

NAV-veiledere om ungdommers medvirkning

En kvalitativ undersøkelse av NAV-veilederes forståelse og ivaretagelse av ungdommers medvirkning i en kontekst preget av motstridende institusjonelle logikker

INGEBORG FOSSÅ

VEILEDER
RONALD MAYORA SYNNES

Universitetet i Agder, 2022
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Master

Forord

Etter ett års arbeid er masteroppgaven min endelig ferdig. Jeg har nå fullført fem fine år ved Universitetet i Agder. Jeg har gjennom disse årene følt meg privilegert som har fått bli kjent med og dykke dypere ned i fagfeltet sosialt arbeid, et fagfelt som jeg virkelig brenner for.

Jeg ønsker å takke alle som har bidratt til denne oppgaven. For det første ønsker jeg å rette en stor takk til alle informanter som har funnet tid til intervjuer i en travel arbeidshverdag. Uten dere hadde det vært umulig for meg å skrive denne oppgaven. Jeg har følt meg svært privilegert som har fått innsikt i så dyktige NAV-veileders refleksjoner omkring eget arbeid. Takk for tilliten!

Videre ønsker å takke min veileder Ronald Mayora Synnes. Du har vært til stor hjelp under hele prosessen med skriving av masteroppgaven. Tusen takk for god veiledning med raske, presise og detaljerte tilbakemeldinger. Jeg ønsker videre å takke for at du inviterte meg med i forskningsprosjektet «Inkludering av ungdom og unge voksne utenfor arbeid, utdanning eller opplæring». Å være en del av dette prosjektet har vært til stor inspirasjon og nyttig for min faglige utvikling. Tusen takk!

Til slutt ønsker jeg å takke venner og familie som har gitt meg støtte og motivasjon når jeg har trengt det. Takk til dere som har gitt meg pauser og lufteturer når jeg har hatt behov for det.

Kristiansand, mai 2022

Ingeborg Fosså

Sammendrag

Hensikten med denne masteroppgaven er å undersøke hvordan veiledere i NAV forstår og ivaretar ungdommers medvirkning i en kontekst preget av motstridende institusjonelle logikker. Dette gjør jeg gjennom å søke og svare på følgende problemstilling: Hvordan forstår og ivaretar veilederne i NAV ungdommers medvirkning? Oppgaven ser nærmere på hvordan veilederne forstår NAVs tre målsettinger: arbeidsretting, brukerretting og effektivitet. Jeg argumenterer for at disse målsettingene kan forstås som institusjonelle logikker, og at disse kan stå i motstrid med hverandre. Jeg undersøker derfor videre hvilke prioriteringer veilederne i NAV gjør for å kunne gi god oppfølging til unge brukere i møte med motstridende institusjonelle logikker.

Avhandlingen baserer seg på kvalitative intervjuer med 14 veiledere i NAV. Tidligere forskning på brukermedvirkning i NAV, ungdomsoppfølging og institusjonelle logikker står sentralt i oppgaven. I avhandlingen benytter jeg institusjonell logikkteori og Lipskys (1980, 2010) teori om bakkebyråkrater. Disse teoriene gir meg gode muligheter til å utforske veiledernes forståelser av medvirkning og hvordan de ivaretar brukernes medvirkning. Videre benytter jeg også teori om brukermedvirkning for å kunne undersøke på hvilket nivå medvirkningen i NAV kan forstås.

Hovedfunnene er kort fortalt disse: Veilederne i NAV forstår brukermedvirkning som medvirkning til hvilket arbeid eller hvilken aktivitet brukeren skal henvises til. I tillegg forstår veilederne i NAV brukermedvirkning som begrenset av kravet om effektivitet. Jeg diskuterer i lys av Arnstein (1969) om medvirkning innenfor disse rammene kan ses på som reell medvirkning. Jeg viser at medvirkningen innenfor disse rammene må forstås som en begrenset form for medvirkning. Jeg argumenterer for at det i NAV finnes motstridende institusjonelle logikker. Videre viser jeg at veilederne benytter ulike strategier for å gi god oppfølging i møte med disse motstridende institusjonelle logikkene. Disse strategiene bidrar i ulik grad til ivaretagelse av ungdoms brukermedvirkning. Strategiene er samarbeidsstrategien, ungdomsstrategien og relasjonsstrategien. Samarbeidsstrategien innebærer at veilederen samarbeider med andre aktører og dermed frigjør tid til å drive tett individuell oppfølging. Ungdomsstrategien går ut på at veilederne plasserer ungdommen i sentrum for oppfølgingen, mens NAVs målsettinger kommer i annen rekke. Veiledere som benytter relasjonsstrategien, prioriterer oppfølging av de brukerne som veilederen opplever å ha en god relasjon med.

Abstract

The purpose of this thesis is to examine how supervisors in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) understands and ensure youths participation in a context characterized by conflicting institutional logics. This is examined by answering the following question: How does supervisors in NAV understand and facilitate the youths participation? The thesis takes a closer look at how the supervisors in NAV understands the organizations three main goals. I argue that the main goals may be understood as institutional logics and that these may be conflicting with each other. Further, I investigate which strategies the supervisors in NAV uses in this context to provide appropriate help to the youths.

