

Skjønnsutøvelse i NAV



DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Institutt for sosialfag

Stavanger, juni 2021

Student: Ina Bergene

Veileder: Gurli Olsen

Antall ord i oppgavebesvarelsen: 20316

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Abstract	3
1. Innledning	4
1.1 Samfunnsnytt av studien	4
1.2 Relevans for sosialt arbeid	5
1.3 Tidligere forskning	6
1.4 Hensikten med studien	7
1.5 Personlig motivasjon for å undersøke skjønnsutøvelse i NAV	8
1.6 Problemstilling	8
1.7 Avgrensning	8
2. Begrepsavklaring	9
2.1 Bruker	9
2.2 Sosialarbeider	9
2.3 Empowerment – Brukermedvirkning	9
Oppgavens oppbygning	10
3. Konteksten for studien: Nav-organisasjonen og lov om sosiale tjenester i Nav	11
3.1 NAV	11
3.1.1 Standardisering og digitalisering	12
3.2 Sosialtjenesteloven	12
4. Teoretisk ramme for studien	14
4.1 Skjønn	14
4.1.1 Strukturelt skjønn	15
4.1.2 Epistemisk skjønn	15
4.2 Skjønnets normative kontekster	16
4.3 Fortidsskjønn og fremtidsskjønn	17
4.4 Lipsky - Street level Bureaucracy	17

5. Metode	20
5.1 Litteraturstudie som forskningsverktøy	20
5.2 Valg av metode	20
5.3 Systematic Review.....	21
5.4 Studiens etiske hensyn	22
5.5 Litteratursøk.....	22
5.5.1 Utvalgskriterier - søkeprosess	22
5.5.2 Valg av søkeord	22
5.5.3 Valg av søkemotorer	23
5.5.4 Inklusjon og eksklusjon.....	23
5.5.5 Søk	24
Tabell 1	25
5.6 Inkluderte studier	26
Tabell 2.....	26
5.6.1 Fordeler og ulemper med en litteraturstudie;	28
5.6.2 Vurdering av eget arbeid.....	28
5.7 Strategi for gjennomgang	28
5.8 Tematisk analyse.....	29
6. Presentasjon av funn	31
6.1 Politiske føringer og institusjonell logikk	31
6.2 Brukermedvirkning	33
6.3 Krysspresset.....	34
6.4 Kategorisering – hvordan bruker blir oppfattet og sosialarbeiderens ståsted.....	35
6.5 Definisjon av skjønn	36
7. Diskusjon	39
7.1 Sosialarbeiderens rolle og handlingsrom	39
7.2 Politiske føringer og institusjonell logikk	41

7.3	Individuell vurdering, empowerment og likebehandling	46
7.4	Kompetanse	51
7.5	Hvordan skjønnsutøvelse blir forsket på.....	52
8.	Oppsummering	54
8.1	Avsluttende bemerkninger	56
8.2	Behov for videre forskning.....	56
	Litteraturhenvisning;	58

**MASTERSTUDIUM I SOSIALFAG
MASTERGRADSOPPGAVE**

SEMESTER:

Vår 2021

FORFATTER/MASTERKANDIDAT: Ina Bergene

VEILEDER: Gurli Olsen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Norsk tittel; Skjønnsutøvelse i NAV

Engelsk tittel; Discretion in NAV

EMNEORD/STIKKORD:

Skjønn, NAV, sosialarbeider, portvakt, veileder,
discretion, social worker, street level bureaucracy, frontline work

ANTALL SIDER: 65

STAVANGER, 31.05.2021

Ina Bergene

Sammendrag

I denne studien har jeg undersøkt skjønnsutøvelse i NAV. Studien har tatt utgangspunkt i en kvalitativ undersøkelse for å se på hvilke faktorer tidligere forskning har vektlagt som betydningsfulle elementer for sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV. Det er sett på de muligheter og utfordringer sosialarbeideren står ovenfor hvor det er tatt utgangspunkt i de sosiale tjenestene i NAV.

Hensikten med denne oppgaven er å få mer kunnskap om hvordan sosialarbeidere i NAV utøver skjønn, og hvilke faktorer som virker inn på deres skjønnsutøvelsespraksis. Dette for å få økt kunnskap om hvordan skjønnsutøvelse kommer til uttrykk i sosialarbeideres praksis, og hvilke faglige og etiske problemstillinger de møter i sin skjønnsutøvelse.

Det er benyttet litteraturstudie hvor 11 studier er inkludert. Funnene i studien viser at skjønn er operasjonalisert på ulike måter og at NAV veiledere opplever at de er i en utfordrende posisjon. Den utfordrende posisjonen handler om det som omtales som krysspess mellom å balansere institusjonelle krav og brukermedvirkning, herunder organisasjonsmål om effektive tjenester opp mot tett og langvarig oppfølging av brukere med komplekse behov. Det handler også om teknologisk utvikling og digitalisering av tjenester opp mot sosialarbeiderens idealer om hvordan arbeidet bør utføres.

Studien har vist at sosialarbeideren utøver skjønn etter hvilken rolle sosialarbeideren inntar. Av funnene fremkommer det ulike faktorer som spiller inn for utøvelse av skjønn og om det oppleves som utfordringer eller om det gir muligheter. Studiene viser en tvetydighet på skjønnsutøvelse i NAV, men det konkluderes med at skjønn kan balanseres og gir muligheter på tross av utfordringer. Oppgaven retter fokus mot områder som kan forskes mer på og har bidratt til en bevisstgjøring om at skjønnsutøvelse i NAV er komplekst og krever en faglig bevissthet og ferdigheter som omhandler helhetsforståelse og samfunnsengasjement, samt evne til rasjonell problemløsning og kunne følge prosedyremessige krav og lovverk.

Abstract

In this study I have examined discretion in NAV. The study is based on a qualitative study to look at which factors previous research has emphasized as significant elements for the social worker's discretion in NAV. It looks at the opportunities and challenges the social worker faces, based on the social services in NAV. The purpose of this thesis is to gain more knowledge about how social workers in NAV use discretion, and what factors affect their discretionary practice. This is to gain increased knowledge about how discretion is expressed in social workers' practice, and what professional and ethical issues they encounter in their exercise of discretion.

A literature study has been used where 11 studies are included. The findings of the study show that judgment is operationalized in various ways and that social workers feel that they are in a challenging position. The challenging position is about what is referred to as the cross-pressure between balancing institutional requirements and user participation, including organizational goals for efficient services towards close and long-term follow-up of users with complex needs. It is also about technological development and digitization of services against the social worker's ideals of how the work should be carried out.

The study has shown that the social worker uses discretion according to the role the social worker plays. The findings reveal various factors that play a role in the exercise of judgment and whether it is perceived as a challenge or whether it provides opportunities. The studies show an ambiguity about the exercise of discretion in NAV, but it is concluded that discretion can be balanced and provides opportunities despite challenges. The thesis focuses on areas that can be researched more and has contributed to an awareness that the exercise of discretion in NAV is complex and requires a professional awareness and skills that deal with holistic understanding and community involvement, as well as the ability to rational problem solving and be able to follow procedural requirements and legislation.

Skjønnsutøvelse i NAV

- en kvalitativ studie av sosialarbeiderens utøvelse av skjønn i NAV

1. Innledning

Tema for denne oppgaven er skjønnsutøvelse blant veiledere i den norske arbeids- og velferdsetaten (NAV). NAV har ansvar for å utøve norsk arbeidsmarkeds – og velferdspolitik, hvor målet om å få flest mulig i arbeid og sikre inntekt til dem som periodevis eller langvarig ikke kan forsørge seg selv gjennom arbeid. Tjenestene skal være arbeidsrettet, brukerorientert og effektiv med hensyn til å sikre raskest mulig overgang til arbeid (NAV, 2020b). Fokuset i denne oppgaven vil ligge til skjønnsutøvelse blant veiledere i den kommunale delen av NAV, som jobber etter Lov om Sosiale Tjenester i NAV. Lovens formål er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet (*Lov om Sosiale Tjenester i NAV, Rundskriv hovednr. 35, 2019*). Sosiale tjenester gir rom for bruk av faglig skjønn.

Skjønn blir definert og forstått på ulike måter. Kane (2018) definerer skjønn på følgende måte: Begrepet skjønn kan innebære å «fastlegge en regels innhold og anvendelse på det enkelte tilfelle», altså et rettsanvendelsesskjønn. Videre kan skjønn omhandle individuelle vurderinger i enkeltsaker for å komme fram til den beste løsningen for brukeren, nærmere bestemt et hensiktsmessighetskjønn (Graver, 2015, s. 235,254). Dette benyttes for å finne frem til gode og fleksible løsninger som er tilpasset behovene til den enkelte som trenger hjelp (*Lov om Sosiale Tjenester i NAV, Rundskriv hovednr. 35, 2019*).

1.1 Samfunnsnyttien av studien

Hvordan ansatte i NAV forstår og anvender skjønn har stor betydning både for den enkelte brukers rettsikkerhet (Kane 2018) og for befolkningens tillit til Nav som velferdsinstitusjon. Betydning av skjønn er særlig fremtredende i forvaltningsmessige avgjørelser som gjelder avslag eller innvilgelse av tjenester og ytelser knyttet til inntektsmangel eller -tap grunnet sosiale eller helserelaterte problemer (Kane 2018). Formelle avgjørelser skal vurderes individuelt og begrunnes skriftlig, jamfør forvaltningslovens krav til enkeltvedtak. Samtidig skal avgjørelser i enkeltsaker ivareta det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling (forvaltningsloven, 2019).

Sosialarbeidere i Nav forholder seg til både til politiske føringer, gjeldende lovverk, institusjonelle krav, og til den enkelte brukers unike behov. De må med andre ord vurdere flere ulike hensyn når de fatter avgjørelser. Tidligere forskning gir tvetydige svar på hvorvidt sosialarbeidere håndterer denne balansegangen. For eksempel viser Hansen & Natland at sosialarbeidere klarer å balansere flere hensyn, herunder sikre personsentrerte tjenester (H. C. Hansen & Natland, 2017), mens Øverlid (2018) finner at institusjonelle krav trumfer personhensyn. Denne tvetydigheten indikerer at en analyse av tidligere forskning kan bidra til et klarere svar på hvordan sosialarbeidere håndterer skjønnsrommet de er gitt.

I Nav utøves skjønn i et stort mangfold av situasjoner med ulike føringer fra politiske myndigheter og skjønnen er i kontinuerlig endring etter hvert som politikere, samfunnet og forvaltningen endrer seg (Heum, 2014, s. 6). I tillegg har digitalisering av tjenester medført økt selvbetjening, økt tilgjengelighet, samt økt innsyn for brukere i egen sak. Det kan tenkes at denne teknologiske utviklingen også har innvirkning på sosialarbeiderens skjønnsutøvelse, da det er vist at skjønnsutøvelse er en del av sosialarbeiderens arbeid, selv med mer standardiserte prosedyrer og mindre sosial kontakt (Hansen et al.2018).

1.2 Relevans for sosialt arbeid

Skjønn er et sentralt element i sosialt arbeid (Ellingsen, 2015) både i utdanning og praksis. Det er derfor viktig å få mer kunnskap om hvordan skjønnsutøvelse kommer til uttrykk i sosialarbeideres praksis, og hvilke faglige og etiske problemstillinger de møter i sin skjønnsutøvelse. Sosialt arbeid er kontekstuel og skal gjøres relevant innenfor mange ulike institusjonelle kontekster og rammeverk (Healy, 2014). Det betyr at sosialarbeideren må balansere institusjonelle krav med faglige mål sosial rettferdighet og selvbestemmelse (IFSW, 2014).

Røysum (2013) har vist at sosialarbeidere opplever at deres faglige mål og kompetanse blir nedvurdert i NAV. For eksempel uttrykker sosialarbeidere en bekymring for at de interne opplæringsprogrammene i NAV skal erstatte utdanningen som tilbys for sosialt arbeid ved universitet og høyskoler (Røysum, 2013). I boken «ubehaget i Sosialt arbeid» (2014) skriver Røysum videre; *«brukers behov for hjelp er det viktige, også i et system som i økende grad ser ut til å kreve at samfunnets behov kommer først. Som profesjonell sosialarbeider skal man ikke fortie det som er vanskelig, man har et ansvar i forhold til å påpeke det som skaper sosiale problemer og livsvilkår»* (Røysum, 2014, s. 158).

Som sosialarbeider påvirkes man ikke bare av teori og den utdanningen man har tatt, men man påvirkes også av arbeidsplassen og hvordan den er organisert. Disse faktorene sammen legger føringer for hvordan sosialarbeidere utfører sin profesjonelle rolle, herunder utøver faglig skjønn.

Definisjonen på sosialarbeider fra FO er:

«En sosialarbeider har [...] med sin utdanning opparbeidet seg kunnskaper, ferdigheter og holdninger, som igjen skaper rammene for forståelse og hvordan man utøver praksis. Som sosialarbeider jobber man etter yrkesetiske retningslinjer, som sier at yrkesutøverne skal ha fokus på solidaritet med utsatte grupper, bistå i kampen mot fattigdom og kampen for sosial rettferdighet. Ikke minst skal man fremme likeverd og respekt, ivareta enkeltindivider og skape livskvalitet for alle» (Fellesorganisasjonen, 2002).

De sentrale kriteriene i sosialfaglig arbeid er empati med bruker, helhetsforståelse for brukers situasjon, evne til å se sammenhengene i samfunnet, endringsarbeid, bruk av samtaleferdigheter og kommunikasjon med bruker (Levin, 2004). Terum (2009) definerer i sin bok «Portvakt i velferdsstaten» en sosialarbeider som en som tar i bruk kunnskap fra sin utdanning, setter denne sammen med det som er lært i arbeidslivet, og utøver skjønn innenfor de rammer en har fått. Sosialarbeider i NAV har et vidt spekter i oppgaver som skal utføres. Det handler om vurdering av behov og yte hjelp til mennesker som er i vanskelige livssituasjoner, både økonomisk og sosialt. I følge Terum skal man som sosialarbeider ha evne til rasjonell problemløsning og kunne følge prosedyremessige krav. Man skal mestre det å identifisere problemer, klargjøre hva som kan gjøres og hvilke konsekvenser beslutningene kan ventes å få og sikre at riktig beslutning fattes (Terum, 2009, s. 19).

1.3 Tidligere forskning

Det finnes omfattende dokumentasjon på hvordan NAV reformen har endret sosialarbeiderens arbeidsformer i retning av standardisering, telling og rapportering (Øvrelid, 2018). Det har pågått en flerårig evaluering av reformen som har konkludert med at reformen har vært krevende og det tar tid å oppnå de ønskede effektene (Regjeringen, 2020).

Forskningen viser at sosialarbeiderne opplever utviklingen som kritikkverdig fordi den bryter med deres forestillinger om hva sosialt arbeid skal være (Øvrelid, 2018), for eksempel at man skal være talerør for «svake grupper» (Røysum, 2010). Sosialarbeidere i NAV jobber i et system hvor den statlige tankegangen dominerer hvor det handler om å levere gode tall og resultater (Røysum, 2010, s. 148). Røysum (2014) argumenterer for at sosialarbeideren i

NAV har fått et mer instrumentelt preg enn tidligere og har en instrumentell og standardisert måte å løse arbeidsoppgavene på, og at de føler seg styrt av resultater og produksjonskrav (Røysum, 2014, s. 157). Samtidig viser Stjernø et al.(2014), at selv om sosialarbeidere i NAV forholder seg til standardiserte løsninger, har det ikke eliminert muligheten for individuelle vurderinger (Stjernø et al., 2014, s. 255)

Utøvelse av skjønn blir utført under mange ulike forhold. Belabas og Gerrits (2017) viser i sin studie at sosialarbeideren sannsynligvis overskrider grensende for deres skjønnsmessige rom for å håndtere dilemmaene som oppstår i arbeidet. Lipsky (1980/2010) forklarer hvordan bakkebyråkrater, herunder sosialarbeidere, håndterer dilemmaer som oppstår på bakgrunn av blant annet ressursmangel, tvetydige mål for arbeidet og komplekse problemer hos dem som oppsøker offentlige velferdstjenester. For Lipsky (1980/2010) handler skjønn om «negativ frihet» hvor bakkebyråkratene må ta beslutninger innenfor en relativt selvstendig ramme. Tony Evans har bygget videre på Lipskys teorier og sett på hvordan sosialarbeideren forholder seg til organisasjonsregler, han viser til at organisasjonsregler er nøkkeldimensjonen for å forstå skjønnsutøvelsespraksiser da organisasjonsreglene styrer praksis. Han fremmer at det er uvisst i hvilken grad dette begrenser skjønnnet, men skisserer viktigheten av å ha regler. Reglene gjør at muligheten for skjønn er redusert, men at regler også kan være et middel for å nå et mål (Evans, 2012).

NAV som system, har rammer og mål man må forholde seg til. Hvordan man skal yte best mulig arbeid innenfor de ressurser som blir gitt er ikke alltid like klart. Arbeidet preges av både politiske vedtak, rammer, lover og regler. Disse faktorene er det som preger vurderinger og tolkninger om våre brukers situasjon og behov (Aamodt et al., 2019, s. 351)

1.4 Hensikten med studien

Forskningsgjennomgangen ovenfor viser at det er behov for mer kunnskap om hvilke utfordringer sosialarbeideren står ovenfor ved bruk av skjønn i NAV. De skjønnsmessige oppgavene en sosialarbeider skal utføre i NAV omfatter veiledning, økonomisk råd og veiledning, informasjon og samhandling med brukerne, helhetsvurdering og muligheter (Stjernø et al., 2014, s. 250). Hensikten med oppgaven er å få mer kunnskap om hvordan sosialarbeidere i NAV utøver skjønn, og hvilke faktorer som virker inn på deres skjønnsutøvelsespraksis.

