



Hvordan praktiserer sosialarbeidere ansatt som Nav- veiledere sitt handlingsrom for skjønnsutøvelse i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og kan deres praktisering ha konsekvenser for brukerens velferd og rettssikkerhet?

Kandidat nr. 15

Masteroppgave i sosialt arbeid

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
1.1	Bakgrunn for valg av tema, formålet med oppgaven og problemstilling.....	3
1.2	Avgrensning og oppgavens videre oppbygning	4
2	Tidligere forskning.....	6
3	Teori	7
3.1	Nav reformen og organisering.....	7
3.2	New Public management.....	9
3.3	Profesjoner og sosialarbeideren som bakkebyråkrat	10
3.4	Skjønn.....	11
3.4.1	Rettsanvendelsesskjønn.....	14
3.4.2	Forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn	14
3.5	Spenningsfeltene i Nav som sosialfaglig arbeidsfelt.....	15
3.5.1	Hjelp og kontroll	16
3.5.2	Individ og samfunn.....	16
3.5.3	Profesjonsetikk	17
3.6	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker	19
3.6.1	Lov om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltning & Rundskriv nr. 35 19	
3.6.2	Utmåling av økonomisk sosialhjelp og tildeling hviler på noen grunnleggende prinsipper:.....	21
4	Metode.....	22
4.1	Vitenskapsteoretisk forankring og metodisk tilnærming	22
4.2	Fenomenologi, hermeneutikk og Ideografi	22
4.3	IPA som forskningsdesign	25
4.4	Kvalitativt intervju	26
4.5	Utvalg og rekruttering	26

4.6	Forberedelse, utarbeidelse av intervjuguide, og gjennomføring i praksis.....	29
4.7	Transkribering:	32
4.8	IPA analyseprosess og tolkning	33
4.9	Relabilitet (pålitelighet).....	35
4.10	Validitet.....	36
4.10.1	Personvern og etiske overveielser	37
5	Presentasjon av empiri	38
5.1	Størrelse på kontoret og godkjenning av vedtak	38
	Oppsummering	43
5.2	Standardisering i form av tekstmaler	43
	Oppsummering:.....	46
5.3	Kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfrister.....	46
	Oppsummering:.....	50
5.4	Sosialfaglig kompetanse og skjønnsvurderinger etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19	51
	Oppsummering:.....	56
5.5	Interne rutiner, leders rolle og kommunens økonomi	56
6	Analyse.....	64
6.1	Størrelse på kontoret og godkjenning av vedtak	64
6.2	Manglende kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfrister.....	66
6.3	Standardisering i form av tekstmaler	67
6.4	Sosialfaglig kompetanse og skjønnsvurderinger etter sosialtjenesteloven §§ 18 & 19	68
6.5	Interne rutiner, lederens rolle og kommunenes økonomi.....	71
7	Konklusjon og muligheter for videre forskning.....	75
7.1	Forslag til videre forskning	77
	Referanseliste	79
	Vedlegg.....	83

Tabelliste

Tabell 1 – Tabell med kolonner, rader og data	2
---	---

Figurliste

Figur 1 – UiT studenter. Bilde av Marius Fiskum.....	2
--	---

Forord

Å skrive denne oppgaven har vært en tidskrevende prosess, men til gjengjeld sitter jeg igjen med mye kunnskap jeg ikke ville ha vært foruten. Jeg ønsker å rette en stor takk til intervjupersonene som lot seg intervju. Uten dere så hadde ikke denne oppgaven fått samme innhold.

Min lille søster og samboer må også takkes for all den støtten jeg har fått, spesielt i siste innsjurt.

Sist, men ikke minst, takk til min veileder Wenche M Kjæmpenes for din pedagogiske væremåte og konstruktive tilbakemeldinger.

Sammendrag

Oppgaven har en kvalitativ metodisk ramme med 9 intervjupersoner fra ulike Nav kontorer, Den teoretiske tilnærmingen har hovedvekt av fenomenologi.

Hensikten med denne master oppgaven har vært å få en dypere innsikt i prosessen frem til vedtak om økonomisk sosialhjelp. Jeg ønsket å belyse hvordan den faglige skjønnsvurderingen kunne påvirke behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Videre ønsket jeg å løfte frem faktorer som kunne henne og/eller fremmer brukernes velferd og rettsikkerhet.

Denne forskningen viser at handlefriheten gjør det mulig for sosialarbeideren å ta beslutninger til en viss grad ettersom sosialtjenesteloven åpner opp for skjønnsutøvelse. Samtidig fremkommer det i denne undersøkelsen at veilederne står i et krysspress, og veilederne handleevne reguleres og påvirkes av ulike faktorer.

1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg introdusere oppgavens tema. Bakgrunn for valg av tema vil bli presentert og relevans for sosialfaglig arbeid vil fremkomme. Formålet med oppgaven og problemstillingen vil også bli introduserte. Avslutningsvis vil jeg avgrense oppgaven og legge frem videre oppbygging.

I Norge har NAV et samfunnsmandat som skal sikre mennesker inntekt, sosial støtte, og økonomisk trygghet gjennom rett pengestøtte til rett tid. Slik forstås NAV som en viktig del av sikkerhetsnett for den enkelte i velferdsstaten (NAV, 2023).

I 2023 økte fattigdommen betraktelig for noen mennesker i samfunnet. Forskere som har målt nordmenns økonomi har kategorisert befolkningen i 4 kategorier; De trygge, utsatte, sliterne og de som er «ille ute». Sliterne utgjør 305.000 husholdninger og Ille ute utgjør 150.000 husholdninger. Etter pandemien har gruppen “ille ute” blitt tre ganger så stor som før pandemien (E24, 2023). Dette har ført til at 84 % av de som tilhører gruppen ille ute har kuttet ned på strømforbruket for å ha råd til mat. 80 % har redusert matforbruket sitt. 72% har redusert sosial omgang. 64 % har misligholdt en eller flere regninger. 66 % har droppet tannlegebesøk. 58 % har redusert barnas fritidsaktiviteter og 42 prosent har dekket utgiftene sine ved å låne penger (E24, 2023)

Prisveksten i samfunnet har økt med 6,4 % i 2023 sammenlignet med 2022, og matprisene har en økt med 13,7 % på ett år (SSB, 2023). I 2022 oppstod det et nytt fenomen i Norge. Matsentralene har vært nødt til å utvide, og køene består for første gang av mennesker som er i arbeid og som ikke har trengt å be om hjelp før. Halvparten av de som mottar matposer er barnefamilier, og på grunn av pengemangel dropper ett eller flere familiemedlemmer måltider i kategorien “ille ute” (VG, 2023)

I Norge skal økonomisk sosialhjelp i utgangspunktet være dagens svar på fattighjelpen (Terum, 2003, s. 21). Sosialhjelpen skal bidra til et forsvarlig livsopphold. Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd ytelse, og behovsprøving innebærer ofte skjønnsvurderinger. Det fremkommer i den offentlige debatten at tilstanden mange mennesker er utsatt for i dag skyldes for lave satser, mangel på sosialfaglig kompetanse, og manglende kunnskap om

hvordan loven skal forstås og forvaltes i kombinasjon med strenge rammer i NAV systemet som begrenser fagfolksvurderinger (Dagsavisen, 2023)

1.1 Bakgrunn for valg av tema, formålet med oppgaven og problemstilling

Jeg har vært kommunalt ansatt som veileder i NAV siden juni 2020. En av mine arbeidsoppgaver gikk blant annet ut på å fatte vedtak etter sosialtjenesteloven. Min arbeidserfaring fra NAV er kun fra den kommunale delen i NAV. Økonomisk sosialhjelp er en skjønsmessig ytelse, og veiledere ved NAV kontoret har både rett og plikt til å utøve skjønn ved vurdering av saker og utmåling av stønad, i henhold til sosialtjenesteloven. Som nyansatt drøftet jeg ofte saker med kollegaer. Veldig fort erfarte jeg at veiledere kan håndtere og løse samme sak ulikt. Alt etter hva man velger å vektlegge i saken. Dette kunne være alt fra det praktiske, det vil si om man mottar en søknad eller om man oppretter en søknad, hvordan gjennomføre en kartlegging og belyse en sak, momenter i vurderingen og til lengden på vedtaket.

Det som gjorde at jeg ønsket å forske på dette tema er min utdanning som sosionom og tidligere erfaringer i forhold til følgende:

- Hvordan veiledere og besluttere kunne vurdere en og samme sak ulikt.
- Utfordringer med faglige skjønnsvurderinger i Nav.
- Handlingsrommet var stort, men allikevel begrenset.
- Kjente i perioder at beslutninger som ble tatt ikke nødvendigvis var i tråd med sosialfaglige verdier.
- Min nysgjerrighet på Nav som organisasjon
- Hvordan vi ivaretar brukernes velferd og rettsikkerhet
-

Hensikten med denne master oppgaven er å få en dypere innsikt i prosessen frem til vedtak om økonomisk sosialhjelp. Jeg ønsker å belyse hvordan den faglige skjønnsvurderingen

påvirker behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Videre ønsker jeg å løfte frem faktorer som hemmer og/eller fremmer brukernes velferd og rettsikkerhet.

På bakgrunn av det ovennevnte har jeg kommet frem til følgende problemstilling:

Hvordan praktiserer sosialarbeidere ansatt som Nav- veiledere sitt handlingsrom for skjønnsutøvelse i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og kan deres praktisering ha konsekvenser for brukerens velferd og rettsikkerhet?

1.2 Avgrensning og oppgavens videre oppbygning

Oppgaven handler ikke om selve NAV- reformen, heller ikke om fattigdom eller hvordan brukere opplever NAV. Da Nav er en stor organisasjon, med flere områder både kommunale og statlige ytelser, falt valget på den kommunale delen av NAV som jeg selv har erfaring fra.

Oppgaven består av totalt 7 kapitler, inkludert innledningen som nettopp er gjennomgått.

I kapittel 2 gjør jeg rede for tidligere forskning rundt økonomisk sosialhjelp og skjønnsutøvelse. Tidligere forskning vil være en referanseramme for faglige argumenter i oppgaven.

I kapittel 3 presenteres oppgavens teoretiske forankring. Dette Kapittelet har 3 underkapitler.

I 3.1 gjør jeg først rede for konteksten Nav veilederne befinner seg i. Her gis en beskrivelse av arbeid og velferdsforvaltningen, samt de organisatoriske grepene som er blitt gjort med NAV reformen.

Nav reformen bærer preg av New Public Management. Ettersom målsettinger og prinsipper i denne reformen påvirker veilederens handlingsrom vil disse være relevante i teorikapitlet.

I 3.2 vil jeg først skrive noe om hva profesjon er og om sosialarbeideren som bakkebyråkrat, og hvilke verdier som ligger til grunn i sosialt arbeid. Jeg har valgt å fokusere på spenningsfeltene hjelp og kontroll og individ og samfunn. Til slutt vil begrepet skjønn bli

definert. Vi vil se på ulike typer skjønn og hvordan bruke skjønnen for å resonnerer i sosialhjelpssaker.

I 3.4 presenteres lov og rundskriv som regulerer skjønnsutøvelsen og brukernes rettsikkerhet innen økonomisk sosialhjelp .

I kapittel 4 gjør jeg rede for valg av forskningsmetode. Oppgaven tar utgangspunkt i den kvalitative metoden. IPA som analyseverktøy vil også bli presentert. Jeg vil gjøre rede for hvordan jeg har gått frem for å innhente empiri., samt argumentere for oppgavens reliabilitet og validitet.

I kapittel 5 presenteres innsamlet data.

I kapittel 6 vil funnene fra analysen oppsummeres og belyses med teori og tidligere forskning.

I kapittel 7 vil jeg oppsummere hva som er de viktigste funnene. Jeg inkluderer enkelte betraktninger jeg har gjort meg underveis, og komme med forslag til videre forskning.

2 Tidligere forskning

I boka til Terum Portvakt i velferdsstaten (2003, s. 115) viser Terum til sin tidligere undersøkelser utført i 1995 med tittelen profesjonsskapt ulikhet – et demokratiproblem. Terums undersøkelse omfattet 44 ulike kontorer og 216 sosialarbeidere viste at skjønnsmessige vurderinger varierte veldig mye fra kontor til kontor. I tillegg viser funn i hans undersøkelse at sosialarbeidere i stor grad ble påvirket av deres egne private verdier (2003, s. 132)

Terums undersøkelse er av eldre dato. Det er gjennomført lite forskning på hvordan skjønn utøves i den kommunale delen av Nav etter at Nav ble etablerte med sin reform i 2006.

Henum (2014, s.16), som skriver om skjønn, understreker at skjønnen som utøves på bakgrunn av en lovbestemmelse (forvaltningsskjønn) skal utøves på vegne av fellesskapet. Det betyr at profesjonsutøveren ikke kan styres av egne personlige verdier og synspunkter når det kommer til utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp.

I 2018 studerte Aina A Kane vedtaksbegrunnelser knyttet til arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp. I den forbindelse intervjuet hun veiledere ved to Nav kontorer. I denne undersøkelsen kom det frem at Nav ansattes arbeid med begrunnelser av vedtak ble påvirket av juridiske kunnskaper, etatsinterne rutiner/instrukser samt tidsressurser (Kane, 2018).

I mitt arbeid med oppgaven ser jeg at det fra tidligere litteratur eksistere omfattende teori om skjønnsutøvelse rundt statlige delen av Nav og som har overføringsverdi. Dette gjelder også Kanes undersøkelse utført i 2020 i forhold til Navs vurdering av brukers bistandsbehov. Informantene fortalte om idealer som forsvarlig kartleggings - og beslutningsprosess, brukermedvirkning og målrettet og adekvat bistand. Disse idealene ble utfordret av begrensede tidsressurser og digitale løsninger. Konsekvensene av dette ble at vedtak ble truffet prematurt og dermed ikke kunne dekke brukerens bistandsbehov (Kane, 2020). Kanes undersøkelser viser at organisatoriske betingelser påvirker skjønnsutøvelsen som igjen kan

påvirke saksbehandlingen, mens Terums undersøkelse viser at sosialarbeiderne i stor grad blir påvirket av deres egne private verdier når det kommer til utmåling og utdeling av økonomisk sosialhjelp.

3 Teori

3.1 Nav reformen og organisering

En spesiell type bruker i en spesiell situasjon spilte en nøkkelrolle i debatten i forkant av Nav-reformen; nemlig brukere som blir kasterbatter i systemet. Kasterballklientene er gjerne personer med sammensatte behov og problemer (Hansen et al., 2013, s. 37 – 38).

Sammenhengen mellom kasterballproblemet, velferdsorganiseringen og folk som stod utenfor arbeidsmarkedet for lenge førte til at sosialkomiteen i 2001 fremmet forslag om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten (Sosial- og helsedepartementet 2002: 3). Hensynet til brukerne var en viktig motivasjon for Nav reformen. I 2005 besluttet politikerne på stortinget å slå sammen de to statlige etatene - Aetat og trygdeetaten – til en Arbeids - og velferdsetat, og samordne den nye statlige etaten med den kommunale sosialtjenesten til en felles Arbeids – og velferdsforvaltning i hver kommune. Nav reformen var forvaltningsreform i den forstand at hoved grepet var organisatorisk (St.prp.nr.46, 2004 – 2005; Glemmestad, 2021, s. 19)

Reformen er den største offentlige velferdsreformen etter innføringen av folketrygden i 1967. Det ble argumentert for at arbeid er det viktigste virkemiddelet i kampen mot fattigdom og sosial nød, og ble ansett som avgjørende for personlig utvikling og selvstendighet. I tillegg ble det også påpekt at arbeid vil være avgjørende for velferdsstatens økonomiske bærekraft. For brukerne var en samordning tenkt som virkemiddel for å gi dem helhetlig hjelp på et sted. Helhetlig hjelp handler om skreddersøm og individuelle tilpasninger basert på brukernes individuelle behov (Glemmestad, 2021, s. 19; Hansen et al., 2013, s- 18 – 27, s. 91) Det vil si at reformen var bygd på tre hovedmål: En mer effektiv forvaltning, en forvaltning som skulle få flere ut i arbeid og en bruker vennlig forvaltning (Christensen et al., 2021, s. 255). Reformen ble i ulike debatter presentert som en organiseringsdiskurs som representerte både problemet og løsningen. I selve reformen ble

hovedløsningen på de ovennevnte utfordringene presentert som å hjelpe folk til lønnet arbeid gjennom aktivisering og myndiggjøring. Foruten endringene i organisering er det svært få mer konkrete referanser til hvordan dette målet om flere i arbeid skal nås (Hansen et al.,2013, s- 41 - 42).

Viktige elementer i styringen av Nav er lovgivning, tildelingsbrev og budsjett (Stamsø, 2009, s. 175). Juni 2022 ble Navs virksomhetsstrategi 2030 lansert (Nav, 2022). Tre hovedambisjoner beskriver den ønskede fremtidige situasjonen for brukerne, arbeidsgiverne og samfunnet i 2030. I tillegg er det en fjerde, intern ambisjon (Nav, 2022)

- Vi mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling
- Alle får pengene de har krav på – enkelt og forutsigbart
- Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest
- Sammen løser vi samfunnsoppdraget (Nav, 2022)

I tillegg til strategiplaner får Nav årlig et tildelingsbrev fra arbeid – og inkluderingsdepartementet som angir politiske målsetting for etatens arbeid (Glemmestad, 2021, s. 20; Stamsø, 2009, s. 188) I tildelingsbrevet datert den 31.01.23 fremkommer det fire overordnede mål for Nav:

- Flere i arbeid
- Inkludering i samfunnet og bedre levekår
- Ivareta økonomiske rettigheter
- Brukerrettede og tilgjengelige tjenester (regjeringen, 2023)

Som vi kan se så er det sammenfall mellom målbildene på de ulike nivåene; fra Nav reformenes formål, via mål som er satt i virksomhetsstrategien, til det som vektlegges i tildelingsbrevet av arbeids – og inkluderingsdepartementet. Det som er nytt er presiseringer

under punkt 3.3, om ivaretagelse av økonomiske rettigheter, understrekes det at Nav må ivareta brukernes økonomiske rettigheter gjennom å ha prosesser og systemer som ivaretar at brukerne får innsikt i rettigheter og plikter i egen sak. Det forventes en bedring av resultatene under dette målet relatert til kvalitet, effektivitet og pålitelig forvaltning av ytelsesordningene. I tildelingsbrevet oppfordres Nav til å finne en hensiktsmessig balanse mellom god kvalitet i vedtak og effektivitet i ytelsesforvaltningen. I følge departementet innebærer god kvalitet i arbeidet, riktig og enhetlig lovforståelse, at saker utredes tilstrekkelig og at brukere forstår vedtaket. Staten skal sikre at praksis, systemer og rundskriv til enhver tid er i tråd med gjeldende rettstilstand (regjeringen, 2023).

I den politiske debatten om reformen var de lokale Nav kontorene tiltenkt en mer sentral rolle enn de kom til å få. I 2012 hadde Nav forvaltningsenheter i hvert fylke og en lang rekke spesialenheter. Tanken med denne organiseringen var å avlaste lokalkontorene slik at de kunne konsentrere seg om oppgaven med å veilede og følge opp brukerne mot lønnet arbeid, og på denne måten bidra til mer effektiv saksbehandling (Hansen et al., 2013, s 20; Glemmestad, 2021, s. 21 - 23). Etersom Nav reformen bærer preg av NPM er det viktig å utforske disse prinsippene.

3.2 New Public management

I de senere årene har det vært gjennomført ulike reformer innen offentlig forvaltning i Norge. Intensjonen med disse reformene har vært å sette inn ulike tiltak for å effektivisere og øke konkurransen mellom ulike offentlige tjenester, i tillegg til å bedre styringen av disse.

Implementering av disse reformene skyldes kritikk av offentlig sektor for måten den drives på, og at offentlige utgifter er for høye. Kritikken mot den offentlige sektoren dreier seg særlig om ineffektivitet, byråkrati, høye kostnader og for dårlig kvalitet på tjenestene. New Public Management, heretter NPM, reformen ble svaret på konkurranse, effektivitet og service (Stamsø, 2009, s. 64 – 66). Tradisjonell offentlig administrasjon har ikke vært opptatt av å måle resultater. Man hadde klare regler for hvordan arbeidsoppgaver skulle utføres. Dette har blitt erstattet av resultatstyring med færre regler for hvordan oppgaver skal gjennomføres, men med flere mål man jobber mot og ofte krav til å måle resultatene

(Stamsø, 2009, s.66- 68). Vi har gått fra en tradisjonell input-kontroll (kontroll av budsjetter og regelverk) mot en output-kontroll med fokus på resultater (Christensen et al., 2021, s. 222).

NPM-reformene fokuserer på følgende:

- Effektivitet
- Kvalitet
- Mål- og resultat
- Nye ledelsesformer
- Oppsplitting av sentrale administrasjonsheter

3.3 Profesjoner og sosialarbeideren som bakkebyråkrat

Profesjoner er yrkesgrupper som «erklærer» at de vet noe som andre ikke vet. Det betyr at de rår over en spesialisert kunnskap som skiller seg fra allmennkunnskap, og at yrkesgruppen i kraft av denne kunnskapen de besitter er kapable til å håndtere utfordringer som angår «*kritiske terskler og trusler i den menneskelig livsføring*» (Eriksen og Molander, 2008, s. 161).

Det skjedde en sterk ekspansjon av profesjonene på 1960 – tallet. Utviklingen av velferdsstaten bidro til at sosialarbeidere fikk en viktig og sentral rolle i den offentlige velferdsforvaltningen. I 1970 ble oppgaven med utmåling og tildeling av økonomiske stønader delegert til sosialarbeiderne (Terum, 2003, s. 61 – 63). Dette la føringer for faget – både når det gjaldt sosialarbeidernes oppgaver, utøvelsens karakter og ikke minst utdanning (Ellingsen et al, 2015, s. 67). Gjennom profesjonene skulle offentlige tiltak som politiske myndigheter hadde bestemt konkretiseres og iverksettes. Arbeidet skulle utføres innenfor et velferdsbyråkrati. Vi får velferdsbyråkrater som gjennom tolking av lover og forskrifter, og utøvelse av skjønn avgjør hvem som skal eller ikke skal få hjelp, og eventuelt hva slags hjelp som skal gis. Det innebærer blant annet at velferdsprofesjoner er bundet av juridiske normer for å kunne ivareta rettsikkerheten til brukerne. Et annet fellestrekk er at

handlingsrommet for skjønnsutøvelse skjer på grunnlag av en profesjonell kompetanse (Halvorsen, 2005, s. 166). I følge Monica Kjørstad består sosialarbeiderens autonomi av to komponenter. Den ene komponenten er handlefriheten som dreier seg om å gjøre skjønsmessige vurderinger i forhold til lovverket. Handlefriheten gjør det mulig for sosialarbeideren å ta beslutninger til en viss grad etter egne prioriteringer. Den andre komponenten er handleevnen. Handleevnen dreier seg om de faktiske mulighetene sosialarbeideren har til å benytte seg av handlingsfriheten (Kjørstad, 2019, s. 64).

Michael Lipsky(1980) teori om bakkebyråkrater handler om faglig handlingsrom og autonomi. I følge Lipsky fungerer bakkebyråkratene som et mellomledd mellom hjelpeapparatet og brukerne. Bakkebyråkrater skal iverksette statens politikk, og fordi de kan utøve skjønn, får de, i følge Lipsky, stor innflytelse på hvordan lover iverksettes og tiltak fungerer. Deres skjønnsutøvelse gir bakkebyråkratene innflytelse på gjennomføring av politikernes intensjoner. Videre må de behandle et stort antall mennesker på en individuell måte og bruke skjønn slik at en enhver bruker får den hjelpen som er tilpasset de. Men jo flere de skal arbeide med, desto vanskeligere blir det å foreta individuelt skjønn. Av den grunn hevder Lipsky at bakkebyråkratene vil utarbeide egne rutiner og tenkemåter for å klassifisere brukerne og deres hjelpebehov, og på denne måten vil en slik kategorisering erstatte det individuelle skjønn og fortrenge det helhetssynet som bør ligge til grunn for skjønnsutøvelsen. Denne utfordringen blir ytterligere forsterket av at bakkebyråkratene arbeider i en situasjon med knappe resurser, og mangel på tid ettersom antall brukere øker. På denne måten øker faren for at bakkebyråkratene ikke lytter til brukere og ender opp med å ikke behandle hvert enkelt individ etter faglig og etisk skjønn (Lipsky (1980) sitert i Halvorsen et al., 2013, s. 108).