The thesis is based on qualitative interviews with 14 supervisors in NAV. An important part of the thesis is to present earlier research related to client participation in NAV, follow-up of youths and institutional logics. I also use different theories, such as institutional logic theory and Lipskys (1980, 2010) theory on street level bureaucracy. These theories gives good opportunities to explore the supervisors understandings of participation, and how they ensure client participation. In addition, I also use theories related to client participation to be able to categorize at which level the participation in NAV can be understood.

A summary of the main findings are:

The supervisors in NAV understands client participation as participation to which job or activity a person shall attend to. In addition, they understand that the client participation is limited by the efficiency requirements. I discuss to which degree this participation can be understood as real participation with reference to Arnsteins (1969) ladder. The findings shows that the client participation in NAV is a restricted type of participation. Due to this I argue that there are conflicting institutional logics in NAV. I find that the supervisors use three different strategies to provide good help to the youths despite the conflicting institutional logics. These strategies ensures youths participation in different ways. The strategies are the cooperation strategy, the youth strategy and the relation strategy. In the collaboration strategy the supervisors are collaborating with other professional parties to reduce their own workload. The supervisors will then have more time to follow up each client. The youth strategy places the person in the center of the follow-up while NAV's goals are less important. Supervisors who use the relationship strategy will prioritize follow-up of the clients that the supervisor experiences a good relationship with.

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	1
1.1	BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	2
1.2	PROBLEMSTILLING.....	2
1.3	KONKRETISERING AV PROBLEMSTILLINGER.....	3
1.3.1	<i>Arbeidsretting og effektivitet</i>	3
1.3.2	<i>Brukerrettede tjenester</i>	3
1.3.3	<i>NAV-veilederes strategier i møte med motstridende logikker</i>	4
1.4	OPPBYGGINGEN AV STUDIEN	4
2	RELEVANTE BEGREPER	6
2.1	BRUKER.....	6
2.2	UNGDOM.....	7
2.3	VEILEDER	7
2.3.1	<i>Veilederbegrepet</i>	8
2.3.2	<i>Sosialarbeider</i>	8
2.4	BRUKERMEDVIRKNING	9
3	KONTEKST	11
3.1	NAV-REFORMEN	11
3.2	NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	12
3.3	MÅLENE I NAV	12
3.3.1	<i>Arbeidsretting</i>	12
3.3.2	<i>Brukerretting</i>	13
3.3.3	<i>Effektivitet</i>	14
3.4	VERDIER SOM FORPLIKTER	15
4	TIDLIGERE FORSKNING PÅ FELTET	17
4.1	MÅLSETTINGER I OPPFØLGINGEN.....	17
4.2	SOSIALARBEIDERNES FORSTÅELSESMÅTER.....	19
4.3	OPPFØLGING AV UNGDOM.....	20
4.4	STUDIER AV INSTITUSJONELLE LOGIKKER I NAV	21
4.5	OPPSUMMERING AV TIDLIGERE FORSKNING.....	22
5	TEORETISKE PERSPEKTIVER	24
5.1	TEORIER OM MEDVIRKNING	24
5.1.1	<i>Sherry R. Arnstein (1969)</i>	24
5.1.2	<i>Hanne Glemmestad (2021)</i>	26
5.1.3	<i>Krishna Chudasama (2017)</i>	26
5.2	HVORDAN VEILEDERE HANDLER I EN ORGANISATORISK KONTEKST.....	27
5.2.1	<i>Teori om institusjonell logikk</i>	27
5.2.2	<i>Bakkebyråkrater</i>	30
6	METODE	32
6.1	SITUERING	32
6.2	MITT VITENSKAPSSYN	33
6.3	VALG AV METODE.....	33
6.4	GJENNOMFØRING AV UNDERSØKELSEN	35
6.4.1	<i>Utvalg av informanter</i>	35
6.4.2	<i>Innsamlingsmetode</i>	37
6.4.3	<i>Intervjuet</i>	37

6.4.4	<i>Intervjuguide</i>	38
6.4.5	<i>Digitalt intervju</i>	38
6.4.6	<i>Lydopptak av intervjuene</i>	39
6.5	BEARBEIDING AV DATAMATERIALET	40
6.6	LITTERATURSØK	41
6.7	MIN INNVIRKNING PÅ DATAENE	41
6.8	RELIABILITET	41
6.9	VALIDITET	42
6.10	OVERFØRBARHET	42
6.11	ETIKK	43
6.11.1	<i>Informert samtykke og konfidensialitet</i>	44
7	ANALYSE OG DISKUSJON	45
7.1	ARBEIDSRETNING OG EFFEKTIVITET	46
7.1.1	<i>Arbeidsrettede tjenester</i>	47
7.1.2	<i>Effektivitet i NAV</i>	53
7.2	BRUKERRETTEDE TJENESTER	58
7.2.1	<i>Medvirkning til målet om arbeid</i>	58
7.2.2	<i>Brukermedvirkning i møte med kravet om effektivitet</i>	62
7.2.3	<i>Veiledernes forståelse av brukermedvirkning</i>	64
7.2.4	<i>Sammenfatning: Samspillet mellom målene</i>	65
7.3	VEILEDERNES STRATEGIER I MØTE MED MOTSTRIDENDE INSTITUSJONELLE LOGIKKER	65
7.3.1	<i>Samarbeidsstrategien</i>	67
7.3.2	<i>Ungdomsstrategien</i>	71
7.3.3	<i>Relasjonsstrategien</i>	75
7.3.4	<i>Veiledernes prioriteringer</i>	78
7.3.5	<i>Oppsummering</i>	79
8	AVSLUTNING	80
8.1	ARBEIDSRETNING OG EFFEKTIVITET	80
8.2	BRUKERRETTEDE TJENESTER	81
8.3	NAV-VEILEDERES STRATEGIER I MØTE MED MOTSTRIDENDE LOGIKKER	82
8.4	TEORETISKE REFLEKSJONER	83
8.5	AVSLUTTENDE KOMMENTAR	84
8.6	VIDERE FORSKNING	84
	REFERANSELISTE	86

