

BSOBAC-3 22V

Bacheloroppgave med forskningsmetode

Hvilke muligheter og begrensninger for skjønn er knyttet til bruk av digitalisert saksbehandling?



**Universitetet
i Stavanger**

Det samfunnsvitenskapelige fakultet

Sosialt arbeid

UIS mai 2022

Kandidatnummer: 7170

Antall ord: 12605

«Den som behersker å utøve godt faglig skjønn vil i større grad klare å gjøre gode vurderinger og få større treffsikkerhet i sitt arbeid noe som vil være til brukers og samfunnets felles interesse.»

Ingar Heum

Innhold

1.0 Innledning	4
1.1 Avgrensing	5
2.0 Teori	6
2.1 Skjønn	6
2.2 Hva bygger vi skjønnnet på?	9
2.3 Forvaltningsskjønn i et demokrati	10
2.4 Profesjonelt skjønn	11
2.5 Rettferdig fordeling	11
2.6 Er skjønn til å stole på?	11
2.7 Likebehandling	12
2.8 Digitalisering	12
2.9 Veilederrollen i NAV	13
3.0 Metode	14
3.1 Definisjon av metode	14
3.2 Kvantitativ metode	14
3.3 Kvalitativ metode	15
3.4 Valg og begrunnelse av metode	15
3.5 Innsamling av data	16
3.6 Matrise	19
4.0 Presentasjon av data	20
4.1 Studiens troverdighet	23
5.0 Diskusjon av funn	25
5.1 Relasjonens betydning i NAV	25
5.2 Får klienter tilfredsstillende hjelp ved digitalisering?	26
5.3 Er regler absolutte?	27
5.4 Er anvendelse av skjønn rettferdig?	28
5.5 Stiller NAV for høye krav til klientene?	30
5.6 Forholdet mellom kontroll og detaljstyring	31
5.7 Klienters opplevelse av digitalisering	32
6.0 Avslutning	34
Litteraturliste	35

1.0 Innledning

I henhold til det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere, går det frem at profesjonsutøveren både kan og skal utøve skjønn. Det legges også vekt på at profesjonsutøveren skal ha et helhetssyn på mennesket, noe som blant annet innebærer at man er bevisst på at det er mange faktorer som påvirker et menneskes liv og at individ og samfunn blir påvirket av hverandre (FO, 2019).

Denne bacheloroppgaven vil sette fokus på hvilke muligheter og begrensninger for skjønn som er knyttet til bruk av digitalisert saksbehandling. Tanken om denne oppgaven kom under min praksisperiode hos NAV i fjerde semester.

Under praksisperioden i NAV la jeg merke til at det i perioder var stor arbeidsmengde og korte frister til å saksbehandle, noe som påvirket muligheten til å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om personen det gjaldt. Praksisperioden min var midt under pandemien, noe som førte til mindre brukerkontakt på kontoret og mer digitale møter og plattformer for å holde kontakt med kollegaer og klienter. Jeg opplevde at dette førte til at man ikke fikk informasjon til å utøve skjønn på en god måte, for eksempel mistet man muligheten til å lese kroppsspråket til klienten. Jeg spurte også flere kollegaer om de følte det på samme måte som meg, noe de kunne bekrefte. Derfor ønsker jeg å sette meg mer inn i hvilke muligheter og begrensninger for skjønn som er knyttet til bruk av digitalisert saksbehandling.

De siste årene har det vært stort fokus på digitalisering, noe som også er tilfelle for NAV. Ifølge regjeringen (2014) handler digitalisering av offentlig sektor om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Videre handler det om å tilby bedre tjenester som skal være enkle og effektive å benytte seg av.

Den norske arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble etablert 1. juli 2006, i formålsparagrafen til lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven] (NAV-loven, 2006, § 1) går det frem at det skal legges til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov, samtidig som man møter mennesket med et helhetlig menneskesyn og respekt. Dette er i tråd med det yrkesetiske grunnlagsdokumentet til sosionomer. Det er nettopp etableringen av NAV som gjorde at det ble mer digitalisering, men med vekslende hell. NAV har i stadig økende grad innført digitalisering. Med bakgrunn i formålsparagrafen og økt digitalisering fra 2006 så falt valget på denne problemstillingen.

1.1 Avgrensning

Oppgaven vil ikke gå inn på hvilke vilkår som klienten må oppfylle for å motta de ulike ytelsene. Siden det er utøvelsen av skjønn i NAV denne oppgaven handler om, vil jeg rette fokus sett fra sosialarbeiderens perspektiv og opplevelsene et utvalg klienter har av digitaliseringen av NAV for å få ulike perspektiver på problemstillingen. Det finnes ulike former for skjønn, men i denne oppgaven vil jeg fokusere på to sider av skjønn som er det forvaltningsmessige skjønnet og det profesjonelle skjønnet, i teoridelen vil jeg komme tilbake til dette.

Med bakgrunn i formålsparagrafen og oppgavens problemstilling dukket det videre opp 2 tema rundt digitalisering som fanget min interesse:

1. Hvilken betydning får digitalisering for kontakten mellom veileder og klient?
2. Fører digitalisering til mer kontroll og detaljstyring av saksbehandlerne i NAV?

Dette er spørsmål jeg vil prøve å besvare i denne oppgaven. Grunnen til at disse 2 spørsmålene ble valgt er fordi det kan tenkes at mer kontroll og detaljstyring kan begrense bruken av skjønn. Videre kan det tenkes at kontakten mellom veileder og klient vil bli svekket som følge av at tjenestene NAV tilbyr er digitale. Det kan videre tenkes at om man kun har standardskjema å forholde seg til, jo mindre informasjon får man om hver enkelt klient, da det kan være mange sider som ikke kommer frem av et standardskjema sammenlignet med om man hadde en samtale med klienten. Av den grunn kan det derfor tenkes at digitalisering fører til at man ikke får til en helhetlig og skjønnsmessig vurdering. Jeg er klar over at det finnes flere tema som kunne blitt belyst, men velger å avgrense oppgaven til disse spørsmålene.

2.0 Teori

I dette kapittelet presenteres hvilken teori jeg ønsker å drøfte problemstillingen i lys av.

2.1 Skjønn

Harald Grimen og Anders Molander hevder at det pr. i dag ikke finnes en fullt dekkende teori om skjønn (2008, a. 179). Jeg vil i dette kapittelet prøve å belyse ulike sider ved skjønn og gi et teoretisk bakteppe for denne oppgaven og presentere teori rundt skjønn som skal brukes i kapittel 5.0 parentasjon og diskusjon av funn.

Vi utøver skjønn både i privat og yrkessammenheng hver eneste dag, og ofte uten å tenke over det. De avgjørelsene man tar i profesjonell sammenheng vil få konsekvenser for velferdsstaten, NAV som arbeidsgiver, omdømme og vil få en betydning for den som avgjørelsen er rettet mot (Heum, 2014, s. 5). Heum (2014) mener at om man behersker å utøve godt faglig skjønn og er klar over hvilke muligheter og begrensninger dette kan gi, i større grad vil klare å gjøre gode vurderinger og få større treffsikkerhet i sitt arbeid, noe som vil være til klientens og samfunnets felles interesse (s. 5).

Mange av vurderingene som sosialarbeidere i NAV gjør er av en slik karakter at det ikke gir et entydig svar fra lovverket eller retningslinjer på hva som er den riktige avgjørelsen. Det må i hvert enkelt tilfelle gjøres vurderinger basert på skjønn (Heum, 2014, s. 11).

Sosialarbeidere i NAV arbeider i førstelinjetjenesten og får ofte den fordel at de får nær kontakt med klienten og dermed også nærhet til klientens utfordringer. Med nærhet til utfordringene øker også sjansen for å sette inn egnede tiltak og muligheten til å ta individuelle vurderinger basert på skjønn (Kjønstad et. al., 2017, s. 475). Kjønstad (2017) peker på at lovverket som sosialarbeidere i NAV forvalter fungerer som en rettesnor hvor sosialarbeiderens faglige kunnskaper, erfaring og vurderinger er avgjørende for beslutningene og utfallet av saken.

Videre viser han til at siden de ulike lovverkene er veiledende, så åpner også tolkningen av lovene opp for at sosialarbeideren kan utøve skjønn i sine vurderinger. Det stilles ulike krav til saksbehandlingen i både forvaltningsloven og velferdslovgivningen der det finnes et ulovfestet krav om forsvarlighet i saksbehandlingen. Kravet til forsvarlighet blir støttet opp av lov om sosialtjenester i NAV § 4 og gjelder uavhengig om det er en kommunal eller statlig tjeneste, og fungerer som et sikkerhetsnett for rettssikkerheten til klienten ved å vise til en nedre grense for

hva som er forsvarlig før det fører til en tjeneste som ikke er forsvarlig lengre (NAV – Arbeids- og velferdsetaten, 2012).

Utøvelsen av faglig skjønn skal foregå på en systematisk måte hvor man skal vurdere hvert enkelt tilfelle som en individuell sak og se personen i situasjonen uten å ta i bruk standardløsninger (Heum, 2014, s. 12). Heum beskriver substantivet skjønn som tett knyttet opp mot verbet å skjønne i den betydning at man skal forstå eller innse. Videre peker han på at innholdet i begrepet skjønn er nært knyttet opp til begrepet vurdering, og av den grunn kan man si at man utøver skjønn eller gjør en skjønnsmessig vurdering (2014, s. 12). Heum påpeker at det må finnes valgmuligheter for å kunne utøve skjønn, hvor man gjør seg opp meninger om mulige resultat. Dette gjøres ved at man gjør en vurdering av muligheter og alternativer for å finne ut av hva man vurderer som det beste alternativet (2014, s. 12).

I stortingsmelding 33 om NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet, går det frem at regjeringen ønsker å gi NAV-kontorene økt handlingsrom og påpeker at retten til tjenester og ytelser skal være lik over hele landet uavhengig av hvilket NAV-kontor man henvender seg til (Meld. St. 33, (2015-2016), s 12). Det at tjenestene skal være like og at man skal kunne utøve skjønn kan sees på som motsetninger av hverandre. At tjenestene skal være like blir utfordret og kan stå i strid med anvendelse av skjønn i tjenestene, hvor utgangspunktet er like tjenester, men dette kan få konsekvenser for bruk av skjønn da skjønn kan føre til ulike tjenester. Samtidig kan digitale tjenester føre til at tjenestene blir mer like da det betyr standardisering som fører til like tjenester. Forholdet mellom likbehandling og skjønn vil derfor stå i et spenningsfelt mellom hverandre.