1.5 Personlig motivasjon for å undersøke skjønnsutøvelse i NAV

Basert på min egen arbeidserfaring som sosialarbeider i NAV, evalueres sjelden de skjønnsvurderinger vi gjør i vårt arbeid. På denne bakgrunn er jeg interessert i å få mer kunnskap om, og i hvilken grad, sosialarbeidere i NAV har en reell mulighet til å gi brukerne den individuelle oppfølgingen de lovmessig har rett på. Etisk fundert skjønnsutøvelse er sentralt i sosialt arbeid, og er etter min mening det som gir muligheter til hvert enkelt menneske til å gi den bistanden de trenger for å nå sine personlige mål. Ved å øke bevisstheten på skjønnsutøvelse mener jeg en vil bidra til økt refleksivitet og bedre kvalitet i det sosiale arbeidet.

1.6 Problemstilling

Hensikten med oppgaven er å belyse sosialarbeideres muligheter og utfordringer i utøvelse av skjønn i NAV. Jeg vil basere meg på Lipskys teoretiske rammeverk og se på sosialarbeiderens rolle og hvilke faktorer som spiller inn for utøvelse av skjønn. Jeg har valgt å undersøke følgende todelte problemstilling:

- *Hvilke muligheter og utfordringer møter sosialarbeideren i NAV ved skjønnsutøvelse?*
- *Hvilke ferdigheter må en ha for å kunne utøve godt faglig skjønn?*

For å belyse dette har jeg valgt å benytte systematisk litteraturstudie som metode for å identifisere og sammenstille tidligere forskning.

1.7 Avgrensning

Jeg har avgrenset denne oppgaven til å omhandle sosialarbeidere i møte med brukere av NAV med særlig fokus på de kommunale tjenestene.

2. Begrepsavklaring

2.1 Bruker

Det finnes flere betegnelser for personer som mottar tjenester fra det offentlige. Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke betegnelsen «bruker» da bruker er den mest vanlige betegnelsen på personer som er i kontakt med offentlige etater (Hansen, 2013, s. 13). De begreper og betegnelser som brukes har betydning ved at de påvirker våre oppfatninger. For myndighetene er begrepet viktig da det skal signalisere en mer aktiv og likeverdig relasjon mellom de som leverer og dem som mottar tjenester og ytelser fra det offentlige (Hansen, 2013, s. 13). Det har vært flere som har vært kritiske til brukerbetegnelsen fordi den tilslører at det grunnleggende sett handler om en asymmetrisk maktrelasjon (Hansen, 2013, s. 13).

2.2 Sosialarbeider

Som veileder i NAV har man oppfølging med brukere som skal bidra som støtte og orientering i et system. Betegnelsen er ikke knyttet til noen spesiell fagkompetanse, da ansatte i NAV ikke nødvendigvis er utdannet sosionom eller har annen sosialfaglig bakgrunn. Statistikk viser imidlertid at ansatte med sosialfaglig utdanning er i flertall (Bay et al., 2015). Det er naturlig å tenke at en person som har sosialfaglig bakgrunn vil betegne seg som sosialarbeider i NAV og en person som har annen relevant utdanning vil betegne seg som veileder i NAV. Selv om begrepene brukes om hverandre og skal omfavne det samme, er det likevel visse forskjeller.

2.3 Empowerment – Brukermedvirkning

Empowerment handler om å overføre makt til bruker for å styrke brukers muligheter til å påvirke utfallene når offentlige tjenester som fordeles. Bruker selv skal ha kontroll over sin sak for å bidra til motivasjon, mestring og tillit (Heum, 2014, s. 67). Brukermedvirkning forutsetter ikke at bruker er direkte involvert i saken men har en innflytelse og medbestemmelse (Heum, 2014, s. 69).

Oppgavens oppbygning

Oppgaven består av i alt åtte kapitler.

I kapittel 1 har jeg redegjort for bakgrunn, aktualitet og hensikt med studien, problemstilling og avgrensning blir også belyst.

Kapittel 2 tar for seg de begrepene som er brukt i oppgaven.

Oppgavens kontekst, NAV og de Sosiale tjenestene, blir belyst i kapittel 3.

Kapittel 4 viser til den teoretiske rammen for studien, hvor skjønn, skjønnets rammer og Lipskys rammeverk belyses.

Kapittel 5 omhandler oppgavens metodiske rammeverk. Her blir valg av metode, søkeprosess og utvalgs kriterier skissert. Deretter er de inkluderte studiene som danner utvalget presentert.

I kapittel 6 fremkommer resultatene av litteraturstudiens analyse. Her blir funnene presentert under identifiserte kategorier.

Kapittel 7 er et diskusjonskapittel. Her vil jeg oppsummere og diskutere litteraturstudiens sentrale funn.

Oppgaven vil avslutte med kapittel 8 som gir en konklusjon/oppsummering og en refleksjonsdel samt behovet for videre forskning.

3. Konteksten for studien:

Nav-organisasjonen og lov om sosiale tjenester i Nav

3.1 NAV

I 2006 ble Arbeids og velferdsforvaltningen (NAV) etablert. Reformen har som fokusområde å gi helhetlige og effektive tjenester slik at flere kommer i arbeid og færre på stønad. En mer fleksibel og samordnet bruk av statlige og kommunale virkemidler skal gi bedre tjenester til brukere med sammensatte behov (Regjeringen, 2020). «Brukeren i sentrum» har vært et mantra helt siden NAV ble etablert. Brukerne skal gis tjenester som skal være av høy kvalitet og som skal være tilpasset deres individuelle ønsker og behov (Hansen, 2013, s. 11). Møtet med NAV er en av de viktigste arenaene for relasjonen mellom borgere og den norske velferdsstaten (Hansen, 2013, s. 11). I kontrast til dette er det sentrale sider ved NAV som er standardisert innrettet, med mål om å betjene massene, snarere enn enkeltmennesker med sine komplekse og unike erfaringer og livssituasjoner (Hansen, 2013, s. 91).

NAV skal fungere bedre ut fra et brukerperspektiv, blant annet ved raskere saksbehandling og mer tilpasset tjenesteyting der et bredt spekter av tiltak og ytelser er samlet under ett tak. Etaten består av både kommunale og statlige tjenester, som skal gi brukerne én dør inn til de offentlige velferdstjenestene (NAV, 2020b). Det statlige trygdesystemet inkluderer rettighetsfestede ytelser, som dagpenger, AAP, uførepensjon, barnetrygd, foreldrepenger o.l., samtidig som det er en kommunal ordning som er basert på behovsprøving og skjønn som skal fange opp dem som faller utenfor trygdeordningene, dette gjeler sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet (Hansen, 2013, s. 15).

NAV som forvaltningsorgan får mye fokus i media, dette på grunn av brukere som opplever seg urettferdig behandlet og mener at NAV burde brukt mer skjønn. Prinsippet likhet for loven innebærer at like saker skal behandles likt, noe som er utfordrende når NAV består av tre funksjonerte etater (Kane, 2015, s. 26). Som saksbehandler i NAV skal man utøve flerfaglig og tverrfaglig skjønn og alle saker skal behandles individuelt. Det jobbes etter lovmessighet og forsvarlighet og man skal utøve skjønn innenfor en ramme som er satt av loven (Kane, 2015, s. 26). Lovbestemmelsene en jobber etter kan være vage og krever at en fortolker og utøver skjønn. I fortolkning av loven og utøvelse av skjønn vil en ha ulike faktorer som spiller inn for hvordan en klarer å ta enkelt vurderinger i de ulike sakene. Man er utsatt for press innenfor det økonomiske, retningslinjer, tidspress og hvordan etaten man jobber i legger føringer.

I NAV skjer det stadig endringer i forhold til føringer fra politiske myndigheter. Regler og vilkår for ytelse endres, og man er stadig i endring. NAV har også siden 2011 modernisert sine IKT løsninger (Hansen, 2013, s. 21). Dette har ført til økt digitalisering av oppfølgingsverktøy, søknader og brev som sendes elektronisk. Økt digitalisering av velferdsstaten ses på som positivt da det ses å styrke mulighetene til å tilpasse tjenestene til den enkelte bruker, men andre vil kunne hevde at digitalisering vil undergrave målene om individualisering da man begrenser utøvelse av skjønn (Røhnebæk, 2016)

3.1.1 Standardisering og digitalisering

Standardisering og digitalisering ses gjerne på som to sider av samme sak. Statlige ytelse er forankret i en tradisjon og organisasjonskultur der standardisering og et byråkratisk tankesett har vært sentralt. Store NAV kontor har ansvar for mange brukere og mål om individualisering kom tidlig i konflikt med behov for effektivisering og standardisering. Det handler ofte om å prioritere det en blir målt på og man kan se på fagsystemene som en rigid bruk som styringsverktøy. Enkelte forskere fokuserer på positive samspillseffekter, der digitaliseringen ses å styrke mulighetene for å tilpasse tjenestene til den enkelte bruker. Andre hevder at digitaliseringen undergraver mål om individualisering fordi førstelinjens skjønnsutøvelse begrenses (Røhnebæk, 2016).

Standardisering er en fare når det overføres til områder som ikke skal standardiseres. Det vil komme i konflikt med veiledernes profesjonelle selvforståelse og rommet for faglig autonomi. Skjønnen er til for å fange opp å reflektere over mangfoldet av behov for løsninger. Det er ofte en hårfin balansegang mellom å strukturere og regulere de arbeidsprosessene som sikrer at man har et forsvarlig og godt grunnlag for å utøve skjønn, uten å gripe inn i den handlefriheten som skal ligge til skjønnen (Heum, 2014, s. 34). Det er ikke nødvendigvis at regulering av skjønn gjennom standardisering er et onde. Det kan bidra til større forutsigbarhet og redusere feilvurderinger og forskjellsbehandlinger fordi skjønnsutøverne får mer overkommelige oppgaver (Heum, 2014, s. 34).

3.2 Sosialtjenesteloven

Formålet med sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Formålet klargjør de overordnede sosialpolitiske målene som ligger til grunn for kommunens tjenester og oppgaver i NAV, det danner rammen for tolkning av lovens bestemmelser, utøvelse av handlingsrommet loven gir rom for og kommunenes generelle

prioriteringer. Innvilgelse eller avslag skal alltid foretas etter en konkret og individuell vurdering. NAV kontoret skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner. (*Lov om Sosiale Tjenester i NAV, Rundskriv hovednr. 35, 2019*).

Økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse, hvor NAV kontoret har rett og plikt til å utøve skjønn ved utmåling av stønad. Rundskriv legger føringer for hvordan loven skal tolkes, men det er opp til den enkelte sosialarbeider å utøve godt skjønn. Bruk av skjønn kan føre til ulikheter, men så lenge ulikhetene er saklig begrunnet er det i samsvar med loven. Tildeling og utmåling av stønad skjer på grunnlag av en vurdering av den enkeltes behov, som bygger på behovsprøving (Terum, 2009, s. 97–98). Dette dreier seg om hvem som har behov for støtte og man skal avklare søkers økonomiske og sosiale situasjon (Terum, 2009, s. 99). Loven er vid og bruker diffuse uttrykk, dette er gjort da brukerne ofte har sammensatte behov som krever fleksibilitet. Hvordan man bruker skjønn er ikke knyttet til en spesiell aktivitet, men til flere. Skjønn utøves når det jobbes etter fastlagte regler, når det er mulighet for å avvike fra en regel og når man ikke er bundet av noen klare regler. Alle disse formene for beslutning er knyttet til en form for skjønn (Terum, 2009, s. 104–105).

4. Teoretisk ramme for studien

4.1 Skjønn

Å utøve skjønn handler om å kjenne brukers situasjon og behov godt nok til å kunne ta en helhetlig og individuell vurdering. Man innhenter relevante opplysninger, dokumentasjon, og vurderer denne dokumentasjonen opp mot brukers situasjon. Vurderingene er individuelle og sammensatte da ulike brukere har ulike ressurser og behov (Kane, 2015, s. 26). De faremomentene som oftest går igjen når en ser på skjønn er den statlige tankegangen som preger NAV hvor standardisering og effektivisering dominerer. Når man standardiserer velferdstjenester, vil utøvelse av skjønn bli begrenset. Om regelverk, saksbehandling og vedtak dominerer vil brukers situasjon og behov ikke lenger være i fokus (Kane, 2015, s. 28). Standardisering utfordrer forsvarlighetsprinsippet som innebærer at alle saker skal kartlegges og vurderes individuelt. Individuelle behandlinger av saker utfordrer likebehandling hvor man blir styrt etter «slik gjør vi det her» tankegangen. Som sosialarbeider i Nav vil man stå i et veiskille som gjelder brukers behov opp mot systemets rammer, ressurser og målinger.

Om man behersker skjønnen og er bevisst hvilke muligheter og begrensninger skjønnsutøvelsen gir, vil man også kunne utøve godt sosialt arbeid med bedre treffsikkerhet og bedre kvalitet. Man må fatte treffsikre beslutninger for brukerne av velferdstjenestene samtidig som samfunnets felles interesser ivaretas. For å kunne utøve godt skjønn må man utvide sitt synsfelt og dra nytte av ulike fagfelts styrker (Heum, 2014, s.5). Selv om man har lover, regler og erfaringer som forteller oss hva som er rett i gitte tilfeller, vil de neppe passe hundre prosent, fordi man aldri møter to helt identiske situasjoner. Det må tas individuelle hensyn i hver enkelt sak (Heum, 2014, s.11). Det er mange faktorer som påvirker de konkrete beslutningene man tar. Som nevnt tidligere bygger sosialtjenesteloven på skjønnsmessige vurderinger og angir lite om hvordan hvert enkelt tilfelle skal behandles. Det er sosialarbeideren som til syvende og sist bestemmer hvem som skal få og hvilken levestandard hjelpen skal bidra til å sikre (Terum, 2009, s. 113). Skjønnen innebærer å vurdere ulike alternativer og finne ut hva som er det beste alternativet. Til slutt avgrenses skjønnen av lovverk, regler og forordninger. Et skjønn som har et stort mulighetsrom omtales som fritt skjønn og et skjønn som er begrenset av eksakte beskrivelser i lovverket snakker vi om bundet skjønn (Heum, 2014, s. 12 -14).

Molander og Grimen betegner profesjonelt arbeid som skjønnsbasert. Skjønn ses som en uomgjengelig side ved en praksis som anvender generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler.

I en aller annen form anvendes dette i alle profesjoner. Handlingsreglene man følger gir sjelden entydige konklusjoner på hva som skal gjøres i hvert enkelt tilfelle. For å fatte gode beslutninger trenger man dømmekraft. Om man ikke utøver skjønn blir utførelsen av oppgavene mekaniske, og det vil dermed være det samme hvem som utfører dem (Molander & Grimen, 2008, s. 179). Dette tas dermed tilbake til hvordan skjønn læres. Skjønn forutsetter en teoretisk skolering og erfaring fra arbeidslivet. Gjennom utdanning og tett kontakt med kollegaer i arbeidslivet vil det utvikles en felles forståelse for bruk av faglig skjønn (Terum, 2009, s. 106).

Det er ikke mye teori å finne om begrepet skjønn i den forstand at det kommer med en klar tydning på hva det er. Molander og Grimen skisserer at det er fire spørsmål som må besvares for å gi svar på hva skjønn er og hva det må innebære. Dette handler om resonering, hvor en må resonere seg frem til hva som må gjøres i det enkelte tilfellet (holdepunktene), det må si noe om hva som gjør at man må utøve skjønn (skjønnets omstendigheter), det må identifisere rammeverket eller prinsippene en er bundet av (skjønnets normative kontekster) og det må forklare hvorfor skjønn kan være problematisk (skjønnets byrder). Når en besvarer dette får man en definisjon på hva det er å utøve skjønn og åpner for en mulighet til å diskutere de problematiske sidene av dette (Molander & Grimen, 2008, s. 179–180). Når man utøver skjønn, handler det om å klare å avgjøre om avgjørelsen er formålstjenlig og man må kunne vurdere virkningene av avgjørelsen. Dette krever en bestemt type resonering for å nå frem til en beslutning om hva som bør gjøres (Molander & Grimen, 2008, s. 180)

Terum beskriver skjønn som fritt eller bundet ut ifra handlingsrommet en har. Molander og Grimen bruker betegnelsene strukturelt og epistemisk.

4.1.1 Strukturelt skjønn

Strukturelt skjønn handler om delegert og negativt avgrenset frihet. Rommet for skjønn defineres og bestemmes av regler. For å avgjøre hvilken autoritet man har til å utøve skjønn må man se på hvilke standarder man er underlagt. Denne standarden blir fastsatt av en særskilt autoritet som delegerer myndighet til utøvelse av skjønn, Skjønnsutøvelsen må kunne redegjøres for og begrunnes ovenfor den myndighet man er underlagt (Molander & Grimen, 2008, s. 181–182)

4.1.2 Epistemisk skjønn

Epistemisk skjønn er når man mangler klarhet i forhold til hva som er riktig eller ønskelig. Skjønn blir en resonnementprosess som leder frem til en klarhet under uklare forhold. Man

konkluderer ved hjelp av å finne begrunnede svar på spørsmål (Molander & Grimen, 2008, s. 181). Skjønnnet er fritt og knyttes gjerne til den profesjonelles autonomi til å komme frem til det som er riktig i det gitte tilfellet. Man handler etter det man tenker er hensiktsmessig og det vektlegges at den som utøver skjønn er tilstede i situasjonen med et engasjement, man involverer seg i situasjonen (Terum, 2009, s. 106)

Om man skal se på faglig skjønn handler det om både strukturelt og epistemisk skjønn da skjønnets epistemiske og strukturelle sider henger sammen.

4.2 Skjønnets normative kontekster

I følge Molander og Grimen (2008) kan skjønnsutøvelse kan skilles i ulike kontekster, disse kontekstene identifiserer de prinsippene som skjønnnet er bundet av (Molander & Grimen, 2008, s. 179). Det gjelder likebehandlingsprinsippet, reproduserbarhetsprinsippet og individualiseringsprinsippet. Disse prinsippene omhandler at like tilfeller skal behandles likt, vurderingen skal kunne brukes i tilsvarende situasjoner uten å måtte ta en ny vurdering og legge vekt på hva som er det til beste for den aktuelle brukeren i den spesifikke situasjonen. Utfordringen er at kontekstene kan blandes og kollidere med hverandre (Molander & Grimen, 2008, s. 188–190). Etter Lov om sosiale tjenester skal man ta en helhetlig og individuell vurdering i hvert enkelt tilfelle (Sosialtjenesteloven, 2019) og det skal begrunnes saklig hvordan beslutningen er tatt (forvaltningsloven, 2019). Skjønnsvurderinger i enkeltsaker vil utfordre likebehandlingsprinsippet da skjønn etter en individuell vurdering kan resultere i at to like saker ikke vil kunne bli behandlet likt.