1 Innledning

Hvis man har for dårlig tid, så blir det for lite rom for at de [unge brukere i NAV] kan få tid til å si hva de tenker og ønsker. Og så kan jo de kanskje ønske noe som kan bli litt vanskelig. Ikke sant, det kan kreve ganske mye hvis vi skal komme i mål med dette. Og jeg håper jo ikke vi gjør det, men jeg tenker at det er fort gjort at man prøver å løse de inn på at «dette er kanskje en bedre plan». At ikke den medvirkningen blir så reell som den gjerne skulle vært.

Veileder i NAV, Agder

Sitatet over viser en rådende oppfatning blant mange veiledere i NAV. Flere opplever at de har lite tid til brukerne sine, noe som kan utfordre ungdommers mulighet til å medvirke i prosessen og føre til at veilederne prøve å løse brukerne inn i et annet oppfølgingsløp enn hva brukeren ønsker.

Denne avhandlingen handler om hvordan veiledere i NAV forstår og ivaretar ungdommers brukermedvirkning. NAV-reformen, som ble vedtatt av Stortinget i 2005, er en av de største sosialpolitiske reformene som har funnet sted i etterkrigstiden (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 13; Øverlid, 2007, s. 174). Det ble satt tre hovedmål for reformen: Brukere skulle følges opp med fokus på arbeidsretting, brukerretting og effektivitet (NOU 2004:13). Reformen har fått direkte konsekvenser for sosialarbeidernes arbeid. Sosialarbeideren har i de fleste tilfeller velferdsstaten som oppdragsgiver, noe som fører til at velferdspolitiske endringer får direkte konsekvenser for deres arbeid (Kroken & Madsen, 2016, s. 10). Sosialarbeideren i NAV blir dermed nødt til å gi oppfølging som er i tråd med reformens tre hovedmålsettinger.

De politisk bestemte målene bak NAV-reformen er ambisiøse, mens rammene for å realisere disse målene er begrenset. Disse begrensningene kan skyldes trange budsjettammer og for få ansatte (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 16). En av utfordringene med målsettingene er at målene kan peke i ulike retninger. Det skal blant annet arbeides for oppfølging mot arbeid og selvforsørgelse, samtidig som det også skal legges til rette for et verdig liv for dem som ikke kan arbeide (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 16; NOU 2004: 13). På bakgrunn av dette er det interessant å utforske hvilke forståelser veilederne har av de ulike målsettingene. At målene peker i ulike retninger, viser at det finnes motstridende ideer i NAV.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Helt siden en praksisperiode i NAV høsten 2019 har jeg interessert meg for NAV. Dette resulterte i at jeg skrev en bacheloroppgave som omhandlet brukermedvirkning for innvandrere i NAV. Her ble jeg oppmerksom på at det sentrale dokumentet bak NAV-reformen, NOU 2004: 13, har noen ideer som tilsynelatende kan stå i strid med hverandre. Derfor ble det naturlig for meg å utforske dette videre når jeg skulle velge tema for masteroppgaven min. Masterstudiet gjorde meg oppmerksom på at sosialt arbeid har endret seg de siste årene. Fra at det før handlet om «å gjøre godt», til at det i dag i større grad handler om å utøve sosialt arbeid innenfor byråkratiets rammer. Jeg ønsker derfor å utforske hvordan NAV-veiledere forstår brukermedvirkning innenfor disse rammene.

1.2 Problemstilling

Temaet for denne avhandlingen er NAV-veileders forståelse og ivaretagelse av ungdommers brukermedvirkning. Jeg undersøker hvordan de sosialt skapte forståelsene og handlingene som ligger i målsettingene til NAV, kan komme i strid med hverandre, og hvordan dette kan påvirke unge brukeres medvirkning. Til slutt utforsker jeg hvilke prioriteringer veilederne gjør i møte med motstridende ideer i NAV, og hvilke konsekvenser disse prioriteringene kan få for medvirkningen.

Avhandlingen min søker å svare på følgende hovedspørsmål:

Hvordan forstår og ivaretar veilederne i NAV ungdommers medvirkning?

For å svare på avhandlingens hovedspørsmål diskuterer jeg følgende underproblemstillinger:

1. Hvordan forstår NAV-veiledere målene om arbeidsretting og effektivitet og betydningen disse målene har i oppfølgingen av ungdom?
2. Hvordan forstår veiledere i NAV målet om brukerretting, og i hvilken grad kan denne medvirkningen forstås som reell?
3. Hvilke strategier benytter NAV-veiledere i møte med de motstridende logikkene, og hvilke konsekvenser kan disse strategiene få for medvirkningen?

1.3 Konkretisering av problemstillinger

Jeg vil i det følgende presentere hva jeg velger å sette søkelys på i hver underproblemstilling.

