

Arbeidsinkludering og sosialt arbeid i NAV

Masteroppgave i sosialt arbeid og sosialpedagogikk



DET SAMFUNNSVITENSKAPELIGE FAKULTET

Institutt for sosialfag

Student: Malin Jensen Kongsvik

Kandidatnummer: 1007

Veileder: Arve Lerum

November 2020

**MASTERSTUDIUM I SOSIALFAG
MASTERGRADSOPPGAVE**

SEMESTER:

Vår 2020

MASTERKANDIDAT: Malin Jensen Kongsvik

VEILEDER: Arve Lerum

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Arbeidsinkludering og sosialt arbeid i NAV

EMNEORD/STIKKORD: NAV, arbeidsinkludering, sosialt arbeid, sosionom, forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn, individ- og systemperspektiv

ANTALL SIDER: 70

STAVANGER 02.11.2020
DATO/ÅR

Malin Jensen Kongsvik
Kandidatens navn

I forbindelse med elektronisk innlevering, kommer jeg til å reservere med mot å offentliggjøre mastergradsoppgaven på universitetets nettsider

Forord

Det har vært lærerikt og utfordrende å skrive denne oppgaven. Det er flere som har bidratt for at oppgaven har latt seg gjennomføre.

Først vil jeg takke veilederne i NAV som har stilt opp til intervju, og delt sine tanker.

Jeg ønsker også å takke min første veileder Arvid Lohne, for god hjelp med retningen av oppgaven og innspill til hvordan oppgaven kunne utføres.

Videre vil jeg takke veileder Arve Lerum, som sa ja til å bli veileder midt i prosessen. Du har vært til stor hjelp med oppgaven, og jeg er veldig takknemlig for all den hjelpen du har gitt.

Og tusen takk til min gode samboer, Aleksander Jensen, for at du har gitt meg støtte og oppmuntring.

Sandnes, 02.11.2020

Malin Jensen Kongsvik

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	6
1.0 Innledning	7
1.1 Bakgrunn for valg av tema	7
1.1.1 Arbeidsinkludering	8
1.1.2 Omfang av brukere av ulike arbeidsinkluderingstiltak	10
1.1.3 Sosialarbeidere i NAV	10
1.2 Arbeidsmarkedstiltak i NAV	11
1.2.1 Arbeidsforberedende trening	11
1.2.2 Kvalifiseringsprogrammet	12
1.2.3 Supported Employment	12
1.3 NAV-reformen	13
1.4 New Public Management	15
1.5 Tidligere forskning	16
1.5.1 Ansatte i NAV	16
1.5.2 Arbeidsgivernes opplevelse av å ha praksisdeltakere fra NAV	18
1.5.3 Arbeidsmarkedstiltak i verden	19
2.0 Teoretiske perspektiver	19
2.1 Norge som sosial investeringsstat	19
2.2 Skjønn	21
2.2.1 Epistemisk og strukturell kategori	21
2.2.2 Forvaltningsskjønn	21
2.2.3 Profesjonelt skjønn	22
2.2.4 Sterkt og svakt skjønn - forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn	22
2.2.5 Objektivt og vilkårlig skjønn	23
2.3 Sosialt arbeid	24
2.3.1 Sosialfaglig kompetanse	24
2.3.2 Sosialfaglig kunnskap	25
2.3.3 Marginalisering	26
2.3.4 Mary Richmond	26
2.3.5 Jane Addams	27
2.3.6 Alice Salomon	27
2.4 Maktperspektiv	28
2.4.1 Michel Foucault	28
2.4.2 Empowerment	28
2.5 Sosialdemokrati og nyliberalisme i velferdsstaten	30
3.0 Metode	32
3.1 Vitenskapsteoretisk forståelsesramme	32
3.1.1 Hermeneutikk	32
3.2 Valg av undersøkelsesdesign	34
3.3 Rekruttering av informanter	35
3.4 Datainnsamling	35
3.5 Analyse av resultatene	37
3.6 Forskningsprosjektets troverdighet	39
3.6.1 Reliabilitet	39
3.6.2 Validitet	39
3.7 Forskningsetiske vurderinger	40
4.0 Resultat	41

4.1	<i>Organisatoriske rammer for veilederne</i>	41
4.1.2	Tiltaksbruk og grad av handlingsrom	42
4.2	<i>Egenskaper hos veileder og deltaker</i>	43
5.3	<i>Arbeidsgiverne i arbeidsmarkedstiltakene</i>	45
5.4	<i>Organisatoriske rammer for deltakerne</i>	47
5.5	<i>Ledelsens føringer</i>	48
5.6	<i>Sosialt arbeid</i>	50
5.7	<i>New Public Management</i>	51
5.0	Diskusjon	54
5.1	<i>Brukermedvirkning og motivasjon</i>	54
5.1.2.	Motivasjon og mestring	54
5.1.3	Individperspektivet	55
5.1.4	Systemperspektivet	56
5.2	<i>Skjønnsutøvelse i NAV</i>	57
5.3	<i>Arbeidsgiverne i arbeidsmarkedstiltakene</i>	58
5.4	<i>Sosialt arbeid i NAV</i>	59
5.4.1	Sosialt arbeid som naturlig arbeidssted i NAV	59
5.4.2	Sosialt arbeid sine verdier i møte med NAV	60
5.5	<i>New Public Management</i>	60
6.0	Konklusjon	61
7.0	Litteraturliste	63
	Vedlegg - Intervjuguide	68

Sammendrag

Temaet i masteroppgaven er arbeidsinkludering og sosialt arbeid i NAV. Datagrunnlaget er intervjuer med fire sosionomer i NAV som jobber med arbeidsinkludering. Jeg har undersøkt deres syn på hvordan arbeidsinkludering foregår i NAV. Formålet med studien er å utforske hvordan sosionomer i NAV jobber med arbeidsinkludering. Arbeidsinkludering handler om at personer med nedsatt arbeidsevne får bistand til å få innpass i arbeidslivet. Nedsatt arbeidsevne betyr at man av ulike grunner har svakere forutsetninger for å møte de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, og at dette er til hinder for å få eller beholde inntektsgivende arbeid. Arbeidsinkludering skjer gjennom arbeidsmarkedstiltak, for eksempel gjennom NAV.

Det ble gjort flere funn. I dette sammendraget presenteres tre av dem.

Veilederne i NAV jobber ut fra individperspektiv. De var likevel opptatt av temaer som går under systemperspektiv. For eksempel savner de at FO og sosionomer er mer på barrikadene for brukerne, og de ønsker at profesjonen skal bli mer synlig både i NAV og i samfunnet.

Av datagrunnlaget går det fram at både statlig ansatte og kommunalt ansatte opplevde at de har et stort handlingsrom når det gjelder utforming av arbeidet, og at ledelsen i NAV oppmuntrer til kreativitet og gir lite føringer. De har et sterkt profesjonelt skjønn. Dette forteller de at de syntes er bra. Det går videre fram av datagrunnlaget at selv om det er bra med sterkt profesjonelt skjønn og høy tillit fra ledelsen, kan veilederne oppleve at det er noe vanskelig å være alene med avgjørelsene. En konsekvens av at skjønnsutøvingen i stor grad baseres på den enkelte veileders forståelse av situasjonen, med lite påvirkning av andre, er at like saker får ulike utfall. Dette utfordrer likebehandlingsprinsippet.

Sosionomene i NAV bruker sosialt arbeid hver dag, og behovet for sosialfaglig kompetanse i NAV, er absolutt til stede. Jeg har utforsket om sosialt arbeid sine prinsipper går overens med arbeidet i NAV. New Public Management kan i noen tilfeller true sosialt arbeid sine verdier. Dette gjelder spesielt ved tilfeller hvor tiltak er organisert på en slik måte at den motiverer til å sende deltakere gjennom tiltak, uten noe annet poeng enn å kunne registrere at det er gjort. En annen utfordring NPM gir, er når tiltaksleverandørene organiseres på en måte som skaper uforutsigbarhet for brukerne. NPM har midlertid lykket i å få større grad av skjønnsutøvelse inn i NAV, og mindre grad av rigide regler. Det må likevel nevnes at innstramninger fortsatt

skjer, som for eksempel at arbeidsavklaringspenger er strammet inn til tre år, hvor det tidligere var mulig å la brukerens behov styre hvor lenge det skulle vare.

1.0 Innledning

Denne masteroppgaven handler om sosialt arbeid og arbeidsinkludering. Datagrunnlaget er intervjuer med fire sosionomer i NAV som jobber med arbeidsinkludering. Jeg har undersøkt deres syn på hvordan arbeidsinkludering foregår i NAV. Problemstillingen er som følger: *Hvordan opplever sosionomer i NAV arbeidet med arbeidsinkludering?* Formålet med studien er å utforske hvordan sosionomer i NAV jobber med arbeidsinkludering.

Som sosionom og student har jeg valgt fordypning i arbeidsinkludering, blant annet fordi jeg opplever at arbeidsinkludering rommer så mange aspekter som er viktige i sosialt arbeid. Videre opplever jeg at sosialt arbeid er under press. Det har skjedd en endring i samfunnet og i profesjonsutøvelsen (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 306-307).

I dette kapittelet vil jeg gi en beskrivelse av bakgrunn for valg av tema, arbeidsmarkedstiltak i NAV, NAV-reformen, New Public Management og en gjennomgang av tidligere forskning.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Velferdsstaten Norge er avhengig av at flest mulig er i arbeid. Dette er et politisk mål som kalles arbeidslinjen, og ble vedtatt i Velferdsmelding fra 1994 (Sosial- og helsedepartementet, 1994, s. 11). Ved å ha arbeidslinjen som politisk mål, er staten og partene i arbeidslivet ansvarlige for å skape et inkluderende arbeidsmarked. Gjennom blant annet IA-avtalen (Inkluderende Arbeid) samarbeider staten, arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene om et mer inkluderende arbeidsliv. Det jobbes mot å redusere sykefravær og bortfall fra arbeidslivet, samt legge til rette for at personer med nedsatt arbeidsevne skal få tilgang til arbeidsmarkedet (Hagaseth, 2019, s. 33 og 34).

Det er flere grunner til at arbeid er viktig. En grunn er at arbeid er av betydning i kampen mot fattigdom. Å være i arbeid anses som en av de største reduserende effektene mot fattigdom (Hagaseth, 2019, s. 29). Andre faktorer er knyttet til utdanning og oppvekst. Noen undersøkelser viser at disse tre har alle like stor betydning (NOU 2009:10 i Hagaseth, 2019, s.

29), mens andre undersøkelser viser at arbeid har den største betydningen (Fløtten, 2011, i Hagaseth, 2019, s. 29). Regjeringen er også opptatt av at arbeid er en verdi i seg selv: «De fleste av oss har et grunnleggende ønske om å ta vare på oss selv og å bidra til fellesskapet. Arbeid er den beste garantien mot fattigdom, det gir sosial forankring og det gir mulighet for læring og realisering av egne evner.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005 s. 10). Å ikke ha sosial forankring i samfunnet, kalles for sosial eksklusjon. Da mangler man tilgang til for eksempel en stabil bolig, økonomisk handlefrihet eller deltakelse i et sosialt liv med venner eller gjennom organisasjonsliv. Å være i arbeid kan derfor motvirke sosial eksklusjon (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 61 og 62).

En annen side er perspektivet om at arbeid er en mulighet for individet til å oppleve tilknytning til et fellesskap, samt at arbeid kan skape identitet og øke selvfølelsen. «Arbeid synes å ha noen «indre verdier» utover det å sikre en person et utkomme for seg og sine. Det former oss, det spiller en stor rolle for oss, og det er en viktig del av hvem vi er.» (Hernes, Heum & Haavorsen, 2010, s. 18-20). Dette perspektivet gir et bilde om at arbeid er bra for oss.

I tillegg er det konsensus om at dersom det er for få innbyggere i skattepliktig arbeid og for mange på stønader, vil man til slutt komme til et punkt hvor staten ikke lenger kan bistå økonomisk til dem som av ulike årsaker har behov for økonomisk bistand (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

1.1.1 Arbeidsinkludering

Arbeidsinkludering handler om at personer med nedsatt arbeidsevne får bistand til å få innpass i arbeidslivet. Nedsatt arbeidsevne betyr at man av ulike grunner har svakere forutsetninger for å møte de krav og forventinger som stilles i arbeidslivet, og at dette er til hinder for å få eller beholde inntektsgivende arbeid (Hagaseth, 2019, s. 44). Nedsatt arbeidsevne kan skyldes fysiske og psykiske hindringer, samt utfordringer med språk eller sosiale ferdigheter. Arbeidsinkludering skjer gjennom arbeidsmarkedstiltak. Formålet for tiltakene er å styrke deltakernes muligheter til å få, eller beholde arbeid (Riksrevisjonen, 2018, s. 8). Partene i arbeidsinkludering er arbeidssøkeren, potensielle arbeidsgivere og en eller flere aktører som hjelper arbeidssøkeren. Aktørene kan være NAV, Fretex eller varige tilrettelagte bedrifter mfl. I noen tilfeller er også behandlingsapparat en del av samarbeidet.

Samfunnsoppdraget til sosialarbeidere går ut på å bedre livskvaliteten til svakstilte personer eller grupper i samfunnet. Tre viktige områder i sosialt arbeid er nettopp at velferdsstaten skal opprettholdes, slik at svakstilte grupper får økonomisk støtte, samt bekjempelse mot fattigdom og sosial eksklusjon. Dette ser man i samfunnsoppdraget til sosialarbeidere utarbeidet av FO (Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og velferdsvitere):

«som sitt samfunnsoppdrag å bistå mennesker som har behov for hjelp. For å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet. Solidaritet med utsatte grupper, kamp mot fattigdom og arbeid for sosial rettferdighet og sosialt endring er derfor sentralt i yrkesgruppenes virksomhet». (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 57).

Tradisjonelt har sosialt arbeid et systemperspektiv. Et systemperspektiv handler om politiske, strukturelle og sosiale fenomener. Med et slikt perspektiv er det et rådende ønske å bedre samfunnsstrukturer, slik at individer og grupper får mer reelle valgmuligheter (Askheim, 2019, s. 285).

I de senere tiårene har dette i stor grad blitt erstattet av individperspektiv. Det kan argumenteres for at sosialt arbeid legger nå mer vekt på indre egenskaper hos individer, som motivasjon, selvbilde og ambisjoner i livet. Individperspektiv kan anses som negativt, fordi det plasserer ansvaret hos individet, fremfor å se på strukturelle faktorer. Det går frem at arbeidsinkluderingen i dag kan være påvirket av dette, og dermed at det ikke er om å gjøre å finne utfordringer som ligger i systemet rundt arbeidssøkeren, men utfordringer med egenskapene til arbeidssøkeren (Askheim, 2019, s. 285).

Dette argumenteres det også for i Brodtkorb & Rugkåsa (2015, s. 305). Der bruker de arbeidsinkludering som et eksempel for å illustrere skiftningen av forståelse av sosiale problemer: «En person er arbeidsledig – hva er problemet som skal løses da? Frem til slutten av 1980-årene handlet problemforståelsen av situasjonen om at den arbeidsledige ikke hadde inntekt og at arbeidsledigheten var uforskyldt eller som følge av sosiale problemer. Det vesentlige ble derfor å sikre at vedkommende hadde til livets opphold. På slutten av 1980-tallet og over i 1990-tallet endret forståelsen seg til at arbeidsledighet handler om at den arbeidsledige har mangelfulle kvalifikasjoner og arbeidsevne, og det ble viktig å legge vekt på at de fikk kurs og annen kompetanseheving. På slutten av 1990-tallet og over på 2000-tallet endret problemforståelsen seg igjen, og forståelsen var at den arbeidsledige manglet

motivasjon og jobb. Løsningen på dette ble da å arbeide med å øke den arbeidslediges arbeidsmotivasjon og bidra til jobbsøking. Det er derfor stor forskjell på hvilke tiltak og ordninger som ble gitt arbeidsledige i de ulike tidsrommene.» (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 305).

1.1.2 Omfang av brukere av ulike arbeidsinkluderings tiltak

	September 2019	Kilde
Antall personer registrert med nedsatt arbeidsevne	179 176 personer	Grønlien, 2019
Antall personer av disse som var i en eller annen form for arbeidsrettet tiltak	51 700 personer 29 % av 179 176 personer	Grønlien, 2019
	2018	
Antall personer som er i arbeid et år etter tiltakets slutt	Ca. 25 %	Riksrevisjonen, 2018
Antall personer som er i arbeid to år etter tiltakets slutt	Ca. 35 %	Riksrevisjonen, 2018

Tabellen viser hvor mange personer som i 2019 var registrert med nedsatt arbeidsevne, og hvor mange av disse som deltok i et arbeidsrettet tiltak. Videre viser den hvor mange i 2018 som var i arbeid etter et og etter to år etter tiltakets slutt.

1.1.3 Sosialarbeidere i NAV

Det er et stort mangfold i de ansattes bakgrunn i nav. En stor andel har samfunnsfaglige utdannelser på enten bachelor- eller masternivå. Informantene i oppgaven er sosionomer, og et av temaene som blir snakket om under intervjuene, er hvordan de opplever om NAV satser på sosialt arbeid og sosionomer har i NAV. Det er et uttalt ønske å styrke sosialt arbeid sin posisjon på feltet arbeidsinkluderings (Glemmestad og Kleppe, 2019, s. 16). Likevel ser det ut

som at det blir færre sosionomer i NAV. Tall som er presentert på nettsiden til FO (fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere) viser at andelen sosialarbeidere i NAV har gått ned de siste årene. Før 2015 hadde 40 % av de som ble ansatt i NAV sosialarbeiderutdanning, mens i 2016 til 2018 gikk det ned til 25 %. Dette til tross for at andelen høyere utdanning i NAV har vokst i perioden 2015 – 2018.

1.2 Arbeidsmarkedstiltak i NAV

Det er flere aktører som driver med arbeidsinkludering. NAV, Fretex og varig tilrettelagt arbeids bedrifter (vta-bedrifter) er noen av disse aktørene. En måte å organisere arbeidsinkluderingen på, er at NAV kartlegger brukerens ønsker, mål og kvalifikasjoner, og deretter får Fretex eller andre aktører i oppdrag å ordne den videre arbeidstreeningen hos bedrifter i næringslivet. Denne metoden kalles for *arbeidsforberedende trening*, og ofte er det statlige ansatte i NAV som har denne type tiltak. Arbeidsforberedende trening har flere momenter ved seg, og hvilke virkemiddel (utdanning, førerkort, arbeidstrening) som brukes, er avhengig av hvilke behov brukeren har. Et annet tiltak kalles for *Kvalifiseringsprogrammet*. Som regel er det kommunalt ansatte i NAV som har denne type tiltak. Da skjer både kartlegging og arbeidstrening gjennom NAV. Denne metoden er lovfestet at alle kommuner skal tilby. En tredje metode er *Supported Employment*. Dette er en metode som er blitt mer brukt etter 2012, og har fått et stort fotfeste hos de ulike aktørene. Supported Employment brukes blant annet i NAV, hvor man da først har kartlegging, deretter arbeidstrening i ordinært arbeid, med så like vilkår som andre arbeidstakere som mulig. Et viktig moment i denne metoden er at den som har kartleggingen til brukeren, er en jobbspesialist som følger brukeren tett i arbeidshverdagen som ansatt i et ordinært arbeid. Nedenfor vil jeg redegjøre for disse tre arbeidsmarkedstiltakene.