Reproduserbarhetsprinsippet handler om at andre skal kunne komme frem til samme konklusjon. Når enkeltsituasjoner vurderes er det viktig å se på hva som er formålstjenlig. Hva som er formålstjenlig i hvert enkelt tilfelle vil ikke være likt. Selv om situasjoner kan oppfattes som like, er begrunnelsene for hva som er formålstjenlig ulik. Dermed kan ikke samme argumentasjonen som ble brukt i en sak brukes for alle saker som har tilsvarende problemstilling (Molander & Grimen, 2008).

Individualiseringsprinsippet handler om å behandle hver enkelt bruker som unik. Hver enkelt bruker skal vurderes individuelt. Man skal gjøre det beste man kan for hver enkelt bruker (Molander & Grimen, 2008, s. 190)

Forskjellen mellom disse retningene er viktig å belyse for å få frem at det er en forskjell på meninger og oppfatninger om hva som er det beste/riktige og hva som er tillatt og ikke tillat

innenfor visse rammer. Det er vanskelig å skille mellom kontekstene da de ofte går inn i hverandre. Kravet om individualiseringsprinsippet står ofte i konflikt med likebehandlingsprinsippet. Rettferdighet står ofte i konflikt med den formelle rettigheten. De skjønnsmessige vurderingene av hver enkelt bruker vil resultere i ulik behandling, selv om de kan virke som like (Molander & Grimen, 2008, s. 190).

4.3 Fortidsskjønn og fremtidsskjønn

Man vil utøve skjønn ulikt etter hvilken posisjon man har. Ingar Heum, kaller dette for fortidsskjønn og fremtidsskjønn. Fortidsskjønnet handler om å vurdere en situasjon basert på fakta og hendelser. Fremtidsskjønnet handler om å vurdere hvilket mål det vil være realistisk og jobbe mot, hva som skal igangsettes for å nå dette målet. Man kan bygge på fortidsskjønn for å nå dette fremtidsmålet. Forskjellene mellom disse to tilnærmingene er avstand og nærhet til det som skal vurderes (Heum, 2014, s. 50). Ved avstand er det bare fakta som er i fokus, man utøver skjønn uten å ha kontakt med bruker. Ved nærhet har man et nært forhold til bruker og har forståelse for brukers individuelle behov. Kjennetegnet med skjønnbeslutninger i offentlig sektor er at de skal bidra til fordeling av offentlige ressurser. Skjønn er i mange tilfeller den eneste måten å sikre en rettferdig fordeling av goder på når det skal vurderes hvem som skal få og hvem som ikke skal få (Heum, 2014, s. 53–54).

4.4 Lipsky - Street level Bureaucracy

Lipsky skriver i boken «Street-Level Bureaucracy» om det han omtaler som «bakkebyråkrater». Ansatte i førstelinjen som jobber i offentlige institusjoner (Lipsky, 2010, s. 3). Sosialarbeidere kan betegnes som bakkebyråkrat (Lipsky, 2010). Bakkebyråkratene omsetter offentlig politikk til praksis i møte med mennesker som har behov for ulike offentlige tjenester. Bakkebyråkratene er profesjonelle, og det ligger en forventning om bruk av skjønnsmessige vurderinger i arbeidet deres. Lipsky mener at bakkebyråkrater opplever lite direkte overvåking fra ledelsen, fordi arbeidet som gjennomføres er så komplekst at det ikke kan underlegges faste regler eller retningslinjer (Lipsky, 2010, s. 15). Bakkebyråkratene besitter faglig autonomi og mulighet til å utøve skjønn i kontakten de har med sine brukere. Selv om en har fått delegert en frihet betyr det ikke at man er bundet av regler, forskrifter og direktiver ovenfra. Bakkebyråkratene forventes å kunne ta skjønnsvurderinger på sitt felt og er relativt fri for tilsyn fra overordnede (Lipsky, 2010, s. 13–14).

Lipsky beskriver situasjoner hvor skjønn er vanskelig, og utøvelsen av skjønn må ses i sammenheng med regler og retningslinjer. Når man tar skjønnsmessige vurderinger ønsker

man også å ha loven med seg, slik at det er loven som er «ansvarlig» for de beslutninger som tas. Det er en stadig søken etter en balanse mellom medfølelse og fleksibilitet på den ene siden, og regler på den andre (Lipsky, 2010, s. 15–16).

Lipsky beskriver flere områder hvor bakkebyråkratene møter sine utfordringer i arbeidet mot brukere av det offentlige. Jeg vil kort skissere noen av disse;

Ressurser og motstridende mål

Bakkebyråkratene blir ofte kritisert for deres manglende evne til å yte passende tjenester. (Lipsky, 2010, s. 27). Begrensningene som oppleves handler om ressurser og økt etterspørsel som en ikke klarer å møte. Målene en jobber etter er vage, for ambisiøse og motstridende (Lipsky, 2010, s. 27–28). Det handler ofte om beslutninger som må tas under begrenset tid. Tiden handler om det som trengs for å få all nødvendig informasjon en trenger fra bruker for å utøve god hjelp. Dette begrenser seg av ressurser som er tilgjengelige og tiden en kan investere i hver enkelt bruker. Spesielt for bakkebyråkrater har de større saksmengder enn det ansvaret som er delegert (Lipsky, 2010, s. 29). En faktor som også spiller inn, er tiden en bruker på papirarbeid som heller kunne blitt brukt på samtaler med brukere (Lipsky, 2010, s. 30).

Etterspørselen etter tjenester øker mer enn det som kan gis. Ved økte ressurser ville man kunne gitt tilstrekkelig med oppfølging til brukere av velferdssystemet. Bakkebyråkratene jobber i situasjoner hvor dette ikke alltid lar seg løse (Lipsky, 2010, s. 37). Det strebes etter å gjøre en god jobb under de ressursene som foreligger. En er delegert myndighet til å ta egne avgjørelser og utøve arbeid under de forhold som foreligger (Lipsky, 2010, s. 81). Disse forholdene fører til at bakkebyråkratene utfører sitt arbeid hvor en begrenser etterspørsel og maksimerer de ressursene som er tilgjengelige. Ved hjelp av rutiner vil en klare å håndtere kompleksiteten i de arbeidsoppgavene som skal utføres (Lipsky, 2010, s. 83).

Beslutningspåvirkning og fremmedgjøring

Å levere tjenester gjennom et byråkrati handler om å levere tjenester til mennesker med medmenneskelighet, omsorg og ansvarlighet. På den andre siden handler det også om løsrivelse og likebehandling, under forhold som er preget av ressursbegrensninger. Viktigheten av å fremme muligheten til å se hele personen, respektere og oppmuntre brukers autonomi, utfordres av byråkratiet (Lipsky, 2010, s. 71). Det er en forventning om at bakkebyråkratene skal være mer enn portvakter i tjenesten. Det forventes at de opptrer som advokater og bruker sin kunnskap for å sikre bruker den beste behandlingen de kan få i

samsvar med de begrensninger som ligger (Lipsky, 2010, s. 72). Jobben bakkebyråkratene utfører har blitt mer byråkratisk over tid og utførelsen av arbeidet skal være mer universal. I den grad bakkebyråkraten føler seg fremmedgjort i sitt arbeid, vil det være lettere å akseptere en organisatorisk måte å jobbe på. En blir mindre bekymret for å beskytte brukers interesser og holdningene man har ovenfor bruker endres (Lipsky, 2010, s. 79–80).

Ledelse

Roller som bakkebyråkrat sett opp mot ledelsen handler om en gjensidig avhengighet. Som bakkebyråkrat besitter man mulighet til faglig autonomi og skjønn og leder styrer retningslinjer, lover og regler en må følge (Lipsky, 2010, s. 25) Når en konfronteres om problemet mellom å betjene flere brukere eller opprettholde tjenester av høy kvalitet, vil det oppleves som et stort press for ledelsen. Det er i dette presset utvikling av standardisering og prioritering kommer inn. Sammen med høy etterspørsel og lave budsjetter vil effektivisering tvinge seg frem (Lipsky, 2010, s. 100–101) Bakkebyråkratenes forsvar blir dermed å endre sin autoritet mot å beskytte seg mot press fra brukere, det brukers derfor utsagn som ; «Det er slik det er», «det er loven». I bunn og grunn handler det om å beskytte seg selv da en jobber i en tjeneste hvor tiden til et godt arbeid ikke alltid strekker til (Lipsky, 2010, s. 149).

En kritisk innvending mot bruk av Lipskys rammeverk i forskning er fremsatt av Bartels (2013), som peker på at Lipskys rammeverk fremmer en forståelse av skjønnsutøvelse i byråkratiet som et problem, ikke som en ressurs. Bartels (2013) vektlegger skjønnsutøvelse som en del av en situert, relasjonell og dynamisk prosess mellom systemrepresentanten og borgeren og at forskning i større grad må observere denne samhandlingen for å forstå hvordan avgjørelser fattes (Bartels, 2013).

5. Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for litteraturstudie og for analytisk fremgangsmåte. Jeg vil redegjøre for valg av søkeord og databaser, selve søkeprosessen og hvordan jeg har kommet frem til utvalget av de inkluderte studiene. Kapittelet vil avsluttes med en metodisk refleksjon om validitet, reliabilitet samt oppgavens styrker og begrensninger.

Studien bygger på et hermeneutisk – fenomenologisk vitenskapssyn. Hvor hermeneutikken ser på fortolkning, først og fremst av tekster, ser fenomenologien på menneskelige erfaringer. Den fortolkende tilnærmingen vil bidra til en økt forståelse for meningene bak tekstene som leses. Hvordan tekster leses og forstås er forskjellig etter hvem som leser teksten (Thornquist, 2018, Kapitler 4–5). I denne oppgaven har jeg søkt å få en større forståelse av sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV ved å sammenligne tidligere studier som er gjort på feltet.

5.1 Litteraturstudie som forskningsverktøy

I en litteraturstudie utgjør publisert forskning hovedmaterialet for undersøkelsen.

Datamaterialet består av et utvalg artikler/studier, som er hentet ved å søke i databaser (Støren, 2013, s.17) Det er dette studieutvalget som analyseres i denne oppgaven.

Det finnes ulike former for litteraturstudie. Den systematiske litteraturstudien som jeg har valgt, blir som oftest anvendt i vurderingen av effektspørsmål og har strenge krav til problemstilling, formål og fremgangsmåte. Systematikken dreier seg om å gjennomføre omfattende søk og vise til en klart referert og definert søkestrategi. Den systematiske metoden baserer sine konklusjoner på oppsummert forskning over mange enkeltstudier om ett fast definert forskningsspørsmål (Gough et al., 2017, Kapittel 3).

En litteraturstudie skal ikke skape ny kunnskap, men kan fremme nye erkjennelser når en sammenstiller kunnskap fra flere undersøkelser (Støren, 2013, s. 17).

5.2 Valg av metode

Begrepet metode brukes om måten vi samler inn data og avhenger blant annet av hva en ønsker å belyse i en forskningsstudie. Den forteller noe om hvordan man bør gå frem for å fremskaffe eller etterprøve kunnskap. Ett av grunnkravene som stilles til metode er tydelighet og tilgjengelighet. Dette har sammenheng med at det skal kunne kontrolleres og etterprøves (Støren, 2013, s. 39). Begrunnelsen for å velge en bestemt metode handler om hvilke spørsmål en ønsker å få svar på (Gough et al., 2017, s. 72).

God forskning hviler på klarhet om tidligere antakelser om temaet og vurdering av hva som allerede er kjent, eller ikke. Disse antagelsene, enten implisitt eller eksplisitt, vil omfatte rammen for den kunnskapen man har, hvordan vi får den og de teoretiske rammene om det som er fokus for studien. Sammen vil dette sette rammeverket som vil bidra til å strukturere klare forskningsspørsmål og valg av passende forskningsdesign og metoder (Gough et al., 2017, s. 75).

Tidligere i kapittel 1 har jeg vist til den kunnskapen jeg besitter fra tidligere forskning/bøker som er skrevet om temaet skjønn. Denne kunnskapen har dannet grunnlag for interessen og veien videre for å se på temaet. Etter å ha valgt tema, gjennomgangsspørsmål og rammeverk, er neste trinn å vurdere hvilken syntesemethode som et passende valg å svare på forskningsspørsmålet (Gough et al., 2017, s. 82).

5.3 Systematic Review

En av aspektene ved systematisk gjennomgang av litteratur er at det er mulig å få en forståelse for bredde, formål og omfang av forskning på et gitt område. Dette for å ikke utelate relevant forskning (Gough et al., 2017, s. 56). Hvilken data som samles inn i en systematisk litteraturgjennomgang avhenger av forskningsspørsmålet (Gough et al., 2017, s. 67). Første steget handler om å velge hva man ønsker å oppnå med studien. Man trenger gode spørsmål som er mulige å besvare ved bruk av en systematisk gjennomgang (Gough et al., 2017, s. 72).

Systematiske søk skal være planmessig gjennomført, godt dokumentert og det skal være etterprøvbart. Før en kan foreta systematiske søk må en arbeide grundig med problemstillingen. Det er viktig å finne ut hva slags informasjon man er ute etter å finne. En systematisk litteraturgjennomgang innebærer at oversikten er en gjennomsiktig prosess med dokumentert fremgangsmåte som kan følges fra punkt til punkt. Man må søke etter relevante studier, hvor søkene tas i anerkjente databaser. Det som er viktig å tenke på er at forskjellige databaser benytter seg av ulike søkeord, for å klare å finne frem til alle relevante studier må en gå gjennom ulike søkeord, gjerne benytte seg av andre artiklers søkeord, for å finne det som er relevant (Gough et al., 2017, s. 73-74).

5.4 Studiens etiske hensyn

En litteraturstudie stiller ikke de samme kravene til etiske hensyn fordi datamaterialet dreier seg om allerede gjennomførte forskningsstudier. I denne studien har jeg benyttet meg av fagfellevurderte artikler, som er forskningsetisk vurdert og validert via et større forskningsselskap. For å unngå plagiering har jeg kreditert de forskerne som står bak den litteraturen jeg har anvendt og redegjort for alle studier som inngår i oppgaven.

5.5 Litteratursøk

For å strukturere spørsmålet i problemstillingen og skille ut de viktigste begrepene slik at søk blir enklere å foreta, er PICO – skjema et hjelpemiddel. Strukturering av problemstilling og søkeord vil gjøre det enklere å finne studier som vil gi svar på spørsmålet istedenfor flere svar fra flere studier (Gough et al., 2017, s. 76). Jeg har gjennomført flere usystematiske pilotsøk i Oria for å undersøke hvilke kombinasjoner av ord som gir flest relevante studier. Basert på pilotsøk og arbeid med søkeord i PICO skjema har jeg kommet frem til hvilke søkeord som skal benyttes.

5.5.1 Utvalgsriterier - søkeprosess

En grundig beskrivelse av fremgangsmåten i litteraturoppgavens søkeprosess bidrar til å styrke studiens etterprøvbarehet (Gough et al., 2017, s. 95). I søkene ønsker man å finne bredden og det som er representert innen temaet. I søket ønsker man å se på alle studier hver for seg for å se hvilke studier som gir informasjonen man trenger for undersøkelsen. I denne studien ønsker jeg å finne artikler som har gjort undersøkelser/intervju av sosialarbeidere og deres muligheter for utøvelse av skjønn i NAV.

5.5.2 Valg av søkeord

Når en velger ut søkeord starter man bredt for å hente ut emneord. Dette danner et grunnlag for videre søking. Jeg har også benyttet synonymer og lett i artikler for å se hvilke søkeord andre forskere har benyttet seg av i sine undersøkelser knyttet til temaet skjønnsutøvelse i NAV.

Søkeord jeg har benyttet er;

Skjønn, NAV, portvakt, sosialarbeider, veileder, discretion, social worker, front line work og street level bureaucrats

5.5.3 Valg av søkemotorer

De databasene jeg har benyttet meg av er; Oria og søk i Norske fagbibliotek.

Søk i Oria ble utført da dette er en søkemotor som omfavner de tidsskrifter som jeg har behov for å lete etter relevante artikler i. Det ble vurdert som ikke hensiktsmessig å søke i andre søkemotorer da jeg ville ha fokus på NAV. Oria ville dermed omfavne det som er relevant for mitt søk.

5.5.4 Inklusjon og eksklusjon

En litteraturstudie har inklusjons- og eksklusjonskriterier som brukes for å ekskludere eller inkludere studier som dukker opp fra søket. Hensikten med kriteriene er å finne frem til de studiene som betraktes relevante for å besvaroppgavens problemstilling. Å gjøre rede for hvordan man har gått frem og hvilke metoder man har brukt, er viktig for at andre skal kunne etterprøve arbeidet. I tillegg skal kriteriene brukes for å sortere ut de studiene som ikke er relevante. Kriteriene som settes for utvalgsprosedyren, vil dermed også sette føringer for de søkeordene som anvendes i litteratursøket (Gough et al., 2017, s. 95).

For å finne frem til studiene som skulle inkluderes i denne oppgaven, foretok jeg følgende valg om hvilke kriterier som skulle settes for de studiene som kom frem av søkeprosessen.

Inklusjonskriterier

For å stille krav til litteraturen og avgrense søket er følgende inklusjonskriterier benyttet:

- Artikler med forskning både ved kvantitative og kvalitative metoder. Det viktigste inklusjonskriteriet var at artiklene omhandlet temaet og at de inneholdt informasjon som ville gi svar på forskningsspørsmålene mine.
- Språk: Engelsk, Dansk, Norsk, nynorsk og Svensk
- Tidsrom: 2010- 2021, dette fordi jeg ønsker nyere og relevant forskning.
- Forskningsartikler: fagfelleverderte

Eksklusjonskriterier

Eksklusjons kriteriene sier noe om hvorfor spesifikke studier ikke er inkludert (Gough et al., 2017, s. 95). I mine søk ble artikler som omhandlet barnevern, lov og rett, vitenskap, helse og politi utelatt. Artikler som ikke inneholder relevante emneord, er også ekskludert.