1.3.1 Arbeidsretting og effektivitet

I denne delen av oppgaven vil jeg undersøke hvordan veiledere i NAV forstår målsettingene om arbeidsretting av tjenestene og effektivitet. For å svare på dette spør jeg: Hvordan forstår NAV-veiledere målene om arbeidsretting og effektivitet og betydningen disse målene har i oppfølgingen av ungdom?

For å svare på denne problemstillingen analyserer jeg det empiriske materialet i lys av tidligere forskning på feltet og relevant teori. Det teoretiske bakteppet for denne delen er institusjonell logikkteori og Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrater. Teori om institusjonell logikk gir meg muligheten til å utforske de forståelser, ideer og antakelser som ligger til grunn når NAV-veiledere forteller om sine vurderinger. På den måten får jeg innsikt i de forståelsene og ideene som ligger til grunn for NAV-veiledernes handlinger, og hvordan deres meninger dannes.

Det som gjør det særlig interessant å se nærmere på hvordan veilederne forstår de ulike målsettingene, er at litteratur på feltet viser at den faktiske politikken på et felt blir utformet av bakkebyråkratene (Lipsky, 1980; Brodtkorb, 2017). Målsettingene i en organisasjon er stort sett lite operasjonelle (Repstad, 2004). Det blir derfor lite tydelig for aktørene i organisasjonen hvordan de skal arbeide for å nå målsettingene. Dermed er det interessant å se nærmere på hvordan veiledere i NAV forstår de ulike målsettingene, og hvordan disse forståelsene påvirker oppfølgingen som gis unge brukere.

1.3.2 Brukerrettede tjenester

I denne delen av analysen søker jeg å svare på avhandlingens andre problemstilling: Hvordan forstår veiledere i NAV målet om brukerretting, og i hvilken grad kan denne medvirkningen forstås som reell? Her forsøker jeg å forstå hvordan målet om arbeidsretting og effektivitet påvirker veiledernes forståelser av målet om brukerrettede tjenester, med en særlig vekt på brukermedvirkning. Også i denne delen står institusjonell logikkteori og Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrater sentralt. Jeg benytter også Arnstein (1969) sin stige for å diskutere om disse forståelsene fører til reell medvirkning for brukeren.

1.3.3 NAV-veilederes strategier i møte med motstridende logikker

I denne delen søker jeg å svare på spørsmålet: Hvilke strategier benytter NAV-veiledere i møte med de motstridende logikkene, og hvilke konsekvenser kan disse strategiene få for medvirkningen? Her utforsker jeg hvilke prioriteringer veilederne i NAV gjør for å kunne tilby ungdommer god oppfølging i tråd med sine personlige idealer.

Lipsky (1980) hevder at mange ansatte i offentlig forvaltning har valgt disse yrkene med et ønske om å gjøre godt. Mange opplever at politikken på feltet utfordrer deres muligheter for å arbeide i tråd med sine personlige idealer. For å minske gapet mellom sine personlige idealer og organisasjonens målsettinger utvikler de profesjonelle ulike teknikker. Dette har inspirert meg til å lete etter hvilke strategier veilederne i NAV benytter i arbeidet sitt for å arbeide i tråd med organisasjonens tre mål, samtidig som de også skal arbeide i tråd med sine egne idealer om hva som er god oppfølging. I tillegg til Lipsky (1980) benytter jeg Brodtkorb (2017), som viser at når målene i NAV er lite operasjonaliserte, blir graden av medvirkning avhengig av veilederens prioriteringer. Jeg diskuterer så på hvilken måte de ulike strategiene bidrar til å ivareta ungdommers brukervedvirkning.

1.4 Oppbyggingen av studien

Avhandlingen består av ni kapitler. Jeg vil i det følgende gi en kort beskrivelse av innholdet i de ulike kapitlene. I innledningen har jeg allerede presentert bakgrunnen for valget av tema og oppgavens problemstillinger.

I kapittel 2 presenterer jeg relevante begreper for oppgaven min. Begreper som jeg går inn på her, er bruker, ungdom, veileder og brukervedvirkning. Kapittel 3 inneholder oppgavens kontekst. Hensikten med denne delen er å gi et bakteppe for oppgaven min. Her går jeg inn på NAV-reformen og New Public Management. Videre presenterer jeg NAVs tre målsettinger og viktige verdier for sosialarbeideren.

I kapittel 4 går jeg gjennom tidligere forskning på feltet. Her retter jeg først fokus mot tidligere forskning på målsettingenes innvirkning på oppfølgingen i NAV. Videre presenterer jeg tidligere forskning på sosialarbeidernes forståelsesmåter, oppfølging av ungdom og forskning på institusjonelle logikker i NAV. I kapittel 5 presenterer jeg teoriene som utgjør

bakteppet for oppgaven min. Disse er teori om brukermedvirkning, institusjonell logikk og Lipskys (1980, 2010) teori om bakkebyråkrater.

Kapittel 6 er avhandlingens metodedel. Her gir jeg en grundig beskrivelse av hvordan jeg har gått frem for å svare på avhandlingens problemstillinger. Videre begrunner jeg hvorfor jeg har gjort de valgene jeg har i forskningsprosessen, og diskuterer fordeler og ulemper med disse valgene. Jeg legger frem hvordan jeg har behandlet det empiriske materialet samlet inn fra 14 informanter. Til slutt diskuterer jeg etiske sider ved forskningsprosjektet.

