

**BSOBAC-3 22V - Bacheloroppgave med forskningsmetode**  
**Bacheloroppgave**

**Kva faktorar kan påverke skjønnsutøvinga ved vurdering av økonomisk stønad?**



---

**Universitetet  
i Stavanger**

**Det samfunnsvitenskapelige fakultet**

**Bachelor i sosialt arbeid**

**Stavanger, 16. mai 2022**

**Kandidatnummer: 7159**

Tal på ord: 12 851

## Innholdsliste

<b>1.0</b>	<b>INNLEIING .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>BAKGRUNN FOR TEMA .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2</b>	<b>TIDLEGARE FORSKING .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3</b>	<b>PRESENTASJON AV PROBLEMSTILLING .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4</b>	<b>OMGREPSAVKLARING .....</b>	<b>6</b>
<b>1.5</b>	<b>FORMÅL MED OPPGÅVA .....</b>	<b>6</b>
<b>2.0</b>	<b>KONTEKST OG BAKGRUNN FOR STUDIEN.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1</b>	<b>SOSIALTJENESTELOVA.....</b>	<b>8</b>
<b>2.2</b>	<b>ØKONOMISK SOSIALHJELP .....</b>	<b>8</b>
<b>3.0</b>	<b>TEORETISK RAMMEVERK FOR STUDIEN.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1</b>	<b>BAKKEBYRÅKRATI: ORGANISATORISKE FORHOLD .....</b>	<b>11</b>
<b>3.2</b>	<b>RETTSSIKKERHEIT .....</b>	<b>12</b>
<b>3.3</b>	<b>FAGLEG SKJØNN.....</b>	<b>12</b>
<b>3.3.1</b>	<b><i>Forvaltningsskjønn .....</i></b>	<b>13</b>
<b>3.3.2</b>	<b><i>Profesjonelt skjønn.....</i></b>	<b>13</b>
<b>3.3.4</b>	<b><i>Utfordringar med skjønn.....</i></b>	<b>14</b>
<b>3.4</b>	<b>VERDIAR OG HALDNINGAR .....</b>	<b>15</b>
<b>3.4.1</b>	<b><i>Deservingness .....</i></b>	<b>15</b>
<b>4.0</b>	<b>METODE .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1</b>	<b>KVA ER METODE? .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2</b>	<b>LITTERATURSTUDIE SOM METODE .....</b>	<b>18</b>
<b>4.3</b>	<b>INNSAMLING AV DATA.....</b>	<b>18</b>
<b>4.4</b>	<b>PRESENTASJON AV ARTIKLANE .....</b>	<b>20</b>
<b>4.4.1</b>	<b><i>Samandrag artikkel 1 .....</i></b>	<b>20</b>
<b>4.4.2</b>	<b><i>Samandrag artikkel 2 .....</i></b>	<b>21</b>
<b>4.4.3</b>	<b><i>Samandrag artikkel 3:.....</i></b>	<b>22</b>
<b>4.4.4</b>	<b><i>Samandrag artikkel 4:.....</i></b>	<b>23</b>
<b>4.4.5</b>	<b><i>Samandrag artikkel 5 .....</i></b>	<b>24</b>
<b>4.5</b>	<b>METODEKRITIKK MOT LITTERATURSTUDIE .....</b>	<b>24</b>
<b>5.0</b>	<b>PRESENTASJON AV FUNN .....</b>	<b>26</b>

<b>5.1 ORGANISATORISKE FAKTORAR</b> .....	26
<b>5.1.1 Profesjonsfaktor</b> .....	26
<b>5.1.2 Kunnskap</b> .....	27
<b>5.2 FAKTORAR KNYTT TIL PROFESJONSUTØVAREN SINE VERDIAR OG HALDNINGAR</b> .....	28
<b>5.2.1 Kulturelle normer</b> .....	28
<b>5.2.2 Verdiar og haldningar</b> .....	28
<b>5.2.3 Deservingness</b> .....	28
<b>5.3 RELASJONELLE FAKTORAR</b> .....	30
<b>6.0 DRØFTING</b> .....	31
<b>6.1 KORLEIS MINE FUNN SAMSVARER MED TIDLEGARE FORSKING</b> .....	31
<b>6.2 KORLEIS KAN MINE FUNN FORSTÅS I LYS AV TEORIEN?</b> .....	32
<b>6.3 KORLEIS SIKRE HØG KVALITET I SAKSBEHANDLINGA?</b> .....	35
<b>7.0 AVSLUTNING</b> .....	37
<b>8.0 LITTERATURLISTE</b> .....	38

## 1.0 Innleiing

Tema for denne oppgåva er skjønnsutøving i sosialt arbeid, nærmare bestemt kva faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga til sosialarbeidaren i sosialhjelpssaker. Velferdsstaten Noreg har eit omfattande sikkerheitsnett i form av blant anna sosiale tenester og ulike trygdeordningar, der staten tek ein stor del av ansvaret for den enkelte borgers liv (Esping-Andersen 1880/2015). Lov om sosiale tenester blir forvalta og iverksett av Nav, som også forvaltar arbeidsmarknadspolitik og ulike trygdeordningar. Ein av desse trygdeordningane er økonomisk sosialhjelp. Sosialtenestelova utgjer eit sikkerheitsnett for menneske som i ein lengre eller kortare periode ikkje kan forsørgje seg sjølv gjennom eksempelvis arbeid. Økonomisk sosialhjelp har sitt fundament i sosialtenestelova. Etter lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i Nav (sosialtjenesteloven (sotjl.)) sin formålsparagraf § 1, er formålet med lova å blant anna «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet».

Mange sosialarbeidar arbeidar på Nav, også i sosialtenestene. Økonomisk sosialhjelp skil seg i større grad frå andre stønader frå folketrygda, ved at dei gir eit stort rom for skjønn til sosialarbeidaren. Kort fortalt handlar skjønn om å vurdere dei ulike alternativa, og deretter velje det som ein tenkjer vil gje det beste utfallet (Heum, 2014, s. 10-12). Dette inneberer at skjønnsutøvinga avhenger av personen som fattar vedtaket, og kan difor ha eit variert utfall.

## 1.1 Bakgrunn for tema

I 2020 var det i følge SSB (2021) 49 001 personar i Noreg som hadde økonomisk sosialhjelp som sin hovudinntekt. I følge Erlie (2017) har det dei siste tre tiåra vore fleire grunnleggande endringar i sosialhjelpa som følge av arbeidslinja. Den har gått frå å vere eit siste sikkerheitsnett, til å bli eit ledd i å forsøke å halde befolkninga i arbeid (Erlie, 2017, s. 223). Dei siste åra har ein også sett ein auke i bruk av sanksjonar ved brot på vilkår knytt til sosialhjelp. Dette inneberer eksempelvis ein reduksjon eller stans av utbetalingane. Kva sanksjonen vil vere kan vere avhengig av skjønnsvurderinga til rettleiaren (Hagelund et al, 2016, s. 25-26).

Hagelund et al (2016) uttrykker ein bekymring ovanfor at skjønnsvurderingane kan påverke bruken av sanksjonar ovanfor brukarane. Eksempelvis trekker dei fram at regelverket kan gje ein så stor grad av skjønn som igjen kan skape usikkerheit hos rettleiaren (Hagelund et al, 2016, s. 40). Mitt studie kan bidrege med å setje eit større fokus på ulike faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga.

Med så mange menneske i Noreg som har sosialhjelp som sin hovudinntekt, er det viktig at rettleiaren på Nav tar gjennomtenkte og transparente avgjerder ved tildeling av økonomisk stønad. Dette vil vere viktig for å sikre borgarane sin rettssikkerheit, samt for å ivareta prinsippet om likebehandling. Når dette blir ivaretatt kan borgaren oppleve at fordelinga av samfunnsgodane er rettferdige og føreseieleg.

Min personlege motivasjon for å gjennomføre denne studien er at eg hadde min praksisperiode ved Nav, i tillegg til ein sommarjobb ved same kontor. I løpet av denne perioden fekk eg prøve meg som rettleiar på Nav ved tildeling av økonomisk stønad. Noko eg merka meg fort under denne perioden var kor vanskeleg det kunne vere å utøve skjønnnet på ein god og profesjonell måte. I tillegg kunne dei ulike rettleiarane på kontoret ha delte meiningar om kva som var rett å gjere i ein sak. Dette har fått meg til å undre over kva faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga ved tildeling av økonomisk stønad.

## **1.2 Tidlegare forskning**

I ein undersøking finn Torsvik et al (2020) at brukarar som blir oppfatta som ressurssterke har ein større sjanse for å bli utsett for sanksjonar enn dei som blir sett på som ressurssvake. Dei fann at ein brukar som ikkje deltok på arbeidstrening fordi han ikkje såg nytten i det, vart meir utsett for sanksjonar enn ein brukar som ikkje deltok på grunn av eksempelvis sosial angst (Torsvik et al, 2020, s. 83-84). Bjelland (2021) finn at organisasjonskulturen kan påverke skjønnsutøvinga. I sin undersøking finn ho at der det var ein høg grad av sosialfagleg kompetanse kjente dei betre til lovverket, og var tryggare på sin skjønnsvurdering. Ved kontor der det var lite sosialfagleg kompetanse støtta dei seg meir på regelverket. Bjelland (2021) finn også at Nav rettleiaren kunne kjenne seg dratt mellom kva leiinga ville, og kva som var det beste for brukaren (Bjelland, 2021, s. 78-79).

## **1.3 Presentasjon av problemstilling**

På bakgrunn av mine tankar kring dette tema har eg kome fram til problemstillinga:

*«Kva faktorar kan påverke sosialarbeidarens skjønnsutøving ved vurdering av økonomisk stønad?»*

## 1.4 Omgrepsavklaring

I denne delen vil eg kome med ein avklaring av omgrep som blir brukt vidare.

**Brukar:** En bruker er ein som nyttar seg av ulike tenester. I dette studiet vil omgrepet brukar bli brukt om dei som nyttar seg av tenestene til Nav.

**Rettleiar/bakkebyråkrat:** I dette studiet vil omgrepet rettleiar/bakkebyråkrat bli brukt om dei som arbeider med tildeling av økonomisk sosialhjelp på Nav.

## 1.5 Formål med oppgåva

Formålet med mitt studie er å finne ut kva faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga ved tildeling økonomisk stønad. Dette ynskjer eg å gjere ved å sjå på tidlegare forskning, og samle dei ulike faktorane saman. Dette er for å få ein samanfatning av faktorane. Hovudmålet mitt er å få ein breiare forståing og innsikt i disse faktorane. Eg ynskjer også at mine funn i denne studien kan vere med på å samle ulike faktorane, slik at ein lettare kan få ein oversikt over faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga.

Vidare vil det først bli ein gjennomgåing av kontekst, og bakgrunn for studien. Deretter vil det bli presentert teori, metode, og presentasjon av funn. Heilt til slutt vil det bli ein drøfting av mine funn opp mot tidlegare forskning, det teoretiske rammeverket samt korleis ein kan sikre ein høg kvalitet i saksbehandlinga.

## 2.0 Kontekst og bakgrunn for studien

Den norske velferdsstaten har ein lang historikk. Frå Frostatingloven på 1100-tallet, som slo fast at lokalsamfunnet hadde plikt til å hjelpe dei utan som ikkje kunne forsørgje seg sjølv, til innføringa av Folketrygdloven i 1966. Folketrygdlova tredde i kraft i 1967, og skulle sikre menneske mot fattigdom samt hindre at levestandarden falt når ein blei gamal (Halvorsen et al, 2019, s. 31-41). I følge Ellingsæter et al (2020, s. 20) inneberer ein velferdsstat at det offentlege skal bære risikoen for ein innbyggjar i landet dersom dei mistar sin inntekt, blir sjuke, eller ikkje klarer å ta vare på seg sjølv.