5.5.5 Søk

Jeg startet søket med å søke på skjønn* OG NAV, dette gav 304 treff.

For å avgrense søket benyttet jeg meg av flere søkeord.

skjønn* NAV (portvakt ELLER sosialarbeider ELLER veileder). Dette søket gav 82 treff.

For å finne relevante studier har jeg avgrenset søket til fagfellevurderte artikler som ble skrevet i tidsrommet 2010 – 2021. Avgrensingen gav 37 treff som jeg har systematisk valgt å gjennomgå for å finne de studiene som er relevante for min problemstilling.

Den systematiske gjennomgangen innebar å i første omgang å lese artikkelabstrakt for å vurdere om artikkelen berører problemstillinger jeg undersøker i min litteraturstudie.

Etter en systematisk gjennomgang kom jeg ut med 4 aktuelle artikler.

Samme metode er brukt for søk etter engelsk litteratur. Ved bruk av søkeordene; discretion NAV kom jeg ut med 62.849 treff. Ved å inkludere flere søkeord som; discretion NAV (social worker OR frontline work OR street level bureaucrats), gav søket 628 treff.

Det ble benyttet samme inklusjonskriteriene som ved tidligere søk og jeg kom da ut med 114 treff. Disse treffene ble systematisk gjennomgått og sortert på tittel og innledning. Jeg kom ut med 7 relevante artikler.

Tabell 1

I tabell 1 fremkommer det hvilke databaser det er søkt i og søkeordene som er benyttet.

Søk	Søkestrategi	Treff	Pot. Relevant	Inkludert
Oria				
1	Skjønn* NAV	304	Ikke vurdert	
2	Skjønn* NAV (portvakt ELLER sosialarbeider ELLER veileder)	82	37	4
3	discretion NAV	62.849	Ikke vurdert	Ikke vurdert
4	discretion NAV (social worker OR frontline work OR street level bureaucrats)	628	114	7
				11

5.6 Inkluderte studier

Tabell 2. Liste over inkluderte studier

#	Forfatter	Tittel	Metode	Funn relatert til skjønnsutøvelse
1	Røhnbæk, Maria (2016)	<i>Fra Bakkebyråkrati til Skjermbyråkrati</i>	Etnografisk studie	Digitalisering begrenser sosialarbeiderens skjønn og handlingsrom i vid forstand, truer mål om individuell tilpasning. Det oppstår en uformell praksis for å håndtere prosedyrer og rutiner.
2	Kane, Aina (2018)	<i>NAV's begrunnelser av enkeltvedtak</i>	Rettsdogmatisk metode	Sosialarbeideren utøver i stor grad skjønn men arbeidet påvirkes av idealer om lovmessighet, formålstjenelighet og likebehandling
3	Iversen, Ragnhild Larid (2020)	<i>Religion i NAV</i>	semistrukturert intervjuguide	Sosialarbeideren opplever stort rom for skjønnsutøvelse, på tross av uklare retningslinjer. Egen bakgrunn og private syn på religion er relevante for vurderingene
4	Riis-Johansen et al. (2018)	<i>Interaksjon med brukere i NAV</i>	Metodologisk artikkel Observasjon	Brukermøte er en sentral arena for skjønnsutøvelse. Det er ansett som en krevende posisjon med motstridende forventninger i et NAV system.
5	Susana Vilhena (2020)	<i>Is it because you can't, or don't want to?</i>	Casestudie; Feltarbeid og Intervju	Sosialarbeider kategoriserer brukerne og oppfatning av bruker er avgjørende. Skjønnsutøvelse er den graden av fleksibilitet sosialarbeideren har til å bedømme, bestemme og handle. Dette gjøres i form av interaksjon med bruker hvor en gir helhetlig oppfølging.

6	Tone Alm Andreassen (2019)	<i>Measures of accountability and delegated discretion in activation work</i>	Empirisk analyse	Sosialarbeideren bruker sitt skjønn forskjellig og resonnementene er mer knyttet til normer og oppfatning av bruker enn til den individuelle brukers situasjon. Ressursbegrensninger og saksbelastning har innvirkning på skjønn.
7	Jessen & Tufte (2014)	<i>Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms</i>	Spørreskjema	Sosialarbeideren opplever høy grad av frihet til å bestemme hvordan en vil utføre sine oppgaver, men det økte presset på organisatoriske retningslinjer gjør det vanskeligere å praktisere i samsvar med sine profesjonelle standarder.
8	Ole Kristian Sandnes Håvold (2019)	<i>All roads lead to rome</i>	Fokus grupper ved ulike NAV kontor	Sosialarbeideren utøver skjønn innenfor en ramme av tilgjengelige ressurser og regelverk. Begrensingen i skjønnsutøvelsen handler om politiske krav. Sosialarbeideren jobber etter en institusjonell logikk som er arbeidsrettet.
9	Anita Røysum (2013)	<i>The reform og the welfare services</i>	Kvalitativ studie, analyse av tidsskrifter Feltarbeid Observasjon Intervju	Sosialarbeideren opplever press om å jobbe forenklet og har mindre tid til oppfølging av bruker. Det er økt standardisering og mindre autonomi.
1 0	Jorunn Theresia Jessen (2010)	<i>Trust and recognition</i>	Spørreskjema	Tillit og rettferdighet og empowerment er avgjørende for skjønnsutøvelse.
1 1	H. Hansen et al. (2018)	<i>Digitalization, street level Bureaucracy and welfare users experiences</i>	Undersøkellesdata feltarbeid kvalitative intervju	Skjønnsutøvelse er en del av sosialarbeiderens arbeid selv med mer standardiserte prosedyrer og mindre sosial kontakt.

5.6.1 Fordeler og ulemper med en litteraturstudie;

Fordeler med en litteraturstudie er at du får et teoretisk perspektiv på problemstillingen. Du får samlet opp kunnskap om et tema og satt dette sammen av ulike forskninger. Man har ikke behov for direkte tilgang til respondenter.

Ulempene er at man må bruke litteratur som allerede finnes og at man ikke alltid kan få egen vinkling på temaet. Man kan havne i en fallgrube hvor man tyr til «Cherry Picking», man leter etter det man ønsker å finne og dermed overser de resultatene som ikke «passer inn». Det krever at en er åpen for motstridene argumenter slik at en ikke trekker feil slutninger.

5.6.2 Vurdering av eget arbeid

Å foreta systematiske søk er utfordrende. Jeg har søkt den del på egenhånd og antall treff kan være overveldende. Det er har vært krevende å sortere og fange opp relevante studier. For å sikre kvaliteten på søkene har jeg vært kontakt med Universitetsbiblioteket for å få bistand til søk. Å benytte riktige søkeord for å finne alle relevante studier er en tidskrevende jobb. Det er forståelig at systematiske analyser bør utføres i team da det er svært mange søk og mye litteratur som skal gjennomleses. Det å være flere som jobber om samme litteratursøk vil også kunne hjelpe å lese en tekst med ulike synsvinkler.

Det kan være flere grunner til at alle studier ikke er fanget opp, det kan være type søkeord, at artiklene har brukt andre søkeord enn det jeg har ment er relevante. Selv om jeg sannsynligvis ikke har fanget opp hele spekteret som er svært omfattende og tidkrevende å komme gjennom har jeg etter min mening fått med nok relevant forskning til å kunne besvare min problemstilling.

5.7 Strategi for gjennomgang

Datamaterialet jeg har samlet inn har jeg valgt å analysere ved hjelp av tematisk analyse. Tematisk analyse er en metode for å analysere data for å gi svar på forskningsspørsmålet (Clarke & Braun, 2017). En tematisk analyse går gjennom seks faser hvor man ikke nødvendigvis følger dem slavisk, men det er ment som en veiledning hvor man beveger seg frem og tilbake ettersom man jobber med datamaterialet. Det første steget handler om å bli kjent med datamaterialet. Man skal utforske dataene for å en bedre forståelse og se på hva som er interessant med data som er innhentet. Når man har innhentet data og føler at man har hentet inn nok, sjekker man at data samsvarer med forskningsspørsmålet. Når man har funnet data som omhandler aktuelt tema utvikler man en detaljert analyse av data. Tilslutt fletter man sammen analyse, data og litteratur (Braun & Clarke, 2006; clarke, 2018).

5.8 Tematisk analyse

Fase 1. Bli kjent med datamateriale.

For å bli kjent med datamaterialet har jeg lest gjennom artiklene. Jeg har gjort meg kjent med innholdet og funnet frem til hovedfunn og hovedargumentene i hver artikkel. Annet som har vist seg å være relevant er bemerket og tanker og ideer som har oppstått underveis er notert til bruk i senere drøfting.

Fase 2. Bli kjent med tekstene.

For å bli kjent med tekstene har jeg kodet råmaterialet. Jeg har sett på fellestrekk som er interessante og sortert tekstene deretter. Fellestrekk som tekstene er sortert etter har jeg kategorisert etter; Metode, problemstilling, hovedfunn, definisjon av skjønn og konklusjon. Dette ble gjort for å strukturere funnene slik at de samme faktorene ble hentet ut fra de ulike tekstene.

Fase 3. Identifisere tema og samle disse sammen.

Temaene i hver tekst omhandler ulike faktorer for utøvelse av skjønn i NAV. Selv om det er skrevet og forsket på ulike tema henger disse sammen da de undersøkelsene er gjort på bakgrunn av sosialt arbeid i NAV. Tema som utmerket seg var sosialarbeideren som jobber etter institusjonelle mål og krav, hvor det er sett på politiske føringer og den arbeidsrettede mållinjen. Den andre handlet om sosialarbeideren som har fokus på bruker og brukermøter. Empowerment og tillit. Flere av undersøkelsene nevner krysspresset hvor sosialarbeideren står mellom hensyn til de institusjonelle kravene og hensyn til brukers behov. En fjerde faktor som utmerker seg, er måten sosialarbeideren kategoriserer brukerne etter sitt eget ståsted. Sosialarbeiderens syn på bruker virker inn i utøvelsen av vurderinger som tas. Det siste tema jeg har identifisert er den ulike men samtidig like graden av utøvelse av skjønn. Samtlige av tekstene som er inkludert bruker Lipsky som definisjon på skjønn. Dette kan avhenge av måten søket er gjort på, men likevel bemerkes det ulikheter i definisjon og hva som er vektlagt.

Fase 4. Kritisk gjennomgang av tekst.

Når temaene er identifisert har jeg sett på tekstene på ny. Tekstene er lest gjennom igjen for å bekrefte funnene som er identifisert. I denne fasen leste jeg altså artiklene på en mer strategisk måte. Det som er relevant å bruke for å besvare min problemstilling er trukket ut.

Fase 5. Besvarelse av problemstilling

Datamaterialet jeg har tatt med i undersøkelsen har gitt ulike tema som besvarer min

problemstilling.

Temaene som er valgt handler om; politiske føringer og institusjonell logikk, brukermedvirkning, krysspress, kategorisering og en nærmere utdyping av definisjon skjønn.

Fase 6. Skrivning av tekst.

Analysen skal flettes sammen med data og litteratur for å besvare problemstillingen på en klar og definert måte.

6. Presentasjon av funn

I denne oppgaven skal jeg se på hvilke muligheter og utfordringer sosialarbeideren møter ved skjønnsutøvelse i møte med brukere av velferdssystemet. Overordnet viser analysen at forskningen generelt anerkjenner at sosialarbeidere utøver skjønn i et krysspress mellom flere hensyn og at sosialarbeidere ofte opplever at skjønnsutøvelse utfordrer dem som fagpersoner. Økt byråkratisering, standardisering, digitalisering og prinsipp om likebehandling nevnes som særlige utfordringer for skjønnsutøvelse. I tillegg tematiseres utdanning som en signifikant faktor for skjønnsutøvelsesprosessen. Analysen viser at tidligere forskning tematiserer 4 hovedfaktorer som virker inn på sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV.

1. Politiske føringer og institusjonell logikk
2. Brukermedvirkning
3. Krysspress
4. Kategorisering

I tillegg viser analysen at tidligere studier bruker ulike definisjoner av skjønn.

I det følgende vil jeg utdype dette

6.1 Politiske føringer og institusjonell logikk

Analysen viser at forskningsstudiene vektlegger at politiske føringer og institusjonell ramme og logikk virker inn på sosialarbeideres skjønnsutøvelse i NAV. Håvold (2019) demonstrerer at sosialarbeidere kan vurdere en sak veldig ulikt, men at de likevel lander på samme beslutning i saken, for eksempel når det gjelder å utføre/ikke utføre en arbeidsevnevurdering. To av Håvolds informanter beskriver hvorfor dette skjer:

«Vi skal evaluere etter hvilken jobb bruker kan være i [...] arbeidskapasiteten skal vurderes».

«Selv om det klart fremkommer at bruker ikke er klar for arbeid, skal alltid arbeidsevnen vurderes».

Begge sosialarbeiderne overfor opplever med andre ord arbeidsevnetesting som et 'må-krav' på bakgrunn av politikk og institusjonelle krav, selv om de faglig sett kan vurdere at svaret er gitt på forhånd i noen saker (at den aktuelle brukeren ikke har en arbeidsevne). De følger overliggende «handlingsnorm» i sin oppfølging av brukere, som er ment å bidra til at brukere ikke faller lenger vekk fra arbeidslivet (Håvold, 2019). Denne 'handlingsnormen' forenkler oppfølgingsarbeidet, ved at sosialarbeiderne ikke behøver å utøve skjønnsbeslutninger om hvorvidt en arbeidsevnevurdering er et hensiktsmessig 'neste skritt' eller ikke i den videre

oppfølgingen av en bruker. Håvold (2019) påpeker at det er rom for skjønnsmessig fleksibilitet, men at dette likevel foregår innenfor en ramme av tilgjengelige ressurser og regelverk.

At sosialarbeiderrollen utfordres av politiske føringer, fremkommer også i studien til Jessen og Tufte (2014) som har undersøkt sosialarbeiderens opplevde muligheter for skjønnsutøvelse i rammen av organisatoriske og politiske reformer. Et hovedmål var å undersøke om det hadde forekommet endringer i skjønnsutøvelse praksis i perioden mellom 2004-2011. Undersøkelsen viser at det er økt press på organisatoriske retningslinjer, implementeringen av digitale verktøy, økt statlig kontroll og standardisering som gjør at utøvelse av skjønn blir begrenset. Det blir vanskeligere for sosialarbeidere å praktisere i samsvar med sine profesjonelle standarder og sosialarbeiderne stilles ovenfor økte forventninger om å forenkle arbeidet. Vurderingene som tas er ofte arbeidsrettet (Jessen & Tufte, 2014), det vil si en økning i vurderinger som skal tas i forhold til arbeidsmarkedstiltak og tjenester som skal øke deltakelse på arbeidsmarkedet. Kompleksiteten handler om tilbudet som er til mottakere av økonomisk sosialhjelp, det er flere aspekter med brukers liv en må forholde seg til. Sosialarbeiderne opplever at arbeidet er blitt mer detaljert og formalisert for å forenkle arbeidet. Forenklingen handler om standardiseringer hvor en går gjennom en strukturert prosedyre for å samle inn informasjon om bruker. Jessen og Tufte (2014) belyser at det finnes både fordeler og ulemper med standardisering og digitalisering og viser til at sosialarbeideren har en økt mulighet til å bli mer direkte involvert i bruker i forhold til digital tilgjengelighet, og at sosialarbeideren lettere kan innhente informasjon som trengs i brukers sak (Jessen & Tufte, 2014).

Sosialarbeideren jobber etter politiske føringer som er gitt og måloppnåelsen er avhengig av den kunnskap og de ferdigheter som hver enkelt sosialarbeider har (Andreassen, 2019). NAV har egne kurs og opplæringsprogrammer for nyansatte som ikke har sosialfaglig bakgrunn (Røysum, 2013). Denne kompetansen gir en generalist tilnærming hvor sosialarbeideren skal tilpasse seg kravene om at NAV ansatte skal ha en generell og felles basiskompetanse (Røysum, 2013). Andreassen (2019) påpeker at sosialarbeiderens skjønnsvurderinger er endret i forhold til fokusområdet i skjønnsutøvelse. Tidligere vurderte sosialarbeideren hvorvidt en hadde rett til visse fordeler, nå skal ta skjønnsmessige vurderinger med mål om arbeid. De skjønnsmessige vurderingene sosialarbeideren tar er påvirket av lover, politikk, ressurser og saksbelastninger (Andreassen, 2019). Andreassen (2019) påpeker at aktiveringspolitikk ikke bare krever administrativt, byråkratisk skjønn, men også profesjonelt

skjønn om hvordan deltakelse på arbeidsmarkedet kan oppnås. Hun mener at omfattende bruk av skjønn kan bringe prinsippene om forutsigbarhet, lovlighet og likebehandling i fare. For å nå de politiske målene er en avhengig av kunnskapen og ferdighetene til dem som skjønnen blir delegert til. Hun adresserer at det trengs ny kunnskap i forhold til regler og retningslinjer og at sosialarbeiderne mangler tilstrekkelig med kunnskaper innenfor aktiveringsarbeid (Andreassen, 2019).

6.2 Brukermedvirkning

Analysen viser også hvordan brukermedvirkning realiseres innenfor sosialarbeider-bruker relasjonen blir trukket frem som et betydningsfullt element i sosialarbeideres skjønnsutøvelse i NAV. Jessen (2010) har undersøkt brukers tiltro til sosialtjenesten og erfaringer blant brukerne når det gjelder deres erfaringer med å medvirke i egen sak. Hun belyser viktigheten av å gi hver enkelt den støtte som trengs samtidig som en behandler alle brukere likt. Økt tillit kommer med følelse av rettferdighet, når brukers meninger blir hørt i saken. Jessen (2010) har også sett på hvordan sosialarbeideren opplever å bli møtt av brukere. Jessen aktualiserer altså at skjønnsutøvelse må undersøkes som et relasjonelt begrep hvor dialog og samarbeid er avgjørende for gode resultater. På denne bakgrunn blir tillit og anerkjennelse i sosialarbeider – bruker relasjonen tillagt avgjørende vekt i beslutninger som fattes i oppfølgingsarbeidet (Jessen, 2010).