Et faglig skjønn vil si å gjøre det som er godt, riktig og hensiktsmessig for klienten. Utfordringen med skjønn er hvem som har makt til å definere hva som er det riktige (Bergheim, 2014, s. 52). Profesjonsutøvelse i NAV er nært knyttet til skjønn (Grimen & Terum, 2009, s. 13). Skjønn gir profesjonsutøveren mulighet til vilkårlighet og er nødvendig da mange saker som skal vurderes ikke kan reguleres eller bestemmes ned til minste detalj med lover, regler eller retningslinjer (Grimen & Terum, 2009, s. 13).

Grimen & Terum (2009) viser til at det finnes minst tre argument for at det er nødvendig å utøve skjønn:

1. I situasjoner der generell kunnskap, generelle regler eller begge deler mangler, er skjønn en viktig beslutningsmekanisme. For å kunne ta gode beslutninger i slike tilfeller må man utøve

skjønn. Om veileder kun må forholde seg til lover, regler eller retningslinjer blir h*n fratatt muligheten til å ta gode og individuelle beslutninger.

2. Å utøve skjønn er en nødvendighet i anvendelse av generell kunnskap og generelle regler som omhandler enkeltindivider og enkelttilfeller.

3. For å utøve individualisert behandling er skjønn en nødvendighet. (s. 13)

Det vil si at utøvelse av skjønn handler om at man i situasjoner uten klare regler som sier hva som er rett eller galt i en situasjon, finner løsninger som er individuelt tilpasset hver enkelt klient. Denne tankegangen gjenspeiler verdiene i FOs yrkesetiske grunnlagsdokument om helhetssyn på mennesket og kravet til å utøve skjønn.

En veileder i NAV er ansatt i et underliggende *forvaltningsorgan* og er gitt fullmakt til å ta slike beslutninger på vegne av fellesskapet (Heum, 2014, s. 16). Det at lovene åpner opp for bruk av skjønn er et gammelt fenomen. Den greske filosofen Aristoteles (384 f.Kr-322 f.Kr) beskrev at loven måtte være generell fordi den aldri kan beskrive alle enkeltsaker og at loven ikke kunne være dekkende for alle tilfeller (Heum, 2014, s. 16). Når veilederen utøver skjønn, skjer det ved at h*n håndhever lovgivers og fellesskapets vilje ved at veilederen har fått et *mandat* til å ta beslutninger og tolke hva som er lovgivers formål (Heum, 2014, s. 17). Ofte er det sosialarbeidere som er i direkte kontakt med borgerne når det gjelder lovgivning, og ofte de som har mulighet til å se flere sider av en sak og får mulighet til å utøve skjønn basert på lovbestemmelser (Heum, 2014, s. 17).

Heum peker på at handlingsrommet for å utøve skjønn kan bli begrenset ved at man sjeldent eller aldri har tid til å undersøke alle forhold som er av relevans ved en sammensatt sak, eller at man ikke innehar tilstrekkelig kompetanse eller kunnskap for å kunne vurdere alle forhold i saken. Handlingsrommet kan også begrenses ved at arbeidsgiver eller vi selv setter standarder som definerer hva som er godt nok. Slike begrensninger er nødvendige for at jobben skal være overkommelig (Heum, 2014, s. 14).

Heum (2014) viser til at handlingsrommet for skjønn kan begrenses av mange faktorer. Økonomi kan ofte være en faktor som er avgjørende. For eksempel må det være rom i økonomien til NAV for å kunne utøve skjønn selv om de kumulative vilkårene ikke er oppfylt (s. 14).

2.2 Hva bygger vi skjønnnet på?

Når vi har flere valgmuligheter der utfallet ikke er gitt av for eksempel regler eller lovverk, står man i posisjon til å utøve skjønn. Det kan være flere faktorer sosialarbeiderens vurderingsgrunnlag bygger på. Vi skal nå se på noen av de faktorene som Heum peker på (2014, s. 12).

Inntrykkene og situasjonene vi havner i hver dag påvirker oss på ulike måter. For eksempel kan vi handle umiddelbart på en situasjon som får oss til å ta valg. Andre ganger handler vi på grunnlag av det man selv antar er logisk i situasjonen man står ovenfor og tar hensyn til og veier opp ulike hensyn som kan påvirke situasjonen (2014, s. 12). Handlinger som er av umiddelbar respons kalles affektiv avgjørelse og er en helt avgjørende overlevelsesmekanisme der vi ikke har tid til å reflektere over hvilket alternativ som er det beste. For eksempel så trekker man til seg hånden om man tar på en varm plate uten å tenke over hva som er det riktige å gjøre (Heum, 2014, s. 12).

Heum peker på at noen affektive reaksjoner kan bygge på personlige erfaringer eller på holdninger som man har lært seg. Alle utøver skjønn på en eller annen måte i hverdagslige situasjoner både bevisst og ubevisst. Forskning mener at evnen til å utøve skjønn utvikles mellom 7-14 års alderen hvor man i større grad reflekterer over risikofaktorer, planlegging og får større forståelse for hva som er rett og galt (Heum, 2014, s. 13). Som vi nå er inne på, blir skjønn brukt både på instinktive handlinger og i handlinger som er veloverveide. Felles for begge tilfellene er at de blir påvirket av omgivelsene og av den kulturelle settingen man befinner seg i (Heum, 2014, s. 14).

I rundskrivet til forvaltningsloven går det frem at begrepet vedtak generelt eller konkret vil være bestemmende for rettigheter eller plikter til blant annet enkeltpersoner. Når en person påstår å ha krav på en trygdeytelse, mener personen at han har en rettighet i lovens forstand. Om kravet blir innvilget eller gitt avslag, vil være bestemmende for personens rettigheter. De fleste vedtak som er fattet av NAV er enkeltvedtak hvor hovedvilkårene under forvaltningsloven § 2 første ledd må være oppfylt. Alle enkeltvedtak gir bruker rett til å klage (NAV – Arbeids- og velferdsetaten, 1997, kapittel I).

I en profesjonell sammenheng kan saksbehandlers mulighet for skjønnsutøvelse begrenses eller åpnes ved måten NAV er organisert på, hvilken kompetanse saksbehandler innehar både faglig og privat, hvilke kunnskaper kollegaer har og om organiseringen legger til rette for tverrfaglig

samarbeid (Heum, 2014, s. 14). Videre kan skjønnets begrensning av lovverk, regler og forordninger som NAV er underlagt.

Vi skiller mellom fritt og lovbundet skjønn, hvor førstnevnte gir stort handlingsrom innenfor et juridisk mulighetsrom og sistnevnte styres av at lovverket gir konkrete rammer og beskrivelser for muligheten til å utøve skjønn (Heum, 2014, s. 14). Selv om man skiller disse to ulike formene for skjønn fra hverandre, presiseres Heum at dette er upresise betegnelser. Dette fordi det for eksempel ikke er nyttig å ha juridiske unntak om de økonomiske rammene er stramme, noe som fører til at det vil være vanskelig å velge det beste alternativet for klienten. Dette kan for eksempel i lov om kommunale tjenester handle om trang kommuneøkonomi som legger føringer for handlingsrommet til sosialarbeideren (Heum, 2014, s. 14-15). Det er forskjell på hvilket budsjett ytelsene bruker. For eksempel er det kommunen som har ansvar for finansieringen av kommunale tjenester, mens ytelser etter folketrygdloven blir finansiert av det statlige budsjettet. Kommunale tjenester har ofte vide rammer, mens folketrygdloven har et mer regulert lovverk. Folketrygdloven har til gjengjeld en romslig finansieringspott (Heum, 2014, s. 15).

2.3 Forvaltningsskjønn i et demokrati

Norge er et demokratisk land hvor alle norske statsborgere over 18 år har stemmerett. De lovene som er bestemmende for det sosiale arbeidet i NAV er bestemt av de folkevalgte politikerne. Det er de som er lovgivere og skal representere folkets vilje (Thorsen, 2021). Når skjønnets er basert på en lovbestemmelse, blir det definert som forvaltningsskjønn eller at det er lovbundet skjønn. Når dette er tilfelle er det politikerne/lovgivers måte å gi et underliggende forvaltningsorgan mandat i tilfeller hvor man ikke er i stand til å utforme et lovverk som er dekkende og presist nok i alle tilfeller (Heum, 2014, s. 16).

I tilfeller hvor det er tvil om sammenhengen mellom lovverkets formål og skjønnets som ligger til grunn for en avgjørelse, kan beslutningen fremmes for en domstol (Heum, 2014, s. 17). Skjønnets som sosialarbeidere i NAV utøver, utøves på vegne av lovgiver og ikke på vegne av forvaltningsorganet. Derfor er det flere krav som stilles til saksbehandleren, blant annet at man skal være habil i saken (Heum, 2014, s. 17). Krav om at man skal være nøytral og habil går frem av forvaltningsloven §§ 6-10. Om saksbehandler er i slekt med eller har interesse av saken, vil saksbehandler være inhabil og kan ikke behandle saken (Forvaltningsloven, 1967, § 6-10). Det forventes også at saksbehandler gjør seg kjent med ulike forhold som kan påvirke saken og at saksbehandler klarer å legge egne interesser og personlige synspunkter til sides (Heum, 2014,

s. 17). Når saksbehandler skal forsvare sitt bruk av skjønn, forventes det at fremgangsmåten saksbehandler har brukt er analytisk, og at argumentene som er brukt skal vise til at utfallet av saken er den som er best egnet i den enkelte saken (Heum, 2014, s. 17). Noen lover åpner opp for bruk av skjønn ved at saksbehandler må tolke ordlyden til loven. Ordlyder som åpner opp for skjønn er setninger som *kan*, *bør*, *særlig* og *hensiktsmessig*. Dette er formuleringer som saksbehandler må kjenne til for å kunne gjøre en god vurdering av en sak (Heum, 2014, s. 18).