I dag er det gjennom NAV dei fleste møter den norske velferdsstaten. Tidlegare bestod NAV av tre ulike etatar. Etatane bestod av dei to statlege Aetat og trygdeetaten, samt den kommunale sosialtenesta. Stortinget vedtok i 2006 å samle disse tre etatane under ein felles etat. Dette ble omtalt som Nav-reforma. Formålet bak Nav-reforma var å kunne gje eit meir samordna tilbod til brukarane, som igjen skulle møte deira behov på ein betre måte. Før Nav-reforma hadde mange av brukarane, særleg av sosialhjelp, opplevd å bli ein kasteball mellom dei ulike etatane (Stjernø & Hatland, 2020, s. 302-303).

Nav-reforma hadde tre mål. Eit av de var å få fleire i arbeid, og færre på trygd. Tenestane skulle bli gjort meir tilpassa for brukarane, samt enklare for brukarane. Det tredje og siste målet var å få ein meir effektiv og heilskapleg forvaltning (Stjernø & Hatland, 2020, s. 302-303). Gjennom trygdeordningar som dagpengar, sosialhjelp, barnetrygd og sjukepengar forvaltar Nav rundt en tredjedel av statsbudsjettet. Det er omlag 268 Nav kontor i heile Noreg, og rundt 19 000 menneske arbeider i NAV (NAV, 2022).

Folketrygdlova omfattar i dag blant anna trygdeordningar som dagpengar, uføretrygd, sjukepengar og arbeidsavklaringspengar. Felles for desse er at de er universell og rettsfesta. Dette inneberer at staten har ein plikt til å gje trygda til alle som har eit rettskrav på den. Den er universell i den forstand at trygdeordningane omfattar ein stor del av innbyggjarane i Noreg. Det er visse vilkår for å bli inkludert i trygdeordningane, men desse vil det ikkje bli gått innpå i denne studien (Ellingsæter et al., 2020, s. 36-37).

Arbeidslinja er eit sentralt omgrep innanfor NAV og velferdspolitikken i Noreg. Kort fortalt inneberer den eit mål om at flest mogleg skal kunne vere i arbeid, og dermed forsørgje seg sjølv. Denne tankegangen har prega korleis dei ulike velferdsordningane har blitt utforma, på

ein måte at ein vil ynskje å arbeide i staden for å motteke ein stønad som sosialhjelp. Dette blir mellom anna gjort ved å nytte seg av negative insentiv, altså å setje satsen på stønaden låg i tillegg til å setje krav om aktivitet. Ein annan måte å påverke arbeidsmotivasjonen kan vere å redusere stønaden om brukarane ikkje fyller vilkår om krav til aktivitet. Arbeidslinja har fleire gongar blitt kritisert, blant anna for å ha skapt ein auka mistenkeliggjering av brukarane. Fleire rettar også kritikk mot dei negative insentiva ettersom dei er for låge å leve på, samt at dei går utover dei som allereie har minst i samfunnet (Kildal 2012, s. 184-185).

## **2.1 Sosialtjenestelova**

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i Nav (sosialtjenesteloven (sotjl.)) gjekk i kraft 1. januar 2010. Etter sotjl. § 3 er det kommunen som har ein plikt til å sørge for at eit minstekrav av tilbud er tilgjengelig i kommunen. Disse er økonomisk rådgiving, økonomisk stønad, generelle råd og rettleiing, kvalifiseringsprogram, individuell plan og midlertidig butilbod. Disse oppgåvene er lagt til det lokale Nav kontoret (Chudasama, 2017, s. 18). Etter sotjl. § 1 er formålet med lova å blant anna «bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet». Det vil vidare bli gått innpå økonomisk stønad.

Etter sotjl. § 4 stilles det krav om at tenestene skal ytes forsvarleg. Dette inneberer at det er ein nedre grense for kva som er akseptabelt før ein kan tenkje at det har skjedd ein svikt i tenestene. Dette kan eksempelvis vere lite bemanning, lang ventetid, og saksbehandlingsfeil. I følge rundskrivet må ein vurdere kva som er forsvarleg ut formålsbestemmelsen, samfunnsutviklinga og gjeldande normer i samfunnet (Arbeids- og velferdsetaten, 2012, s. 2).

## **2.2 Økonomisk sosialhjelp**

Økonomisk sosialhjelp er den norske velferdsstatens siste sikkerheitsnett. Fleire av de som har brukt opp andre rettigheitar etter folketrygden, eller av andre grunnar ikkje har opparbeida seg rettigheitar, kan måtte søke sosialhjelp. Økonomisk sosialhjelp skil seg frå andre stønader ved at det er ein midlertidig stønad i ein periode med økonomiske problem, samtidig som den er behovsprøvd. Sosialhjelp er subsidiær, som inneberer at alle andre moglegheiter skal vere prøvd før ein har rett på økonomisk sosialhjelp. At stønaden er behovsprøvd inneberer at den enkelte person skal få ein individuell vurdering av sin situasjon (Kjønstad et al, 2017, s. 411-412).



Den økonomiske sosialhjelpa skal dekke ein person sine utgifter til livsopphald. I livsopphaldet er det blant anna medrekna utgifter til mat, hygieneartiklar, klede og hushaldningsartiklar. Utgifter utanom livsopphald kan også medreknast, men blir som regel tatt omsyn til i kvart individ sin sak. Utgifter til livsopphald er satt som statlege rettleiande satsar, men som kommunane sjølv kan velje å følge. Som konsekvens kan difor nokre kommunar følge dei statlege, medan andre kan ha sine satsar over eller under dette. Satsane er rettleiande, og ein må igjen ta ein individuell vurdering for brukaren (Kjønstad et al, 2017, s. 413-417).

Vedtak etter økonomisk sosialhjelp blir rekna som enkeltvedtak, og vedtaket kan bli påklaga. Nærmaste klageinstans er Statsforvalteren, men kontoret som har fatta vedtaket skal ha moglegheit til å kunne endre sin avgjerd etter ein klage. Dersom kontoret er ueinige i klagen, sendes klagen over til Statsforvalteren som tar siste avgjerd (Kjønstad et al, 2017, s. 445-446).

### **2.2.1 § 18 Stønad til livsopphold**

Lovlyden i § 18 om stønad til livsopphold er følgande:

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

*«Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen».*

Etter sotjl. § 18 første ledd har brukarane eit rettskrav på sosialhjelp dersom dei ikkje har andre måtar å forsørgje seg på, som ved arbeid, oppsparte midlar eller rett til andre økonomiske stønader som for eksempel sjukepengar. NAV er med andre ord plikta til å yte økonomisk stønad til dei som ikkje kan forsørgje seg sjølv (Kjønstad et al., 2017, s. 411-424). Tildeling av økonomisk stønad skal som nemnt vere behovsprøvd, men lovlyden i § 18 gir liten beskriving til korleis dette skal bli gjort. Rundskrivet gir derimot ein nærmare beskriving på korleis skjønnet skal utøvast (Terum, 2004, s. 113).

Sotjl. § 18 andre ledd tar for seg at stønaden skal ta sikte på å gjere brukaren selvhjulpen. I dette ligger det at ein må vurdere om stønaden kan bidrege til å få stønadmottakaren ut i arbeid, og at det blir tilrettelagt for dette. (Kjønstad et al., 2017, s. 419).

### 2.2.2 § 19 Stønad i særlige tilfeller

Lovlyden i § 19 som tar for seg stønad i særlige tilfeller er følgende:

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

Dersom ein brukar ikkje har rettigheter på sosialhjelp, ettersom dei ikkje fyller vilkåra i § 18, kan likevel bakkebyråkraten ta ein skjønnsvurdering ut frå personen sin situasjon. § 19 opnar for at ein likevel kan gje stønad til brukaren, sjølv om dei i utgangspunktet ikkje har eit rettskrav på det. Dette kan eksempelvis bli gitt til ein brukar der livssituasjonen plutsleg har blitt, eller står i fare for å bli, ein vanskeleg situasjon som dei treng hjelp til å kome seg ut av (Kjønstad et al., 2017, s. 427-428).

### 2.2.3 §§ 20 og 20a: Bruk av vilkår

§§ 20 og 20a omhandlar bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad. Dette inneberer at ein frontlinjearbeidar har rom for å setje vilkår, men vilkåra må ha ein nær samanheng med vedtaket. Det inneberer at dei ikkje kan vere uforholdsmessige tunge for mottakaren.

Paragrafen opnar også opp for at frontlinjearbeidaren kan redusere den økonomiske stønaden, dersom personen bryt dei gitte vilkåra (Kjønstad et al., 2017, s. 429-435).

§ 20 fastslår at ein kan sette vilkår, men at det også må kome fram i vedtaket. Etter § 20a skal ein setje vilkår om aktivitet for personar under 30 år. Bestemminga skil seg frå § 20 då § 20a er ein skal-bestemming. Alle personar under 30 år som mottar økonomisk stønad skal ha vilkår om aktivitet knytt til utbetalingane. Ein har derimot rom for å gå vekk frå bestemminga av rimelege grunnar, som eksempelvis ved sjukdom. Ved vilkår om aktivitet skal det vere eit mål om at aktiviteten skal vere meningsfull og arbeidsretta. Det krev altså ein individuell tilpassing av den enkelte sitt behov. Nokon kan eksempelvis ha behov for ein lågterskelaktivitet, som blant anna eit organisert dagtilbod (Kjønstad et al., 2017, s. 429-433).

### **3.0 Teoretisk rammeverk for studien**

I dette kapittelet vil eg presentere teori som er relevant for å svare på min problemstilling. Eg har valt å anvende teorien om organisatoriske forhold, rettssikkerheit, fagleg skjønn samt om verdiar og haldningar. Disse tenkjer eg er relevante å ta fram i mitt studie ettersom dei tek for seg ulike faktorar som er viktige for ein skjønnsutøving, samt moglegvis påverke den.

#### **3.1 Bakkebyråkrati: organisatoriske forhold**

Mikael Lipsky (2010) brukar omgrepet bakkebyråkrat om offentlege tenestearbeiderar som arbeidar direkte med landets innbyggjarar, og som kan utøve ein god del skjønn i sitt arbeid. Dette kan eksempelvis vere politimenn, sosialarbeidarar, advokatar og lærarar. Felles for disse er at de har tilgang til offentlege tenester, og yter disse tenestene til resten av befolkninga (Lipsky, 2010, s. 3-4). Disse tenestene kan i følge Lipsky (2010) bli ytt under ein viss avgrensing med tanke på korleis yrkene ideelt sett ville arbeida. På grunn av avgrensingar på arbeidsplassen får ikkje bakkebyråkratane gjort jobben sin på den måten dei ynskjer (Lipsky, 2010, s. xvii).

Lipsky (2010) understrekar at ein bakkebyråkrat har mykje makt med tanke på tildeling av eksempelvis økonomisk stønad. Dei har ikkje eit fritt spelerom, men er også bundne av eit regelverk, normer og reguleringar (Lipsky, 2010, s. 13-14). Disse avgrensingane på arbeidsplassen, heretter omtalt som organisatoriske faktorar, kan altså påverke og hindre ein bakkebyråkrat sitt arbeid. Dette kan eksempelvis vere problem med ressursar på arbeidsplassen, som tid, informasjon, stor arbeidsmengde, samt mangel på utdanning og personleg kompetanse hos bakkebyråkraten og blant leiinga. Dette kan igjen føre til at bakkebyråkraten ikkje får følgt opp sine arbeidsoppgåver på ein tilstrekkeleg måte (Lipsky, 2010, s. 27-31).