Røysum (2013) viser i sin undersøkelse at NAV søker å utvikle grunnleggende kompetanse for alle ansatte. En dør til alle tjenester forenkler oppfølging av bruker og de ansatte blir sett på som generalister. Hun belyser at dette utfordrer spesialistkompetansen som sosialarbeideren har i forhold til å følge opp bruker med komplekse problemer (Røysum, 2013). Økt standardisering, mindre profesjonell autonomi, og «tvang» til å følge spesifikke prosedyrer i oppfølging av bruker, fører til mindre rom og tid til oppfølging. Hun belyser at sosialarbeideren har behov for å møte bruker utenfor NAV. Å ha sosialoppfølging med bruker som også handler om så mye annet enn jobb. Denne arbeidsformen er ikke målbar derfor er det vanskelig for disse sosialarbeiderne å møte de målbare resultatene. Hun belyser faren med økt bruk av insentiver og kortsiktige mål basert på økonomi for å nå statistikker om arbeid da denne forenklingen fører til tap av kvalitet på oppfølgingen som bruker får. Et annet moment som belyses er at det økte dokumentasjonskravet fører til at beslutningene som tas ikke lenger tas av dem som kjenner bruker. Studien viser at sosialarbeidere finner liten støtte i Nav for deres påstander om å ha en spesiell type kompetanse som de har tilegnet seg i løpet av sin profesjonelle utdanning

(Røysum, 2013).

«Vi er bekymret for at den generalistiske visjonen innen Nav vil føre til tap av sosial arbeidskompetanse og at arbeidet blir amatørmessig. Erfaring viser at etableringen av Nav har ført til økt byråkratisering» (Røysum, 2013) Sosialarbeiderne i studien reagerer på det uttalte målet at alle Nav-ansatte skal kunne behandle alle saker som bruker presenterer for dem. Det er ønskelig å bruke spesialistkompetansen sosialarbeideren besitter og dette handler ikke om forenkling og kortsiktige mål (Røysum, 2013). Sosialarbeideren skal bruke sin profesjonelle erfaring og sitt opparbeidete skjønn for å skape et møte som ivaretar både brukers behov og institusjonens krav (Riis-Johansen et al., 2018).

6.3 Krysspreset

Analysen viser i tillegg at sosialarbeidere i NAV opplever krysspreset de står i som utfordrende. Det handler om å balansere institusjonelle krav og brukermedvirkning, herunder organisasjonsmål om effektive tjenester opp mot tett og langvarig oppfølging av brukere med komplekse behov. Det handler også om teknologisk utvikling og digitalisering av tjenester opp mot sosialarbeiderens idealer om hvordan arbeidet bør utføres.

Kane (2018) har undersøkt 28 enkeltvedtak ved NAV kontor, samt intervjuet sosialarbeidere som jobber med vedtak og sett på forhold som påvirker utformingen av NAVs enkeltvedtak. Hun viser til at lovverket er krevende og at sosialarbeideren derfor må støtte seg til datasystemer og bruke standardiserte tekster. Begrunnelsene i vedtakene fremkommer derfor som standardiserte og det er varierende grad om begrunnelsene stammer fra innhentede opplysninger eller fra bruker selv. Kane (2018) belyser at sosialarbeideren utøver stor grad av skjønn, men at skjønnet påvirkes av idealer om lovmessighet, formålstjenlighet og likebehandling, men også av etatsinterne instruksjoner og tradisjoner. Krysspreset handler om idealene til sosialarbeideren og NAVs standarder (Kane, 2018). Dette krysspreset omtaler også Riis Johanesen mfl.(2018), de viser i sin undersøkelse i forhold til interaksjon med bruker at den profesjonelle erfaringen sosialarbeideren besitter skal skape et møte som både ivaretar bruker og NAV, dette er ansett som en krevende oppgave, da sosialarbeider ofte står i et krysspreset mellom mulighetene de har til å følge opp bruker og hva sosialarbeideren selv mener er riktig. NAVs organisering skaper utfordringer for sosialarbeiders arbeid som ofte handler om motstridende forventninger (Riis-Johansen et al., 2018).

Teknologisk utvikling og digitalisering av tjenester gir muligheter og utfordringer for sosialarbeideres arbeid med brukere i NAV. At sosialarbeideren står i et krysspreset, viser

også Røhnebæk (2016) til i sin studie. Hun har sett på sosialarbeiderens muligheter for utøvelse av skjønn når tjenestene digitaliseres og viser til at sosialarbeideren slites mellom systemet på den ene siden og hensyn til bruker på den andre siden (Røhnebæk, 2016). Funnene Røhnebæk (2016) viser til er at forvaltningsskjønnet øker i selve lovverket, men skjønnsrommet i generell forstand er mer begrenset. Handlingsrommet til sosialarbeideren minsker og begrensningen knyttes til digitalisering av arbeidsprosesser som igjen knyttes til fagsystemer som kontroll og styringsverktøy. Røhnebæk (2016) mener at skjønn og handlingsrom er en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester. Hun viser til at digitalisering begrenser sosialarbeiderens skjønn og handlingsrom i vid forstand, men at sosialarbeideren ikke nødvendigvis opptrer som «slave» av digitale prosedyrer og rutiner. Sosialarbeideren står mellom valg om å gjøre litt for mange eller mye for få på grunn av tidspres. Krysspresset handler om idealene sosialarbeideren har for hvordan jobben skal utføres og hvordan den faktisk blir utført. De motstridende kravene sosialarbeideren møter fører til at en tilpasser målene og utøver uformelt skjønn (Røhnebæk, 2016).

6.4 Kategorisering – hvordan bruker blir oppfattet og sosialarbeiderens ståsted

I NAV kategoriseres brukerne etter insattsbehov, det vurderes hvilken arbeidsevne eller mulighet bruker har til å skaffe eller beholde arbeid (NAV, 2020). Denne vurderingen fører til at bruker kategoriseres etter hvilken oppfølging bruker får. I mine funn handler ikke kategoriseringen om insattsbehov, men handler om at sosialarbeidernes holdninger og forforståelse virker inn på skjønnsutøvelsespraksis i NAV.

Vilhena (2020) viser i sin undersøkelse hvor hun har intervjuet 12 saksbehandlere på NAV kontor at veiledere kategoriserer brukerne. Hun viser til eksempel på dem som er utilgjengelige, ikke kan og ikke vil. Måten man oppfatter bruker på er avgjørende for hvordan man kategoriserer og om kravene som stilles til bruker er milde og streng. Dette avhenger av hvordan sosialarbeideren vurderer brukers situasjon (Vilhena, 2020). Komplekse livshistorier får lettere justeringer enn i tilfeller hvor bruker ikke er villig. I situasjoner hvor en ikke kommer i kontakt med bruker blir vilkår satt på en mer standardisert måte, dette ofte for å komme i kontakt med bruker. Hvordan man opplever bruker avgjør hvilken bistand som ytes, brukere som «klarer seg selv» får ofte oppfølging mer digitalt enn brukere som har en kompleks situasjon. Personlige møter er viktige i de komplekse situasjonene da en lettere kan tilpasse oppfølgingen av bruker. Hun betegner skjønnsbruken som den graden av fleksibilitet sosialarbeideren har til å bedømme, bestemme og handle. Vilhena (2020) argumenterer for at en ikke setter krav for å straffe bruker, men at

det settes som et hjelpetiltak. Det er ikke standardiserte avgjørelser og skjønnsvurderingene er ikke vilkårlige (Vilhena, 2020).

Interaksjon mellom veileder og bruker blir spesielt trukket frem av Riis Johanesen mfl.(2018), som viser til at interaksjon virker inn på skjønnsutøvelses prosessen (Riis-Johansen et al., 2018). Det poengteres at brukermøte er en sentral arena for sosialarbeideren i NAV og utøvelsen av profesjonelt skjønn. Samtaler med bruker er vesentlige for brukermedvirkning og samarbeid mellom bruker og sosialarbeider. Fokuset må rettes mot det profesjonelle skjønn og den enkelte veileders kompetanse til å ta vurderinger enn ensidig standardisering av arbeidsmetoder (Riis-Johansen et al., 2018). Hansen et al (2018) har undersøkt om digitale løsninger erstatter personlige møter. Studien deres indikerer at skjerm interaksjon generelt ikke erstatter personlige møter, men at standardiserte prosedyrer og digitale løsninger fører til mindre kontakt med bruker. Det påpekes at ulempen med digitale løsninger er at ikke alle besitter denne kunnskapen, sosialarbeiderne vil dermed kategorisere brukerne etter hvem som er digitale og hvem som trenger personlig oppmøte. Dette betegnes som det «det nye skillet» hvor man kategoriserer brukerne etter om de kan ha oppfølging digitalt eller har behov for personlig oppmøte (Hansen et al., 2018).

Iversen (2020) har i sin studie undersøkt hvordan NAV ansatte erfarer, tolker og vurderer religiøse reservasjoner mot arbeidsrettede aktiviteter hos brukerne. Hun belyser at sosialarbeideren opplever stort rom for skjønnsutøvelse på tross av uklare retningslinjer, men at denne fleksibiliteten kan være utfordrende:

«Det sier seg selv at når det er åpent for skjønn, så er det noen saksbehandlere som blir Jesus og andre som blir Farao, ikke sant. Noen som blir onde og snille saksbehandlere.»

Den ansatte i hennes studie beskriver hvordan ulik behandling av religiøse reservasjoner skaper et normativt skille mellom sosialarbeiderne i noen brukeres øyne; noen blir gode, andre onde. Denne polariseringen tilskrives for stor mulighet for bruk av skjønn. Egen bakgrunn og private syn på religion er relevante i skjønnsutøvelsen. Det fremkommer at skjønnsvurderingene handler om fleksibiliteten til å ta hensyn til religiøse reservasjoner og tilrettelegging for dette (Iversen, 2020).

6.5 Definisjon av skjønn

Analysen viser at tidligere forskningsstudier operasjonaliserer skjønn på ulike måter. Flere av artiklene bruker Lipskys rammeverk for å forklare skjønn og skjønnsutøvelse i NAV. Gjennomgående i undersøkelsene viser det at skjønn som utøves påvirkes av lovverk,

rutiner og tidsressurser. Sosialarbeideren lener seg i stor grad på standardiserte tekster, dette gjøres for å håndtere lovverket slik at vedtaket er gjort etter lovmessighet, er formålstjenlig og sikrer likebehandling (Kane, 2018). Sosialarbeideren skal både ivareta velferdsstatens mål om arbeidslinjen og brukers rettigheter i henhold til lov og regelverk (Riis-Johansen et al., 2018). Denne tilnærmingen kan ses i sammenheng med Lipsky hvor man trenger rutiner for å håndtere kompleksiteten og skjønnsvurderingene tas med hensyn til lovverk (Lipsky, 2010). Skjønnsutøvelse er en åpenbar del av sosialarbeidernes jobb. Etterspørselen etter et tydeligere regelverk er belyst som en strategi for å øke graden av likebehandling (Iversen, 2020). Iversen (2020) viser til Lipsky hvor ønsket om å innføre klare rutiner for å forenkle arbeidshverdagen en vanlig respons på ulike typer krysspress sosialarbeideren befinner seg i. Klare rutiner begrenser kompleksiteten i byråkratenes vurderinger (Iversen, 2020). Det jobbes etter et regelverk som er svart-hvitt men sosialarbeideren jobber ofte i situasjoner som er for kompliserte til å si ja eller nei (Iversen, 2020). Denne måten å forstå skjønn på deles også av Andreassen (2019) som viser at de skjønnsmessige vurderingene sosialarbeideren tar er påvirket av andre forhold enn tiltak som lovgivning, rekrutteringspolitikk og høyere utdanningsprogrammer. Det handler også om ressursbegrensninger og saksbelastninger. Det er økt standardisering, mindre profesjonell autonomi, og opplevelse av «tvang» til å følge spesifikke prosedyrer i oppfølgingen av bruker. Dette fører til mindre rom og tid til oppfølging. Forenklingen av arbeidsoppgaver mener Røysum (2013) fører til tap av kvalitet. I undersøkelsen til Håvold (2019) fremkommer det at sosialarbeiderne kommer frem til samme konklusjon i samme sak på grunn av de politiske kravene. Dette fører til en begrensning i skjønnsutøvelsen da sosialarbeideren styres av en institusjonell logikk som er arbeidsrettet (Håvold, 2019).

Skjønnsutøvelse blir sett på som en forhandling mellom politiske idealene og en tilpasning av mål om individualisering fordi sosialarbeideren står ovenfor en hektisk arbeidssituasjon med motstridende krav. Sosialarbeiderens skjønnsutøvelse handler om tidsbruk og prioriteringer i arbeidshverdagen (Røhnebæk, 2016), det vises til Lipsky (1980), som er opptatt av å vise at «bakkbyråkrater» kontinuerlig står overfor et gap mellom realiteter som innebærer begrensede ressurser på den ene siden, og politiske idealer for hvordan jobben bør utføres på den andre siden. For å håndtere dette gapet utvikles ulike tilpasnings- og mestringsstrategier (Lipsky, 2010) Røhnebæk (2016) viser derfor til sin undersøkelse hvor sosialarbeiderne ikke nødvendigvis følger regelverket slavisk, det lages en uformell praksis for å håndtere situasjonene (Røhnebæk, 2016). Denne formen for mestringsstrategi deles også av Vilhena

(2020) som belyser at sosialarbeideren utvikler rutiner og forenkling av arbeidet for å håndtere arbeidskompleksiteten (Vilhena, 2020).

Økende press på organisatoriske retningslinjer gjør det vanskeligere for sosialarbeidere å praktisere i samsvar med sine profesjonelle standarder og det oppleves økte forventninger til å forenkle arbeidet (Jessen & Tufte, 2014) Forenklingen fører til standardisering og mindre personlig kontakt (Hansen et al., 2018)

En annen måte å forstå skjønn på er gjennom samhandling og relasjon til bruker. Fokus på personlige møter og den sosiale interaksjonen.

Vilhena (2020) viser i sin undersøkelse at sosialarbeiders syn på bruker virker inn på skjønnsutøvelse (Vilhena, 2020). I kontakt med bruker kategoriseres brukerne etter hvordan sosialarbeideren opplever bruker. Kravene som stilles gjøres etter en helhetlig vurdering av brukers situasjon. Brukers kompleksitet fører til at en annen oppfølging enn bruker med lettere utfordringer. Hun definerer skjønn som den graden av fleksibilitet som sosialarbeideren har til å bedømme, bestemme og handle. Hun poengterer at skjønnsvurderingene som tas ikke er vilkårlige, men at vurderingene gjøres med hensikt på å hjelpe bruker (Vilhena, 2020).

Interaksjon mellom veileder og bruker blir spesielt trukket frem av Riis Johannesen mfl. (2018), herunder at interaksjon virker inn på skjønnsutøvelse prosessen. Sosialarbeideren bruker sin profesjonelle erfaring og opparbeidede skjønn for å skape et møte med bruker som ivaretar både bruker og institusjonens krav (Riis-Johansen et al., 2018). Riis Johannesen mfl. (2018) viser til at brukermøter og interaksjon med brukere er et satsningsområde i NAV, og det er signalisert at en ønsker mer oppmerksomhet på utøvelse av profesjonelt skjønn og den enkelte veileders kompetanse enn på ensidig standardisering av arbeidsmetoder. Erkjennelse av at samtaleprosessen i brukermøtene er vesentlig for brukermedvirkning og samarbeid mellom bruker og sosialarbeider (Riis-Johansen et al., 2018) Sosialt arbeid krever tid og profesjonell opplæring og kompetanse. Røysum (2013) ytrer bekymring mot at det ikke lenger er naturlig å møte bruker utenfor NAV. Spesialistkompetansen som sosialarbeideren har i forhold til å følge opp bruker med komplekse problemer svinner i et system preget av generalisttilnærminger (Røysum, 2013).

7. Diskusjon

Hovedmålet med denne litteraturstudien er å undersøke hvilke faktorer tidligere forskning vektlegger som betydningsfulle elementer for sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV, spesielt i tilknytning til sosialtjenestelovgivningen. Jeg vil i denne delen av oppgaven belyse problemstillingen i lys av to idealtyper av sosialarbeider kategorier. Jeg har valgt å bruke disse to kategoriene basert på hvordan tidligere forskning fremstiller sosialarbeiderens tilnærming til sin institusjonelle og profesjonelle rolle.

I funnene fremkommer det at sosialarbeideren i større eller mindre grad utøver skjønn på bakgrunn av om de inntar en byråkrat rolle og/eller idealistrolle. Disse kategoriene baseres på den byråkratiske tankegangen som omhandler de politiske føringene og institusjonelle kravene hvor sosialarbeideren støtter seg til dette i utøvelsen av arbeidet. Den byråkratiske tilnærmingen er særlig tydelig i følgende studier; (Andreassen, 2019; Håvold, 2019; Kane, 2018). Den idealistiske rollen handler om sosialarbeideren som inntar en rolle hvor bruker er i sentrum og arbeidet som utføres sentreres rundt empowerment og brukermedvirkning. I følgende studier fremkommer dette tydelig; (Jessen, 2010; Riis-Johansen et al., 2018; Røysum, 2013; Vilhena, 2020). I tillegg belyser studien til Hansen og Natland (2017) at en byråkratisk rolle kan kombineres med idealistrollen.

I det følgende vil jeg diskutere hvordan sosialarbeideren utøver skjønn etter hvilken rolle som inntas. Disse rollene baserer seg på handlingsrommet sosialarbeideren har. Videre vil jeg diskutere hvordan politiske føringer og institusjonell logikk preger sosialarbeiderens utøvelse av skjønn. Individuell behandling, likebehandling og empowerment blir belyst som viktig for relasjonen mellom bruker og sosialarbeider. Til slutt diskuteres kompetanse og hvordan skjønn blir forsket på.