3.4 Skjønn

Nav som organisasjon, har delegert myndighet for skjønnsutøvelse i arbeid med sosialtjenesten loven til NAV veiledere.

I rundskriv nr. 35, kapittel 4, står det følgende om bruk av skjønn:

«Bruk av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået. Så lenge forskjeller er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, er det i samsvar med loven». (Rundskriv nr. 35, pkt.nr: 4.18.1.3, avsnitt 2).

Sosialtjenesteloven (Sotjl. 2009) som forvaltes av Nav veiledere innebærer mye forvaltningsarbeid hvor kompetanse innen skjønnsutøvelse står sentralt, men hva er skjønn og hva betyr det egentlig å utøve skjønn?

Substantivet skjønn er tett knyttet til verbet å skjønne, altså å forstå eller det å innse. Skjønn som begrep er også innholdsmessig tett knyttet til begrepet vurdering. Man utøver skjønn eller gjør en skjønnsvurdering (Heum, 2014, s. 12). Til tross for ulike tilnærminger til skjønn i faglitteraturen synes det å være en enighet om at dømmekraft er en sentral egenskap for å utøve godt skjønn. Dømmekraft består av å kunne vurdere og beslutte. *«For å kunne vurdere må en kunne se sammenhenger og samspill, og for å kunne beslutte må en kunne avveie konsekvensene av beslutninger og handlinger»*. (Hummerfelt et al., 2010, s. 25)

Hummerfelt og hennes medforfattere gjengir Lorentzen sin definisjon av skjønn: *«Å utøve skjønn er å ta stilling til hvilke kriterier som er relevante i den konkrete beslutningssituasjonen, og hvordan de ulike kriteriene skal forstås og anvendes»*. (Hummerfelt et al., 2010, s. 24)

Når det kommer til det å utøve skjønn handler det om å ha god kjennskap til brukernes behov og deres situasjon slik at man kan gjøre en helhetlig og individuell vurdering. Dette gjør man ved at relevante opplysninger og dokumentasjon innhentes, og at dokumentasjonen vurderes opp mot brukeres situasjon. Fordi ulike brukere har ulike resurser og behov må vurderingene være individuelle (Kane, 2015, s. 26). Skjønnen vil da handle om å vurdere ulike alternativer, og finne ut hva det er som er det beste alternativet. I følge Henum (2014) vil ikke det være mulig å utøve skjønn dersom det ikke foreligger flere valgmuligheter. Videre viser forfatteren til Grimen og Terums (2010) tre hovedargumenter for hvorfor skjønn både er nødvendig og viktig. Skjønn er viktig beslutningsmekanisme i situasjoner hvor enten generell kunnskap, generelle regler eller begge mangler. Skjønn vil også være nødvendig i all anvendelse av generell kunnskap og generelle regler på enkelttilfeller. Det siste argumentet handler om at skjønn er en forutsetning for individualisert behandling og/eller situasjonsbestemte beslutninger (Grimen og Terum, (2010), referert i Henum, 2014, s. 14 – 15).

Ifølge Grimen og Molander (2008, s. 180) kreves det en bestemt type resonering for å komme frem til en beslutning om hva som bør gjøres. I tillegg setter forfatterne begrepet skjønn i to kategorier: strukturelt skjønn og epistemisk skjønn. Strukturelt skjønn knyttes til delegert og avgrenset frihet, og på denne måten vil rommet for skjønn defineres og bestemmes av regler. Den enkelte må se på hvilke standarder man er underlagt for å avgjøre hvilke myndighet man har til å utøve skjønn. Forfatterne mener at denne standarden fastsettes av en særskilt autoritet som delegerer myndighet til utøvelse av skjønn. Dersom man tar i bruk den myndigheten man har blitt tildelt skal skjønnsutøvelsen begrunnes og redegjøres for overfor den myndigheten man er underlagt (Molander og Grimen, 2008, s. 180 - 181). Når det kommer til epistemisk skjønn handler dette mer om at man resonnerer under betingelser av ubestemthet. Det vil si at den profesjonelle må bruke skjønn som en resoneringsform som skal lede til en klarere forståelse av en uklar kontekst/ utfordrende situasjon (Grimen og Molander, 2008, 182 – 184).

Resonneringsprosessen kan deles inn i 3 faser: 1. Kartlegging handler om å samle inn relevant informasjon for å kunne forstå hva situasjonen/ hjelpen dreier seg om. 2. Analyse og tolkningsfasen handler om at den profesjonelle og bruker har en felles - eller delvis en felles forståelse slik at de faktiske omstendighetene kan analyseres og tolkes. En delvis felles forståelse vil være utgangspunktet for mulige og alternative tiltak, men uten å foreta prioriteringen eller beslutning. I denne fasen skal brukernes situasjon forstås i lys av den profesjonelles teoretiske og erfaringsbaserte kunnskap. Til slutt har vi den 3. fase som er avveining. Det er i denne fasen anvendelse av skjønn foregår. Her skal man argumentere for fordeler og ulemper med ulike tiltak/løsninger. Argumenter som baserer seg på empirisk dokumentert kunnskap vil kunne være sterke, men argumenter som handler om preferanser må også tillegges stor vekt. Den profesjonelle må gjøre avveininger av ulike hensyn for å komme frem til en faglig forsvarlig beslutning som vil være den beste for brukeren. Disse tre fasene bygger på og forutsetter hverandre. I tillegg skal disse fasene danne en struktur både for å kunne utøve et kvalitativt godt faglig skjønn, kommunisere og overføre kunnskap om skjønnsutøvelse til andre, og for å kunne etterprøve den skjønnsbaserte beslutningen (Hummerfelt et al., 2010, s. 37 - 39).

3.4.1 Rettsanvendelsesskjønn

- Rettsanvendelsen består av følgende ledd:
 - Tolkning: finne meningsinnholdet i en regel
 - Bevisdømmelse: klarlegge fakta
 - Subsumsjon: Henføre fakta under regelen (Ohnstad, 2009)

Dersom betingelsene i loven er oppfylt, kan eller skal virkning av regelen inntre (Ohnstad, 2009, s. 34) Rettsanvendelsesskjønn tas i bruk for å fastlegge innholdet i en lovparagraf (rettsregel) og hvordan denne skal tolkes i det enkelte tilfelle. En regel gir en rett, plikt og kompetanse. Selve regelen har en betingelses – og en følgeside, og blir formulert som en «*hvis*», «*så skal*» eller «*så kan*» setning. Vi kan eksempelvis nevne sosialtjenesteloven § 18. Hvis vilkårene etter lovens § 18 er oppfylt, skal søker motta økonomisk stønad (Glemmestad, s. 64).

3.4.2 Forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn

Når skjønnet springer ut fra en lovbestemmelse, kalles det ofte forvaltningsskjønn eller lovbundet skjønn. Skjønn basert på en lovbestemmelse utøves i praksis ofte av offentlige tjensteperson, som for eksempel sosialarbeidere i Nav. I et demokrati er det de folkevalgte politikerne som er lovgivere. Når lovene åpner opp for bruk av skjønn vil dette være lovgivernes måte å delegerer myndighet ut fra ønsket intensjon eller retning. Myndigheten delegeres til et underliggende forvaltningsorgan, eksempelvis Nav, og utøves av personer som både er kvalifisert og som har fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet. Den som utøver skjønnet håndhever lovgivernes intensjon/vilje. Forvaltningsskjønnet tas i bruk når lovverket ikke angir et konkret utfall eller løsning på en juridisk problemstilling. (Henum, s. 16- 17). Når sosialarbeidere skal ta i bruk forvaltningsskjønnet, innen sosialtjenesteloven, må de blant annet vurdere hva som er nødvendig livsopphold for en person eller familie eller om det skal knyttes vilkår til utbetalingene. Derfor må sosialarbeidere både bruke rettsanvendelsesskjønn og forvaltningsskjønn.

Det profesjonelle skjønnnet, som også kalles faglig skjønn, utøves av de som er utdannet innenfor et bestemt fag, og aller helst også innen det konkrete skjønnets dilemmaer og utfordringer. I motsetning til forvaltningsskjønn er ikke dette skjønnnet direkte lovhjemlet, og bygger heller ikke på en konkret profesjonsutdanning (Henum, s. 19). Betegnelsen «faglig skjønn» innebærer at skjønnsutøvelsen skjer på bakgrunn av kjente og overførbare teorier og metoder innenfor et fagfelt (Hummerfelt et al., 2010, s. 26)

Skjønnsutøvelse innen sosialt arbeid bygger på praktisk, forskningsbasert og teoretisk kunnskap. For å utøve et godt skjønn og ta gode beslutninger forutsetter det at sosialarbeideren samarbeider med brukerne, har et helhetlig perspektiv, og ser personen i sin kontekst. For sosialarbeidere er det å ta etiske hensyn også en del av den faglige skjønnsutøvelsen. Som beskrevet lenger opp i teori kapitlet kan relasjoner også beskrives både som tolkningsredskaper og handlingsredskaper for det sosiale arbeidet (Ellingsen et al., 2015, s. 172 - 180). Innen sosialtjenesten kan dette dreie seg om spørsmål som; Hvordan kan jeg forstå utfordringene som brukeren legger frem? Hvordan går vi videre nå? Hva er en god løsning som er innenfor rammen av loven og som legger til rette for brukermidvirkning, og som kan være forebyggende? Dersom vi velger denne løsningen vil den være hensiktsmessig eller vil denne familien havne i en økonomisk krise på nytt?

3.5 Spenningsfeltene i Nav som sosialfaglig arbeidsfelt

I dag er sosialt arbeid både et forskningsområdet, et undervisningsfag og et praksisfelt (Ellingsen et al., 2015). Etersom sosialarbeidere arbeider med å forebygge, dempe virkningene av og løse sosiale problemer innbefatter det å vurdere hjelpebehov, yte direkte hjelp, gi råd og veiledning og igangsette tiltak med en målsetting om at brukere skal komme ut av eller tilpasse seg en vanskelig situasjon på sikt. Derfor vil det være naturlig å finne sosialarbeidere i NAV (Halvorsen, 2005, s. 158 - 159).

I mange av de ovennevnte oppgavene har sosialarbeideren et mandat der en må kombinere flere funksjoner. Sosialarbeidere må forholde seg både til hjelp og kontroll samt til individet og de omgivelser eller samfunn som individet befinner seg i (Ellingsen et al., 2015). Denne dobbeltheten handler om at flere dimensjoner opptrer på samme tid, og at disse dimensjonen lett kan oppfattes som motsetninger eller utgjøre dilemmaer. Det feltet eller

dimensjonene en befinner seg i kalles for et spenningsfelt. Hjelp og kontroll, og individ og samfunn kan alle forstås som spenningsfelt (Ellingsen et al., 2015, s.43)

Ofte tenker man at disse dimensjonene går i hver sin retning eller at de opphever hverandre- som om et hjelpebehovet ikke kan oppstå hvis man samtidig har en kontrollfunksjon eller at individet og samfunnet ikke påvirker hverandre. Spenningsfelt må forstås dynamisk, der fenomener både kan være motsetninger og uttrykke gjensidig avhengighet, og da vil ikke det handle om tilstedeværelse av det ene kontra det andre, men mer om at begge dimensjonen betydning inngår i den aktuelle situasjonen. Dersom vi bruker spenningsfeltene for å oppnå en forståelse ved å tolke situasjonen brukeren står opp i vil et spenningsfelt betraktes som et tolkningsredskap. Dersom vi bruker spenningsfeltene for å finne ut hvordan vi skal håndtere en gitt situasjon, benyttes spenningsfeltet som handlingsredskap (Ellingsen et al., 2015, s. 36 – 37, s. 43).

3.5.1 Hjelp og kontroll

Det er normalt å presentere hjelp og kontroll sammen som to dimensjoner i ett spenningsfelt. Sosialt arbeid handler blant annet om å hjelpe enkelt individer og marginaliserte grupper ut av en vanskelig livssituasjon samt påvirke samfunnsforhold som bidrar til sosial ulikhet. Utgangspunktet for all endringsarbeid starter ved at sosialarbeideren setter seg inn i den andres situasjon. Dette kalles «å starte der klienten er». I hjelperollen ligger det en form for makt og mulighet til kontroll (Ellingsen et al., 2015, s. 40 – 42)

Nav ansatte representerer NAV systemet som i sin funksjon er både hjelpeinstans og et kontroll- og styringsapparat. Sosialarbeideren vil da fungere som en portvakt når det kommer til ytelser. Kontrollfunksjonen som utøves har til hensikt å sikre at hjelpen som ytes er rettmessig, både overfor de som trenger det, men også for å sikre at hjelpen bidrar til å avhjelpe i en vanskelig livssituasjon, samtidig skal sosialarbeidere forvalte offentlige resurser på en forsvarlig måte (Terum, 2003, s. 168 – 169).

3.5.2 Individ og samfunn

Sosiale problemer oppstår i forholdet mellom individ og samfunn. Samfunn kan forstås som de strukturer og tenkemåter som gjør seg gjeldende i omgivelsene, enten det er i nærmiljøet eller i større samfunnsmessig sammenheng eller kontekst. Det betyr at sosiale problemer ikke kan betegnes kun som individuelle problemer. Sosiale problemer som brukere opplever

kan også oppstå på grunn av samfunnsmessige årsaker. Sosiale problemer forårsaket av strukturen i samfunnet kan få store konsekvenser, og ofte kreves det både samfunnsmessig og individrettet innsats for å løse de. Av den grunn trenger sosialarbeidere både samfunnskunnskap og kunnskap om mennesket. Med andre ord kan vi si at det er vesentlig i sosialt arbeid å forstå hvordan individ og samfunn interagerer (Ellingsen et al., 2015, s. 25, s.37)

I praksis betyr det at sosialarbeideren på et Nav kontor ikke kan vurdere brukerens hjelpebehov adskilt fra samfunnet. Her må sosialarbeideren ha fokuset på individet og dets kontekst. Kontekst kan forstås som de sammenhenger individet inngår i, for eksempel familie, arbeid og nærmiljøet, og i overordnede sammenhenger kan det dreie seg om kultur og politisk utforming. Når sosialarbeidere vektlegger forholdet mellom individ og samfunn så vil det være for å gripe kompleksiteten som kan ligge til grunn for at sosiale problemer utvikles og opprettholdes – og da vil også samfunnsmessige forhold spille inn. Av den grunn snakker ofte sosialarbeidere om å ha et helhetssyn. Et helhetligsyn bidra til å identifisere barriere, muligheter og potensialer som kan eksistere både hos den enkelte individ, i omgivelsene og i samfunnet (Ellingsen et al., 2015, s. 24 – 26, 36 – 39). For at sosialarbeidere skal kunne se personen i sin kontekst og ha et helhetsperspektiv forutsetter det at sosialarbeideren gjør skjønnsmessige vurderinger ut fra den enkelte brukers livssituasjon, utfordringer og resurser (Røysum, 2014, s. 145)

3.5.3 Profesjonsetikk

Profesjonsetikk er som fenomen en del av det som inngår i profesjonaliseringen til sosialarbeidere. Innen sosialt arbeid vil yrkesetikken legge føringen for hva som er god hjelp. I tillegg vil profesjonsetikken også kunne være et ledd i å sikre profesjonene et kvalitetsstempel, og en kulturell identitet som avgrenser en profesjon fra en annen. En annen side ved profesjonsetikken er at den styrker autonomien til de profesjonelle (Skorstad og Eide, s. 169). Det fremkommer i FOs grunnlagsdokument at yrkesutøvelsen innen helse og sosialsektoren består i at hjelpen ytes ved samhandling med brukerne og at tjenestene som ytes anses som viktige for mottakers velferd, og at yrkene er forankret i humanitære verdier.

- Menneskeverd

- Respekt for den enkeltes integritet
- Anerkjennelse av ulikhet og ikke – diskriminering
- Helhetssyn på mennesker
- Tillitt, åpenhet og redelighet
- Omsorg og neste kjærlighet
- Solidaritet og rettferdighet
- Ansvar (FO grunnlagsdokument, 2019 – 2023)

I yrkesetikken understrekes det at ansvaret til profesjonsutøveren går utover det å vise til regler – sosialarbeidere må reflektere og ta stilling til aktuelle problemstillinger ut fra de ovennevnte verdiene (FO, 2019; Ellingsen et al., 2015, s. 82- 83).

Yrkesetikken gjenspeiler både allmenmoral og politiske føringer og ideer i den tiden de er oppstått i. Den skal i tillegg til å være et hjelpemiddel for profesjonsutøveren også være et grunnlag for å skape trygghet, kvalitet og tillitt for brukere i møte med hjelpeapparatet. I følge Eide og Skorstad (2008, s. 219) er helse – og sosiale tjenester nært knyttet til det offentlige hjelpeapparatet, som igjen er en del av en omfattende velferdsstat. Velferdsstaten har innbyggernes velferd som et overordnet politisk mål, og det offentlige hjelpeapparatet iverksetter tiltak for å nå dette målet. Videre hevder forfatterne at velferdsstaten er et resultat av mange og til dels tvetydige mål. I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet understrekes det at ulike institusjoner innen velferdsstaten representerer et sett av verdivalg. Grunnlaget er allerede lagt for ens daglige virke(FO, 2019). Dette gjelder også for sosialarbeidere i Nav. I følge Eide og Skorstad (2008, s. 167, s. 240) er det viktig å være bevisst på de valgmulighetene man faktisk har, og samtidig være kritisk til det systemet man forvalter. Dette er særlig viktig i Nav ettersom veilederne skal redusere sosiale problemer, blant annet fattigdom, og fremme brukernes velferd.

3.6 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp gjøres av veiledere som er en del av den offentlige forvaltningen. Myndighetsutøvelse som kommer til uttrykk gjennom enkeltvedtak kan enten begunstige eller innskrenke brukerens rettigheter. Derfor stilles det en del krav til saksbehandlingen (Ohnstad, 2009, s. 87 – 89). Kravene til selve enkeltvedtaket fremgår av forvaltningsloven (Eckhoff og Smith, 2018, s. 286 - 292).

3.6.1 Lov om sosiale tjenester i arbeids – og velferdsforvaltning & Rundskriv nr. 35

Den kommunale sosialpolitikken er i all hovedsak regulert gjennom Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. I Rundskriv nr. 35 til lov om sosiale tjenester i Nav (heretter rundskriv 35) utarbeidet av Arbeids – og velferdsdirektoratet, understrekes det at merknadene i rundskrivet er en fortolkning og presisering av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres (rundskriv 35, innledning, avsnitt 9).

I henhold til § 1 er formålet med loven:

- 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.
- Bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer. (Sotjl § 1)

Formålsbestemmelsen har ikke selvstendig innhold i den forstand at den isolert sett pålegger forpliktelser eller gir rettigheter, men den skal virke som en rettesnor og tolkningsmoment når bestemmelsene er skjønnsmessigutformet. Ved lovtolkning vil formålsbestemmelsen kunne gi veiledning om hvordan skjønnet bør utøves, og hvilke vilkår som kan eller bør stilles (Ohnstad, 2009, s. 159).

Med de ovennevnte presiseringene påpekes det at de sosiale tjenestene i Nav går lengre enn å favne økonomi. Under punkt 1.1.2 understrekes det at formålsbestemmelsen gjenspeiler grunnleggende menneskerettigheter som blant annet er nedfelt i FNs barnekonvensjon og konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (rundskriv 35, kapittel 1).

Tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester i Nav, kapittel 4. Følgende er understreket i sosialtjenesteloven:

§ 18. Stønad til livsopphold

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

Stønadens bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulp.

Ved vurdering av søknad om stønad til familier skal det ikke tas hensyn til barnetrygd og barns inntekt av arbeid i fritid og skoleferier. (Rundskriv nr.35)

§ 19. Stønad i særlige tilfeller

Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon. (Rundskriv nr.35)

I sosialtjenesteloven § 18 understrekes det at søker som ikke har midler, eller ikke tilstrekkelig med midler, har krav på økonomisk stønad. I motsetning til § 18 åpner Lovens § 19 for at kommunen kan i særlige tilfeller yte økonomisk stønad selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede. Bestemmelsene om adgang til å gi økonomisk stønad i særlige tilfeller skal imøtekomme behov som ikke kan fanges opp av § 18.

Når en bestemmelse er formulert som en kan-regel, er det opp til forvaltningen å bestemme, ut i fra en skjønnsmessig vurdering, om – og i tilfelle hvordan – man benytter den muligheten som gis. Det betyr at § 19 inneholder en oppfordring til å gi hjelp i visse situasjoner, men pålegger ikke kommunene en plikt (Ohnstad,2009, s. 35 & 173).

I rundskriv punkt nummer 4.18.1.7 står det at avgjørelser om økonomisk stønad er enkeltvedtak, og at enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven kan påklages til statsforvalteren. Det samme gjelder avgjørelser om økonomisk stønad i særlige tilfeller (Rundskriv nr. 35).

3.6.2 Utmåling av økonomisk sosialhjelp og tildeling hviler på noen grunnleggende prinsipper:

- Stønad er behovsprøvd. Den økonomiske ytelsen er ment å skulle være en subsidiær ytelse. Subsidiaritetsprinsippet innebærer at før hjelp tilstås, skal det kartlegges om søker først skal utnytte andre alternativer. (Ohnstad, s. 171) Derfor er det i rundskriv nr. 35, punkt nr. 4.18.1.2 presisert at dersom personene ikke kan gjøre andre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Når alle andre inntektsmuligheter er utnyttet fullt ut, men ikke vil være tilstrekkelig, har den som ikke kan sørge for sitt livsopphold rett til stønad, uavhengig av årsaken til hjelpebehovet (rundskriv nr. 35).
- I motsetning til andre statlige ytelser er tildeling av økonomisk stønad Individuell og skjønsmessigbasert. Det understrekes i rundskriv 35 punkt nr. 4.18.1 at hovedprinsippet for behandling av søknad om økonomisk stønad er at det skal foretas konkrete og individuelle vurderinger av hjelpebehov, stønadsbeløp og stønadsform. Videre understrekes det at Nav kontoret har både rett og plikt til å foreta skjønsmessige vurderinger i hver enkelt sak.
- Loven gir veiledning om stønadsnivået i formålsbestemmelsen og i kravet om at alle skal sikres et forsvarlig livsopphold. Videre påpekes det at stønadsnivået bør fastsettes med bakgrunn i den konkrete og individuelle behovsprøvingen som er foretatt (Rundskriv nr.35).
- Kravet om individuelle vurderinger gjelder for hele søknadsprosessen; fra identifisering av søknader, innhenting av nødvendige opplysninger og saksbehandlingstid, til avgjørelser om hjelpebehov, stønadsnivå, vilkårssetting, stønadsform og utbetaling (Rundskriv nr. 35)

- Økonomisk sosialhjelp bygger på «hjelp til selv-hjelp prinsippet». Det betyr at tiltakene som iverksettes, skal ta utgangspunkt i og styrke søkerens egne resurser til å styre sitt eget liv (Stamsø, s. 153; I rundskriv nr. 35, pkt, nr. 4.18.1.4). Målsettingen er å sikre økonomisk trygghet for dem som ikke er i stand til å skaffe seg det på annen måte (Ohnstad, 2009, s. 171).

4 Metode

Metoden er redskapet i en undersøkelse, og i dette kapitlet redegjøres det for studiens metode og den vitenskapelige utgangspunkt. Beslutninger vil underveis bli belyst og begrunnet. Dette for å få en forståelse av hvordan innsamling og bearbeiding av informasjon har foregått. Avslutningsvis utdyper jeg forskningens kvalitet og fremstilling.