1.2.1 Arbeidsforberedende trening

Arbeidsforberedende trening gjelder for personer med nedsatt arbeidsevne eller som har liten eller mangelfull arbeidserfaring. Brukerne mottar arbeidsavklaringspenger, og i noen tilfeller tiltakspenger dersom helsekravene ikke er oppfylt, eller at maksperioden på arbeidsavklaringspenger er brukt opp. Arbeidstreeningen skjer på en ordinær arbeidsplass, og man får prøve seg på vanlige oppgaver, som er tilrettelagt deltakerens behov. Som deltaker i dette tiltaket er man ikke ansatt ved arbeidsplassen og inntekten får man fra NAV. Arbeidstreeningen kan vare opp til et år, med mulighet til forlengelse i seks måneder. I

perioden avklares det om det går mot 100 % uføretrygd, eller at det vil bli en viss prosent uføretrygd og resten av prosentandelen som arbeidsfør eller om de kan være 100 % i arbeid. Målet for dem som er arbeidsfør, er at man skal få prøve ut mulighetene på arbeidsmarkedet, og øke muligheten for å komme i ordinært arbeid. Det lages en avtale mellom deltaker, NAV-veileder og arbeidsgiver, hvor det beskrives hvilke mål arbeidstreningen har for deltakeren, innholdet i treningen og planen for opplæringen (Nav, 2014).

1.2.2 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet ble opprettet i 2007, og tilbys i alle kommuner. Dette betyr at programmet skal være tilgjengelig på de lokale NAV-kontorene for dem som oppfyller vilkårene. Januar 2019 ble vilkårene endret. Den nedre aldersgrensen går fra 19 år til 18 år, slik at flere skal få mulighet til å benytte seg av programmet. Den øvre aldersgrensen er 67 år. Det har også skjedd andre endringer i sosialtjenesteloven, kap 4, som berører kvalifiseringsprogrammet, hvor man forsøker å gjøre kvalifiseringsprogrammet enda mer tilgjengelig og brukervennlig. Formålet med programmet er at deltakerne skal gjennom tiltak eller aktiviteter, som styrker deltakerens mulighet til arbeid. Det kan for eksempel være aktiviteter som skal styrke arbeidsevnen, eller aktiviteter med fokus på å forbedre helsen. Aktivitetene i kvalifiseringsprogrammet baserer seg på individets behov og forutsetninger. Det er samtidig en heltidsjobb, hvor man har normal arbeidstid, får stønad og må ha godkjent fravær. Programmet varer normalt ikke mer enn to år, med mindre man får innvilget mer tid (Sosialtjenesteloven, 2009, §§ 29-40).

1.2.3 Supported Employment

Supported Employment har opprinnelse fra USA og Canada på 1970- og 1980-tallet. Fra 1992 har det vært gjennomført prosjekter basert på Supported Employment, som har vært startet av blant annet Arbeids- og velferdsdirektoratet. Siden 2012 har Supported Employment blitt mer etterspurt i Norge, og det kan se ut til at denne metodikken bare vil få enda større fotfeste (Haavorsen). I dag tilbys Supported Employment som prosjekter, på noen NAV-kontorer og i noen arbeidsinkluderingsbedrifter/attføringsbedrifter (Nasjonal kunnskapsbase om utviklingshemming, 2018). Supported Employment består av flere verktøy, hvor et av dem er femtrinnsmodellen. Trinnene starter med første kontakt mellom arbeidssøker og de som tilbyr Supported Employment, kartlegging og planlegging av yrker og karrierer, prosessen ved å finne en passende jobb, samarbeid med arbeidsgiver og til slutt opplæring og trening på

og/eller utenom arbeidsplassen. Ifølge Frøyland & Spjelkavik (2014) er ikke trinnene ment som en framstilling av nødvendig utviklingsforløp. Det er heller slik at erfaringer viser at dette er faser som ofte preger prosessen.

Målet i Supported Employment er at med god støtte av jobbspesialisten og arbeidsgiver, vil deltakeren styrke sine arbeidsevner i ordinært arbeid. Arbeidsplassen skal dermed ikke være skjermet, og det skal være lønn fra arbeidsgiver. Arbeidsoppgavene skal være noe arbeidsgiver har bruk for, og selv om det gjerne ikke alltid kan være fulltidsstillinger, skal det være samme forventinger til selvstendighet, arbeidsevne og kapasitet som til andre ansatte (Wulf-Andersen, Føllesø & Olsen, 2016, s. 323-324). Det finnes flere varianter av Supported Employment, og av dem er Individual Placement and Support (IPS). Varianten er ofte brukt i NAV og tilbys til personer med moderate til alvorlige psykiske helseproblemer (Nasjonal kunnskapsbase om utviklingshemming, 2018).

1.3 NAV-reformen

Tidligere hadde sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten ansvar for områdene som NAV i dag arbeider med. I 2001 foreslo Sosialkomiteen for Stortinget å slå sammen disse tre etatene til én etat. Bakgrunnen for dette var at det var utfordrende for brukerne å orientere seg mellom de tre etatene, og en del brukere ble kasteballer mellom etatene (Regjeringen, 2017).

Endringen fra tre etater til én, kalles for NAV-reformen. Det ene målet med NAV-reformen var *flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad*. Målet er i tråd med arbeidslinjen, og som nevnt tidligere begrunnes dette politiske målet ofte som et virkemiddel i bekjempelse av fattigdom og sosial ekskludering, samt at den fremtidige finansieringen av velferdsstaten er avhengig av at flest mulig er i arbeid.

Et annet mål var at arbeids- og velferdsforvaltningen skal oppleves *enklere for brukerne og tilpasset deres behov*. I Stp. Prp. 46 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 10) står det i denne sammenheng at organisasjonen må «gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om evne til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud.». Videre blir brukermedvirkning sett på som nødvendig for å oppnå

behovstilpasning, som innebærer at brukeren skal ha innflytelse i egen sak.

Brukermedvirkning kan forstås som: «de som berøres av en beslutning eller en brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet.» (St. meld. Nr 34, 1996 – 1997, s. 9).

Et tredje mål for reformen gikk ut på at NAV skal være *en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*. Med en helhetlig forvaltning menes det fokus på hele mennesket og brukerens sammensatte bistandsbehov. Dette kan da være bolig, nettverk og fritid. En effektiv arbeidsforvaltning går ut på at ressursene brukes på de rette tiltakene (formåls effektivitet) og at man streber etter å unngå unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 10).

(Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 12) NAV-reformen er en organisatorisk reform. Som en del av denne prosessen ble det også innført en påfølgende innholdsreform, som ble lagt fram i St. meld. nr. 9 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2007). Reformen fungerte som en samlet strategi for å styrke sysselsettingen og inkluderingen av personer som hadde falt ut eller var i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Målene var samme målene som for NAV-reformen, og innebar en innføring av en rekke tiltak som arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og et system med behovs- og arbeidsevnevurderinger.

NAV (Ny Arbeid- og velferdsforvaltning) ble etablert 1. juli 2006, og de tre målene til nav-reformen ble videreført, og utvidet med to nye mål: Et velfungerende arbeidsmarked og rett tjeneste og stønad til rett tid. Det er 456 NAV-kontorer fordelt i alle kommuner og i noen bydeler, med om lag 19 000 ansatte. Organisasjonen Nav består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og en del av kommunenes sosialtjenester. De ansatte i NAV er derfor delt inn i statlige og kommunale ansatte, og har rundt 14 000 ansatte i staten og ca. 5 000 kommunalt ansatte (Nav, 2013).

De statlige ansatte jobber med Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven, også kalt NAV-loven) og de kommunalt ansatte jobber med Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven).

NAV-lovens formål er å legge til rette for effektiv forvaltning innenfor arbeid og velferd. Viktige verdier er å møte mennesker med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet (NAV-loven, 2006, §1). Formålet med

Sosialtjenesteloven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet. Med dette menes at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. (sosialtjenesteloven, 2009, §1). I NAV-loven og sosialtjenesteloven fremgår det blant annet hvem som kan være mottakere av tjenester og hvilke rettigheter og plikter som gjelder for brukeren. Samtidig forholder navveiledere seg til saksbehandlingsregler som finnes i Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). For eksempel har NAV plikt til å gi veiledning til alle som henvender seg til kontoret (forvaltningsloven, 1967, §11 & sosialtjenesteloven, 2009, §17).

1.4 New Public Management

New Public Management (heretter NPM) er en internasjonal reformbølge som kom for fullt til Europa på 1980- og 1990-tallet (Hanssen, Helgesen & Vabo, 2011, s. 213). Reformen kom som konsekvens av opplevelsen av at offentlig sektor ikke var bra nok, og burde forbedres. Det var spesielt to forståelser for hva som var problemet. Den ene forståelsen handlet om at ansatte i offentlig forvaltning var utgiftsdrivende, samt at måten organiseringen var lagt opp på, tillot ansatte å prioritere innsats på egne tjenesteområder. I norsk sammenheng var det fokus på at tette faglige allianser mellom ansatte og politikere i samme sektor kunne skape problemer for helhetstenkingen i kommunen. Man opplevde at det var fagpersoner, og ikke politikere, som styrte utviklingen i kommunen, noe som truet demokratiet (Hanssen, et al., 2011, s. 214). Den andre forståelsen av hva problemet besto av, var at det offentlige opplevdes som «stivbente byråkrater uten evne til å opptre fleksibelt og være responsive overfor stadig omskiftelige omgivelser.» (Hanssen, et al., 2011, s. 214). Den offentlige administrasjonen var basert på styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer (Hanssen, et al., 2011, s. 215).

NPM besto av en rekke reformer som hadde mål og kriterier som gikk bort fra den tradisjonelle måten å organisere det offentlige på. «NPM understreker at offentlig sektor og forvaltningsapparatet må ha mer fokus på effektivitet, resultat, konkurranse, marked og brukere, og legge mindre vekt på regler, prosess og interne hensyn» (Christensen & Lægreid 2001, i Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). Administreringen av det offentlige skulle bli mer kostnadseffektive og produktive ved å inspireres av elementer fra privat sektor.

Organisasjons- og ledelsesmodellene som er hentet fra privat sektor, har som formål å styrke mål- og resultatstyring. Dette er noe man i større eller mindre grad finner igjen i mange av reform- og omstillingsprosessene i Norge. Mål- og resultatstyring finner man for eksempel i statens budsjettssystemer med blant annet bruk av rammefinansiering (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 3).

Mål- og resultatstyringer (MRS) sitt formål er å finne ut informasjon om egne resultater, slik at statlige virksomheter skal kunne «gi et bedre tjenestetilbud til flere mennesker og oppnå bedre resultater for samfunnet.» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019). Dette ses på som en forutsetning for at statlige virksomheter skal kunne ha god kvalitet på tjenestene og utnytte ressursene når det er begrensede ressurser. Kritikken mot mål- og resultatstyringer er det kan virke mot sin hensikt. Et eksempel på dette er at de ansatte får oppgaver om å rapportere og får ikke nok tid til de egentlige arbeidsoppgavene. Et annet eksempel er at det som måles kan føles intetsigende, uten at resultatene faktisk gir noe kvalitativt svar på arbeidet til de ansatte.

1.5 Tidligere forskning

Det er gjort en del forskning på arbeidsinkludering. I dette underkapittelet presenteres noen forskningsartikler.

1.5.1 Ansatte i NAV

I en undersøkelse gjort av Arbeidsforskningsinstituttet viser Fossetøl, Berg, Borg, Glensvik, Maximova-Menzoni & Pedersen (2016, viii) en rekke faktorer som gir føringer for NAV-kontorenes valg av tiltak:

- Metodene og verktøyene som er utarbeidet
- veiledernes skjønnsutøvelse
- arbeids- og ressursituasjonen lokalt
- informasjons- og læringssystemet som er bygget opp
- styringssystemet

Ifølge rapporten skaper disse faktorene vaner, standarder og rutiner som ligger til grunn for tiltaksarbeidet. Styringssystemet trekkes frem som den viktigste faktoren for valg av tiltak i NAV. Styringssystemet innebærer politiske føringer fra direktorat, departement og fylke til lokalkontorer, i form av tildelingsbrev som skisserer de politiske forventningene, og som gir

de budsjettmessige rammene for virksomheten. På lokalt- og fylkesnivå rettes det kritikk mot styringssystemet, som beskriver de politiske føringene som «lite forutsigbar og detaljstyrt, ikke minst fordi budsjetter og planer må endres kontinuerlig og til dels betydelig gjennom hele året og mellom ulike budsjettår.» Fossestøl et al., i Høyskolen i Oslo og Akershus, 2016). Departement og direktorat har også innvendinger mot styringen: «...den går på bekostning av kunnskap om hva som virker, av langsiktig planlegging og av politikernes ønske om at behov skal ligge til grunn for veilederne tiltaksarbeid.» (Fossestøl et al., i Høyskolen i Oslo og Akershus, 2016).

Videre trekkes det frem at fylket er kritisk mot lokalkontorenes valg av tiltak. «Det handler om at veilederne velger tiltak for å unngå nye oppgaver – enten for å minske sin egen arbeidsbelastning og eller på grunn av redsel og usikkerhet for å ta på seg nye oppgaver. Det handler videre om at veilederne i for stor grad legger vekt på lokale erfaringer, rykter og nettverk som grunnlag for valg av tiltak.» Fossestøl et al., i Høyskolen i Oslo og Akershus, 2016). Veilederne mener derimot at dette ikke stemmer, og at de er tilbøyelige til å henvise brukerne til det mest hensiktsmessige tiltaket for brukerne. Ifølge veilederne skjer avvik når de må bruke tid på andre oppgaver som ikke innebærer å velge det beste tiltaket og oppfølging av brukeren. «De snakker om et voksende byråkrati, om aktivitetsstyringen, om å søke inn brukere til tiltak for å få opp produksjonen, om dårlige IKT-systemer, om å håndtere brukere som ikke møter opp, og om lange ventetider og avbrytelser knyttet til opplæring av nyansatte.» Fossestøl et al., i Høyskolen i Oslo og Akershus, 2016).

I Skjefstad (2013) trekkes det også her frem veiledere i NAV som forteller om byråkratiske oppgaver som gjøres på bekostning av det beste for brukerne. Det undersøkes om det er rom for sosialt arbeid i NAV, og av artikkelen fremgår det at verdigrunnlaget til sosialt arbeid blir satt på prøve. Dette kommer av at en stor del av arbeidsdagen til veilederne består av byråkratiske rutiner, som vanskeliggjør en praksis basert på sosialt arbeid sine verdier, prinsipper og mål. «Et sentralt spørsmål er om det er fornuftig bruk av sosialfaglig kompetanse å la sosialfaglige ansatte bruke så mye tid på byråkratiske oppgaver og rutiner. Mer tid til byråkratiske oppgaver betyr mindre tid sammen med brukerne, noe som gir mindre rom for sosialt arbeid.» (Skjefstad, 2013, s. 86).

Natland & Johannessen (2020) har undersøkt arbeidsgiveres vurderinger av uformelle kompetanser og deres betydning for ansettelser innen helse- og sosialfeltet. Det kommer frem

at personlig egnethet spiller en stor rolle. «Informantenes meningsskaping om personlig egnethet innebærer derfor en «miks» av noe psykologisk (som kan predikere framtidig adferd) og en kompetanse (som kan utvikles og læres), og denne forståelsen er grunnleggende for vurderingen av arbeidssøkere som mer eller mindre ansettelsesbare.» (s. 96). De fant også at informantene og tidligere forskning er enige om at personlighet spiller en viktig rolle for å forstå adferd på arbeidsplassen. «Personlighet forstås altså som «driveren» bak handling samt at den alltid vil være knyttet til en situasjon.» (Natland & Johannessen, 2020, s. 96).

1.5.2 Arbeidsgivernes opplevelse av å ha praksisdeltakere fra NAV

Mandal, Midtgård & Mordal (2019) undersøkte hvordan arbeidsgivere opplevde å fungere som praksisplass for deltakere fra NAV. De fant blant annet ut at arbeidsgiverne var positive til arbeidspraksis, og flere av de hadde erfaring med å tilby praksisplass. For alle informantene var samfunnsansvar et viktig motiv (Mandal et al., 2019, s. 42). I denne sammenheng ble det poengtert at arbeidsgiverne mener at å ha arbeidsinkludering som prosjekt for bedriften ikke bidrar til billigere drift, slik man gjerne kan tro. Det var gjerne dyrere, fordi det er behov for at en av de andre ansatte er mentor for deltakeren, som må prioritere veiledning foran sine egne arbeidsoppgaver (Mandal et al., 2019, s. 44).

Arbeidsgiverne opplevde at dersom man bommer på deltakerens kompetanse, personlighet eller væremåte, kan det ha negative konsekvenser for arbeidsmiljøet. Derfor ble deltakerens forutsigbarhet, holdninger og den enkeltes oppmøteevne sett på som de viktigste kriteriene for en god arbeidsinkluderingsprosess (Mandal et al., 2019, s. 42). Samtidig mente arbeidsgiverne at det kunne oppleves som givende og meningsfullt når deltakeren fungerte i arbeidsmiljøet (Mandal et al., 2019, s. 44).

Det ble også snakket om arbeidsgivernes vilje til å ansette deltakerne etter praksisperiodens slutt. Arbeidsgiverne fortalte at selv om de ofte ønsket å ansette, var det noen faktorer som gjorde det vanskelig. Det ene handlet om at det måtte være behov for arbeidskraft, og at de ikke kunne «finne på oppgaver» (Mandal et al., 2019, s. 45). Videre ble det snakket om at for at deltakerne kunne bli fast ansatt, var det nødvendig at deltakerne fungerer mest mulig optimalt fra starten av, da virksomheten har en drift å ta hensyn til (Mandal et al., 2019, s. 48). I andre tilfeller hadde ikke arbeidsgiverne ressurser til å ansette noen på det aktuelle tidspunktet. Hos offentlige virksomheter handlet det ofte om krav til ekstern utlysning og kvalifikasjonsprinsippet, hvor den best kvalifiserte søkeren skal få jobben. Dette gjør det

vanskelig for søkerne som ikke har de beste kvalifikasjonene. «I realiteten betyr det at ansettelsesansvaret først og fremst veltes over på private virksomheter.» (Mandal et al., 2019, s. 45). Men noen arbeidsgivere fra offentlige virksomheter nevnte at en måte å unngå dette problemet på, er å ansette dem som tilkallingshjelp eller vikariater. Dette hørte til unntaket, da det ble beskrevet som en tidkrevende prosess.

1.5.3 Arbeidsmarkedstiltak i verden

Baumberg Geiger, Garthwaite, Warren & Bambra (2017) har undersøkt hvordan ulike land vurderer nedsatt arbeidsevne. Resultatet er tre modeller av direktevurdering av nedsatt arbeidsevne. Modell 1 er strukturert vurdering av arbeidsevne, som måler den etterspørselen av jobb innenfor landet og sammenlikner dette med brukerens evner. Modell 2 er demonstrert vurdering, som ser på brukerens faktiske erfaring i arbeidsmarkedet og prinsippet er at brukeren prøver seg ute i arbeidsmarkedstiltak for å kunne bli vurdert som uføre. Modell 3 er ekspert vurdering, og er basert på avgjørelsen til fagfolk.

2.0 Teoretiske perspektiver

Dette kapittelet handler om teoretiske perspektiver som kan være med å belyse undersøkelsen. Først viser jeg hvordan Norge kan anses som en sosial investeringsstat, deretter forklarer jeg skjønn og sosialt arbeid. Til slutt presenteres to maktperspektiver, samt hvordan sosialdemokrati og nyliberalisme påvirker i velferdsstaten.