Kapittel 7 inneholder oppgavens analysedel. Her søker jeg å svare på oppgavens hovedproblemstilling: Hvordan forstår og ivaretar veilederne i NAV ungdommers medvirkning? Dette gjør jeg gjennom å svare på oppgavens tre underproblemstillinger.

Kapittel 8 er oppgavens avslutning. Her gir jeg en systematisk gjengivelse av hva jeg har funnet ut i oppgaven.

Etter kapittel 8 finnes referanselisten, informasjonsskrivet som ble utdelt til informantene, godkjenning fra NSD og intervjuguiden.

2 Relevante begreper

I dette kapittelet gjør jeg rede for relevante begreper for avhandlingen. Hvilke begrep man benytter, og hvilke forståelser som ligger i disse begrepene, påvirker måten man forstår virkeligheten på (Berger & Luckmann, 1976). Det er derfor viktig med en beskrivelse av begrepene for å klargjøre hva som inngår i disse.

2.1 Bruker

I denne avhandlingen benyttes begrepet «bruker» for å betegne mennesker som mottar tjenester fra NAV. Brukerbegrepet ble en sentral del av ordbruken i offentlige dokumenter på 1970- tallet. Siden den gang har brukerbegrepet gradvis erstattet sosialtjenestens tidligere klientbegrep (Olsen, 2017, s. 227). Klientbegrepet ble tidligere brukt om personer som hadde begrensede rettigheter i romerretten. Klienten var dermed en som var avhengig av en borgers hjelp for å kunne føre sin sak (Olsen, 2017, s. 226). Hensikten med å bytte ut klientbegrepet med brukerbegrepet var en tanke om at brukerbegrepet skulle betegne en mer likeverdig relasjon mellom hjelper og bruker (Hansen et al., 2013, s. 13).

Flere har stilt seg kritisk til likeverdighetstanken bak brukerbegrepet. Blant dem er Greta Marie Skau (2013), som hevder at dersom endring i begrepsbruk ikke fører til en faktisk endring i maktforholdet mellom bruker og hjelper, så står bruk av brukerbegrepet i fare for å tildekke den faktiske makten som finnes i relasjonen. Skau (2013) velger derfor å holde fast ved klientbegrepet.

«Borger» er en annen betegnelse på dem som mottar hjelp fra forvaltningen. Årsaken til at dette begrepet ble tatt i bruk, var at det skulle vise til de rettigheter man har som borger i samfunnet. Begrepet løfter dermed frem verdier som likestilling og deltakelse (NOU 2001:22). Borgerbegrepet har imidlertid ikke fått fotfeste i forvaltningens vokabular.

Selv om brukerbegrepet kan kritiseres for å tilsløre maktasymmetrien som er i relasjonen mellom hjelper og bruker, velger jeg å benytte dette begrepet i avhandlingen. Grunnen til dette er at jeg gjennom bearbeiding av tidligere forskning og det empiriske materialet registrerer at dette er det begrepet som fagfeller og veiledere i NAV stort sett benytter. I tillegg har også de alternative begrepene «klient» og «borger» sine svakheter. Borgerbegrepet ved at det har lite fotfeste på forskningsfeltet, mens klientbegrepet kan kritiseres for å være utdatert og i for stor grad vektlegge klientens avhengighet av en hjelper.

2.2 Ungdom

I denne avhandlingen benytter jeg begrepet «ungdom» om personer som er under 30 år. Grunnen til at jeg velger dette begrepet, er at veilederne i NAV benytter det om sine unge brukere. Ungdom er en særlig prioritert gruppe i NAV, noe som fører til at det blir knyttet et ekstra kontroll- og dokumentasjonskrav til denne brukergruppen (Strand et al., 2015, s. 15; Øversveen & Forseth, 2018). Dette vises blant annet gjennom at det er innført en aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere (sosialtjenesteloven, 2009, § 20a). Grunnen til at ungdom er særlig prioritert, er at det å være utenfor arbeidslivet kan resultere i langvarig marginalisering og utenforskap (Hammer & Hyggen, 2013). Videre fører marginalisering i arbeidslivet til en økt risiko for å havne utenfor også på andre arenaer i samfunnet (Sletten & Hyggen, 2013, s. 7). I 2019 var hele 10,7 % av de unge under 30 år verken under utdanning, i arbeid eller under opplæring (SSB, 2020).

2.3 Veileder

Det finnes ulike begreper som kan benyttes for å beskrive hjelperne, de som følger opp brukere i NAV. I denne avhandlingen vil jeg i de fleste tilfeller benytte begrepet «veileder» om dem som arbeider med å følge opp brukere i NAV. Samtidig anser jeg det som nødvendig å benytte begrepene «sosialarbeider», «sosionom» og «bakkebyråkrat» på ulike steder i avhandlingen hvor en slik presisering er nødvendig. Dette kan være i tilfeller hvor begrepet «sosialarbeider» er brukt i tidligere forskning. Da velger også jeg å benytte sosialarbeiderbegrepet i avhandlingen. I noen eksempler er det nødvendig å betegne hjelperen som sosionom, da dette er noen informanternes utdanningsbakgrunn. Begrepet «bakkebyråkrat» benytter jeg når jeg beskriver og benytter Lipsky (1980, 2010) sin teori.