4.1 Vitenskapsteoretisk forankring og metodisk tilnærming

Forskning på denne masteroppgaven har en humanvitenskapelig forankring med en fenomenologisk og hermeneutisk forståelsesramme. Fenomenologi er en filosofisk retning som ofte legges til grunn i kvalitativ forskning (Kvale et al., 2015, s. 44). Ved å ta i bruk en fenomenologisk tilnærming ønsker jeg å forstå intervjupersonenes subjektive opplevelser, og ved å ta i bruk hermeneutisk tilnærming ønsker jeg å forstå og fortolke menneskets meninger og tanker. En forståelse er alltid avhengig av fortolkning (Thomassen, 2006, s. 111). Jeg har valgt eksplorerende design og kommer til å ta i bruk Interpretative phenomenological analysis, heretter IPA, som er så og si en relativt nyutviklet tilnærming innenfor kvalitativ forskning, og har da både fenomenologi og hermeneutikk som teoretisk fundament (Smith et al. 2012).

4.2 Fenomenologi, hermeneutikk og Ideografi

Fenomenologi fremstilles ofte som læren om det som kommer til syne og viser seg. Innen fenomenologi rettes oppmerksomheten mot verden slik den erfares for subjektet. (Thornquist, 2018, s. 101, 104).

Ettersom jeg ønsker å innhente data som gir meg mulighet til å belyse fenomenet skjønnsutøvelse innen økonomisk sosialhjelp, og hvordan skjønnsutøvelsen med det handlingsrommet veiledere på Nav har, praktiseres av Nav veilederne vil en fenomenologisk tilnærming til forskningen være egnet (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 44). Ved å utforske den meningen Nav veiledere tillegger sine erfaringer og praktisering av skjønnsutøvelsen inn økonomisk sosialhjelp, og beskrive de trekk som er felles ved erfaringer, har jeg grunnlag for å utvikle en generell forståelse av fenomenet jeg studerer (Thagaard 2013. s. 40).

Å re-dusere betyr å tilbake- føre eller lede-tilbake.; Reduksjonisme vil si at en type fenomener tilbakeføres til en annen type fenomen. Ofte vil en med reduksjonisme mene en tilbakeføring av komplekse enheter til enklere og mer grunnleggende enhet. En streng form for reduksjonisme er «forsøke på å tilbakeføre» alle fenomener til kjemiske og fysiske lovmessigheter (Thomasen 2006, s 74).

Målsettingen med å ta i bruk en fenomenologisk tilnærming til undersøkelsen er å søke objektiv kunnskap fra et subjektperspektiv (Thomasen 2006, s.96). Kunnskapen søkes fra et «innefra perspektiv» hvor hovedfokuset er å undersøke hvordan skjønnsutøvelsen innen økonomisk sosialhjelp foregår i Nav slik intervjupersonen selv praktiserer det, og hvilken mening det har for intervjupersonens livsverden (Thomasen 2006, s.83, 170). Økonomisk sosialhjelp er en skjønnsbasert lov, det vil si at veiledere forholde seg til fenomenet på ulike måter, noe som vil gi forskjellige opplevelser av fenomenet. Innen fenomenologiske studier vil det være formålstjenlig å være åpen for variasjonsbredden fenomenet kan oppleves i for å nå frem til det særegne ved fenomenet. Det som forblir konstant på tvers av alle mulige variasjoner (Thomasen 2006, s. 84).

Å møte informantene med en fenomenologisk tilnærming innebærer at jeg setter min forforståelse til side (Thomasen 2006, s. 84 - 86). Når jeg gjorde det i møte med mine informanter var jeg bevist på at min forforståelse og forventninger ikke skulle få en avgjørende rolle i gjennomføringen av selve intervjuet. Dette gjorde at jeg var åpen for at informantene skulle komme med ulike fortellinger (erfaringer).

På en annen side er det viktig å erkjenne at denne undersøkelsen er påvirket av min forforståelse, og har i høy grad en hermeneutisk vitenskapsteoretisk tilnærming også.

Hermeneutikken handler opprinnelig om fortolkning av bibeltekster og etter hvert lovtekster. Derfor var begrepets opprinnelige betydning fortolkningslære eller fortolkningskunst (Thornquist, 2018, s. 167). I nyere tid ble hermeneutikken utviklet til å bli en allmenn teori om fortolkning og forståelse av alle slags menneskelige uttrykk. I korthet kan vi si at hermeneutikk skal hjelpe oss med å forstå hvordan vi forstår, og hvordan vi gir verden en mening (Thomassen 2006, s. 157; Thornquist, 2018, s. 167).

Filosofen Hans -Georg Gadamer (1900-2002) er en sentral fornyer av hermeneutikken. Gadamer mente at vi ikke bør sette vår forforståelse til side for å forstå. I følge han vil vår forståelsesmåte og våre fordommer ligge så dypt, og er så sammenvevd i vår egen eksistens og praktiske levemåter, at de ikke kan «beskues» på nøytralt grunnlag og settes til siden (Thornquist, 2018, s. 196). Vi er en del av og et resultat av vår sosiale, kulturell og historiske kontekst som er vår forutsetning og vårt grunnlag for forståelse. På bakgrunn av det kan vi gripe en mening, også i det nye som møter oss. Derfor mener Gadamer at enhver forståelse forutsetter enn annen forutgående forståelse, altså at ingen forståelse starter helt fra start. I møte med noe nytt, ukjent eller noe vi forsøker å forstå vil våre fordommer alltid kunnes korrigeres, berikes, og utvikles (Thomassen 2006, s. 86 – 87)

Objektiv viten eller sann og sikker kunnskap er ifølge Gadamer kontekstbetinget, hvor kunnskapens gyldighet er avhengig av å knyttes til situasjonens/påstandens historiske og sosiale virksomhet (Thomassen 2006, s. 88, 89). For å tillegge Nav veiledernes utsagn en betydningsinnhold må transkriberingen fortolkes ut ifra meningssammenhengen og den konteksten ytringen står i. Ettersom fortolkning av mening er kontekstbetinget fordrer det at den teoretiske rammen som tas i bruk er nær forbundet med referanserammen for informantenes egne primære tolkninger (Thomassen s 45, 90 – 92)

For å etterstrebe en mest mulig riktig mening med intervjupersonenes utsagn må teksten leses på sine egne premisser. Det innebærer at både deler og helheten av teksten sees i relasjon til hverandre. Teksten må også sees i relasjon til både min førforståelse og intervjupersonenes førforståelse, deres sosiale og kulturelle kontekst (Thagaard 2013. s. 41). Videre er det slik at det ikke finnes garanti for at fortolkning er absolutt riktig eller sann, men

kan kun begrunnes ved å vise videre til andre fortolkninger eller lesninger. Av den grunn må mine egne tolkninger begrunnes med referanse til både tilsvarende og motsvarende tolkninger andre har foretatt, og med referanse til deltagerne egne redegjørelser (Thomasen 2006, s. 91). Det at IPA er ideografisk innebærer at intervjuer analyseres på en nøyaktig og systematisk måte slik at det blir enklere å se likheter og ulikheter, og på denne måten danne grupperinger av temaer (Smith et al., 2012, s.29).

Prosjektets design beskriver retningslinjer for hvordan forskeren tenker seg å utføre prosjektet (Thagaard, 2013, s. 54)..

4.3 IPA som forskningsdesign

Jonathan Smith utviklet IPA på 1990-tallet. Målet med å utvikle denne analysemetoden var å ta i bruk en kvalitativ tilnærming innen psykologien som kunne gripe fatt i erfaringene. Dette kan utdypes nærmere ved hjelp av filosofen Edmund Husserl (1859-1938). Han mente at fenomener bør undersøkes der de er, og rådet fenomenologer til å forklare fenomener og erfaringer på sine egne betingelser (Smith et al.,2012, s. 1, 28).

Hensikten med studien er å få en større innsikt i den meningen Nav veiledere selv gir om sin praktisering, erfaringer og refleksjoner i forhold til behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og kartlegging, og oppfølging av brukere. Jeg anså det derfor som relevant med IPA som forskningsdesign. IPA er en kvalitativ analyseform som undersøker hvordan mennesker forstår erfaringene sine og hvordan mennesker forholder seg til disse erfaringene i en spesifikk kontekst (Smith et al., 2012)

IPA studier er fortolkende. IPA erkjenner at tilgang til erfaring alltid er avhengig av hva deltakerne forteller om opplevelsen, og at denne redegjørelsen behøves å tolkes for at den kan tillegges en mening (Smith et al., 2012, s.3, s. 37). Etersom IPA er en metode som gir meg muligheten til å organisere data i.f.t skjønnsutøvelsen og behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp falt valget på IPA fremfor andre kvalitative tilnærminger.

Problemstillingen er situert i Nav kontekst, og jeg er nysgjerrig på hvordan veiledere utøver skjønn ved behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Med sin fenomenologisk tilnærming, i kombinasjon med en hermeneutisk fortolkning av informantenes praksis oppstår en dobbel fortolkningsprosess. Dette blir understreket av Smith og hans medforfattere slik:

It can be said that IPA researcher is engaged in a double hermeneutic because the researcher is trying to make sense of the practitioner trying to make sense of what is happening to them. (Smith et al., 2012, s. 13)

Analyseprosessen er induktiv. Det innebærer at man tar utgangspunkt i empirien og utvikler en forståelse av temaene som utforskes. Intervjutekstene behandles hver for seg, og erfaringene skal følges tett. Det vil ikke være nødvendig å ha forhåndssette kategorier hvor erfaringene skal forsøkes å passe in. Videre er det ikke uvanlig innen IPA å la uventende temaer vokse frem i den analytiske prosessen (Smith et al., 2012, s. 1, 32, 46). Av den grunn måtte jeg både endre noe av teorigrunnlaget og legge til mer teori, etter at alle intervjuene var fullført og bearbeidet. Underveis oppdaget jeg et behov til å lese meg opp blant annet i sosialpolitikk.

4.4 Kvalitativt intervju

I et hvert forskningsprosjekt er tema og hensikt avgjørende for valg av metode (Kvale og Brinkmann, s. 136, 137). I denne oppgaven har jeg valgt kvalitativt intervju for å kunne oppnå en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard, 2013, s. 13, 17) Tema for denne masteroppgaven handler om veileders praktisering av skjønnsutøvelsen i saker som omhandler økonomisk sosialhjelp.

For å fremme Nav veileders subjektive erfaringer av skjønnsutøvelsen innen økonomisk sosialhjelp er intervju som metode godt egnet. Kvalitativt intervju som fremgangsmåte åpner opp for rikere fenomenforståelse og bidrar til kunnskapsutvikling som går i dybden (Thagaard 2013, s.17).

4.5 Utvalg og rekruttering

Problemstilling:

Hvordan praktiserer sosialarbeidere ansatt som NAV- veiledere sitt handlingsrom for skjønnsutøvelse i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og kan deres praktisering ha konsekvenser for brukerens velferd og rettssikkerhet?

Forskningsstudiet er basert på 9 intervjuer. For å få svar på den ovennevnte problemstillingen ble det satt en del kriterier for å delta i studiet. Disse er:

1. Å være veileder på et Nav kontor
2. Ha sosialfaglig utdanning i bunn
3. Behandle søknader om økonomisk sosialhjelp

Utvalget er valgt strategisk for å komme i kontakt med mennesker med bestemte egenskaper eller erfaringer som er strategiske i forhold til problemstilling og undersøkelsens teoretiske perspektiver. Et strategisk utvalg er et kjennetegn ved kvalitative studier (Thagaard 2013, s. 60)

Før studien fant sted måtte jeg ta noen beslutninger i forhold til innhenting av empiri og utvalgets størrelse. Planen var i utgangspunktet å benytte meg av «snøball metoden», ved å rekruttere informanter ved å sende forespørsel til Nav ledere. Etersom jeg hadde arbeidserfaring fra Nav tenkte jeg at det ville være enklest å rekruttere informanter på denne måten. Forespørsel om deltakelse i prosjektet ble sendt til 3 ulike Nav kontorer sommeren 2022. Til tross for flere purringer fikk jeg ingen respons.

Til slutt valgte jeg å rekruttere informanter til prosjektet via Facebook på en side som het: Vi som jobber på Nav. Dette ble gjort 12.05.23. Ved å rekruttere informanter på Facebook fikk jeg først 5 informanter. Antall informanter ble tatt opp i veiledningen med veileder som rådet meg til å ha et større utvalg. Smith et al. (2012) anbefaler maks ti deltakere.

I kvalitative intervju undersøkelser har antallet intervju personer en tendens til å være enten for lite eller for stort. Hvis antall intervju personer er for lite vil det bli vanskelig å generalisere og umulig å teste hypoteser. Hvis antallet intervju personer er for stort, vil det være begrenset med tid til å kunne foreta en dyptgående analyse av intervjuene (Kvale og brinkmann 2015, s. 148).

Ettersom jeg ikke fikk flere informanter fra facebook valgte jeg å kontakte gamle kollegaer som visste om andre Nav veiledere med de kriteriene jeg hadde satt. Jeg satt grensen på antall informanter til 9. 2 av de 9 informantene er fra samme kontor. Hvilket betyr at jeg fikk data om 8 ulike kontorer som hadde ulike størrelser og oppbygning. Til alle informantene ble det sendt skriftlig informasjon om prosjektet og forespørsel om deltakelse i studiet per e-post. Jeg ville ikke rekruttere flere informanter ettersom utvalg jeg hadde ville gjøre det mulig å gjennomføre dyptgående analyser, og gi tilstrekkelig forståelse av tema som undersøkes.

Fremgangsmåten med å rekruttere informanter via Facebook og gamle arbeidskollegaer gjorde det enklere for meg å få tak i informanter. I tillegg fikk informantene mulighet til å sjekke ut profilen min på Facebook og sende personlig melding direkte til meg. I tillegg fikk veiledere som ble rekruttert via andre arbeidskollegaer også kjennskap til hvem jeg var via mine gamle arbeidskollegaer. På denne måten ble hele prosessen, fra første kontakt til intervjusituasjonen, enklere informantene.

Presentasjon av informantene

Det er et stort aldersspenn og ulik fartstid i Nav blant informantgruppen. Begge kjønn er representert, men det er en hovedvekt av kvinner. Samtlige informanter er sosialarbeidere i bunn og flere har tilleggsutdanning som er nevnt i den skjematiske oversikten. Utvalget representerer god spredning og variasjon når det kommer til alder og erfaring i Nav. Dette legger et godt grunnlag for å utforske forskningsspørsmålet.

Ønsker å påpeke at 2 av informantene har stillingstittel som fagkoordinator.

Fagkoordinatorerne som er intervjuet i denne oppgaven har de samme arbeidsoppgavene som en veileder ved at de også må utrede og behandler søknader om økonomisk sosialhjelp. I fagkoordinatorstillingen har de i tillegg det faglige ansvaret på kontoret. Noen av mine informanter har lengre fartstid med økonomisk sosialhjelp enn den totale fartstiden i Nav. Dette skyldes at disse informantene tidligere jobbet med økonomisk sosialhjelp på sosialkontoret. Det vil si at noen av informantene har vært med i overgangen fra sosialkontoret til Nav etableringen. Noen av informantene har også hatt andre arbeidsoppgaver i Nav før de begynte å jobbe med økonomisk sosialhjelp.

Skjematisk oversikt over utvalget.

Fiktiv Navn, alder & tilleggsutdanning	Stilling, fartstid i Nav, tilleggsfunksjoner	Region
Ella, 45 år	Veileder, 13 år i Nav	Østlandet
Iben, 34 år, rettsvitenskap	Veileder, 2.5 år i Nav, Internkontroll	Østlandet
Nora, 57 år	Veileder, 12.5 år i Nav, 14.5 år med økonomisk sosialhjelp	Østlandet
Olivia, 31 år	Fagkoordinator, 9 år på Nav, hvorav 8.5 med økonomisk sosialhjelp	Østlandet
Filip, 31 år	Veileder, 3 år i Nav	Østlandet
Sofia, 43 år	Fagkoordinator, 13 år i Nav, 16 år med sosialhjelp	Østlandet
Emma, 32 år, psykososialt arbeid	Veileder, 10 år i Nav	Midt – Norge
Isak, 38 år, Gjeldsrådgivning	Veileder, 3 år i Nav	Midt – Norge
Frida, 40	Veileder, 12 år i Nav, hvorav 10 år med økonomisk sosialhjelp	Midt – Norge

4.6 Forberedelse, utarbeidelse av intervjuguide, og gjennomføring i praksis

Kvale og brinkmann (2015, s. 141) mener at forskeren må ha god kjennskap til tema som skal undersøkes for å kunne stille relevante spørsmål. I følge de vil en tematisering av intervjuundersøkelse være avgjørende for å kunne skape grunnlag for tilføyelse og integrasjon av ny kunnskap.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en semi strukturert intervjuguide. Basert på Thagaard (2017, s. 100) anbefalinger lagde jeg intervjuguiden med oversikt over emner som skulle dekkes, og forslag til spørsmål. Hovedspørsmålene er grunnlaget i intervjuguiden. Jeg hadde

ikke med oppfølgingsspørsmål på selve intervjuguiden ettersom dette var et semi strukturert ønsket jeg å ta oppfølgingsspørsmålene under selve intervjugjennomføringen.

I følge Thaagard (2013, s. 109) vil et overordnet mål for intervjusituasjonen være å skape en tillitsfull og fortrolig atmosfære. Målet med dette er å få informantene til å åpne seg om temaene forskeren ønsker kunnskap om. Det var veldig viktig for meg å opplyse informantene om at jeg selv hadde veldig stor interesse for tema og at de skulle føle seg trygge på at de ikke trengte å fortelle eller svare på noe de ikke hadde lyst til å svare på. Det var viktig for meg at de kunne snakke om opplevelser og erfaringer på bakgrunn av et felles engasjement for tema, frivillighet og lyst. Jeg tror informantenes antakelser om mine kunnskaper om tema bidro til at de snakket åpent. Merket også raskt at jeg hadde gode forutsetninger for å sette meg inn i informantenes situasjon.

I følge Kvale og brinkmann (2015, s. 162) vil det variere fra undersøkelse til undersøkelse om rekkefølgen og spørsmålene er strengt forutbestemt og bindende, eller om det er intervjuerens skjønn som vil være avgjørende for hvor nær intervjueren vil holde seg til guiden (Kvale og brinkmann 2015, s. 162). Intervjuguiden min er delt inn i 5 seksjoner hvorav 4 seksjoner med spørsmål som ble besvart av informantene. Seksjon 1 handlet om selve oppgaven. Det var naturlig å starte intervjuet med å fortelle om formålet med oppgaven og intervjuet. Gi informasjon om hvorfor undertegnede skulle ta i bruk lydopptaker og tilslutt ble informantene spurt om de hadde spørsmål knyttet til intervjuet (Kvale og brinkmann 2015, s. 162). Seksjon nr. 2. handlet om informantenes bakgrunn. I følge Thaagard (2013, s. 111) vil en velegnet start på et intervju være spørsmål om intervjupersonenes bakgrunn og yrkeserfaring. Seksjon 3 handlet om saksbehandlingsprosessen. Seksjon 4 om skjønnsutøvelse, seksjon 5 om handlingsrommet og til slutt seksjon 5 som var en avsluttede felles refleksjon med tid til informantene som hadde gjort seg noen ekstra tanker i.f.t spørsmålene. Dette er også i tråd med Thaagards (2013, s. 111) anbefaling om å tone ned det emosjonelle nivået ved å stille spørsmål.

I gjennomførelse av første intervju var jeg i starten svært opptatt av strukturen og rekkefølgen på intervjuguiden, men etter å ha kommet til seksjon 4 forstod jeg at seksjonene hang sammen. Jeg var ikke bekymret for dette da det var en veldig god flyt i samtalen og

intervjuet varte i 2 timer. Informanten var selv veldig interessert i å svare på alle spørsmålene til tross for at vi i noen tilfeller hoppet frem og tilbake mellom temaene.

Kvale og brinkmann (2015, s. 163) fremhever at en god intervjuinteraksjon handler om å stimulere intervjupersonene til å snakke om sine opplevelser og følelser, holde samtalen i gang, med utgangspunkt i et positivt samspill. Intervjuspørsmålene bør være korte, lett forståelige, og frie for akademisk språk. Jeg har etter beste evne forenklet språket i forhold til bruk av akademiske ord og uttrykk, men jeg anså det som nødvendig å ha med spørsmål rundt regelverket og skjønnsutøvelse. Med dette la jeg til grunn at informanten visste hva det innebar å utøve skjønn og hadde kjennskap til sosialtjenesteloven ettersom de fatter vedtak i henhold til denne loven.

På alle intervjuene var hovedfokuset satt på intervjuinteraksjonen. Ved å tune meg inn på intervjupersonen ble det lettere å ha flyt i samtalen samtidig som jeg passet på at vi holdt oss innenfor tema, dette er i tråd med prinsippene i semistrukturert intervjuer (Kvale og brinkmann, 2015, s. 156-157)

Ved å tune meg inn på informantene opplevde jeg at informantene snakket fritt. Jeg forsøkte å unngå for mange «hvorfor spørsmål» Kvale og brinkmann (2015, s. 164 – 165) hevder at hvorfor spørsmål kan føre til et overreflektert intellektualisert intervju, og fremkalle minner om muntlig eksamen.

Flere av informantene ble oppfordret til å utdype sine historier. Det ble også stilt spørsmål som hvordan opplevde du det? Hva er dine tanker rundt det og det? Hvordan hadde du det når det skjedde?

Det var planlagt at intervjuene skulle gjennomføres i løpe av ca. én måned, men på grunn av sykdom og praktiske grunner ble intervjuene gjennomført i løpet av to måneder. Varigheten varierte fra 1.5 time til 2 timer. Etter å ha lyttet til lydopptaket av det første intervjuet fikk jeg ideer til hva jeg ønsket å vite mer om i neste intervju. Jeg ble mer og mer nysgjerrig etter detaljer for hvert intervju jeg foretok. Det var ikke tilfeldig at de to siste intervjuene også ble de lengste.

Når det kommer til den praktiske gjennomføringen av intervjuene var jeg fleksibel i forhold til det å ta det fysisk eller over Teams. Samtlige intervjuer på østlandet ble gjennomført fysisk, og det ble en del kjøring. Avstanden gjorde det derimot vanskeligere å gjennomføre intervjuene fysisk i Midt-Norge. Av den grunn ble disse tatt over Teams.

4.7 Transkribering:

I dette kapitlet går jeg videre fra den direkte interaksjonen i intervjusituasjonen til fasen etter intervjuet og det er å arbeide med resultatet av intervjuet. Kvale og brinkmann (2015, s. 204 - 205) hevder at en transkripsjon blir en samtale mellom to mennesker som er fysisk til stede, abstrahert og fiksert i skriftlig form. Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen. Det betyr at transkripsjon er oversettelser fra talespråk til skriftspråk. Ved et intervju, der det foregår direkte sosialt samspill, vil stemmeleie og kroppsspråk fremtre umiddelbart til deltakerne, men ikke for den som leser utskriften utenfor denne konteksten.

Kvale og hans medforfatter (2015, s. 207) understreker den ene grunnregelen som finnes i transkripsjonen; *skriv uttrykkelig i rapporten hvordan transkripsjonen er utført*. Av den grunn har jeg i denne oppgaven forsøkt å være bevisst på hva jeg kunne miste i oversettelsen fra talespråk til skriftspråk. Når jeg lyttet til lydopptakene tenkte jeg tilbake på intervjusituasjonen og så for meg informantens kroppsspråk og gester. Dette gjorde det lettere for meg å skrive stikkord med ikke-verbalt språk fra hvert intervju. Forfatterne påpeker at utskriftene som lages av intervjuene er en konstruksjon av kommunikasjon fra muntlig til skriftlig, og i den forbindelsen må man foreta avveininger i forhold til hvor nær opptil det muntlige språket man ønsker å ha det (Kvale og brinkmann (2015, s. 204 - 205).

Mine intervjuer ble tatt opp med en digital opptaker og ble transkribert. Ettersom jeg hadde ni informanter var dette tidkrevende. Jeg skrev ned non-verbale uttrykk, som eksempelvis latter, pauser som skyldes refleksjon hos informantene, og nølinger.