2.1 Norge som sosial investeringsstat

Schøyen (2016) drøfter i hvilken grad den norske velferdsstaten kan beskrives som en sosial investeringsstat. Begrepet sosial investeringsstat brukes her som et sosialpolitisk perspektiv og handler om at landet har en politikk som aktivt investerer i innbyggerne, slik at innbyggerne skal kunne være i stand til å yte sitt beste for å forbedre livskvaliteten. Det konkluderes med at Norden var tidlig ute med å ha en slik type praksis, samt at den fortsatt har en ledende rolle: «Gjennom en litteraturgjennomgang og deskriptiv analyse av OECD-data konkluderer vi med at Norge og resten av Norden var tidlig ute i utviklingen av sosiale investeringer. Norden er fortsatt det fremste eksemplet når det gjelder å omsette sosial investeringsperspektivet i praksis.» (Schøyen, 2016, s. 1).

Arbeidsmarkedspolitikken blir trukket frem som et eksempel på Norge som en investeringsstat. «Her hviler det en stor grad av individuelt ansvar i og med at alle personer forventes å gjøre mest mulig ut av egen arbeidsevne. Staten har en viktig oppgave i å satse på barnehager og skole for at de unge skal gå inn i yrkesaktiv alder med best mulige kvalifikasjoner.» (Schøyen, 2016, s. 8) Deretter vises det til Lister (2003) som argumenterer for at en slik praksis gjør barn til «citizen-workers of the future» i stedet for til «the citizen-child of the present». Med dette menes at barn blir oppdratt på en bestemt måte, hvor formålet med oppdragelsene er å forberede barna til å bli arbeidstakere som bidrar i samfunnet.

Gjennom oppveksten blir barn og unge testet på skolen og gjennom fritidsaktiviteter. Voksne støttespillere som lærere og foreldre er med og oppmuntrer dem til å gjennomføre det de prøver på, samt å gjøre så godt de kan. Her kan begrepene motivasjon og mestringfølelse trekkes inn. Motivasjon er «et samlebegrep for de krefter som igangsetter og vedlikeholder atferd og gir atferden retning.» (Håkonsen, 2014, s. 89). Det finnes ulike typer motiverende drivkrefter, som for eksempel forventninger. I noen tilfeller kan det handle om å beskytte selvfølelsen og i en annen kan det være å skaffe kunnskap. «I tillegg har vi forventninger om hvor sannsynlig det er at en gitt atferd vil føre til målet. Vi har fått forventningene våre på grunnlag av erfaringer vi har jatt med liknende situasjoner.» (Håkonsen, 2014, s. 93). En tabell fra Håkonsen (2014, s. 92) viser forholdet mellom tro på egen kompetanse og forventning om resultat av egen innsats:

		Forventning om resultat av egen innsats	
		Lav	Høy
Tro på egen kompetanse	Stor	Endring av miljø, protest, aksjonering	Bekreftelse av egen dyktighet
	Liten	Apati, depresjon, resignasjon	Selvanklager, bebreidelser

Ifølge tabellen vil stor tro på egen kompetanse, samme med høy forventning om resultat av egen innsats, føre til bekreftelse av egen dyktighet. Videre handler mestring om «hvordan individet forholder seg til og løser en situasjon eller hendelse som medfører mistriivsel, ubehag eller trussel mot ens integritet.» (Håkonsen, 2014, s. 259).

2.2 Skjønn

I arbeidet på NAV bruker veilederne skjønn som en del av saksbehandlingen. Skjønn er et begrep som er blitt forklart på flere ulike måter, hvor forfattere ofte har forskjellig fokus på hva som er det essensielle ved begrepet. Skjønn brukes når noe ikke lar seg standardisere, og det handler om å ta valg som baserer seg på generelle kunnskaper og handlingsnormer (Molander & Terum, 2008, s. 20). Skjønn deles inn i to hovedkategorier, strukturell kategori og epistemisk kategori (Grimen & Molander, 2008, s. 181).

2.2.1 Epistemisk og strukturell kategori

Skjønn som epistemisk kategori handler om: «selve erkjennelsesprosessen som utspiller seg når man selv må finne frem til den beste måten å vurdere et objekt, en praksis, en situasjon og hvilken handling som er påkrevet.» (Bærøe, 2015, s. 117). Da resonerer man seg frem til et svar, ved hjelp av situasjonsbeskrivelse og normer, slik at man får noe som kalles for handlingsgrunner.

(Grimen & Molander., s. 180-184) I den strukturelle kategorien forstås skjønn som noe som skjer innenfor noen visse grenser som autoriteter har satt. Det vil si at autoriteter gir noen myndighet til å kunne velge mellom noe. Hva det skal velges mellom er bestemt på forhånd, og de som utøver skjønn må alltid kunne redegjøre for og begrunne valgene overfor autoritetene.

Videre skiller det her mellom sterkt og svakt skjønn. Ved svakt skjønn er valgmulighetene bundet av standarder, og det er gitt noen kriterier for hvilke alternativ som skal velges. Ved sterkt skjønn er valget ikke bundet av standarder, og man kan selv velge ut hvilke kriterier som man vil ta utgangspunkt i (Grimen & Molander, 2008, s. 182). Sterkt og svakt skjønn kan også kalles for friere og lavere frihetsgrader (Heum, 2010, s. 179).

2.2.2 Forvaltningsskjønn

Forvaltningsskjønn brukes når det ikke kommer tydelig frem i loven om hvordan noe skal praktiseres. Når forvaltningsskjønn brukes, gjelder det ofte tilfeller hvor det gis valgmuligheter. Dette gjør at handlingsrommet som angis i loven ofte er relativt liten. Et eksempel på dette er grunnlaget for dagpenger. Da må man bruke forvaltningsskjønn for å ta et valg om dagpengegrunnlaget til brukeren skal være siste kalenderårs inntekt eller

gjennomsnittet av de tre siste årene. For å finne en løsning, henvender man seg til prosedyrer, retningslinjer eller forskrifter eller andre tekster som gir føringer for skjønnsprosessen, og hvordan det er ment at lovene skal tolkes (Heum, 2010, s. 176-177). «I et forvaltningsskjønn er målet å utøve skjønnet slik at beslutningen er i tråd med intensjonen med rammene for skjønnet.» (Ibid., s. 178). Forvaltningsskjønn har to sider ved seg: strukturell og epistemisk kategori. For eksempel vedtar Stortinget nye lover, som regjeringen tar utgangspunkt i når de lager nærmere regler i form av forskrifter. Stortinget og lovene er her et eksempel på den strukturelle siden av skjønnet som saksbehandlere i NAV bruker i saksbehandling. Videre vil saksbehandlerne resonnerer seg frem til hvordan lovene skal tolkes, med hjelp av regjeringens forskrifter, samt andre tekster. Resonneringen tilhører da den epistemiske kategorien.

2.2.3 Profesjonelt skjønn

Profesjonelt skjønn brukes når det ikke er klare juridiske rammer for skjønnet, og man vurderer hva som bør gjøres med utgangspunkt i fagkunnskap og kompetanse. Sosionomer og barnevernspedagoger er profesjoner som ofte bruker profesjonelt skjønn i møte med brukere. Målet for profesjonelt skjønn er at resultatet er riktig, og ofte handler det om å gjøre det som er riktig for brukeren (Heum, 2010, s. 177-178). Det er mulig å si at strukturell og epistemisk kategori også er her. Strukturell kategori viser seg gjennom fagfeltet og arbeidsplassens normer og retningslinjer. Dette kan være yrkesetisk grunnlagsdokument for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere. Det epistemiske kategorien kommer til syne når saksbehandleren bruker sine fagkunnskaper og tidligere erfaringer som utgangspunkt når man finner frem til riktig handlingsmåte i situasjonen. Når en NAV-veileder som er sosionom tar i bruk profesjonelt skjønn brukes erfaring og profesjonsidentiten. Erfaringen kommer fra tidligere arbeid og profesjonsidentiteten er i dette tilfellet kunnskap fra sosialt arbeid. Profesjonelt skjønn kan for eksempel brukes i møte med en bruker. Da er gjerne målet å vinne brukerens tillit, og det brukes gjerne erfaringskunnskap og kunnskap fra faget sosialt arbeid.

2.2.4 Sterkt og svakt skjønn - forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn

(Heum, 2010, s. 179) Profesjonelt skjønn har tradisjonelt sterkere skjønn enn forvaltningsskjønn. At forvaltningsskjønn ofte har svakt skjønn kommer av det er rammet inn av lover, og retningslinjer for hvordan lovene skal tolkes. Profesjonelt skjønn har sterkere skjønn fordi det er meningen at de valg som gjøres baseres på fagpersonens egne kunnskaper

og erfaringer, noe som gir større frihet til å velge ut fra situasjonen og konteksten man står overfor.

Det er imidlertid ikke alltid slik at profesjonelt skjønn har et sterkt skjønn. Dette viser seg gjennom at profesjonelt skjønn i stor grad er preget av økonomiske og praktiske hensyn. Selv om en saksbehandler har funnet et valg som synes å være riktig for situasjonen og brukeren, er det ikke sikkert at det lar seg gjøre. Kommunens ressurser og mange saker som skal behandles, er med å styre saksbehandlingen. I tillegg er arbeidsplassens verdier og forventninger med å begrense frihetsgraden. En arbeidsplass kan for eksempel ha normer for hvor mye ekstra arbeid man skal gjøre for brukere, og også motsatt, at man skal gjøre akkurat det som må gjøres og ikke mer.

2.2.5 Objektivt og vilkårlig skjønn

Norge er en rettstat, noe som innebærer blant annet likebehandlingsprinsippet. Avgjørelser bør vært lik for like tilfeller, og bare relevante forskjeller kan rettferdiggjøre ulik behandling (Grimen og Molander, 2008, s. 192). Men ved bruk av skjønn, vil vilkårlighet kunne være tilstede. «Det samme tilfellet kan bli bedømt ulikt på ulike tidspunkter og steder og av ulike personer, selv om ingen ting ved saken selv har forandret seg, og selv om bedømmelsen ikke har blitt dårlig utført.» (Ibid., s. 189). I framstilling av forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn er det fort å trekke slutning om at forvaltningsskjønn er mer objektivt enn profesjonelt skjønn. Sant skal sies at det er større sannsynlighet for vilkårlighet med bruk av profesjonelt skjønn enn forvaltningsskjønn. Dette kommer av at profesjonelt skjønn som nevnt tidligere har høyere frihetsgrad enn forvaltningsskjønn. Likevel forekommer ulike tolkninger med bruk av forvaltningsskjønn. Et eksempel fra nylig tid er den mye omtalte NAV-skandalen. I media stilles det spørsmål om hvordan dette kunne skje. En mulig faktor som kan ha hatt en rolle, er sterke politiske føringer om at trygdelover skal tolkes så strengt som mulig, og at det ikke er ønskelig at man skal kunne være på ferie i utlandet samtidig som man mottar visse typer økonomiske stønader fra NAV. Denne tankegangen er annerledes enn EU sine politiske føringer, hvor det er uttalte ønsker om flyt av mennesker, varer, tjenester og kapital i de europeiske landene. Det er med dette altså snakk om verdier og holdninger både hos Norge og EU, noe som framstillingen av forvaltningsskjønn antyder at ikke er til stede.

2.3 Sosialt arbeid

Faget sosialt arbeid utøves på felt som blant annet barnevernet, NAV, psykisk helse, kriminalomsorg og familievernet. Sosialarbeidere er sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og velferdsvitere. I denne oppgaven er det fokus på sosionomer. Her skal vi se på sosialt arbeid sin kompetanse og kunnskap, samt hvordan individperspektiv og systemperspektiv er med å påvirke arbeidet til sosionomene.

2.3.1 Sosialfaglig kompetanse

Sosialfaglig kompetanse går ut på «å forbedre livskvaliteten til en gitt person eller gruppe med sosiale virkemidler, og rettet mot de områdene det er mulig å endre eller tilpasse med sosiale virkemidler.» (Gundersen, 2014 i Kleppe, 2015, s. 139). Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen (IFSW) har definert sosialt arbeid slik:

«Sosialt arbeid er et praksisbasert yrke og en akademisk disiplin som fremmer sosial endring og utvikling, sosial utjevning samt myndiggjøring og frigjøring av mennesker. Prinsipper om sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og respekt for forskjeller er sentrale i sosialt arbeid. Understøttet av sosialt arbeids teorier, samfunnsfag, humaniora og urbefolknings kunnskap, engasjerer sosialt arbeid mennesker og strukturer for å møte livsutfordringer og for å bedre menneskers velferd.» (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015, s. 21).

I definisjonen er det tydelig at etikk og faglige verdier er en sentral del av sosialt arbeid. Etisk refleksjon og etisk dømmekraft har betydning for hvordan vi forstår sosiale problemer, hvordan vi definerer det sosiale arbeidet og hvordan vi møter andre mennesker (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015, s. 20). Derfor har Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger, vernepleiere og velferdsvitere (FO) laget et Yrkesetisk grunnlagsdokument.

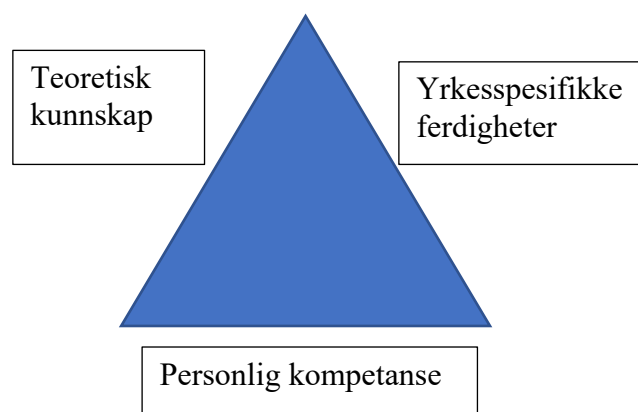
Dokumentet inneholder forpliktende fellesverdier for profesjonene, etiske utfordringer og problemområder blir drøftet, og det angis reaksjoner og sanksjoner i situasjoner der den enkelte profesjonsutøver eller det kollegiale fellesskap utviser dårlig dømmekraft eller begår etiske overtramp (FO, 2015, s. 3).

Samhandling mellom sosionom og bruker er også en viktig del av det sosiale arbeidet i Den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen sin definisjon av sosialt arbeid og i FOs grunnlagsdokument. Dette kan man for eksempel se i grunnlagsdokumentet hvor det står «måten profesjonsutøveren møter enkeltmennesker, kolleger og grupper på, er avgjørende for hvordan tjenester og hjelp blir utført, forstått og mottatt. Som den profesjonelle part i relasjoner, må profesjonsutøveren ha et bevisst forhold til egen væremåte, motiver og verdier, og hvordan disse påvirker dem man møter.» (FO 2015, s. 8). Samhandling innebærer at sosionomen fremmer samarbeid og kommunikasjon med brukeren slik at det skapes en god relasjon. Sentrale begreper som gjelder samhandling er; personen i situasjonen, anerkjennelse og myndiggjøring.

2.3.2 Sosialfaglig kunnskap

Kunnskapsbasen til sosialt arbeid er heterogen, som betyr at sosialt arbeid henter kunnskap fra flere fagfelt, som blant annet juss, sosiologi og psykologi (Grimen, 2008, s. 72). I tillegg har sosialt arbeid egne analytiske verktøy, som det vil bli utdypet nedenfor. Hva slags fagkunnskap som brukes til hvilken tid, er avhengig av oppgavene sosialarbeideren står ovenfor, og hvilke hjelpebehov brukeren har. Dersom oppgaven går ut på å hjelpe en person med rettigheter som bostedsløs, vil juss være relevant.

Ved å bruke kompetansetrekanten (Skau, 2011 i Kleppe, 2015, s. 142) kan man se hvordan profesjonsutøvere i sosialt arbeid jobber:



Teoretisk kunnskap er det man lærer gjennom studiet, samt teori man lærer etter studietiden. Yrkesspesifikke ferdigheter læres både gjennom studiet og arbeid i feltet. Personlig kompetanse er en anerkjennelse om at sosialarbeidere er personlige i rollen som sosialarbeidere, uten at de nødvendigvis er privat. Personlighet, egne verdier og forståelse av

fenomener er med å påvirker arbeidet. Sidene i trekanten utgjør en helhet i den profesjonelle kompetanse, og er både avhengig av og påvirker hverandre gjensidig (Kleppe, 2015, 142).

2.3.3 Marginalisering

Som nevnt innledningsvis i oppgaven kan arbeidsledighet være en sosial eksklusjon. Prosessen mellom å være sosialt inkludert og ekskludert kalles for marginalisering. Individer kan i varierende grad være i en marginal posisjon mellom ytterpunktene sosialt inkludert og ekskludert. (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 61). «Sosialt arbeid baserer mange av sine faglige intervensjoner på teorier og kunnskap om marginaliseringsprosesser i samfunnet- hvordan og hvorfor de oppstår, og hvordan de kan forebygges og motvirkes.» (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 61). I forbindelse med nedsatt arbeidsevne kan marginaliseringsteorier brukes som å finne ut hvilke strukturelle faktorer som fungerer som barrierer for å komme i arbeid. «Med utgangspunkt i tanken om marginalisering som en pågående prosess mot enten sosial inkludering på den ene siden og sosial ekskludering på den andre siden ser man på hvilke momenter i brukernes liv eller omgivelser som medvirker til prosesser i den ene eller andre retningen.» (Glemmestad, Kleppe & Frøyland, 2019, s. 62 og 63). Ved å ha fokus på individet og omgivelsene, bruker man perspektivet *personen i situasjonen*, som vi skal se på i neste avsnitt.

Tre av dem som anses som pioner i sosialt arbeid er Mary Richmond (1861-1928), Jane Addams (1860-1935) og Alice Salomon (1872-1948). Deres forståelse av sosiale problemer regnes som to grunnleggende retninger for sosialt arbeid.

2.3.4 Mary Richmond

I 1889 brukte Mary Richmond fra USA begrepet «Man and his environment» da hun introduserte sosialt arbeid som en egen profesjon. Senere ble dette til *personen i situasjonen* som er et mye anvendt begrep i sosialt arbeid (Levin, 2015, s. 37). Mary Richmond arbeidet med individer og omgivelsene deres. «Hun fokuserte først og fremst på individets utviklingsmuligheter med fokus på personligheten, men uten å miste konteksten av syne.» (Ellingsen & Levin, 2015, s. 57). Richmond forsto sosiale problemer som først og fremst som noe ved selve personen. «Sosialarbeideren skulle arbeide med å utvikle individets personlighet gjennom å bruke sosialt arbeids spesielle metode *social case work* og samle bakgrunnsmateriale for å stille en sosial diagnose. I dette arbeidet var også personens omgivelser som familie, nettverk og arbeidsliv inkludert.» (57-58). Richmond var den første

personen til å bruke begrepet sosialt arbeid som uttrykk, og var opptatt av at dette skulle være en egen utdanning.

2.3.5 Jane Addams

Jane Addams, også fra USA, mente derimot at det ikke var trekk ved individene som skapte sosiale problemer, men heller at samfunnet ikke var tilrettelagt for den enkelte. Sosiale problemer var samfunnsskapt, og for å løse disse måtte sosialarbeidere bidra med å endre samfunnet. Hun var engasjert i sosialpolitikk og skrev flere bøker og artikler. I 1931 vant hun Nobels fredspris (Ellingsen & Levin, 2015, s. 56).

