner mellom sosialarbeider og bruker (Skau 2003, 31). Samtidig er det viktig å understreke at sosialarbeiderens makt er *legitim*, fordi sosialarbeidere jobber ut ifra lover som folket indirekte har bestemt, gjennom valg til lovgivende organ (Hanssen, Helgesen og Vabo 2011, 41).

Sosialarbeidere har ofte fokus på at de skal å hjelpe andre mennesker, mens maktaspektet i egen yrkesrolle gjerne er mindre synlig. Det er viktig for sosialarbeidere å være bevisst egen makt, blant annet fordi makten har betydning for deres relasjon til brukere. Dessuten kan makt være en forutsetning for å kunne hjelpe andre. Skau poengterer at «den «gode hjelper» er ingen avmechtig og hjelpeløs person» (2003, 32).

Aktørmakt handler om hvordan personer opptre for å få sin vilje, til tross for motstand (Solheim og Øvrelid 2001, 133). Max Weber er et navn som ofte blir trukket frem i forbindelse med makt. Han definerte makt som «sjansen til å få gjennomført sin vilje i en sosial relasjon, også ved motstand, uavhengig av hva denne sjansen er basert på» (Weber 1960, sitert fra Skau 2003, 34). Den klassiske definisjonen til Weber, kan dermed sies å likne på definisjonen av aktørmakt. Ut ifra Webers definisjon hevder Skau at makt er et verdinøytralt begrep, noe som innebærer at det hverken er positivt eller negativt ladet (2003, 34). Selv om maktbegrepet i seg selv er verdinøytralt, kan makt brukes på ulike måter. På den ene siden kan makt brukes for å skade, men på den andre siden kan makt brukes for å hjelpe (Skau 2003, 37).

Lov av 18. desember 2009 nr. 131 *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven) gir åpninger for at sosialarbeidere kan utøve

skjønn når de fatter vedtak, noe jeg vil komme nærmere tilbake til i neste punkt. Det å utøve skjønn, innebærer å utøve aktørmakt. Dersom brukere ikke blir lyttet til, kan det være at deres tanker og ønsker ikke blir tatt med i utøvelsen av skjønnet. Slik kan ubalansen i forholdet mellom de to partene økes (Solheim og Øvrelid 2001, 135).

3.4. Skjønn

Lipsky introduserte begrepet «bakkebyråkrat» og brukte det om alle innenfor offentlig sektor som leverer tjenester eller stønader til folk (Lipsky 1980, referert fra Solheim og Øvrelid 2001, 44). Sosialarbeidere som jobber i NAV, betegnes ofte som bakkebyråkrater, og det er de som har den direkte brukerkontakten på vegne av en organisasjon (Solheim og Øvrelid 2001, 44). Et kjennetegn ved bakkebyråkratene er at de har myndighet til å utøve skjønn (Solheim og Øvrelid 2001, 51). I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og velferdsvitere, defineres skjønn som «å skjjelne mellom vesentlig og uvesentlig, vurdere ulike sider ved sammensatte og komplekse situasjoner og avveie mellom ulike interesser og hensyn» (FO 2015, 8). Det er behov for å bruke skjønn for å kunne tilpasse tjenester til den enkelte brukers livssituasjon (Oterholm 2015, 179-180).

Sosialarbeidere må også utøve skjønn ved saksbehandling av sosialhjelp i NAV. Først må sosialarbeideren avklare om søkeren oppfyller kriteriene for å motta sosialhjelp (Rytter 2008, 39). Selv om brukeren ikke oppfyller tildelingskriteriene, har sosialarbeidere myndighet til å gi stønad i særlige tilfeller, jf. § 19 i sosialtjenesteloven. Sosialarbeideren må også vurdere hvor mye brukeren skal få utbetalt til livsopphold. Fra år 2001 har staten laget veiledende satser for stønad til livsopphold, og disse har blitt justert hvert år siden 2006 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Tidligere har de fleste kommuner vedtatt egne livsoppholdssatser (Terum 2003, 93), og det er fortsatt slik at kommunene kan operere med egne satser.

En undersøkelse gjennomført i 1995 av Lars Inge Terum, viser at utmålingen av sosialhjelp varierer mye fra kontor til kontor (2003, 119). Siden undersøkelsen ble gjennomført i 1995, er det, som nevnt under metode og kildekritikk, ikke snakk om dagens NAV-kontorer, men om de tidligere sosialkontorene. Terum brukte vignettmetoden, som innebærer at sosialkontorene fikk informasjon om en tenkt person eller familie, og at de ut ifra disse opplysningene skulle foreta en skjønnsvurdering (2003, 114). Et av de tenkte tilfellene var en enslig forsørger. Kommunen med lavest sats ville kun gitt 1725 kr, mens kommunen med høyest sats ville gitt 5546 kr, det vil si en sats som er over tre ganger så høy som den laveste (Terum 2003, 120).

Eksempelet over viser at skjønnnet kan ha noen problematiske sider. For det første førte det til *vilkårlighet*, fordi like tilfeller ble behandlet forskjellig. Skjønn utfordrer dermed kravet om likebehandling, noe som innebærer at like tilfeller skal behandles likt og at ulike tilfeller skal behandles ulikt. For det andre bidrar skjønnsutøvingen til å *økt asymmetri* mellom sosialarbeider og bruker, fordi sosialarbeideren har kontroll over de ressursene brukeren har behov for. En tredje problematisk side av skjønnnet, er at skjønnsvurderinger farges av den enkelte sosialarbeiders *private normer og verdier* (Terum 2003, 108-109).