2.3.1 Veilederbegrepet

Arbeidsoppgavene til veilederen i NAV er sammensatte, og det er ikke tydelig definert hvilke arbeidsoppgaver som inngår i denne rollen (Glemmestad, 2021, s. 35). Veilederrollen må heller forstås som en rolle som har flere ulike roller i seg. Hvilke roller man blir satt til å fylle som veileder i NAV, er avhengig av NAV-kontorets organisering. På mindre NAV-kontor er det gjerne slik at veilederen er en generalist. Det vil si at veilederen har arbeidsoppgaver knyttet til flere forskjellige ytelser i NAV. På større NAV-kontor er ofte veilederen heller en spesialist, og jobber med oppfølging knyttet til færre av NAVs ytelser. Der er det gjerne slik at noen jobber med saksbehandling etter sosialtjenesteloven, mens andre tar seg av oppfølgingen av sykemeldte (Glemmestad, 2021, s. 35).

Det er særlig tre egenskaper veilederen må ha. For det første trenger veilederen en grunnleggende forvaltningskompetanse. Dette er nødvendig for å fylle veilederens rolle som forvalter av lovverket. For det andre trenger veilederen gode veiledningsegenskaper. Dette innebærer å være god med mennesker og å ha gode kommunikasjonsevner. Til sist må veilederen evne å samordne samarbeid mellom ulike aktører. Dette innebærer at veilederen må ha god kunnskap om eksterne aktører som arbeidsgivere og støttesystemer (Glemmestad, 2021, s. 36–37). I tillegg er det ut fra et sosialfaglig perspektiv relevant å peke på den relasjonelle siden av veilederrollen. Som veileder i NAV jobber man i, med og gjennom relasjoner (Levin & Ellingsen, 2015).

2.3.2 Sosialarbeider

«Sosialarbeider» er ikke en beskyttet tittel i Norge (Hansen & Natland, 2017, s. 112). Begrepet «sosialarbeider» er en samlebetegnelse som brukes om personer med ulik utdanning som jobber innenfor et sosialt hjelpefelt. Som oftest er disse utdannet sosionomer, vernepleiere eller barnevernspedagoger, men de kan også ha annen utdanningsbakgrunn (Weihe, 2021). De ansatte i NAV jobber innenfor et sosialt hjelpefelt.

Sosialt arbeid er både et fag, en akademisk disiplin og en profesjon (Berg et al., 2015, s. 19). I denne oppgaven velger jeg å fokusere på sosialt arbeid som fag. Grunnen til dette er at informantene mine har ulik profesjonell bakgrunn. Felles for dem er at de er utøvere av faget sosialt arbeid. Faget sosialt arbeid befinner seg på de arenaer hvor sosialt arbeid utøves. Dette kan være på sosialfaglige felt som NAV, barnevernet og på psykisk helse (Berg et al., 2015, s. 19).

2.4 Brukermedvirkning

I oppgavens problemstillinger er begrepet «brukermedvirkning» brukt. Det er derfor relevant med en gjennomgang om hva som ligger i dette begrepet. En av målsettingene i NAV-reformen var som nevnt brukerretting av tjenestene. Brukermedvirkning står sentralt for å nå denne målsettingen (NOU 2004: 13, s. 132). Begrepet «brukermedvirkning» kom inn i forvaltningens språkbruk på 1960- og 1970-tallet og kan defineres som at «de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet» (St.meld. nr. 34 (1996–1997), s. 29).

Da begrepet først ble introdusert i velferdsstaten, ble det lagt stor vekt på brukerens demokratiske rettigheter. Utviklingen den siste tiden har heller vært at brukermedvirkning blir knyttet til modernisering og forvaltningens behov for å få tilbakemelding fra brukerne (Jenssen, 2012, s. 42). Denne utviklingen har ført til at flere tar til orde for at medvirkningen i dagens forvaltning er begrenset. Blant annet hevder Bjarne Øverlid (2007) at brukermedvirkning i dagens NAV handler om å realisere politiske målsettinger. Medvirkning begrenser seg dermed til å handle om medvirkning til å nå et forhåndsbestemt mål definert av andre. Om dette målet passer dårlig sammen med brukerens egne ønsker, hevder Solveig Botnen Eide (2016) at brukerens medvirkning heller handler om motiveringsarbeid. Medvirkningen dreier seg i stedet om hvordan man skal få brukeren motivert for det forhåndsbestemte målet. Brukermedvirkningsbegrepet står dermed i fare for å bli et begrep som skygger over det faktum at målet for medvirkningen allerede er definert (Eide, 2016, s. 37).

En annen kritikk av brukermedvirkningsbegrepet er at det i forvaltningens tekster er dårlig definert hvor mye medvirkning som må være til stede for at vi skal kunne snakke om reell medvirkning. I definisjonen av medvirkning ovenfor kommer det frem at medvirkning innebærer at brukeren skal ha innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet. Hvor mye innflytelse som må være til stede for at vi skal kunne snakke om brukermedvirkning, er imidlertid ikke tydelig definert. Konsekvensen av dette kan bli at det blir store variasjoner i hva den enkelte sosialarbeider og arbeidsplass legger i begrepet (Jenssen, 2012, s. 51).

Den samme vage definisjonen av hva medvirkning er, finner vi igjen i lovtekstene. I sosialtjenesteloven står følgende om medvirkning: «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener» (Sosialtjenesteloven, 2009, § 42). I NAV-loven står følgende om medvirkning: «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med brukeren» (NAV-loven, 2006, § 15). Hvor langt «så langt som mulig» er, er ikke tydelig definert. I lovteksten står det også skrevet at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener, men det er imidlertid ikke presisert hvor mye «stor vekt» er (Chudasama, 2017, s. 69). Brukermedvirkning kan som følge av disse vage definisjonene beskrives som et honnørord, altså et begrep som alle er enige i er bra, men som står i fare for å føre til lite ending i praksis (Humerfelt, 2005, s. 15).