Informantenes uttalelser ble transkriberte ordrett. Mine refleksjoner om uttalelsene til informantene er påvirket av stegene i IPA. Et eksempel illustrer dette; Jeg kunne se at en av informantene som snakket om handlingsrommet ble noe påvirket. Hun begynte å snakke lavere, og fortalte litt om hvordan hun så på sitt handlingsrom. Jeg spurte om det gikk bra med henne og om hun ønsket å ta seg en pause. Hun svarte at det gikk bra med henne og at hun ikke trengte pause. I mine refleksjonsnotater skrev jeg at hennes ansiktsuttrykk og kroppsspråk viste noe annet enn det hun hadde uttrykt. Jeg kunne se at det var vanskelig for henne å fortelle om det hun hadde erfart.

Jeg anser re-lyttingen, slik det er anbefalt innen IPA, selve transkripsjonen, og mine refleksjonsnotater både under intervju og etter intervjuet, som et godt fundament for det videre analysearbeidet.

4.8 IPA analyseprosess og tolkning

Analysen og presentasjon av resultatet er hovedfokuset i IPA. Det er her at jeg som forskere får muligheten til å vise mine funn. Første tanken jeg hadde var å presentere sitater fra grunnmaterialet for å få en transparent oppgave. Andre tanken var at det skulle bli lettere for leseren å følge med på hvem som sier hva i analysen. Her bestemte jeg å knytte sitatene til informantene med deres fiktive Navn.

Ifølge Smith et al. (2012, s. 81) består analyseprosessen av 6 trinn. Stegene er ikke statiske og kan overlappe hverandre. Jeg har valgt å oversette stegene fra engelsk til norsk.

Steg 1. Lese og lese om igjen:

Jeg hadde allerede transkribert intervjuene, så det første steget startet med at jeg valgte å lytte til lydopptaket og samtidig lese gjennom hvert enkelt intervju. Under intervjuet hadde jeg skrevet noen notater. Jeg valgte først å lese transkriberingen. Ta en pause innimellom og reflektere over det som ble lest. Deretter valgte jeg å lese på nytt. Der og da fikk jeg en del tanker som jeg valgte å skrive ned i eget ark og knytte det til det transkriberte intervjuet.

Dette ble gjort da jeg ble noe overveldet av all informasjonen, tanker og ideer. Det å skrive ned tanker og ideer underveis gjorde det lettere å fokusere videre på teksten. Jeg ble raskt oppmerksom på at en del av eksemplene informantene ga meg hadde sammenheng med

andre deler av intervjuet. Jeg så også etter en del mønster mellom forklaringer, svar på konkrete spørsmål og personlig erfaringer. I følge Smith et al. (2012, s. 81 – 82) er det naturlig å se etter rikere og mer detaljerte deler, motsetninger og/eller paradokser.

Steg 2. Innledende analyse:

Her ble det gjort omfattende og detaljerte notater av intervjupersonens erfaringsverden. For å lykkes med dette var det viktig for meg å få frem detaljene fra informantene ved å få med meg alt av muntlige uttrykk som: «tjaa» «ehh», «hmm», «hehe». Her var det viktig å utforske hvordan informantene tenkte om sin egen kontekst og identifisere abstrakte begreper fra transkripsjonen som er meningsbærende. Her måtte jeg identifisere temaer, analysere ordenes betydning og innhold. Skrive egne kommentarer på transkripsjonene og videre eksplorerende (utforskende) kommentarer. Formålet med dette var å utvikle hovedpoenger av kommentarer som hadde fenomenologisk hovedfokus. Ved å beskrive de tingene som betydde noe for informantene (Smith et al., 2012, s. 83).

Steg 3. Utvikle overordnende temaer:

I tredje steget la jeg transkripsjonen til side. Her fulgte jeg rådet til Smith og hans medforfattere (2012, s. s. 91). Omfattende utforskende kommentering førte til at dataene vokste betydelig, og hovedfokuset ble nå satt på disse kommentarene. Tabellen med kommentarene er en del av hele transkriberingen, og historien til intervjupersonene virket nå oppstykket. Jeg forsøkte å forstå betydningen av kommentarene mine, som er tett knyttet til intervjupersonens subjektive opplevelsesverden. Prosessen representerer den hermeneutiske sirkelen ved at den opprinnelige teksten blir til deler, som igjen kommer sammen i en ny helhet på slutten av analysen. På grunn av mitt fenomenologiske ståsted forsøkte jeg å legge vekk både min forforståelse og teori jeg hadde valgt ut tidligere i denne delen av analysene (Smith et al., 2012, s. 91 - 92). Temaene gjenspeiler mine fortolkninger, og informantenes ord og tanker.

Steg 4. Søke etter forbindelser og mønstre på tvers av nye temaer:

Når jeg kom meg til fjerde steget i analysen hadde jeg en rekke temaer. Her var målet å lage en struktur slik at det ble lettere å se etter felles mønstre i intervjuene. I denne fasen kan man nyttiggjøre seg av teorien. Kan disse ulike temaene besvare problemstillingen? For å se etter forbindelser foreslår Smith et al (2012, s.96) og hans medforfattere å klippe ut hvert

tema på et papirstykke og deretter fordele papirstykkene utover gulvet. Dette ble gjort på hjemmekontoret hvor jeg hadde ryddet god plass. Ikke alle temaer ble med videre i analysen. Temaer som er nært knyttet til hverandre ble flyttet sammen og fikk nytt Navn. Temaer som stod alene og ikke passet inn et annet sted ble lagt for seg selv og fikk et nytt navn. Temaer som så ut til å være motsetninger ble plassert for seg selv og fikk egne navn. Ved hjelp av abstraksjon ble mønstre mellom temaene identifisert, og på denne måten gikk jeg fra start temaer til å utvikle overordnede temaer.

Steg 5. Bevege seg over til neste transkripsjon:

I steg 5 gikk jeg over til en ny intervjutranskripsjon, og prosessen fra steg 1 til 4 ble gjort på nytt. Hvert intervju ble behandlet på eget grunnlag, og her forsøkte jeg igjen å møte hver transkripsjon med åpent sinn, og ikke tenke på temaer som kom frem i forrige transkripsjon. Jeg var åpen for at nye temaer kunne dukke opp for hver transkripsjon. For min egen del så var dette utfordrende ettersom jeg ble revet med og svært ivrig når jeg så flere sammenfallende temaer, og begynte å konkretisere funn tidlige i prosessen og knytte det til ulike teoretiske perspektiver. Da dette steget var fullført satt jeg igjen med 9 analyserte transkripsjoner med mange gode temaer.

Steg 6: Se etter mønstre og likheter på tvers av sakene:

Sjette og siste steget dreier seg om å se mønstre på tvers av sakene. Jeg undersøkte hvilken likhet det er på tvers av sakene. På hvilke måter temaene kan utfylle hverandre, og hvordan et tema kan belyse en annen sak (Smith et al., 2012, s. 100). Når jeg hadde kommet såpass langt i analysen merket jeg at jeg lente meg mer på teori. Jeg ønsket at min IPA skulle ha denne doble kvaliteten ved å vise at informantene i denne studien representere unike ideografiske tilfeller, men også hva de deler. Til slutt endte jeg opp med 5 subkategorier. Ved å avgrense meg til disse kategoriene og gå i dybden på disse kan det være en sannsynlighet for at jeg har forbigått andre sentrale temaer. Det har vært viktig med en avgrensning for å kunne besvare problemstillingen i denne masteroppgaven. Videre er det også viktig å påpeke at hovedfunnene ikke er representert ved alle de 9 informantene.

4.9 Relabilitet (pålitelighet)

Begrepet relabilitet innen kvalitativ metode handler om at forskeren må argumentere for

studiens reliabilitet (pålitelighet) ved å redegjøre for hvordan dataene er blitt utviklet i løpe av forskningsprosessen (Thagaard 2013, s. 202). For min del har det vært veldig viktig at alt som har blitt gjort er grundig beskrevet og begrunnet slik at veileder, informanter og andre lesere kan stole på at datamaterialet er samlet inn, gjennomgått og skapt på en pålitelig måte. Prosessen har vært transparent ved at jeg har gitt detaljerte opplysninger av forskningsstrategi og analysemetode. Det har også blitt redegjort for hvordan jeg har gått frem for å samle inn data, og reflektert godt over min rolle som forsker. Jeg har vært lojal mot IPA og i stegene fremkommer det punktvis hvordan jeg har bearbeidet data. Jeg har både i analysekapittel og drøftingskapittel vært bevisst på å skille mellom mine vurderinger og primærdata, slik at leseren ikke skal være i tvil i forhold til hva som er mine vurderinger og hva som er primærdata, dette er med på å forsterke oppgavens pålitelighet (Thagaard 2013, s.203).

4.10 Validitet

Validitet er knyttet til tolkning av data, og handler i bunn og grunn om gyldighet av de tolkningene forskeren har kommet fram til (Thagaard 2013, s. 204). Det skilles mellom intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om hvordan årsakssammenhenger støttes innenfor en bestemt studie (Thagaard 2013, s. 205). I analyseprosessen ble det oppgitt hvordan jeg prøvde å finne forbindelseslinjer mellom temaene ved å lage en struktur. Temaer som hadde betydning for hverandre, og kunne knyttes sammen, ble flyttet mot hverandre. Temaer som ikke var relevante for problemstillingen ble forkastet. Jeg så også på likheter og motsetninger.

Det å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjonene jeg har kommet fram til styrker forsknings validitet (Thagaard 2013, s. 205).

Når det kommer til ekstern validitet så handler den om overførbarhet. Det vil si hvordan mine tolkninger kan ha gyldighet i andre sammenhenger (Thagaard 2013, s. 205). Jeg satte meg tidlig inn i tidligere forskning og teori på feltet. Gjennom hele oppgaven, og særlig i diskusjonsdelen, har jeg vært bevisst på å inkludere og supplere mine fortolkninger med allerede eksisterende forskning og teori på feltet, og omvendt for å styrke oppgavens eksterne validitet.

4.10.1 Personvern og etiske overveielser

Forsknings mål om å vinne ny kunnskap og innsikt må ikke skje på bekostning av enkeltpersoners integritet og velferd (Dalland, 2007, s. 234 - 235).

Forskningsprosjektet ble søkt inn hos SIKT den 19.05.23 og godkjent 23.05.23. Første intervjuet ble gjennomført fredag den 26.05.23. Samtykke ble innhentet før intervju. All data ble bearbeidet av meg, og all informasjon knyttet til informantene ble anonymisert.

For å verne om mine informanter har jeg erstattet navn med fiktive navn. Dette for å skjule informantenes identitet. Teksten ble redigert slik at meningsinnholdet fortsatt er tilstede, men endret og fjernet ord og uttrykk som kunne bidra til identifikasjon av personer og konkrete steder. Jeg snakket også om dette med mine informanter, og de ble også gjort oppmerksomme på at jeg hadde taushetsplikt. I følge (Dalland, 2007, s.244) vil forskning være avhengig av at informanter har tillitt til at forsker har taushetsplikt om de opplysningene de får gjennom sine undersøkelser slik at informantene sikres anonymitet.

I kvalitativ forskning grunnet bruk av personlige sitater, må informert samtykke innhentes før datainnsamling og analyse.

Det er viktig at forskeren viser respekt for intervjupersonenes grenser, slik at personen ikke blir forledet til å gi informasjon som vedkommende vil angre i ettertid (Thaagards (2013, s. 119). Når sensitiv materiale fremkommer under intervjuet må forskeren vurdere å gi informantene mulighet til å beholde eller trekke uttalelser. Jeg hadde et ønske om å være transparent med mine informanter. Dette gjorde jeg ved at jeg opplyste de om at hensikten med denne forskningen gikk blant annet ut på å søke etter ny kunnskap. Når dette er sagt kan sannheten også være ubehagelig ved at man oppdager forhold eller praksis som informantene kanskje ikke er interessert i å få belyst. Av den grunn ble samtlige informanter spurt om de var sikre på at jeg kunne bruke det de hadde formidlet under intervjuet. Samtlige svarte ja på dette, og flere mente at det var viktig å få frem både det positive og eventuelt det negative.

5 Presentasjon av empiri

Jeg har valgt å gjøre en analyse ved å følge de 6 stegene i analyseverktøyet IPA. De 6 stegene foregår i flere trinn: Lese og lese om igjen, innledende analyse, utvikle overordnede temaer, søke etter forbindelser og mønstre på tvers av nye temaer, bevege seg over til neste transkripsjon, og se etter mønstre og likheter på tvers av sakene. Ved gjennomgang av disse stegene har jeg funnet 5 fremtredende temaer:

1. Størrelse på kontoret og godkjenning av vedtak
2. Kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfrister
3. Standardisering i form av tekstmal
4. Sosialfaglig kompetanse og skjønnsvurderinger etter sosialtjenesteloven §§ 18 & 19
5. Interne rutiner, lederens rolle og kommunenes økonomi

I det følgende vil jeg gå inn i temaene ved å vise til hva informantene forteller. Hvert tema avsluttes med en kort oppsummering. Deretter skal funnene oppsummeres og diskuteres i et eget kapittel, med refleksjoner knyttet til tidligere forskning, teori inkludert rettskilder, lovverk, rundskriv, og egne innspill.

Informantene er skildret med fiktive navn. Når det kommer til oversikt over utdanning, og fartstid med økonomisk sosialhjelp og i Nav er dette allerede redegjort for i den skjematiske oversikten i metodekapittelet.

5.1 Størrelse på kontoret og godkjenning av vedtak

Informanter ble stilt spørsmål knyttet til drøfting av saker, rundskriv nr. 35 og interne rutiner, og godkjenning av vedtak.

Isak og Filip jobber begge på et mindre Nav-kontor. Begge forteller at de opplever har et stort handlingsrom for skjønnsutøvelse ettersom de drøfter saker fortløpende og godkjenner hverandres saker. Samt at de ikke har besluttere.

Filip forteller det slik:

Fillip: Det er et mindre kontor nå. Uten egne besluttere. I motsetning til forrige (større) kontoret har vi egne fagmøter/saksdrøft, satt av tid en dag i uken, og drøfter ellers fortløpende.

I motsetning til Fillip og Isak kommer Emma og Frida fra større kontorer, der det er besluttere som skal godkjenne vedtakene. Emma og Frida forteller at de utøver skjønn når de gjør individuelle vurderinger på bakgrunn av brukers situasjon, men at de likevel får vedtak i retur. Begge informantene mener at de interne rutinene i forhold til sosialhjelpssatser og økonomi er faktorer som kan påvirke besluttere. I tillegg mener de at interne rutiner ikke alltid samsvarer med rundskriv nr. 35.

Emma forteller:

Jeg fikk en gang vedtak i retur fordi jeg la til grunn enslig sats istedenfor bofellesskapsatsen som kommunen hadde fastsatt. Fikk sak i retur med flere spørsmål, om ungdommen virkelig ikke kunne dele noe med sin familien? Dette her var snakk om en «ungdom» på 25 år. Ble da ganske irritert. Kan ikke forvente at en på 25 år(selvstendighet og uavhengighet) skal leve på så lav sats. Det eneste han delte var nettet. Ellers hadde han de samme utgiftene som alle andre enslige som fikk innvilget dobbelt så mye. utfordringen med denne ungdommen og det skrev jeg veldig tydelig på relevante opplysningen om at ungdom ble ekskludert av sin familie, at ungdom hadde psykiske helseutfordringer, og er under behandling, men allikevel så fikk jeg det i retur (...). jeg måtte jo avtale et tidspunkt for å drøfte saken med beslutter, da. (...) Jeg ville ikke gi meg fordi jeg visste ungdommen trengte disse pengene eller den hjelpen, kan du si. Etter mye om og men ble det lagt til grunn enslig sats (...) Jeg må hele tiden rettferdiggjøre de beslutningene som må tas. Tenker vi må ta mennesker som har det vanskelig på alvor (..) Besluttere skal jo sikre at vedtaket er riktig, men når de overprøver mine skønnsvurderinger så handler det

mer om hva de har blitt pålagt av høyere hold, tror jeg da. Det er veldig mye som må til for å bruke andre normsatser enn de som står i internprosedyren (...). Vi har saks drøft hver 14 dag. De nye (nyansatte) vil så gjerne drøfte sakene sine fortløpende, så ja, hva skal man si.. hver 14 dag i 1 times tid på et så stort kontor blir litt for snaut. Mange begynner å stresse (...) Jeg leser i rundskrivet når jeg har tid, men det er ikke alltid det lar seg gjøre i en hektisk arbeidshverdag(...)

Emma-forteller-videre:

På-dette kontoret her så er alt på teams, alt ligger i malene og prosedyrene(fillagring), eller det du kalte for interne rutiner. Likevel er det ikke slik at det vi har i interne rutiner samsvarer med rundskriv. Jeg kan jo nevne noe, satsen for hjemmeboende ungdommer. I rundskrivet står det at disse ungdommene ansees som enslige, og at det i vurderingen av stønadsbehovet til livsopphold skal tas hensyn til brukers reelle utgifter. Det er ikke lagt til rette for det her (...) Her på kontoret er det allerede lagt inn standard satser for de mellom 18 – 25 og de mellom 26 – 30 i fagsystemet og i prosedyrehåndboka på teams. Jeg kan ikke endre satsen som kommunen har bestemt, eller endre på tekstmalene, for den saksskyld. Selv om jeg vurderer at ungdommen burde ha fått mer i støtte, slik det er nevnt i rundskrivet. Vi må forholde oss til de standardsatsene kommunen har satt og tekstmalen i vurderingen som matcher satsen, hvis du skjønner?

I samtale med Emma kommer det frem at tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp er standardisert. Ut ifra utdraget ovenfor forstår jeg det slik en skjønnsutøvelse som viker fra satsene og malene som har blitt utarbeidet av det lokale Nav kontoret oppleves vanskelig å få gjennomslag for. Det kan tolkes som at de interne malene og standardiserte satsene trumfer over anbefalinger i rundskrivet.

I likhet med Emma forteller Frida om frustrasjon knyttet til å ikke få gjennomslag for skjønnsutøvelse. Samt at god argumentasjon spiller en viktig rolle for å kunne få gjennomslag hos beslutter.

Frida forteller:

Den ene gangen jeg ble ordentlig sint så var det når en jente som bodde langt unna alt. Også hadde hun egen bil, og det godkjenner vi jo selvfølgelig ikke, så da måtte vi legge til grunn at hun tar buss. Livsoppholdssatsen for en enslig person er så lav, og den her personen må kjøre i nesten 30 minutter for å komme til butikken. Jeg synes det er rimelig at vi legger inn 500 kr i drivstoff / busskort. Og da fikk jeg ikke lov til det, og da var fortvilelsen så stor for begrunnelsen for at vi ikke skulle gjøre det var at det ikke var noe arbeidsrettet aktivitet (...) Følte at «hvis du ikke gjør noe for å komme i jobb så skal vi ikke gjøre noe for deg heller» (...). Jeg får ofte beskjed om at dette må dekkes av livsoppholdet. Beslutter mener ofte at det skal inngå i livsoppholdet. Da får jeg enten beskjed om at det ikke blir med eller at det må du argumentere bedre for dette (...) Jeg synes rundskrivet er veldig god å lene seg på, og jeg har også i min yrkeskarriere brukt mye av klagesaker til statsforvalteren, altså det vi får tilbake til kontoret, har jeg likt å ha fordi det gir meg gode argumentasjoner for hvorfor vi skal gi når jeg skal argumentere til den (beslutter) som skal bestemme(godkjenne) det vedtaket (...) Vi har jo utmålinger, utmålingen er standardisert i den forstand at vi har livsoppholdssatser i kommunen som vi forholde oss til, ikke sant. Den økonomisk oversikten som vi forholder oss til i alle saker, og vi plottet inn husleie og livsopphold, og inntektene. Våre satser er i tråd med de veiledende satsene (...) Bortsett fra det der med at det er veldig standardiserte hva vi gir (...)

Sofia og Iben jobber begge som besluttere og forteller at de tar i bruk rundskriv når de godkjenner vedtak. I likhet med veilederne uttrykker de bekymring knyttet til at nyansatte ikke får nok tid til å drøfte saker.

Som Sofia selv forteller:

Vi ser behovet for noe annet, en annen arena, hvor i hvert fall de nye, kan ta opp saker. For nå bruker de jo mye av dagen sin på å finne en person de kan drøfte en sak med. Og hvem har tid? (...).Vi har saks drøft hver 14 dag og fagmøter 1 gang i

måneden (...) Det er stort sett det (rundskrivet) første jeg tar. Ja det er jo en skjønnslov vi forvalter (...) Så er § 18 der står det veldig spesifikt hva man har rett på (...) også har du jo punkter i rundskrivet. Under paragraf 18, så står det jo punkter om nesten alle livssituasjoner man kommer borti. De har alt sammen om hva som er nødvendig og ikke nødvendig, så jeg synes det gjør egentlig saksbehandlingen ganske mye enklere (...) Og det er alltid greit å kunne støtte seg til det (...) Jeg tar jo først en vurdering, og så ser jeg om det er greit i henhold til lovverket på en måte. (...) Også som beslutter, sitter her også skal jeg beslutte, og du er på en måte her kanskje uenig i vurderingen, så kan det være greit å ha noe å legge det på hvorfor du er uenig i vurderingen.

Iben forteller på lik linje med Sofia at hun må forholde seg til et lovverket, men at hun alltid prøver å være en veileder/saksbehandler når hun skal godkjenne vedtak samt er bevist på at veileder har gjort en kartlegging som hun må ta i betraktning. Hun forteller at det kun er når veileder har vurdert på feil grunnlag at hun returnerer et vedtak.

Iben forteller:

(...)Som beslutter er jeg veldig Obs på å ikke sende i retur til saksbehandler fordi hvis du har en god vurdering, så er det jo din vurdering som saksbehandler fordi du har kartlagt, men altså hvis jeg er veldig uenig i en vurdering, så tar jeg det opp med saksbehandler. Da sender jeg ikke i retur for da tenker jeg at nå må vi diskutere. (...) Så jeg prøver egentlig som beslutter bare å være en veileder (...) Så er det jo saksbehandleren sin vurdering som skal prioriteres, hvis ikke denne her er vurdert på feil grunnlag, for det kan skje for eksempel en student som vi innvilger full hjelp uten å vurdere eller skrive noe om at det er i utgangspunktet ikke rettigheter fordi du er student. (...) Og så bruker jeg jo rundskrivet fordi rundskrivet viser jo hvordan vi egentlig skal jobbe etter loven. Ja, fordi den er så kjønnsbasert (...). Vi har dessverre saks drøft hver 14 dag (..)

Oppsummering

Ut i fra informantenes uttalelser har de større kontorene besluttere som kan godkjenne eller avise en sak . Videre viser informantenes uttalelser at størrelsen på kontoret har noe å si i forhold til tilrettelegging for drøfting av saker. Funn viser også at skjønnsutøvelsen kan påvirkes både av besluttere og andre faktorer som interne rutiner, ledelse og økonomi.

5.2 Standardisering i form av tekstmaler

I motsetning til skreddersøm og individuelle vurderinger av brukernes saker er standardiserte løsninger innrettet med mål om å betjene massene snarere enn enkelt mennesker med sine komplekse livssituasjoner (Hansen et. al., 2013, s. 91. Funn viser at det har blitt utarbeidet maler der det er standardiserte vurderinger i vedtak på sosialhjelp. Standardisering ved å utarbeide tekstmaler kan være en effektiv måte å «produsere» vedtak på.