Det er flere diskusjoner om bruk av skjønn. En av dem handler om hvorvidt man bør ha nærhet eller avstand til problemstillingen som skal vurderes (Heum 2014, 50). De som mener at skjønnstøveren skal ha avstand til problemstillingen, er opptatt av at det er momentene i saken som er sentrale, og ikke den personen saken handler om. Ved å ha avstand, blir ikke skjønnstøveren påvirket av hvordan personen ser ut og hva vedkommende selv mener. Den sosialfaglige tradisjonen derimot, hevder at skjønnstøveren må ha nærhet til personen som blir berørt. Det er viktig at skjønnstøveren ser situasjonen til den enkelte og dermed kan ta hensyn til individuelle behov (Heum 2014, 51).

Kapittel 4: Spesialiserte enheter for saksbehandling

Som jeg forklarte under metode og kildekritikk, vil jeg gjøre en litteraturgjennomgang av Andreassens artikkel «Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling». Som nevnt, kalles de spesialiserte enhetene for saksbehandling for forvaltningsenheter. I dette kapitlet vil jeg først forklare hva Andreassen mener med «betingelser og beskrankninger for effektivisering». Deretter vil jeg ta for meg tre av hennes funn, som jeg mener kan ha overføringsverdi til min oppgave, hvor enheten for saksbehandling kalles vedtaksavdeling.

4.1. Betingelser og beskrankninger for effektivisering

Andreassen definerer effektivisering som forbedret ressursutnyttelse (2012, 31). Det finnes både betingelser og beskrankninger for effektivisering, noe Andreassen utdyper i sin artikkel. Grunnet rammene for oppgaven, vil jeg her komme med en noe forenklet forklaring av disse begrepene. For at en effektivisering skal finne sted, må for det første noen *betingelser* være

oppfylt. For det andre, kan omgivelsene legge begrensninger, eller *beskrankninger*, på effektiviseringen (Andreassen 2012, 31-32).

Forvaltningsenhetene ble etablert våren 2008. Andreassen samlet inn data til denne analysen sommeren og høsten 2010. Det vil si at forvaltningsenhetene hadde vært i drift i omtrent to og et halvt år før datainnsamlingen (Andreassen 2012, 36). Det viste seg at egne forvaltningsenheter ikke resulterte i målet om effektivisering og å frigjøre årsverksressurser. Det er flere momenter som kan forklare dette. Noen kan ses på som midlertidige, fordi de har med selve omstillingsprosessen å gjøre. Andre momenter er knyttet til at betingelsene for effektivisering manglet, og at omgivelsene satte beskrankninger for effektiviseringen (Andreassen 2012, 40). Andreassen har utdypet disse momentene i elleve punkter (2012, 41-47). Det er ikke alle disse som er like relevante for min problemstilling. Jeg har derfor valgt ut tre punkter som kan ha overføringsverdi til denne oppgaven.

4.1.1. Interne køer og dobbeltarbeid

Det at NAV-etaten ble organisert i NAV-kontorer og forvaltningsenheter, førte til at behandlingen av saker ble delt opp i flere ledd. Hvert stopp innebar at saken ble lagt i ny saksbunke, det vil si en ny intern kø. For å behandle trygdesaker, må man vurdere hver enkelt sak (Andreassen 2012, 42). I og med at saksbehandlingen er oppdelt, må en ny ansatt bruke tid på å gjøre seg kjent med saken. Mange av de ansatte hevdet at forvaltningsenhetene resulterte i dobbeltarbeid. Andreassen poengterer at det man tjener på effektivisering av saksbehandling, må måles opp mot utgiftene ved at flere enheter, og ansatte, i organisasjonen må sette seg inn i hver enkelt sak (2012, 42).

4.1.2. En infrastruktur som vanskeliggjorde saksdeling

Som beskrevet i forrige avsnitt, skulle hver sak gjennom flere ledd. I tillegg skulle ansatte ved NAV-kontorene gi informasjon til brukerne om deres saker. Dette krever at man har en teknologisk infrastruktur som er tilpasset den nye fordelingen av ansvaret i NAV-etaten. En slik infrastruktur var ikke på plass da forvaltningsenhetene startet opp. Det var dermed umulig for ansatte ved NAV-kontorene å sjekke hvor sakene var kommet i prosessen etter at de var sendt fra NAV-kontorene. De ansatte måtte derfor ringe til forvaltningsenheten, noe som kostet både tid og irritasjon. Etter hvert ble det laget et kommunikasjonssystem som gjorde slik at begge enhetene fikk tilgang til sakene. Til tross for dette, kan det skje feil i systemet, for eksempel ved at noe ikke blir merket på riktig måte (Andreassen 2012, 42).

Da forvaltningsenhetene startet opp, var behandlingen av saker hovedsakelig basert på papir. Det var posten eller budbil som fraktet sakene mellom de to enhetene. NAV-etaten hadde heller ikke elektronisk arkiv. Elektronisk håndtering av dokumenter ble imidlertid startet opp høsten 2010. Den teknologiske infrastrukturen må legge til rette for å koble og dele saksdokumenter, uavhengig av tid og sted. For at effektivisering skal la seg gjøre, må denne betingelsen være oppfylt (Andreassen 2012, 43).

4.1.3. Skjerming

De ansatte i forvaltningsenhetene skulle ikke være i kontakt med brukerne, og dermed kunne de få arbeide uten forstyrrelser. Brukerkontakt kan foregå i et møte mellom ansatt og bruker, per telefon eller per e-post. Uansett hvilken form for brukerkontakt det er tale om, fører det til brudd i produksjonen. Det at de ansatte i forvaltningsenhetene skjermes for brukerkontakt, skulle resultere i en effektivisering av saksbehandlingen (Andreassen 2012, 45).