7.1 Sosialarbeiderens rolle og handlingsrom

Funnene i min studie viser at sosialarbeidere utøver skjønn på bakgrunn av hvilken rolle de inntar. Terum (2009) skiller for eksempel mellom brukerorientering og forvaltningsorientering i rolleutøvelsen. Disse rollene baserer seg også på hvilket handlingsrom sosialarbeideren er underlagt. Handlingsrommet sosialarbeideren jobber innenfor er av Molander og Grimen (2008) beskrevet som strukturelt og epistemisk skjønn.

Den forvaltningsorienterte sosialarbeider forklares som en som raskt knytter seg til rutinemessig kategorisering av bruker, brukers problemer forenkles og det fokuseres på

søknadsskjema, regnestykker og vedtak. Beslutningsprosessene foregår ofte skjult for bruker og har en diffus og tilfeldig karakter (Terum, 2009, s. 170). Basert på mine funn er denne sosialarbeideren fremtredende. Det belyses i flere studier at forenkling av arbeidet er nødvendig i en arbeidshverdag som er basert på tidspress og flere oppgaver enn det som er overkommelig (Lipsky 1980/2010), de skjønnsmessige vurderingene tas ofte med mål om arbeid og er påvirket av institusjonelle føringer, politikk og lovverk (Andreassen, 2019). Denne formen for arbeid blir ofte tolket som en overlevelsestrategi og en måte å redusere motstridende krav og forventninger (Riis-Johansen et al., 2018). Ettersom NAVs tjenester skal være arbeidsrettede, brukerorienterte og effektive for å sikre raskest mulig overgang til arbeid (NAV, 2020b), vil den økte oppmerksomheten styres mot aktiviteter som er lette å måle som fører til et forsterket fokus på resultatmål (Bay et al., 2015). Handlingsrommet er beskrevet som strukturelt skjønn (Molander & Grimen, 2008), som viser til at det er rom for fleksibilitet, men det er innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og regelverk (Håvold, 2019). Lipsky beskriver også skjønn som struktur, han viser til skjønn som en «negativ frihet» hvor en har satte rammer som må jobbes etter og vurderingene som tas preges av dette (Lipsky, 2010, s. 81). Regelverk, ressurser og økonomi innenfor NAV, spiller en rolle for oppfølgingen en kan gi til bruker (Molander & Grimen, 2008, s. 181–182).

Den brukerorienterte sosialarbeider evner å ha en helhetlig og systematisk arbeidsprosess hvor man tar seg tid til å lytte og danne seg et bilde av brukers situasjon. Rollen som sosialarbeider er søkende og det er ønskelig å få en helhetlig forståelse for brukers situasjon (Terum, 2009, s. 170). Den brukerorienterte arbeidsformen som i denne sammenheng ses på i sammenheng med den kommunale delen av NAV måler ikke resultater på samme måte som den statlige delen av NAV (Bay et al., 2015). Det er en arbeidsform som tidvis kan være tidkrevende da sosialarbeideren må investere tid til å bygge relasjon og tillit til bruker (Jessen, 2010). I mine funn fremkommer det at sosialarbeideren opplever stor grad av frihet til å bestemme hvordan arbeidsoppgavene skal utføres, men det er likevel et økt press på organisatoriske retningslinjer som gjør det vanskelig å praktisere i samsvar med sosialarbeiderens profesjonelle standard (Jessen & Tufte, 2014). Jessen (2010) fremmer at tillit og rettferdighet ovenfor bruker er avgjørende for skjønnsutøvelse. Handlingsrommet handler ofte om å finne ut hva som er riktig i hver enkelt situasjon hvor handlingsvalget ikke er helt opplagt. Denne form for skjønn kalles epistemisk skjønn og blir en form for resonnering frem til hva som er riktig konklusjon i det gitte tilfellet (Molander & Grimen, 2008, s. 181). Skjønnen er fritt og knyttes til sosialarbeiderens autonomi, handlingen gjøres på

bakgrunn av det man tenker er hensiktsmessig og man vektlegger at den som utøver skjønn er tilstede i situasjonen med et engasjement (Terum, 2009, s. 106). I utøvelsen av epistemisk skjønn bruker sosialarbeiderne teammøter og arbeidsgrupper for å diskutere vanskelige saker, slike arenaer for diskusjoner kan ses på som epistemisk tiltak for å undersøke det skjønnsmessige resonnementet (Andreassen, 2019).

Faglig skjønn vil dermed omhandle både strukturelt og epistemisk skjønn da skjønnets epistemiske og strukturelle sider henger sammen. Faglig skjønn er et resultat av det lærte skjønn opp mot arbeidsplassens organisering. Rammene sosialarbeideren jobber innen utgjør hvor mye skjønn som kan utøves. Sannsynligvis blir ikke noen avgjørelser tatt i NAV i fullt skjønn, hvor en ikke er underlagt noen regler eller rammer, men innenfor epistemisk skjønn er skjønn friere og det er større rom for det ustrukturerte og uformelle. Det er mindre tro på standardiserte løsninger og mer tro på skjønn og relasjonen mellom sosialarbeider og bruker (Hansen, 2013). Dette forutsetter stabile relasjoner mellom brukere og ansatte og færre saksbehandlerbytter slik at en får bygget opp en relasjon til bruker (Jessen, 2010). For å fatte gode beslutninger i enkeltsaker trenger sosialarbeideren god dømmekraft, empati og helhetsforståelse. Sosialarbeideren må være samfunnsengasjert og følge med på endringer som skjer slik at det sosialfaglige arbeidet tilpasses samfunnsendringene (Levin, 2004) samt ha evne til rasjonell problemløsning og kunne følge prosedyremessige krav (Terum, 2009).

7.2 Politiske føringer og institusjonell logikk

Det neste punktet jeg vil diskutere er betydningen av politiske føringer og institusjonell logikk for sosialarbeideres skjønnsutøvelse i NAV. Flere av studiene påpeker at politiske føringer og institusjonell logikk preger hvordan sosialarbeideren utøver skjønn. Lipsky viser til at bakkebyråkratene skal omsette offentlig politikk til praksis i møte med mennesker som har behov for ulike offentlige tjenester. Bakkebyråkratene er profesjonelle, og det ligger en forventning om bruk av skjønnsmessige vurderinger i arbeidet deres (Lipsky, 2010, s. 15). Han beskriver også situasjoner hvor skjønn er vanskelig, og utøvelsen av skjønn må ses i sammenheng med regler og retningslinjer (Lipsky, 2010, s. 15–16). Håvold (2019) viser i sin studie til det han omtaler som en overliggende «handlingsnorm» som benyttes for å forenkle oppfølgingsarbeidet. Skjønn utøves innenfor rammen av tilgjengelige ressurser og regelverk, men påvirkes også av lover, politikk og saksbelastninger (Andreassen, 2019). Jobben som sosialarbeider i NAV er blitt mer byråkratisk over tid og utførelsen av arbeidet skal være mer universalt (Lipsky, 2010, s. 79). Røysum (2014) viser til dette utsagnet i sin

studie og mener at sosialarbeideren i NAV har fått et mer instrumentelt preg enn tidligere. Sosialarbeiderne fra studien hennes viser til økt søkelys på målinger og effektivitet hvor utførelsen av arbeidet er standardisert. Hun argumenterer for at lojaliteten ligger til systemet og ikke til bruker. Problematikken ligger i dilemmaene mellom brukers behov og systemets krav, det er mulighet for utøvelse av skjønn, men det er begrenset (Røysum, 2014, s. 157). Flere av undersøkelsene inkludert i denne studien viser til utfordringene sosialarbeideren må håndtere i en etat som er byråkratisk. Utfordringene handler om at skjønnets begrensning da en strider mellom sin egen profesjonelle standard samtidig som det er en forventning om å forenkle (Jessen & Tufte, 2014). Denne utfordringen handler om en stadig søken etter en balanse mellom medfølelse og fleksibilitet på den ene siden, og regler på den andre. Når man tar skjønnsmessige vurderinger ønsker man også å ha loven med seg, slik at det er loven som er «ansvarlig» for de beslutninger som tas (Lipsky, 2010, s. 15–16). Dette krysspresset er ansett som en krevende oppgave da en begrenses innenfor de mulighetene en har til å følge opp bruker i forhold til hva en selv mener er riktig. Det er de motstridende forventningene som skaper utfordringer (Riis-Johansen et al., 2018). Andreassen (2019) argumenterer også for at de motstridende forventningene gjør at sosialarbeiderens muligheter for skjønn endres. Samtidig viser hun til utfordringen med at en tidligere vurderte brukers rettigheter, nå skal vurdere raskest vei til arbeid (Andreassen, 2019). Det overliggende kravet om arbeid spiller en rolle for skjønnsmessige vurderinger. Dette henger sammen med «handlingsnormen» Håvold (2019) viser til i sin studie.

Studien til Jessen og Tufte (2014) viser til at skjønnsutøvelse er vanskelig da det er et økt press på organisatoriske retningslinjer, digitalisering, økt statlig kontroll og standardisering som fører til at skjønnsutøvelsen begrenses. Når sosialarbeideren skal utøve skjønn, må prosessen og vurderingene redegjøres for. I prosessen med å vurdere må sosialarbeideren også prioritere. Når det snakkes om prioritering, finnes det flere ulike typer og måter å prioritere på. Det er prioritering innenfor rettigheter og behov, og prioritering etter hvem som får oppfølging og hvem som må «klare seg selv». Myndigheten sosialarbeideren er tildelt til å ta beslutninger, brukes til å vurdere hvem som gis oppfølging og hvem som må «vente». Når en konfronteres om problemet mellom å betjene flere brukere eller opprettholde tjenester av høy kvalitet, vil det oppleves som et stort press. Det er i dette presset utvikling av standardisering og prioritering kommer inn. «Sammen med høy etterspørsel og lave budsjetter vil effektivisering tvinge seg frem» (Lipsky, 2010, s. 100–101).

Innenfor effektivisering er digitalisering og standardisering sett på som løsninger. Gjennomgående i analysen viser det seg at undersøkelser som er gjort på NAV kontor ser på digitalisering og standardisering som utfordrende, men også noe som gir muligheter. Hvor noen studier ser på positive samspillseffekter, hvor digitalisering ses på som en styrke for å tilpasse tjenestene til den enkelte bruker vil andre hevde at digitaliseringen undergraver mål om individualisering fordi sosialarbeidernes skjønnsutøvelse begrenses. Røhnebæk (2016) har i sin studie sett på sosialarbeiderens muligheter for utøvelse av skjønn ved digitaliserte tjenester. Også hun viser til at sosialarbeideren slites mellom systemet på den ene siden og hensyn til bruker på den andre siden. Funnene hennes viser at forvaltningsskjønnet øker i selve lovverket, men skjønnsrommet i generell forstand er mer begrenset. Handlingsrommet til sosialarbeideren minsker og begrensningen knyttes til digitalisering av arbeidsprosesser som igjen knyttes til fagsystemer som kontroll og styringsverktøy (Røhnebæk, 2016).

Standardiserte tjenester kan være en fornuftig måte å organisere bistanden til bruker på. Dette særlig dem som har enklere utfordringer. For brukere som har komplekse behov vil treffsikkerheten i bistanden muligens reduseres (Hansen, 2013, s. 109). Kane (2018) belyser denne problemstillingen i sin undersøkelse hvor hun har sett på standardisering av enkeltvedtak. Lovverket er krevende, og sosialarbeideren må derfor støtte seg til datasystemer og bruke standardiserte tekster. Utfordringen med standardisering av vedtak er at det ikke klart fremkommer om det er bruker som har gitt opplysningene eller om de er innhentet på annet vis (Kane, 2018). Denne utfordringen fremkommer etter hvilken posisjon sosialarbeideren har, om det er nærhet eller avstand til det som skal vurderes. Ved avstand er det bare fakta som er i fokus, sosialarbeideren utøver skjønn uten å ha kontakt med bruker. Ved nærhet har man et nært forhold til bruker og har forståelse for brukers individuelle behov. Kjennetegnet med skjønnsbeslutninger i NAV er at de skal bidra til fordeling av offentlige ressurser. Skjønn er i mange tilfeller den eneste måten å sikre en rettferdig fordeling av goder (Heum, 2014, s. 53–54). Standardiserte arbeidsmodeller kan bidra til systematisering av arbeidet og strukturering av vurderinger, men er samtidig sterkt utfordret av kompleksitet og mangfold i sakene. Å anvende standardiserte tilnæringsmåter krever også skjønn, det vises til at skjønnet ikke utøves mekanisk, men innebærer en faglig bearbeiding (Øvrelid, 2018).

Standardisering er en fare når det overføres til områder som ikke skal standardiseres. Det vil komme i konflikt med veiledernes profesjonelle selvforståelse og rommet for faglig autonomi. Skjønn er til for å fange opp å reflektere over mangfoldet av

behov for løsninger. Det er ofte en hårfin balansegang mellom å strukturere og regulere de arbeidsprosessene som sikrer at man har et forsvarlig og godt grunnlag for å utøve skjønn, uten å gripe inn i den handlefriheten som skal ligge til skjønnets. Det er ikke nødvendigvis at regulering av skjønn gjennom standardisering er et onde. Det kan bidra til større forutsigbarhet og redusere feilvurderinger og forskjellsbehandlinger fordi skjønnstøverne får mer overkommelige oppgaver (Heum, 2014, s. 34).

Innenfor NAV er det flere regler og ordninger som sosialarbeideren må forholde seg til, og ofte kan disse reglene og ordningene ses på som motvirkende for å klare å gjøre en god jobb. Mye kan forenkles og skjønnsvurderinger må kunne tas i et samfunn som stadig er i endring. Den største utfordringen ut ifra studiene er ikke nødvendigvis regelverket, men tid til å utføre helhetlig oppfølging. Selv om regelverket i større grad kunne tilpasses samfunnets endringer vil ikke en endring av regelverket endre arbeidshverdagen, om en ikke har tilstrekkelig med tid til å følge opp brukere. En mulig løsning er økte ressurser, men dette lar seg ikke alltid løse på grunn av økonomiske begrensninger. Lipsky belyser i denne situasjonen at innføring av rutiner vil øke graden av hvordan en klarer å håndtere kompleksiteten i de arbeidsoppgavene som skal utføres (Lipsky, 2010, s. 83). For å håndtere dette gapet utvikles ulike tilpasnings- og mestringsstrategier (Lipsky, 2010). Røhnebæk (2016) viser derfor til sin undersøkelse hvor sosialarbeiderne ikke nødvendigvis følger regelverket slavisk, det lages en uformell praksis for å håndtere situasjonen. Denne formen for mestringsstrategi deles også av Vilhena (2020) som også belyser at sosialarbeideren utvikler rutiner og forenkler arbeidet for å håndtere arbeidskompleksiteten.

Gjennomgående viser undersøkelsene at sosialarbeideren utøver stor grad av skjønn, men at skjønnets påvirkes av idealer om lovmessighet, formålstjenlighet og likebehandling, men også av etatsinterne instruksjoner og tradisjoner. Ifølge Evans og hans studie hevder han at måten man forholder seg til organisasjonsregler på er nøkkeldimensjonen for å forstå skjønn. Organisasjonsregler styrer praksis, men det er uvisst i hvilken grad dette begrenser skjønnets. Han skisserer viktigheten av å ha regler og at reglene gjør at muligheten for skjønn er redusert, men at regler også kan være et middel for å nå et mål (Evans, 2012). At skjønnets begrenses vil ikke bety at det ikke utøves. Hvor Kane (2018) viser til at sosialarbeideren utøver stor grad skjønn viser Jessen og Tufte (2014) til at skjønnets er begrenset. Røhnebæk (2016) forklarer dette med at skjønnets påvirkes i ulik grad, men at sosialarbeideren tilpasser seg de motstridende kravene som fører til at en tilpasser målene og utøver uformelt skjønn (Røhnebæk, 2016). Alternativet til skjønn er at loven er så detaljert at det ikke er rom

for skjønn. Om rammene for skjønnet blir for omfattende, er faren stor for at sosialarbeideren stoler på hukommelsen, eller lager sine egne enklere varianter av reglene. Noen ganger er det behov for detaljregulering. Dette vil fremkomme av sakens kompleksitet og kravene som stilles (Heum, 2014, s. 76). Høy utøvelse av skjønn i enkeltsaker fører til opplevelse av at systemet er urettferdig. Utfordringer sosialarbeideren står ovenfor er lovverket som en skal forholde seg til sammen med unntakene som finnes. Unntakene må være tungtveiende og det krever nytenkning og kreativitet for å komme frem til gode løsninger. Som sosialarbeider i NAV administrerer man både økonomisk og arbeidsrettet bistand. Ett av hovedmålene med NAV reformen var å etterfølge aktiveringspolitikk og treffe tiltak overfor brukere. Sosialarbeideren skal kunne ta uavhengige beslutninger om de beste tilgjengelige tiltakene for hver bruker, man må definere, tolke og oppfylle ambisjonene til regjeringspolitikken og velferdsreformene (Jessen, 2015). Regler man må forholde seg til innebærer ofte spørsmål om tolkning og skjønsmessige valg. Spesielt i tilfeller av velferdsgoder eller tjenester, hvor reglene er tvetydige eller krever komplekse vurderinger (Jessen, 2015).