2.4 Profesjonelt skjønn

Profesjonelt skjønn, er skjønn som blir utøvd av en person som har en bestemt utdanning og et bestemt mandat gitt av lovgiver for å ivareta folkets vilje. Denne personen har gjennom utdanning og erfaring trening i å se ulike utfordringer eller dilemmaer knyttet til det å ta en skjønnsvurdering (Heum, 2014, s. 19). Likevel er det mange saksbehandlere som ikke har en profesjonsutdanning, men som er trent opp på et bestemt fagområde. Det profesjonelle skjønn er friere sett opp imot forvaltningsskjønnet hvor formålet alltid er å prøve å finne den beste løsningen (Heum, 2014, s. 19). I møte med en veileder i NAV vil det være naturlig at veilederen utøver skjønn når h*n gir råd og veiledning. Et slikt skjønn er ikke lovhjemlet, men skal være tilstrekkelig forsvarlig og troverdig (Heum, 2014, s. 19). Etter forvaltningsloven § 11 har veileder plikt til å veilede bruker i sin sak og på direkte spørsmål men også til å gi veiledning uoppfordret. Det profesjonelle skjønn er som nevnt mye friere, men farges likevel av forvaltningsorganets verdier og vilje. Dette må veilederen forholde seg til å være lojal mot, og som styrer skjønn i en ønsket retning noe som også legger begrensninger for skjønn og handlingsrommet (Heum, 2014, s. 20).

2.5 Rettferdig fordeling

I offentlig forvaltning er skjønnsutøvelse et viktig moment i beslutningsprosesser (Heum, 2014, s. 53). Beslutningene som kjennetegnes av skjønnsutøvelse er at de skal tjene det offentliges fordeling av ressurser som blant annet omfatter pengeoverføringer, varer og tjenester som avhenger av det offentliges avsatte budsjett (Heum, 2014, s. 53). Det kan for eksempel handle om overslagsbevilgninger i folketrygden som dekker barnetrygd eller utdanning, det kan også handle om kjøp av tjenester eller hjelpemidler som tildelingskontoret tildeler (Heum, 2014, s. 53).

2.6 Er skjønn til å stole på?

Høyere utdanning, intelligens og bred erfaring er ikke alltid noen garanti for å utøve godt faglig skjønn. Heller ikke stor tro på egen skjønnsutøvelse gir oss noen garanti for at man kan stole på

skjønnnet (Kirkebøen, 2013, s. 41). Om man bygger skjønnnet på subjektive forhold vil man si at skjønnnet er svakt. Et sterkere og mer troverdig skjønn bygges på karaktertrekk ved fagområdet skjønnnet utøves i. Det vil si at fagfolkene gjennom erfaring skaffer grunnlaget for skjønnsutøvelsen. Dette kjennetegnes ved at det er høy forekomst av situasjonen som skal vurderes og grunnlaget for vurderingene (Kirkebøen, 2013, s. 41). I så tilfelle vil det finnes tegn som er valide å basere skjønnnet på. Ofte vil fagfolk finne frem til disse tegnene for å så kunne bygge skjønnnet sitt på det. Et eksempel er at fagpersonen kjenner til teori, årsakssammenheng og risikofaktorer. For eksempel kan man utøve skjønn i NAV der man vektlegger hva som er barnets beste ved å vurdere risiko og årsakssammenheng ved å for eksempel ikke ha midler til å delta i en fritidsaktivitet. Da vil hensynet til barnets beste vege tyngre enn at foreldrene ikke har råd eller prioriter utgifter til fritidsaktivitet.

2.7 Likebehandling

Det er et forvaltningsmessig prinsipp i NAV om at like tilfeller skal behandles likt, som er et rettferdighetskrav (Rundskriv til ftrl: Folketrygden – en oversikt, 1997, kap. 1, 1.4). Like tilfeller vil si at man har like tilfeller om fakta som kreves av loven og som skal vektes er like i to ulike saker. I rundskrivet går det frem at jo flere fakta som skal vektes ved en avgjørelse, og dess mer skjønn som kreves i avgjørelsen dess mindre sannsynlig er det at man møter like tilfeller.

2.8 Digitalisering

Digitalisering i NAV har i stor grad dreid seg om å gjøre klientene digitale, innføre digitale søknadsskjema, selvbetjening og informasjon på nav.no (Bergum et. al., 2020, s. 16). Blant tjenestene som er blitt digitale finner vi:

Arbeidsplassen.no som er en offentlig nettside som legger til rette for at arbeidsgivere og jobbsøkere skal nå hverandre.

Nav.no hvor det finnes informasjon om hvilke rettigheter man har, veiviser for jobbsøkere og gir råd og veiledning til blant annet jobbsøking.

DittNAV, hvor man kan holde skriftlig kommunikasjon med veileder. Med den digitale aktivitetsplanen kan veileder og klient kommunisere skriftlig om planer og mål. (Ringnes, 2019).

Regjeringen (2014) viser til at innbyggerne forventer digitale løsninger i møtet med det offentlige og at det fra deres side handler om hvor fort de greier å digitalisere. De peker på at

det er en forutsetning at innbyggerne i større grad blir digitale. Ifølge informasjon tilgjengelig på NAV.no viser de til at samhandlingen mellom NAV og klient er i rask endring. Hvor det tidligere var mest fysiske møter mellom klienten og etaten, er det nå en overvekt av at kommunikasjonen finner sted via de digitale løsningene (Thorgersen, 2017). Videre opplyser de at det er gjort lite forskning på brukererfaringene med disse løsningene.

I melding til Stortinget nr. 6 er det et mål om at tjenestene skal være universelt utformet, hvorpå det er et mål at det tilbys likeverdige tjenester uavhengig av nasjonalitet. Det er den offentlige virksomheten (i dette tilfellet NAV) som har ansvaret for å utforme et tilpasset tilbud til mangfoldet i befolkningen når det gjelder organisering, retningslinjer og førstelinjens kontakt med den enkelte (Meld. St. 6 (2012–2013), s. 132). For å få en liten forståelse av påvirkningen skjønn og digitalisering har på hverandre helt overordnet kan man si at lover begrenser skjønnet som videre blir begrenset av forskrifter som igjen blir begrenset som følge av at tjenestene blir digitale.

2.9 Veilederrollen i NAV

Samtidig som at NAV er i endring med digitalisering er også veilederrollen i endring der det i større grad forventes at klientene skal ta ansvar for å komme i arbeid, hvor for eksempel aktivitetsplanen er blitt digital (Bergum et. al., 2020, s. 6). En veileder i NAV må ha kunnskaper om tjenestespekteret som Nav tilbyr samtidig som h*n må ha kunnskaper om lovene og regelverket h*n skal forvalte (Glemmestad, 2021, s. 41). St.meld. 33 sier at NAV har behov for profesjonelle veiledere til å utføre de krevende oppgavene som ligger i NAVs arbeid. St. meld. 33 sier videre at regjeringen ønsker å gi veilederne økt myndighet, mindre standardisering og økt grad av skjønnsutøvelse noe som vil føre til forskjeller mellom hvert enkelt NAV-kontor. Med det mener de at det må stilles et større krav til veilederrollen (Meld. St. 33 (2015-2016), s 12).

3.0 Metode

I denne delen av oppgaven følger en beskrivelse av hvordan datainnsamlingen har gått for seg. Før datainnsamlingen vil bli presentert vil ulike metoder bli presentert, samt hvilken metode som vil være gjeldene for denne oppgaven.

3.1 Definisjon av metode

En måte å definere vitenskapelig metode på er ifølge Lotte Rienecker og Peter Stray Jørgensen: “en fremgangsmåte som kan eksplisiteres slik at leseren har mulighet til å følge (gjenta) undersøkelsen og nå frem til samme resultat på de premissene som er beskrevet” (Rienecker et. al., 2013, s. 187). Vihelm Aubert derimot definerer metode som “en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap, et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder” (sitert i Dalland, 2017, s. 51).

Dalland (2017) mener at metodevalg er et verktøy som benyttes til å skaffe seg data. Data i denne sammenhengen vil si fakta og kunnskap man trenger til selve undersøkelsen (Dalland, 2017, s. 52). Det finnes mange ulike metoder man kan ta i bruk når man skal velge fremgangsmåte til forskningen sin. de mest brukte metodene er kvalitative metoder, kvantitative metoder og litteraturstudie.

3.2 Kvantitativ metode

I kvantitative metoder studeres fenomeners omfang og kvantum, og passer seg godt i studier som omfatter store utvalg og der det er større avstand til det som forskes på (Thagaard, 2018, s. 16).

Kvantitativ metode er derfor godt egnet der dataene omfatter store mengder og der fremstillingen best kommer frem ved hjelp av tall. Likevel må man stille seg spørsmål om tallverdien vil gi et fullverdig bilde av hele situasjonen. Noen ganger er det nødvendig å kombinere både kvantitativ og kvalitativ metode for å skaffe seg et helhetsbilde av situasjonen eller fenomenet (Dalland, 2017, s. 52). Feilkilder som må redegjøres for i kvantitative metoder er om forskeren har fått riktig tallverdi (Dalland, 2017, s. 54).

3.3 Kvalitativ metode

I kvalitative metoder skal dataene forskes på og registrere meninger og opplevelser som man ikke kan få frem ved bruk av kvantitativ metode (Dalland, 2017, s. 52).

Eksempel på kvalitativ metode er intervju og observasjon. I intervju og observasjon er det viktig å merke seg at forskerens personlighet vil ha påvirkning på resultatet, da det er forskeren som er instrumentet. Derfor vil forskerens personlige evner påvirke metoden ved hvorvidt forskeren er i stand til å komme i kontakt med objektet sitt (Dalland, 2017, s. 54).

Både kvalitativ og kvantitativ metode genererer på ulik måte til en bredere innsikt i samfunnet man befinner seg i og hvordan enkeltindivider, grupper og samfunn påvirker og samhandler med hverandre (Dalland, 2017, s. 52). Ifølge Dalland (2017) kan metode skildres som det å følge en vei mot et konkret mål. Med dette skal forskeren derfor kunne begrunne de valgene som er tatt underveis mot målet samtidig som forskeren begrunner valgene som er gjort for å komme frem til konklusjonen.

3.4 Valg og begrunnelse av metode

I min studie ønsker jeg å bruke litteraturstudie som metode. Jeg tenker at det er den mest hensiktsmessige måten å besvare denne oppgaven på da denne metoden går i dybden på allerede eksisterende litteratur på temaet. Det ble først vurdert om kvantitativ eller kvalitativ metode kunne være egnet metode. Begge kunne nok blitt bruk og ville nok gitt andre resultater enn det litteraturstudiet har gitt. Jeg tenker at litteraturstudiet vil gi meg et helhetlig bilde av opplevelsen til både klientene og til profesjonsutøvere, og at det er noe jeg ikke ville fått med intervju der det på grunn av tidsbegrensning ikke ville blitt intervjuet både veiledere og klienter. Det ble også vurdert at det ville bli vanskelig å komme i kontakt med brukere av NAV både på grunn av taushetsplikt ovenfor brukerne og for å skåne deres privatliv. Samtidig så sier retningslinjer for bacheloroppgaver er det ikke lov å innhente data fra aktive klienter.