2.3.6 Alice Salomon

Alice Salomon anses som Tysklands svar på både Mary Richmond og Jane Addams. Hun hadde fokus på både personen i situasjonen og hvordan samfunnet ikke var tilrettelagt godt nok. Salomon var opptatt av betydningen av en utdanning med vektlegging av studentenes egne refleksjoner, og at utdannelsen skulle hjelpe studentene til å bli selvstendige. Salomon betraktes som reformator og aktivist, slik som Jane Addams, og hun var opptatt av utviklingen av sosialt arbeid som utdanning, slik som Mary Richmond.

På 1900-tallet la sosialt arbeid som profesjon og utdanning mer vekt på Jane Addams sin forståelse av sosiale problemer, og faget hadde da størst fokus på systemteori. Som vi skal se i denne oppgaven kan det argumenteres for at Richmond sin forståelse, individperspektivet, nå har fått fotfeste de siste tiårene. Dersom sosialt arbeid har et individperspektiv, er det spesielt to mulige forhold som kan påvirkes. Det ene er at verdier som sosial rettferdighet, diskriminering og strukturelle innflytelsesfaktorer plasseres utenfor sosialarbeiderens ansvarsområde. Da vil også det fremste legitime målet for det helse- og sosialfaglige arbeidet være individet, og fokus vil være på relasjonsarbeidet og hvordan fagpersonen kan bidra til motivasjon og å få frem enkeltindividets ressurser og potensial (Askheim, 2019, s. 287). Det andre forholdet handler om at «disse nye styrings- og kunnskapsformene innsnevrer den profesjonelles etiske og faglige handlingsrom slik at den enkelte profesjonsutøver i økende grad synes å måtte bære ansvaret individuelt.» (Kroken & Madsen, 2016, s. 11).

2.4 Maktperspektiv

I dette underkapittelet beskriver jeg to maktperspektiver, som kan brukes for å se sosialt arbeid og arbeidsinkludering fra et kritisk perspektiv.

2.4.1 Michel Foucault

Michel Foucault forstår makt som «moderne magtudøvelse drejer sig om at påvirke formelt frie individer, deres handlinger og deres selvopfattelse.» (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 20). Denne type makt kalte Michel Foucault for *produktiv makt*, fordi målet er at individer skal få bestemte egenskaper. Formålet med arbeidsmarkedstiltakene er å gjøre personer i stand til å arbeide, ved å forbedre enkelte egenskaper. På denne måten mobiliseres deltakerens ressurser i en bestemt retning som myndighetene på forhånd har bestemt (Askheim, 2019, s. 280).

Videre kan produktiv makt deles inn i *totaliserende* og *individualiserende*. Med totaliserende makt menes det at staten griper inn i livene til innbyggerne, ved en rekke tiltak. Dette kan være skattesystemet, krav om skolegang og lover som minsker bruk av tobakk og alkohol. Her kan vi trekke inn arbeidslinjen, som sier at alle som kan jobbe, bør jobbe. Totaliserende makt handler også om at staten deler borgere inn i kategorier, som Foucault kalte for *dividing practices*. I praksis kan det innebære at en nav-ansatt krysser av på en liste om en bruker er arbeidsledig, aleneforelder eller pensjonist. Individualiserende makt skjer når staten interesserer seg for den enkelte borgers personlighet, hans/hennes selvopfattelse eller psykiske helse. Han kaller forøvrig denne tilnærmelsen for pastorale teknikker, hvor det avgjørende er at individet forteller sannheten, og måten personen framstiller sannheten, får stor betydning. (Mik-Meyer & Villadsen, 2007, s. 17-19).

Om dette er negativt eller positivt er gjenstand for diskusjon. Et viktig poeng er at man må jo faktisk kjenne en person godt nok, for å kunne hjelpe en bruker på deres premisser. Foucault peker på at det er negativt at moderne stater erklærer at autonomi står sterkt, når det samtidig er stor bruk av kontroll som påvirker mennesker i veldig stor grad.

2.4.2 Empowerment

Et annet maktperspektiv er begrepet empowerment, hvor man mobiliserer ressurser hos deltakeren og i omgivelsene for å hjelpe deltakeren. (Thomassen, 2006, s. 188) Empowerment

handler om myndiggjøring, selvoppreisning og maktmobilisering. «Empowerment skal være et redskap for å øke de maktesløses makt.» (Thomassen, 2006, s. 188). Slik sett forstås makt som noe positivt. «Målet er at brukerne skal oppnå makt til selv å definere sin virkelighet, handle i eget liv og endre problemskapende forhold» (Thomassen, 2006, s. 189). Situasjonen deres analyseres ut fra samfunnsmekanismer som skaper og opprettholder fordelingskjevhet, urettferdighet og undertrykkelse.

Empowerment kritiseres for å være et honnørord i sosialt arbeid. Det kan oppleves som et ord som er lett å ta eierskap til det, uten å faktisk bruke det, da begrepet kan være utydelig uten noe klart innhold (Askheim, 2019, s. 278). «Gjennom de positive assosiasjonene det gir til selvstendighet, styrke, kraft og ressurser, framstår det som et begrep som brukes for å legitimere høyst ulike tilnærminger og agendaer.» (Askheim, 2019, s. 278). At begrepet er uklart, er med å gjøre at man mister fokuset på hva som er kritikkverdig i samfunnet.

Det hevdes at empowerment går vekk fra å ha et systemperspektiv og nå heller mer mot et individperspektiv, der sosiale problemer individualiseres. Individsystemet gir en større tillit til individenes evner. Det som skjer da er at individet ansvarliggjøres, uten at systemet rundt settes til ansvar for blant annet marginaliseringsprosesser. I tillegg til at innbyggerne får større ansvar, styrer velferdsstaten innbyggerne i en bestemt retning. Denne kritikken er inspirert av Foucaults maktbegreper nevnt ovenfor. «Tjenestebrukerne framstilles som individer med ressurser, autonomi og evne til å foreta selvstendige valg, men samtidig skal valgene være ansvarlige og gjøres innenfor rammer som oppfattes som akseptable og verdsatte innenfor velferdsstatens rammer.» (Askheim, 2019, s. 280).

Det kan med dette se ut som om makt og moral utfordres på nye måter i vår tid ved at maktutøvelsen er blitt mindre synlig, parallelt med at ansvaret i økende grad synes å ha blitt transportert fra et kollektivt nivå til et individuelt nivå, både for brukerne og for profesjonsutøverne. Tendensen av ansvarliggjøring av innbyggerne knyttes ofte med nyliberalismen. I neste underkapittel går jeg nærmere inn på hvilke verdier om er med og påvirker velferdsstaten Norge.

2.5 Sosialdemokrati og nyliberalisme i velferdsstaten

For å forstå hvilke verdier som ligger bak profesjonen sosialt arbeid og lover og retningslinjer i NAV, kan det være formålstjenlig å gå inn på sosialdemokrati og nyliberalisme.

På 1950- og 1960-tallet ble det vedtatt flere politiske avgjørelser, som dannet det norske velferdssystem. Den sosialdemokratiske ideen var at alle skulle bidra etter evne, og få hjelp etter behov, gjennom skatt og offentlig ansvar om gikk ut på inntektssikring, sentrale velferdstjenester sosial trygghet og likhet. Det tok derimot ikke lang tid før nyliberalismen gjorde sin ankomst, og fikk (og fortsatt har) innflytelse på velferdsstaten og andre land i Europa. Fra 1980-tallet har det vært en ideologisk spenning mellom sosialdemokratiske verdier og verdier fra nyliberalismen (Nyseter, 2015).

Nyliberalisme er en ideologi som har verdier som individualisme, individuell frihet, enhver er sin egen lykkes smed, tillit til markedet og behovsprøvde ordninger (Nyseter, 2015, s. 349). I Nyseter (2015, s. 345) skilles det mellom datidens *velferdssamfunn* og nåtidens *velstandssamfunn*: «Der velferdssamfunnet hadde visjoner for det gode samfunn, handler det i velstandssamfunnet utelukkende om vekst og konkurranse.». Nyliberalistiske tilhengere vil ha minst mulig folkestyre og mest mulig markedsstyring. Ofte mener tilhengerne at velferdsordningene er for generøse (underforstått med at de er bedre enn nødvendige), at offentlig sektor er så stor at den svekker økonomien, at Norge må ha mer behovsprøving og privatisering, og at økende sosiale forskjeller ikke er et samfunnsproblem (Nyseter, 2015, s. 346).

Det kan med dette virke som at nyliberalisme kun gjelder enkelte politiske partier. Dette er derimot ikke tilfellet. Elementer fra nyliberalismen finner man i de fleste partier: «Det er ikke bare konservative og liberalistiske partier som har latt seg påvirke siden den gang, men selv langt inn i venstresiden i norsk politikk har nyliberalistiske ideer slått rot.» (Nyseter, 2015, s. 309). Det finnes altså to velferdsmodeller som kjemper om hovedplassen i organiseringen av velferdsstaten i Norge. Tabellen nedenfor viser kjennetegn og konsekvenser for den norske modellen og en nyliberalistisk modell.

	Den norske modellen (Forvaltningsmodell)	En nyliberalistisk modell (Forretningsmodell)
--	---	--

Kjennetegn	<ul style="list-style-type: none"> - Politisk styrt (stemmeseddel) - Skattefinansiering - Styrke offentlig økonomi - Tilgjengelighet for alle - Redusere egenandeler - Forvaltningsstyring (behov) - Trepertssamarbeid (mellom arbeidsgivere, fagforeninger og staten) - Omfordeling av inntekt - Offentlig ansvar - Like tilbud til alle uansett bosted 	<ul style="list-style-type: none"> - Markedsstyrt (pengeseddel) - Reduserte skatter, avgifter, forsikring, den enkeltes lommebok - Fritt valg for alle - Økte egenandeler - Markedsstyring (lønnsomhet) - Reduserte sosiale ytelser - Private styringsformer (NPM) - Mindre tillit til velferd i offentlig regi - Provatisering, konkurranseutsetting, anbud - Redusere offentlig økonomi, skattelette
Konsekvenser	<ul style="list-style-type: none"> - Mindre sosiale forskjeller - Mer rettferdig fordeling - Større sosial trygghet - Offentlig velferd stimulerer kjøpekraft, som er motor i økonomien - Styrket arbeidsvern - Styrket lokaldemokrati - Helhetlig offentlig helsevesen 	<ul style="list-style-type: none"> - Større sosial ulikhet - Markedet er urettferdig - «Grei deg selv»-samfunn - Redusert forbruk hos utsatte grupper - Skattelette for de rike - Redusert arbeidsvern - Redusert lokaldemokrati (pol. styring) - Todelt helsevesen (offentlig og privat)

(Tabellen er fra Nyseter, 2015, s. 349 og 350)

Det kan være verdt å nevne at denne tabellen legger opp til sosialdemokratiets favør og har nyliberalisme som en negativ påvirkningskraft i velferdsstaten.

Sverige og Danmark er velferdsstater som også har den sosialdemokratiske velferdsmodellen som grunnlaget for måten velferdspolitikken utføres, og ofte kalles denne velferdsmodellen for den skandinaviske velferdsmodellen. Storbritannia og USA bruker derimot mest elementer fra nyliberalismen.

3.0 Metode

I dette kapitlet vil jeg vise hvordan jeg har gått frem for å løse oppgaven og gi beskrivelser av hvorfor jeg har valgt som jeg har gjort. Dette gjør jeg ved å gi en redegjørelse for metodiske overveielser og metodevalg. Jeg vil også presentere informantene, fremgangsmåte ved datainnsamling, informasjon om intervjuguiden, analyseprosesser og etiske overveielser samt hvordan etiske hensyn er håndtert i forskningsprosessen. Aller først vil jeg forklare hvordan jeg forstår funnene i en vitenskapsteoretisk forståelsesramme.

3.1 Vitenskapsteoretisk forståelsesramme

Vitenskapsteori handler om teorier og filosofisk refleksjon over kunnskap og vitenskap. «En søker blant annet klarhet i hva som kjennetegner vitenskapelig tenking og metode, og hva som er kriterier for vitenskap, hva som gjelder som gyldig kunnskap, og hvordan kunnskap oppnås.» (Thornquist, 2015, s. 7). Dette betyr at man søker ny kunnskap ved å undersøke fenomener i verden.

3.1.1 Hermeneutikk

Jeg har valgt å ha en hermeneutisk forståelse. Med hermeneutikken søker man etter å fortolke fenomener som uttrykker en betydning eller mening, hvor mening er menneskelige aktiviteter eller resultater. Når meningsfulle fenomener er uklart for oss, må de fortolkes for å forstås (Gilje & Grimen, 1993, s. 142). I starten gjaldt hermeneutikken kun fortolkning av tekster. Hermeneutikk har i nyere tid utviklet seg til å gjelde alle områder som har behov for å fortolkes (Thomassen, 2006, s. 157).

Hermeneutikk hører til gruppen av normativ vitenskapsfilosofi, og handler om verdier og normer. Slike tilnæringer beskriver ikke hvordan forskningen *faktisk* skjer, slik som i deskriptive, eller beskrivende, tilnæringer. En forklaring på denne type posisjoner er: «Normativ vitenskapsfilosofi er opptatt av hvilke betingelser god vitenskapelig kunnskap, eller god vitenskapelig aktivitet *bør* oppfylle.» (Gilje & Grimen, 1993, s. 19).

Det finnes tre faser av kunnskapsinnhenting i hermeneutikk. Den første fasen er før man møter det man skal undersøke. Den andre fasen er når man får vite det man vil ha som kunnskap, og den siste er etterpå, når man skal vurdere om dette er sann kunnskap eller ikke. I hermeneutikken vil Gadamer sitt begrep *for-dom* ha likheter med begrepet forventningshorisont til kritisk rasjonalisme (Gilje & Grimen, 1993, s. 148). For-dom handler om at «vi kommer til sakene, teksten, handlingene med en tankemessig og erfaringsmessig «bagasje» som er med og bestemmer det vi forstår – og fortolker.» (Gilje & Grimen, 1993, s. 148.) *Forståelseshorisonten* i hermeneutikken omfatter forventninger, erfaringer og oppfatninger som er i bakgrunnen, men fokuset er på det som vi *ikke* retter oppmerksomhet mot. Det betyr at det en person har som forventningshorisont, og det en har av for-domer, kan være enten bevisst eller ubevisst. Mens det i forståelseshorisonten vil være snakk om det som eksplisitt er ubevisst av oppfatninger, forventninger og erfaringer.

Den andre fasen handler om hvordan fortolkning bør utføres. Dette kan deles inn i to tradisjoner:

«Den ene tradisjonen går inn for at samfunnsforskeren skal *se bort fra* de sosiale aktørenes beskrivelser av seg selv og sine egne aktiviteter, fordi slike beskrivelser som oftest er feilaktige, og begrepene som blir brukt, uvitenskapelige.

Den andre tradisjonen mener at disse beskrivelsene er av fundamental betydning, blant annet fordi det er aktørenes egne oppfatninger av hva de gjør, som gir deres handlinger mening og identitet. Samfunnsvitenskapelig forskning må derfor *bygge på* de sosiale aktørenes beskrivelser.»

(Gilje & Grimen, 1993, s. 145)

En av farene ved den første tradisjonen er at man kan gå så langt bort fra de egentlige meningene til de sosiale aktørene, at man ikke lenger forstår hva de gjør og hvorfor. Med den

andre tradisjonen kan man stå i fare for å komme så nært at man ikke er i stand til å se skjulte maktformer. Det finnes en tredje måte som forsøker å fjerne disse to fallgruvene. Da bruker man Anthony Giddens begrep dobbel hermeneutikk. En forutsetning vil da være at samtidig som å forholde seg til en allerede fortolket verden av sine sosiale aktører, må samfunnsforskeren gå ut over selvoppfatningene til de sosiale aktørene. Ved hjelp av teoretiske begreper, kan fortolkningene rekonstrueres i lys av et samfunnsvitenskapelig språk (Gilje & Grimen, 1993, s. 146).

En metode for å utføre fortolkning, er den hermeneutiske sirkel. Det kan være flere måter å utføre metoden på, men en av dem handler om «forbindelsene mellom det vi skal fortolke, forståelsen og den sammenhengen eller konteksten det må fortolkes i.» (Gilje & Grimen, 1993, s. 153). Med den hermeneutiske sirkelen, eller spiralen, forstår vi «delene ut fra helheten og helheten ut fra delene ... Hver gang vi forstår en del av virkeligheten, påvirker det vår oppfatning av helheten.» (Thornquist, 2015, s. 142).

Den tredje fasen handler om å vurdere om fortolkningen er riktig. I hermeneutisk tilnærming er det to kriterier man kan benytte - når man skal vurdere om en fortolkning er korrekt eller ikke. Det holistiske kriteriet går ut på å se om delene harmoniserer med helheten.

Aktørkriteriet innebærer å sjekke ut om fortolkningen av det meningsfulle fenomenet, stemmer med forfatteren eller aktørens hensikter. Likevel gir ikke dette noe sann kunnskap. En forutsetning i hermeneutikk er at det ikke finnes en absolutt korrekt fortolkning. Kriteriene kan gi holdepunkter for om fortolkninger er sannsynlige eller troverdige, men ikke noe mer enn det (Gilje & Grimen, 1993, s. 161-162).

3.2 Valg av undersøkelsesdesign

Jeg har valgt å ha kvalitativ tilnærming og intervju som metode for å innhente datagrunnlaget. Kvalitativ tilnærming er en metode å bruke når man er ute etter variasjoner og nyanser av opplevelser og forståelser av noe (Jacobsen, 2010, s. 56). Man ønsker å få frem nyanser og detaljer, samt at man forsøker å «få en så helhetlig forståelse som mulig av forholdet mellom personen og den situasjonen han eller hun befinner seg i (konteksten).» (Jacobsen, 2010, s. 55). Jeg har valgt kvalitativ metode fordi jeg er ute etter veiledere i NAV sine forståelser av arbeidsinkludering og metodene som benyttes, samt sosialarbeiderrollen i NAV.

3.3 Rekruttering av informanter

Datagrannlaget består av transkriberte tekster fra intervju med fire saksbehandlere. Jeg rekrutterte informanter ved å møte opp på forskjellige NAV-kontorer. NAV-kontorene ble valgt ut fordi de befant seg i nærområdet mitt. Jeg hadde med meg et par eksemplarer av informasjonsskriv om prosjektet og et dokument som fungerte som samtykkeerklæring. I noen tilfeller fikk jeg treffe leder og andre steder fikk jeg lederens telefonnummer. Jeg presenterte meg selv, hva prosjektet går ut på og hvilke type kriterier jeg hadde for informantene.

Kriteriene var at de var sosionomer ved nav som har minst fem års erfaring med arbeidsinkludering.

Jeg intervjuet 4 ansatte i NAV med bakgrunn som sosionomer, og som jobber med arbeidsinkludering. Disse ble informanter ved at de selv meldte sin interesse hos sin leder.

Under er en tabell som viser fakta om informantene.

Informantnummer	Type ansatt	Type tiltak	Antall år i NAV
Informant 1	Statlig ansatt	Arbeidsforberedende trening	10 år
Informant 2	Kommunalt ansatt	Kvalifiseringsprogrammet	8 år
Informant 3	Statlig ansatt	Arbeidsforberedende trening	20 (først i sosialtjenesten, deretter videreført til NAV i 2006)
Informant 4	Kommunalt ansatt	Kvalifiseringsprogrammet	8 år

Det viste seg å være nyttig å ha to informanter som jobber med arbeidsforberedende trening og to som jobber med kvalifiseringsprogrammet, da jeg kunne gjøre sammenligninger. I tillegg kunne jeg tenkt meg å intervju en eller to sosionomer som jobber med Supported Employment, men det lot seg ikke gjøre av praktiske grunner.