3 Kontekst

I denne delen skal jeg gjøre rede for oppgavens kontekst, som er viktig å ha med seg i den videre lesningen. Jeg går inn på NAV-reformen og New Public Management. Videre går jeg inn på NAVs tre målsettinger. Til slutt presenterer jeg Fellesorganisasjonens yrkesetiske retningslinjer.

3.1 NAV-reformen

I 2005 vedtok Stortinget at det skulle etableres en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette innebar at arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten skulle bli ett felles kontor. På den måten førte NAV-reformen til at det ble etablert et partnerskap mellom kommune og stat (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 13). NAV-reformen er en av de største velferdspolitiske reformene i etterkrigstiden (Øverlid, 2007, s. 174). Målet med reformen var å møte sentrale velferdspolitiske utfordringer. Disse utfordringene var knyttet til at mange i yrkesaktiv alder stod utenfor arbeidslivet. I tillegg førte den tidligere tredelingen av forvaltningen til at brukerne møtte en oppsplittet forvaltning som ikke klarte å møte brukernes behov for helhetlig oppfølging (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 14).

Det ble etablert tre mål for NAV-reformen. Det første målet var at brukerne skulle følges opp for å få flere i arbeid og aktivitet. Det neste målet var at tjenestene skulle være enklere utformet for brukerne og tilpasses den enkelte brukers behov. Det siste målet for reformen var at NAV skulle tilby helhetlig oppfølging, og at forvaltningen skulle være effektiv (NOU 2004: 13; St.prp. 46 (2004–2005)). Kort oppsummert kalles de tre målene for arbeidsretting, brukerretting og effektivitet (NOU 2004: 13). I avhandlingen benytter jeg også begrepene «arbeid», «brukermedvirkning» og «effektivitet» om de tre målsettingene. Dette grunnet oppgavens fokus på målsettingene.

Hver av målsettingene må forstås i lys av rådende politiske føringer i velferdspolitikken. Reformens målsetting om arbeidsrettede tjenester har røtter i arbeidslinja, som har vært en rådende politisk føring siden 1990-tallet (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 15). For å realisere reformens mål om brukerrettede tjenester står brukermedvirkning sentralt.

Brukermedvirkning har vært et sosialpolitisk ideal i den norske velferdsstaten i flere tiår (Eide, 2016, s. 26). Reformens mål om en effektiv velferdsforvaltning har sine røtter i New Public Management, som gjorde sitt inntog i den norske velferdsstaten på 1980-tallet (Kroken

& Madsen, 2016, s. 12). Dette viser at selv om NAV-reformen ble vedtatt i 2005, er de ideene som ligger til grunn for reformen, eldre velferdspolitiske ideer.

3.2 New Public Management

New Public Management er en samlebetegnelse for en rekke reform- og endringstiltak som har funnet sted i forvaltningen siden 1980-tallet. Reformene har røtter i nyliberalismen, ved at markedsøkonomiske styringsprinsipper anvendes i forvaltningen (Rønning, 2011). Dette fører til at effektivitet, målstyring og kvalitetssikring blir en sentral del av offentlig forvaltning. Hensikten med en slik organisering er at forvaltningen skal kunne tilby bedre tjenester til lavere kostnad. New Public Management sin vektlegging av effektivitet, målstyring og kvalitetssikring spiller en sentral rolle i NAV-reformen (Skjefstad, 2013).

Som følge av at New Public Management har fått en større plass i den norske velferdsforvaltningen, ser vi i dag at arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken har blitt tettere koplet sammen. Dette synliggjøres blant annet gjennom arbeidslinja sin sentrale posisjon i NAV-reformen. Dette kan ses på som en dreining mot en mer restriktiv sosialpolitikk (Skjefstad, 2013).

3.3 Målene i NAV

Målsettingene i NAV er arbeidsretting, brukerretting og effektivitet. I det følgende vil jeg gå gjennom både hva det sentrale dokumentet bak NAV-reformen, NOU 2004: 13, og annen litteratur sier om de tre målsettingene i NAV. Jeg har lest NOU 2004: 13 for å finne ideer, antakelser, holdninger og praksiser som ligger i målsettingene.

3.3.1 Arbeidsretting

NAVs målsetting om arbeidsrettede tjenester dreier seg om å følge opp brukere med hovedvekt på å få flere i arbeid og aktivitet, og at færre skal være passive mottakere av økonomisk stønad (NOU 2004: 13). Med sin tydelige kopling til arbeidslinja fører denne målsettingen med seg en holdning om at arbeid skal være førstevalget.

Målet om arbeidsretting av tjenestene i NAV er et mål som er begrunnet både ut fra fellesskapets og den enkeltes behov (NOU 2004: 13, s. 127). Ut fra fellesskapets behov argumenteres det for at samfunnet er avhengig av at de som kan arbeide er i arbeid, for at velferdsstaten skal gå rundt (NOU 2004: 13). I tillegg argumenteres det for målet om

arbeidsrettede tjenester ut fra den enkeltes behov, ved at arbeid gir sosial forankring, fellesskap og mulighet til selvrealisering (NOU 2004: 13). Arbeid blir dermed forstått som positivt for den individuelle velferden, blant annet gjennom at det er «den beste garanti mot fattigdom og store sosiale forskjeller» (NOU 2004: 13, s. 128).