Emma forteller:

I våre tekstmaler finner du tekst med en generell vurdering (...) Det er lett å bruke standardtekst som « Da dette ikke er en livsnødvendighet avslås din søknad om stønad» eller «vår beregning viser at du har tilstrekkelig med midler» Eller «etter en konkret og individuell vurdering har Nav(Navn på kontoret) kommet frem til at.... Også plutselig så står det en konklusjon uten å ha gjort en individuell vurdering av brukerens behov, men en generell vurdering og avslag uten å ha vært i kontakt med bruker, men kun basert på søknad vi har fått inn. Man må holde tunga rett i munnen, for det å bruke standard tekster er ikke en skjønnsutøvelse eller en individuell vurdering av personens faktiske situasjon, men mer en copy & paste av maler (...)Vi har maler på alt, fra innvilgelse, avslag, til vilkårssetting. Når jeg var ny så fikk jeg opplæringen. Vi gikk gjennom hele (sosialtjeneste) loven, begreper ble forklarte (...) Nå føler jeg at opplæringen har blitt erstattet med malene. (...) Men når det ligger vurderinger, begrunnelser og konklusjon og disse har blitt brukt uten å være kritisk, fordi det skal være tidsbesparende, så blir jo det feil.

Sofia forteller i likhet med Emma at det er viktig at en saksbehandler skriver en individuell vurdering i vedtak, men at tid, og for mange brukere per veileder gjør det vanskelig. Hun forteller også at standardisering kan være positivt for nyansatte.

Som Sofia selv forteller:

(...) Vi hadde fagdag i dag og da tok jeg det opp som tema i etterkant. At man må skrive noe, i tillegg til standardteksten, men folk har ikke tid. Så ja, vi ønsker at det skal være med, men hvordan skal de få det til? Når du sitter her og har portefølje på 40 – 50 så skal man skriv en avhandling på § 19 liksom i hver eneste sak når du allerede er i presset situasjon (...) Da må det komme med mer ressurser sånn at vi kan gjøre ordentlige vurderinger av hver sak da. (...) Ideelt sett så er det sånn vi burde ha jobbet, men det er jo ikke sånn i praksis, i teorien ja, for ja man kan få sånn fra ledelsen også om at det må jobbes tettere. Og ja, det er veldig lett å stå der og si det. Men hvordan er det praktisk mulig når du bare er en person og har så mange du skal følge opp, liksom? (...) Hvilke andre alternativer har du når du har 40 saker på benken? (porteføljen) Du får ikke tid til å tenke på noe annet. Du tenker bare at nå må jeg bare få det ut, og da blir det på en måte bare; hvilken mal er det som passer inn i denne situasjonen? (...) Standardisering er både positivt og negativt. Sånn hvis vi skal ta vedtaksmaler som et eksempel så er det positive at alle de som er nye, som ikke har rukket å finne språket sitt enda, og er ikke på en måte kanskje dyktige nok til å skrive de begrunnelsene i vurderingen får liksom hjelpemaler som de kan bruke. Det negative er jo da at de ikke har så veldig mye individuelle vurderinger fordi de bare forholder seg til de malene, og skriver ikke noe enda.

Ella forteller i likhet med Sofia at standardisering hjelper til i en hektisk hverdag. Hun forteller også at hun tar i bruker tekstmaler i mindre omfattende saker

Ella forteller:

Standardisering kan være bra, for det hjelper oss i en travel hverdag. Hvis det skal gå fort og greit på en måte, så har vi jo sånn, ja sånn standard tekst da. (...) Noen bare legger ved faktura på kjøretimer eller studieavgift. Da bruker jeg standardtekst på avslaget. (...)

Fillip forteller også at han bruker standardmal i enklere saker eller i saker som han tenker brukerne ikke vil bruke så mye tid på å lese. Samtidig knytter han bruk av standardmaler med å ikke gjøre individuelle vurderinger.

Som Phillip selv forteller:

Når jeg vet at bruker ikke leser sine vedtak eller sakene er mindre komplekse så bruker ikke jeg tid på de. Det må jeg ærlig innrømme, så da bruker jeg den standardmalen på det vedtaket(...). Standardmaler blir jo en sånn type krykker som vi lener oss på, istedenfor å gjøre de individuelle vurderingene. Umm, ja og på sosial så kreves det en del skjønn som gjør det vanskelig å standardisere for mye, at man da kanskje går glipp av at hver situasjon er unik og hver familie er ulik og krever en vurdering fra en veileder (...).

Iben uttrykker også viktigheten av å skrive individuelle vurderinger i vedtak, og uttrykker at det ikke er standardtekstene i seg selv som er problemet, men at det blir et problem dersom standardtekstene erstatter individuelle vurderinger.

Iben forteller:

Vi har jo standardtekster, for eksempel standardtekstene sier det og det. (...) Det jeg tenker er at standardteksten er jo kjempefin å ha med, for i utgangspunktet så har du jo alltid på de ulike avslagene, så er det jo fordi man enten har et økonomiske overskudd, eller fordi det er gjeld eller andre ting. Men som sagt i loven så finnes det alltid unntak (...). Man kan bruke standardtekster, men man må ha sin egen individuelle vurderingen da i henhold til brukers livssituasjon. (...) Tekstmaler skal ikke erstatte individuell vurdering (...)

Olivia presiserer i likhet med Iben og de andre informantene viktigheten av å gjøre individuelle vurderinger i saker som krever kartlegging. Hun forteller også at de ikke bruker tekstmaler på sitt nav-kontor.

Olivia forteller:

Jeg liker rutiner, men jeg vil ikke ha standardisering av ting som ikke skal være standardisert. Har erfaring fra et tidligere kontor hvor det var veldig mye standardiserte tekster som jeg ikke var enig i. Vi hadde mange tekstmalere til hva man skulle putte i et vedtak. (...) men det var bare en sånn rar tankegang for meg at jeg skulle sitte og lage et vedtak hvor jobben min var på en måte klippe og lime inn. Du kan jo ikke standardisere en individuell vurdering, og det er jo akkurat det vi snakket om ista at den vurderingen de gjør skal speile det du har skrevet på bakgrunnen for saken, og det gjør det ikke når det er en standard tekst. (...)

Oppsummering:

Funn viser at stor saksmengde i kombinasjon med tidspress har ført til at Nav kontorene har utarbeidet tekstmalere i sitt fagsystem som de tar i bruk ved saksbehandling om økonomisk sosialhjelp. Funn viser at veiledere i Nav er bekymret for at bruk av standardtekster truer skjønnsutøvelsen og den individuelle vurderingen.

5.3 Kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfrister

I forvaltningsloven § 11 a understrekes det at en forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Og i tredje ledd står det at det skal gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Fremkommer i denne undersøkelsen at informantene har ulike saksbehandlingsfrister. Nora har 2 ukers frist, mens Sofia som er fra et annet større kontor har 4 ukers saksbehandlingsfrist. Dersom fristene ikke blir overholdt vil sakene gå fra å være «grønne saker» til å bli «røde saker».

Informanter som jobber på et mindre kontor forteller at de har kapasitet til å gå gjennom saken/søknaden om sosialhjelp samme dag, sende ut forvaltningsbrev (etterspørre dokumentasjon) i løpet av samme dag eller senest 2-3, og legge en «plan» i forhold til videre saksbehandling. I uttalelse fra informantene som kommer fra et større kontor kommer det frem det motsatte. Det kommer også frem at informantene hadde en del tanker rundt forskjellen på kartleggingen av nye saker og nye brukere, og noen av informantene mente at

behovet for å kartlegge en kjent bruker, med en ny søknad, ikke var like viktig som en helt ny søker.

Nora forteller:

vedtak på søknad på økonomisk sosialhjelp skal egentlig være ferdig innen 14 dager (...) Man ser at det kommer inn søknad, men du begynner ikke å saksbehandle på den da, men du skal helst starte etter 3 – 4 dager da. Det ideelle er jo at du da skal se igjennom om det er noe du mangler (...)Og at vi behandler saken da etter 12- 13 dager og at saken blir ferdig til den 14. dagen (...) Vi ringer ikke og kartlegger ikke, men hvis vi må så må vi, da er det over telefon. Helst over telefon. Press! Vi har veldig press på oss for å få ferdig sakene. (...)

Sofia forteller i likhet med Nora at hun prøver å se på søknaden og sende forvaltningsmelding innenfor de 3-4 første dagene. Hun forteller at hun kartlegger nye brukere, mens hun benytter seg av Gosys og Modia (fagsystem) på gamle brukere.

Sofia forteller:

Jeg prøver stort sett å lese samme dagen søknaden kommer eller dagen etter, hvert fall se hva de har med av dokumentasjon slik at jeg får sendt ut det (forvaltnings) brevet (..)Det er på en måte alltid det målet om at jeg kan få gjort det innenfor de 3 - 4 første dagene. Nå har det vært helt ekstremt. Kommer veldig mye søknader (...) Nye brukere kartlegger vi (..) Vedtak fattes for 3 måneder av gangen (...). Det som skiller mellom ny bruker, og ikke ny bruker, er kartleggingen. Med ny bruker da skal det være en kartleggingssamtale, for å kartlegge situasjonen til bruker, innhente dokumentasjon, selve saksbehandlingen (...) Kartlegging må ikke være der, kun hvis du trenger det(...)Altså man tar egentlig en økonomisjekk. Stort sett så tar man en sjekk i gosys og Modia. Se på «nye» søknader om det er nye opplysninger, men ikke en ny kartlegging (...)Det er mer krevende med nye saker. Det tar jo alltid litt tid før du egentlig finner ut av hva som er grunnen til at de er i behov av hjelp.

Frida forteller også at hun fatter et vedtak i løpet av 14 dager. Hun forteller at det ikke var tilfelle da hun jobbet på større kontor tidligere. Og i likhet med Sofia forteller hun at hun også benytter seg av fagsystemet gosys og modia for statussjekk på gamle brukere.

Frida forteller:

Her bruker vi ikke lengre enn 14 dager. Når jeg jobbet i (navn på tidligere bokommune) så kunne det ta lenger tid. Da hadde jeg en mye større portefølje. (..)Vedtaket fattes for 3 måneder av gangen. Det er jo om de har fulgt eventuelt vilkår og om inntekter har endret seg. Har de fått AAP eller sykepengene hvis de har søkt om det. Tar egentlig en økonomisjekk (...)men stort sett tar man en status sjekk i gosys og Modia. Se på nye søknader om det er nye opplysninger, men ikke en type ny kartlegging.

I motsetning til overnevnte informanter poengter Iben at saksbehandlere har en plikt til å kartlegge underveis og ikke kun når man får inn en ny bruker i systemet, men understreker at mangel på tid kan hindre dette.

Iben forteller:

I forhold til loven og formålet i lovbestemmelsen er jo at man skal inn og kartlegge underveis også, ikke kun under første kartleggingssamtale, men første kartleggingssamtale legger jo grunnlaget for hvordan du følger opp bruker/ familier videre. Her får vi avklart hva slags behov de har. (...) Men det er et tidsperspektiv da. Hvor mye tid har man? Det er mye pågang her (...). men jeg synes jo absolutt at, hadde man hatt tid til disse fysiske møtene, og kanskje fulgt opp sånn som man ønsker, så hadde vi fått bedre utbytte av det (...)men det forsvinner kanskje litt. Fordi det er ganske stor pågang, og det er et tidspres da (...) Vi oppretter et tilleggsvedtak, hvis vi har glemt noe eller det er noe vi ikke har fått med oss.

Som tidligere informanter også har nevnt, forteller Isak, at saksbehandlingstiden han bruker på å behandle søknad om sosialhjelp avhenger blant annet av hvor lang tid den som har søkt om hjelp bruker på å levere dokumentasjon. Han forteller at det hjelper han å tenke at bruker er i lik situasjon som tidligere slik at prosessen med å behandle søknad går fortere

(slik jeg tolker det at han ikke behøver en ny kartlegging). Han poengterer også viktigheten med grundig kartlegging av nye brukere.

Isak forteller:

(...) det er flere faktorer som påvirker, vi har relativt kort ventetid (..) Noen brukere er veldig flinke til å levere dokumentasjon, mens noen er litt dårligere på det (..). Hvis vi har det vi trenger starter vi med saken innen 2, ja 3 dager (...). Hvis man har søkt før, så kjenner man brukeren, så er ikke det sikkert man husker å spørre om det er noe nytt i brukers liv, særlig hvis de søker om det samme hele tiden (...). Man sparer veldig mye tid på å tenke at situasjonen er lik, at brukeren er i samme situasjonen (...). Men på en ny en har man det i bakhodet at man må kartlegge mest mulig, så godt som mulig på forhånd slik at man slipper at det dukker opp nye ting underveis (...)

I motsetning til overnevnte informanter forteller Emma at hun periodevis har "røde saker" altså at saksbehandlingsfristen på 4 uker er overskredet. Hun knytter utfordringer med å holde tidsfrist med stor portefølje, og at hun per dags dato jobber på større kontor. Hun forteller at hun åpner alle søknader samme dag for å undersøke om søknaden er "hastesøknad"/ eller om den kan vente. En ikke hastesøknad får hun startet med innen 5-7 dager.

Emma forteller:

(...)Jeg ser på søknaden samme dag for å se om det er nød. Hvis ikke det er nød, og det er en sak hvor jeg ikke er i behov for dokumentasjon, ja, da kan man si at saksbehandlingen starter innen 5-7 dager. Det spørres hvor mange saker jeg har på benken min. Så de kan jo ligge i 1-2 ukers tid før jeg begynner med de, da. (...) Har i perioder hatt flere røde saker (...) Når jeg jobbet på (Navn på kontoret) som var et mindre kontor så hadde jeg kontroll på hvem som søkte. Det krever mye mer av meg når det er nye søkere. Viktig med den førstegangssamtalen for å få en oversikt over saken. Hvem er denne personen? (...) Det er ikke alltid gjennomførbart i praksis å ha fysiske samtaler. Det som er fint er at de kan legge til ekstra opplysninger i søknaden. De kan jo skrive på søknaden hva de søker om og hvorfor de søker om støtte. Noen

ganger må jeg fatte første vedtaket, også velger jeg å gjøre en grundigere kartlegge senere, slik at jeg har litt mer å gå på, hvis de søker på nytt om støtte. (...) Ja, glemte å legge til at vi kan jo gå inn i a register, arena og gosys for å se om det er noe endringer i situasjonen, da. Å kartlegge over telefonen er ikke det samme som å møte de, ikke sant. Man får et helt annet bilde eller, hva skal man si, inntrykk av de når man møter de. (...) Tror det er lettere for de også å ha et ansikt å forholde seg til.. det er mye lettere å identifisere om ungdommen er i behov for mer enn det de gir uttrykk for over telefonene (...). Det er jo heller ikke slik at vi ikke kan endre på noe i etterkant. Hvis ungdommen sier i fra, og vi ser at vi har gjort en feil eller at de ikke har oppgitt alt av relevant informasjon så kan det opprettes et tilleggsvedtak. (...)

I likhet med Emma forteller Ella som også jobber på et stort kontor at hun ikke alltid klarer å holde saksbehandlingsfristen og dermed har røde saker. Det fremkommer at det er nød søknadene som blir prioritert.

Ella forteller:

(..)de kan jo ligge over 4 uker, dessverre. Jeg har noen røde søknader, holdt jeg på å si. Da har de jo ligget over en måned. Men hvis det er hastesøknad eller lite penger, så vil jeg på en måte være obs på det, og se etter om jeg har mottatt noe dokumentasjon da, og da tar jeg det innen få dager (...) Jeg kaller de inn kun hvis jeg ser at de kan trenge en samtale, og noen ganger så har vi mye informasjon om de, og det er grundige (journal) notater så kaller ikke jeg inn til eget samtale.

Oppsummering:

Informantene som jobber på mindre Nav kontor har ikke de samme erfaringene som informanter fra større kontor, både når det kommer til kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfristen. Funn viser at 8 av 9 informanter ikke tar en ny kartleggingssamtale når en tidligere bruker søker på nytt om økonomisk sosialhjelp. I dataen fremkommer det også at veilederne fatter et nytt vedtak uten å utrede brukernes «nåværende situasjon» eller la bruker medvirke i egen sak. Dette blir begrunnet gjennom forhold som tidsressurser, for stor portefølje og vedtak som må fattes innen fristen.

5.4 Sosialfaglig kompetanse og skjønnsvurderinger etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19

Iben forteller at det er sjeldent hun bruker § 19 og begrunner det med at det er ganske usikkert når §19 bør bli brukt. Hun påpeker at § 18 tar for seg alt som anses som en livsnødvendighet, mens §19 er et unntak hvor hovedmålet er at brukeren skal kunne overvinne eller tilpasse seg en situasjon. Da er det særlig livssituasjon, økonomi og helsesituasjonen som er viktig i hennes vurderinger

Iben forteller:

Iben: (...) Alt som er nødvendig er jo etter §18. Jeg vet at det er litt sånn usikkert i forhold til når man egentlig skal bruke §19? (...) Vi bruker jo 19, så å si nå nesten aldri, også tror jeg at det på en måte skyldes at man ikke helt forstår når § 19 skal brukes og hva som da faller inn under 18. Hvis du trenger livsnødvendigheter sånn som husleie strøm, fritidsaktiviteter, lege – og medisinerutgifter, alle disse tingene er jo livsnødvendigheter etter § 18. (...). Men så er det sånne situasjoner som oppstår. Jeg hadde en som fikk innvilget oppvaskmaskin etter 19, og da brukte jeg § 19, fordi etter 18 så er ikke oppvaskmaskin en nødvendighet fordi man kan vaske for hånd, men her hadde bruker helseutfordringer, og kunne ikke bruke henda så lenge under vann. Og da brukte man 19(...) Når du gjør vurderinger etter § 19, så er det jo fordi du har avslått en livsnødvendighet etter 18 og så gjør du da et unntak, og for meg så er det veldig viktig i vurderinger av § 19 at det er momenter som taler for og da er det livssituasjon, økonomi og helsesituasjonen. De 3 tingene som jeg synes er veldig viktig at man vurderer. Fordi det står jo i loven at det er for at du skal overvinne og/eller tilpasse deg en situasjon. Da må vi svare på hva som er en vanskelig livssituasjon, ikke sant. Jeg føler at man må jo svare litt på de 3 tingene, vurderer de momentene, gjør du det så har du egentlig fått en god vurdering allerede etter 19. .

Isak bekrefter at skjønnsvurderinger etter § 19 blir lite brukt, men at han i likhet med Iben også har ved spesielle tilfeller der særlig helse er innblandet at §19 blir brukt. Isak forteller også at det blir informert til bruker i vedtaket at det har blitt gjort en vurdering av brukerens situasjon etter § 19 til tross for at dette ikke har blitt utført.

Isak forteller:

Vi gjør veldig lite skjønnsvurderinger etter § 19, stort sett etter § 18, og når vi gir avslag skriver vi i vedtaket at vi har gjort vurderinger etter § 19 også, men allikevel blir det avslag uten at vi virkelig har vurdert brukers situasjon etter § 19. Vi vurderer først etter 18, og når personen ikke får innvilget etter § 18, må vi vurdere etter § 19. Vanligvis dekkes de fleste nødvendigheter etter § 18, så det må være helt nødvendig for brukeren. Ved veldig spesielle forhold, hvis det er dårlig helse eller personen har barn, kan vi i noen få tilfeller vurdere å innvilge støtte, men det er sjeldent (...) Satsene er egentlig så lave nå i forhold til levekostnadene at det egentlig ikke er forsvarlig(...)

Emme uttrykker også bekymring til at satsene er for lave, noe som resulterer i at hun må bruke tid på å utøve skjønn i vurdering for å sikre at bruker får et forsvarlig livsopphold. Emma understreker at det som ikke er i listet i rundskrivet under §18 som nødvendighet, går under 19, «særlige behov». Hun understreker at hva som skal vektlegges av særlige hensyn beror på en skjønnsmessig og konkret helhetsvurdering av brukersituasjon. Som igjen krever samtale med bruker, at saksbehandler har sosialfaglig og juridisk kompetanse, og at saksbehandler må klare å bruke disse i en vurdering. Hun påpeker at standardiseringer i begrunnelsesmalene også kan være en årsak til at disse vurderingene (§19) ikke blir gjort.

Emma forteller:

Hovedregelen er jo om de ikke har inntekter, eller ikke tilstrekkelig med inntekter, og de har utnyttet alle andre muligheter til selvforsørgelse, så har de krav på hjelp i henhold til § 18. Det står at det som ikke er listet (i rundskrivet) under § 18 som nødvendig, det går under § 19 (...) Personlig mener jeg at satsene er for lav. De burde ha blitt justert for lengst. Vi alle vet jo at levekostnadene, ja, økte betydelig den siste tiden, og når satsene ikke har blitt justert så må vi inn og bruke skjønn for å sikre oss at de får et forsvarlig livsopphold(...) Brukere vet jo ikke om det de har søkt om er en nødvendighet, altså om det faller under § 18 eller om det de har søkt om faller under «særlige behov» som da er mer omfattende en nødvendige behov, da vil man avslå etter 18, og vurdere saken etter 19(...) Ser at flere av mine kollegaer avslår ved å vise til at det ikke er en pliktmessig ytelse. Det blir feil for hva som skal vektlegges

av særlige hensyn beror på en skjønnsmessig og konkret helhetsvurdering av brukersituasjon, da må man ta den samtalen med bruker først (...)Jeg tror det skyldes delvis manglende kompetanse, tror mange av de som ikke har sosialfaglig eller juridisk kompetanse i sin utdanning, ikke har forståelse for hvordan de skal tolke loven og bruke sosialfaglige argumenter i vurderingen. Hva er det som taler for og hva er det som taler i mot for at denne brukeren skal få den ytelsen de har søkt på? Man må jo ha sosialfaglige perspektiver for å kunne argumentere, og disse bør jo være i tråd med formålssettingen. () Nei, jeg vet ikke, men tror også at det skyldes en del standardisering i begrunnelsesmalene.(...). Jeg hadde for eksempel en ungdom som søkte om støtte til sparkesykkel. Ungdommer søker jo om alt mulig rart (...) visste at ungdom hadde oppfølging av andre instanser (...) ungdommen hadde ikke kontakt med familie. Hadde den ungdommen hatt nær familie hadde de kanskje blitt kjørt? Ungdommen her hadde ikke denne muligheten. For det andre så skulle sparkesykkelen brukes om morgenen, og skulle erstatte busstilbudet som ikke eksisterte der ungdommen bodde, et annet argument er at ungdom skulle bruke sparkesykkelen for å rekke første timen på vgs. Det er viktig at ungdommer, i en så sårbar situasjon, får den hjelpen de trenger for å nå sine mål, så etter kartlegging, og ut fra en helhetsvurdering fikk han støtte til sparkesykkel (...)

Fillip understreker også i likhet med Emma bekymring for at de økonomiske satsene ikke er justert i forhold til levekostnadene, og at han må bruke skjønn i vurdering for å sikre et forsvarlig livsopphold når det søkes om ekstra penger. Han uttrykker at vurdering etter paragraf 19 er tidskrevende, krever nøye kartlegging og argumentasjon, noe som igjen krever at man har forståelse av sosialfaglige utfordringer, og at det er årsaken til at mange ikke vurderer etter 19. Det kommer også frem at mye av vurderingene som gjøres er standardisert, og at §19 krever god vurdering. Phillip forteller også at det skrives i vedtak at det har blitt gjort en vurdering etter §19 uten at saksbehandler kan vise til dette.