3.4 Datainnsamling

Jeg brukte en tematisert intervjuguide da jeg intervjuet de fire informantene. En intervjuguide er en oversikt over temaer man syntes er hensiktsmessige å ta opp under intervjuet (Jacobsen, 2010, s. 91). Ettersom jeg har lite erfaring med å intervju personer, formulerte jeg på forhånd

enkelte spørsmål slik at jeg slapp å improvisere når informanten var med et undertema. Jeg stilte spørsmål som *Hva er det som gjør at et tiltak fungerer?* og *Hvordan opplever du handlingsrommet for sosialt arbeid i arbeidet ditt?*

Spørsmålene i intervjuguiden var delt inn i innledning, hoveddel og avslutning. Jeg hadde tre hovedtemaer i intervjuguiden. Dette var

1. Metodene for arbeidsinkludering i NAV
2. Sosialarbeiderrollen i arbeidsinkludering i NAV
3. Forholdet mellom individ- og systemperspektivet

Før intervjuet startet, fortalte jeg informanten om disse tre hovedtemaene, slik at de fikk et bilde av hvor jeg ville hen i intervjuet. Jeg ga en forklaring på hva jeg ligger i individ- og systemperspektiv. Resten av intervjuguiden inneholdt en rekke spørsmål, som var inndelt i temaer. Dette gjorde jeg for å få en oversikt over hva jeg ønsker å finne ut av. Under innledning og avslutning hadde jeg spørsmål som skulle være lette og svare på, uten spesiell tenkning. Dette gjorde jeg etter anbefaling fra Daland (2015), som forteller at en myk start og avslutning kan bygge opp tillit og bedre opplevelsen av å bli intervjuet. Jeg opplevde at under disse to delene fulgte vi i stor grad intervjuguiden og spørsmålene. Under hoveddelen fantes de mer tyngre spørsmålene, og vi fulgte mer informanten sin tråd og i mindre grad min guide.

Underoverskriftene var *Metodene*, *Handlingsrom*, *identitetskonflikt*, *Individperspektivet* og *bra nok* (om arbeidsinkluderingen er bra nok). Jeg opplevde at dette fungerte, fordi da kunne jeg si slik som «nå har vi snakket om metodene, og nå tenker jeg vi kan gå over til handlingsrommet». Jeg prøvde så godt jeg kunne å la de sette føringer for hva som skulle snakkes om innenfor dette temaet. Når jeg for eksempel under metodene spurte «har du et konkret eksempel på en god opplevelse», spurte alle hva jeg mente. Jeg sa da at de kan svare ut fra det de mener selv. Det trenger ikke nødvendigvis å være at en person kom i arbeid. Jeg ville med spørsmålet finne ut hva som skal til for at de opplevde at noe gikk bra. På denne måten kunne også andre temaer dukke opp.

For meg var intervjuguiden til stor hjelp for å huske det som er av interesse å finne ut av, samtidig som at det ga en løs ramme hvor informantene selv kan velge å snakke mer om noe som opptar dem. Ofte er det slik at når man treffer en som kjenner til temaet bedre enn en

selv, kan det dukke opp flere sider som informanten har kunnskap om. Dette var veldig nyttig, og flere undertemaer ble på denne måten avdekket.

Intervjuene ble fordelt på tre dager, med en uke mellom den første og de to neste intervjuene. Deretter en uke mellom de to i midten og det siste intervjuet. Dette var ønskelig fra min side, slik at jeg hadde mulighet til å endre på spørsmål, dersom det skulle bli nødvendig. I ettertid er jeg glad for at det ble slik, for pausen mellom intervjuene var nyttig. Enkelte av spørsmålene jeg hadde laget i første omgang var litt vel påvirket av faglitteratur som jeg hadde lest, og ble oppfattet som for teoretisk og vanskelige å svare på. Etter å ha forklart hva jeg mente, fikk jeg svar på spørsmålene.. I løpet av det første intervjuet fikk jeg innsikt i hvilke begreper arbeidsplassen brukte, samt andre måter å formulere enkelte av spørsmålene på. Til de neste intervjuene endret jeg på enkelte spørsmål, samt at jeg la til flere spørsmål. I de neste intervjuene opplevde jeg at spørsmålene fungerte fint.

3.5 Analyse av resultatene

Det første jeg gjorde i arbeidet med analysen var å skrive ned punkter etter hvert av intervjuene som jeg opplevde som betydningsfulle og interessante, og som det var tydelig at informanten var opptatt av. Jeg skrev også ned tanker som umiddelbart dukket opp knyttet til utsagnene.

Jeg transkriberte selv intervjuene som ble tatt opp med lydopptaker. Jeg har brukt flere fremgangsmåter i prosessen med å analysere intervjuene. Deretter brukte jeg temaanalyse sammen med dataprogrammet NVivo 12 som et verktøy til å systematisere intervjuene. Til slutt gikk jeg over til å bruke et word-dokument for å analysere dataen ytterligere.

Ved bruk av temaanalyse, eller Cross sectional analysis, er man opptatt av temaer som kommer frem i det innsamlede datagrunnlaget (Thagaard, 2018, s. 171). Temaene er hva de forskjellige informantene snakker om og er opptatt av når de forklarer sin situasjon og opplevelse av et fenomen. Et eksempel kan være at en informant erlegge vekt på etikk i arbeidet, mens en annen kan være opptatt av tett oppfølging av brukere. Informasjonen analyseres ved å klassifisere og kode de temaene som kommer frem i datainnsamlingen. Pga. temaene som jeg hadde listet opp i intervjuguiden, hadde jeg allerede noen tanker om hvordan den innsamlede dataen kunne kategoriseres. Her måtte jeg derfor ta et steg tilbake og være

åpen for andre temaer som kunne dukke opp, og som gjerne er mer relevante enn de jeg på forhånd hadde tatt i bruk.

I temaanalyse legges det vekt på to fremgangsmåter.

(Thagaard, 2018, s. 172) I den første fremgangsmåten er begreper av stor betydning.

Begrepene kan brukes i analysen til å utvikle forståelsen av de temaene informantene kommer med. Jeg brukte deduktiv tilnærming, hvor man har en forforståelse som består av teorier før vi samler inn informasjonen referanse, Thagaard?. Når den nye informasjonen er samlet inn, settes informasjonen opp mot teoriene, slik at informasjonen settes i et faglig perspektiv. Jeg brukte i tillegg en induktiv tilnærming, der fagbegreper settes på det informantene forteller. Man kan bruke deres begreper, eller begreper som fra andre kilder. Begrepet *empati* kan brukes for å fremheve betydningen av å uttrykke medfølelse med brukerne.

Den andre framgangsmåten handler om hvordan de spørsmålene vi stiller til informantene, driver analysen framover (Thagaard, 2018, s. 172). Datagrunnlaget kan gi inspirasjon til analyse av andre temaer som vi i utgangspunktet ikke tenkte på. Dette kan være med å gi en dybde som kan avdekke viktige, men gjerne mer skjulte problemstillinger. Et eksempel på dette kan være at man spør hvordan de ansatte vurderer sin arbeidssituasjon, og svarene fra informantene gir videre innspill til en analyse av hvordan brukernes behandling blir påvirket av de ansattes arbeidssituasjonen.

Ved bruk av temaanalyse kan man bruke dataprogram som hjelpemiddel (Thagaard, 2018, s. 177). Det finnes flere typer programmer som bidrar til prosessen med å klassifisere og kode dataene, hvor store mengder av data blir sortert og mønstre blir indentifisert. Men forskeren må passe på å ikke erstatte sin kreativitet og refleksjon, med programmet. Jeg valgte å bruke NVivo 12. Der lagde jeg mapper, og fordelte utdrag fra intervjuene under disse.

Etter at jeg hadde plassert det som passer inn under de ulike punktene, gikk jeg over til å lete etter elementer som jeg ikke hadde spurt direkte om, men som de likevel forteller om.

Eksempler på dette er veiledernes mål i møte med brukere, hvordan de opplever grad av bruk sosialt arbeid på jobben, deres tanker om verdiene deres, mål forståelse av brukere, og hvilke emosjoner som oppstår hos dem i forbindelse med arbeidet deres.

3.6 Forskningsprosjektets troverdighet

Forskningens troverdighet handler hvordan deltakerne i prosjektet og andre personer vurderer fremgangsmåtene i prosjektet og funnene. Reliabilitet sier noe om forskningens pålitelighet og validitet handler om gyldigheten til resultatene, og tolkningen av disse (Thagaard, 2018, s. 181).

3.6.1 Reliabilitet

Ifølge Jacobsen (2010, s. 53) påvirker valg av undersøkelsesdesign hvordan reliabilitet og påliteligheten er og man kan stille seg dette spørsmålet: *Hvordan kan det undersøkelsesdesignet vi har valgt, påvirke de resultatene vi vil fram til?*

En styrke ved å ha intervju, er at jeg har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål for å forsikre meg om at jeg hadde forstått svaret deres korrekt. Dette kan være med å øke prosjektets pålitelighet. Under intervjuene brukte jeg lydopptak. Jeg transkriberte deretter intervjuene, slik at intervjuene kunne være tilgjengelig for meg hele tiden, og jeg ikke skulle måtte huske hva som ble sagt i lydopptakene.

En svakhet ved å ha intervju kan være at svarene måtte gis der og dra, uten noe særlig mye tid til tenkning. Det kan ikke garanteres at informantene ville svart helt likt på samme spørsmål hver gang. Derfor er det viktig å anerkjenne at resultatene mest sannsynlig ikke kan reproduseres og gjentas. Det er også godt mulig at jeg ville ha kommet frem til andre resultater dersom jeg hadde intervjuet andre sosionomer ved NAV-kontorer.

3.6.2 Validitet

Også når det gjelder validitet og gyldigheten av prosjektet blir mener Jacobsen (2010, s. 53) at man kan stille et spørsmål: *er det undersøkelsesdesignet vi velger, egnet til å belyse den problemstillingen vi ønsker å undersøke?*

Jeg opplever at ved å intervju sosionomer ved NAV-kontorer, blir problemstillingen svart på. Problemstillingen er *Hvordan opplever sosionomer i NAV arbeidet med arbeidsinkludering?* Det viste seg derimot å være vanskelig å rekruttere informanter, og kun et av tre kontorer som jeg var i kontakt med meldte interesse. Alle informantene er derfor fra samme NAV-kontor. Dette kan være med å svekke prosjektets gyldighet. Samtidig er det ikke i en masteroppgave forventet at man skal kunne si at resultatene gjelder andre sosionomer ved NAV-kontorer.

I resultatdelen presenterer jeg sitater, sammen med kommentarer om tolkninger av dem. Ved å ha med sitatene, kan leseren selv avgjøre om han eller hun opplever at tolkningen stemmer, eller om det kunne gjort annerledes. Jeg forsøker med dette å gjøre det mulig for andre å vurdere forskningen min. Dette kan være med å styrke gyldigheten. Validitet handler også om tidligere forskning kan bekrefte resultatene (Thagaard, 2018, s.181). Som jeg nevnte i 1.5, *Tidligere forskning* har andre forskere gjort undersøkelser som jeg kan sammenlikne funnene mine med.

3.7 Forskningsetiske vurderinger

De nasjonale forskningsetiske komiteene (2018) forklarer begrepet forskningsetikk slik: «viser til et mangfold av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet.». De etiske reglene handler om rettighetene til deltakere i forskningsprosjekter, og forskerens ansvar overfor dem (Thagaard, 2013, s. 31).

Studien er godkjent av NSD (Norsk Samfunnsvitenskaps Datatjeneste). Når undersøkelser skjer som intervju er det krav til informert samtykke og konfidensialitet. En definisjon på informert samtykke er: «Som hovedregel skal forskningsprosjekter som inkluderer personer, settes i gang bare etter deltakernes informerte og frie samtykke. Informantene har til enhver tid rett til å avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem.» (Thagaard, 2013, s. 26). Et fritt samtykke innebærer at samtykke gis uten noen form for ytre press som påvirker. Et informert samtykke går ut på at deltakeren har fått god nok informasjon om hva deltakelse i forskningen innebærer. Prinsippet skal sikre at deltakeren har en viss kontroll over egen deltakelse (Thagaard, 2013, s. 26 og 31).

Før intervjuene startet, fikk informantene lese gjennom informasjonsskriv og et samtykkeskjema. Jeg har lagt dokumentene ved til slutt i oppgaven. I tråd med kravene om informert samtykke, skrev jeg hva prosjektet handlet om, og at de når som helst kunne avslutte deres deltakelse, uten noen konsekvenser.

Konfidensialitet er et annet viktig prinsipp. «De som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir, blir behandlet konfidensielt. Forskeren må hindre bruk og formidling av informasjon som kan skade enkeltpersoner det forskes på. Forskningsmaterialet

må vanligvis anonymiseres, og det må stilles strenge krav til hvordan lister med navn eller andre opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner oppbevares og tillintetgjøres.» (NESH, i Thagaard, 2013, s. 28). Det stilles med dette krav til hvordan forskeren håndterer datamaterialet (Thagaard, 2013, s. 31).

Navnene til deltakerne er ikke skrevet ned, eller kommet med i lydopptak. Jeg har ikke skrevet i oppgaven hvilket NAV-kontor som er undersøkt. Det er passord på pc min, slik at andre ikke har tilgang til lydopptakene og de dokumentene med transkriberingen.

4.0 Resultat

I dette kapittelet presenterer jeg resultater fra studien. Relatert til oppgavens problemstilling, sosionomers opplevelse av arbeidsinkludering i nav, presenterer jeg 7 temaer. Jeg begynner med organisatoriske rammer for veilederne.

4.1 Organisatoriske rammer for veilederne

Ved å sammenlikne statlig og kommunalt ansatte, fant jeg spesielt to forskjeller som jeg opplever som betydningsfulle. Det ene handler om hvordan antall brukere påvirker arbeidet deres, og det andre er at de opplevde at de hadde ulik grad av handlingsrom i forbindelse med at de hadde ulike mengder tiltak. En statlig NAV-ansatt peker på at antall brukere endrer seg hyppig og at det kan gå ut over kontakten med bedrifter:

«Jeg har 78 brukere per i dag, men det tallet endrer seg jo fra dag til dag. Så du har ikke kapasitet til å være så mye ute hos arbeidsgivere som du skulle vært, så da henviser vi videre til tiltaksarrangører som tar den biten av jobben for oss.» Informant 1

En annen statlig ansatt peker på noe av det samme og at antallet brukere også går ut over den kontakten den satte kan ha med brukere:

«Men ofte blir det så travelt at det går på tid. Skulle gjerne brukt mer tid på brukerne, men det har du ikke alltid anledning til.» Informant 3

Informantene 1 og 3 er statlige ansatte, og har rundt 70 til 80 brukere. De opplever at de ikke har god nok tid til å rekke over alt de ønsker å gjøre.

Som kontrast til de to statlig ansatte informantene trekker en kommunalt ansatt fram at det har vært en reduksjon i tallet på brukere den ansatte har ansvar for:

Hadde 70 brukere, nå 20. Finn sitat.(...) For at arbeidstrening skal fungere, og gi resultat så er det aller viktigste at man har kapasitet til å følge brukeren tett. Være tilgjengelig for brukeren.» Informant 2

En annen kommunalt ansatt peker på den faglige fordel ved å ha relativt få brukere som gir mulighet til å skape gode relasjoner:

«Så det er her jeg vil være (jobbe med kvalifiseringsprogrammet). (...) Jeg tror nok det er det at du får være veldig tett på, du har færre brukere og du får muligheten til å oppnå en god relasjon da.(...) Det var en periode (...) og da hadde vi kanskje dobbelt så mange som vi har i dag, og da var det ikke like håndterbart på en god måte. Så da merket jeg at du ikke fikk den muligheten til å være like tett på gjerne med alle. Det ble mer den som huka deg først, så må du, isteden for å ha struktur og en plan på oppfølgingen, så ble det mer brannslukking.»

Informant 4

De kommunalt ansatte (informant 2 og 4) forteller at de tidligere hadde 40 til 70 brukere, men at de i dag har rundt 20. De foretrekker dagens ordning og opplever at de har bedre tid i dag enn tidligere. De peker på at antall brukere påvirker muligheten til å skape gode relasjoner til deltaker og arbeidsgivere. Informant 2 legger vekt på at tett oppfølging er avgjørende for gode resultater. Jo flere brukere, desto mer utfordrende er det å ha tilstrekkelig med tid til tett oppfølging av arbeidsgivere og deltakere. Dette kan videre føre til mindre mulighet til å skape tillit og en god relasjon

4.1.2 Tiltaksbruk og grad av handlingsrom

Informantene oppgir at de bruker skjønn i arbeidet deres, og informant 2 utdyper dette.

«Det er jo masse som er basert på skjønn, i sosialtjenesteloven for eksempel. Så du kan veldig ofte lene deg på skjønn og individuelle vurderinger.(...) Jeg opplever i hvert fall at vi kan være veldig romslige, og det er jeg veldig tilhenger av. At en slipper å ha «byråkrathatt» på seg. Jeg tror at å ha den hatten på seg, skaper masse hinder i arbeidsinkludering.» Informant 2

Informanten opplever at det er bra at kan bruke mye skjønn i arbeidet. Videre forteller hun at i blant kunne det gjerne vært greit med noe mer føringer.

Av og til kunne en kanskje ønsket at ting var litt mer svart hvitt, i sosialt arbeid og i veiledning og sånt. For det er jo veldig sjeldent to streker under svaret når du jobber med folk. Selvfølgelig, vi har jo regler vi må forholde oss til, men det er en av de tingene som gjør at jeg trives i nav. Jeg tror det er mange utenfor som tenker at en bare er en byråkrat som sitter og «pøncher» på en pc, men det er veldig langt dra min hverdag.» Informant 2

Tilgang på arbeidsmarkedstiltak kan begrense kommunalt ansattes mulighet for oppfølging av brukere. En kommunalt ansatt nevner:

«I forhold til tiltaksbruk da, så er det veldig mange tiltak vi ikke kan ehm, bruke i kyp. Vi skal jo ha oppfølgingen selv, hovedoppfølgingen skal vi ha selv, så for eksempel sånn arbeidsforberedende trening, hvis det er behov for det, det kan ikke vi bruke i kyp. Da må de ha det først på et vis. Så det er jo noen begrensinger på tiltaksbruk (..) mange veiledere opplever at vi ikke kan tilby de et program ut fra deres behov, fordi vi ikke kan bruke det og det tiltaket da.» Informant 4

De kommunalt ansatte forholder seg til kvalifiseringsprogrammet, og her ser det ut til at kommunalt ansatte opplever at de ikke har stort nok handlingsrom til å alltid kunne velge det beste alternativet for brukere. Dette står i kontrast til de statlige ansatte:

«Jeg oppfatter at jeg har et stort handlingsrom, at jeg kan få til mye. (...) jeg ser den mulighet det, til å kunne gi utdannelse for eksempel. Ehm, til å innvilge sertifikat, kan gi treårig utdannelse, og der folk har støtte i alle de årene, og når de er ferdig utdannet har vi og tiltak der vi kan henvise de i forhold til ut i jobb, sant, gi de intervjutrening, cv-skriving, søknadsskriving.» Informant 1

Det går fram av sitatet at det kan se ut som om statlig ansatte i nav både har et større handlingsrom og rikere tilgang på tiltak enn de kommunalt ansatte. De statlige ansatte opplever at de har stort nok handlingsrom til å gjøre det de ønsker.