Hovedstrukturen i en litteraturstudie er ganske lik strukturen man ville benyttet i kvalitativ eller kvantitativ metode. Det er de valgte kildene som gjør litteraturstudie forskjellig fra de andre metodene da litteraturstudiet bruker eksisterende forskning som data (Dalland, 2016, s. 207). Det er oppgavens problemstilling som er bestemmende for hvilke data man er ute etter, i denne oppgavens tilfelle var opplevelsen av min praksisperiode avgjørende for problemstilling og data som ble samlet inn (Dalland, 2016, s. 207). Siden det finnes mye data som omhandler digitalisering gjorde det at jeg vurderte at jeg kunne bruke det istedenfor å utføre egne undersøkelser på NAV-kontor. Etter å ha lest boken til Dalland (2017) om *metode og oppgaveskriving* ble jeg sikker på at det var litteraturstudie jeg ville gå for.

I litteraturstudier hentes dataene i allerede eksisterende forskning, fagkunnskaper og teorier. Det er oppgavens problemstilling som avgjør og påvirker hvilke data man er ute etter å samle inn (Dalland, 2017, s. 207). Det er litteraturen som skal studeres i litteraturstudie og som er materialet (Støren, 2013, s. 16-17). Materialet ble funnet ved hjelp av søk i ulike databaser som jeg skal presentere i kapittel 3.5 Innsamling av data (Støren, 2013, s. 17).

Litteraturstudie er en måte å systematisere kunnskap, noe som innebærer at man søker, samler inn, vurderer og sammenfatter kunnskapen. Denne kunnskapen er den man finner i vitenskapelige artikler og tidsskrifter (Støren, 2013, s. 17). Grunnen til at kunnskapen som skal bli brukt er vitenskapelige og ikke hentet direkte fra lærebøkene er at lærebøker ofte gjengir vitenskapelige artikler. Derfor er det bedre å hente kunnskapen direkte fra kilden, fordi gjentakelser gjør det vanskeligere å finne ut hvor grundig argumentene er (Støren, 2013, s. 17). Støren (2013) viser til at man bør holde seg til vitenskapelig kunnskap i datainnsamlingen da dette vil gi forskeren større mulighet til å få frem selvstendige synspunkter og påstander (s. 17).

Kriteriene jeg hadde for litteratursøkene var at de skulle ta for seg opplevelsene både klient og veileder hadde av digitaliseringen av NAV. Samt at artiklene skulle være fagfelleverderte og være av relevans for oppgavens problemstilling.

3.5 Innsamling av data

Innsamling av data ble gjort i perioden 19. januar til 8. mars. Databasene som ble benyttet i søkene er oria.no og idunn.no. I Oria og Idunns database er det mulig å gjøre avanserte søk for å benytte inkluderings og ekskluderingskriterier. Datainnsamlingen inkluderer fagfelleverderte norske artikler som helst ikke skulle være eldre enn 5 år gamle for å få den nyeste litteraturen på området. I ett tilfelle ble det valgt å inkludere en eldre artikkel for å få tilstrekkelig informasjon hvor der det ikke kom frem nyere forskning og at artikkelen ble vurdert til å ha relevans for oppgaven. Det ble også vurdert til at det var mest hensiktsmessig å benytte norske artikler da andre land ikke har det samme velferdssystemet som NAV.

Til å begynne med ble det gjennomført utvidede søk for å få et helhetsbilde på hva som finnes av relevant litteratur. Søkene gav meg mange treff, noe som gjorde at jeg måtte gjøre mer konkrete søk ved å gjøre eksklusjonskriterier hvor det ble søkt spesifikt etter fagfelleverderte tidsskrift. Det ble prøvd å søke på ulike setninger og ord i Idunn og Oria. I Idunn ble det benyttet anførselstegn rundt “faglig skjønn” NAV for å få frem den bestemte frasen og “faglig skjønn” som frase alene. I søket om “faglig skjønn” alene kom det opp 277 treff som var publisert i perioden 1962-2022. Publikasjoner de siste 5 årene var 109. I søket “faglig skjønn” NAV var

det 70 treff som var publisert i perioden 1962-2022, publikasjoner de siste 5 årene var det 34. For å få en oversikt over innhold i dataen ble det ansett som nødvendig å raskt skimlese gjennom sammendragene til et utvalg av treffene for å inkludere og ekskludere data som jeg kunne bruke.

I Oria ble det også benyttet avansert søk, hvor det først ble søkt etter “faglig skjønn” som gav 305 treff. 117 av disse er fagfelleverderte tidsskrift fra 1962-2021. Fra 2017-2021 var det publisert 45 fagfelleverderte tidsskrifter som gav treff på dette søket. Med søket “faglig skjønn” NAV kom det opp 19 treff hvor 8 av treffene var fra fagfelleverderte tidsskrift fra perioden 2005-2021. Det er det samme tallet når søket ble avgrenset fra 2017-2021. Det tas med i betraktning at NAV ble etablert i 2006. Siden det er 8 fagfelleverderte tidsskrifter i dette søket valgte jeg å lese sammendraget til alle. I ett tilfelle valgte jeg å inkludere eldre litteratur. Ved å inkludere eldre litteratur har jeg vært kritisk til faktaopplysninger som vil være dynamiske. Andre søk som ble prøvd var “skjønn” NAV som gav meg 261 treff, hvorav 108 av disse var av fagfelleverderte tidsskrift fra perioden 1991-2021. Ved å avgrense søket fra 2016-2021 fikk jeg 81 treff som var fagfelleverderte tidsskrift. Videre ble det gjort søk på “skjønn” førstelinjetjeneste da jeg så at dette var et uttrykk som gikk igjen i flere av treffene. Dette gav meg 40 treff som var publisert i perioden 2004-2021.

Søkene jeg benyttet gjorde at jeg kom frem til ny litteratur i form av pensumbøker som var av relevans for problemstillingen. Samt tidligere forskning innenfor feltet i form av bacheloroppgaver og masteroppgaver og fagfelleverderte tidsskrifter som ble mine data i min forskning.

Etter å ha lest grundigere gjennom 8 av de fagfelleverderte artiklene kunne jeg etter hvert begynne å ekskludere data. For å få en bedre oversikt over hva de ulike dataene sier om mine forskningsspørsmål så jeg det som hensiktsmessig å lage en matrise som hadde artiklene horisontalt og spørsmålene vertikalt. På den måten fikk jeg et dypere innblikk i hva artiklene undersøker, og hva de ønsker å svare på. På den måten ble det enklere å inkludere og ekskludere data. Ved å sette opp matrisen ble det også enklere å se hvilke artikler som hadde likhetstrekk og hvilke nøkkelord som gikk igjen. Under i tabell 1 blir matrisen med de valgte artiklene presentert. Etter å ha satt opp matrisen satt jeg igjen med 3 fagfelleverderte tidsskrift som jeg ønsket å basere oppgaven min på. Under er de 3 artiklene listet opp etter årstall:

1. Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. Tidsskrift for velferdsforskning, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
2. Bønnehoff, H. E. D. (2019). «Verden går veldig fort». Mødre med migrasjonserfaring møter norsk digitaliseringspolitikk. Tidsskrift for velferdsforskning, 22(4), 325–337. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-05>
3. Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av bistandsbehov: Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. Tidsskrift for velferdsforskning, 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>

Den første artikkelen ble inkludert selv om den er fra 2016 fordi den går inn på temaet digitalisering i NAV i, og er noe av det jeg ønsker å se nærmere på. Den andre artikkelen valgte jeg fordi den tar for seg digitalisering sett fra et utvalgs brukerperspektiv, noe som kan belyse flere sider av saken. Den tredje artikkelen ble valgt fordi den tar for seg hvordan digitalisering kan påvirke profesjonsutøvere i NAV. Jeg vurderte det som styrkende for oppgavens problemstilling å se den fra ulike perspektiver for å se om det finnes sammenheng mellom det litteraturen sier, det NAV ansatte opplever og tror klientene opplever og hva klientene selv sier om digitaliseringen.

3.6 Matrise

I vedlagt tabell presenteres matrisen som ble til min arbeidsmatrise gjennom denne oppgaven. Den gav meg god oversikt over hver enkelt artikkel og ble av med ansett som et nødvendig arbeidsdokument.

Tabell 1

Navn & år	Tittel	Formål	Metode	Respondent er	Alder	Sentrale temaer
Rønebæk, 2016	Fra bakkebyrå -krati til skjermbyr åkrati	Undersøker hvordan økt digitalisering i velferdsforvaltnin -gen påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytingen	Litteraturstu die	Veiledere i NAV som jobbet med arbeidsavkla -ringspenger	X	NAV, digitaliseri -ng, skjermbyr åkrati, individuell tilpasning, skjønn
Dahl Bønnhoff, 2019	Verden går veldig fort	Utforske hvordan mødrene med migrasjonserfarin -g opplever møtet med de digitale løsningene i veien ut i jobb.	Kvalitative intervjuer	16 mødre med migrasjonser -faring	X	Morskap, migrasjon, digitale medier
Kane, 2020	Navs vurdering av brukers bistandsbe -hov Rettsikke -rhet ved overgang til arbeid	Å utforske hvordan NAV- ansatte og ledere opplever kartleggingen av brukeres bistandsbehov sett opp i mot digitalisering og brukerinvolvering	Kvalitativ- Intervju. Både individuelle og fokusgrupp eintervjuer Litteratur	NAV- ansatte ved 3 NAV- kontor i Nord-Norge med ulik utdanning og ulik fartstid i NAV	X	NAV Brukerme- dvirkning Veileder Leder

4.0 Presentasjon av data

For å presentere de 3 valgte fagfelleverderte artiklene har jeg valgt å skrive et sammendrag av artiklene, og har trukket ut de temaene som jeg anser som mest relevant for å belyse oppgavens problemstilling.