Phillip forteller:

Sosialhjelpen er den siste muligheten liksom. (...). I en typisk sak starter man med en økonomisk beregning etter § 18 (...) Også er det alltid hva som ligger i livsoppholdet og ikke, og hva som skal vurderes utenom i.f.t brukers situasjon. Det er ofte der jeg

føler hvor man eventuelt skal supplere mer, selv om det for eksempel ligger midler til klær eller reise i livsoppholdet da, men hvis denne personen har litt spesielle behov akkurat nå for en del klær eller transport, så burde det være en kartlegging på det og en argumentasjon, for det er jo skjønn i forhold til § 18. () For man merker nå liksom at det er tøffe økonomiske tider, og at sosialhjelpssatsene ikke har blitt justert tilstrekkelig nok. Så det som skal ligge i livsoppholdet nå er kanskje ikke justert i forhold til livskostnadene og da må man kanskje også gjøre vurderinger på hva de kan ha behov for til enkelte ting, som kanskje skal inngå til livsoppholdet. Personlig mener jeg at satsene er for lav. De burde ha blitt justert for lengst. Vi alle vet jo at levekostnadene, ja, () økte betydelig den siste tiden, og når satsene ikke har blitt justert så må vi inn og bruke skjønnet for å sikre oss at de får et forsvarlig livsopphold(...). Det er ikke ofte det blir brukt (§19) (...) Det krever gode argumentasjoner da og du må gjøre individuelle vurderinger. Og jeg tenker at man i en hektisk hverdag at man tenker at man gjør individuelle vurderinger, men mye av de vurderingene vi gjør er jo standardiserte liksom. For det er krevende å gjøre individuelle vurderinger, krever god kartlegging, og har ofte ikke noe fasit svar da, så det er litt tungt å gå inn i en sånn type vurdering da (...) sånn typisk hvis man skal avslå så skal man vurdere etter 18 og 19, og vi skriver at vi har vurdert etter 19, men ofte så kommer ikke det noe konkret argumentasjon på hva du har vurdert. (...) ofte handler det også om at man ikke har tid til å sette seg ned og skrive en avslagsgrunn, men du bare henviser til § 19, også har du gjort en vurdering, men det kommer ikke fram på papiret. For min egen del og det jeg synes er gjennomgående er at det ikke kommer frem hvordan vi har vurdert (...) Det er først når bruker klager, det er da vi må sette også ned og skrive konkret hva vi har vurdert etter § 19. (...) Selv om jobben går ut på at vi skal ha samtaler med folk, men det er en fordel med utdanning, og hvis man kan skrive godt og liker å uttrykke seg godt er det en fordel (...) Man sparer tid der man kan liksom(...)

Frida forteller at dersom bruker har fått maksimalt av hjelp i innenfor satsene som er satt innenfor §18, ser hun på §19 om ekstra støtte. Hun trekker frem god helse som viktig faktor for bedre livskvalitet i argumentasjon. Hun forteller at gode vurderinger med argumentasjon er viktig.

Frida forteller:

Dersom man ligger over i den økonomiske beregningen, dersom du ikke er i minus, så skal vi gjøre en § 19 vurdering, altså vi forholder oss til at er du har et pluss i økonomien, så får du ikke hjelp etter § 18. Ja, da skal du ha hjelp etter 19, og det er da en sånn interessant greie for da er det egentlig et budsjett vi ser på. Og jeg tenker at for å ha krav på stønad etter 18, så skal du ha et minus i den økonomiske beregninger (...)Og de som er i 19 er hvis vi skal gi mer enn det som er vanlig (...), men har en vanskelig økonomisk situasjon, (...) men jeg tror at § 19 brukes i alt for liten grad (...) La oss si at det er en dame som trenger en veldig dyr seng og det gjør at helseaspektet gjør det viktig at hun har den sengen, men da vil man ofte se om det foreligger en helseerklæring, om personene vil få en bedre livskvalitet med en ny seng, og i dette tilfelle kunne ikke vedkommende benytte seg av andre muligheter, og fikk støtte til seng etter § 19 fordi denne sengen vil forbedre hennes helse og livskvalitet. () (...) Man må ofte ha gode argumenter for hvorfor man skal innvilge.

Sofia forteller også at § 19 bør bli brukt mer og særlig for å forebygge sosiale problemer. Sofia poengterer at den sosialfaglige kompetansen er viktig for å forstå hvordan man skal redusere sosiale problemer.

Sofia forteller:

(...)Den §19 burde nok blitt brukt mer. Det er jo da selve vurderingen som er viktig. Har man på en måte klart å skrive en god nok begrunnelse for hvorfor de tenker at det skal gis etter 19? Det er jo en grunn til at det finnes en § 19, men den blir nok ikke brukt så mye. (...) Vurderingen skal være en konkret individuell vurdering på hvorfor vi tenker å gi (...) Jeg tenker at den sosialfaglige vurderingen er det viktigste, i hvert fall etter paragraf 19 for å få fram situasjonen til bruker (..)for eksempel gjeld, (strømnenser, husleierestanse) til en som du vet kommer til å ende med stengt strøm eller varsel om tvangsfravikelse, selv om de ikke gjør det der og da. (...) da er det paragraf 19 vurdering på gjeld her ut ifra brukerens situasjon. Loven er en «her og nå situasjon». Ut i fra her og nå situasjonen så står ikke de i fare for å miste bolig eller strøm, og vi kan gi avslag. (...) men når vi vurderer etter §19 så er det for å forebygge sosiale problemer fordi vi vet at det vil komme etter hvert.

Oppsummering:

Funn viser at Nav veilederne er bekymret over livsoppholdssatsene da de er lave og burde ha vært justert opp i forhold til de økte levekostnadene. Samtidig fremkommer det at veilederne gjør en individuell vurdering dersom bruker søker om ekstra støtte til komponenter som allerede inngår i livsoppholdsbeløpet. Noe som innebærer at saksbehandlere utøver skjønn for supplering etter sotjl. 18 uten om det som står i satsene for at brukere skal ha et forsvarlig livsopphold. Funn viser at det er forskjellige tanker rundt hvordan §19 skal brukes, og det kommer frem at særlig § 19 krever sosialfaglig kompetanse med forståelse om å forebygge sosiale problemer. Fun viser også at vurdering etter §19 er tidskrevende.

5.5 Interne rutiner, leders rolle og kommunens økonomi

Frida uttrykker at rutinehåndboka burde justeres i forhold til prisutviklingen i samfunnet. Og at det er vanskelig å utøve individuelle vurderinger/skjønn når leder kontrollerer eller setter begrensinger på hennes vurderinger og ber henne å forholde seg til rutinene. Kommunens økonomi mener hun også påvirker hennes muligheter til å kunne gjøre individuelle vurderinger og bevege seg bort fra interne rutiner/satser som kontoret har satt. Da nav kontoret setter disse rutinene for å klare å forholde seg til budsjettet. Frida forteller også tillit fra leder er viktig for å ha tro på egne vurderinger.

Frida forteller:

Det å ha et utgangspunkt, rutinehåndboka, er bra dersom utgangspunktet revideres eller prisjusteres på lik linje med alt annet, og der tror jeg at Nav har litt å gå på. Tror at disse satsene har vært de samme i 12 år, at man bør øke satsene i ny og ne(...) Det jeg synes er spesielt er at man setter satser, altså faste satser i.f.t hva man skal innvilge til en støvsuger eller annen utstyr og alle skal følge disse satsene. Når jeg får eksempelvis en etableringssak så er jo det en vanvittig arbeid å finne hva alt koster(...)på andre kontorer jeg har jobbet på, så har det vært ganske ofte at leder av kontoret. Selvet Nav lederen, kommer inn og

bare ; skal du gi, hvorfor skal du gi de 500? (Frida) Ja, jeg har vurdert at vedkommende trenger dette. (Leder) Hold på satsene som er i rutinen, ferdig! Jeg mener at det er en mismatch i hva som forventes og hvordan vi skal tolke loven fra de som har laget de (politikerne), til hvordan vi gjør det(...) Den største begrensningen i dette her er livsoppholdssatsen, og det at man må følge disse slavisk. Det er det jeg har fått og forholdt meg til(...) Når jeg hører politikere fortelle at ja, men man skal gjøre individuelle vurderinger så blir jeg sint hver gang, også tenker jeg; Hva er det de snakker om? Ja, vi skal gjøre individuelle vurderinger, men vi har fått en livsoppholdssats som vi må forholde oss til (...) Vi forvalter et lovverk så budsjettet burde være uvesentlig. Men nå igjen, for eksempel i (Navn på by) fikk vi 2.5 million etter valgkampen og plutselig kunne vi øke livsoppholdet nå mer enn de veiledende satsene for vi fikk penger. I år har vi god økonomi, men hva skjer om 2 år, hvis kommunen er eller blir kjempefattig så kutter de i budsjettene, og da må man stramme inn igjen, men dette kan man aldri skrive i en begrunnelse(...) Jeg opplevde å ha ulike ledere på det ene Nav kontoret. Den ene lederen hadde stor tillitt til meg (...)Jeg er veldig glad for å ha fått jobbet på flere Nav kontor for jeg har tillitt til det jeg gjør. Ja, det hadde jeg jo ikke. Altså når man får beskjed om at nei, du må gjøre det, og gjøre det og hvert vedtak du skriver ikke er godt nok så mister man troen på sin evne til å gjøre vurderinger. Og ofte tenkte jeg at har jeg misforstått hele boka? Har jeg misforstått lovene eller er det noe her som jeg ikke skjønner? (...). Det jeg tenker også er at den partnerskapsavtalen mellom det sosialfaglige og Nav, den skulle nesten ha vært opphevet. Her har vi en egen leder her, mellomleder, men det er en over hu igjen, (...) så er Nav lederen 50% statlig ansatt og 50% kommunalt ansatt og har ingen kjennskap til sosialtjenesteloven, men sitter allikevel som beslutter på vedtak og der har mange følt over tid at det sosialfaglige ikke er så interessant for de som jobber med dagpenger, AAP og sykepenger. Man skulle ha gått all inn, enten alle skulle ha vært statlig eller tatt det ut, for det er mye frustrasjon på oss(...)

Sofia forteller i likhet med Frida at interne rutiner påvirkes av økonomien til kommunen, og mener at disse utarbeides for å spare kommunen. Det fremkommer at interne rutiner blir et dokument som overstyrer lovverket, som igjen påvirker handlingsrommet i skjønnsutøvelsen i de individuelle vurderingene. Sofia forteller også at det blir vanskeligere å skrive/ være tydelig i begrunnelsene/ beslutninger i vedtak ut ifra lovverket når de interne rutinene overstyrer lovverket. Samt at det bidrar til lengre saksbehandlingstid da det vil ta lengere tid å begrunne avslag ut i fra interne rutiner. Sofia forteller også at kontoret ikke lenger har interne rutiner. Sofia uttrykker frustrasjon for at mange som jobber innen kommunale delen blir overarbeidet. Hun begrunner dette med at statlig del av Nav får et bedre budsjett, og at kommunale stillinger blir kuttet dersom man overstrider budsjettet på sosialhjelpen og slik fører til underbemanning, som igjen påvirker indirekte muligheten for handlingsrommet for skjønnsutøvelse, som burde foreligge.

Sofia forteller:

Vi hadde jo interne rutiner før, og vi gikk jo heldigvis bort fra det. Interne rutiner lages for å spare kommunen. (...) Når jeg satt med en søknad og skulle begrunne en søknad, som skal ut til en bruker, så kunne ikke jeg i begrunnelsen skrive at det er i henhold til Nav (Navn på kontoret) sine interne rutiner, fordi den skal jo ikke overstyre lovverket, så det gjorde det alltid at vurderingen ble vanskeligere, eller det jeg skrev ble vanskeligere å lese. Man skriver at det blir avslag men man omgår det ved å skrive det litt annerledes (i vedtaket). Du må skrive det, på en måte, uten å si det rett ut. Saksbehandlingen ble lengre fordi vi måtte på en måte virkelig tenke; hvordan skulle jeg gjøre dette? Og så ble det heldigvis noen endringer, vi slutta med interne rutiner, og for meg

personlig i hvert fall da, så ble saksbehandling betydelig enklere. For da ble det i henhold til lovverket, i henhold til rundskrivet. Vi har faghåndboka nå, og det overstyrer ikke lovverket. Faghåndbok skal være supplement til rundskrivet. Men litt forenklet (...) Vi har stor pågang. Hun (Nav leder) har tatt til seg litt, for vi har gitt tilbakemeldinger på at vi ikke føler oss sett eller hørt, vi som jobber med sosialhjelp, for alt handler om at staten (statlig del – aap, sykepengen, dagpenger) gir oppfølging, tiltak og så sitter vi her og jobber egentlig ræva av oss, er slitne og gråter. Mange gråter på jobb. Så hadde hun, på forrige kontormøte, fortalte hvordan budsjettene er. Hun fortalte at statlig budsjett hadde egne pott for tiltak, lønnstilskudd, og ansatte. De har egne pott for alt. Hvordan er kommunebudsjettet? Jo, det er en pott til både ressurser, ansatte og sosialhjelpen. Overskrider man sosialhjelpen så kutter de ned på ressurser. Det er det som er utfordringen, sosialtjenesteloven sier at man har krav på å få hjelp. Vi kan jo ikke nekte sosialhjelp fordi det er siste sikkerhetsnettet, men overskrider vi så kuttet stilinger(...) Hun har jo for så vidt nå gitt tilbakemelding til kommunen, men det går ikke inn. Det stopper i kommunen fordi kommunebudsjettet er sånn som det er. Da er det ikke så rart det er så mye turnover. Dette har også blitt tatt opp med fagforening, men det stopper der også. Det stopper på litt høyere nivå i kommunen, på en måte. (...)

I likhet med Sofia forteller Emma om underbemanning og et sosialbudsjett som ikke er tilstrekkelig, særlig ikke når livsopphold(mat, strøm og bo) har blitt dyrere i samfunnet. Emma mener at lederes verdier styres i større grad av økonomi, og at det ikke samsvarer med sosialtjenesteloven eller med de sosialfaglige verdiene. Sofia forteller at interne rutiner overstyrer hennes skjønnsvurderinger, noe igjen Emma mener ikke er i samsvar med

sosialtjenesteloven. Emma forteller at sosialfaglig kompetanse hos ledelsen er helt nødvendig for å forstå utfordringer mennesker som mottar sosialhjelp har. Samt at det er viktig for å forstå hvor tidskrevende arbeidet og viktigheten av arbeidet med å fore bygge sosialproblemer er i motsetning til å fokusere på statistikk, effektivitet, og økonomi.

Emma forteller :

Vi er underbemannet og det insinueres av ledelsen at sosialbudsjettet er sprengt. Nei altså, er budsjettet sprengt så må jo de pengene hentes fra et annet sted (...) Mange av de som klarte seg før, klarer ikke seg nå med rentehevinger, dyrere matvarepriser og økte strømpriser(...) Når jeg utøver skjønnet utenfor de rammene som kontoret har satt så får jeg beskjed om at det ikke er i henhold til rutineene, den praksisen vi har her (...) rutineene samsvarer ikke med sosialtjenesteloven eller med de sosialfaglige verdiene(...) (...) Fikk høre av henne at økonomisk sosialhjelp ikke er en rakettforskning, og at hun foretrakk å ansette veiledere som identifiserte seg med Navs visjon, fremfor sosialarbeidere som måtte ha all verdens av tid til å behandle saker. Samme leder kalte meg inn til samtale fordi hun mente jeg hadde for mange saker på benken. Var en periode med storarbeidsmengde, og det vet hun for vi har statistikk på antall saker som kommer inn. Følte i samtalen at hun la skylda på brukerne og vinkla det slik at jeg gjorde disse sakene mer kompliserte enn hva de egentlig var da (...) Fortalte at jeg hadde mange brukere som krevde mer tid på grunn av oppfølginga, fortalte at jeg satt med en følelse av å ikke strekke til. Først skulle henne tydeliggjøre rollen min, så gikk henne over til at jeg ikke trengte å bruke så mye tid på brukere fordi de måtte jo ta ansvar for eget liv, så hvis de var veldig psykisk syke og trengte hjelp til å søke eller hadde lese og skrivevansker og ikke forstod vedtaket måtte de få hjelp av nettverket sitt eller andre instanser. (...) også avsluttet henne samtalen med å fortelle at ingen andre på teamet hadde de samme utfordringene som meg, at det er en del av jobben å puste brukere i nakken for å få de ut i arbeidslivet, og at vi alle må dra lasset sammen for å nå målet(...) Enkelte dager må jeg bare løpe fra møte til møte. En god skjønnsutøvelse får man ikke når man ikke har tid til å møte den det gjelder. Det sier seg selv at det ikke blir en ja hva

skal man si en god skjønnsutøvelse når avdelingsleder som ikke har den sosialfagligkompetansen, som utarbeider rutinene for hvordan vi skal jobbe. (...)

I likhet med Emma uttrykker Nora at det burde blir mer fokus på det sosialfaglige arbeidet. Og forteller at tid er en viktig nøkkelfaktor for å ha tid til hvert enkelt bruker og individuelle vurderinger. Hun forteller også at rutinene setter en stopper for handlingsrommet i skjønnsutøvelsen da satsene ikke samsvarer behovet brukeren og uttrykker at det er viktig at veileder har et kritisk blikk på det som står i interne rutiner. Hun poengterer også viktigheten med gode brukermøter for å kunne gjøre god kartlegging og vurderinger.

Nora forteller:

Det går kjappere å se på rutinen. Tiden begrenser oss. Vi bruker mye standardtekster. Jeg skulle ønske vi kunne ha skrevet bedre vurderinger, men da vil man trenge bedre tid på hver sak. () Flere møter, bedre relasjon, jo mer kartlegging, jo bedre individuelle vurderinger gjør man, så klart. (...) også er det standardiserte vedtak for at det skal bli enkelt for oss, () men som fag, så burde vi bruke tid på de individuelle vurderingene, da. Man bør ha mer fokus på det sosialfaglige arbeidet, fokus på dette da(...). Jeg tenker at interne rutiner kan hindre skjønnsutøvelsen. Ja, det gjør jo det. For eksempel hvis det er noen som har progressive glass og det koster jo mye penger, men vi gir ikke, eller «rutinene gir ikke». Den er ganske stram. (...)Noen har formening om at de (brukere) har ganske mange penger, slik at det er en forventning om at de skal ta litt av sitt livsopphold og bruke på sine utgifter briller, medisiner (...) . Tror man må lese sine rutiner, og tenke om det som står der er fornuftig eller ikke, ikke sant? Er det fornuftige rutiner vi har eller er det helt for innskrenkende, ikke sant? Tenker at det er bra med rutine slik at vi gjør det likt, men vi må også ha et sånt kritisk blikk, sånn at vi tenker om det er godt nok eller om det må gjøres noe med rutinene. Det er greit å gjøre ting sånn ca likt, men mennesker har forskjellige behov og utforinger, og bør derfor ikke vurderes helt likt (...)

Olivia uttrykker at forståelsen av sosialhjelp og lov om sosialtjenester som et eget fag ble redusert etter kommune sammenslåing og at rollen hennes også i større grad ble bare det å være veileder. Oliva forteller at når kommunen

pålegger ledelsen om hvordan ting skal være, resulterer det i at ledelsen øker presset på veilederne igjen. Press på kortere saksbehandlingstid mener Oliva vil gå utover skjønnsvurderingene som gjøres.

Olivia forteller:

Jeg tror en ting som virkelig, virkelig plaget meg, det var jo at jeg fra det første kontoret jeg kom fra, så har man jo alltid hatt et syn på at sosialt arbeid og kommunale tjenester på Nav som et eget fag. Det var et fagområdet (...) Når man kommer på et større kontor (etter kommune sammenslåing) og vi skal også være veiledere, men man må også saksbehandle i tillegg. Hvis du sitter og fatter vedtak hver eneste dag. Og det at man ikke fikk lov til å se på det med sosialhjelp og lov om sosiale tjenester som et fag lenger, det ble borte, og vi var jo veldig mange som da stod i det med at; men dette stemmer ikke. Det er altså arbeidshverdagen vår, og den er ikke sånn. Så husker jeg en kommentar fra en leder med at vi oppførte oss som om sosialhjelp var hjernekirurgi. Og da kjente jeg bare: huuuh...da har du ikke forstått det i det hele tatt. Det vi prøver å si er; ja, vi roper kanskje høyt nå om dagen, men det er jo fordi dere ser jo ikke arbeidshverdagen vår. (...) Når det kommer beslutninger fra politikere som ikke jobber direkte med økonomisk sosialhjelp, men som mener at de har en god løsning på hvordan ting skal løses, så er det ja.. jeg kan egentlig ikke skjønne at det skal være lov å legge ned noe pålegg kommunalt om hvordan vi skal eller ikke skal gjøre ting. Så kan ledelsen på en måte begynne å presse deg på tid. (...) men jeg tenker jo litt sånn at hvis det er mer mas om å få ned saksbehandlingstid, og liksom sånne type ting, så går det også utover skjønnsutøvelsen da.

Fillip forteller at det å ha interne rutiner sparer han for tid og kapasitet, men at det går utover individuelle vurderinger, noe som også innebærer at brukernes søknader blir behandlet mer "likt". Fillip uttrykker i likhet med overnevnte informanter at kommunens økonomi vil påvirke lederne for hvordan de skal stramme inn i de interne rutiner, noe som igjen påvirker veilederne i sin skjønnsutøvelse. Han poengterer også viktigheten med at veiledere må klage eller å si ifra når rutine ikke er bra nok for å kunne utøve god nok skjønn.

Fillip forteller:

(...)Interne rutiner bidrar til begrensinger på de individuelle vurderingene, men samtidig sikrer man at man gjøre det litt mer likt da i like situasjoner. Det er ikke alltid man har tid og kapasitet til å bruke så mye skjønn, så får det heller bare gå på bekostninga av ikke så mye individuelle vurderinger(...). Det er nok press på Nav kontoret fra kommunen, hvilke føringer, i forhold til økonomi og sånn. Det legges til litt føring på hvordan ehh ()ja om man legger en streng linje eller en mer sjenerøs linje, da. Det legger jo litt sånn begrensninger på veiledere igjen da. Men jeg tenker har de rett på hjelp så har de rett på hjelp uavhengig av kommunenes økonomi på en måte. (...) Det blir kanskje ikke sagt eksplisitt men det legges litt føringer for hva slags forventninger det er fra høyere hold. Det er jo hele tiden fokus på at: nå har vi brukt mye penger på sosialhjelp. Ja, hvordan kan vi stramme inn her, ikke sant? Så ja uten at det blir sagt eksplisitt så blir det slik at veileder har det i bakhodet at; jeg kan ikke være så raus som jeg burde ha vært, liksom. Så det er spenning mellom økonomi, fag og den individuell situasjon (...)Kanskje man har en kultur eller det blir implementerer en del rutiner som man tenker er riktig, men som kanskje ikke er så gjennomtenkte, også kjører man gjennom det uten at man får noe tilbakemelding for ingen eller få som klager. Det er jo derfor mange sosionomer ikke er så gira på å jobbe på Nav liksom. Det blir for mye kontroll, målinger og systemer, og ikke fokus på å hjelpe folk. Eller det å være hjelper. For det kjenner man i hverdagen. Det er jo mye rom i skjønnnet, men så er jo det da «hva er realiteten»?

Oppsummering:

Funn viser at samspillet mellom jussen, sosialtjenesteloven og forvaltningsloven, og Navs visjon om brukernes økonomisk selvhjulpenhet, tett og helhetlig oppfølging ikke er i harmoni ettersom organisering, interne rutiner, ledelse og økonomi er faktorer som påvirker skjønnsutøvelsen.

6 Analyse

I dette kapitlet skal oppsummering fra funnene diskuteres med refleksjoner knyttet til tidligere forskning, teori inkludert rettskilder, lovverk, rundskriv, og egne innspill for å få svar på følgende problemstilling:

Hvordan praktiserer NAV veiledere sosialarbeidere sitt handlingsrom for skjønnsutøvelse i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og kan deres praktisering ha konsekvenser for brukerens velferd og rettssikkerhet?

6.1 Størrelse på kontoret og godkjenning av vedtak

Funn viser at størrelsen på saksmengden henger sammen med antall søkere. På et mindre kontor og et mindre sted vil ikke det være like mange nye søkere til enhver tid som på et større kontor. Informantene som kommer fra et mindre kontor har mer oversikt over hvem som søker og en plan i forhold til videre oppfølging. Informanter fra et større kontor derimot har stor pågang som gjør det vanskelig å ha god oversikt over alle søkerne og deres saker.