4.2 Egenskaper hos veileder og deltaker

Veilederne møter mange forskjellige mennesker i arbeidet med deltakerne i de ulike tiltakene. Hvordan den enkelte veileder møter brukere er av betydning i utøvelse av yrkesrollen. En statlig ansatt informant uttrykker dette slik:

«Ja, og sånn som jeg sier brukergruppen som vi sitter med, så er det klart at vi må møte de der de er. Og de er så utrolig forskjellige, og noen må du være veldig uformelle med fordi mange har frykt for å komme på nav, de gruer seg, de har hørt mye i media, og så må du møte de der de er sant. Og noen har høyere stillinger ute i næringslivet og så møter du de på en annen måte igjen, så du har hele den der du må virkelig bruke deg selv og den menneskekunnskapen. (...) Og jeg sier det at 95 prosent av mine brukere er flotte, kjekke mennesker. (...) Og det tror jeg handler om hvordan man møter mennesket, snakker med folk, ser individet, og lyter, og har respekt. Så det er sånne viktige verdier.» Informant 1

Informanten peker på at det er viktig å møte brukere der de er. Veilederens ferdigheter for å fremme tillit og god relasjon er altså viktig for at det skal oppstå et samarbeid mellom veileder og bruker. Det er midlertid ikke bare veileders egenskaper som har betydning. Nedenfor peker samme informant på at egenskaper og trekk ved brukere også er av betydning for utfallet av et arbeidsmarkedstiltak:

«Det jeg ser er at brukerne må ofte, det er vanskelig å motivere folk, folk må som regel ha en indre motivasjon, og ha et ønske om å komme ut i jobb. For det er de som er veldig sykdomsfokuserte, og det å klare å snu det er kjempevanskelig for oss. For det er jo noe med at vi har fokus på ressursene til den enkelte, så sykdommen er noe man skal leve med, og hva klarer man på siden av sykdommen. Man skal ha fokus på det friske og det å snu folk der, det kan jeg synes er litt vanskelig, men samtidig synes jeg det er fantastisk for det. (...) Er jo noe med det at nav skal gi muligheter, og det ser jeg jo at vi gjør.» Informant 1

Her kommer det frem at motivasjon og sykdomsfokus hos deltaker har mye å si. Ofte benytter veilederne seg av motiverende intervjueteknikker for å kartlegge brukeres motivasjon. Det går bl.a. ut på å kartlegge både ressurser og begrensinger hos brukere.

En veileder peker på at både motivasjonen og brukeres evne er av betydning:

«Det spør, det er veldig, det kommer veldig an på motivasjonen og evnene til den brukeren vil jeg si.» Informant 3

Et aspekt som kommer i tillegg til motivasjon og ressurser er hvordan veilederen inviterer til medbestemmelse for det videre forløpet:

«Hvis de på en måte har medbestemmelse og er med på prosessen selv og er med fra starten av, med å kartlegge hva de ønsker og vil og de er med å lete etter aktuelle bedrifter, så er de jo mer motiverte for det de går inn i.» Informant 4

Informanten trekker fram at deltakere ofte får motivasjon når brukerne opplever at de har brukervedvirkning. I neste sitat forteller informant 2 hvordan hun mener at veilederen skal kunne bidra til at en deltaker klarer seg gjennom et tiltak.

«Hvis du ikke får gitt tett oppfølging, så får du det ikke til. (...) For at et tiltak skal kunne fungere, så må en ha kapasitet for å følge de tett opp. Være tilgjengelig for deltaker, skape en relasjon til deltaker, at deltaker har tillitt til deg, at en har en åpen dialog, for at når du har en god relasjon til noen vil de fortelle deg hvis de på en måte kjenner at de ikke har tenkt å gå på den praksisen i morgen. Selv om det er egentlig litt sann.. det skal de ikke gjøre, nå har de fått den praksis de skal gå på. Men hvis de ikke har en god relasjon til deg, så vil de bare utebli, men hvis de har en god relasjon til deg, som er bygd opp, så vil de kunne sende deg en sms og bare si «jeg kommer ikke til å gå». Og da kan det plukkes opp, og så følges opp. Hvorfor vil du ikke gå, så må en nøste opp i de tingene. Hvis du ikke har det (god relasjon) tror jeg de kan fordufte.» Informant 2

Informant 2 mener at for å fange opp de som sliter med motivasjonen, er det essensielt med tett oppfølging, slik at man kan unngå at de gir opp tiltaket. For at tett oppfølging skal være bærekraftig, må det skapes en god relasjon som innebærer tillit.

5.3 Arbeidsgiverne i arbeidsmarkedstiltakene

Når deltakerne er ute på arbeidsplasser for å få økt kompetanse og finne ut om de trives der, er målet ofte at praksisperioden skal føre til fast arbeid. Det er likevel barrierer, og veilederen peker bl.a. på manglede insentiver:

«Min erfaring med arbeidsgivere er at det er utrolig masse positive arbeidsgivere, og så mange som er så rause, og gjerne til og med ber om de med hull i cv og de som har brokete fortid, men når det kommer til å ansette, så er det ofte litt vanskelig for da handler det noe om insentivene, vi har jo ingen insentiver å tilby. (...) Det handler om effektivitet og det handler om produksjon. (...) Litt den der inkluderingsdugnaden som de snakker om, som er veldig in nå da, som høyre kjører mye på, men det må være en gulerot for arbeidsgivere rett og slett, eller så tar de store sjanser.» Informant 1

Informant 1 opplever at arbeidsgiverne ønsker å ansette personer med nedsatt arbeidsevne, men at de ofte hindres på grunn av arbeidsplassens krav om effektivitet og produksjon. Videre mener hun at en løsning på dette kunne vært sterkere og flere insentiver fra stat eller kommune til arbeidsplassen. Veilederen nevner også et annet eksempel:

«Det er et tiltak som heter varig lønnstilskudd, i ordinært arbeid, det vil si at du kan gå inn og få tilrettelagt jobb, der arbeidsgiver tar mye hensyn til deg, for du kan ikke produsere, så får vedkommende 100 prosent lønn og så får gjerne arbeidsgiver refundert 75 prosent av lønnen fra nav. Men det er nesten ingen av de plassene. Så det blir mye på de premisser arbeidsgiverne har, men det er klart at de er så skviset igjen, for de har en bunnlinje som gjelder uansett.» Informant 1

En annen veileder trekker fram et annet eksempel og peker på at premisser bedriften legger kan begrense muligheter, en at brukere som har fagbrev ligger bedre an:

«og en arbeidsgiver har jo produksjonsmål som de skal nå. (...) vi blir mange ganger prisgitt arbeidsgiverne, og det arbeidsgiver faktisk har behov for. Snakker om en inkluderingsdugnad, men jeg, den bør være mer synligere. Før i tiden var det mer plass til sånne litt rare folk. Ehh, det er det jo ikke lengre på en måte. Ingen som vil ha de. Må jo ha fagbrev for å komme inn nesten hvor som helst. Det går utover de svakeste. Og da har de ingenting. Tror ikke det er så mye bedre.» Informant 3

Informantene 1 og 3 er nevner at arbeidsgivernes produksjonsmål er styrende. Videre trekkes det frem at behovene til arbeidsgiverne også spiller en rolle. Det kommer ikke frem hvilke typer behov det er snakk om, men det er mulig å anta at det kan handle om at arbeidsplassen har behov for helt spesifikke ferdigheter hos arbeidstaker. Videre snakker informant 3 om at hun opplever at samfunnet har endret seg. Tidligere var det plass til et større mangfold av typer personligheter, samt lavere krav til formell kompetanse. I sitatet nedenfor gir informant 4, som er kommunalt ansatt, uttrykk for oppfatning som står i kontrast til de statlig ansatte informantene 1 og 3:

«Så jeg tenker det går jo mye på holdninger, og så er det jo det at de arbeidsgiverne og deltakerne får mer og bedre informasjon om hva oppfølging de kan få og hva støtte de kan få økonomisk sant, med både lønnstilskudd, og mentortilskudd. (...) men det kan jo skje mye med den enkelte (deltakeren) hvis man får bare litt ekstra tid og tilpasse seg og bli trygg så kan jo

det være nok til at de etter et år eller halv annet år kanskje finner sin plass, men at du på en måte må legge inn litt tid og satse på noen da, og ikke tenke at dette her vil skje i løpet av en måned, men at det er et prosjekt da som kan ta litt tid.» Informant 4

Informant 4 legger vekt på holdningene hos arbeidsgiverne. De bør vise mer tålmodighet og ikke forvente kjapp utvikling i praksisperioden. Hun forteller at dersom arbeidsgiverne lar det gå lengre tid, er det større sjanse for at brukerne utvikler ferdighetene sine.

5.4 Organisatoriske rammer for deltakerne

Det er ikke bare veilederne og arbeidsgiverne som opplever at organisatoriske rammer kan begrense. Også brukerne har rammer som legger føringer for hvordan de skal jobbe. I brukernes tilfeller handler det om hvordan de skal jobbe med seg selv og sine utfordringer. Informanten nedenfor peker på trekk ved brukerne som kan være problematiske i NAV-forløpet:

«Fordi de er såpass syke, at de trenger de tiltakene, og så har det vært litt innskrenkinger nå, at en skal prøve behandling og tiltak samtidig, det holder vi på med, men du ser ofte at det sliter ut brukerne altså. De blir sykere mange (...) det er veldig ressurskrevende for brukerne. De får ikke konsentrert seg om den behandlingen for de skal delta i et tiltak, og så klarer ikke de ikke å fungere i tiltaket og så ja, det er vanskelig.» Informant 3

Her snakker informant 3 om at når arbeidsinkluderings tiltak kombineres med behandling, oppleves det som at det ofte virker mot sin hensikt. Deltakeren blir mer sliten, og får ikke konsentrert seg godt nok om begge aktivitetene. I neste sitat kommer det frem hvordan nye innskrenkinger påvirker deltakerne.

«Og jeg syntes det er rart at når de endret på arbeidsavklaringspenger, fra fire til tre år. Før hadde de fire år, og så var det vi som satt og innvilget unntak, så folk kunne gå på arbeidsavklaringspenger i ti år, men noen trengte gjerne ti år for å gå gjennom behandlingsprosess og bli klar til jobb, sant.» Informant 1

Informant 1 mener at det ikke var riktig å endre reglene for tid ved bruk av arbeidsavklaringspenger. Tidligere var standarden på fire år, men veilederne kunne gjøre slik

at det varte i lengre tid, sånn at brukeren fikk bruke den tiden som var nødvendig. I dag er dette omgjort til tre år, og liten mulighet for bruk av skjønn. Videre i intervjuet forteller hun at hun opplever at noen av brukerne ikke har godt av denne innskrenkingen.

5.5 Ledelsens føringer

Både statlig ansatte og kommunalt ansatt opplever at de har handlingsrom når det gjelder utforming av arbeidet. Som den statlige ansatte informantene nedfor peker på er det også rom for prøving og feiling:

«Nei, det blir veldig opp til en selv. Nei, lite føringer. Ting har ikke alltid gått som vi har trodd, men vi har ikke spurt hvorfor tok du det valget, for det er veldig, du blir veldig stolt på i de vurderingene du gjør på en måte liksom, syntes jeg.» Informant 3

Den kommunalt ansatte er inne på noe av det samme og peker også på at ledelsen oppmuntrer til kreativitet:

«Føler jo jeg har ganske stort handlingsrom i jobben min. Eller sånn, vi kan være ganske kreative og blir jo oppfordret til å være det. Og styrer jo egentlig veldig mye selv.» Informant 4

Informantene opplever at ledelsen gir lite føringer. Dette gjør at de opplever at ledelsen stoler på deres avgjørelser, og har tillit til dem som arbeidstakere. Samtidig er det mulig å argumentere for at det på en måte gis føringer likevel. Selvstendighet og kreativitet kan være egenskaper som ledelsen legger vekt på. Informant 1 er enig med de andre, men peker på at stor grad av tillit fra ledelsen kan være både bra og noe vanskelig.

«Vi har en veldig, på mange måter en veldig god ledelse. Min leder har alltid sagt til meg at du må bare strekke i regelverket sånn for å finne gode løsninger for bruker, og det synes jo jeg er helt fantastisk at det ikke er så veldig regelrytter, og sier nei sånn går ikke og bare tenke sånn. Men samtidig så er det jo vanskelig, vi har alltid, vi har den åpningen der i forhold til handlingsrommet som du snakket om, at «ja, prøv». Men så er det jo opp til meg og ta opp enkelte saker som jeg ønsker, hvis jeg ønsker tilbakemeldinger, og der blir vi litt at vi sitter på hver vår lille tue, og jobber med våre saker, at det blir ikke løftet opp. For min erfaring med ledelsen, er jo at de er veldig fleksible(...) Så sånn sett har vi en ledelse som bakker oss opp, men så ikke, det er så vanskelig å si hvordan ting skal være annet enn at de oppfordrer oss til å få gode løsninger.» Informant 1

Informant 1 snakker om at når hun har så mye tillit, legges ansvaret på en selv, og at det i noen tilfeller oppleves som noe vanskelig å stå alene med avgjørelsen. Avgjørelsene som tas blir gjerne til et mer personlig ansvar, og da kan det bli vanskelig for veilederen å skille mellom «et vedtak gjort av NAV» og «et vedtak gjort av undertegnede». I sitatet under er informant 2 som er kommunalt ansatt enig med de andre informantene. Hun peker i tillegg på savnet av faglig veiledning selv om behovet til en viss grad dekkes av kolleger.

«Ledelsen har liten innsikt i måten en jobber på. (...) Og da er en veldig prisgitt at en jobber rett. Jeg har ingen faglig veiledning her. Så da tror jeg at det er mange som lager sine egne måter å jobbe på. Og så er det vanskelig å fange opp, hvis noen har uvaner. Da er det veldig basert på sin egen vurdering. Det som vi har er teamet vårt som har møter en gang i uken. Og der blir min faglige rettesnor. For der tar jeg opp alle mine dilemma, skal jeg gjøre sånn eller sånn. Men når jeg tar opp mine faglige spørsmål, tar jeg det opp med kollegaene mine, og så er det kollegaene mine som gir meg en rettesnor for hva... (...) Men faglig veiledning fra leder, vil jeg si er helt fraværende.» Informant 2

I tillegg til at informanten etterlyser veiledning peker hun også på ansvaret som følger med jobben og usikkerhet som kan oppstå. Veilederen kan få støtte fra kolleger men etterlyser likevel veiledning fra leder.

Når ledelsen har lite føringer, og veilederne ofte er alene med avgjørelsene, kan dette føre til ulik behandling i like saker:

«Og da sa jeg jo at det er ganske skremmende å tenke på at kommer han til deg så blir det sånn og kommer han til meg så blir det sånn. Og det er ikke dermed sagt at jeg har riktig, men det er noe med det å diskutere ting og løfte ting opp, for vi sitter med utrolig mye makt.»

Informant 1.

Informant 1 forteller i tillegg at hun savner mer etiske diskusjoner, og at dette er viktig å gjøre når de jobber etter skjønn.

«Så akkurat det tenker jeg er noe av den store feilen at vi ikke er mer samkjørte, men så tror jeg det er veldig vanskelig å få til. Og jeg vet at, jeg vil jo ikke endre noen av mine holdninger og verdier sant. Så senest i går var jeg innom min leder og etterlyste de etiske diskusjonene i

forhold til hvordan vi møter bruker og hva vi tenker om forskjellige typer tiltak. (...) Nei, så det er utrolig spennende ehmm. Men det er vel det og mest frustrasjonen, så sånn sett så er mye av frustrasjonen med å jobbe på nav.(...) Og det er vanskelig å si hva som er rett og galt, men jeg er jo tro mot meg selv ler litt, og hva jeg mener er riktig.» Informant 1

Videre poengterer informanten at hun opplever at hun gjerne kan være uenige i hvordan andre forholder seg til skjønnsutøvelsen.

«At det er noen som rir prinsipper uten å egentlig ha en god begrunnelse for det, det blir mer for å markere seg, og markere at en har makt til å si nei og så kan en si ja, og det er bare positivt for bruker. Så jeg er en av de som de kaller for «snill», mens jeg mener jo at jeg tenker mer helhetlig.» Informant 1

5.6 Sosialt arbeid

Alle oppgir å bruke sosialt arbeid i arbeidet deres.

«Utdannelsen min, den ligger i ryggraden når jeg ikke sitter med forskjellige teorier og kan referere til den. (...) så veldig helhetstenkende, og det å kartlegge for nye brukere, og ikke bare tenke jobb, men tenke litt både den psykiske helse, familieforhold, boforhold, kartlegge hele pakken. Så det har du absolutt med deg etter å ha jobbet i mange år. Det er mye av det der ubevisste erfaringen sant. (...) Og så blir det at erfaring ligger i ryggmargen så man tenker ikke så mye på metode. Men jeg er sikker på at mye av det man har med fra skolen og ikke minst det man får fra praktisk arbeid sitter litt i ryggraden. Det blir litt den tause kunnskapen.» Informant 1

Informant 1 snakker om at kunnskap fra sosialt arbeid og erfaringskunnskap fra jobben sammen blir taus kunnskap som ikke artikuleres mens hun gjør jobben sin.

Informant 1 og 3 etterlyser en mer synlig profesjon. De forteller at sosionomer burde vært mer på barrikadene for brukerne. Spesielt da arbeidsavklaringspengene ble innskrenket, burde FO og sosionomer protestert.

«Så akkurat det syntes jeg det var rart av at fagforeningene og sosialarbeiderne ikke var mer ute på barrikadene og sa at dette her (liten pause) er sviakt mot veldig mange av brukerne

våre. Det er mange som, det kan jeg kjenne er helt forferdelig, når de kommer i møte, og snakker om systemet og du kjenner på den maktesløsheten, for sånn er det, jeg kan ikke gjøre noe.» Informant 1

Det kommer frem at de mener at sosionomer har en uforløst innflytelse på lover og retningslinjer.

«Jeg tenker på etikken i dette her sosialt arbeid, siden jeg er utdannet sosionom. Det er mange som ikke er sosionomer i nav, så jeg er redd for profesjonen min. Jeg føler ikke den blir ivaretatt godt nok. Jeg syntes sosialarbeiderrollen er for lite inne i nav. Det er for lite integrert i nav fra ledersiden, vil jeg si(...) «Men jeg syntes det er for lite fra sosionomene, fra profesjonen generelt. De tar for lite plass i nav, på en måte. Både, hva heter det nå da – Ja, fo, ja, de er for lite til stedet. Synes det.» Informant 3

Informant 1 tar opp ulikheten mellom statlige og kommunale ansatte når det gjelder fokus på sosialt arbeid i ansettelse.

«Og så er det jo og dette med sosialfaglig utdanning tror jeg er veldig avhengig av kontor og ledelse, og hvilken annerkjennelse faget har. Kommunen er jo på at de som de ansetter skal ha en sosialfaglig bakgrunn, mens stat har ikke det for eksempel.(...) Vi er de to eneste på statlige som er utdannet sosionom. Men som sagt hos oss så den sosialfaglige bakgrunnen, vi har ikke samme fokus, men jeg har en leder som er veldig opptatt av etikk, og han sier når vi skal gjennom nye intervjuansettelser, det er noe som han ønsker å ha. For han ser at du trenger det menneskesynet, sant.» Informant 1

Ved ansettelse av kommunalt ansatte er sosialfaglig bakgrunn et krav, mens det er det ikke for statlig ansatte. Ledelsen for statlig ansatte er likevel opptatt av at nyansatte har god etikk og et godt menneskesyn.