Artikkel 1:

Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati av Rønnebak, M. (2016)

Sammendrag:

Dette tidsskriftet undersøker hvordan økt digitalisering i velferdsforvaltningen påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytingen (Rønnebak, 2016, s.1). Metoden som er benyttet i studiet er litteratur og casestudie som omhandler litteratur om digitalisering i bakkebyråkratiet (Rønnebak, 2016, s. 3) Casestudien ble gjennomført ved et stort Nav-kontor i en liten norsk by hvor forskeren gjorde feltarbeid over 6 måneder på våren 2011 (Rønnebak, 2016, s. 8). Studiens data rettet seg mot veiledere i NAV som jobbet med arbeidsavklaringspenger og en stor del av innsamlet data er intervjuer gjort av disse ansatte (Rønnebak, 2016, s. 8). Observasjonene som ble gjort var at forskeren deltok i møter, kurs og skygget ansatte og semistrukturerte intervjuer av både veiledere og øverste leder for å gå et helhetsbilde av situasjonen (Rønnebak, 2016, s. 8). Rønnebak (2016) viser til at det finnes lite empirisk forskning på betydningen av digitalisering sett fra bakkebyråkratenes perspektiv, men at det finnes litt litteratur som er av relevans (s. 3). Videre viser litteratur som Rønnebak (2016) har funnet frem til at skjønnet begrenses eller elimineres når forvaltningen digitaliseres (s. 3). Rønnebak (2016) tar med i betraktning at digitalisering foregår samtidig som andre endringsprosesser og tar derfor hensyn til at forskning som omhandler digitalisering kan være utfordrende da det kan være vanskelig å finne ut hvilke forhold og endringer som er knyttet til digitaliseringen og hvilke som er en konsekvens av andre forhold (s. 7) Funnt i studien viser at ved innføringen av arbeidsavklaringspenger også førte til endringer av lovverket som videre gav veilederne større handlingsrom for å kunne utøve forvaltningsskjønn, men selv om forvaltningsskjønnet økte viser også empirien som Rønnebak (2016) har presentert at skjønnet ble begrenset ved digitalisering (s. 14). I intervjuer med de ansatte kom det frem at de opplevde at de ble kontrollert og detaljstyrt av de digitale systemene hvor de opplevde at de ble fratatt muligheten til å bestemme over sin prioritering av arbeidsoppgavene og at de sto i et spenningsfelt mellom systemet og hensynet til klientene (Rønnebak, 2016, s. 14).

Artikkel 2:

«Verden går veldig fort» Mødre med migrasjonserfaring møter norsk digitaliseringspolitikk av Bønnhoff, D, H.E. (2019).

Sammendrag:

Dette tidsskriftet undersøker hvordan mødre med migrasjonserfaring opplever møtet med de digitale løsningene i veien ut i jobb. Metoden som er benyttet er kvalitative intervju av 16 mødre med migrasjonserfaring (Bønnhoff, 2019, s. 2). Undersøkelsen viser til at på veien ut i jobb så møter mødre på flere offentlige og private aktører som har digitale tjenester som første valg. Dette er noe som både byr på muligheter og utfordringer (Bønnhoff, 2019, s. 2). Informantenes alder, bosted og opprinnelsesland er i studien anonymisert for å bevare personvernet til informantene (Bønnhoff, 2019, s. 5). Informantene ble rekruttert gjennom frivillige organisasjoner og gjennom bekjentskap gjennom Bønnhoffs eget nettverk (Bønnhoff, 2019, s. 5). Kriteriene for å bli rekruttert i studien var kjønn (kvinne), alder (25-49 år), ha forsørgeransvar for barn og ha migrasjonserfaring (Bønnhoff, 2019, s. 5). Bønnhoff viser til at bruken av offentlige tjenester på nett økte med 235% i perioden 2010 til 2015 og at denne trenden ser ut til å fortsette å øke (Bønnhoff, 2019, s. 2). Videre viser Bønnhoff til at det i Norge regnes med at personer i alderen 25-49 år har høy digital kompetanse, men at hennes informanter med botid i Norge alt fra 6 måneder til 20 år kom fra land med lav digital kompetanse, og at det av den grunn kan forventes at disse informantene har lavere digital kompetanse og mindre kjennskap til de digitale tjenestene Norge benytter (2019, s. 5).

Studien ble gjennomført med bakgrunn i at Melding til Stortinget nr. 30 vektlegger sysselsetting og individets eget ansvar for å komme i jobb: «Integreringspolitikk og tiltak bør organiseres slik at flere nyankomne innvandrere med fluktbakgrunn raskere kommer i arbeid eller utdanning og får en fast tilknytning til arbeidslivet» (Bønnhoff, 2019, s. 3). Bønnhoff problematiserer at det å få tilknytning til arbeidslivet innebærer stor grad av digitale ferdigheter og kan ha betydning for hvorvidt mødre klarer å legge ned egen innsats i å anskaffe seg arbeid (2019, s. 3).

Bønnhoff støtter seg til andre kvantitative undersøkelser som har rettet seg mot innvandrergupper i Norge hvor funn viser til at mange har lavere digitale ferdigheter og at det er kvinner med innvandrerbakgrunn som skiller seg ut og som kommer dårligst ut (2019, s. 3). Noen av informantene behersker engelsk og kan da oversette informasjonen til engelsk da dette er et alternativ på nettsiden, mens de som ikke behersker norsk eller engelsk oversetter til sitt

morsmål, noe som ikke alltid gir riktige oversettelser (Bønnhoff, 2019, s. 9). Informanter i studien viser til at det er utfordrende å være ny i et land i tillegg til å forstå alle reglene som kommer frem av Navns nettsider. Dette får for noen av dem konsekvenser for familiens inntekt. En informant som er vurdert til å høy digital kompetanse oppgir at det kan være utfordrende å ta i Navs digitale løsninger og peker blant annet på at ikke all informasjon på hjemmesiden går an å oversette da det blir benyttet et fagspråk som det ikke finnes gode oversettelse for i Google oversetter (Bønnhoff, 2019, s. 9).

For de informantene som også har benyttet seg av søknadsskjema hos Lånekassen, oppgir at de opplever det som enklere å finne riktig og tilpasse informasjon der, sammenlignet med Nav (Bønnhoff, 2019, s. 9). De som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter oppgir at de har bedt om hjelp fra NAV-kontor, ektemenn, venner eller naboer, hvor noen opplyser at det fungerer greit mens andre opplyser at de opplever det som vanskelig og sårbart å måtte være avhengig av hjelpen til andre (Bønnhoff, 2019, s. 9). Studien viser at alle mødrene forstår viktigheten med å lære seg digitale ferdigheter. Alle har tilgang til mobiltelefon, men ikke alle har tilgang til PC eller Ipad (Bønnhoff, 2019, s. 7-9). Siden de valgte informantene har ulik botid i Norge er det for noen flere år siden de tok introduksjonsprogrammet. Det ble gjort funn om at de informantene som på intervjuetidspunktet var i introduksjonsprogrammet fikk mer opplæring i hvordan de kunne søke jobber på de digitale plattformene enn de som tok kurset for noen år siden (Bønnhoff, 2019, s. 10). Resultater av studien peker i retning av at for de som har høy digital kompetanse i større grad vil ha flere positive konsekvenser enn de som har lavere digitale ferdigheter, noe som peker i retning av et demokratisk problem om samfunnet er organisert slik at det hindrer enkelte borgere i å delta i samfunnet og å få tilgang til velferdstjenestene (Bønnhoff, 2019, s. 11).

Artikkel 3

Navs vurdering av brukers bistandsbehov- Rettsikkerhet ved overgang til arbeid av Kane, A.A. (2020).

Sammendrag:

Denne artikkelen undersøker idealer og realiteter i Navs arbeid med å vurdere brukeres bistandsbehov for å komme i arbeid og illustrerer hvordan brukeres rettsikkerhet i behovsvurderinger kan påvirkes gjennom lovgivning, Navs systemer og praksis samt ansattes egne perspektiver. Metoden som blir benyttet i denne studien er kvalitativ i form av individuelle intervju og fokusgruppeintervju, samt noe litteratur. Respondentene i studien er NAV-ansatte

ved 3 NAV-kontor i Nord-Norge med ulik utdanning og ulik fartstid i NAV (Kane, 2020, s. 4). Det ble foretatt syv individuelle intervjuer med veiledere ved ett av kontorene. Med bakgrunn av analyse av disse intervjuene ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer ved alle de tre NAV-kontorene (Kane, 2020, s. 4). Informantene ble rekruttert gjennom kontakten som var etablert med ledere og medarbeidere ved de tre nevnte kontorene. Studien til Kane er godkjent av NSD hvor intervjuene ble gjennomført høsten 2017 til høsten 2018 (2020, s. 4). Studien tar hensyn til at det mellom leder og veileder er et maktforhold og foretok av den grunn fokusgruppeintervjuene separert fra hverandre hvor begge kjønn var representert, men med en overvekt av kvinner (Kane, 2020, s. 5). Resultatene i studien viser at veilederne opplever utfordringer i saksbehandlingen i forhold til tidsfrister og arbeidsmengde, og utfordringer med å få nok informasjon. Dette fører til for lite informasjon til å gjøre en konkret og individuell vurdering av bistandsbehovet (Kane, 2020, s. 5). Flere av veilederne problematiserer den økte digitaliseringen i brukerkontakten som for mange brukere kan være utfordrende av ulike grunner (Kane, 2020, s. 6). Veilederne peker på at de digitaliserte løsningene ofte har standardskjema hvor man skal sette kryss. Dette kan føre til at noen krysser vilkårlig, noe som kan føre til at de ikke får den bistanden de har behov for (Kane, 2020, s. 6-7).

4.1 Studiens troverdighet

Dalland (2017) sier at de finnes to sider ved kildekritikk:

1. For det første må man klare å finne den litteraturen som på best måte belyser problemstillingen. Denne prosessen kalles litteratursøking.
2. For det andre handler om å kunne gjøre rede for den litteraturen man har brukt i oppgaven (s. 152).

For at oppgaven skal oppfattes som troverdig og faglig er den avhengig av at forskeren kan begrunne anvendte kilder, det skal gå tydelig frem hvorfor man har anvendt den litteraturen man har valgt og hvordan man har gjort utvalget (Dalland, 2017, s. 152). Dalland (2017) sier at kildekritikk handler om å kontrollere om opplysningene er pålitelige og vurdere om kilden er relevant for oppgavens problemstilling (s. 152-153).

I denne oppgaven vil jeg si at jeg har vært grundig i vurderingen av hvilke artikler jeg har valgt å inkludere og ekskludere for å best mulig belyse den valgte problemstillingen. Jeg brukte flere uker på å finne de tre valgte artiklene og for å lese sammendrag og forskning på temaet. For å velge de 3 artiklene var det viktig for meg å være kritisk til studiens relevans, hvem forskeren var og hvilke kilder som var benyttet. Å vurdere hvem som har forsket på temaet var viktig for

meg fordi jeg tenkte at enkelte kanskje var ute etter å sette sin egen yrkesgruppe i et bedre lys. Av den grunn var det også naturlig for meg at jeg før og under arbeidet var bevisst på mine egne tanker og holdninger om temaet slik at det ikke farger oppgaven og tolkningene.