At besluttere kan godkjenne eller avvise en sak viser en ekstra kontrollfunksjon som har som hensikt å ivareta både den prosessuelle og materielle rettsikkerheten. Samtidig viser funn at skjønnsutøvelsen kan påvirkes av andre faktorer (interne rutiner, budsjett/satser) og at veiledernes skjønnsutøvelse kan innskrenkes av beslutterne. Det er store bekymringer rundt

tilrettelegging av saks drøft for nyansatte. Det er et skille mellom de større og mindre kontorene, som går ut på at det er ukentlig saks drøft på mindre kontorer. På de større kontorene hvor det er større pågang er det satt av 1 times tid hver 14 dag. Det vil si en halvering sammenlignet med mindre kontorer. Informanter som kommer fra større kontor ser behovet nyansatte har for å drøfte saker fortløpende, uten at det har blitt lagt til rette for det. Dette kan igjen føre til at veiledere som ønsker å drøfte saker blir stående alene med sakene og må selv bruke tid på å finne noen å drøfte med. Av 9 informanter er det kun 2 informanter/kontorer som godkjenner hverandres vedtak, altså at det ikke er en beslutter som godkjenner vedtakene. Denne kontrasten viser at Nav kontorene er organisert på ulike måter. Hansen og hans medforfattere (Hansen et.al, 2013, s. 20) og Glemmestad (2021, s. 21-23) påpeker dette og skriver at kontorene kan bli ulike både når det kommer til størrelse og faglig innretning som følge av at kommunene har den friheten til å legge inn ulike tjenester i Nav kontoret. Glemmestad (2021, S. 25) understreker at organisering av Nav kontorene er basert på en komplisert organisasjonsmodell. Med to styringslinjer, en kommunal og en statlig, fører til mange administrative, økonomiske, faglige og juridiske utfordringer i den daglige driften. Tidlig i implementeringen av Nav reformen ble det vedtatt å etablere egne forvaltningsenheter. Tanken bak denne organiseringen var å avlaste lokalkontorene slik at de kunne konsentrere seg om oppgaven med å veilede og følge opp brukerne mot lønnet arbeid, og på denne måten bidra til mer effektiv saksbehandling (Hansen et al., 2013; Glemmestad, 2021).

Funn i denne studien underbygges av tidligere forskning om at det er ingen automatikk i at offentlige vedtatte målsettinger blir realisert i praksis (Vike (2004) gjengitt i Hansen et al., 2013). Hvordan Navs organisering og størrelse på kontoret har ført til stor arbeidsbelastning på veilederne, og hvordan dette igjen kan påvirke og/eller begrense ansattes handlingsrom må sees i sammenheng med hvordan rollen som bakkebyråkrat utspilles i sammenheng med en styringsform som New Public Management (Kjørstad, 2019, s. 64-66).

Hvor stort rommet er for den enkelte veileder til bruk av skjønn vil ikke kun være avhengig av rammene i lover og rundskriv, men også av organisering og den institusjonelle rammen satt av det enkelte lokale Nav kontor. At besluttere skal godkjenne/avvise vedtak er viktig for å kvalitetssikre at vedtak er i henhold til lov, og at skjønnsutøvelsen ikke bærer preg av vilkårlighet, men betyr dette at den prosessuelle og materielle rettsikkerheten er ivarett

kun i de større Nav kontorene? Samtidig viser funn at det er i de større kontorene at arbeidsbelastningen er betydelig. Nyansatte står da alene med sine saker og det er større behov for saks drøft. Funn viser også at vedtak har blitt avvist og sendt i retur av beslutter eller leder med beskjed til veiledere om å forholde seg til interne instruksjoner og økonomiske satser i kommunen. Dersom besluttere godkjenner/avviser vedtak basert kun på interne rutiner vil en slik kontrollfunksjon, som har som hensikt å ivareta både den prosessuelle og materielle rettsikkerheten, ikke nødvendigvis være i tråd med sosialtjenesteloven.

6.2 Manglende kartlegging og overholdelse av saksbehandlingsfrister

Samtlige informanter forteller at det er nødvendig med den første kartleggingsamtalen for å bli bedre kjent med bruker for å få frem riktig faktagrunnlag i vedtak. Funn viser at det er gjennom den første kartleggingsamtalen at det legges til rette for at bruker skal komme med egen informasjon, medvirke i egen sak og kontrahere gjennom å supplere og eventuelt korrigere faktaopplysninger som økonomiveiledere innhenter enten via sitt datasystem og/eller oppfølgingsveileder.

Kartleggingen vil legge grunnlaget for hvor godt belysende et vedtak skal være ved å vise hvordan de har kommet frem til ulike avveininger i vurderingene (Ohnstad, 2009). Slik det er beskrevet i teori kapitlet er målsettingen med brukerinvolvering i en kartleggingsfase er å komme frem til en felles eller delvis en felles situasjonsbeskrivelse (Hansen et al., 2010, s. 38). Funn viser at 8 av 9 informanter ikke tar en ny kartleggingsamtale når en tidligere bruker søker på nytt om økonomisk sosialhjelp. Dette til tross for at økonomiveileder ikke har vært i kontakt med bruker på 3-6 måneders tid. I denne perioden kan det ha oppstått flere endringer i brukers liv som potensielt gjør at brukers behov kan ha endret seg. Ut i fra informantenes uttalelser fremkommer det at veilederne fatter et nytt vedtak kun basert på informasjon på innkommet søknad, og opplysninger som ligger i fagsystemet, uten selv å utrede brukernes «nåværende situasjon» slik det oppfordres til i rundskriv nr. 35, eller la bruker medvirke i egen sak, slik det oppfordres til i yrkesetikken (FO, grunnlagsdokument, 2019). Det at kjente brukere som søker om stønad for en ny periode, ikke blir snakket med

eller kartlagt på nytt er bekymringsfullt ettersom opprettelsen av Nav reformen ble blant annet begrunnet med at brukere er i behov for mer helhetlig, tettere og individuell oppfølging (Hansen et al., 2013, s. 62). En slik praksis strider mot utredningsprinsippet som innebærer at en sak skal utredes tilstrekkelig og være tilfredsstillende opplyst før avgjørelse tas (Ohnstad, 2009, s. 56). Prosessuelle bestemmelsene er virkemidler for å sikre at brukerne oppnår sine materielle rettigheter. Dersom det ikke legges til rette for at bruker medvirker i sin egen sak og man lar bruker kontrahere gjennom å supplere og korrigere faktaopplysninger vil beslutningsgrunnlaget være vage. Dette medfører at skjønnsbaserte beslutninger blir lite transparente og redusere muligheten for etterprøvbarehet (Hansen et al., 2010, s. 43, 56).

Samtlige informanter mente at det var nødvendig med fysiske samtaler, men på grunn av stor arbeidsmengde og mangel på tid velger de å ta kartleggingssamtalene over telefon. Mangel på kartleggingssamtaler av kjente brukere blir begrunnet gjennom forhold som tidsressurser, for stor portefølje og vedtak som må fattes innen fristen. Disse funnene samsvarer med studiet utført av Kane (Kane, 2015; Kane 2020). I hennes studie beskrev saksbehandlerne sin opplevelse av å stå i et krysspress mellom forsvarlighet til brukerne på den ene siden, og etatens interne rammer på den andre siden, nemlig resurser i form av tid, økonomi og interne prioriteringer.

6.3 Standardisering i form av tekstmal

Funn viser at stor saksmengde i kombinasjon med tidspress gjør at begrunnelsene som blir brukt i individuelle vurderinger bærer preg av generell karakter, og at disse vurderingene ligger som ferdig tekstmal i fagsystemet. Funn viser at veiledere i Nav er bekymret for at bruk at standardtekster truer skjønnsutøvelsen og de individuelle vurderingene som veiledere er pålagt å gjøre ved søknader om økonomisk sosialhjelp. Det at saksbehandlere bruker tekstmal istedenfor å gjøre en skjønnsvurdering gjør at de hopper over den viktigste delen i en skjønnsutøvelse. Den delen som omhandler individuell vurdering og det å resonere seg frem til en beslutning ved at den profesjonelle gjøre avveininger av ulike hensyn for å komme frem til en faglig forsvarlig beslutning som vil være den beste for brukeren (Hummerfelt et al., 2010, s. 37 - 39). På denne måten blir mange av disse

standardiserte vedtak generelle/vage og kan i mange tilfeller være rettstridig ved at begrunnelsen og avgjørelsen ikke tar utgangspunkt i brukers livssituasjon.

De standardiserte vurderingene mener informantene er med på å svekke konkrete og individuell vurdering som er viktig i skjønnsutøvelsen. Av 9 informanter er det kun 1 informant som forteller at de ikke har valgt å ha standardiserte vurderinger i sitt fagsystem.

Lipsky (1980) viser hvordan profesjonsutøverne omsetter politikk til praksis (Kjørstad, 2019, s. 336). Flere av informantene knytter manglende kartlegging og standardisering av vedtak til stor arbeidsmengde, manglende opplæring og mangel på tid. Dette samsvarer med teorien om bakkebyråkratene. For å mestre motstridende forventninger og krav foretar profesjonsutøverne kontinuerlig skjønnsmessige prioriteringer innen rammen for det som er mulig. Fra et sosialarbeider perspektiv vil det være vanlig å la bruker medvirke i egen sak, og gjennom brukerinvolvering komme til en felles forståelse som kan legge grunnlaget for en begrunnelse, men mangel på resurser kan gjøre det vanskelig å utføre sosialt arbeid i samsvar med faglige idealer. Når motstridende forventninger oppstår får veilederne et dilemma og må stille seg selv spørsmålet om hva som skal veie tyngst, politiske føringer eller brukernes medvirkning. En måte å håndtere dilemmaer på kan være å prioritere rutiner og standardiserte problemløsninger. En slik strategi kan gå på bekostning av brukernes individuelle behov (Kjørstad, 2019, s. 336).

6.4 Sosialfaglig kompetanse og skjønnsvurderinger etter sosialtjenesteloven §§ 18 & 19

Funn i empirien viser at flere av informantene ser på økonomisk sosialhjelp til livsnødvendigheter, § 18, som et regnestykke der de legger inntekter og utgifter i den økonomiske beregningen, og tar utgangspunkt i kommunenes satser. Utfordringen med den prosessuelle og materielle rettsikkerheten starter her ettersom flertallet av informantene ikke klarer å reflektere over presiseringen i rundskriv nr. 35 der det kommer tydelig frem at målingen av stønad «bør ta sikte på å gjøre søker selvhjulpen». Satsene for beregning av sosialhjelp er veiledende, og veiledere har både plikt og rett til å beregne og begrunne økonomisk stønad individuelt og skjønnsmessig ut fra den enkelte brukers helhetlige livssituasjon fra et «her og nå» perspektiv» (Rundskriv nr. 35). Ut i fra disse presiseringene vil et avslag begrunnet med at bruker har inntekter tilsvarende eller over sosialhjelpsnorm som er fastsatt av kommunen være en dårlig forvaltningspraksis eller i sin ytterste konsekvens

rettstridig (Rundskriv nr. 35; Glemmestad, 2021, s. 212). Hva som er et forsvarlig livsopphold for den enkelte vil være individuelt. Det at sosialhjelpsnormen i kommunen er mer førende for skjønnsutøvelsen enn ordlyden i loven gjør at brukere settes i risiko for rettighetstap. I en tidligere studiet utført av Kane (2018, s. 320) kommer det frem at søkerens utgifter presenteres under faktaopplysninger, men det sondres i liten grad mellom søkers faktiske utgifter og kommunenes veiledende satser.

Funn i empirien viser at Nav veilederne på den ene siden «må forholde seg til satsene», men er samtidig bekymret over livsoppholdssatsene da de er lave. Veilederne mener satsene burde ha vært justert opp i forhold til de økte levekostnadene. På grunn av de økte levekostnadene fremkommer det i empirien at informantene gjør individuelle vurdering dersom brukere søker om ekstra støtte til komponenter som allerede inngår i livsoppholdsbeløpet. Dette innebærer at informantene utøver skjønn for supplerings utenom det som er inkludert i satsene for at brukere skal ha et forsvarlig livsopphold. Hensikten med bruk av skjønn er å kunne korrigere for tilfeller der det foreligger spesielle omstendigheter eller behov (Molander og Grimen, 2008, s. 180 – 184). Veilederne begrunner sin skjønnsutøvelse med strukturelle endringer i samfunnet som har ført til at flere mennesker har økonomiske vanskeligheter, og som følge av dette har flere behov av hjelp fra NAV. En slik skjønnsutøvelse vil være i tråd med formålet i sosialtjenesteloven § 1 om å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet. Videre viser dette at Nav veiledere (sosialarbeideren) mestrer spenningsfeltene (hjelp og kontroll og individ og samfunn) ved at sosiale problemer ses i lys av gjeldende samfunnsstrukturer og hvordan disse kan påvirke personen i situasjonen (Ellingsen et al., 2015, s. 51 – 52).

Når det kommer til skjønnsvurderinger etter § 19 viser funn at sosialfaglig kompetanse er nødvendig for å nevne de hovedhensyn som vektlegges ved skjønnsutøvelse. I empiri kapitlet gir flere informanter eksempler som synliggjør hvilke vurderinger som har vært bærende i de ulike sakene de presenterer. Forhold som de særlig vektlegger ved brukers livssituasjon etter § 19, og som de da mener påvirker brukers livskvalitet er dårlig økonomi, helse - og sosiale problemer som over tid kan føre til belastning og dårlige levekår. I følge informantene kan disse faktorene føre til sosial eksklusjon. Ut i fra hva informantene har fortalt har sosialarbeidere, sosiale problemer som sitt arbeidsområdet, av den grunn kan en sosialarbeider forstå ulike forhold som virker inn på sosiale problemer, og selv om arbeidet

på et Nav kontor er mer rettet mot enkeltindivider, er det likevel en forutsetning at sosialproblemer forstås i større sammenheng (Ellingsen et al., 2015, s. 53).

Funn viser også at skjønnsutøvelsen knyttes til individuelle vurderinger og brukere som søker om ekstra støtte til det som allerede er inkludert i livsoppholdsbeløpet får sin sak vurdert, men hva med alle andre sosialhjelpsmottakere som er i tilsvarende situasjon, får de til strekkelig med råd og veiledning slik at de også kan søke om stønad til samme formål, og som også faller under § 18? En slik praksis, i tillegg til at kommunene opererer med egne satser, og at det er ulikt fra kommune til kommune hvilke komponenter som tas med i beregningen, antyder en viss vilkårlighet i de skjønsmessige vurderingene. En variasjon i utfallet av like saker vil da forekomme. Dersom saker som er like behandles ulikt vil det være i strid med likebehandlingsprinsippet (Grimen og Molander, 2008, s. 188; Ohnstad, 2009, s. 56)

Videre viser funn at veiledere skriver i vedtaket at søknad om stønad etter sotjl § 19 har blitt vurdert uten at en vurdering blir faktisk utført. Det betyr at de skriver at de har vurdert etter sotjl § 19, uten at det kommer en konkret argumentasjon på hva de har vurdert. Dette blir blant annet begrunnet med mangel på resurser, interne rutiner og standardiserte tekstmalere som de lener seg på. Veilederne understreker at dette gjaldt «ikke pliktmessige ytelser» og at brukere kan klage over kommunens vedtak, sotjl. § 47. Det å begrunne avslag etter sotjl § 19 ved å vise til at det er gjort en juridisk og skjønsmessig vurdering uten at rettsanvendelsesskjønn og/eller forvaltningskjønn blir synliggjort i begrunnelsen vil være rettsstridig, i henhold til fvl §§ 23 – 25. Ettersom et enkelt vedtak om ytelser til forsørgelse er viktig og inngripende avgjørelser for personer i en sårbar situasjon bør ikke Nav ha praktiske vanskeligheter med å synliggjøre sine vurderinger. En begrunnelse skal sette brukeren i stand til å forstå grunnlaget for vedtaket og dermed fremme tillitt til at avgjørelsen er korrekt (Kane, 2018 s. 315).

I følge Eckhoff og Smith (2018, s. 291) *bør* det i begrunnelsen nevnes «de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn». Ordet *bør* angir at bestemmelsen kan fravikes fordi det kan være svært vanskelig å begrunne et skjønn. Allerede her er brukerens rettsikkerhetsgarantier svekket ettersom det ikke er et krav. Ved

siden av den rettslige prøvingen vil jeg også påstå at forsvarlighetskravet er svekket ettersom *statsforvalterens kan prøve alle sider av vedtaket, men når det kommer til prøving av det frie skjønn, kan statsforvalteren likevel bare endret vedtaket når skjønnet er åpenbart urimelig*, sotjl. § 18 (Rundskriv nr. 35)

I praksis vil en slik klageordning pålegge brukeren en tung bevisbyrde for urimeligheten som er i vedtaket. Man kan også undre seg over klageordningen innen sosialtjenesteloven. Er dette en bevisst strategi fra statens side for å sikre at kommunen har den handlefriheten som trengs for å holde sosialhjelpsutgiftene nede? I loven er det en underliggende skepsis når det kommer til overprøving av kommunene utmåling av sosial stønad. Vil en styrket rettsikkerhet kunne påføre kommunene økte utgifter? Med vage rettighetsbestemmelser og mangelfulle rettsikkerhetsgarantier, i kombinasjon med standardisert og mangelfull saksbehandling, begrenses brukerens rettigheter.

6.5 Interne rutiner, lederens rolle og kommunenes økonomi

Ifølge Lipsky kan bakkebyråkater korrigere for dårlige og uhensiktsmessige lover og ordninger. Det vil si at de kan finne en slags *modus operandi* som kan være skjult for overordnede og politikere (Lipsky (1980) referert i Kjørstad, 2019, s. 65). Funn i denne undersøkelsen viser at Lipskys teori om bakkebyråkratens rolle må problematiseres og nyanseres ut fra dagens virkelighet hvor NPM som styringsform preger offentlige institusjoner, blant annet i Nav (Kjørstad, 2019)

Funn viser også at kommunale ansettelse kuttet dersom budsjett blir oversteget. Det fører til overarbeid og underbemanning, som igjen påvirker og truer handlingsrommet for skjønnsutøvelsen da veileder må være bevist på å begrense seg og tenke seg om når de skal utøve skjønn. Funn viser at det er viktig at leder/beslutter i sosialtjenesten har sosialfaglig bakgrunn for å forstå utfordringer som fremkommer i dette feltet. Samt at leder ikke bør være både statlig og kommunalt ansatt dersom leder ikke har riktig faglig bakgrunn innen kommunal ansettelse. Funn viser at tillit til ansattes skjønnsvurderinger påvirker ansattes tro og selvtillit på arbeidet som utføres. Økt ansvar for resultater vektlegges sterkere i NPM fremfor profesjon og utdanning lederen har (Stamsø, 2009, s. 67). Glemmestad (2021, S. 25) understreker at to styringslinjer, en kommunal og en statlig, fører til mange administrative,

økonomiske, faglige og juridiske utfordringer i den daglige driften. Dersom den ene styringslinjen tar beslutningen innenfor sitt område vil det føre til konkrete konsekvenser innenfor andre styringslinjen. For eksempel vil reduksjon i økonomisk budsjettammer innenfor enten statlig eller kommunal styringslinje føre til at Nav kontoret må nedbemanne. Da blir det færre ansatte totalt sett, til tross for at oppdragsmengden øker, og det ender opp med at oppgavene må fordeles på de som er igjen (Glemmestad, s. 25 & 28). Innen NPM skal avdelingsledere ha større ansvar for økonomi styring, og man går bort fra å ha ledere som har samme utdanning (Stamsø, 2009, s. 67). Dette samsvarer med funn i denne undersøkelsen. Denne observasjonen er svært bekymringsfull ettersom flere av informantene oppgir at leder utarbeider interne rutiner og har vedtaksmyndighet. Dersom de ikke har den helse - sosialfaglige utdanningen hvilke skjønn og perspektiver er det de legger til grunn når de utarbeider rutiner og godkjenner / avviser vedtak?

Innenfor NPM tenkning settes effektivitet i fokus. Årsaken til dette er et ønske om å øke servicen og kvaliteten på offentlige tjenester og samtidig redusere utgiftene. Når det kommer til mål og resultat fokuseres det på belønningssystemer som skal belønne den enkelte etter å ha oppnådd visse mål/resultater. Her vil fokuset være på selvet målet og ikke på arbeidsprosessen. På denne måten erstattes reglene som styrer en virksomhet med resultatmål (Christensen et al., 2021, s. 223 – 224; Stamsø, 2009, s. 67 – 68). Ut i fra funn i studien dreier dette seg om saksbehandlingen, eksempelvis hvor mange vedtak man har fattet. Røysum hevder at NPM-prinsipper setter press på Nav veiledere, inkludert sosialarbeidere, for å levere gode tall og være mer effektive. Dette kan føre til stress og frustrasjon, og det kan føre til at ansatte opplever at de ikke har tid til å utføre sitt arbeid i henhold til sosialfaglig praksis, og at skjønnet i praksis bli innskrenket av kommunale retningslinjer/interne rutiner (Røysum, 2014, s. 244 – 259). I min studie fant jeg ut at flere av veilederne har hatt ulike opplevelser knyttet til krav om effektivitet. Ut i fra informantenes uttalelser, særlig Emmas og Sofias uttalelser, ble det ikke foretatt eksplisitte prioriteringer på politisk eller ledende administrativt nivå i forhold til det krysspreset de stod i. Dette samsvarer med studier utført av Vike (2002). Det er veilederne på grasrota som møter kapasitetsproblemene i velferdsstaten, og når veilederne prøver å informere om hvordan kravet om effektiviteten går utover brukernes (prosessuelle og materielle) rettsikkerhet har dette blitt oppfattet som "syting og klaging" av administrative ledere. Flere sitater om

hvordan lederen har håndtert tilbakemeldinger fører meg også til Kroken sin studie der hun trekker paralleller til Baumans distinksjon mellom moralsk – og teknisk ansvar. I vestlige byråkratier omformes og reduseres moralsk ansvar til teknisk ansvar ved at det moralske ansvaret fragmenteres og deles opp i organisasjonen. Tekniske handlinger som tidligere inngikk som et middel for å oppnå et moralsk ansvar, har blitt et mål for seg selv, og på denne måten erstattes et helhetlig og overordnet moralsk ansvar med et teknisk fragmentert ansvar. I det moralske ansvaret tappes ut av synet, skiller det tekniske ansvaret fra det moralske. I forvaltningen vil en slik entydiggjøring være et forsøk på å redusere ambivalens og tvetydighet, rettet mot effektivisering som gir konsekvenser som depersonalisering og frakopling av umiddelbart av engasjement med berørte parter. Når pragmatiske (tekniske) – og økonomiske spørsmål eller nærmest krav fra lederne om å produsere vedtak og oppnå budsjettbalanse, blir redusert til mål i seg selv, og ikke som et middel til opprettholdelse av velferd, innebærer det en risiko for at forbindelsen mellom den moralske forpliktelsen overfor de svakeste i samfunnet, og de som styrer velferdsstaten, kan forsvinne. På denne måten risikerer vi at de viktigste bærebjelkene i velferdsideologien kan gå tapt (Kroken, 2006, 162 – 163).

Funn viser at kommunens økonomi har en påvirkning på de interne rutine på de lokale Nav kontorene. Interne rutiner blir enten skrevet av ledere selv eller av en fagkoordinator og leder må godkjenne de. Funn viser at interne rutiner blir et dokument som overstyrer lovverket, som igjen påvirker handlingsrommet i skjønnsutøvelsen i individuelle vurderinger. Når interne rutiner overstyrer lovverk fører det til utforinger for veilederne i sine begrunnelser/beslutninger i vedtaket og deres handlingsrom.

I det årlige tildelingsbrevet fra arbeid – og inkluderingsdepartementet datert den 31.01.23 understrekes det at Nav må ivareta brukernes økonomiske rettigheter gjennom å ha prosesser og systemer som ivaretar at brukerne får innsikt i rettigheter og plikter i egen sak. Det står ingen steder om hvem som skal finansiere dette. Det kommer derimot tydelig frem at det forventes en bedring av resultatene under dette målet relatert til kvalitet, effektivitet og pålitelig forvaltning av ytelsesordningene. Fra politisk hold er det satt store ambisjoner. Funn viser at informantene har forståelse og kjennskap til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, og de gir tydelig uttrykk for at sosialtjenesteloven åpner opp for skjønnsutøvelse. Det å rette fokuset mot økt effektivitet og systemer som skal sikre god

praksis vil ikke være tilstrekkelig, og kan i sin ytterste konsekvens være misledende. Funn viser at behandling av saker om økonomisk sosialhjelp, og skjønnsvurderinger knyttet til disse sakene, handler om mer enn å følge gjeldende regler, og fremgangsmåter, altså prosessuelle trekk. Hvem som har ansvaret (lederen), og hvordan sosiale tjenester og økonomiske ytelser finansieres har veldig mye å si i forhold til den prosessuelle og materielle rettsikkerheten.