5.7 New Public Management

Informantene ble spurt om hvordan de trodde NPM påvirker avgjørelser for brukere. Den kommunalt ansatte peker i sitatet nedenfor på at NPM har både fordeler og ulemper:

«Altså, av og til kan man jo miste litt sånn (liten pause), hensikten med hva man gjør.(...) Man har jo hatt litt sånn her på denne arbeidsplassen da, har vi jo hatt forskjellige mål om diverse

ting som vi kanskje ikke tenker er et mål for oss da sånn i det arbeidet vi gjør. Hvor målet er litt større på et vis. (...). Og det er jo kjempebra i seg selv, det er jo det vi gjør, og det er jo det vi skal gjøre i vår arbeidshverdag er jo å ha god kontakt arbeidsgivere, men det er så mye annet viktig arbeid rundt det som og er viktige for å nå målet liksom, så hvis man bare skal fokusere på det, og på en måte ja, det blir litt, i det store bildet kan det bli litt sånn eh, ja.(...) Det blir litt feil fokus da, i forhold til hva det er som er det viktigste.» Informant 4

Informanten nedenfor, som er statlig ansatt, har en kritisk holdning til NPM som står i kontrast til sitatet ovenfor. Denne informanten er også opptatt av kvalitet og at det ikke lar seg så lett måle.

«Ja, det er jo de måleinstrumentene som vi skal drive på med. Det er jeg ikke glad i i det hele tatt. Synes ofte at det er litt sånn intetsigende måleparametre, for det er ingenting, måler ikke kvalitet i arbeid. Måler kvantitet.» Informant 1

Hun mener videre at resultater bør måles, men at målingen per i dag ikke helt treffer.

«Vi bør jo måles, sant. Og så er det egentlig ikke noen gode måleparameter for det. Så jeg vet ikke hvordan vi skal måles. For det å får folk ut i jobb sant, i og med at den gruppe mennesker jeg jobber med, vi har vel 40 prosent som går til arbeid. Men ehm, det handler jo om, det er så mange faktorer som spiller inn, og så hvis en jobbkonsulent eller jobbveileder ikke klarer å få noen ut i arbeid så handler det gjerne mer om den porteføljen de brukerne sitter med/av de brukerne han sitter med. Så jeg vet ikke hvordan en kunne fått målt det. Så det er, jeg syntes det er vanskelig å si noe om hvordan, hva måleparameter... men absolutt så bør vi ha det, men jeg savner noe som går på kvalitet, vet ikke om det går an å måle noe på kvalitet.»

Informant 1

Videre gir informanten et eksempel på hvordan resultat- og målstyring kan påvirke arbeidet med deltakerne.

«Eksempel for 2-3 år siden, da var det veldig in at vi skulle gjøre noe som heter jobbmatch. Det vil si at du kjørte brukere mot ledige jobber, og så sendte du de stillingene til vedkommende. Og det var veldig mye telling på, hadde mye krav på oss om at vi skulle ha en viss prosent på jobbmatch. Men det var jo og brukere som ikke var klar for arbeid, som ble

matchet bare fordi at vi skulle nå disse måltallene våre. Folk på gjerne uføretrygd, eller folk som gjerne hadde lyst til å komme ut i jobb, og så hadde de krysset av på alt som er mulig å krysse av på stillingsbenevnelser og så fikk de masse stillinger, og så var de gjerne lettere psykisk utviklingshemmete, så det sto ofte, ofte sto ikke målkravene i forhold til det reelle som du er ute etter. Så jeg er ikke så glad i det.» Informant 1

Informant 1 forteller at da det var et tiltak som het jobbmatch, opplevde deltakere var på tiltak, uten at det var noe annet poeng enn at det skulle registreres. Informant 3 forteller liknende:

«For å tilfredsstille system, har jeg gjort det. For vi må ha en rapport på at vi har i hvertfall prøvd. Og jeg vet at det ikke kommer til å gå, men det er så strengt for å få uføretrygd, så det har jeg gjort ja. Mhm. (...)Vondt. Du vet at det ikke kommer til å gå og så skal du tilfredsstille systemet i stedet for brukeren. Han fikk nå den trygden til slutt likevel, men det var liksom en sløyfe det måtte innom, som man egentlig kunne unngått på en måte. Men av og til er det sånne humper i veien, ja.» Informant 3

En annen side med NPM er hvordan arbeidsmarkedstiltakene organiseres på.

«Dessverre har det blitt fylket som har sånne innkjøpsordninger på forskjellige tiltaksleverandører, og før så hadde vi så mange flere gjerne små leverandører som gjerne hadde spesialisert seg på autistiske, men for tre år siden gikk de over til noe som heter ---, så de har fått fire andre plasser her på ---, på oppfølging, og akkurat på den biten kjenner jeg er litt synd, for vi trenger de som er for forskjellige grupper, og så blir det snevret veldig inn, og så blir det en veldig stor leverandør. (...)Jeg tror at de får kontrakter på to år, med oppsjon på to nye år. Husker ikke om det var – de fikk anbudet. Tror det er tre år siden. Men nå har de mistet det for eksempel. Så det vil si at alle som har jobbet der, mistet jobben, og så er det et nytt firma som kommer inn, som og er et nasjonalt firma, med mye økonomiske muskler. Så er det de som får det, en veldig usikker bransje tiltaksleverandører, og jeg føler og vi har mistet noe av det mangfoldet som vi hadde tidligere.» Informant 1

Tidligere var det flere tiltaksleverandører, hvor de enkelte hadde spesialisert seg på ulike områder. I dag er det anbud på en stor leverandør om gangen, som skal kunne passe for mange forskjellige behov. Samtidig er det slik at når kontrakten er over, tar noen nye over.

5.0 Diskusjon

I dette kapittelet drøfter jeg først brukermedvirkning og motivasjon hos deltakerne på arbeidsmarkedstiltak. Dette ses i sammenheng med individ- og systemperspektiv. Deretter diskuteres skjønnsutøvelse i NAV, og hvordan veilederne bruker profesjonelt skjønn. Så handler det om veilederens oppfattelse av arbeidsgivere i arbeidsmarkedstiltak. Til slutt drøftes sosialt arbeid i NAV og New Public Management. Problemstillingen er følgende: *Hvordan opplever sosionomer i NAV arbeidet med arbeidsinkludering?*

5.1 Brukermedvirkning og motivasjon

NAV ser på brukermedvirkning som en nødvendighet for å kunne bistå brukernes hjelpebehov. Det var noe uventet at det viste seg at det var vanlig praksis å ha så mange som 70-80 brukere. Det ser altså ut til at selv om brukermedvirkning er et uttalt mål i NAV, skjer det tilfeller hvor man ikke nødvendigvis har til brukermedvirkning. Et annen uttalt mål som Nav har, er effektivitet. Siden de statlige ansatte har dårlig tid per bruker, er det grunn til å anta at de statlige ansatte må være effektive på en annen måte enn de kommunalt ansatte.

Informantene snakket om hvor mange brukere de hadde og hvordan dette påvirker arbeidet deres. De kommunalt ansatte fortalte at siden de nå har 20 brukere, har de tid til å skape gode relasjoner og praktisere brukermedvirkning i stor grad, mens de statlige ansatte hadde mellom 70 og 80 brukere. De fortalte at de skulle ønske at de hadde mer tid til å følge opp deltakere og arbeidsgivere. Dette stemmer overens med Fossetøl et., al. (2016) som kom frem til at veilederne forklarte avvik med mangel på tid.

5.1.2. Motivasjon og mestring

Motivasjonen hos deltakerne er av betydning for om et tiltak fungerer eller ikke. Motivasjon kan komme til uttrykk på flere måter; motivasjon til å velge akkurat denne arbeidsretningen eller utdannelsen, motivasjon til å fortsette i tiltaket og motivasjonen til å lære ferdigheter som er nødvendige for å kunne klare arbeidsoppgavene og lære hvordan det sosiale miljøet fungerer på den aktuelle arbeidsplassen. Som vist i resultatdelen fortalte en informant at ved å kartlegge deltakerens ønsker, vil deltakeren ha større motivasjon for tiltaket. Når man har funnet ut hva deltakeren ønsker å gjøre, utforsker man om deltakeren har en indre motivasjon, som kan hjelpe deltakeren med å fullføre tiltaket. Når deltakeren er i tiltaket, må deltakeren utføre arbeidsoppgaver og fullføre avtalt tiltaksperiode. Her kan man trekke inn forholdet

mellom tro på egen kompetanse og forventning om resultat av egen innsats (Håkonsen, 2014, s. 92).

Å ha tro på egen kompetanse henger ofte sammen med mestringsfølelse. Høy mestringsfølelse kommer ofte av at man tidligere har erfart at man klarer å gjøre det man prøver å oppnå. Dersom man har opplevd få gode resultater, kan dette være med å trekke ned troen på at man klarer det denne gangen. Dette kommer da an på hvordan man selv forstår hvorfor noe ikke gikk som man ønsket. Dersom man forklarer det med at det var ytre omgivelser som gjorde at det ikke gikk, kan det være at det ikke påvirker mestringsfølelsen. Forstår man det som at det var ens egne evner som ikke strakk til, kan det gi et vanskeligere utgangspunkt når man prøver på noe nytt. Da kan man reagere med at man «forteller seg selv at det ikke nytter, at problemet ikke kan løses, slutter å bry seg og å prøve å finne løsninger.» (Håkonsen, 2014, s. 261). I resultatdelen har tett oppfølging blitt trukket frem som en viktig del av arbeidet med deltakerne. Dersom motivasjonen svikter hos deltakerne, er det som vi har sett i 4.2 *Egenskaper hos veileder og deltaker*; viktig å ha tett oppfølging. På denne måten kan lav motivasjon fanges opp før deltakeren gir opp tiltaket.

5.1.3 Individperspektivet

Det finnes flere argumenter for at individualisering i velferdsordninger er positivt (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 306). Det ene handler om nødvendigheten med å ta hensyn til at det er mange forskjellige mennesker som har kontakt med NAV. Velferdsstaten har tidligere blitt kritisert for å være for rigid og byråkratisk, uten å tilpasse bistanden godt nok for hver enkelt (Hanssen, et al., 2011, s. 214-215). Derfor har NAV er uttalt mål at tjenestene skal tilpasses brukerne. For å få innblikk i brukernes forståelse av deres egne behov, må man naturligvis snakke med brukerne.

Et annet forhold handler om at motivasjonen til deltakerne vil øke når de får tilbud om tiltak som er tilpasset deres egen situasjon (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015, s. 306). I resultatdelen av oppgaven kan man se at informant 4 forteller nettopp at brukerne får mer motivasjon av å ha stor brukermedvirkning, og motivasjon oppleves som en forutsetning for at brukeren gjennomfører tiltaket.

«Et tredje argument hviler på at individuelt tilpassede tjenester vil styrke individets ansvarstagen for egen situasjon» (van Berkel & Valkenburg, 2007 i Brodtkorb og Rugkåsa,

2015, s. 306). Her blir ansvarliggjøring av brukerne sett på som noe positivt, og empowerment kan trekkes inn. Gjennom styrking av motivasjon og brukermedvirkning skjer en type empowerment. Veilederne har fokus på brukernes ressurser og fremmer styrke og selvstendighet hos deltakerne, hvor målet er at deltakeren får støtte av veileder til å ta tak i egen situasjon. Dette kan føre til positive endringer for brukeren.

5.1.4 Systemperspektivet

En konsekvens av å ha fokus på motivasjonen hos deltaker og brukermedvirkning er at arbeidsledigheten forklares ved egenskaper hos personen. At deltakeren gjøres ansvarlig for sin arbeidsledighet, kan også ses på som negativt. Dette kan føre til at «samfunnsmessige problemskapende strukturer, forhold knyttet til utforming og kvalitet på tiltakene, den prosessen som ledet frem til valg av tiltak, og også det sosialarbeideren gjør overfor brukeren, bli mindre sentrale for forståelsen av utfallet med tiltaket eller tjenesten.» (Brodtkorb og Rugkåsa, 2015, s. 307).

Det er mulig å argumentere for at veilederne er selvkritiske, samtidig som at de har fokus på motivasjon. Informant 2 peker på at det er veilederens ansvar å skape en god relasjon basert på tillit, slik at tett oppfølging kan skje. Andre informanter har også i løpet av intervjuene snakket om hvordan veileder må legge til rette for god kommunikasjon, slik at gode relasjoner bygges, og de kan støtte deltakerne.

Når det gjelder samfunnsstrukturer, snakket spesielt informant 1 og 3 om hvordan endringer i organisatoriske rammer kan gjøre det vanskeligere for deltakerne (Under 5.4 *Organisatoriske rammer for deltakerne*). Med andre ord er det mulig å argumentere for at veilederne er bevisst på hvordan samfunnsstrukturer påvirker deltakerne. For eksempel fortelles det at selv om det pågår en inkluderingsdugnad, har ikke samfunnet godt nok til rette for at svakere stilt arbeidstakere skal kunne være i ordinært arbeid.

Ut fra datagrunnlaget kan det virke som at det er størst fokus på å forbedre egenskapene til deltakeren gjennom samtaler og rekke tiltak. Deretter ligger fokuset på veilederens verktøy til å bidra med støtte og oversikt over neste steg i prosessen for å oppfylle karrieremål. Kanskje er ikke veilederne i posisjon til å kunne endre samfunnsstrukturer. Informant 1 og 3 fortalte at de savner at FO og sosionomer er mer på barrikadene for brukerne, og synligere både i Nav og i samfunnet. Det kommer frem at de ønsker at når det skjer endringer som ikke er bra for

brukerne, må det reageres høylytt, slik at brukerne får det bedre og ikke vanskeligere. Det kan tenkes at når de etterlyser en synligere profesjon, som står på barrikadene for brukerne, er det media som kan være en aktuell plattform. Som ansatt vil det kunne oppfattes som illojalt å gå ut i media og være kritisk mot arbeidsplassen.

Et annet forhold som gjør individualisering utfordrende, handler om kontroll og sanksjoner (Brodtkorb og Rugkåsa, 2015, s. 307). Dette er et typisk spenningsfelt i sosialt arbeid, hvor det samtidig som det tilbys hjelp, utfører også veilederne kontroll og har sanksjoner som virkemiddel. Individuelle tjenester, som for eksempel kvalifiseringsprogrammet har vilkår. «Personer som ikke følger opp som avtalt, skal oppleve en sanksjon, ofte i form av trekk i økonomiske overføringer» (Brodtkorb og Rugkåsa, 2015, s. 307). På den ene siden er dette positivt, da deltakerne på denne måten blir ansvarliggjort på lik linje med andre arbeidstakere. Det kan være mer stigmatiserende dersom deltakerne ikke skal få den tilliten som ansvaret for å møte opp gir. På den andre siden utfordrer dette relasjonen mellom veileder og deltaker. Veileder har en makt som alltid er der, som påvirker relasjonen.

5.2 Skjønnsutøvelse i NAV

Av datagrunnlaget går det fram at både statlig ansatte og kommunalt ansatt opplever at de har et stort handlingsrom når det gjelder utforming av arbeidet, og at ledelsen i NAV oppmuntrer til kreativitet og gir lite føringer. Veilederne har altså sterkt profesjonelt skjønn, og har mulighet til å basere valg på deres profesjonelle forståelse av hva riktig løsning kan være i de ulike situasjonene. Dette forteller de at de syntes er bra. Den strukturelle kategorien kan være i dette tilfellet at ledelsen gir føringer om kreativitet og selvstendighet og at de har tillit til dem som arbeidstakere. Den epistemiske kategorien kan handle om hvordan saksbehandleren bruker sine fagkunnskaper og tidligere erfaringer som utgangspunkt når man finner frem til riktig handlingsmåte i situasjonen. Det kan se ut til at ledelsen legger vekt på personlighet hos de ansatte. Under *tidligere teori* kom det frem at Natland & Johannessen (2020) har undersøkt arbeidsgiveres vurderinger av uformelle kompetanser og deres betydning for ansettelse innen helse- og sosialfeltet. De kom frem til at personlig egnethet og personlighet hos ansatte spiller en stor rolle.

Når det er snakk om profesjonelt kjønn og sosionomer, kan man trekke inn kompetansetrekanten til Skau (2011 i Kleppe, 2015, s. 142). Avgjørelsene blir påvirket av

teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse. Dette kommer frem i resultatdelen under *Sosialt arbeid*, hvor informant 1 forteller at utdannelsen er der som taus kunnskap, sammen med de erfaringene man får fra praksis. I løpet av resultatdelen kommer det frem at egne verdier og holdninger også er en stor del av arbeidet. Dette går inn under den personlige kompetansen. Personlighet, som Natland & Johannessen (2020) snakker om, er også en del av den personlige kompetansen.

Det går videre fram av datagrunnlaget at selv om det er bra med sterkt profesjonelt skjønn og høy tillit fra ledelsen, kan veilederne oppleve at det er noe vanskelig å være alene med avgjørelsene. En konsekvens av at skjønnsutøvingen i stor grad baseres på den enkelte veileders forståelse av situasjonen, med lite påvirkning av andre, er at avgjørelsene kan bli for vilkårlige. Informant 1 forteller at hun ser at like saker får ulike utfall på NAV-kontoret. Dette utfordrer likebehandlingsprinsippet, som handler om at like saker skal behandles likt. Dette kan være negativt, dersom dette gjør at brukere får dårligere tilbud enn nødvendig.

5.3 Arbeidsgiverne i arbeidsmarkedstiltakene

Når det gjelder arbeidsgivere i arbeidsmarkedstiltakene, kan det se ut til at veilederne er delt mellom to forståelser om hva som gjør at arbeidsgiverne til tider lar være å ansette deltakerne etter at perioden er slutt. Disse forståelsene er arbeidsgiverens *vilje* og *mulighet* til å ansette. En oppfattelse er at arbeidsgiverne bør endre holdning, og vise større vilje til å ta samfunnsansvar. En annen oppfattelse er at arbeidsgiverne stort sett ønsker å ansette, men at de opplever å bli hindret. Av datagrunnlaget kommer det frem at arbeidsplassen må ha behov for deltakeren, og at det kan være høyere krav til produksjonsmålene enn det deltakeren klarer å nå. Disse faktorene stemmer overens med funnene i undersøkelsen til Mandal, Midtgård & Mordal (2019). Noen av informantene sier at myndighetene må ta større ansvar, og gi mer intensiver. Informantene snakker også om at det i dag er mindre plass til et mangfold av personligheter, og det er høyere krav til formell kompetanse enn tidligere. Dette sier noe om hvordan samfunnet har endret seg.

Det kan med dette virke som at det er mer sannsynlig at det er manglende muligheter, og ikke vilje som gjør at arbeidsgiverne ikke alltid ansetter selv om deltakeren ønsker jobb på arbeidsplassen. Det kan likevel tenkes at undersøkelsen til Mandal, Midtgård & Mordal

(2019) rekrutterte informanter som generelt er positive til å ha deltakere fra NAV hos seg, og arbeidsgivere som ikke er positive, ikke ønsket å være med i undersøkelsen.