5.0 Diskusjon av funn

I denne delen av oppgaven vil jeg svare på spørsmålene som ble presentert tidligere i denne oppgaven:

1. Hvilke muligheter og begrensninger for skjønn er knyttet til bruk av digitalisert saksbehandling?
2. Hvilken betydning får digitalisering for kontakten mellom veileder og klient?
3. Fører digitalisering til mer kontroll og detaljstyring av saksbehandlerne i NAV?

Dette vil bli gjort ved å se på både de positive og negative effektene av oppgavens problemstilling ved å drøfte de opp imot teorien som ble presentert i kapittel 2.0. De tre valgte artiklene presenterer digitalisering og skjønn sett fra både NAV-veiledere og klienters ståsted. Jeg har valgt å dele oppgaven i to hoveddeler der den ene er knyttet til spørsmål 1 og 2. Hvilken betydning får digitalisering for kontakten mellom veileder og klient?

5.1 Relasjonens betydning i NAV

I denne delen av oppgaven vil jeg forsøke å svare på spørsmål 1 som tar for seg problemstillingen: Hvilken betydning får digitalisering for kontakten mellom veileder og klient?

Røhnebæk (2016) presiserer at individuell tilpassing av tjenestene har blitt et nøkkelord i utviklingen og forbedringen av offentlige tjenester, hvor det blir lagt til rette for at tjenestene skal tilpasses brukers behov istedenfor at brukerne må tilpasse seg strukturen og organiseringen av tjenestene (s. 2). Offentlige tjenester preges av individualisering, parallelt med det digitale skiftet (Røhnebæk, 2016, s. 2). Røhnebæk (2016) viser til at det i forskningslitteraturen pekes i ulike retninger når det gjelder sammenheng og syn på hvordan digitalisering påvirker individualiseringen (s. 2). Der noen forskere mener at digitalisering viser til positive samspillseffekter mellom klient og bruker hvor digitaliseringen anses som å styrke mulighetene for å tilpasse til den enkelte, mener andre forskere at digitaliseringen undergraver mål om individualisering da skjønnsutøvelsen til veilederne begrenses (s. 2). Kane (2020) har også gjort funn som peker retning av at den økte digitaliseringen i NAV gir utfordringer for enkelte klienter, for eksempel for eldre, brukere med lese/skrivevansker og ordblindhet, der veiledere poengterer at det er de svakeste brukerne som blir spent lengre ned (s. 6). Disse funnene støttes også opp av funn gjort i artikkel 2 (Bønhoff, 2019, s. 3). Samtidig så er det andre veiledere som trekker frem fordeler med digitalisering hvor det er lettere å nå klientene med det digitale

systemet hvor de gjennom dittNAV kan gi beskjeder, og at brukerne kan nå dem på telefon (Kane, 2020, s. 7).

Selv ser jeg hvilke fordeler det vil være for enkelte ved å kunne ta en telefon til NAV-kontoret eller å kunne sende en melding på NAV sine sider, da vil klienten raskt kunne få svar på sine spørsmål istedenfor å sende papirer i posten noe som tar lengre tid. Samtidig så klarer jeg å se situasjonen fra en annen side og prøve å sette meg inn i digitalisering sett fra andre sitt perspektiv, da jeg vet at enkelte vil ha utfordringer med de digitale systemene.

5.2 Får klienter tilfredsstillende hjelp ved digitalisering?

Det som kan fremstå som usikkert rundt digitalisering er om de som ikke ønsker å kommunisere digitalt får kommunisert dette tydelig nok for sin veileder og om de får en reell mulighet til å velge kommunikasjonsform. Om veileder ikke informerer klienten tilstrekkelig om hvilke kanaler de kan nås på vil klientens mulighet til valgfrihet svekkes. Videre kan det tenkes at relasjonen mellom veileder og klient blir dårligere med digitalisering om klienten ikke klarer å nå veilederen sin gjennom de digitale løsningene. Funn i artikkel 2 viser til at informantene opplever at alt skal være digitalt hvor en informant uttaler: «*Nav skal ikke bruke papirer nå. Aldri.*» (Bønnhoff, 2019, s. 8). Denne uttalelsen forsterker mine tanker om at klientene ikke får velge hvilken kontaktform de ønsker å ha med NAV og sin veileder.

Dersom klienten får hjelp av venner eller familie til å sende inn informasjon kan også veileder få et feil bilde av klienten, da man kan tro at klienten er mer digital enn det som kommer frem av det standardiserte søknadsskjemaet. Videre kan det hende at klienten holder tilbake informasjon dersom h*n får hjelp av andre. Det kan handle om at h*n ikke ønsker at andre skal ha kjennskap til personlige forhold rundt helse eller økonomi, og dette kan gjøre at klienten får feil oppfølging fra det offentlige. For at klientens personvern skal kunne ivaretas er det ikke en tilfredsstillende løsning at man må være avhengig av utenforstående for å sende inn den nødvendige informasjonen som trengs for å kunne behandle klientens søknad.

At klienter ikke får den hjelpen de trenger kan vise seg å stemme ut ifra uttalelser som veiledere hadde i Kane (2020) sin studie, der en veileder uttaler: «*vi har jo folk som står fast i systemet i årevis fordi de ikke får riktig hjelp. De får ikke den hjelpen som de har behov for, men den hjelpen som noen har tenkt*» (s. 7). Denne uttalelsen understreker at veileder gjerne har store

porteføljer og gjerne ikke har tid til å gjøre grundige undersøkelser av klienten, og av den grunn ikke klarer å utøve skjønn på vegne av hver enkelt klient. Videre kan det tenkes at noen klienter ikke klarer å utrykke hvilke behov de har for oppfølging eller tilrettelegging. Videre understreker dette hvor avgjørende det er med brukerinvolvering og at det personlige skjønnet noen ganger ikke er riktig. Selv om veileder tror at den gir den hjelpen som er riktig, kan hjelpen likevel føre til at klienten ikke kommer noen vei og dermed «sitte fast i systemet». Dette vil ikke være hensiktsmessig for klienten eller for samfunnet sett på kort og lang sikt. Da det på lang sikt kan koste velferdsstaten å ha mange som ikke får den hjelpen de trenger, men også for klienten som kan få en følelse av å være mislykket. Dette kan gå utover psyken som gjør at klienten kanskje må benytte seg av andre velferdstjenester som kanskje ikke hadde vært nødvendig om klienten fra starten av ble kartlagt og hjulpet tilstrekkelig for å kunne klare seg selv. Det ligger også mye stolthet i å kunne forsørge seg selv og ikke være avhengig av andre.

5.3 Er regler absolutte?

En annen veileder uttaler: «*i utgangspunktet skal vi ringe og ha en samtale med bruker uansett før vi gjør et 14a vedtak, snakke med dem, hva er det du trenger, hva tenker du, hvor mye hjelp trenger du?*» (Kane, 2020, s. 7). Denne uttalelsen kan tyde på at hovedregler ikke er absolutte og at veileder velger den løsningen som passer ut ifra tid og egne vurderinger av hva de tenker er klientens bistandsbehov. Det kan tenkes at det er den første kontakten med NAV som er avgjørende for hvor vidt samarbeidet mellom veileder og klient utvikler seg og hvilken opplevelse klienten får av NAV.

Det generelle synet er at skjønn og handlingsrom er en forutsetning for veiledere for å kunne tilby individualiserte tjenester (Røhnebæk, 2016, s. 3), men hva skjer med denne forutsetningen når tjenestene blir digitale? I litteraturen har det dominerende synet vært at skjønnet begrenses eller elimineres når prosesser i forvaltningen digitaliseres (Røhnebæk, 2016, s. 3). Røhnebæk (2016) viser til i sin artikkel at relasjonen mellom klient og veileder reguleres av ett eller flere dataprogram noe som vil begrense skjønnsutøvelsen da beslutningsprosessene standardiseres (s. 3-4). Det blir også i artikkelen til Kane (2020) understreket hvilken betydning relasjon har i saksbehandlingen hvor det presenteres ulike momenter som må være til stede for å få til et godt samarbeid mellom veileder og klient.

Når skjønnet er basert på en lovbestemmelse, blir det definert som forvaltningsskjønn eller at det er lovbundet skjønn. Når dette er tilfelle er det politikerne/lovgivers måte å gi et underliggende forvaltningsorgan mandat i tilfeller hvor man ikke er i stand til å utforme et

lovverk som er dekkende og presist nok i alle tilfeller (Heum, 2014, s. 16). Forvaltningsskjønnet finner vi igjen i artikkel 1 og 3 gjennom lovverk som er styrende for forvaltningen og strukturelle tiltak som veileder må forholde seg til. Lovverk og strukturelle tiltak vil kunne begrense handlingsrommet til å utøve skjønn, samtidig så åpner de opp for å kunne utøve skjønn på en rettferdig måte.

5.4 Er anvendelse av skjønn rettferdig?

En utfordring med skjønnsutøvelse er at det utad kan bli betraktet som en handling som er urettferdig. For personer som ikke kjenner til alle detaljene i en sak kan vedtak der det er utøvd skjønn anses som uriktige. Noen vil nok i slike tilfeller vise til likhetsprinsippet hvor det skal være likhet for loven (Rundskriv til ftrl: Folketrygden – en oversikt, 1997, kap. 1, 1.4). Andre kan vise til rettferdig fordeling av velferdsgoder. Pengeoverføringer kommer fra skattepenger fra allmenheten, noe som ofte blir diskutert er om skattepengene blir brukt på en fornuftig måte. For at skjønnsutøvelsen skal være mest mulig rettferdig må veileder prøve å skaffe seg mest mulig fakta som kan vektlegges. Dette fordi det da er mindre sannsynlig at noen har en helt identisk sak, samtidig som er det nødvendig at veileder klarer å begrunne sitt valg av skjønn og ikke gjør vilkårlige avgjørelser. Selv om det stilles strengere krav til klientens egeninnsats i å dokumentere, så tenker jeg at det er viktig at klienten får tilstrekkelig informasjon om hvilke forhold i saken som kan vektlegges i en avgjørelse.