Funn viser at kommunene har ulike satser når det kommer til livsopphold, og hvilke komponenter som inngår i livsoppholdsbeløpet er ulik fra kommune til kommune. Likhet gjennom rettigheter på den ene siden og kommunenes lokale ansvar og frihet til å styre på den annen side er et tilsynelatende uløselig dilemma. Det har vært i mange år et stort problem at det er stor ulikhet mellom kommunene når det kommer til hvor mye som utbetales i økonomisk stønad og hvilke kriterier det er for å motta ytelsen (Stamsø, 2009, s. 81). Desentralisering av oppgaver fra staten til kommunene ved hjelp av rammestyring er full av motsetninger. En stor utfordring med desentralisering er at økt ansvar for kommunene kan skape store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene. I slike tilfeller velger den norske staten å løse denne utfordringen ved å innføre nasjonale standarder, ved rettighetslovgivning eller ved å øremerke midlene. I praksis fører dette til at kommunene har liten handlefrihet, men stort økonomisk ansvar (Stamsø, 2017, s. 70, 80 – 82, 128, 134)

Utfordringen med denne praksisen er at ansvaret tilintetgjøres (mister holdepunkt) når staten skyver ansvaret på kommunene begrunnes med at kommunen har ansvaret for tjenestene mens kommunene skyver ansvaret over på staten som bevilger midlene (Stamsø, 2017, s. 134). I følge Stamsø (2017, s. 128) vil 85,5 % av den totale skatte og avgiftsdekningen tilfalle staten, 2,3 % tilfaller fylkeskommunen og 12 % tilfaller kommunene. Når det er så pass stor skjevfordeling av ressurser mellom en rik stat og stramme kommuneøkonomier vil dette i sin tur påvirke skjønnsutøvelsen innen økonomisk sosialhjelp.

Det er et paradoks at staten pålegger kommunene å iverksette innholdet i politikken, som blir regulert gjennom lovgivning og finansielle virkemidler, uten at kommunens rop om større overføringer blir tatt til etterretning (Christensen et al., 2021, s. 145, 157). Det er dette informantene Frida beskriver som en mismatch mellom loven som åpner opp for

skjønnsutøvelse og den kommunale økonomien som begrenser skjønnsutøvelsen. Det betyr at kommunene pålegges å oppfylle visse minimumskrav uavhengig av hvor dårlig kommuneøkonomien er, og dette gjøres gjennom ulike former for rettighetsbasert lovgivning.

De senere års forvaltningsreformer har vridd ansvaret fra politisk ansvar til sterkere administrative ansvar, og det administrative ansvaret har blitt utvidet fra prosedyremessig (prosessuell) ansvar til også å gjelde ansvar for budsjett og oppnådde resultater (Christensen et al., 2021, s. 73). Derfor ender politiske målsettinger med sine gode intensjoner og store ambisjoner som bare fine ord, helt uten verdi, når staten ikke følger opp med midler til kommunene. På denne måten ender det opp med en tautrekning mellom staten på den siden og kommunen på den andre siden. I en slik motsetningsfull virkelighet av makt og moral må sosialarbeideren i sin yrkesutøvelse forholde seg til mer underliggende indirekte styring på den ene siden og mer overordnet, formell styrking av individuelle rettigheter på den andre. På denne måten vil nye styrings – og kunnskapsformene innsnevre den profesjonelles etiske og faglige handlingsrom (Vike, 2002; Kroken 2006; Madsen og Kroken, 2016, s. 11).

7 Konklusjon og muligheter for videre forskning.

I denne undersøkelsen har jeg avdekket flere funn, og jeg ønsker i denne delen å oppsummere de viktigste da de kan gi oss svar på oppgavens problemstilling som er:

Hvordan praktiserer sosialarbeidere ansatt som NAV- veiledere sitt handlingsrom for skjønnsutøvelse i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og kan deres praktisering ha konsekvenser for brukerens velferd og rettssikkerhet?

Min studie viser at samtlige kontorer har interne rutiner, og i disse rutinene er det ulike livsoppholdssatser og vurderinger som informantene må forholde seg til ved beregning om økonomisk sosialhjelp. Videre er det ulikt fra kommune til kommune hvilke inntekter og utgifter som tas med i beregning, og hvilke komponenter som inngår i livsoppholdsbeløpet. Dette viser at utøvelse av skjønn slår veldig vilkårlig ut for mennesker i samme livssituasjon, men som bor i forskjellige kommuner.

Funn indikerer at manglende kartlegging av kjente brukere, mangel på individuelle vurderinger etter sosialtjenesteloven og bruk av generelle tekstmaler i begrunnelsen som ikke tar utgangspunkt i brukernes faktiske situasjon, gjør at jeg konkluderer med at den prosessuelle rettsikkerheten ikke er ivaretatt. For at brukerne skal oppnå materiell rettsikkerhet forutsettes det at saksbehandlingsreglene (prosessuelle kravene) følges av veilederne.

Ved at informantene gir konkrete eksempler på hvorfor det er hensiktsmessig med skjønnsutøvelse erkjenner Nav veilederne (sosialarbeiderne) i denne undersøkelsen at samfunnsmessige strukturer utgjør viktige forutsetninger for deres praktiske handlinger.

Sosialarbeiderens autonomi består av to komponenter: handlefrihet og handleevne (Kjørstad, 2019) Uttalelser fra informantene i denne undersøkelsen viser at veilederne har den handlefriheten som dreier seg om å gjøre skjønnsmessige vurderinger i forhold til lovverket. Handlefriheten gjør det mulig for sosialarbeideren å ta beslutninger til en viss grad ettersom sosialtjenesteloven åpner opp for skjønnsutøvelse. I følge Nav veilederne gir loven det handlingsrommet som trengs for å ta høyde for nye situasjoner og det unike ved enkelttilfeller i saksbehandlingen. Samtidig gir de også flere eksempler som viser at deres handleevne reguleres og påvirkes av ulike faktorer, i tråd med Lipskys teori om bakkebyråkratene. Selv om sosialtjenesteloven ikke sier noe om utmåling og tildeling av økonomisk sosialhjelp så viser denne studien at bakkebråkrater står i et krysspress da deres skjønnsutøvelse og skjønnsvurderinger blir påvirket og begrenset av interne rutiner, størrelse på kontoret (arbeidsmengde, mangel på opplæring og mangel på tid til saks drøft), besluttere, ledelse og kommunenes økonomi.

Videre må jeg også knyttet disse funnene til sosialarbeiderrollen som utfordres av politiske og organisatoriske føringer, som bærer preg av NPM prinsipper. Ut i fra det som fremkommer i empiri og analyse kapitlet kan det konkluderes med at det er vanskeligere for sosialarbeidere å praktisere i samsvar med sine profesjonelle standarder ettersom sosialarbeidere stilles overfor økte forventninger om å standardisere for å forenkle arbeidet. Denne studien har bidratt til å belyse kompleksiteten av veildernes skjønnsutøvelsen i NAV.

Ut i fra de ovennevnte funnene konkluderer jeg med at *NAV- veilederne (sosialarbeidere) sitt handlingsrom er begrenset, og denne begrensningen har konsekvenser for brukerens prosessuelle og materielle rettssikkerhet som igjen påvirker brukernes velferd.*

7.1 Forslag til videre forskning

Denne undersøkelsen viser at det er sterk fokus på effektivisering i Nav. Det har kommet frem i denne studien at samtlige Nav kontor har interne rutiner/prosedyrer med egne satser og vurderinger i ulike saker. Videre har Nav kontorene utarbeidet tekstmaler i sitt fagsystem, delvis basert på interne rutiner, som har som hensikt å forenkle og effektivisere saksbehandlingen. I praksis betyr det at effektivitet må avveies mot rettssikkerhet. Funn viser at effektiviteten måles i form av tidsbruk og antall saker som er behandlet. Det legges ikke nødvendigvis vekt på korrekte avgjørelser eller kvalitet på saksbehandlingen. Det å redusere utgiftene ved å øke produktiviteten i offentlig sektor, vil ikke være en fordel dersom det medfører et høyt antall uriktige avgjørelser som medfører til klager og lavere tillit til forvaltningen i Nav.

I sosialhjelpssaker der avgjørelsen beror på omstendighetene i den enkelte sak burde det ikke brukes ferdig utarbeidede tekstmaler. Slike maler vil kunne effektivisere saksbehandlingen, men føre i praksis til mindre skjønnsutøvelse og mer generelle begrunnelser. Effektivisering i form av utilstrekkelig utredning og bruk av tekstmaler kan være en risiko for rettssikkerheten.

Funn viser at en av fagkoordinatorerne, Sofia, i denne studien hadde opplevd å ha interne rutiner som var i strid med loven. En annen fagkoordinator, Olivia, etterlyste tilsyn og et ønske om at samtlige Nav kontorer i landet får tilsyn av statsforvalterne i forbindelse med interne rutiner og tekstmaler basert på disse.

Ettersom flere av informantene uttrykker bekymringer og mener at man må være kritisk til de interne rutinene og vedtaksmalene på kontoret bør en videre forskning ta for seg innholdet av de ulike interne rutinene og standardiserte tekstmalene med tanke på brukernes rettsikkerhet.

Referanseliste

Arbeid- og velferdsdirektoratet. (2012). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV.

https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_1

Arbeids – og inkluderingsdepartementet (2023). Tildelingsbrev til arbeids – og velferdsdirektoratet for 2023. Hentet den 01.05.23 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/aid/tildelingsbrev-instruksar-og-arsrapportar--arbeids--og-sosialdepartementet/id750471/?expand=factbox2544652>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2022). Rundskriv A-2/2023 Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2023.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22023-statlege-rettleiende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2023/id2986270/>

Botnen Eide, S., & Skorstad, B. (2008). *Etikk–Til refleksjon og handling i sosialt arbeid*. 2. utg. Gyldendal Akademisk.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utg.). Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Gyldendal akademisk.

E24. (2023, 26.september). *Ny rapport om dyrtid: – Er på vei til å få et annet Norge*.

<https://e24.no/norsk-oekonomi/i/dw9311/ny-rapport-om-dyrtid-er-paa-vei-til-aa-faa-et-annet-norge>

Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). *Forvaltningsrett*, 18. utgave. Universitetsforlaget.

Ellingsen, I. T., & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I IT Ellingsen, I. Levin, B. Berg & LC Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: en grunnbok*. Universitetsforlaget.

Fellesorganisasjonen grunnlagsdokument hentet fra; <https://www.fo.no/om-fo/>

FO. (2019). FO Yrkesetisk grunnlagsdokument 2019 – 2023 for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere. <https://www.fo.no/yrkesetisk-grunnlagsdokument/fo-yrkesetisk-grunnlagsdokument-2019-2023-article6951-3644.html>

Furuset, I. & Larry Everett, E. (2020). Masteroppgaven: Hvordan begynne - og fullføre (3. utg.). Universitetsforlaget

Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV. Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.

Grimen & Molander. (2008). Profesjon og skjønn i A. Molander og L.I. Terum. *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

Halvorsen, K. (2005). *Grunnbok i helse – og sosialpolitikk (3. utg.)*. Universitetsforlaget.

Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2013). Innføring i helse-og sosialpolitikk. Universitetsforlaget.

Hansen, H. T. (2013). *Nav-med brukeren i sentrum?*. En introduksjon. I: H.-T. Hansen, KG Lundberg, & LJ Syltevik (Red.). *Nav-med brukeren i sentrum?*. Universitetsforlaget

Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A., & Sommerseth, R. (2010). *Faglig skjønn og brukermedvirkning (Red.)*. Fagbokforlaget

Heum, I. (2014). *SKJØNN – perspektiver i skjønnsutøvelse i NAV (1. utg.)*. Gyldendal Forlag AS.

Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak: *Hvilke forhold kan påvirke utformingen av Navs enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser kan det ha for brukernes rettssikkerhet?*. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313-329.

Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov: *–Rettsikkerhet ved overgang til arbeid*. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35-48.

Kane, A. A., & Köhler-Olsen, J. (2015). *Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt?*. *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 12(4), 262-291.

Kjørstad, M., Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, M., & Hermansen, Å. (2019). *Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. Utfordringer og dilemmaer. Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer*. Fagbokforlaget.

Kroken, R. (2006). Dersom moralsk ansvar omformes til teknisk ansvar. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(2), 155-166.

Kroken, R. (2006). Nye perspektiver på sosialarbeideres samfunnsoppdrag. *Nordisk sosialt arbeid*, 26(4), 306-316.

Kroken, R. & Madsen, O.J. (red). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?.* Gyldendal Norsk Forlag.

Kvale, S., Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. (3. utg.). Gyldendal akademisk.

Larkin, M., Flowers, P., & Smith, J. A. (2009). *Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research*. SAGE Publication.

Lov om Sosiale Tjenester i NAV, Rundskriv hovednr. 35.

<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A718>

Lov om Sosiale Tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (2010).

<https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>

Molander, A. (2008). *Profesjonsstudier—en introduksjon*. I A. Molander & Terum (red.). *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

Molander, A., & Eriksen, E. O. (2008). *Profesjon, rett og politikk*. I A. Molander & LI Terum (Red.). *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

NAV-loven. *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2005-06-17-61).

<https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>

Nav. (2023, 27.oktober) Kva er NAV?. <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>

Nav. (2023.23. september). *Virksomhetsstrategi*. <https://www.nav.no/strategi>

Ohnstad, B. (2009). *Juss for helse-og sosialarbeidere* (4. utg.). Fagbokforlaget.

Regjeringen. (2023, 31. januar). Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Røysum, A. (2014). *Ubehaget ved å forenkle det komplekse*. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (red.). *Ubehaget i sosialt arbeid*, 141 – 158. Gyldendal Akademiske.

St.prp.nr. 01 (2001 – 2002). Sosial- og helsedepartementet 2002: 3. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-01-2001-2002-/id205422/?ch=1>

St.prp.nr.46 (2004 – 2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

Stamsø, M. A. (2017). *Velferdsstaten i endring: om norsk helse-og sosialpolitikk*. Gyldendal Akademisk.

Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Kommuneforlaget AS.

Thagaard, T. (2018). *Systematisk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metoder*. (5 utgave).

Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, kunnskap og praksis: innføring i vitenskapsfilosofi for helse-og sosialfag*. Gyldendal akademiske.

Thornquist, E. (2018). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori: for helsefag*. Fagbokforlaget.

VG.(2023, 28.oktober) *Lover fattig-kamp i budsjettet:- Folk skal slippe å gå sultne til sengs*. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/69JK28/lover-fattig-kamp-i-budsjettet-folk-skal-slippe-aa-gaa-sultne-til-sengs>

Vike, H., Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien, H., & Kroken, R. (2002). *Maktens samvittighet: om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Humerfelt, K., Kjellevoid, A., Norheim, A., & Sommerseth, R. (2010). *Faglig skjønn og brukervedvirkning* (H. Hanssen Red.).Fagbokforlaget.

Vedlegg

Selvvalgt pensum

Navn på forfatter (e) og tittel	Antall sider
Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2021). <i>Forvaltning og politikk</i> (5. utg.). Universitetsforlaget.	250
Botnen Eide, S., & Skorstad, B. (2008). <i>Etikk–Til refleksjon og handling i sosialt arbeid</i> . 2. utg. Gyldendal Akademisk	8
Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). <i>Forvaltningsrett</i> , 18. utgave. Universitetsforlaget.	60
Ellingsen, I. T., & Levin, I. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I IT Ellingsen, I. Levin, B. Berg & LC Kleppe (Red.), <i>Sosialt arbeid: en grunnbok</i> . Universitetsforlaget.	150
Glemmestad, H. (2021). <i>Oppfølgingsarbeid i NAV. Sosialt arbeid på NAV- kontoret</i> . Fagbokforlaget.	213
Grimen & Molander. (2008). Profesjon og skjønn i A. Molander og L.I. Terum. <i>Profesjonsstudier</i> . Universitetsforlaget.	80
Heum, I. (2014). <i>SKJØNN – perspektiver i skjønnsutøvelse i NAV</i> (1. utg). Gyldendal Forlag AS.	130
Vike, H., Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien, H., & Kroken, R. (2002). <i>Maktens samvittighet: om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten</i> . Gyldendal akademisk.	110
Stamsø, M. A. (2017). <i>Velferdsstaten i endring: om norsk helse- og sosialpolitikk</i> . Gyldendal Akademisk.	165

Røysum, A. (2014). <i>Ubehaget ved å forenkle det komplekse</i> . I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (red.). <i>Ubehaget i sosialt arbeid</i> , 141 – 158. Gyldendal Akademiske.	32
Eckhoff, T., & Smith, E. (2018). <i>Forvaltningsrett</i> , 18. utgave. Universitetsforlaget.	48
Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A., & Sommerseth, R. (2010). <i>Faglig skjønn og brukermedvirkning (Red.)</i> . Fagbokforlaget	77
Hansen, H. T. (2013). <i>Nav-med brukeren i sentrum?</i> . En introduksjon. I: H.-T. Hansen, KG Lundberg, & LJ Syltevik (Red.). <i>Nav–med brukeren i sentrum?</i> . Universitetsforlaget	153
Terum, L. I. (2003). <i>Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid</i> . Kommuneforlaget AS.	176
Kjørstad, M., Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, M., & Hermansen, Å. (2019). <i>Sosialt arbeid møter sosialpolitikk. Utfordringer og dilemmaer. Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling. Et svar på velferdsstatens utfordringer</i> . Fagbokforlaget.	117
Kjønstad og Syse, <i>Velferdsrett 1 & velferdsrett 2</i>	18
Halvorsen, K., Stjernø, S., & Øverbye, E. (2013). <i>Innføring i helse-og sosialpolitikk</i> . Universitetsforlaget.	25
Kroken. R. & Madsen. O.J. (red). <i>Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?</i> . Gyldendal Norsk Forlag.	70
Dalland, O. (2000). <i>Metode og oppgaveskriving for studenter</i> . Gyldendal akademisk.	99

Thomassen, M. (2006). <i>Vitenskap, kunnskap og praksis: innføring i vitenskapsfilosofi for helse-og sosialfag</i> . Gyldendal akademiske.	90
Thornquist, E. (2018). <i>Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori: for helsefag</i> . Fagbokforlaget.	83
Kvale, S., Brinkmann, S. (2015). <i>Det kvalitative forskningsintervju</i> . (3. utg.). Gyldendal akademisk.	75
Thagaard, T. (2018). <i>Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metoder</i> . (5 utgave).	165
Larkin, M., Flowers, P., & Smith, J. A. (2009). <i>Interpretative phenomenological analysis: Theory, method and research</i> . SAGE Publication.	206
Halvorsen, K. (2005). <i>Grunnbok i helse – og sosialpolitikk</i> (3.utg.). Universitetsforlaget.	15
Kroken, R. (2006). Dersom moralsk ansvar omformes til teknisk ansvar. <i>Nordisk sosialt arbeid</i> , 26(2), 155-166.	11
Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov: – <i>Rettsikkerhet ved overgang til arbeid</i> . <i>Tidsskrift for velferdsforskning</i> , 23(1), 35-48.	23
Kroken, R. (2006). Nye perspektiver på sosialarbeideres samfunnsoppdrag. <i>Nordisk sosialt arbeid</i> , 26(4), 306-316.	10
FO. (2019). FO Yrkesetisk grunnlagsdokument 2019 – 2023	2
VG.(2023, 28.oktober) <i>Lover fattig-kamp i budsjettet:- Folk skal slippe å gå sultne til sengs</i>	1

St.prp.nr. 01 (2001 – 2002). Sosial- og helsedepartementet 2002: 3. Hentet fra:	3
<i>Nav. (2023, 27.oktober) Kva er NAV?.</i>	1
Nav. (2023.23. september). Virksomhetsstrategi	3
Ohnstad, B. (2009). <i>Juss for helse-og sosialarbeidere</i> (4. utg.). Fagbokforlaget.	38
Regjeringen. (2023, 31. januar). Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.	5
St.prp.nr.46 (2004 – 2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og sosialdepartementet	10
Totalt antall sider	2722

Godkjent pensumliste 31.10.23

El. Sign. Wenche M. Kjæmpenes

Veileder.

Informasjon om forskningsprosjekt og forespørsel om deltakelse

Formål:

Jeg er student ved universitetet i Tromsø, studieretning sosialt arbeid, og holder nå på med avsluttende masteroppgave. Masteroppgaven skal handle om skjønnsutøvelse i Nav og omfatter veileders praktisering av skjønnsutøvelse i spenningsfeltet mellom individ og samfunn, og hjelp og kontroll. Jeg har valgt å skrive om dette på grunn av mitt engasjement og interesse for teamet. Hovedmålet er å få frem hvordan veiledere på NAV opplever skjønnsutøvelsen innen sosialtjenesten, og belyse hvordan den faglige skjønnsvurderingen påvirker behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp. Dette for å få økt kunnskap om hvilke faglige, juridiske og etiske problemstillinger man møter ved skjønnsutøvelse. I den sammenheng trenger jeg informanter. Dersom jeg allerede har vært i kontakt med deg før håper jeg at du finner informasjonen i dette skrivet interessant. Det vil være til stor nytte i min masteroppgave om vi kan møtes for et intervju.

Hva innebærer deltakelse i studiet?

Å delta i prosjektet innebærer å la seg intervjuet. Intervjuet kommer til å vare i maks 1 - 1.5 time, og det vil være et semistrukturert intervju, der jeg er opptatt av at du som veileder skal kunne fortelle om din opplevelse av arbeidshverdagen. Jeg vil i forkant av intervjuet utarbeide en liste med spørsmål. Under intervjuet vil jeg ta en del notater. Det vil i tillegg tas i bruk lydopptak for at ingen uttalelser skal bli glemt eller endret.

Jeg ønsker i utgangspunktet at intervjuet gjennomføres fysisk. Dersom det ikke lar seg gjøre kan det være et alternativt å bruke en videotjeneste, som for eksempel Teams. Send meg gjerne e-post (elhans@live.com) eller SMS (994 73 612) dersom du har spørsmål til prosjektet, og for å avtale tid for intervju. Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med: • Universitetet i Tromsø ved Aina Kane (veileder) aina.a.kane@uit.no • Sølvi Brendeford Anderssen (personvernombud) personvernombud@uit.no

Hva skjer med informasjonen om deg?

Enkelte finner ordet informant som litt skummelt, men jeg ønsker å betrygge deg om at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt, opplysninger anonymiseres fortløpende, og i henhold til personvernregelverket. Det vil si at all informasjon som kan identifisere deg som deltaker vil bli anonymisert. For å understreke, vil det si uten navn, og andre direkte identifiserende opplysninger som gjør at enkeltpersoner og arbeidsplasser kan gjenkjennes. Når jeg transkribere (skriver ned) lydopptakene i sin helhet vil jeg benytte fiktive navn (eller tall) på informantene og på andre eventuelle navn du nevner i intervjuet. Transkripsjonen

vil kun oppbevares skriftlig på min PC, som kun tas i bruk av meg, og er passord beskyttet. Lydfilene og transkriberingene vil slettes når sensur på oppgaven forfaller januar 2024.

Jeg (Elizabeth Hansen) er den eneste som skal samle inn, bearbeide og lagre

data om alder, utdanning og arbeidserfaring. Alder, utdanning og arbeidserfaring vil fremkomme i den ferdige oppgaven.

Frivillig deltakelse:

Samtykke vil jeg hente inn før intervjuet begynner. Jeg behandler opplysninger om deg/dine erfaringer basert på ditt samtykke. Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Du kan trekke ditt samtykke ved å kontakte undertegnede. Dette kan du gjøre enten skriftlig eller muntlig. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger bli slettet med en gang. Prosjektet er meldt inn til SIKT (tidligere kalt Norsk senter for forskningsdata).

Dine rettigheter:

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

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

Takk for din tid i dag. Håper å høre fra deg.

Med vennlig hilsen

Elizabeth Hansen