5.4 Sosialt arbeid i NAV

Av datagrunnlaget fremkommer det at alle informantene bruker sosialt arbeid i arbeidet deres, og to av dem etterlyser en synligere profesjon både i samfunnet generelt og på NAV. Som nevnt tidligere er det et uttalt ønske å styrke sosialt arbeid sin posisjon på feltet arbeidsinkludering (Glemmestad og Kleppe, 2019, s. 16). Likevel har det blitt færre sosionomer i nav. I dette underkapittelet vil jeg diskutere to momenter. Det ene er en påstand om at NAV trenger sosialarbeidere og da spesielt sosionomer. Det andre er om sosialt arbeid sine prinsipper går overens med arbeidet i NAV.

5.4.1 Sosialt arbeid som naturlig arbeidssted i NAV

Informant 1 opplyser at nyansatte hos den kommunale delen i NAV skal ha en sosialfaglig bakgrunn, mens hos den statlige delen er ikke dette et krav. Den statlige informanten sier videre at hennes leder likevel er opptatt av etikk og menneskesyn ved ansettelse. Som tidligere nevnt spiller personlighet en viktig rolle i ansettelse i helse- og sosialsektor (Natland & Johannessen (2020, s. 96).

Har sosionomer bedre etikk enn andre ansatte? Hva personer er opptatt av, er gjerne avhengig av personlighet og interesse. Samtidig kan man i den internasjonale sosialarbeiderorganisasjonen sin definisjonen av sosialt arbeid se at etikk er en sentral del av sosialt arbeid. Etisk refleksjon og etisk dømmekraft har betydning for hvordan vi forstår sosiale problemer, hvordan vi definerer det sosiale arbeidet og hvordan vi møter andre mennesker (Berg, Ellingsen, Levin, Kleppe, 2015, s. 20). Det kan altså argumenteres for at interessen for etikk er noe mer enn interesse og personlighet for sosial arbeidere; det er en del av kunnskaps- og kompetansegrunnlaget. Med dette lagt til grunn er det i alle fall mulig å si at sosialarbeidere gjerne ofte er mer *opptatt* av etikk enn gjennomsnittet.

«Sosialfaglig kompetanse er en forutsetning for arbeidsinkludering av mennesker mer med komplekse støttebehov.» (Spjelkavik, 2019, s. 302). Et eksempel på dette kan være at NAV-reformen hadde flere mål. Det ene handlet om en helhetlig forvaltning, med et fokus på hele mennesket og brukerens sammensatte bistandsbehov. Dette kan da være bolig, nettverk og

fritid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 10). Dette stemmer overens med sosialt arbeid sin måte å arbeide på.

5.4.2 Sosialt arbeid sine verdier i møte med NAV

Som vist i *1.5 tidligere forskning* fremgår det i Skjefstad (2013) at verdigrunnlaget til sosialt arbeid blir satt på prøve. En av grunnene til dette handler om forholdet mellom hjelp og kontroll, som for veiledere kan oppleves som et dilemma (Skjefstad, 2013, s. 83). En annen grunn er at arbeidet i NAV jobbes ut fra et individperspektiv, og ansvaret settes hos brukerne, uten noen særlig mulighet til å jobbe med sosiale problemer som noe samfunnsskapt (som vist i *5.1.4 Systemperspektivet*). En tredje grunn handler om at en stor del av arbeidsdagen til veilederne består av byråkratiske rutiner, som vanskeliggjør en praksis basert på sosialt arbeid sine verdier, prinsipper og mål (Skjefstad, 2013, s. 86). Dette skal vi se nærmere på i neste underkapittel.

5.5 New Public Management

Et av målene med reformen NPM var å gå vekk fra styring som var basert på lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer (Hanssen, et al., 2011, s. 215). Det kan virke som at dette har lyktes. Ut fra datagrunnlaget virker det som at det er sterkt profesjonelt skjønn i NAV, og ledelsen gir føringer om kreativitet og selvstendig tenkning. Informant 2 fortalte at hun slipper å ha på seg «byråkrathatt», og at dette gjør arbeidsinkluderingen enklere.

Et annet mål med NPM var at det offentlige skulle bli mer kostnadseffektive og produktive ved å inspireres av elementer fra privat sektor (Olaussen & Wollebæk, 2002, s. 1). Dette ble gjort gjennom blant annet Mål- og resultatstyringer (MRS). MRS sitt formål er å finne ut informasjon om egne resultater, slik at statlige virksomheter skal kunne «gi et bedre tjenestetilbud til flere mennesker og oppnå bedre resultater for samfunnet.» (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2019).

Av datagrunnlaget kommer det frem at resultater fra arbeidet deres blir målt. I noen tilfeller kunne det oppleves som bra, for da får man oversikt over elementer som man vanligvis ikke tenkte noe særlig på. I andre tilfeller kunne det føles litt meningsløst, da det som blir målt,

ikke nødvendigvis sier dem noe om deres arbeid. Det snakkes om at kvantitet måles, når det helst burde vært kvalitet som ble målt.

Det kom også opp to kritikkverdige forhold i forbindelse med NPM. Det ene er at de opplevde at deltakere var på tiltak, uten at det var noe annet poeng enn at det skulle registreres. Det andre er at et mangfold av tiltaksleverandører er blitt erstattet med et stort tiltaksleverandør, som jobber på anbud. Når perioden er over, må nye ansatte ta over.

6.0 Konklusjon

Velferdsstaten Norge har et sosialdemokratisk verdigrunnlag som helt siden 1980-tallet stadig blir utfordret av verdier fra nyliberalistisk ideologi. Disse to ideologiene er med og påvirker Stortinget som vedtar lover. Med nyliberalismen kom reformbølgen New Public Management, som ble benyttet blant annet under NAV-reformen i 2006. Veiledere i NAV tar avgjørelser med bakgrunn av forvaltningsskjønn (basert på lover og retningslinjer) og profesjonelt skjønn (basert på profesjonsidentitet og arbeidserfaring). Denne oppgaven tar utgangspunkt i veiledere med profesjonsidentitet som sosionomer. Både forvaltningsskjønnet og profesjonelt skjønn blir påvirket av sosialdemokratiske og nyliberalistiske verdier.

Hovedfunn i min oppgave viser at veiledere i NAV har fokus på motivasjon og brukermedvirkning i arbeid med brukerne. Det kan derfor konkluderes med at måten veilederne jobber på, er ut fra et individperspektiv. Men det kom også frem at systemperspektivet er der i tankene, uten at veilederne har mulighet til å jobbe ut fra det perspektivet. FO og sosionomer må mer på barrikadene for brukerne, og bli enda mer synligere både i Nav og i samfunnet. Arbeidsinkludering er ikke lagt godt nok til rette av samfunnet. I dag er det brukerne, veilederne og arbeidsgiverne som har ansvaret, uten at det er gode nok insentiver til arbeidsgivere, og samfunnet har enda ikke klart å lage plass til alle i arbeidslivet.

Både statlige ansatte og kommunalt ansatte opplevde at de har et stort handlingsrom når det gjelder utforming av arbeidet, og at ledelsen i NAV oppmuntrer til kreativitet og gir lite føringer. De har et sterkt profesjonelt skjønn. Dette forteller de at de syntes er bra. Det går videre fram av datagrunnlaget at selv om det er bra med sterkt profesjonelt skjønn og høy tillit fra ledelsen, kan veilederne oppleve at det er noe vanskelig å være alene med avgjørelsene.

En konsekvens av at skjønnsutøvingen i stor grad baseres på den enkelte veileders forståelse av situasjonen, med lite påvirkning av andre, er at like saker får ulike utfall. Dette utfordrer likebehandlingsprinsippet.

Når det gjelder arbeidsgivere i arbeidsmarkedstiltakene, kan det se ut til at veilederne er delt mellom to forståelser om hva som gjør at arbeidsgiverne til tider lar være å ansette deltakerne etter at perioden er slutt. Disse forståelsene er arbeidsgiverens *vilje* og *mulighet* til å ansette.

Sosionomene i NAV bruker sosialt arbeid hver dag, og behovet for sosialfaglig kompetanse i NAV, er absolutt til stede. Jeg har utforsket om sosialt arbeid sine prinsipper går overens med arbeidet i NAV. New Public Management kan i noen tilfeller true sosialt arbeid sine verdier. Dette gjelder spesielt ved tilfeller hvor tiltak er organisert på en slik måte at den motiverer til å sende deltakere gjennom tiltak, uten noe annet poeng enn å kunne registrere at det er gjort. En annen utfordring NPM gir, er når tiltaksleverandørene organiseres på en måte som skaper uforutsigbarhet for brukerne. NPM har midlertid lykkes i å få større grad av skjønnsutøvelse inn i NAV, og mindre grad av rigide regler. Det må likevel nevnes at innstramninger skjer fortsatt, som for eksempel at arbeidsavklaringspenger er strammet inn til tre år, hvor det tidligere var mulig å la behovet styre hvor lenge det skulle vare.

Hvis jeg skal ta konklusjonen for oppgaven til følge, kan det se ut til at jeg var noe ukorrekt innledningsvis. Under *1.1.1 Arbeidsinkludering* forklarte jeg hva nedsatt arbeidsevne kan komme av. Her listet jeg opp relevante egenskaper hos den arbeidsledige. Kanskje ville en mer riktig fremstilling være: arbeidsledighet ved nedsatt arbeidsevne er når samfunnet mangler inkluderingskompetanse for alle.

7.0 Litteraturliste

Arbeids- og sosialdepartementet (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (Meld. St. 46 2004-2005). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?ch=1>

Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=nav%20loven>

Arbeids- og sosialdepartementet (2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. (Meld. St. 9 2006 – 2007). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/>

Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. 33 2015-2016). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/sec1>

Arbeids- og sosialdepartementet (2017, 10. januar). Bakgrunnen for NAV-reformen. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

Askheim, O. P. (2019). Empowerment- strategi for inkludering eller tåkelegging? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 277-288). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Baumberg Geiger, B., Garthwaite, K, Warren, J. & Bambra, C. (2017). Assessing work disability for social security benefits: international models for the direct assessment of work capacity. *Disability and Rehabilitation* 40(24), 2962-2970.
<https://doi.org/10.1080/09638288.2017.1366556>

Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L.C (2015) Hva er sosialt arbeid?. I B. Berg, I. T. Ellingsen, I. Levin & L. C. Kleppe, *Sosialt arbeid en grunnbok* (s. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget

Brodtkorb, E. & Rugkåsa, M. (2015) Utfordringer for sosialt arbeid i dag. I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red). *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 299-313). Oslo: Universitetsforlaget

Bærøe, K. (2015). Institusjonelle rammer: Vilkår for utvikling og kultivering av forskeres forskningsetiske skjønnsutøvelse. I H. Fossheim & H. Ingjerd (Red.). *Etisk skjønn i forskning* s. 114-126). Oslo: Universitetsforlaget.

De nasjonale forskningsetiske komiteene (2018, 04. desember). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet fra: <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2019, 29. april). Veileder: Resultatmåling – mål- og resultatstyring i staten. Hentet fra: <https://dfo.no/publikasjoner/veileder-resultatmaling-mal-og-resultatstyring-i-staten>

Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere (2015). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Hentet fra: <https://www.fo.no/getfile.php/1324847-1580893260/Bilder/FO%20mener/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>

Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere (2019, 15. mars). Stadig færre sosionomer ansettes i NAV. Hentet fra: <https://www.fo.no/nyhetsarkiv/stadig-farre-sosionomer-ansettes-i-nav-article5614-28.html>

Forvaltningsloven (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>

Fossestøl, K., Berg, H., Borg, E., Gleinsvik, A., Maximova-Mentzoni, T. & Pedersen E. (2016). *Idealer og realiteter i forvaltningen av arbeidsrettede tiltak i Nav: Ligger forskningskunnskap til grunn for tiltaksbruken i Nav?* (Rapport 07/2016) Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for->

[velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Idealer-og-realiteter-i-forvaltningen-av-arbeidsrettede-tiltak-i-Nav](#)

Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger – Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget

Glemmestad, H., Kleppe, L. C. & Frøyland, K. (2019) En sosialfaglig tilnærming til arbeidsinkludering. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 53-68). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Grimen, H. (2008). Profesjon og kunnskap. I A. Molander & L. I. Terum (Red.). *Profesjonsstudier* (s. 71-85). Oslo: Universitetsforlaget

Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.). *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Oslo: Universitetsforlaget.

Grønlien, E. (2019, 13. november). Utviklingen i mottakere av arbeidsavklaringspenger og personer med nedsatt arbeidsevne per 30. september 2019. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/relatert-informasjon/personer-med-nedsatt-arbeidsevne14>

Haavorsen, P. (u.å.) Supported Employment. Hentet fra

<https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/supported-employment-se/supported-employment-se/>

Hanssen, S. G., Helgesen, M. K. & Vabo, S. I. (2011). *Politikk og demokrati – En innføring i stats- og kommunalkunnskap* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Heum, I. (2010). Fordeling av velferdstjenester. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.). *Arbeidsinkludering: om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (s. 148- 193). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Håkonsen, K. M. (2014). *Psykologi og psykiske lidelser* (5. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Jacobsen (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene* (2. utg.). Bergen: Høyskoleforlaget.

Kleppe, L. C. (2015). Sosialfaglig kompetanse. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red). *Sosialt arbeid: en grunnbok* (s. 139-153). Oslo: Universitetsforlaget

Kroken, R. & Madsen, O. J. (2016) *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Mandal, R., Midtgård, T. & Mordal, S. (2019). *Arbeidsinkludering - Med arbeidsgiverne på laget* (SINTEF Rapport 0060/2019). Hentet fra:

<https://www.sintef.no/prosjekter/arbeidsinkludering-med-arbeidsgiverne-pa-laget/>

Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007). *Magtens former: Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels Forlag

Molander, A. & Terum, L. I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander & L. I. Terum (Red.). *Profesjonsstudier* (s. 13-27). Oslo: Universitetsforlaget.

Nasjonal kunnskapsbase om utviklingshemming, (2019, 22. november). Supported Employment. Hentet fra:

<https://naku.no/kunnskapsbanken/supported-employment>

NAV (2013, 06. juni). Kva er NAV? Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>

NAV (2014, 01. januar). Arbeidstrening. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/arbeidsutproving/arbeidstrening>

Nyseter, T. (2015). *Velferd på avveie – reformer, verdier og veivalg*. Oslo: Res Publica

Olaussen, Å & Wollebæk, H. P (2002). *New Public Management* (Temanotat 2002/6). Oslo: Utdanningsforbundet. Hentet fra: https://www2.utdanningsforbundet.no/upload/Pdf-filer/Publikasjoner/Temanotat/Temanotat_2002_06.pdf

Riksrevisjonen (2018). *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltning og bruk av arbeidsmarkedstiltak i NAV*. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet fra: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/arbeidsmarkedstiltak.pdf>

Schøyen M. A. (2016) Den norske velferdsstaten: En sosial investeringsstat? *Tidsskrift for velferdssforskning* 19(1), 4-23. Hentet fra https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdssforskning/2016/01/den_norske_velferdsstaten_en_sosial_investeringsstat

Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i nav? *Fontene Forskning* 13(1) s. 76-88
Hentet fra: <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfef6>

Sosial- og helsedepartementet. (1994). *Velferdsmeldingen*. (Meld. St. 35 1994-1995). Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0359

Sosialtjenesteloven (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2

Spjelkavik, Ø. (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 302-319). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (5. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

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

Thon Hagaseth, I. (2019). Arbeid og utenforskap. I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 27 – 52). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Thornquist, E. (2003) *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori - for helsefag*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

Wulf-Andersen, T., Føllesø, R. & Olsen, T. (red.) (2016). *Unge, udenforskap og social forandring: Nordiske perspektiver*. Frederiksberg: Frydenlund Akademisk

Øvrelid, B. (2019). Arbeidsinkludering for alle – nødvendig eller umulig? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 259-276). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

Vedlegg - Intervjuguide

Tre hovedelementer

Saksbehandlere i nav sine forståelser av

1. Metoder for å løse arbeidsinkludering.
2. Sosialarbeiderrollen i arbeidsinkludering i nav.
3. Arbeidsinkludering. Med utgangspunkt i forholdet mellom individ- og systemperspektiv i arbeidsinkludering i nav. Nyliberalisme.

Intro:

- Hvor lenge har du jobbet her på nav?
- Vil du fortelle litt om arbeidsoppgavene dine?
- Hvilke tiltak (metoder) bruker du for å hjelpe folk ut i ordinært arbeid?
- Hvilke grupper mennesker jobber du med?
- Trives du?

Hoveddel

(Metodene)

- Hva er det som er med gjøre at et tiltak fungerer?
 - o Fungerer tiltakene for brukerne?
 - o Fungerer tiltakene for de pålagte kravene og målepunktene som nav følger?

- Har du et konkret eksempel på en god opplevelse?

- Har du et konkret eksempel på en opplevelse som ikke var god?

- Hva er det som gjør at noen brukere opplever suksess med hjelp fra nav/arbeidsinkludering, og andre går gjennom tiltak etter tiltak uten hell?

- Står du fritt til å velge hvilke metoder som skal brukes?

- Hvordan er ditt inntrykk om brukernes opplevelse av tiltakene/metodene?

(Handlingsrom)

- Hvordan opplever du handlingsrommet for sosialt arbeid i arbeidet ditt?

- Opplever du at ledelsen (eller noen andre) lar sosialt arbeid sine idealer være *integrert* i *selve* arbeidet og fagutøvelsen, eller er dette noe som *legges på* faget og utøvelsen, som en slags tilleggsdimensjon.
 - Kan du være kreativ eller forventes det at man skal holde seg til prinsipper og regler?
 - Hva kommer dette av?

- Gir ledelsen her føringer for hva som er greit og ikke greit når det gjelder bruk av skjønn?

- Har du opplevd at du har tatt et valg, som går ut på skjønn, og så ble det ikke det ventede resultatet, og så har andre på arbeidssstedet på en måte «uff, hvorfor gjorde du det?»

(Identitetskonflikt?)

- Påstand: «Sosialarbeideren har en identitetskonflikt. Støtte de undertrykte mot systemet. Systemet er laget av staten. Staten har laget sosialarbeiderprofesjonen. Sosialarbeidere jobber i systemet og er forvaltere av statens visjoner og lover.»
Spørsmål: Kjenner du deg igjen i dette? Hva tenker du om dette?

- Påstand: Arbeidsinkluderingen i dag innebærer å inkludere og tilpasse arbeidssøkeren til eksisterende arbeidsvilkår (negativt ladet), når det egentlig burde innebære endring av arbeidsvilkår og velferd (positivt ladet).
Spørsmål: Hva tenker du om dette?

(Individperspektivet)

- Hva mener du om New Public Management i nav?

- Sosialt arbeid. På den ene siden: fokus på politiske, strukturelle og sosiale fenomener. På den andre siden: et individperspektiv hvor man er opptatt av å se personens indre.
Hva tenker du om dette?
Hvilke fokus opplever du at ditt arbeid har; individperspektiv eller systemperspektiv?

- Blir ditt arbeid påvirket av individualiseringsstrenden som er i Norge i dag?
 - o Har du eksempler?

(Bra nok?)

- Er arbeidsinkluderingen i Norge bra nok i dag?
Kan du utdype dette

- Har du opplevd at du har sendt en bruker til et tiltak, selv om du vet at det ikke nytter, det vil ikke hjelpe personen ut i ordinært arbeid?

Avslutning

- Er det noe du mener er viktig som jeg ikke har spurt om?
- Hvordan foretrekker du å bli omtalt? Saksbehandler, veileder, rådgiver