Kapittel 5: Drøfting

I dette kapitlet vil jeg drøfte hvordan sosialt arbeid i NAV kan påvirkes av det å skille saksbehandling fra oppfølging, ut ifra teorien jeg har presentert i kapittel 3 og 4. Jeg har valgt å dele drøftingen i tre, og først vil jeg drøfte problemstillingen ut ifra helhetsperspektivet i sosialt arbeid og utøvelse av skjønn. Deretter vil jeg drøfte den ved å se på relasjonsarbeid, og hvordan dette kan utfordres av kontroll- og maktaspektet i det sosiale arbeidet i NAV. Til slutt kommer jeg til å sammenlikne vedtaksavdeling med forvaltningsenhetene. Her vil jeg drøfte hvorvidt betingelser og beskrankninger for effektivisering som gjaldt for forvaltningsenhetene, vil kunne overføres til det å opprette en egen vedtaksavdeling og hvordan dette kan påvirke det sosiale arbeidet i NAV.

5.1. Helhetsperspektivet og utøvelse av skjønn

Her vil jeg hente frem min førforståelse, hvor jeg stilte meg skeptisk til å skille saksbehandling fra oppfølging. En av grunnene til dette, var at jeg var bekymret for om helhetsperspektivet i sosialt arbeid kom til å bli ivaretatt. Helhetsperspektivet, det å se personen i situasjonen, utgjør sosialt arbeids analyseenhet (Levin 2004, 67). Samtidig er saksbehandling en sentral del av det sosiale arbeidet i praksis (Askeland og Molven 2006, 17), noe som medfører at det er viktig å inneha et helhetsperspektiv når man skal fatte vedtak om

økonomisk sosialhjelp, og ikke kun i den mer direkte oppfølgingen av brukeren. En betingelse for at de som jobber i vedtaksavdelingen skal kunne inneha et helhetsperspektiv, er at informasjonsflyten mellom denne avdelingen og oppfølgingsavdelingen er god. Dessuten må den teknologiske infrastrukturen ligge til rette, noe som drøftes mer inngående i tredje del av dette kapittelet.

I og med at vedtaksavdelingen i utgangspunktet ikke skal ha brukerkontakt, vil det som regel være slik at den ansatte ikke har sett personen hun skal fatte vedtak om. Hun må dermed «se personen i situasjonen», uten å ha sett og møtt ham i virkeligheten. Vedtaksavdelingen skal behandle saker ut ifra datakilder som blant annet søknad, notat og innlevert informasjon (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 7), og det er mulig at dette kan føre til et «minimum helhetssyn», som Hillgaard og Keiser mener er tilstrekkelig for å utøve sosialt arbeid (1979, 62). Selv om infrastrukturen og informasjonsflyten skulle være god, kan det fremdeles være deler og sammenhenger ved brukers situasjon som ikke har blitt notert. Jeg mener at den som har møtt og snakket med brukeren, har en bedre forutsetning for å forstå og tolke vedkommendes situasjon. Med andre ord vil hun kanskje ha et bedre tolkningsredskap, og dermed også et bedre handlingsredskap til å fatte «gode» vedtak med vilkår som er tilpasset brukers situasjon.

Selv om helhetsperspektivet og utøvelse av skjønn er to sentrale aspekter ved det sosiale arbeidet, finnes det krav om likebehandling innad i Norge. Like tilfeller skal behandles likt, og ulike tilfeller skal behandles ulikt (Terum 2003, 109). En ansatt i vedtaksavdelingen vil ha avstand til brukeren, og vil dermed ikke bli påvirket av brukeren, noe som kan øke likebehandlingen og redusere vilkårligheten. Samtidig kan den ansatte i vedtaksavdelingen bli farget av måten datakildene er skrevet på, og dermed bli påvirket av den ansatte i oppfølgingsavdelingen. Den ansatte i vedtaksavdelingen kan imidlertid tolke datakildene noe annerledes enn det notatskriveren selv ville tenkt. Private normer og verdier vil fortsatt kunne spille inn, selv om den ansatte i vedtaksavdelingen har avstand til brukeren, men kanskje i noe mindre grad da hun ikke har blitt farget av brukers utseende og holdninger.

Det ser ikke ut til å være noe entydig svar i diskusjonen om nærhet eller avstand, men som nevnt, uttrykker den sosialfaglige tradisjonen at skjønnsutøveren skal ha nærhet til personen som blir berørt (Heum 2014, 51). Hvis det er tale om «enkle» vedtak hvor det ikke er nødvendig å utøve skjønn, kan man hevde at det ikke er noe i veien for at ansatte i

vedtaksavdelingen kan fatte vedtaket. Dersom det derimot skulle være mer komplekse vedtak, som krever skjønnsvurdering ut ifra et helhetlig perspektiv, tenker jeg at det er mer hensiktsmessig og bedre sosialt arbeid om den som fatter vedtaket, er den sosialarbeideren som har møtt brukeren.

Røysum hevder at sosialarbeidere i NAV blir nødt til å forenkle det komplekse i brukernes livssituasjon, og at dette blant annet utfordrer sosialt arbeids helhetsperspektiv (2014, 144). Med NAV-reformen har saksbehandling og kortsiktige løsninger blitt mer fremtredende. En del sosialhjelpsmottakere har imidlertid flere og «tunge» utfordringer som krever helhetlig og langvarig oppfølging (Røysum 2014, 143). Hvis man ut ifra NPM-tankegang teller antall vedtak og tiltak, kan det kanskje se ut som det er effektivt å forenkle brukernes livssituasjon. Ut ifra et mer langsiktig perspektiv, kan dette vise seg å være kortsiktig tenkning, og at det ikke er effektivt, og i verste fall fordyrende. Det kan med andre ord vise seg å være mer effektivt å investere tid og penger i helhetlig og langsiktig oppfølging fra starten av.