Andre faktorar ved arbeidsplassen som kan påverke er at målsettinga til leiinga og eksempelvis Nav som ein organisasjon (Lipsky, 2010, s. 40-41). Kva for eit syn bakkebyråkraten har på brukaren kan også påverke. Mange av de som ender opp med å motta sosialhjelp gjer det fordi dei ikkje har andre val, og bakkebyråkraten har derimot ingenting å tape på å gje avslag på ein søknad. I visse tilfelle kan det også vere ynskeleg frå organisasjonen sin side å redusere tal på brukarar, eksempelvis gjennom å vere strengare på tildeling av sosialhjelp eller halde budsjettet (Lipsky, 2010, s. 54-55).

### 3.2 Rettssikkerheit

Rettssikkerheit inneberer kort fortalt at den enkelte person skal vere «sikret mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningen og skal ha mulighet til å forsvare sine interesser» (Terum, 2003, s. 85). I dette ligger det med andre ord ein tanke om å beskytte personar frå urettmessig inngrep frå ein offentlig myndigheit, som for eksempel NAV. Terum (2003) trekker fram at ein ofte skil mellom to typar rettssikkerheit; prosessuelle og materielle (Terum, 2003, s. 85).

Den prosessuelle rettssikkerheita er krav satt til korleis eit vedtak skal bli fatta, altså at det skal fattast på eit sakleg grunnlag. Dette inneberer at saksbehandlaren skal vere upartisk og inhabil, samt at ein ikkje skal ta usaklege eller utanforliggende omsyn i saka. I følge Terum (2003) må ein belyse saka grundig, frå alle sider, og ha eit korrekt faktagrunnlag for at saksbehandlinga skal vere tilstrekkeleg. Den materielle rettssikkerheita stiller derimot krav til innhaldet i vedtaket, og innhaldet av rettsreglar (Terum, 2003, s. 85-87). Legalitetsprinsippet står sentralt i den materielle rettssikkerheita. Denne inneberer at alle inngrep mot borgarane må ha ein heimel i lov (Prop. 147 L (2012-2013), s. 17).

Prinsippet om likebehandling er eit rettferdsprinsipp, som kort fortalt handlar om at alle skal få det same. I forbindelse med velferdsstaten er det vanleg å følge regelen om at «like tilfeller skal behandles likt» (Heum, 2014, s. 56). Heum (2014) stiller spørsmål ved om ein kan finne like tilfelle, og om det i det heile tatt er rom for prinsippet i velferdsstaten. Han trekkjer fram at alle menneske er unike, og har kvar sin unike situasjon. Kva som då vil vere rett å gjere i ein person si sak, kan vere feil å gjere i ein annan person sin sak (Heum, 2014, s. 56).

### 3.3 Fagleg skjønn

I følge Heum (2014) inneberer skjønn at ein skal vurdere dei ulike alternativa ein har, for så å velje det ein tenkjer vil gje det beste utfallet. Ein kan knytte omgrepet skjønn til omgrepet vurdering; altså at ein anten vil utøve skjønn eller foreta ein skjønnsvurdering i ein situasjon (Heum, 2014, s. 10-12) I det yrkesetiske grunnlagsdokumentet forklarer Fellesorganisasjonen (FO) at det å utøve skjønn inneberer mellom anna å «vurdere ulike sider ved sammensatte og komplekse situasjoner og avveie mellom ulike interesser og hensyn» (FO, 2019-2023, s. 8).

Terum (2003) skil mellom positivt og negativt skjønn. Det positive skjønnet inneberer den friheita som ein frontlinjearbeidar må ha for å handtere dei individuelle tilfelle «til å bestemme hvordan gitte mål best lar seg realisere» (Terum, 2003, s. 105). Det negative

skjønnnet tar for seg den ramma som definerer handlingsrommet i dei ulike tilfella, som eksempelvis eit lov- eller regelverk. Det positive skjønnnet blir ofte omtalt som fagleg eller klinisk skjønn, ettersom den er knytt til frontlinjearbeidaren sin autonomi til «å komme fram til det som er det riktige i et gitt tilfelle» (Terum, 2003, s. 105). Dette inneberer at det er frontlinjearbeidaren som kan bestemme kva som skal bli gjort (Terum, 2003, s. 105-106).

Heum (2014) trekker fram det er fleire faktorar som kan påverke vår skjønnsutøving, som ikkje kjem frå dei faktiske forholda i saken. Skjønnsutøvinga kan verte påverka av lite informasjon om saka, eller liten kompetanse hos den som skal utøve skjønnnet. For ein frontlinjearbeider på Nav kan skjønnsutøvinga bli påverka av korleis det Nav-kontoret er organisert. Heilt til slutt trekkjer Heum (2014) fram at skjønnnet vil også bli avgrensa av kva lovverk og reglane seier. Ein kan dele skjønn inn i forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn (Heum, 2014, s. 12-15).

### **3.3.1 Forvaltningsskjønn**

Forvaltningsskjønn er den skjønnsutøvinga som har grunnlag i ein lovgiving. I fleire lovverk, som for eksempel sosialtenestelova, er det gitt rom for skjønn. I Noreg er det Stortinget som er lovgivande. De som sitter på Stortinget er valt av folket, og ein kan difor seie at disse lovene som Stortinget vedtek skal representere folket sin vilje. Som nemnt er det kommunen, og deretter NAV, som har blitt delegert myndigheit til å arbeide etter sosialtenestelova. Dette inneberer at frontlinjearbeidaren kan definere intensjonen til lovgivaren, og foreta val og avgjerder ut frå dette (Heum, 2014, s. 16).

Ofte er det slik at dei lovgivande ikkje kan utforme eit lovverk som er presist nok, og opnar difor opp for skjønn i lovverket. Ein frontlinjearbeidar som utøver skjønn utøver dette skjønnnet på vegne av lovgivar, og ikkje på vegne av seg sjølv. Det blir difor, som nemnt, stilt krav om habilitet til frontlinjearbeidaren. Eit godt forvaltningsskjønn skal med andre ord ha ein samanheng mellom kva lovgivaren sin intensjon er, lovformuleringa og korleis den vert brukt, samt frontlinjearbeidaren sin skjønnsavgjerd (Heum, 2014, s. 17).

### **3.3.2 Profesjonelt skjønn**

Det profesjonelle skjønnnet er det skjønnnet som blir utøvd av ein som er utdanna i faget. Dette kan eksempelvis vere legar, lærarar, sosionomar og andre. Heum (2014) trekker fram at det

profesjonelle skjønn kan gje eit friare skjønn enn forvaltningsskjønnet. Dette er blant anna fordi det er ingen eller få juridiske innskrenkingar, samt at ein skal arbeide for å finne den beste løysinga. Sjølv om det kan tenkast at det profesjonelle skjønn er friare, kan også profesjonens verdiar og vilje påverke skjønnutøvinga (Heum, 2014, s. 19-20).

I ein profesjon kan det ofte vere skrive og uskrivne reglar, verdiar og haldningar som kan bli forventa av yrkesutøvaren. For sosionomar, og fleire av frontlinjearbeidarane på NAV, kan dette eksempelvis vere det yrkesetiske grunnlagsdokumentet (Heum, 2014, s. 19-20).

Dokumentet viser mellom anna til forpliktande fellesverdiar for de ulike sosialfaglege profesjonane (FO, 2019-2023, s. 2). Heum (2014) trekker fram at mykje av profesjonens føringar for utdanningar som sosialt arbeid ligg allereie i utdanningsløpet. Disse skrivne og uskrivne reglane, samt verdiar og haldningar, kan moglegvis skape reglar som er meir omfattande og avgrensande enn eit lovverk (Heum, 2014, s. 19-21).

### **3.3.4 Utfordringar med skjønn**

Terum (2003) trekk fram at skjønn kan ha nokre problematiske sider. Av disse trekk han fram asymmetrien i maktforholdet mellom frontlinjearbeidar og brukaren. Frontlinjearbeidaren har makta til å innvilge eller gje avslag på noko ein brukar har behov for, samt setje krav til brukaren. I tillegg kan ein vanskeleg setje utøvaren av skjønn til ansvar dersom skjønnsvurderinga får eit negativt resultat, så lenge dei har haldt seg innanfor ramane (Terum, 2003, s. 108-109).

Andre faktorar som kan vere utfordrande med skjønn er at skjønn er ein variabel faktor, og kan skape vilkårlegheit. I følge Terum (2003) kan det vere ein spenningsforhold mellom likebehandling og skjønnsvurderingar på den andre sidan. Dette kan skape utfordringar med rettssikkerheita. Mellom anna fordi variabelen kan gjere at like tilfelle blir behandla ulikt, medan ulike tilfelle kan bli behandla likt. Heilt til slutt kan også skjønnutøvinga til frontlinjearbeidaren verte styrt av deira personlege og private normer og verdiar, utan at dei nødvendigvis er bevisste over dette. Dette kan også føre til at like sakar kan bli behandla på ein ulik måte (Terum, 2003, s. 108-110).

### 3.4 Verdier og haldningar

Verdier kan vere eit vanskeleg omgrep å forklare. Omgrepet verdi kan vise til ulike fenomen som pengar, menneskeliv, tillit, friheit og så vidare. Verdi er eit normativt omgrep og utsegn. Med utsegn meinast det å ta «stilling til og vurderer en situasjon eller en handling» (Eide & Oltedal, 2015, s. 83). Dette inneberer at ein vil sjå det eine alternativet som betre enn det andre. Ein verdi vil altså skilje seg frå ein regel. Ein regel er for det første meir konkret, og dermed handlingsregulerande. Ein verdi er derimot meir generell, og krev meir refleksjon enn ved bruk av reglar. Ein kan seie at våre verdier vil vise seg i våre haldningar. Ein haldning er ein «relativ stabil organisering av tanker, følelser og handlinger» (Eide & Oltedal, 2015, s. 89-90). Dette inneberer at ein haldning er noko som kan endrast, men som ofte vil ta lang tid (Eide & Oltedal, 2015, s. 80-90).

Ein kan også sei at velferdsstaten har ein verdi, som ved sosiale problem. Sosiale problem kan eksempelvis vere fattigdom og arbeidsledigheit, som Nav er gitt mandat til for å arbeide å redusere. På bakgrunn av dette kan ein sei at samfunnet har tatt stilling til sosiale problem, og at det er ynskjeleg å få folk ut av fattigdom. Arbeidslinja er sentralt i arbeidet til Nav. Likevel kan ein oppleve at verdiane til sosialarbeidaren, brukaren og Nav sitt samfunnsmandat ikkje alltid er felles. Sosialarbeidaren kan finne seg i eit slags spenningsfelt. Dei skal hjelpe brukaren, men samtidig arbeide for Nav sitt samfunnsmandat. Det er ikkje alltid disse vil samsvare (Eide & Oltedal, 2015, s. 83-91).

#### 3.4.1 Deservingness

«Deservingness», eller fortener på norsk, inneberer at dei ulike karakteristikkar og oppførselen til brukaren kan påverke ein sosialarbeidar sitt syn på kor mykje ein brukar fortener å motta sosialhjelp. Vilhena (2021) trekk fram at brukarane ein tenkjer fortener hjelp, har ein større sjanse for å bli sett på som vert å investere i. Dette kan også påverke om brukaren sine nødvendigheiter og anstrengelser blir prioritert eller ei. Kor mykje ein tenkjer at ein brukar fortener sosialhjelp, kan påverke kor mykje dei vil få utbetalt samt konsekvensen ved brot på vilkår (Vilhena, 2021, s. 419-421).