Utfordringene med standardisering er at utøvelse av skjønn skal baseres på dokumentasjon og selv med omfattende systemer og dokumentasjonskrav vil man ikke kunne fange opp alt. Brukermedvirkningen vil da svinne bort (Heum, 2014, s. 76–77). Å levere tjenester gjennom et byråkrati handler om å levere tjenester til brukere med medmenneskelighet, omsorg og ansvarlighet, men på en annen side handler det også om løsrivelse og likebehandling, under forhold som er preget av ressursbegrensninger. Viktigheten av å fremme muligheten til å se hele personen, respektere og oppmuntre brukers autonomi, utfordres av byråkratiet (Lipsky, 2010, s. 71). Det er altså en forventning om at sosialarbeideren skal være mer enn «portvakt» i tjenesten (Terum, 2009). Sosialarbeideren skal opptre som advokat og bruke sin kunnskap for å sikre at bruker får den beste behandlingen de kan få i samsvar med de begrensninger som ligger (Lipsky, 2010, s. 72). Lipsky påpeker at i den grad sosialarbeideren føler seg fremmedgjort i sitt arbeid, vil det være lettere å akseptere en organisatorisk måte å jobbe på (Lipsky, 2010, s. 80). Sosialarbeiderens forsvar mot kritikken som rettes mot dem er å endre sin autoritet for å beskytte seg mot press fra brukere (Lipsky, 2010, s. 149). Det handler om å beskytte seg selv da en jobber i en tjeneste hvor tiden til et godt arbeid ikke alltid strekker til. Når man trer inn i en forvaltningsorientert rolle, kan det bli tolket som en overlevelsesstrategi for å hankses med de motstridende krav og forventninger som ligger på en i en hverdag preget av høyt arbeidspress (Terum, 2009, s. 170-171).

7.3 Individuell vurdering, empowerment og likebehandling

Studiens funn påker på at veileder-bruker relasjon har betydning for skjønnsutøvelsesprosesser i NAV. Relasjon til bruker er sett på som en arena hvor man kan forbedre kvaliteten på tjenestene som ytes. Brukermøter og interaksjon med brukere er et satsningsområde i NAV hvor en skal ha økt oppmerksomhet rettet mot profesjonelt skjønn og den enkelte sosialarbeiders kompetanse enn på ensidig standardisering av arbeidsmetoder (NAV, 2020a). Det utøves skjønn i et stort mangfold av situasjoner med ulike føringer fra politiske myndigheter og skjønnen er i kontinuerlig endring etter hvert som politikere, samfunnet og forvaltningen selv endrer seg (Heum, 2014, s. 6). En erkjennelse av at samtaleprosessen i brukermøtene er vesentlig for brukermedvirkning og samarbeid mellom bruker og sosialarbeider er derfor viktig (Riis-Johansen et al., 2018).

Sosialt arbeid har mål om å bidra til sosial rettferdighet og realisere individets rett til selvbestemmelse (Ellingsen, 2015). Formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester i Nav understreker etatens (kommunens) ansvar for å forebygge sosiale problemer og bedre levekår, samt sikre den enkelte borger økonomisk og sosial trygghet.

«§ 1.Lovens formål;

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

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

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

(Sosialtjenesteloven, 2019)

For sosialarbeidere som jobber etter sosialtjenesteloven i Nav utgjør lovverket et mulighetsrom for å realisere overordnede mål i sosialt arbeid. Tidligere forskning har imidlertid vist at til tross for at sosialarbeidere i Nav bruker dette mulighetsrommet på svært ulike måter, konkluderer de overraskende likt når de fatter beslutninger i enkeltsaker (Håvold, 2019). Forskning viser også at sosialarbeideres avgjørelser som fattes påvirkes av flere faktorer. Lov om sosiale Tjenester er basert på skjønnsmessige vurderinger og angir lite om hvordan hvert enkelt tilfelle skal behandles, som hjelp til å tolke loven er det derfor utarbeidet et rundskriv som fungerer som et hjelpemiddel for hvordan loven kan tolkes. De skjønnsmessige vurderingene en tar skal dermed avgrenses etter rammene en jobber under og

sikre at man hjelper mennesker som er i en vanskelig situasjon, hvor den enkelte skal behandles ut ifra en helhetlig og individuell vurdering (Sosialtjenesteloven, 2019). I denne vurderingen er skjønn et viktig element i beslutningsprosessen. Beslutningene skal tilpasses den enkelte bruker og sosialarbeideren skal veie ulike hensyn opp mot hverandre. Man jobber mot rettferdighet som handler om likhet-, fortjeneste- og behovsprinsipp. Disse prinsippene skal sikre at fordelingen skjer mest mulig rettferdig (Heum, 2014, s. 54–63). At sosialtjenesteloven er basert på behovsprinsippet fremkommer av ordlyden av loven «den enkeltes mulighet». Behovsprinsippet krever stor grad av skjønn og det skaper et spenningsfelt mellom sosialarbeider og bruker og kan ikke like lett leses ut fra generelle regler. Det som er utfordrende med behovsprinsippet er om brukers følelse av å være delaktig i sin situasjon fører til opplevelse av å være selvstendig aktør i sin sak eller følelse av å bli redusert til et objekt (Heum, 2014, s. 58–60). Brukerinnflytelse er sentralt om sosialarbeideren klarer å praktisere dette riktig slik at det fremmer bruker.

Behovsprinsippet baseres på likebehandlingsprinsippet hvor løsningene skal tilpasses behovene til den enkelte som trenger hjelp. Tjenestene som ytes skal bidra til å oppnå formålet med loven og skal så langt som mulig utformes i samarbeid med bruker (arbeids-og velferdsdirektoratet, 2019). Utøvelsen av skjønn skal både være flerfaglig og tverrfaglig og alle saker skal behandles individuelt. Hvor den juridiske delen av arbeidet er mer upersonlig hvor en skal være nøytral i forhold til bruker, er det sosiale arbeidet bygd på personlig relasjon til bruker hvor empowerment står høyt. Bruker skal være involvert i sin sak og ha en stemme med i avgjørelsene. Studien til Jessen (2010) viser til dette og fremhever at brukers mening er viktig for opplevelsen av å motta rettferdige tjenester. Gjensidig anerkjennelse og bruk av empowerment, hvor bruker er deltaker gjennom dialog og samarbeid er avgjørende (Jessen, 2010). Det er kvaliteten på relasjonen som er avgjørende for evnen til å løse problemer, det skal ikke være en maktkamp og konflikt, men en tillitsbasert relasjon som skal bygge opp til en relasjon slik at en får jobbet helhetlig (Bartels, 2013).

Profesjonelle handlinger berører menneskers liv på flere områder, derfor er tillit og anerkjennelse mellom sosialarbeider og bruker viktig (Jessen, 2010). Selv om sosialarbeideren klarer å bygge opp tillit og ha en relasjon til bruker vil det likevel kunne oppstå situasjoner hvor sosialarbeideren ikke klarer å tilfredsstille behovet til bruker om likebehandling. Bruker kan likevel føle seg misforstått, urettferdig behandlet eller oversett. Det kan føre til opplevde forskjeller mellom hvem som får «mest, best, eller riktigst hjelp» og hvem som må jobbe mot et motarbeidende system. Det kan også handle om at man er «for

brukerorientert» i situasjoner hvor bruker har klar bestilling om hvilken bistand som ønskes og som ikke ønsker helhetlig vurdering med inngående spørsmål og forventninger om å måtte utlevere seg om alle livets sider (Terum, 2009, s. 171). Det er en balansegang mellom å utøve den profesjonelle rollen innenfor dem som ønsker og ikke ønsker like tett bistand. Ifølge Jessen (2010) må sosialarbeideren finne måter å balansere sin profesjonelle plikt på, slik at det gis den oppfølgingen hver enkelt bruker har behov for.

Den sosiale interaksjonen vil ha gode resultater om det rettes fokus mot bruker og sosialarbeider som samarbeidspartnere hvor samhandling og relasjon står sentralt. Ut fra dette vil man kunne gi god kvalitet på det arbeidet som utføres (Bartels, 2013). Bartels (2013) fremmer den sosiale interaksjonen med bruker og kritiserer Lipsky for å overse dette. Han viser til at personlige møter kan forbedre kvaliteten på tjenester som ytes, beslutninger som tas og resultatene som oppnås. Han mener at forskningen anlegger et problematiserende blikk på praksis og at det ikke vektlegges mer tyngde på den 'mulighetsskapende' relasjonen som oppstår i møter med bruker. Avgjørelsene sosialarbeideren tar blir dermed «fengslet» i en form av at de styres etter politikk, struktur, regler og prosedyrer (Bartels, 2013). Der Lipsky slår fast at bakkebyråkratene utvikler mestringsstrategier for å håndtere saksmengde og brukere stiller Bartels spørsmål til denne løsningen. Kritikken til Bartels handler om at en har sluttet å se på skjønnsutøvelse i byråkratiet som et problem, men heller som en ressurs.

Sosialarbeidernes arbeidshverdag belyses å kunne oppleves som vanskelig da politiske føringer og den institusjonelle logikken skal balanseres sammen med hensynet til brukers stemme (Kane, 2018). I følge Lipsky blir sosialarbeideren ofte kritisert for manglende evne til å yte passende tjenester. Begrensningene som oppleves handler om ressurser og økt etterspørsel som en ikke klarer å møte. Målene en jobber etter er vage, for ambisiøse og motstridende. Det handler også om at beslutninger må tas under begrenset tid og at sosialarbeideren har større saksmengder enn det ansvaret som er delegert (Lipsky, 2010, s. 27–29). Bartels (2013) beskriver byråkratiet som et formelt system med struktur hvor en skal begrense skjønn for å redusere makt og sikre likebehandling (Bartels, 2013). Han mener at byråkratiske organisasjoner har potensial til å støtte individuell frihet. Faren er når en «fengsler» avgjørelsene som blir tatt for å sikre likebehandling. Det bør være mer tillit til fagpersoners kreative skjønn for å løse problemer (Bartels, 2013). Sosialarbeider og bruker må ses sammen hvor en samhandler og har relasjon, det skal ikke være et tomrom hvor man «overfører» informasjon til hverandre (Bartels, 2013).

Av forskningen som er gjort fremkommer det at en sosialarbeider på NAV jevnt over har flere brukere enn det som er overkommelig. Brukerne har ulike utfordringer og trenger ulik grad av bistand og kompleksiteten i sakene varierer fra bruker til bruker. Da NAV ble opprettet var det med mål om å gjøre det enklere for brukerne, spesielt de som hadde sammensatte problemer og behov for koordinert tjenestetilbud. Forvaltningen skulle bli mer helhetlig og tilpasses den enkelte bruker. Målet var at man skulle unngå «kasteballproblematikken» hvor bruker blir sendt mellom etater slik at hver enkelt får den bistanden en trenger «under ett tak» (NAV, 2020). Det ble konkretisert at oppfølgingsvirksomheten burde standardiseres. En tok sikte på å lage strategier for oppfølging som etablerte en mest mulig lik prosess for oppfølging uavhengig av tjeneste, ytelse, bosted og lignende. Samtidig skulle oppfølgingen være tilpasset den enkelte (H.-T. Hansen, 2013, s. 134). På tross av dette ser det ut til at økende byråkratiserings tendenser i offentlig sektor utfordrer sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV. Målet om arbeid står oftest høyt i oppfølgingsarbeidet, det som er utfordrende for bruker med sammensatte problemer er at kartlegging av situasjon ofte tar tid. Det er ofte flere faktorer som må på plass før en er klar for arbeid. De statlige føringene preger arbeidshverdagen og det er vanskelig å skille det kommunale oppfølgingsbehovet fra det statlige. Det handler i større grad om å levere gode tall og resultater og fokusområdene settes til det som kan vises til og dokumenteres (Røysum, 2014, s. 148). Målet om individualisering vil også her ha sine utfordringer da sosialarbeideren vil strebe etter å gjøre en god jobb under de ressursene som foreligger og at alt for mange krav til utøvelse av skjønn ødelegger noe av den fleksibiliteten som ligger i skjønnsutøvelsen (Heum, 2014, s. 47). At målet om individualisering under arbeidsoppfølging er vanskelig, viser Andreassen (2019) til i sin studie. Hun viser til at omfattende bruk av skjønn kan bringe prinsippene om forutsigbarhet, lovlighet og likebehandling i fare, men på tross av dette mener Røhnebæk (2016) til at skjønn og handlingsrom er en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester.

Riis Johanesen et al. (2018) trekker også frem viktigheten av ha god interaksjon mellom sosialarbeider og bruker. De viser til at interaksjon virker inn på hvordan sosialarbeideren utøver skjønn (Riis-Johansen et al., 2018). De belyser viktigheten av å ha brukermøter hvor en møter bruker på en arena som ikke er digital og preget av standardiserte arbeidsmetoder og hvor sosialarbeideren bruker sin kompetanse og profesjonelle skjønn (Riis-Johansen et al., 2018). Som svar på dette viser Hansen et al (2018) at de digitale møtene ikke nødvendigvis erstatter personlige møter med bruker, men at standardiserte prosedyrer og digitale løsninger

fører til mindre kontakt med bruker. De viser til det nye skillet hvor man kategoriserer brukerne etter hvilken oppfølging bruker har behov for og hvor digitale de er. Dette kan ses opp mot Vilhena (2020) som viser til at brukere med komplekse problemer får annen oppfølging enn brukere som ikke er tilgjengelige eller ønsker tett oppfølging.

På tross av standardiserte løsninger avhenger fremdeles mye av skjønnsutøvelsen og kompetansen av det lokale nivået, i relasjonen mellom brukere og sosialarbeider. I undersøkelsen til Røysum (2013) viser hun til kompleksiteten med skjønnskompetanse, hvor NAV søker å utvikle grunnleggende kompetanse for alle ansatte i betegnelsen «enn dør til alle tjenester». Hun mener dette forenkler oppfølging av bruker og de ansatte blir sett på som generalister. Hun belyser at dette utfordrer spesialistkompetansen som sosialarbeideren har i forhold til å følge opp bruker med komplekse problemer (Røysum, 2013). For å kunne utøve skjønn må man ha empati og forståelse for den andres opplevelser. Sosialt arbeid handler om å se det individuelle og særpregede hos hver enkelt bruker. (Røysum, 2014, s. 144). I følge Heum (2014) krever skjønnsutøvelse en lang rekke kunnskaper. Dette innebærer kunnskaper innenfor blant annet lover, regler og rammebetingelser, evne til å se hvordan ting henger sammen og den tause kunnskapen hvor man benytter seg av erfaring og refleksjon. Ferdighetene eller kunnskapen sosialarbeideren besitter er det som danner rammen for skjønn og sikrer at skjønn skjer innenfor en gitt kontekst. Bruk av det som Heum (2014) betegner som fremtidsskjønn hvor en skal bidra til endring fra dagens situasjon til en ønsket fremtidig situasjon er sentralt. Fortidsskjønn hvor man setter sammen fakta av det som har skjedd tidligere mister kreativiteten til skjønn hvor en skal se muligheter, der andre ser utfordringer (Heum, 2014, s. 110–111).

Hvor økt standardisering, mindre profesjonell autonomi, og «tvang» til å følge spesifikke prosedyrer i oppfølgingen, fører til mindre rom og tid til oppfølging, belyses det i tillegg av Røysum (2013) at sosialarbeideren har behov for å møte bruker utenfor et NAV kontor (Røysum, 2013). Å ha fokus på oppfølging som handler om annet enn jobb er også viktig får å bidra til en endring. Denne oppfølgingen krever tid og er ikke målbar, men vil gi mer langsiktige resultater da det ofte kan fremkomme momenter med brukers liv som er avgjørende for veien videre. Disse momentene vil ikke alltid dukke opp i en mer standardisert tilnærming hvor en ikke har fokus på relasjon til bruker. Som Riis Johanesen et al viser til, skal sosialarbeideren bruke sin profesjonelle erfaring og sitt opparbeidete skjønn for å skape et møte som ivaretar både brukerens behov og institusjonens krav (Riis-Johansen et al., 2018).

7.4 Kompetanse

I tillegg til de belyste temaene er utdanning bemerket som en signifikant faktor for skjønnsutøvelsesprosessen. Felles for mange sosialarbeidere i studien, er at de beskriver et krysspress innenfor forventninger fra arbeidslivet opp mot sine egne forventninger. Dette kan knyttes til at det er en avstand mellom teori og praksis og et gap mellom kunnskap tilegnet gjennom utdanning og yrkesfeltets kunnskapskrav. Der fremkommer av FO (Fellesorganisasjonen, 2002) at gjennom utdanning skal en ha opparbeidet seg kompetanse til å utøve praksis. I opplæring av nyansatte i NAV blir veileder rollen beskrevet som følgende; *Rollen til en NAV veileder er en tredelt rolle hvor en skal fungere som forvalter, veileder og samtalepartner. En veileders kompetanse skal gjøre det mulig å realisere NAVs overordnede mål. Hovedmålene er å beholde arbeid, skaffe arbeid, øke deltakelse eller mål om arbeid på sikt. Mål som går under annet er å bedre levekårene for vanskeligstilte og ivareta barn og unges særskilte behov* (Statsforvalteren, 2021).

Studien viser at sosialarbeidere finner liten støtte i Nav for deres påstander om å ha en spesiell type kompetanse som de har tilegnet seg i løpet av sin profesjonelle utdanning og det bemerkes at sosialarbeideren ikke opplever å få brukt spesialistkompetansen som besittes (Røysum, 2013). Røysum (2013) viser til at sosialarbeidere i Nav opplever at deres faglige mål og kompetanse blir nedvurdert. Det uttrykkes bekymring for at intern opplæring erstatter utdanningen som finnes for sosialt arbeid. I studien til Kane (2018) viser hun til spenningsfeltet mellom internopplæring og opplæring som sosialarbeiderne har fått gjennom utdanning. Hun belyser at ulike fagbakgrunner gjør at en vurderer saker ulikt og vektlegger ulike sider av en sak. Dette fører til uhensiktsmessige forskjeller (Kane, 2018). Sosialt arbeid som fag har ikke tradisjon for å være opptatt av «arbeidsretting», og har vært mer orientert mot «selvbestemmelse» enn mot «selvforsørgelse». Målet om å få brukere i arbeid rangeres høyere i Nav enn de tradisjonelle målene i sosialt arbeid, dette fører dermed til at sosialarbeiderne som profesjon kommer under press. Det er dermed utviklet en ny yrkesrolle i NAV i form av en veilederrolle (Bay et al., 2015).