Røysum stiller et interessant spørsmål: Er NAV-reformens fokus på helhet den samme som en finner i sosialt arbeid? (2009, 192). Som nevnt flere ganger, handler helhetsperspektivet i sosialt arbeid om å se personen i situasjonen. Videre innebærer det å se på flere forhold samtidig og undersøke om noen av utfordringene henger sammen (Røysum 2009, 197). NAV-reformens mål om at NAV skulle være en helhetlig velferdsforvaltning, handler hovedsakelig om at brukerne skal oppleve den oppfølgingen de får som helhetlig (Røysum 2009, 193). Som nevnt, ser det dermed ikke ut til at NAVs forståelse av helhetlig oppfølging er sammenfallende med helhetsperspektivet i sosialt arbeid (Røysum 2012b, 110). Dette kan påvirke det sosiale arbeidet i NAV, blant annet fordi det å arbeide ut ifra et helhetsperspektiv på brukeren er tidkrevende.

Av litteraturgjennomgangen kommer det frem at tid er en essensiell, men knapp, ressurs. Sosialarbeidere opplever at de med NAV-reformen har fått mindre tid til helhetlig oppfølging. Det kan dermed tenkes at de har fått mindre tid til å utøve skjønnsmessige vurderinger på en god måte. Som nevnt i kapittel 3 om ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV, er det en idé å skille en del saksbehandlingsoppgaver fra oppfølgingsarbeidet (Røysum 2009, 203). Dette forslaget omhandler det samme som min problemstilling, og kommer med en løsning på de utfordringene det sosialfaglige arbeidet møter i NAV. Det kan med andre ord være positivt for det sosiale arbeidet i NAV med en slik omorganisering, fordi det vil frigi tid til helhetlig

og langsiktig oppfølging av brukere. Dette forutsetter at den enkelte i oppfølgingsavdelingen ikke får ansvar for flere brukere, fordi de ikke lenger skal behandle saker. Det kan hende de kan få noen flere brukere, men ikke flere enn at de har tid til helhetlig oppfølging med hver av dem.

Ut ifra dette kan det virke som om det å skille saksbehandling fra oppfølging har en positiv innvirkning på utøvelsen av det sosiale arbeide i NAV. Samtidig kan det være fordeler ved at det er en sammenheng mellom oppfølgingsarbeid og saksbehandling av økonomisk sosialhjelp, og at det dermed er en ulempe å skille oppgavene. Rytter ytrer et slikt syn når hun poengterer at «vilkårene for hjelpen kan knyttes til at brukeren følger opp de mulighetene vedkommende har for å bli selvhjulpen» (Rytter 2008, sitert fra Røysum 2009, 203). I kapittel 3 skrev jeg at jeg tolket dette sitatet som at vilkårene til sosialhjelpen kan knyttes til oppfølgingsarbeidet og målet om å bli selvhjulpen. Jeg mener at det kan betraktes som et paradoks – oppfølgingsarbeidet skjermes fra saksbehandling for å få bedre tid til helhetlig oppfølging, samtidig som man mister noe av den helhetlige oppfølgingen gjennom et slikt skille, fordi både oppfølgingen og vedtakene gjelder samme bruker. For de ansatte i begge avdelingene, blir det utfordrende å inneha et helhetsperspektiv på den enkelte bruker, da de begge jobber med deler av, og ikke hele brukers situasjon.

5.2. Relasjonsarbeid i en maktfylt kontekst

I kapittel 3 om kontroll, makt og hjelp, kom det frem at Røysum uttrykker bekymring for at sosialarbeideres rolle som forvalter og kontrollør i NAV skal bli mer fremtredende enn deres rolle som hjelper (2014, 147). Ved å skille saksbehandling fra oppfølging, kan det se ut til at de to rollene deles. Litt forenklet kan man si at de som jobber i vedtaksavdelingen hovedsakelig vil være forvaltere og kontrollører, mens de som jobber i oppfølgingsavdelingen, primært vil ha rollen som hjelper. På den ene siden kan det være positivt for sosialarbeidere i NAV å få et klarere skille mellom hjelp og kontroll, ved at de slipper å befinne seg i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll i like stor grad som tidligere. Samtidig vil også sosialarbeidere i oppfølgingsavdelingen ha kontroll og makt, og dette er det viktig at de er seg bevisst, slik at de ikke kun ser på seg selv som hjelpere. Både ansatte i vedtaksavdelingen og oppfølgingsavdelingen besitter legitim makt, og de kan også sies å ha aktørmakt. Eksempel på dette er når en i vedtaksavdelingen utøver skjønn og når en i oppfølgingsavdelingen kommer med forslag til tiltak. Det betyr imidlertid ikke at de har rett til å misbruke aktørmakten.

Sosialarbeidere jobber gjennom relasjoner (Levin 2004, 87), men dette kan ikke sies å gjelde sosialarbeidere i vedtaksavdelingen, da de i utgangspunktet ikke skal ha kontakt med brukerne. For sosialarbeidere som jobber med oppfølging derimot, vil det å ha en god relasjon til brukeren være essensielt. Man kan tenke seg at det vil være lettere å utvikle og bevare en god arbeidsrelasjon til brukeren, dersom den som skal følge opp brukeren slipper å fatte vedtak, fordi det kan være tilfeller der brukeren ikke får så mye penger han søkte om, eller at han i verste fall får avslag på søknaden om økonomisk sosialhjelp. Hvis utfallet av vedtakene utfordrer relasjonen mellom sosialarbeideren og brukeren, kan det å skille saksbehandling fra oppfølging ha en positiv innvirkning på det sosiale arbeidet i NAV. På den andre siden kan relasjonsforholdet mellom sosialarbeideren og brukeren ha en generaliserende effekt (Aamodt 2014, 64), ved at det påvirker hvordan brukeren senere vil opptre i relasjoner med andre mennesker. I det virkelige livet kan ikke brukeren alltid beskyttes mot den mer vanskelige delen av en relasjon. Som nevnt, fortalte en mor etter omsorgsovertakelse, at hvis hun forsto begrunnelsen bak en beslutning hun ikke var enig i, var det enklere å akseptere dem. Inspirert av Skjervheims begreper om deltaker og tilskuer, kan man si at moren og sosialarbeideren hadde en deltakende relasjon (Levin og Ellingsen 2015, 120). Ut ifra dette tenker jeg at det er mer hensiktsmessig at sosialarbeideren tar seg tid til å forklare vedtakene, enn at man skiller saksbehandling fra oppfølging.