Vilhena (2021) trekk fram ulike faktorar som kan påverke synet på «deservingness». Dette er eksempelvis i kor stor grad ein tenkjer at brukaren er ansvarlege for sin eigen situasjon eller ikkje. Dei som ein tenkjer i stor grad er ansvarlege for sin situasjon kan bli sett på som mindre «deserving». Brukaren sin oppførsel i eksempelvis ein arbeidstrening kan også påverke. Desto

meir ein ser at dei prøver, og passar inn med normane, jo meir tenkjer ein at dei fortener hjelp. Dette gjeld også ved dei som viser ein villigheit til å arbeide og delteke i samfunnet. Heilt til slutt kan også brukarane som er meir like oss, samt har eit stort behov for hjelp, bli sett på som meir «deserving» (Vilhena, 2021, s. 419-421).



## 4.0 Metode

I dette kapitlet vil det bli fokusert på å presentere metode. Det vil først bli gjennomgått en presentasjon om kva metode er, samt ein gjennomgang av ulike metodar. Eg vil så grunngje mitt val av litteraturstudie, etterfølgt av ein presentasjon av artikkane frå litteratursøket.

### 4.1 Kva er metode?

Det er mange måtar å beskrive kva metode er. Dalland (2020) beskriver metode som ein framgangsmåte; noko ein brukar for å belyse sin problemstilling og kome fram til ny kunnskap. Metode er med andre ord det verkemiddelet som ein skal bruke for å belyse den problemstillinga vi har satt oss, og som viser oss korleis vi skal gå fram for å svare så godt som mogleg. Det er derimot fleire ulike typar av metode ein kan nytte seg av. Disse kan delast inn i kvantitative og kvalitative metodar. Dalland (2020) peikar på at når vi vel ein bestemt metode skal dette grunngjevast med at vi tenkjer denne metoden er den som best kan belyse den problemstillinga vi har satt oss (Dalland, 2020, s. 53-54). Vidare vil det bli gått nærmare inn på disse ulike metodane ein kan nytte seg av.

De to vanlege metodane er kvantitativ og kvalitativ metode. Den første, kvantitativ metode, kan gje oss data som vi kan måle. Dette kan eksempelvis vere om ein ynskjer å finne eit tal på kor mange nordmenn som mottok sosialhjelp i 2021 (Dalland, 2020, s. 54). Ein måte å nytte dette på ved å bruke eit spørjeskjema. Fordelen med å nytte kvantitativ metode er at ein vil få eit svar på akkurat det ein er ute etter, og vil få ein datamengd som omhandlar dette. Ein vil også kunne nå eit stort tal menneske på denne måten. Dette kan verke positivt, men kan på andre måtar også vere negativt. Ved å nytte eit spørjeskjema vil ein moglegvis ikkje få all informasjonen som ein treng for å forstå undersøkinga betre. Av spørsmåla som blir stilt er det heller ikkje sikkert at ein vil få dei rette spørsmåla knytt til problemstillinga. Dette kan igjen føre til at ein får eit for tynt grunnlag for å kunne trekkje ein slutning (Larsen, 2017, s. 25-30)

Den andre metoden er kvalitativ. Denne metoden skal, i motsetning til den kvantitative metoden, forsøke å fange opp ein meining og oppleving bak noko som ein ikkje kan setje tal på eller måle på ein annan måte. Eksempelvis kan dette vere korleis dei som har motteke sosialhjelp opplever det. Ein måte å nytte denne metoden på er ved å foreta intervju (Dalland, 2020, s.54). Å foreta intervju har mange fordeler. Blant anna får ein møte personane ansikt til ansikt, og ein vil ha moglegheit til å spørje oppfølgingsspørsmål. Dette kan gjere at ein vil få meir utfyllande svar, og færre misforståingar. I motsetning til kvantitative spørjeundersøkingar,

vil svare ein får frå intervju vere vanskelegare og meir tidkrevjande å behandle og analysere i etterkant. I tillegg kan ein oppleve at når ein møter personar ansikt til ansikt kan det hende at dei ikkje klarer å vere like ærlege, og ein difor ikkje vil få eit reelt svar. Det som derimot er ein av dei største ulempa med å foreta intervju, er at den som intervjuar kan påverke resultatet, ved å påverke personen på ulike måtar (Larsen, 2017, s. 25-30).

#### **4.2 Litteraturstudie som metode**

For å belyse min problemstilling på ein best mogleg måte har eg valt å nytte litteraturstudie som metode. Før eg grunngjev dette, ynskjer eg å gå gjennom kva eit litteraturstudie inneberer. Litteraturstudie skil seg frå dei andre metodane ved at ein nyttar seg av data frå tidlegare forskning og fagkunnskap for å belyse problemstillinga som er gitt (Dalland, 2020, s. 199). Vi skal med andre ord studere litteraturen, og det som tidlegare har blitt undersøkt og skrevet om (Støren, 2013, s. 16). Dette blir gjort ved å søke etter vitenskaplege artiklar i ulike databasar, som eksempelvis Oria. Ved å bruke litteraturstudie som metode skal ein altså systematisere kunnskapen ved «å søke den, samle den, vurdere den og sammenfatte den» (Støren, 2013, s. 39). Eit litteraturstudie vil ikkje gje oss ny kunnskap som kvalitativ og kvantitativ metode kan, men kan vere nyttig i den forstand at ein kan kome fram til ny forståing ved å samanlikne kunnskapen frå andre artiklar (Søren, 2013, s. 15-17).

Valet mitt falt på litteraturstudie av fleire grunnar. Hovudårsaken var at eg ynska å sjå på fleire ulike faktorar som kan vere med på å påverke skjønnsutøvinga. Eit litteraturstudie ville gje meg moglegheita til å sjå på eit utval av forskning som allereie var gjort på ulike tema, og dermed gje eit breiare spekter enn kvalitativ og kvantitativ metode kunne ha gjort. For å belyse min problemstilling godt kunne eg også ha nytta meg av kvalitativ og kvantitativ metode. Eg kunne ha intervjuar ulike Nav tilsette, men det er ikkje sikkert at det ville ha gitt meg eit så vidt spekter som eg ynska til denne oppgåva på same måte som eit litteraturstudie kan gje. Ved å nytte kvantitativ metode ville eg ha kunne spurt fleire personar istadenfor nokre få, for eksempel ved å nytte spørjeskjema. Dette tenkte eg likevel ikkje var det beste for denne oppgåva, då eg ynskjer å gå meir i djupna enn det eit spørjeskjema kan gi.

#### **4.3 Innsamling av data**

Undervegs i søkeprosessen har eg hovudsakeleg nytta databasen Oria. I søkeprosessen har eg på alle søk hatt ein avgrensing på fagfelleverderte artiklar. Eg har avgrensa forskingsartiklane

til dei som blei publisert frå 2017 til 2022. Dette er på bakgrunn av det gitte kravet om at forskingsartiklane ikkje skal vere eldre enn 5 år. For å kunne svare på min problemstilling på ein omfattande måte, har eg valt ut 5 ulike artiklar.

Mine to første artiklar fann eg ved å nytte søkeorda «nav og skjønn». Eg fekk då 68 treff, og valte ut 8 artiklar som eg las abstraktet på. Av disse 8 artiklane var det 2 av dei som eg tenkte kunne passe mi oppgåve. Eg valte difor å skumlese disse artiklane for å sjå om dei kunne hjelpe med å belyse mi problemstilling, som eg fann ut at dei kunne. Disse artiklane er:

- *Religion i Nav: bakkebyråkraters vurderinger av religiøse reservasjoner (Iversen, 2020).*
- *Er det fordi de ikke kan, eller ikke vil? Iverksetting av sanksjoner ved brudd på aktivitetskrav (Vilhena, 2020)*

Den første artikkelen valte eg på bakgrunn av tematikken. Iversen (2020) intervjuar Nav tilsette om deira tankar omkring ein brukar sine religiøse reservasjonar mot arbeid, særleg brukarane med islamsk bakgrunn. Denne tenkte eg kunne passe for å sjå korleis eigne verdiar og haldningar samt normer i samfunnet kan påverke skjønnsutøvinga. Den andre artikkelen valte eg, ettersom den tek for seg ulike grunnar til kvifor ein sosialarbeidar set i gong sanksjonar når ein brukar bryt sine vilkår.

Ved eit seinare søk nytta eg meg av søkeorda «nav, sosialhjelp og skjønn» utan hell. Eg tenkte difor at det også kunne vere nyttig å prøve å søke på engelske omgrep. Eg nytta meg fortsett av same avgrensingar som nemnt ovanfor, men brukte no søkeorda «social welfare, NAV, street-level bureaucrats». Dette resulterte i 29 treff. Av disse leste eg abstraktet på 5 av artiklane, men valte ut 1 artikkel for å lese vidare. Denne artikkelen er:

- *Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants (Synnes, 2021)*

Denne artikkelen valte eg ut på bakgrunn av at den ser på korleis organisatoriske faktorar på Nav kontoret kan påverke skjønnsutøvinga. Artikkelen tar også for seg korleis dei ulike juridiske reglane omkring EU og EØS innbyggjarane sine rett til arbeidsmobilitet kan påverke deira rett til sosialhjelp. Artikkelen fokuserer mot dei polske arbeidsinnvandrarane.

Den fjerde artikkelen fann eg på Fontene Forskning. Denne nettsida har ikkje ein like god søkefunksjon som Oria eller Google Scholar, og har heller ingen annan måte å avgrense på anna enn ved årstal. Eg fann likevel artikkelen ved å få ein kjapp oversikt over dei ulike fagfelleverderte artiklane som var publiserte på Fontene Forskning. Denne artikkelen valte eg ut ettersom forfattarane ser på korleis ulike organisatoriske faktorar kan påverke kvaliteten på saksbehandlinga. På side tre fann eg denne artikkelen:

- *På sporet av kvalitet i saksbehandlingen av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor (Billbo, Syversen, Solheim, 2020).*

For å finne min femte og siste artikkel nytta eg meg av søkeorda «nav, begrunnelser, vedtak» på Oria. Dette gav eit resultat på 40 treff. Av disse var det 5 artiklar som eg las abstrakt på, men eg valde kun 1 av dei. Denne artikkelen valte eg ut då den ser på kva avgjerder som ein rettleiar på Nav legg til grunn i vedtaket, og kva omsyn som kan verke førande for rettleiaren. Artikkelen er:

- *Navs begrunnelser av enkeltvedtak (Kane, 2018).*

#### **4.4 Presentasjon av artiklane**

Eg har valt å presentere mine artiklar ved å skrive eit kort samandrag av dei. Eg har nytta meg av ein tematisk analyse for å kome fram til tre store temaer som går igjen i fleire av forskingsartiklane. Ein tematisk analyse er ein metode som blir brukt til å finne, analysere og finne temaer i eit datautval. Mitt datautval er de fem forskingsartiklane. Min framgangsmåte ved ein tematiske analysen var å først lese gjennom forskingsartiklane gjentatte gongar. Dette var for å finne hovudpunktane i dei ulike artiklane. Deretter kunne eg setje saman dei ulike hovudpunktane for å finne kva som var gjentakande temaa i forskingsartiklane kapittel (Braun & Clarke, 2006, s. 79. I disse temaa har eg samla inn dei ulike funna frå dei fem forskingsartiklane. Disse temaa er organisatoriske faktorar, verdiar og haldningar, samt forståing av motivasjon. Disse vil bli presentert i neste kapittel. Vidare vil det bli ein presentasjon av dei ulike artiklane.