I henhold til stortingsmelding 33 går det frem at regjeringen ønsker å gi NAV-kontorene økt handlingsrom og at tjenestene NAV tilbyr skal være lik uavhengig av hvilket NAV-kontor man henvender seg til (Meld. St. 33, 2015-2016, s. 12). Dette støtter opp om NAVs forvaltningsmessige prinsipp om at like saker skal behandles likt (Rundskriv til ftrl: Folketrygden – en oversikt, 1997, kap. 1, 1.4). Likevel kan det se ut til at NAVs prinsipper ikke gjelder for alle, hvor det ut ifra artiklene å dømme ser ut til at de med lav digital kompetanse ikke får like muligheter til å innhente informasjon som de med høy digital kompetanse (Bønnhoff, 2019, s. 4). Videre kan det se ut til at de beskrivelsene som en klient i NAV gir av digitaliseringen er at den åpner opp for ulikt vurderingsgrunnlag. En av mødrene som ble intervjuet uttaler at hun foretrekker å sende søknader i papirform, men for å gjøre dette må hun først inn på NAVs sider å skrive dem ut, noe som forutsetter høyere digital kompetanse. Videre har det bydd på utfordringer hvor hun ikke har fått lest viktig informasjon fordi svarene på søknaden kom digitalt, noe som førte til stans i utbetalingene fra NAV (Bønnhoff, 2019, s. 8).

Som Bønnhoff (2019) nevner så peker dette i retning av at NAV ikke er tydelige nok ovenfor sine klienter på hva som forventes av dem, men også at det ikke er blitt opplyst om muligheten for å reservere seg fra å motta digitale svar. Man ser at dette blant annet gir konsekvenser for familieøkonomien, det kan tenkes at NAV ønsker at klienten skal reagere på denne handlingen med å bli mer digital, selv om utfordringen til klienten ligger i at h*n ikke har forstått reglene eller ikke har de språklige forutsetningene for å forstå. Analysen til Bønnhoff (2019) viser til at digitalisering påvirker informantenes mulighet til å komme i arbeid og bli selvforsørget. Med andre ord kan man si at de med lav digital kompetanse har færre muligheter for å komme seg i jobb, blant annet fordi arbeidsgiver krever at søknaden skal sendes inn digitalt.

Veilederne peker på at de digitaliserte løsningene ofte har standardskjema hvor man skal sette kryss. Dette kan føre til at noen krysser vilkårlig, noe som igjen kan føre til at de ikke får den bistanden de har behov for (Kane, 2020, s. 6-7). I teorien til Heum (2014) påpekes det at hvert enkelt sak skal vurderes individuelt uten at man tar i bruk standardløsninger når man skal utøve skjønn (s. 12). Av den grunn kan det tenkes at standardskjema begrenser handlingsrommet for å utøve skjønn. Derfor kan man stille spørsmål til om de digitale tjenestene støtter opp om teorien i forvaltningsloven der det stilles krav til forsvarlighet i saksbehandlingen. Teorien til Heum (2019) viser også til at det må finnes valgmuligheter for å kunne utøve skjønn (s. 12). Teorien til Heum om valgmuligheter tenker jeg er overførbar til klientene der jeg tenker at klientene må få valgmuligheter når de skal velge kommunikasjonsform.

I tillegg til forvaltningsskjønnet, blir også avgjørelser i offentlig sektor formet av det profesjonelle skjønnet. Profesjonelt skjønn er friere enn forvaltningsskjønnet, og vil åpne opp for at veileder kan finne den beste løsningen for klienten (Heum, 2014, s. 19). Det bør derfor legges til rette for at klienten får velge den kommunikasjonskanalen som passer best for h*n uten at det skal oppleves som en ulempe for veileder. Siden veileder forholder seg til forvaltningens verdier og vilje, som igjen begrenser handlingsrommet til veileder, er det forvaltningen som har det overordnede ansvaret for at det skal være mulig å være i dialog med NAV uten å være digital. Samtidig må det legges til rette for at folk kan være digitale slik vi ser i artikkel 2 der det viser seg at det er mer opplæring i digitale verktøy i introduksjonsprogrammet nå, enn de som tok det for noen år siden (Bønnhoff, 2019, s. 10).

For mange kan det også være kostbart å investere i digitale verktøy samt internetttilgang, og noen kan nok være usikker på hvordan de skal gå frem for å skaffe seg det. Dette er faktorer NAV må ta hensyn til, og i noen tilfeller kan det nok være nødvendig å gi støtte for å skaffe seg slikt utstyr. Bønnhoff (2019) viser i sin teori at slik tilgang er et virkemiddel for å opprettholde

det grunnleggende prinsippet om deltakelse og inkludering i samfunnet (s. 4). Videre så viser Bønnhoff (2019) til at det vil bli et demokratisk problem dersom borgerne mangler muligheten til å benytte seg av digitale løsninger, fordi det åpner opp til større deltakelse i samfunnet (s. 4). Funn i studien til Bønnhoff (2019) viser blant annet til at det råder en usikkerhet rundt hvordan de digitale løsningene skal kunne bli universelt utformet, men viser til at det for enkelte grupper er positivt med Google oversetter (s.4) Samtidig så tenker jeg at Google oversetter kan gjøre feil oversettelser noe som kan skape misforståelser. Dette er noe av det informantene i Bønnhoffs (2019) studie problematiserer.

For noen er det nok ikke mulig å bli så digitale som er nødvendig for å kunne beherske digital kommunikasjon, mens for andre vil det kanskje hjelpe å få råd og veiledning i starten. Hvem som kan og ikke kan beherske dette må veileder finne ut med sin profesjonelle skjønnsutøvelse, selv om det ikke er et lovhjemlet krav (Heum, 2014, s. 19). Om klienten har direkte spørsmål til veileder om sin sak faller forvaltningsloven § 11 inn.

5.5 Stiller NAV for høye krav til klientene?

Samfunnet blir i større grad digitalisert, noe som også kommer frem av regjeringens (2014) forventninger om at befolkningen skal bli mer digital. Ifølge regjeringen (2014) handler digitalisering av offentlige tjenester blant annet om å forbedre og effektivisere tjenestene. I artikkel 3 av Kane (2020) opplever NAV-veiledere det motsatte. Veilederne beskriver at de opplever mange av de digitale løsningene som utfordrende for både dem selv og for klientene. Veilederne beskriver at de digitale tjenestene ofte har standardskjema, noe som gjør at noen klienter krysser av feil og dermed ikke får den veiledningen og bistanden de har behov for (Kane, 2020, s- 6-7). Dette støtter ikke opp om teorien om at tjenestetilbudet skal være universelt utformet, da enkelte klienter ender med å ikke få den bistanden de har behov for, og det kan se ut som at de mistolker informasjonen som standardløsningene byr på (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012–2013, s. 132).

5.6 Forholdet mellom kontroll og detaljstyring

I denne delen av oppgaven vil jeg forsøke å svare på spørsmål 2 som tar for seg følgende problemstilling: fører digitalisering til mer kontroll og detaljstyring av saksbehandlerne i NAV?

I artikkel 1 av Røhnebæk (2016) vises det til forhold med digitalisering som kan oppleves negativt for de ansatte, hvor det går frem av intervjuer av de ansatte at de opplever seg kontrollert og detaljstyrt som følger av de digitale systemene. Dette ble fra de ansattes side ansett som utfordrende, da de fikk en opplevelse av å bli fratatt muligheten til å bestemme hvordan de skulle prioritere sine arbeidsoppgaver, noe som gjorde at de sto i spenningsfeltet mellom systemet og klientene (Røhnebæk, 2016, s. 14).

Med bakgrunn i utsagnene i intervjuene til Røhnebæk (2016), hvor de ansatte føler seg kontrollert av de digitale systemene, kan det tenkes at det oppleves ubehagelig at nærmeste leder skal ha et så stort innsyn i hvordan man prioriterer arbeidsoppgavene. For noen vil nok denne overvåkningen føles som at leder mangler tillit til arbeidstaker. Om det meste av kommunikasjonen med leder foregår digitalt kan det også tenkes at leder og ansatt får et distansert forhold, noe som gjør at de vil miste en del fakta om kommunikasjonen hvor man kan mistolke en melding/mail når man ikke hører tonefallet eller stemmingen til den som kommuniserer. Dette vil være negativt for både leder og ansatt som kan bli usikker på hvor de har hverandre, noe som vil gjøre det vanskeligere for de ansatte å forholde seg til leder. Disse tankene tror jeg også kan være overførbart til relasjonen mellom veileder og klient.

Med tanke på koronapandemien har det vært mange som har vært på hjemmekontor og som kun har møtt sine kollegaer og leder digitalt. Porteføljen av klienter økte også betraktelig ved inntoget av pandemien, noe som førte til at de ansatte måtte jobbe mer effektivt og fristene for saksbehandling ble brutt og forlenget. Fra leders side er det nok positivt å kunne følge med på at de ansatte får gjort det de skal og kan gi tilbakemelding om det er andre saker de bør prioritere foran andre. Dette kan nok for noen ansatte oppleves positivt at de vet at noen følger med på hva de gjør og vite at de får beskjed om det er noe de bør gjøre annerledes. Mine tanker rundt digitalisering blir bekreftet av funn i artikkel 1 viser til at de ansattes handlingsrom og muligheter til å gi individuelle vurderinger blir begrenset av digitalisering. Dette gjelder spesielt på arbeidsplasser hvor ledelsen benytter digitale løsninger som styrings og kontrollverktøy ovenfor de ansatte (Røhnebæk, 2016, s. 7).

Som følge av digitalisering er det en tanke at det vil være naturlig at skjønnet begrenses. Dette synet bunner i at tjenester som blir gjort digitale skaper større avstand mellom veileder og klient,

da mange av tjenestene kun er tilgjengelige via digitale tjenester (Røhnebæk, 2016, s. 3). Røhnebæk (2016) viser til at dette kan begrense den individuelle tilpassingen av tjenestene (s. 3-4). Ut ifra denne informasjonen kan det virke som at kravet om universelt utformede tjenester som den offentlige virksomheten skal tilby ikke blir imøtegått hvor det er krav om at førstelinjens kontakt med den enkelte skal tilpasses (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012–2013, s. 132). Med andre ord så legger ikke den offentlige virksomheten til rette for at tjenesteytere underlagt dem får mulighet til å gi klientene den tilpassingen som er beskrevet.

I empirien som Røhnebæk (2016) presenterer i sin studie, viser det seg at handlingsrommet til å utøve skjønn blir begrenset som følger av digitalisering (s. 14). Funnene i artikkel 1 og 3 støtter ikke opp om teorien om at digitalisering av offentlig sektor som handler om å forenkle og tilby effektive tjenester (Regjeringen, 2014). På den ene siden kan det tenkes at veiledere ikke har fått tilstrekkelig opplæring i å tilpasse seg det digitale, ettersom endringene har, og går raskt. På den andre siden kan en annen faktor ha betydning, at de som tok profesjonsutdanning før digitalisering har følt seg tvunget til å endre sine arbeidsrutiner noe som kan ha konsekvenser for hvorvidt veileder klarer å følge med i det digitale skiftet. Samtidig som at arbeidsoppgavene har endret seg fra da de signerte arbeidskontrakten sin hos NAV. Samtidig så må det bemerkes at arbeidsoppgaver i sosialt arbeid er i en dynamisk prosess og endrer seg slik samfunnet endrer seg, og derfor kan arbeidsgiver gjøre endringer i arbeidsoppgaver.