I tillegg til eventuelle avslag på søknaden om økonomisk sosialhjelp, kan det være vanskelig for brukeren å bli stilt krav til. Aamodt drøfter hva som er god hjelp – er det når brukeren får det som han vil eller når sosialarbeideren stiller krav til brukeren, fordi dette viser at hun har tro på at han skal klare å oppfylle kravet? (2014, 157). Sosialarbeidere kan stille krav i form av vilkår, og dermed vil de som jobber i vedtaksavdelingen kunne stille krav. Sosialarbeidere som jobber med oppfølging kan også stille krav, for eksempel i tiltak og i planer.

Aamodt har vært opptatt av hva sosialarbeidere selv tenker om det å stille krav til brukere (2014,158). På den ene siden kan det å stille krav betraktes som noe positivt, fordi det kan handle om likeverd og gjensidighet. På den andre siden, kan det betraktes som noe negativt, fordi det uttrykker at man som sosialarbeider har makt over brukeren (Aamodt 2014, 158). Det viser seg at sosialarbeidere ikke har samme syn på det å stille krav, og man kan tenke seg at det samme gjelder brukere. En kvinnelig bruker Aamodt hadde intervjuet, mente at det hadde blitt stilt for få krav til henne (2014, 160). Samtidig kan det være at noen brukere

mener at de har blitt møtt med for mange krav. Det ser ikke ut til å være noe entydig svar på om sosialarbeideren bør stille krav eller ikke, og det blir dermed opp til hver sosialarbeider å finne en balanse i møte med den enkelte bruker. Både de som jobber i vedtaksavdelingen, og de som jobber med oppfølging, kan prøve å tilpasse vilkårene og kravene til den enkelte brukers situasjon, noe som også er i tråd med å inneha et helhetsperspektiv på brukeren.

Som tidligere drøftet, kan det å skille saksbehandling fra oppfølging ha en positiv innvirkning på det sosiale arbeidet i NAV, fordi sosialarbeideren som jobber med oppfølging kan få mer tid til hver enkelt bruker. Dermed kan hun få mer tid til å engasjere seg i brukerens problemer og, etter Skjervheims ord, være en deltaker. Samtidig hevder Levin og Ellingsen at relasjonsforholdet mellom sosialarbeider og bruker kan utfordres av oppgaver knyttet til saksbehandlingen (2015, 119). Selv om en annen vil fatte vedtakene om brukeren, er det fortsatt sosialarbeideren som møter brukeren, som henter inn informasjon og skriver notater om brukeren. I denne prosessen er det fare for at brukeren reduseres til en sak og et objekt, istedenfor et subjekt (Levin og Ellingsen 2015, 119). Denne prosessen er imidlertid noe sosialarbeideren må gjøre uansett om det er hun selv eller en i vedtaksavdelingen som skal fatte vedtak.

En forskjell er at de ansatte i vedtaksavdelingen, kun vil være tilskuere og ikke deltakere, da de ikke har møtt brukerne de fatter vedtak om. Det er fare for at de reduserer brukeren til et objekt, istedenfor å betrakte ham som et subjekt. Skjervheims begreper omhandler imidlertid mellommenneskelige relasjoner, og det kan det ikke sies å være mellom ansatte i vedtaksavdelingen og brukerne, da disse ikke møter hverandre. Det er dermed mulig at det ikke blir helt riktig å bruke disse begrepene i denne sammenheng. Likevel er det verdt å reflektere over dette, dersom man velger å skille saksbehandling fra oppfølging. Hvis det derimot er en sosialarbeider som har møtt brukeren som skal fatte vedtak, kan man hevde at det vil være lettere for henne å behandle brukeren som et subjekt og ikke redusere ham til en sak. Ut ifra drøftingen i dette avsnittet, kan det å skille saksbehandling fra oppfølging dermed sies å ha en negativ innvirkning på det sosiale arbeidet i NAV.

5.3. Forvaltningsenheter og vedtaksavdeling

Her vil jeg, som nevnt, drøfte hvorvidt betingelser og beskrankninger for effektivisering som gjaldt for forvaltningsenhetene, vil kunne overføres til det å opprette en egen vedtaksavdeling

og hvordan dette kan påvirke det sosiale arbeidet i NAV. Jeg har valgt å dele drøftingen i tre, ved å ta utgangspunkt i de overskriftene jeg brukte i kapittel 4.

5.3.1. Interne køer og dobbeltarbeid?

Det at NAV-etaten ble organisert i NAV-kontorer og forvaltningsenheter, førte til at behandlingen av saker ble delt opp i flere ledd, og at sakene dermed måtte gjennom flere interne køer (Andreassen 2012, 42). Slik jeg har forstått det, er ikke dette tilfellet med vedtaksavdelingen, fordi det kun er snakk om to ledd, og ikke flere. Dermed unngår man at det blir flere interne køer. Samtidig er det ikke til å komme bort ifra at to ledd, og dermed to køer, er mer enn ett ledd og en kø. Dersom det ikke skilles mellom saksbehandling og oppfølging, vil saken bli behandlet av den samme personen som allerede har satt seg inn i saken. På denne måten kan man si at saken blir behandlet i ett ledd og at den kun skal gjennom en kø. Isolert sett, virker det dermed som det er mest effektivt ikke å skille saksbehandling fra oppfølging.