**4.4.1 Samandrag artikkel 1:** Religion i Nav: bakkebyråkraters vurderinger av religiøse reserverasjoner (Iversen, 2020).

I denne artikkelen tar Iversen (2020) for seg korleis rettleiarane ved Nav opplever brukarane som reserverer seg mot arbeidsretta aktivitetar av religiøse grunnar. Dette kan eksempelvis vere at ein brukar seier nei til å arbeide på ein matbutikk, fordi dei ikkje kunne selje alkohol og svin på grunn av sin religiøse tru. I undersøkinga fokusera ho på deira erfaring, tolking og vurdering av å møte slike brukarar. I analysen tar Iversen (2020) for seg eit bakkebyråkratiperspektiv, og utfører undersøkinga ved å intervjuje 7 tilsetje på eit Nav kontor (Iversen, 2020, s. 100-101).

Iversen (2020) har hovudsakeleg tre store funn. Den første tar for seg at mange av rettleiarane på Nav opplever retningslinjene som uklare, og at dei gir eit stort rom for skjønn. Nokon såg på dette som ein fordel for å kunne leggja til rette for brukarane sine, medan andre meinte at eit uklart regelverk skapte usikkerheit. Ein rettleiar uttalte at dei såg religiøse reservasjonar som mangel på motivasjon, og at ein ikkje kunne leggje til rette for dette. Andre var ueinig, og meinte at religion ligg djupare. Det andre funnet var at mange av rettleiarane opplevde sin eigen religionsbakgrunn som viktig, og at dei hadde ein større forståing av brukarane sine reservasjonar. Det tredje og siste funnet var at det var eit stort spenn i korleis rettleiarane vurderer ein religiøs reservasjon. Dette kunne føre til at like sakar ikkje blir behandla likt, samt at rettleiararen sin eigen erfaring og haldning kan påverke korleis ein enkeltsak vert behandla (Iversen, 2020, s. 104-110).

Sentrale tema i artikkelen er verdiar og haldningar, samt mangel på motivasjon. Iversen (2020) konkluderer sin artikkelen med at det er ingen openberr samanheng mellom kulturell bakgrunn, og synet på i kva grad skjønn bør brukast i vurderinga av religiøse reservasjonar. Ein såg likevel at felles for alle rettleiarane var at dei opplevde sin eiga bakgrunn og posisjon som relevant i behandlinga av sakane (Iversen, 2020, s. 108-110).

**4.4.2 Samandrag artikkel 2:** Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants (Synnes, 2021).

I artikkelen undersøker Synnes (2021) korleis Nav tilsetje behandlar søknader om sosialhjelp frå arbeidsledige polske innvandrarar. Dette gjer ho ved å foreta intervju av 13 sosialarbeidarar ved 7 Nav kontor lokaliserte på austlandet. Synnes (2021) fokuserer på korleis avgjersla blir tatt, samt kva rasjonelle og tru som kan påverke valet til sosialarbeidaren. I artikkelen fokuserer Synnes (2021) på regelverket omkring EU/EØS innbyggjarane har rett på stønad. I Noreg er

det to krav som blir stilt for å ha rett på sosialhjelp. Dei må dokumentere at dei har rett til å leve, arbeide og studere i Noreg, etter EU sin regulering om fri bevegelse av arbeidskraft. Om dei oppfyller dette kravet må dei dokumentere at dei har fast bustad i Noreg. Dersom ein er usikre på om dei har fast bustad i Noreg, kan ein vurdere andre tilknytingar til Noreg. Dette kan vere ektefelle/barn i Noreg, opphaldstid, og om dei betalar skatt (Synnes, 2021, s. 169-172).

Synnes (2021) finner at fleire Nav tilsetje behandlar polske søknader om sosialhjelp strengt. Søknadene blir ofte avslått på bakgrunn av mangel på tilknytning til Noreg. Ho trekker fram sosiale relasjonar på kontoret som ein av årsakene til dette. Ho skil mellom direkte, som beskjeder frå leiinga på kontoret, samt indirekte som inneberer tidlegare avgjerder av Statsforvalteren. Leiinga har vore oppteken av å stramme inn budsjettet og ha mindre utgifter på sosialhjelp. Dei ynskjer også å følge det som Nav har som mål; å få fleire i arbeid og færre på stønad. Dei vil sende eit signal til andre polske arbeidsinnvandraran og framtidige om at dei ikkje kan kome til Noreg med ein forventning om å motteke stønad (Synnes, 2021, s. 174-179).

Rettleiarane er usikre på kva som er rett å gjere i ein sak, og gir avslag med ein tanke om at ein kan klage vidare til Statsforvalteren. Det Statsforvalteren avgjer vil vere med på å påverke korleis seinare søknader blir behandla. Synnes (2021) trekker fram at fleire av dei tilsetje blir påverka av «deservingness». Nav tilsetje trekker inn kor godt dei har lært seg det norske språket som ein refleksjon på kor integrerte dei er i det norske samfunnet. Jo meir det verkar som om polske innvandraran har forsøkt å integrere seg, og delteke i det norske samfunnet, jo meir «verdige» er dei til å motteke stønad til sosialhjelp (Synnes, 2021 s. 174-179).

**4.4.3 Samandrag artikkel 3:** Er det fordi de kan, eller ikke vil? Iverksetting av sanksjoner ved brudd på aktivitetskrav (Vilhena, 2020).

I denne artikkelen undersøker Vilhena (2020) korleis ein Nav rettleiar reagera når ein brukar bryt aktivitetskravet i sosialhjelp. Ho ser også på korleis rettleiaren sin kjensle av «deservingness» påverkar rettleiaren sitt syn på brukaren. Vilhena (2020) gjennomfører si undersøking ved å intervju 12 rettleiarar på eit Nav kontor i Sør-Noreg, og ved å observere rettleiarane sitt samarbeid, samt i møte med brukarane. Ho observerer korleis dei arbeider på aktivitetssenteret der brukarane kjem for å få arbeidstrening og hjelp til å skrive for eksempel CV og søknad. Brukara av sosialhjelp under 30 år har ein aktivitetsplikt, og for mange inneberer

denne plikten å delteke på eit slikt aktivitetssenter. Brot på plikten kan medføre sanksjoner, som for eksempel trekk i utbetalt sosialhjelp (Vilhena, 2020, s. 418-422).

I sin artikkel fann Vilhena (2020) at rettleierane på Nav hadde ein tendens til å dele brukarane inn i ein uformell typologi. Disse var «utilgjengelig», «vil ikke», og «kan ikke» (Vilhena, 2020, s. 418). Kvar dei plasserte brukarane i disse kategoriane påverka kva slags sanksjon bakkebyråkratane utførte ved brot på aktivitetsplikten. Ein utilgjengelig brukar møter ikkje på aktivitetssenteret, og svarer ikkje på telefonen. Disse brukarane fikk ofte trekk i sosialhjelpen, som ein måte å få kontakt med dei igjen. Brukarane som «kan ikke», var dei som blei observert til å ha ein sårbar livssituasjon. Her tenkte bakkebyråkratane at ein sanksjon på sosialhjelpen ville vere urimelig då brukaren ikkje er skyldig i sin situasjon. Ein brukar som «vil ikke» var ofte inn og ut av Nav sine ulike stønader. Dei møter ofte ikkje forventningane, og blir sett på som uvillige til å delteke. Brukarane var ofte sett på som lite verdige brukarar i forhold til dei andre. Resultatet var ofte trekk i sosialhjelpa (Vilhena, 2020, s. 422-426).

**4.4.4 Samandrag artikkel 4:** På sporet av kvalitet i saksbehandlingen av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor (Billbo, Syversen & Solheim, 2020).

Fokuset i denne artikkelen er på kva «organisatoriske faktorer som kan påvirke kvalitet i saksbehandlingen av søknader om økonomisk sosialhjelp (Billbo et al, 2020, s. 72). Undersøkinga har blitt gjennomført ved eit samarbeid mellom ulike Nav-kontor lokaliserte i seks mindre norske kommunar, der innbyggartalet variera frå 2 200 og 7 000. Størrelsen på Nav-kontora vekslar mellom 3 til 15 tilsette. Forfatterane har nytta seg av kvalitativ metode, og bruk av tre ulike datamaterialer i sin analyse. Dei har utført intervju med totalt 19 informantar over dei ulike Nav-kontora. Dei har også gått gjennom dokumenter frå kontora som organisasjonsbeskriving, møterreferat og måldokumenter. Dei har også henta inn 20 tilfeldige saksmapper på kvart kontor, til saman 120 mapper (Billbo et al, 2020, s. 72-76).

Det gjennomgåande temaet i artikkelen er organisatoriske faktorar. Gjennom sin undersøking finner og konkluderer forfatterane med at ulike organisatoriske faktorar kan påvirke kvaliteten på saksbehandlinga. Dei finner at jo mindre Nav-kontoret er, desto lågare kvalitet er det på saksbehandlinga. Ein av grunnane til dette er at bakkebyråkratane som behandlar søknader om sosialhjelp ikkje vil ha så mange kollegaer å støtte seg på, og diskutere saker med. Dei trekkjer også fram kompetansen til bakkebyråkratane, og spesielt leiaren, som viktig for kvaliteten. Ein

leiar utan sosialfaglig bakgrunn hadde, etter deira funn, større sjanse til å fokusere meir på å holde budsjettet, og stramme inn ytelsane, enn å sørge for å følge lovverket. Andre funn var at fleire kontor gav avslag på bakgrunn av at det var gjort ein skjønsmessige vurdering, utan å grunngje denne vurderinga i enkeltvedtaket (Billbo et al, 2020, s. 77-84).

#### **4.4.5 Samandrag artikkel 5:** Navs begrunnelser av enkeltvedtak (Kane, 2018).

I sin artikkel undersøker Kane (2018) om bakkebyråkraten sine vurderingar av ein sak kjem til syne ved grunngjevinga av vedtaket, samt om vedtakets utforming kan påverke rettssikkerheita til brukaren. I undersøkinga blir det hovudsakeleg fokusert på utforminga av vedtak bak arbeidsavklaringspengar og sosialhjelp. Kane (2018) har gjennomført si undersøking ved å sjå på 28 anonymiserte enkeltvedtak frå 2 Nav kontor lokaliserte i Nord-Noreg. Disse vedtaka omfatta både avslag og innvilgelse. I tillegg til vedtaka har Kane (2018) også intervjuet seks bakkebyråkratar ved dei same Nav kontora (Kane, 2018, s. 313-317).

I undersøkinga finner Kane (2018) at rettleiarane viser lite til vedtaka sine rettslege grunnlag, anna enn å nytte seg av standardformuleringer som viser til paragrafane. Når dei skal vise til det faktiske grunnlaget bak eit vedtak vil rettleiarane på sosialhjelp leggje til grunn dei faktiske opplysninga til saka, og gi att disse i saka. Dette er for å sørge for at brukaren kan sjå kva som ligg bak vurderinga til rettleiaren. For dei skjønsmessige vurderingane bak vedtak om sosialhjelp blir dei ofte skjønsvurderte til kva som er «rimelig/ikkje rimelig», utan at dette nødvendigvis blir grunngitt vidare (Kane, 2018, s. 318-324).

Nokre av informantane fortel om at de ofte gjer seg opp ein meining om kva resultatet vil bli tidleg i saksprosessen, og mange trekk fram tidsressursen dei har til rådighet for oppfølginga av brukaren. Kane (2018) konkluderer med at ein kan styrke rettssikkerheita til brukarane ved å auke den juridiske kompetansen hos bakkebyråkraten. Dette kan også bli gjort ved å grunngje kva individuelle forhold som ligg til grunn for vedtak, samt kva brukaren har oppgitt av egen informasjon (Kane, 2018, s. 318-324).