Selv om utdannelsen er generalistpreget har sosialarbeideren lært å være søkende. Det å være søkende kan skille den brukerorienterte sosialarbeideren fra den mer forvaltningsorienterte. Men selv med en brukerorientert tilnærming trengs det kunnskaper om arbeidsmarkedet og lovverk. I Nav er det ansatte med flere fagbakgrunner og ulike kompetansefelt, spennet mellom alle oppgavene som utføres i NAV, er belyst å kreve mer enn en sosialfaglig bakgrunn (Bay et al., 2015). Studien til Andreassen (2019) bekrefter dette og viser til at det

kreves økt kompetanse på arbeidsmarkedet samt innenfor regler og retningslinjer. Sosialarbeiderne mangler tilstrekkelig med kunnskaper innenfor aktiveringsarbeid. Kane (2018) viser også til manglende kompetanse når det gjelder forståelse av lovverket. Det belyses at bruken av standardtekster benyttes for å håndtere den manglende kompetansen (Aina A. Kane, 2018).

7.5 Hvordan skjønnsutøvelse blir forsket på

Samtlige av studiene belyst i denne undersøkelsen viser til Lipsky hvor muligheter og utfordringer ved skjønnsutøvelse blir belyst. Lite av studiene viser til at skjønn er operasjonalisert på ulike måter. Det belyses at NAV veilederne er i en utfordrende posisjon hvor institusjonelle krav og hensyn dominerer eller gjør det vanskelig å gjøre individuelle avgjørelser. Det fremkommer i liten grad at det vektlegges at skjønnsutøvelse ikke er i et «vakuum». Overordnet viser det at forskningen generelt anerkjenner at sosialarbeidere utøver skjønn i et krysspress mellom flere hensyn og at sosialarbeidere ofte opplever at skjønnsutøvelse utfordrer dem som fagpersoner. Økt byråkratisering, standardisering, digitalisering og prinsipp om likebehandling nevnes som særlige utfordringer for skjønnsutøvelse. Det som i liten grad fremkommer er studier som viser hvordan vurderingene og beslutningene skjer i interaksjon med bruker. I denne studien fremkommer det at tidligere forskning primært har brukt intervju og spørreundersøkelser og det finnes få studier som bruker observasjon som metode. Studien til Riis-Johansen et al (2018) har brukt forskning til å studere hvordan ulike metoder er egnet til å belyse ulike problemstillinger. De belyser i sin studie hvordan analyse av samtaledata kan belyse hvordan brukermøter skaper deltakelse i samtaler. Ved observasjon brukes det ofte video eller lydopptak for å fange opp detaljer i samtalen. En analyse av samtaledata gir mulighet for å belyse det Riis- Johansen er al (2018) betegner som prosessuell brukermedvirkning, det vil si hvordan brukeren får mulighet til å påvirke prosessen mot en beslutning om tiltak eller ytelser. Gjennom å analysere samtalenes kommunikasjon og hvilken funksjon ytringer og handlinger får i samtalen, kan en undersøke i hvilken grad brukerne faktisk har rom for å påvirke prosesser og beslutninger i sin sak. Fordelen som belyses med disse analysene er at en tar utgangspunkt i den faktiske situasjonen på arbeidsplassen og hva sosialarbeideren gjør i møtet med bruker (Riis-Johansen et al., 2018).

Sosialarbeidernes opplevde krysspress er belyst å begrense mulighetene sosialarbeideren har til å følge opp bruker etter hva en selv mener er riktig og det oppleves motstridende forventninger i arbeidet. Ved bruk av observasjon og analyse av samtaledata vil det kunne

åpne opp for diskusjoner og bidra til en bevisstgjøring om de kommunikative dilemmaene som oppstår i spennet mellom brukermedvirkning og målene i arbeidslinjen (Riis-Johansen et al., 2018). Denne bevisstgjøringen kan også åpne opp for diskusjoner om sosialarbeidernes vektlegging i arbeidet når det gjelder kompetanse (Riis-Johansen et al., 2018).

8. Oppsummering

I undersøkelsen har hovedmålet vært å se på de faktorene som spiller inn for skjønnsutøvelse i NAV ved å se på muligheter og utfordringer som sosialarbeideren møter i arbeidet. Studien har vist at sosialarbeideren utøver skjønn etter hvilken rolle sosialarbeideren inntar og etter hvordan sosialarbeideren opplever bruker. Av funnene fremkommer det ulike faktorer som spiller inn for utøvelse av skjønn og om det oppleves som utfordringer eller om det gir muligheter.

For at sosialarbeideren i NAV skal klare å gjøre en god jobb innenfor den rammen som er satt krever det et samarbeid på tvers av sosialarbeidere og veiledere av ulike profesjoner og tett samarbeid med bruker. Formåls paragrafen i NAV og sosiale tjenester handler om mye av det samme. Av ordlyden i begge lovene fremkommer det at formålet med loven er å tilrettelegge for den enkelte og fremme økonomisk trygghet (NAV-loven, 2006; Sosialtjenesteloven, 2019). Det som skiller dem i fra hverandre er arbeidslinjen som er hovedmålet i NAV og sosial inkludering og deltakelse i samfunnet er kjerneområde i sosialtjenesten. Ulike profesjoner vil fokusere på ulike felt når det gjelder oppfølging av bruker. Hvor enkelte veiledere i NAV har fokus på arbeid vil sosialarbeideren oftere ha bruker i fokus (Bay et al., 2015).

En av utfordringene som er belyst handler om den underliggende “handlingsnormen” som har oppstått på bakgrunn av arbeidslinjen (Håvold, 2019). Selv om enkelt saker behandles individuelt er det vist at konklusjonen ofte blir den samme (Håvold, 2019), dette da skjønnnet påvirkes av idealer om lovmessighet og formålstjenlighet (Kane, 2018). Når sosialarbeideren på den ene siden skal levere standardiserte tjenester til bruker og på den andre siden tilpasse tjenestene individuelt, er det vanskelig å vite hvor mye som skal standardiseres og hvor mye individuell oppfølging som skal gis. Det er fremmet at for mye individuell tilpasning og økt skjønnsutøvelse vil føre til ulikheter (Andreassen, 2019; Bay et al., 2015). Spennet mellom likebehandlingsprinsippet og individualiseringsprinsippet handler om rettferdighet opp mot formelle rettigheter (Molander & Grimen, 2008), dette kan ses på som begrensninger for skjønnnet (Andreassen, 2019), men det er også vist at skjønn og handlingsrom er en forutsetning for å kunne tilby individualiserte tjenester (Jessen, 2010; Røhnebæk, 2016).

Økt byråkratisering, tidspress og ressurser som er sett på som utfordrende opp mot helhetlig oppfølging av bruker og tid til personlige møter (Bartels, 2013; Jessen, 2010).

Det belyses at standardisering, telling og rapportering fører til en endret arbeidshverdag for sosialarbeideren (Øvrelid, 2018). På tross av studier som belyser utfordringer i forhold til standardisering og digitalisering (Røhnebæk, 2016; Røysum, 2013), hvor skjønnet reduseres om beslutninger automatiseres (Jessen & Tufte, 2014), viser noen studier at økt digitalisering ses å styrke mulighetene til å tilpasse tjenestene til den enkelte bruker (Hansen et al., 2018; Røhnebæk, 2016). Mulighetene handler blant annet om et bredere spekter av informasjon som er tilgjengelig og det belyses at sosialarbeideren kan være mer deltaker i brukers liv enn kontrollør. Ved å ha mer tilgjengelig informasjon kan mer av tiden brukes i møte med bruker (Jessen & Tufte, 2014).

I utøvelsen av skjønn kan det tenkes at sosialarbeiderens bakgrunn og forforståelse preger de avgjørelsene som tas. Dette i forhold til religion og egen bakgrunn (Iversen, 2020), samt sosialarbeideres oppfattelse av bruker (Vilhena, 2020). Den oppfatningen sosialarbeider får av bruker er med på å danne beslutningene ved oppfølgingen som tas. Det belyses at det trengs en mer nyansert forståelse av hvordan sanksjonering skjer på NAV og det fremmes at vilkårene som settes, settes ikke for å straffe, men for å hjelpe. Skjønnsvurderingene som tas er gjennomtenkte og ikke vilkårlige. Utfordringen som sosialarbeider møter er å komme i kontakt med bruker hvor sosialarbeideren får tatt vurderinger om hvem som trenger bistand og hvem som ikke trenger like tett bistand, det er ved interaksjon med bruker sosialarbeideren får mulighet til å bedre skreddersy oppfølgingsbehovet (Vilhena, 2020).

Utfordringene som sosialarbeiderne møter handler oppsummert om den statlige og kommunale målstyringen, hvor hensyn til bruker må ses opp mot systemets krav. Det er utfordringer knyttet til forenkling av arbeid, og det er mangel på kunnskap om regelverk. På tross av at dette har studien vist at det er mulig å balansere de ulike hensynene, den handler om å balansere den profesjonelle rollen. Det er mulig å være brukersentrert uten at det trenger å gå på bekostning av politiske krav. Dette understreker behovet for å forstå og erkjenne kompleksiteten i arbeidsforholdene sosialarbeiderne står ovenfor. Sosialarbeiderne i NAV har en reell mulighet til å gi brukerne den individuelle oppfølgingen de lovmessig har rett på, hvor det er muligheter for skjønn, men det fordrer at en kategoriserer og prioriterer, og retter fokus mot å ha personlige møter med bruker. Det er i interaksjon med bruker man oppnår tillit, medvirkning og opplevelse av rettferdighet.

8.1 Avsluttende bemerkninger

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvilke faktorer tidligere forskning har vektlagt som betydningsfulle elementer for sosialarbeiderens skjønnsutøvelse i NAV, med tilknytning til sosialtjenestelovgivningen. Det er sett på de muligheter og utfordringer sosialarbeideren står ovenfor ved skjønnsutøvelse i NAV.

Funnene viser at på tross av de utfordringer som er, opplever sosialarbeideren rom for skjønnsutøvelse. Studien har bidratt til å belyse at skjønnsutøvelse er komplekst i NAV og at skjønnsutøvelse er utfordrende med ulike hensyn som må tas. Godt faglig skjønn tas på bakgrunn av politiske føringer, lovverk og rammer sosialarbeideren må arbeide innenfor, men må også ses på som en helhet hvor brukers individualiseringsprinsipp og likebehandling blir ivaretatt.

Studien bidrar med økt bevissthet på skjønnsutøvelse i NAV som vil bidra til økt refleksivitet og bedre kvalitet på det sosialfaglige arbeidet. Studien har også bemerket at sosialarbeiderne trenger økt kunnskap innenfor lovverk og opplever at det er et gap mellom det som læres og det som skal utøves. Profesjonelle handlinger berører menneskers liv på flere områder og derfor er tillit og anerkjennelse mellom profesjonsutøvere og deres klienter avgjørende og viktig. Det er vist at tillit til velferdsstaten økes når bruker involveres i beslutninger, men det som ikke fremkommer er hvordan den digitale endringen som skjer i NAV skaper et gap eller mistillit blant dem som ikke har digitale ferdigheter. Funn viser at det erkjennes at ikke alle besitter digitale løsninger og at sosialarbeideren dermed kategoriserer etter hvem som er digitale og ikke (Hansen et al., 2018). Ikke digitale brukere vil få personlige møter, men på tross av dette vil det kunne oppleves som motstridende å være bruker av et system som baserer seg på digitale løsninger.

Implikasjoner for sosialt arbeid vil dermed være å øke fokuset på skjønnsutøvelse i praksis. Hvor det belyses hvordan skjønnsutøvelse utøves innenfor struktur, rammer og lovverk og hvordan skjønn utøves i relasjon med bruker samtidig som man skal ivareta likhetsprinsippet.

8.2 Behov for videre forskning

Basert på mine funn viser mye av forskningen til sosialarbeideren i et 'krysspress' men det er få studier som viser hvilken rolle bruker spiller i skjønnsutøvelsesprosessen. Dette fremmer et behov for flere observasjonsstudier, som kan undersøke skjønnsutøvelse i Nav som en relasjonell prosess hvor både sosialarbeider og bruker bidrar til vurderinger og beslutninger som tas. Ved bruk av observasjon vil det bidra til en bevisstgjøring om hva det er som skjer i

spennet mellom sosialarbeider – bruker og arbeidslinjen. Dette vil åpne opp for flere diskusjoner om hva som vektlegges i arbeidet når det gjelder kompetanse. Dette fører frem til et annet spørsmål som også kommer frem fra denne studien som er behovet for forskning på hvordan utdanningsbakgrunn påvirker sosialarbeidernes praksis.

Litteraturhenvisning;

- Andreassen, T. A. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: Lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664–675. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>
- Bartels, K. (2013). Public encounters; The history and future of face—To—Face contact between public professionals and citizens. *Public Administration*, 91(2), 469–483.
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem Skevik, A., & Terum, L. I. (2015). *Nav som lærende organisasjon* (2015:6; s. 42). Institutt for samfunnsforskning. https://samfunnsforskning.brage.unit.no/samfunnsforskning-xmlui/bitstream/handle/11250/2442525/Rapport_2015_6_V3_NETT.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- clarke, V. (2018). *Thematic Analysis—An introduction*. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=5zFcC10vOVY>
- Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 297–298. <https://doi.org/10.1080/17439760.2016.1262613>
- Ellingsen, I. T. (2015). *Sosialt arbeid: En grunnbok*. Universitetsforl.
- Evans, T. (2012). Organisational Rules and Discretion in Adult Social Work. *British Journal of Social Work*, 43, 739–758.
- Fellesorganisasjonen. (2002). *Fellesorganisasjonen*. <https://www.fo.no/>
- forvaltningsloven. (2019). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker*. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Gough, D., Oliver, S., & Thomas, J. (2017). *An introduction to systematic reviews* (2nd edition). SAGE.

- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. Universitetsforl.
- Hansen, H. C., & Natland, S. (2017). The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 101–114. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1221850>
- Hansen, H. T. (2013). *Nav, med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90. SocINDEX with Full Text.
- Healy, K. (2014). *Social work theories in context: Creating frameworks for practice* (2nd edition). Palgrave Macmillan.
- Heum, I. (2014). *Skjønn: Perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Gyldendal akademisk.
- Håvold, O. K. S. (2019). All Roads Lead to Rome: Discretionary Reasoning on Medically Objective Injuries at the Norwegian Labour and Welfare Offices. *Professions and Professionalism*, 9(1), Article 1. <https://doi.org/10.7577/pp.2283>
- IFSW. (2014). *International federation of social workers*. IFSW. <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/>
- Iversen, R. L. (2020). Religion i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(2), 100–112. idunn.no. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-02>
- Jessen, J. T. (2010). Trust and recognition: A comparative study of client attitudes and workers' experiences in the welfare services. *European Journal of Social Work*, 13(3), 301–318. <https://doi.org/10.1080/13691450903403768>
- Jessen, J. T. (2015). Public governance—Constraints and challenges for social work practice. *Journal of Comparative Social Work*, 2015/2, 23.

- Jessen, J. T., & Tufte, P. A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269–288.
<https://doi.org/10.1017/S0047279413000998>
- Kane, A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat og styring*, 1, 26–28.
- Kane, A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313–329. idunn.no. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforl.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed). Russell Sage Foundation.
- Lov om Sosiale Tjenester i NAV, Rundskriv hovednr. 35.* (2019). Lovdata.no.
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#ref/lov/2009-12-18-131/%C2%A718>
- Molander, A., & Grimen, H. (2008). Profesjon og skjønn. I *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- NAV. (2020b). *Hva er NAV. Kva er NAV*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV. (2020a). *Kunnskapsstrategi i NAV*. NAV.no.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjY3I2jmMzvAhVUi8MKHRExDgIQFjAAegQIBBAD&url=https%3A%2F%2Fwww.nav.no%2F_%2Fattachment%2Fdownload%2F86744275-e606-4283-9521-2d7e9f990b64%3Aa7b20bf8ca442b26075db2e812328b3e30f8538d%2Fkunnskapsstrategi-nav-2013-2020.pdf&usg=AOvVaw1nFm39G15b9HiDbkNJpTPc
- NAV. (2020). *Vurdering av arbeidsevne*. NAV.no.
<https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging-fra-nav/arbeidsevnevurdering>

- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20).
Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20#KAPITTEL_1
- Riis-Johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2018). Interaksjon med brukere i Nav: *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(3), 227–240. idunn.no.
<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-03-03>
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. idunn.no. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røysum, A. (2010). NAV reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning*, 1, 41–52.
- Røysum, A. (2013). The reform of the welfare services in Norway: One office – one way of thinking? *European Journal of Social Work*, 16(5), 708–723.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2012.722982>
- Røysum, A. (2014). Ubegaget ved å forenkle det komplekse. I *Ubegaget i sosialt arbeid*. Gyldendal akademisk.
- Sosialtjenesteloven. (2019). *Lov om Sosiale Tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Lovdata.no. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131#KAPITTEL_4
- Statsforvalteren. (2021). *Statsforvalteren.no*.
<https://www.statsforvalteren.no/contentassets/a6063ccd697a4c07815996ada3766127/nav-sogn-og-fjordane-sin-presentasjon-september-201.pdf>
- Stjernø, S., Jessen, J., & Johannessen, A. (2014). 50 års ubehag? I A. Ohnstad, M. Rugkåsa, & S. Ylvisaker (Red.), *Ubegaget i sosialt arbeid*. Gyldendal akademisk.
- Støren, I. (2013). *Bare søk! : Praktisk veiledning i å gjennomføre litteraturstudie*. Cappelen Damm.

- Terum, L. I. (2009). *Portvakt i velferdsstaten om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Kommuneforl.
- Thornquist, E. (2018). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori: For helsefag* (2. utg.). Vigmostad & Bjørke AS.
- Vilhena, S. (2020). Is it because you can't, or don't want to? The implementation of frontline sanctions in Norwegian social assistance. *European Journal of Social Work*, 1–12.
<https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1713052>
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103–118.
- Aamodt, H., Dahl, E., Gubrium, E., Haldar, M., & Hermansen, Å. (Red.). (2019). Klientifisering og generaliserte forestillinger om arbeidsaktiveringsløp. I *Sosialt arbeid og sosialpolitikk i samhandling* (s. 380). Fagbokforlaget.