Ved bruk av forvaltningsenheter, var det mange av de ansatte som hevdet at denne organiseringen resulterte i dobbeltarbeid, fordi en ny ansatt må bruke tid på å gjøre seg kjent med saken (Andreassen 2012, 42). Når det gjelder det å skille saksbehandling fra oppfølging, var min førforståelse at det kunne føre til dobbeltarbeid. Det var en av grunnene til at jeg var skeptisk til en slik omorganisering. Jeg mener fortsatt at det vil bli noe dobbeltarbeid og at det mest effektive er å behandle saken i ett ledd. Samtidig må disse utgiftene veies opp mot det man kan tjene på å rendyrke funksjonene. Det at ansatte som behandler saker, skjermes fra brukerkontakt, er en av grunnene til at man kan få en effektiviseringsgevinst, noe jeg vil drøfte nedenfor.

Først vil jeg imidlertid drøfte hvordan det sosiale arbeidet i NAV påvirkes av å skille saksbehandling fra oppfølging i denne sammenheng. For brukerne er det en fordel om vedtakene blir behandlet raskt, fordi brukeren mottar stønaden først etter at vedtaket er fattet. Det sosiale arbeidet utøves for å hjelpe brukeren, og derfor er det viktig å diskutere hva som er til det beste for brukeren. Dersom dobbeltarbeid og saksbehandling i to ledd gjør at brukerne får vedtakene sine senere, kan man hevde at dette er negativt for brukeren. På den andre siden kan det hende at skjerming fra brukerne enten veier opp eller gir effektivitetsgevinster, og dermed kan omorganiseringen være positivt for brukeren ut ifra et tidsperspektiv.

5.3.2. Skjerming?

De ansatte i forvaltningsenhetene skulle ikke være i kontakt med brukerne, og dermed kunne de få arbeide uten forstyrrelser. Dette skulle resultere i en effektivisering av saksbehandlingen (Andreassen 2012, 45). For å sammenlikne med vedtaksavdelingen, skulle den i utgangspunktet kun fatte vedtak. På NAV Alna er det imidlertid to av de ansatte i denne avdelingen som har timeavtaler, og som dermed ikke skjermes fra brukerkontakt. I tillegg har avdelingen en vaktplan for å svare på telefonhenvendelser som angår sosiale tjenester (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 4). Det kommer ikke frem av fylkesmannens rapport, men i og med at ordet «vaktplan» brukes, kan det virke som om de ansatte i vedtaksavdelingen rullerer på å besvare telefonhenvendelsene. Dersom min antagelse er riktig, fører denne vakten til at de ansatte i vedtaksavdelingen får brudd i produksjonen av vedtak. Hvis en av grunnene til at man ønsket å rendyrke de to funksjonene, var at det å skjermes fra brukerkontakt skulle effektivisere saksbehandlingen, kan man diskutere om noe av poenget med egen vedtaksavdeling faller bort. På den andre siden er det ikke sikkert at den enkelte ansatte har denne vakten så ofte, og at det dermed ikke gir mye brudd i produksjonen av vedtak.

5.3.3. Teknologisk infrastruktur?

Elektronisk håndtering av dokumenter startet ikke opp før høsten 2010, noe som betyr at saksbehandlingen hovedsakelig var basert på papirer da forvaltningsenhetene ble etablert (Andreassen 2012, 43). Det er ikke vanskelig å forstå at det er enklere å dele saker via et datasystem enn via post. Når det gjelder vedtaksavdelingen, ligger denne i samme bygg som oppfølgingsavdelingen, og man hadde derfor ikke trengt å sende dokumentene i posten. Likevel er det en fordel å kunne sitte ved arbeidspulten sin og finne dokumentene i datasystemene, istedenfor å måtte bære saksbunkene frem og tilbake.

Da forvaltningsenhetene startet opp, var ikke den teknologiske infrastrukturen tilpasset den nye fordelingen av ansvaret i NAV-etaten. Etter hvert ble det imidlertid laget et kommunikasjonssystem som gjorde det mulig at begge enhetene fikk tilgang til sakene (Andreassen 2012, 42). Når det gjelder denne oppgavens problemstilling, hadde både ansatte i vedtaksavdelingen og ansatte i oppfølgingsavdelingen tilgang til de samme datasystemene. Den teknologiske infrastrukturen kunne dermed sies å ligge til rette for saksdeling mellom avdelingene. Samtidig viser fylkesmannen til en annen utfordring – det er ingen klar praksis

på om ansatte med brukerkontakt skal skrive notat i Arena, Fasit eller Modia. Det er dessuten noen som sender informasjon på e-post eller Gosys, mens noen gir informasjon muntlig til kollegaen i vedtaksavdelingen. Dette innebærer at informasjonsflyten mellom ansatte i de to avdelingene vanskeliggjøres (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 7). Her kan man si at det er behov for retningslinjer om hvilken informasjon som skal legges inn i hvilket datasystem.