#### **4.5 Metodekritikk mot litteraturstudie**

Dalland (2020) beskriver pålitelegheita som eit kriterium for kvaliteten, altså om vi kan stole på våre funn. Gyldigheita, eller validiteten, handlar om kor relevante mine funn er for min problemstilling. Det inneberer også at funna må vere henta inn på ein måte som gjer at dei blir



pålitelege (Dalland, 2020, s. 57-62). I følge Dalland (2020) er det to sider ved kjeldekritikk. Dette inneberer at ein skal finne den litteraturen som vil best belyse min valte problemstilling, samt at ein skal gjere greie for litteraturen ein har brukt. For at mitt studie skal bli truverdig, i tillegg til å vere fagleg, er det viktig med ein god grunngjeving av den valte litteraturen (Dalland, 2020, s. 143).

I mitt litteraturstudie har eg valt ut fem forskingsartiklar for å belyse min problemstilling. Artiklane har eg funne ved å ha ein avgrensing på søkeprosessen. I søkeprosessen har det vore viktig at eg haldt meg innanfor ein avgrensing på artiklar publiserte mellom 2017 til 2022, samt at dei skulle vere fagfelleverderte. Då eg sjølv har vore i praksis, og hatt sommarjobb, i Nav har eg forsøkt å ikkje bli påverka av mine eigne subjektive meiningar i prosessen.

## **5.0 Presentasjon av funn**

Min analyse viser at forskingsartiklane kjem inn på fleire faktorar som kan verke inn på skjønnsutøvinga. Disse faktorane er mellom anna organisatoriske faktorar, faktorar knytt til profesjonsutøvarane sine verdiar og haldningar samt relasjonelle faktorar. Av funna kan ein sjå at disse faktorane kan påverke tilsetje i Nav uavhengig av profesjonsbakgrunn. Likevel ser ein også at kva profesjonsbakgrunn dei har kan påverke av skjønnsutøvinga. Vidare vil eg utdjupe omkring desse faktorane.

## **5.1 Organisatoriske faktorar**

Eit gjennomgåande temaa i fleire av forskingsartiklane var organisatoriske faktorar. I Synnes (2021) hadde fleire av bakkebyråkratane fått beskjed frå leiinga om å tolke reguleringa om retten til bopel i Noreg på ein streng måte, med omsyn til budsjettet. I tillegg skulle dei ha eit større fokus på NAV sitt mål om å få fleire folk i arbeid, og mindre folk på sosialhjelp. Som følge av dette fekk fleire av dei polske søkarane avslag på sin søknad om sosialhjelp, på bakgrunn av mangel på tilknyttinga til Noreg. Dette førte til at fleire av bakkebyråkratane kjente på ein kjensle av forpliktelse til å halde seg til måla som leiinga hadde satt (Synnes, 2021, s. 175-176). Ein kan også finne igjen krav om budsjett i Billbo et al (Billbo et al, 2020, s. 78).

### **5.1.1 Profesjonsfaktor**

Fleire av bakkebyråkratane gav uttrykk for ein form for usikkerheit ovanfor regelverket. I Synnes (2021) fortel ein bakkebyråkrat at de ofte valte å gje avslag på søknader der dei var usikre på kva som var rett å gjere. I slike tilfelle håpte dei på at søkaren skulle klage på saka slik at Nav kontoret kunne sende saka over til Statsforvalteren. Det var få av søkarane som nytta seg av klageretten sin (Synnes, 2021, s. 176). I Iversen (2020) uttrykte også fleire av bakkebyråkratane at eit utydeleg regelverk kan vere problematisk, og at det kan føre til at brukarane får ulike svar av ulike bakkebyråkratar. Ein trekkjer også fram ein bekymring for at å akseptere reservasjonar kan skape ein forventning i brukarens miljø, som igjen skapar press på dei ulike bakkebyråkratane. Fleire av dei intervjuja meinte at regelverket var for utydeleg til å kunne ta ein god nok avgjerd (Iversen, 2020, s. 104-106).

### 5.1.2 Kunnskap

I Billbo et al. (2020) finner dei fleire organisatoriske faktorar som kan påverke tildeling av sosialhjelp, blant anna med kunnskap hos bakkebyråkratane. To av funna knyt seg opp mot ulik rettspraksis på kontora. Fire av seks kontor nytta seg av forvaltningskjønnet, og viste til kva reglar som vedtaka byggjer på. Ikkje alle kontor forklarte reglane i vedtaka, og nokre bakkebyråkratar gav uttrykk for at dei hadde kunnskap nok til å forklare relevante omgrep som livsopphald. Når det gjeld ein forklaring av dei faktiske forholda i vedtaket, var det hovudsakeleg eit kontor som ikkje gav ein forklaring i vedtaka (Billbo et al., 2020, s. 77-79).

Etter Billbo et al. (2020) uttrykte fleire bakkebyråkratar at fleire av dei forklarar i sine vedtak at dei har føretatt ein skjønnsmessig vurdering, utan å nødvendigvis forklare kva som ligg i denne vurderinga. I tillegg nytta fleire seg av omgrep som «rettferdig» og «nødvendig» utan å forklare kva som ligg i orda (Billbo et al., 2020, s. 79). Det same kan vi finne i Kane (2018), der skjønsvurderingane kjem lite fram i vedtaka. Her trekk bakkebyråkratane fram at dei ofte forklarar vurderingane godt når det er avslag (Kane, 2018, s. 322-323). Heilt til slutt kunne ein finne ein samanheng med kvaliteten på saksbehandlinga. Jo større Nav kontoret var, og då med eit større fagmiljø, jo betre kvalitet var det på saksbehandlinga (Billbo et al., 2020, s. 81).

I Kane (2018) var det fleire bakkebyråkratar som uttrykte at dei ofte brukte standardsvar i vedtaka. Fleire trekker fram at dette ofte blei gjort på bakgrunn av tidsproblematikk i oppfølginga (Kane, 2018, s. 318-324). I Billbo et al. (2020) fortalte nokre bakkebyråkratar at det kunne vere ein ulik praksis på fleire kontor. I dette låg det at nokon av kontora kunne vere snillare enn andre, med høgare utbetalingar og at dei var mindre strenge i vurderingane sine (Billbo et al., 2020, s. 80-81).

Til slutt blir det også påpeikt kompetansen til leiinga i Billbo et al. (2020). Ved eit tilfelle var det ein leiar som hadde delegert ansvaret for å godkjenne vedtaka til ein av saksbehandlarane som var utdanna sosionom. Dette var fordi leiaren sjølv meinte at dei ikkje hadde god nok kompetanse til dette. Ved andre Nav kontor uttrykte leiinga at dei ikkje hadde kompetanse i saksbehandling etter sosialtenestelova, men likevel kunne fatte vedtak og ta avgjerder i ein sak (Billbo et al., 2020, s. 79-80).

## **5.2 Faktorar knytt til profesjonsutøvarane sine verdiar og haldningar**

### **5.2.1 Kulturelle normer**

I Noreg er normene til sjølvforsørging høge. Mykje av dette er på grunn av arbeidslinja, og at det ikkje skal lønne seg å gå på sosialhjelp. Dette kan ein også finne igjen i nokre av forskingsartiklane. I Synnes (2021) uttrykte fleire av bakkebyråkratane at dei hadde fått beskjed frå leiinga om å vere strenge for å sende signaler til andre moglege arbeidsinnvandrarar. Her var tanken at dei måtte vere forsiktige med å vere veldig sjenerøse med tildeling av sosialhjelp, då det kunne føre til at fleire søkte. For det første kunne det gjere at fleire arbeidsinnvandrarar valte å bli igjen i Noreg for å leve på sosialhjelp, og sende pengar til heimlandet. Det var også redde for at fleire ville kome til Noreg med ein forventning om å motta sosialhjelp (Synnes, 2021, s. 177).

### **5.2.2 Verdiar og haldningar**

I Billbo et al (2020) kjem det fram at dei skjønsmessige vurderingane blir lite synleggjort. Ved visse tilfelle kunne dei skjønsmessige vurderingane bære preg av bakkebyråkraten sin eigen subjektive oppfatning, som private verdiar. Eksempelvis er det ein bakkebyråkrat som uttaler at sosialhjelpssøkere som «burde hatt shilling på bok må dekke utgiftene til livsopphold selv» (Billbo et al, 2020, s. 82). I Iversen (2020) er det fleire av bakkebyråkratane som trekk fram at deira eigen religiøse bakgrunn var viktig, og kunne påverke deira syn på dei religiøse reservasjonane. Eksempelvis var det fleire som trakk fram at når dei sjølv kom frå ein religiøs bakgrunn, uavhengig av type religion, gjorde det enklare å forstå tankegangen bak dei religiøse reservasjonane. Dei kunne av den grunn ha ein større aksept ovanfor religiøse reservasjonar, enn andre (Iversen, 2020, s. 108).

### **5.2.3 Deservingness**

I Vilhena (2020) beskriver fleire av bakkebyråkratane at dei kategoriserte brukarane inn i tre forskjellige kategoriar: «utilgjengelig», «vil ikke» og «kan ikke». Ein brukar som var utilgjengeleg var ein som ikkje hadde møtt opp, eller svart på telefonen. Ein bakkebyråkrat fortel at dette ofte førte til sanksjonar, altså reduksjon i stønaden. Han fortel at ein tenkte at utilgjengelege brukara ofte hadde andre moglegheiter å nytte seg av, og ikkje hadde ein så stor nød (Vilhena, 2020, s. 423).

Den andre kategorien «kan ikke» var brukarane ein såg sleit, og som var i ein sårbar situasjon. Her meinte fleire av bakkebyråkratane at sanksjonar var urimelege, og at ein heller burde tilretteleggje etter deira behov. Ein bakkebyråkrat uttalte at ho var redd for at ein slik tilrettelegging kunne skape usikkerheit og forvirring blant andre brukarar, som moglegvis kunne oppleve det som forskjellsbehandling. Den siste kategorien «vil ikke» var brukarane som ikkje ville delta, og som gjentatte gongar saboterte sine moglegheita. Brukarane hadde ein oppførsel som ikkje var godtatt, som at dei ikkje møter eller kjem for seint. Her tenkte bakkebyråkratane at disse brukarane var ansvarlege for sin situasjon, og at sanksjoner var innanfor. Disse brukarane blei sett på som mindre verdige brukarar enn andre (Vilhena, 2020, s. 424-425).

Ein kan også finne teikn til «deservingness» i Synnes (2021). Fleire av bakkebyråkratane uttrykte ein tanke om at polske arbeidsinnvandrarar ikkje høyrde til det norske samfunnet, og dermed ikkje hadde rett på sosialhjelp. I tillegg hadde de også ein moglegheit til å reise tilbake til Polen dersom dei stod utan arbeid. Kva for ein tilknytninga søkjaren hadde til Noreg påverka om dei blei sett på som verdige eller ikkje til sosialhjelp (Synnes, 2021, s. 177-179). Ein bakkebyråkrat gav følgende sitat:

*«Because when you sometimes meet a Polish migrant who actually tries to speak Norwegian and who is interested in settling for real and wishes to be here, then of course we have room for them» (Synnes, 2021, s. 179, min understreking).*

Her avhenger altså «deservingness» på om ein polsk arbeidsinnvandrar har forsøkt å lært seg det norske språket, og samtidig viser interesse for å bli i Noreg. Etter sitatet ovanfor gir då bakkebyråkraten uttrykk for at «vi» har plass til «dei». Dersom ein gjer dette har søkjaren ein større sjanse for å bli vurdert til å vere verdig nok til å motta sosialhjelp (Synnes, 2021, s. 179).