5.7 Klienters opplevelse av digitalisering

I denne delen av oppgaven skal jeg ta for meg hvordan informantene i artikkel 2 opplever de digitale tjenestene som NAV tilbyr. Studien viser til at klientene opplever at de digitale tjenestene er første valget, noe som de opplever har både positive og negative sider (Bønnhoff, 2019, s. 2).

Selv om klientene opplever at digitale tjenester skal være førstevalg, sier teorien at tjenestene skal være universelt tilpasset, noe som også er gjeldene for førstelinjens kontakt med klienten (Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet, 2012–2013, s. 132). Dette er informasjon jeg tenker at både klient og veiledere bør være bevisste på og at klientene bør få vite om denne valgmuligheten. Dette fordi jeg tenker at det vil gi klientene bedre forståelse av sine rettigheter og at de selv skal få velge den løsningen som er best for seg. Å gi klienten denne muligheten vil kunne bidra til at klienten får større kontroll over sin egen situasjon og vil videre bidra til at klienten får økt brukermedvirkning.

Imidlertid kan det tenkes at denne informasjonen vil holdes tilbake for å presse klientene til å benytte digitale søknader for å forenkle arbeidsmengden til veileder. Bønnhoffs studie støtter opp om målet til regjeringen (2014) om at det offentlige i større grad skal tilby digitale løsninger, hvor funn viser at digitale tjenester i det offentlige økte med 235% i perioden 2010 til 2015 (Bønnhoff, 2019, s. 2), noe som kan tyde på at regjeringen er på god vei til å nå målet. Likevel så viser det seg at den økte digitaliseringen ikke alltid er til det best for alle brukergrupper. Dette fordi det kommer frem i Bønnhoffs studie (2019) at hennes informanter som var en gruppe innvandrerkvinner ikke alltid føler at informasjonen på NAV er lett tilgjengelig og forståelig og at dette kunne få konsekvenser for hvor raskt de kom seg i arbeid eller fikk de rette ytelsene (s. 3). På en annen side så opplyser de kvinnene som har høy digital kompetanse at de foretrekker den digitale kommunikasjonen, hvor de underbygger dette med at de synes løsningene er mer fleksible og tidsbesparende i forhold til å ringe eller oppsøke NAV-kontoret. Det kan også tenkes at det fremdeles er knyttet en del stigma i å oppsøke NAV-kontoret, hvor man kan risikere å treffe på andre klienter som man kanskje har kjennskap til (Bønnhoff, 2019, s. 8). Dette stigmaet kan spille en rolle med tanke på at digitalisert kommunikasjon blir foretrukket av noen.

Samtidig så opplevde jeg i praksis på et NAV-kontor under pandemien at noen klienter ønsket å treffe veilederen sin på kontoret for å få en relasjon med veilederen sin. Dette var ofte fordi de trengte hjelp med noe digitalt eller følte at det var tryggere å fortelle om sine utfordringer på tomannshånd i stedet for å sende det digitalt da jeg fikk inntrykk av at noen tenkte at informasjonen kunne komme på avveie. Jeg kan også kjenne meg igjen i påstander om at digitalisering begrenser handlingsrommet. Når jeg hadde hatt et personlig møte eller en telefonsamtale var det lettere å utøve skjønn, fordi personen ikke bare var et nummer og et standardisert skjema.

En fordel som Bønnhoff (2019) belyser i sin tekst er at med digitale hjelpemidler så kan klienter raskt finne ut hvilke rettigheter de har ved hjelp av nav.no. På den andre siden er det en problematisk løsning for de klientene med lav digital kompetanse eller som mangler tilgang til internett og digitale hjelpemidler. Dette kan gjelde en stor del av brukergruppen i NAV, for eksempel eldre, funksjons nedsatte og innvandrere (s. 4). For denne gruppen vil det bli vanskeligere å finne ut hvilke rettigheter de har, fordi de må få hjelp av venner eller NAV for å finne denne informasjonen. Om klienten kjenner til sine rettigheter vil det også være lettere å få gjennomslag eller vite når man kan kontakte NAV.

6.0 Avslutning

Denne bacheloroppgaven bunner i en undring rundt skjønn og digitalisering som jeg fikk gjennom min praksisperiode hos NAV under pandemien. Med hensyn til svarene som spørsmålene jeg har stilt, viser mine funn i denne bacheloroppgaven er at relasjonen mellom veileder og klient har betydning for hvorvidt veileder klarer å utøve profesjonelt skjønn. Videre sitter jeg igjen med den oppfatning at digitaliseringen begrenser relasjonen, noe som får konsekvenser for skjønnsutøvelsen.

Mine hovedvurderinger er at for de klientene med lav digital kompetanse så vil det være vanskelig å skape god relasjon mellom veileder og klient, da den meste av kommunikasjonen hos NAV nå har blitt digitalisert. Samtidig peker funnene i retning av at veiledere går glipp av viktig informasjon om forhold hos klienten som kan være av betydning for saksbehandlingen, og for utøvelsen av skjønn når man benytter standardiserte skjema.

Jeg tenker at det videre bør settes større fokus på at klientene skal få velge kommunikasjonsform og at utviklingen av digitale tjenester i NAV i større grad må ta hensyn til at ikke alle grupper behersker digitale tjenester. NAV bør derfor legge bedre til rette for at de som trenger det skal få en reell valgmulighet til å kunne velge bort de digitale tjenestene.

Jeg håper at denne bacheloroppgaven kan bidra til større bevisstgjøring for veiledere i NAV rundt hvordan den økte digitaliseringen i samfunnet og i offentlig sektor påvirker handlingsrommet for å utøve skjønn, og hvilke muligheter og begrensninger som finnes innenfor dette handlingsrommet. Videre ønsker jeg større fokus på hvordan digitaliseringen kan påvirke klienter som ikke har høy digital kompetanse, slik at de kan føle seg mer sett og hørt i sin sak, og at man fra første kontakt må kartlegge hvilken kommunikasjonsform som er klientens ønske før man går videre i saken. Dette tror jeg vil bidra til å styrke relasjonen mellom veileder, og dermed gjøre det enklere å fatte riktige vedtak fordi man fra første stund vil få en relasjon til klienten. Videre tror jeg at ved å gi valgmuligheter gjør det lettere for klienten å gi riktig informasjon til veileder, noe som vil gi veileder flere momenter å vurdere en sak på. Dette vil øke beslutningsgrunnlaget som vil bidra en riktigere skjønnsvurdering av hver enkelt sak.

Litteraturliste

- Bergheim, B. (2014). Den tause kunnskapens ubehag. I S. Ylvisaker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid* (s. 36-61). Gyldendal Akademisk. **(18 sider*)**
- Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, I., Lofthus, A.M., Madsbu, J.P. & Øvrelid, B. (2020). *Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler*. Høgskolen i Innlandet. https://brage.inn.no/inn-xmloi/bitstream/handle/11250/2677470/Skriftserien10_20_online.pdf?isAllowed=y&sequence=1 **(76 sider*)**.
- Bønnehoff, H. E. D. (2019). «Verden går veldig fort». Mødre med migrasjonserfaring møter norsk digitaliseringspolitikk. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(4), 325–337. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-05> **(13 sider*)**
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk. **(267 sider*)**
- FO. (u.å). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf> **(5 sider*)**
- Folketrygdloven. (1997). *Rundskriv til ftrl: Folketrygden – en oversikt*. (R00-00). [Rundskriv]. NAV – Arbeids- og velferdsetaten. https://lovdata.no/nav/rundskriv/r00-00#KAPITTEL_2-4 **(53 sider*)**
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I L.I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Universitetsforlaget. **(18 sider*)**
- Heum, I. (2014). Skjønn perspektiver på skjønnsetøvelse i Nav. Gyldendal Norsk Akademisk. **(50 sider*)**

- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av bistandsbehov: Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03> (14 sider*)
- Kirkebøen, G. (2013). Kan vi stole på fagfolks skjønn? I J.C. Smedby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 27-43). Universitetsforlaget. (17 sider*)
- Meld. St. 33 (2015-2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8f9e56528fb340eb9f6515cc21ab5119/no/pdfs/stm201520160033000dddpdfs.pdf> (83 sider*)
- Meld. St. 6 (2012-2013). *En helhetlig integreringspolitikk: Mangfold og fellesskap*. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ae2661f20cfe4899b303a5951334a9c1/no/pdfs/stm201220130006000dddpdfs.pdf> (150 sider*)
- NAV – Arbeids- og velferdsetaten. (2012). Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV. (Rundskriv R35-00). Hentet fra https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00#KAPITTEL_1-1 (200 sider*)
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven]. (LOV-2006-06-16-20). Lovdata.
<https://lovdata.no/pro/lov/2006-06-16-20> (8 sider*)
- Regjeringen. (2014, 6. desember). *Digitalisering i offentlig sektor*. Hentet 25. mars 2022
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/> (5 sider*)
- Rienecker, L., Jørgensen, P. S., Skov, S. (2013). *Den gode oppgaven: Håndbok i oppgaveskriving på universitet og høyskole* (2. utg.). Fagbokforlaget. (22 sider*)
- Ringnes, I.F. (2019, 29. april). *12 digitale NAV-tjenester du bør kjenne til*. MEMU.
<https://memu.no/artikler/12-digitale-nav-tjenester-du-bor-kjenne-til/>
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01> (17 sider*)
- Støren, I. (2013). *Bare søk! Praktisk veiledning i å gjennomføre en litteraturstudie* (2. utg). Cappelen Damm.

Terum, L.I. (Red.). (2009). Evidensbasert profesjonsutøvelse. Abstrakt forlag. **(8 sider*)**

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.

Thorgersen, A. (2017, 31. oktober). *Digitale tjenester og brukers tillit til NAV*. NAV.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/digitale-tjenester-og-brukers-tillit-til-nav>

Thorsen, D. E. (2021). Norges politiske system. *I Store norske leksikon*. Hentet 14. februar 2022 fra https://snl.no/Norges_politiske_system **(5 sider*)**

Antall sider selvvalgt pensum: 1029