Hvordan påvirkes sosialt arbeid av å skille saksbehandling fra oppfølging i dette tilfellet? Det at informasjonsflyten vanskeliggjøres grunnet mangel på retningslinjer, førte til at fylkesmannen noterte avvik på NAV Alna. Det hører til det andre lovbruddet, som gjelder kommunens innhenting av relevante opplysninger og vurdering og beslutning av søknader om økonomisk stønad (Fylkesmannen i Oslo og Akershus 2016, 7). Alle ansatte i NAV skal følge sosialtjenesteloven, og akkurat i dette tilfellet kan man si at det å skille saksbehandling fra oppfølging førte til at denne loven ikke ble fulgt. Noen vil kanskje påstå at dette kunne hendt uten at en slik rendyrking av funksjonene hadde funnet sted. Samtidig må man forholde seg til de funnene fylkesmannen viser til – at innhenting av relevante opplysninger og vurdering og beslutning av søknader om økonomisk stønad ikke holdt mål. Dette kan ses i sammenheng med helhetsperspektivet i sosialt arbeid, hvor personen i situasjonen er analyseenheten (Levin 20014, 67-68). Det er den enkelte bruker som er personen i situasjonen. Dersom den ansatte ikke har tilstrekkelig med informasjon om brukeren når vedkommende skal fatte vedtak, kan det gå utover vurderingen og det endelige vedtaket. Man kan hevde at dette har en dårlig innvirkning på det sosiale arbeidet, både fordi loven ikke ble overholdt, men også på grunnlag av at helhetsperspektivet ikke kan sies å være ivaretatt. Andreassen hevdet at en god teknologisk infrastruktur er en betingelse for effektivisering (2012, 43). Jeg sier meg enig med henne, samtidig som jeg ut ifra drøftingen ønsker å legge til at klare retningslinjer for bruk av den teknologiske infrastrukturen også kan sies å være en betingelse for godt sosialt arbeid.

Kapittel 6: Avslutning

Ut ifra drøftingen i forrige kapittel, er det ikke lett å komme med noe konkret svar på hvordan sosialt arbeid i NAV kan påvirkes av det å skille saksbehandling fra oppfølging. Målet var imidlertid ikke å komme med noen konklusjon, men å drøfte mulige innvirkninger. Videre i dette kapitlet vil jeg forsøke å samle trådene og oppsummere drøftingen av

problemstillingen. Til slutt vil jeg gjøre meg noen refleksjoner om hva som kan skje i tiden fremover.

I min førforståelse skrev jeg at jeg antok at effektivisering er en av grunnene til at saksbehandling skiller fra oppfølging. Teknologisk infrastruktur er en betingelse for effektivisering, men også for at det skal være mulig å bevare et helhetsperspektiv i sosialt arbeid. I tittelen på denne oppgaven spør jeg om rendyrking av funksjoner i NAV gir renere eller mer kaotisk sosialt arbeid. Hvis ikke den teknologiske infrastrukturen og retningslinjer for informasjonsflyten mellom ansatte i oppfølgingsavdelingen og vedtaksavdelingen er på plass, mener jeg at det sosiale arbeidet blir mer kaotisk. Når det gjelder spørsmålet om effektivitet, må gevinster ved å skjerme de ansatte i vedtaksavdelingen måles opp mot dobbeltarbeidet det er at en ny person må sette seg inn i saken.

Det å skille saksbehandling fra oppfølging, kan betraktes som en mulig løsning på at NAVs rammer utfordrer utøvelsen av det sosiale arbeidet. Sosialarbeideren som jobber med oppfølging, kan slik få bedre tid til den enkelte bruker. Det vil også bli tid til relasjonsarbeid, og ut ifra oppgavens tittel kan man kanskje si at sosialarbeideren får tid til å utøve «renere» sosialt arbeid. Dessuten vil hjelperrollen vil bli mer fremtredende enn rollen som kontrollør. Når de i vedtaksavdelingen skal utøve skjønn, kan det i tillegg være positivt med avstand til brukeren, fordi dette kan føre til økt likebehandling. På den andre siden uttrykker den sosialfaglige tradisjonen at skjønnsutøveren skal ha nærhet til personen som blir berørt. Selv etter at jeg har drøftet frem og tilbake, er det vanskelig å komme bort fra min førforståelse om at det er lettere å inneha et helhetsperspektiv – å se personen i situasjonen, dersom sosialarbeideren har møtt brukeren. Dessuten blir det utfordrende, for de ansatte i begge avdelingene, å inneha et helhetsperspektiv på den enkelte bruker, da de begge jobber med deler av, og ikke hele brukers situasjon.

Hvis omorganiseringen allerede har funnet sted, slik som i NAV Alna, kan det virke som at samarbeid mellom de to avdelingene blir en viktig faktor for å utøve helhetlig sosialt arbeid i NAV. I og med at tid fremstår som en knapp ressurs, tenker jeg at den beste løsningen hadde vært å ansatte flere sosialarbeidere, slik at de fikk mer tid til både helhetlig oppfølging og saksbehandling. De «enkle» vedtakene kunne eventuelt bli fattet av en egen vedtaksavdeling. «Problemet» med det jeg betrakter som den mest ideelle løsningen, er at den er dyr, og den krever at regjeringen bevilger mer penger til kommunen i statsbudsjettet. Samtidig kan det

vise seg, ut ifra et mer langsiktig samfunnsøkonomisk perspektiv, å være fordyrende ikke å investere penger i dette nå.

Hvis jeg skulle undersøkt problemstillingen min videre, hadde det vært interessant å intervju lederen og sosialarbeidere på NAV Alna og på andre NAV-kontorer i Oslo, for å kunne gjøre en sammenlikning. Det er også spennende å følge med på om det er flere NAV-kontorer i Oslo som vil følge etter NAV Alnas omorganisering. Som nevnt i innledningen, er Oslo og Bergen unntak når det gjelder ledermodell, fordi disse byene har todelt ledelse, mens det i resten av landet er enhetlig ledelse. NAV Alna har fått en-ledermodell og skilt saksbehandling fra oppfølging. Et spørsmål som kan stilles, er om disse to omorganiseringene kommer til å høre sammen og utgjøre en pakke. Hvis det er andre NAV-kontorer i Oslo som følger etter, er det interessant å se om begge, eller kun en av disse omorganiseringene blir iverksatt.