I Iversen (2020) finner ein at korleis den ulike bakkebyråkraten ser på forståinga av religiøse reservasjonar pregar korleis dei behandlar saka. Eksempelvis er det ein bakkebyråkrat som fortel at dei behandlar religiøse reservasjonar på same måte som mangel på motivasjon. Likevel ser ein at ein kollega av denne personen har eit anna syn. Kollegaen ser ikkje på reservasjonane som manglande motivasjon, men tenkte derimot at religion ligg djupare enn det. Han samanliknar det mellom anna med det å vere homofil, og at ein ikkje kan be nokon om å slutte å vere religiøse, på same måte som ein ikkje kan be nokon om å slutte å vere homofil. Andre

bakkebyråkratar gav igjen uttrykk for at reservasjonane kunne vere eit uttrykk for manglande motivasjon (Iversen, 2020, s. 106-107).

### **5.3 Relasjonelle faktorar**

Billbo et al (2020) finner at i små Nav kontor med låg bemanning var det fleire rettleiarar som uttrykte eit behov for eit fagmiljø. På disse kontora kunne det vere mellom 1-2 personar som arbeida med tildeling av økonomisk sosialhjelp. Ved større Nav kontor var det fleire som arbeida med dette, og som difor møtast for å drøfte saker. Dette var ikkje lett å gjennomføre ved små kontor, og det resulterte i ein dårlegare saksbehandling. Billbo et al (2020) trekk fram at ein burde hatt ein minstegrense på størrelsen på eit kontor for å sikre ein fagleg diskusjon mellom kollegaer (Billbo et al, 2020, s. 80-81).

Iversen (2020) finner at når bakkebyråkraten innvilgar religiøse reservasjonar, kunne det føre til forventningar i brukarens miljø. Mange av brukarane kjente kvarandre, og snakka difor om dette. Dette førte til at brukarane som ikkje fekk sine religiøse reservasjonar godkjent vart misfornøgde. Som følge at dette var det fleire av bakkebyråkratane som meinte det oppstod eit sosialt press rundt reservasjonane. Dei opplevde også å bli sett på som «god» eller «vond» bakkebyråkrat, avhengig av om ein innvilga reservasjonane eller ikkje (Iversen, 2020, s. 105-106).

## 6.0 Drøfting

Formålet mitt med min studie var å få ein samanfatning av ulike faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga ved sosialhjelp. Basert på ein gjennomgang av eit utval artiklar har eg undersøkt problemstillinga:

*«kva faktorar kan påverke sosialarbeidarens skjønnsutøving ved vurdering av økonomisk stønad?»*

For å svare på denne problemstillinga har eg nytta meg av ulike teoriar, samt analysert fem ulike forskingsartiklar. Mine funn viser til at det er fleire faktorar som kan påverke ein frontlinjearbeidar sin skjønnsvurdering. Disse faktorane er blant anna organisatoriske faktorar, relasjonelle faktorar samt faktorar knytt til profesjonsutøvaren sine verdiar og haldningar. I dette kapittelet vil eg drøfte korleis mine funn samsvarer, eller ikkje, med tidlegare forskning. Deretter vil eg drøfte korleis mine funn kan forståast i lys av Nav-konteksten og teoriar om rettssikkerheit, skjønn og verdiar og haldningar. Heilt til slutt vil eg drøfte omkring korleis ein kan sikre ein høg kvalitet i saksbehandlinga med omsyn til skjønnsutøvinga.

### 6.1 Korleis mine funn samsvarer med tidlegare forskning

Som eg har sett på i introduksjonen har tidlegare forskning vist at skjønnsutøving kan bli påverka av mellom anna organisasjonskulturen, samt om brukaren vert sett på som ressurssterk eller ikkje. Av Bjelland (2021, s. 78-79) ser ein at ved Nav kontor med låg sosialfagleg kompetanse, var det ein større usikkerheit omkring lovverket. Dette kan ein også sjå igjen i mine funn. Blant anna finn vi i Synnes (2021, s. 174-179) og Kane (2018, s. 318-324) at fleire av bakkebyråkratane uttrykte ein viss usikkerheit ovanfor regelverket. Bakkebyråkratane her hadde ulik fagbakgrunn, og ikkje alle var utdanna sosialfagleg. Som ved Torsvik et al (2020, s. 83-84) såg ein at brukarar som blei observerte som ressurssterke hadde større sjanse for å bli utsett for sanksjonar. Ein kan sjå liknande igjen i Vilhena (2020, s. 418) der brukarane vart sett inn i kategoriar ut frå korleis bakkebyråkraten opplevde brukaren.

Det at mine funn samsvarer med tidlegare forskning kan vise til at dette kan vere gjennomgåande faktorar ved fleire Nav kontor. Når ein usikkerheit ovanfor lovverket er gjentakande i fleire av forskingsartiklane kan dette vise til fleire faktorar. Mellom anna kan det type på at det trengs fleire bakkebyråkratar som har ein sosialfagleg bakgrunn, med både

den juridiske og sosiale biten i botn. På same tid kan usikkerheita kome av korleis kontoret er organisert. Ein kan tenkje at mangel på eit godt og klart regelverk kan medføre at bakkebyråkartane kan vere usikre i visse sakar som oppstår. Ein ser også av tidlegare forskning, og mine funn, at «deservingness» er eit gjentakande tema.

## **6.2 Korleis kan mine funn forstås i lys av teorien?**

Økonomisk sosialhjelp er ein behovsprøvd stønad, og gir rett til ein individuell vurdering av saka. I dette inneberer det at bakkebyråkraten skal ta ein skjønnsvurdering omkring brukaren sin sak. Skjønnsvurderinga inneberer at bakkebyråkraten skal vurdere dei ulike alternativa, for så å velje det som ein tenkjer vil gje det beste utfallet for brukaren. Dette vil mellom anna krevje at bakkebyråkraten nyttar seg av forvaltnings- og profesjonelle skjønnnet. I lys av gjennomgått teori kan ein sjå at fleire av mine funn kan samsvare med dei ulike faktorane ein vil finne der.

Lipsy (2010) skriv om fleire ulike organisatoriske faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga. Fleire av disse faktorane kan ein også sjå igjen i mine funn. Eksempelvis var det fleire av bakkebyråkratane som hadde fått beskjed av leiinga om å vurdere søknadane strengt for å halde seg innanfor eit budsjettmål. Som følge av dette kan bakkebyråkraten finne seg i eit spenningsfelt mellom brukaren og leiinga, der det er to motstridande omsyn. Dette kunne medføre at fleire bakkebyråkratar gav avslag på søknadane, fordi dei følte seg forplikta til leiinga.

Dette kan også ha ein konsekvens for prinsippet om likebehandling. Ein kan eksempelvis tenkje seg Stavanger kommune. I kommunen er det totalt fem Nav kontor, og kva for eit kontor ein tilhøyrar avhenger av brukaren sin adresse (Stavanger kommune, 2021). Dersom det er slik at eit av disse Nav kontora behandlar søknadar om sosialhjelp strengare enn dei fire andre, kan ein diskutere at det vil vere eit brot på prinsippet om likebehandling. Dette er fordi ikkje alle brukarane i Stavanger kommune vil ha moglegheita til å få det same, når eit kontor er strengare enn andre. På same tid så vil skjønnsvurderingane innebere at det som er rett å gjere i ein sak, ikkje nødvendigvis vil vere det rette å gjere i ein anna sak. Likevel kan det vere problematisk at det er eit kontor som er konsekvent strengare enn andre.

Ein kan tenkje seg ein brukar som søkar om økonomisk sosialhjelp, men ikkje får det innvilga ettersom dei høyrer til det «strenge» kontoret, kanskje ville fått det innvilga dersom dei flytta



til ein anna adresse i same kommune. Dette treng ikkje nødvendigvis vere i ein kommune, men kan også vere gjeldande for heile landet. Då vil det derimot vere andre aspekt som også spelar inn, som billigare/dyrare bustadar og så vidare. Det kan tenkjast at denne forskjellsbehandlinga kan føre til at fleire av brukarane kjenner seg urettferdig behandla, samt at deira tillit til Nav vert svakare.

Andre faktorar som kunne påverke skjønnsutøvinga var den personleg kompetansen hos leinga og bakkebyråkraten. Dette ser ein også igjen i mine funn. Ved eit tilfelle kunne ein sjå at leiaren ved ein avdeling overførte sin oppgåve om å godkjenne vedtak til ein tilsett. Dette var fordi leiaren meinte dei sjølv ikkje var like kompetente til å ta slike avgjerder (Billbo et al, 2020, s. 79-80). Av funna kan ein også sjå at fleire av bakkebyråkratane var usikre på regelverket. Det kan vere problematisk når ein leiar ikkje er kompetent når til å godkjenne vedtak. Ein leiar er den personen som dei andre skal kunne gå til for svar når dei er usikre i ein sak, og har behov for å drøfte. Korleis skal ein sikre at saka til brukarane vert behandla på ein god og tilstrekkeleg måte, når leiaren stiller spørsmål ved sin eigen kompetanse?

Av mine funn kan ein også sjå at verdiar og haldningar kan spele inn på skjønnsutøvinga. Eksempelvis ser ein hos Iversen (2020) at det kunne vere eit stort spekter omkring kven som fekk innvilga religiøse reservasjonar eller ikkje. Ein viktig faktor her var bakkebyråkraten sin eigen religiøse bakgrunn. Dei som sjølv kom frå ein religiøs bakgrunn hadde ein større tendens til å akseptere religiøse reservasjonar, medan andre utan ein slik bakgrunn kunne vere strengare. Ut frå dette funnet kan det diskutert at avslag/innvilgelse kan avhenge av kven ein får tildelt som rettleiar, sjølv ved same Nav kontor. Ein kan tenkje seg at nokre av brukarane ved same Nav kontor kan vere i same miljø, og difor snakkar saman. Dei kan difor få høyre at nokon får reservasjonane sine innvilga, medan andre får avslag. Dette kan skape misnøye, og ein kjensle av å verte urettferdig behandla hos brukarane. Korleis skal ein kunne forsvare ein slik forskjellsbehandling ovanfor brukarane?

Ein kan også sjå at korleis brukaren sin situasjon blir observert av bakkebyråkraten kan spele inn på skjønnsutøvinga. Ein kan sjå av funna at bakkebyråkraten ved fleire tilfelle kunne sjå brukaren som «verdig» eller «uverdig» til å motta sosialhjelp, og ved eit eksempel såg ein at bakkebyråkratane delte brukarane inn i kategoriar. Eksempelvis hadde ein bakkebyråkrat uttalt at tildeling av sosialhjelp til polske arbeidsinnvandrarar kunne avhenge av korleis dei opplevde motivasjonen til brukaren. For eksempel innvilga dei heller sosialhjelp til ein som

hadde lært seg språket, enn ein som ikkje hadde lært seg det (Synnes, 2021, s. 179). Dette kan vere problematisk. Blant anna kan det vere ulike grunnar til at denne personen ikkje har klart å lære seg språket godt. Å lære seg eit nytt språk i vaksen alder er ikkje lett, og det kan tenkast at mange har problema med dette. Andre faktorar kan også spele inn, som kor lenge dei har budd i Noreg. Å dele inn brukarane i kategoriar kan også vere negativt. Det kan blant anna medføre at ein «låser» brukaren i den kategorien, og at den kan vere styrande for korleis bakkebyråkraten seinare handterer saka til brukaren. Når bakkebyråkraten lar sin skjønnsvurdering bli styrt av deira syn på brukaren kan det medføre at nokon av de ikkje vil få det dei har eit rettskrav på.