Litteraturliste

- Aamodt, Laila Granli. 2014. *Den gode relasjonen*. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, Tone Alm. 2012. «Betingelser og beskrankninger for effektivisering. Belyst gjennom organisering av spesialiserte enheter for saksbehandling». *Nordiske Organisasjonsstudier* 3:30-52.
- Arbeids- og sosialdepartementet. 2016. *Rundskriv A-3/2016 – Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2017*.
- Askeland, Gurid Aga og Olav Molven. 2006. *Dokument i klientarbeid. Journalar, sosialrapportar og saksframstillingar i sosialt arbeid*. 6. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Askim, Jostein, Anne Lise Fimreite, Alice Moseley og Lene Holm Pedersen. 2010. «One Stop Shops: An Emerging Instrument for Joining up the 21st Century Welfare State». I *Nav in an International Context*, red. Tom Christensen og Anne Lise Fimreite. Rapport nr. 1:60-82. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, Tom, Amund Lie og Per Lægred. 2007. «Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?». I *Trancending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*, red. Tom Christensen og Per Lægred. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, Tom og Anne Lise Fimreite. 2010. «Introduction». I *Nav in an International Context*, red. Tom Christensen, og Anne Lise Fimreite. Rapport nr. 1:4-5. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Dalland, Olav. 2012. *Metode og oppgaveskriving*. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dalland, Olav og Hilde Trygstad. 2012. «Kilder og kildekritikk». I *Metode og oppgaveskriving*, red. Olav Dalland. 5. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Ellingsen, Ingunn T. 2006. *Mor uten barn: oppfølging etter omsorgsovertakelse*. Bodø: Høgskolen i Bodø. Referert fra Levin, Irene og Ingunn T. Ellingsen. 2015. «Relasjoner i sosialt arbeid». I *Sosialt arbeid. En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg og Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- FO. 2015. *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*.
https://www.fo.no/getfile.php/1320310/01%20Om%20FO/Hefter%20og%20publikasjoner/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument_2015.pdf (23.04.17).

- Fossestøl, Knut, Eric Breit og Elin Borg. 2016. *Betingelser for sosialt arbeid. En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykontorer*. AFI-rapport:2.
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus. 2016. *Rapport fra tilsyn med: Behandling av søknad om økonomisk stønad til livsopphold, stønad i særlige tilfeller, vilkår og klagesaksbehandling ved Nav Alna*.
<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOA/Helse%20og%20omsorg/Tilsyn/SOS/Rapport%20NAV%20Alna.pdf> (27.02.2017).
- Hanssen, Gro Sandkjær, Marit Kristine Helgesen og Signy Irene Vabo. 2011. *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalkunnskap*. 3. utgave. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, Ingar. 2014. *Skjønn. Perspektiver på skjønnsutøvelse i Nav*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hillgaard, Lis og Lis Keiser. 1979. *Social (be)handling. Teori og metode i sosialt arbejde*. København: Munksgaard.
- Levin, Irene. 2004. *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, Irene. 2015. «Sosialt arbeid som spenningsfelt». I *Sosialt arbeid. En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg og Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, Irene og Ingunn T. Ellingsen. 2015. «Relasjoner i sosialt arbeid». I *Sosialt arbeid. En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg og Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street level bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Referert i Solheim, Liv Johanne og Bjarne Øvreid. 2001. *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lov av 18. desember 2009 nr. 131 *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (sosialtjenesteloven).
- Michelsen, Heidi. 2008. *NAV – mål, visjoner og resultater, en studie av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen sett i lys av NPM*. Masteroppgave i statsvitenskap. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Nyseter, Tore. 2015. *Velferd på avveie. Reformen, verdier og veivalg*. Res Publica.
- Oterholm, Inger. 2015. «Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner». I *Sosialt arbeid. En grunnbok*, red. Ingunn T. Ellingsen, Irene Levin, Berit Berg og Lise Cecilie Kleppe. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rytter, Kirsten. 2008. «Oppfølgings- og tiltaksarbeid i praksis» i *Oppfølgings- og*

- tiltaksarbeid i NAV. Med case fra sosialtjenesten i NAV Sagene*, red. Kirsten Rytter. Oslo: Kommuneforlaget.
- Røysum, Anita. 2009. «Ulike forståelser av helhetlig oppfølging I NAV?». *Tidsskrift for Velferdsforskning* 3:192-206.
- Røysum, Anita. 2012a. «The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking?». I *European Journal of Social Work*: 1-16.
- Røysum, Anita. 2012b. *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie av sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Avhandling nr. 4. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Røysum, Anita. 2014. «Ubehaget ved å forenkle det komplekse». I *Ubehaget i sosialt arbeid*, red. Anbjørg Ohnstad, Marianne Rugkåsa og Signe Ylvisaker. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Seltzer, Michael, Vidar Hjelmtvedt, Anbjørg Ohnstad og Marianne N. Ranger. 1995. *Økonomisk rådgivning ved sosialkontor*. Rapport nr. 95:3, Avdeling for økonomi, kommunal- og sosialfag, Høgskolen i Oslo. Referert fra Levin, Irene. 2004. *Hva er sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shulman, Lawrence. 2003. *Kunsten å hjelpe individer og familier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skau, Greta Marie. 2013. *Mellom makt og hjelp – om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjervheim, Hans. 1957/1996. «Deltakar og tilskodar». I *Deltakar og tilskodar og andre essays*, red. Hans Skjervheim. Oslo: Aschehoug.
- Solheim, Liv Johanne og Bjarne Øvrelid. 2001. *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Stamsø, Mari Ann. 2009. «New public management – reformer i offentlig sektor». I *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*, red. Mari Ann Stamsø. 2. utgave. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Terum, Lars Inge. 2003. *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Weber, Max. 1960. *Soziologische Grundbegriffe*. Tübingen. Sitert i Skau, Greta Marie. 2013. *Mellom makt og hjelp – om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. 4. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.