Til slutt kan ein sjå at nokre av mine funn kan ha ein konsekvens for rettssikkerheita, då med tanke på den prosessuelle og materielle. Rettssikkerheita innebar at ein person skal vere «sikret mot overgrep og vilkårlighet fra forvaltningen og skal ha mulighet til å forsvare sine interesser» (Terum, 2003, s. 85). Ein gjentakande tema blant mine funn var at fleire av bakkebyråkratane hadde ein dårleg grunngjeving av sine vedtak, ved avslag og innvilgelse. Mange nytta seg av standardvedtak, og forklarte heller ikkje i vedtaka kva som låg bak skjønnsvurderinga. Eksempelvis kunne ein skrive at «vi finner det nødvendig..» utan å forklare kva som meinast med nødvendig.

Dette kan ha ein negativ konsekvens for rettssikkerheita av fleire grunnar. Den prosessuelle rettssikkerheita seier at vedtaket skal fattast på eit sakleg grunnlag (Terum, 2003, s. 85-87). Korleis skal brukaren kunne vite at det ligg ein profesjonell, og ikkje personleg mening, bak vurderinga når det ikkje kjem fram av vedtaket? Når bakkebyråkraten ikkje legg fram dei ulike vurderingane kan dette medføre at brukaren ikkje får tillit til at saka deira er vurdert på ein tilstrekkeleg måte. Dette kan også medføre ein misnøye ovanfor Nav, og ein kan moglegvis kjenne seg feilbehandla.

Ein dårleg grunngjeving av vedtak kan også ha ein konsekvens for brukaren sin klagerett. Av mine funn fann ein at fleire bakkebyråkratar gav avslag når dei var usikre i ein sak, og håpte at brukaren klager på vedtaket. Dersom brukaren klager kunne dei sende inn saka til Statsforvalteren, og få ein ny vurdering der. Likevel fann ein at fleire av brukarane ikkje klager inn saka si. Dette kan ein tenkje seg skjer av ulike grunnar. Eksempelvis kan det vere av vedtaket ikkje er grunngitt nok, og at brukaren difor ikkje forstår kva vurderingar som er lagt til grunn. På grunn av det ujamne maktforholdet mellom brukaren og bakkebyråkraten

kan det også diskuteres om brukeren vel å ikke klage fordi de kjenner på en slags avmakt overfor sin situasjon. Det er også mulig at brukeren ikke har fått god nok informasjon om klageretten av bakkebyråkraten.

### **6.3 Korleis sikre høg kvalitet i saksbehandlinga?**

Av mine funn ser ein at det er fleire faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga. Det som har vore gjentakande i mine funn har blant anna vore ein utilstrekkeleg kompetanse blant tilsette og leiinga, små kontor, eit uklart regelverk, ulikskapar mellom Nav kontor, og verdiar og haldningar. Disse faktorane ser ein kan ha ein ulik påverknad på skjønnsutøvinga, og kan mellom anna medføre at kvaliteten på saksbehandlinga vert dårlegare. Ein låg kvalitet på saksbehandlinga kan moglegvis føre til at befolkninga sin tillit til Nav blir dårleg. Korleis kan ein sikre ein høg kvalitet i saksbehandlinga?

Ein gjentakande tema blant mine funn var usikkerheita kring lovverket som fleire av bakkebyråkratane kjente på. Denne usikkerheita kan kome av ulike grunnar. Eksempelvis kan det vere at dei har vore liten opplæring på kontoret, eller at kontoret ikke har gode felles rutinar på saksbehandlinga. Størrelsen på kontoret kan også påverke, med tanke på eit godt fagmiljø. Å kunne ha ein god størrelse på kontoret, og dermed ulike synspunkt og kunnskapar, vil ein lettare kunne drøfte saker når ein blir usikre. Billbo et al (2020) foreslår mellom anna å sette ein grense for kor små kontora kan vere, nettopp for å sikre at det er eit godt fagmiljø. Av Billbo et al (2020) sine funn kan ein også sjå at saksbehandlinga vil vere betre dersom det er ein viss størrelse (Billbo et al, 2020, s. 81). På same tid kan også leiinga sørge for å hindre usikkerheit ved å lage klare rutinar ved kontoret.

Heum (2014, s. 19-21) trekk fram at mange av føringane til profesjonen sosialt arbeid allereie ligg i utdanningsløpet. Dette vil også vere med å påverke det profesjonelle skjønnnet som ein nyttar i arbeidet ved Nav. Fleire av bakkebyråkratane trakk fram ein usikkerheit overfor lovverket. Kan dette moglegvis kome av at fokuset på Nav sitt lovverk i utdanninga er for liten, og at ein burde hatt ein større fokus på dette? Ein måte for å skape eit større fokus, og betre forståing, kan vere at utdanningsplassen og Nav har eit samarbeid i lag. Dette kan eksempelvis bli gjort ved at det blir haldt foredrag, og at ein snakkar kring korleis Nav arbeidar. Dette kan skape ein større forståing for studentane ved sosialt arbeid.

For brukaren sin rettssikkerheit, kan det vere viktig at Nav kontora innfører klare rutinar på korleis ein skriv vedtak. Blant anna ved at ein innfører klare rutinar på korleis dei skal utformast, samt eit større fokus på betre grunngjeving av vedtak. Dette kan moglegvis bli gjort ved kursing, eller at kontoret går saman for å etablere felles rutinar. Dette vil gjere det sikkert for brukaren at det har vore ein profesjonell vurdering i deira sak, som igjen kan bidrege til at tilliten til Nav vert større. I tillegg til ein god grunngjeving, vil det vere viktig at bakkebyråkraten er observante på sine egne personlege meiningar. Av mine funn ser ein at det kan skje ved at ein eksempelvis set brukaren i ein bås. Ein god grunngjeving av vedtak kan også vere med på å sikre dette, ettersom bakkebyråkraten då forklare sin vurdering godt.

## 7.0 Avslutning

I mitt studie har eg undersøkt kva faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga ved tildeling av økonomisk stønad. Resultatet av studien viser at det er fleire faktorar som kan påverke skjønnsutøvinga, og at dette også stemmer overeins med tidlegare forskning. Ein ser at skjønnsutøvinga kan bli påverka av ulike faktorar. Disse kan mellom anna vere organisatoriske faktorar, faktorar knytt til profesjonsutøveren sine verdiar og haldningar samt relasjonelle faktorar.

Mitt formål med denne studien var å setje eit fokus på kva som kan påverke skjønnsutøvinga ved tildeling av økonomisk stønad. Eg har sett på dei ulike faktorane, og drøfta omkring desse i lys av teorien. Å sikre ein god skjønnsutøving er viktig for brukaren sin rettsikkerheit, samt sikre at prinsippet om likebehandling blir følgt. Brot på dette kan moglegvis medføre at tilliten til Nav som organisasjon blir låg, og at brukarane ikkje får det dei har eit rettskrav på. Det vil difor vere viktig at sosialarbeidaren i Nav er fokuserte på sin skjønnsutøving, og observant på dei ulike faktorane som kan påverke deira profesjonelle skjønnsvurdering.

## 8.0 Litteraturliste

- Arbeids- og velferdsetaten (NAV) (2012). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. (R35-00). <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Billbo, T., Syversen, T.L. & Solheim, L.J. (2020). *Saksbehandling av sosialhjelpssaker ved Nav-kontor. På sporet av kvalitet. Fontene*, 13(1), 72-85.  
<https://fonteneforskning.no/pdf-15.89531.0.3.50006c37e0> \* **13 sider**
- Bjelland, A. (2021). *Skjønns og økonomisk sosialhjelp i NAV: en kvalitativ studie om betydningen av skjønnsvurderinger i saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp* (Masteroppgave, Universitetet i Agder).  
<https://hdl.handle.net/11250/2827876> \* **95 sider**
- Braun, V., Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa> \***24 sider**
- Chudasama, K. (2017). Brukermedvirkning og sosial arbeid i NAV. Universitetsforlaget.  
**\*kap 1. 25 sider**
- Dalland, O. (2020). *Metode og oppgaveskriving* (7utg). Gyldendal Norsk Forlag AS. \***272 sider.**
- Eide, S., Oltedal, S. (2015). Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling. I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L.C. Kleppe (Red.). *Sosialt arbeid: en grunnbok* (80-96). Universitetsforlaget.
- Ellingsæter, A.L., Hatland, A., Haave, P. & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie: ekspansjon og omdanning etter 1966*. Gyldendal Akademisk. \* **kap 1, 27. 45 sider**
- Erlie, T. (2017). *Sosialhjelp som internasjonalt forskningsfelt: utfordringer og muligheter*, 20(3), s.209-229. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-03-03> \* **20 sider**

FO. (2019-2023). Yrkesetiske grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2019). *Innføring i helse og sosial-politikk*. (7.utg). Universitetsforlaget.

Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A & Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 1(1), 24-43. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02> \*19 sider.

Heum, I. (2014). *Skjønn: perspektiver på skjønnsutøvelsen i Nav*. Gyldendal Akademisk. \*  
**Kap 1, 3, 6, 68 sider**

Iversen, R.L. (2020). Religion i NAV: variasjoner i bakkebyråkraters vurderinger av religiøse reservasjoner. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(2), 100-112. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-02> \*12 sider

Kane, A.A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak: hvilke forhold kan påvirke utformingen av Navs enkeltvedtak, og hvilke konsekvenser kan det ha for brukernes rettssikkerhet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(4), 313-329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03> \*16 sider

Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.). *Arbeidslinja* (s.177-186). Universitetsforlaget.

Kjønstad, A., Syse, A., Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I: grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet og tvang* (6.utg.). Gyldendal.

Larsen, A.K. (2017). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode* (2.utg). Fagbokforlaget. \***kap 1, 18 sider**

- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed). Russel Sage Foundation. **Forord, kap1-5, 88 sider**
- NAV. (2022, 10. januar). *Kva er NAV?* <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV. (2021, 28. desember). *Statlige veiledene retningslinjer for økonomisk stønad.* [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad_kap)
- Prop. 147 L (2012-2013). *Endringer i straffeprosessloven mv. (behandling og beskyttelse av informasjon)* <https://www.regjeringen.no/contentassets/91f0d3b25e804afbabc8d4e4844941a3/no/pdfs/prp201220130147000dddpdfs.pdf>
- Statistisk Sentralbyrå. (2021, 29. juni). *Økonomisk sosialhjelp.* <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/trygd-og-stonad/statistikk/okonomisk-sosialhjelp>
- Stavanger kommune. (2021, 1. november). *NAV-Kontor.* <https://www.stavanger.kommune.no/sosialtjenester/nav-kontor/>
- Støren, I. (2013). *Bare søk!: praktisk veiledning i å gjennomføre litteraturstudie* (2. utg.). Cappelen Damm Akademisk. **\*77 sider.**
- Synnes; K.M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic Social Work Research*, 11(2), 169-182. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070> **\*13 sider**
- Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten.* Kommuneforlaget. **\*kap 5, 6, 48 sider**
- Torsvik, G., Molander, A. & Terum L.I. (2020). The will to sanction: How sensitive are caseworkers to recipients' responsibility when imposing sanctions on non-compliance in a



welfare-to-work programme? *International Journal of Social Welfare*, 31(1), s. 77-85.

<https://doi.org/10.1111/ijsw.12472> \* **8 sider**

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*, 24(3),

418-429. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1713052> \***11 sider**

Tal på sider: 872