Det mest sentrale virkemidlet for å realisere arbeidslinja i velferdsstaten er bruk av vilkår om aktivitet. I 1991 fikk kommunene mulighet til å kreve at sosialhjelpsmottakeren måtte arbeide for stønaden (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 20). For unge sosialhjelpsmottakere ble det i 2017 innført en plikt til aktivitet: «Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år» (sosialtjenesteloven, 2009, § 20a). Her lovfestet det at ungdom har plikt til å være i aktivitet dersom de mottar sosialhjelp, med mindre tungtveiende grunner taler imot dette (sosialtjenesteloven, 2009, § 20a).

Aktiveringstanken som ligger i arbeidslinja, fører til at rettigheter og plikter i velferdsstaten blir tett koplet sammen (Øverbye & Stjernø, 2012, s. 19). Med bakgrunn i dette tar flere til orde for at arbeidslinja har noe moraliserende over seg. Blant dem er Knut Halvorsen (2012, s. 92), som mener at arbeidslinjas påtvungne deltakelse står i kontrast til tanken om fullverdig medborgerskap. I NOU 2004: 13 beskrives velferdsstaten som paternalistisk, hvor det er politisk bestemt at det er bedre å være aktiv enn å være passiv mottaker av trygd.

3.3.2 Brukerretting

Den neste målsettingen i NAV er målsettingen om brukerrettede tjenester. Denne målsettingen dreier seg om at brukerens behov skal styre hvilke tjenester som tilbys, og på hvilken måte disse tjenestene skal gis (NOU 2004: 13, s. 132). Til grunn for denne målsettingen ligger en tanke om at brukeren kjenner sin egen situasjon best. Det er derfor viktig at brukeren har innvirkning på tjenesten (NOU 2004: 13, s. 132–133).

Brukermedvirkning står sentralt for å gi oppfølging i tråd med målet om brukerrettede tjenester i NAV. Medvirkning på individnivå blir beskrevet som å få «aktivisert og ansvarliggjort den enkelte bruker i forhold til å ta ansvar for egen situasjon, og å samhandle for å finne frem til en best mulig løsning» (NOU 2004: 13, s. 132). Det ser av dette ut til at medvirkning i NAV handler om å få ansvarliggjort brukeren gjennom samhandling. I tillegg virker det ut fra sitatet som om medvirkning i NAV er nært knyttet til aktivisering. I NOU

2004: 13 (s. 132) beskrives det som et uttrykk for respekt å møte brukeren med forventinger og å stille krav til brukeren.

Videre står det i NOU 2004: 13 (s. 133) at brukermedvirkning ikke betyr at brukeren alltid skal få det slik han eller hun ønsker. Rettigheter og plikter i velferdsstaten er politisk bestemt, og det er definert at arbeid i de fleste tilfeller er bedre enn å være passiv mottaker av trygd. Velferdspolitikken inneholder dermed noen overordnede føringer som også må tas hensyn til i oppfølgingen av brukeren. Dette handler om at alle innbyggere bør bidra ved å betale skatter og avgifter. Dersom man ikke klarer dette, skal man bli forsørget av staten (NOU 2004: 13, s. 133).

NOU 2004: 13 vitner dermed om en ambivalens. På den ene siden skal brukeren få medvirke. Samtidig ser det ut til at medvirkningen i NAV i de fleste tilfeller forstås som medvirkning til hvilken aktivitet det skal stilles krav om. Likevel løftes det i NOU 2004: 13 frem at når målet om arbeid er fastsatt, så er det flere veier som fører frem til å nå dette målet. Når det eksemplifiseres hva brukeren kan medvirke til, trekkes det blant annet frem at brukeren kan medvirke til møtetidspunkt og hvilken kommunikasjonsform som skal benyttes i oppfølgingen (NOU 2004: 13, s. 133).

Videre står det skrevet at «[b]rukerretting er ikke et isolert mål, men har utgangspunkt i andre mål, og er et virkemiddel som kan gi bedre effekt på måloppnåelse for andre mål» (NOU 2004: 13, s. 133). Det kan se ut til at brukermedvirkning blir sett på som et middel for annen måloppnåelse i NAV.

3.3.3 Effektivitet

NAVs siste målsetting er målet om en effektiv velferdsforvaltning. I NOU 2004: 13 skilles det mellom å arbeide formålseffektivt og kostnadseffektivt.

Å arbeide formålseffektivt handler om å nå målet for oppfølgingen på kortest mulig tid. For å kunne gi formålseffektiv oppfølging, er det viktig å tydelig definere hva målet for oppfølgingen er. Det blir dermed et behov for å ha minst mulig motstridende målsettinger i NAV (NOU 2004: 13, s. 137). Individuell tilpasning av tjenestene blir beskrevet som viktig for å nå målet om formålseffektiv oppfølging av den enkelte bruker (NOU 2004: 13, s. 135–136). Samarbeid med andre trekkes også frem som viktig for å arbeide formålseffektivt. Her

står det sentralt at aktører som lege og annet behandlingsapparat også følger opp brukeren med fokus på målet om arbeid (NOU 2004: 13, s. 136).

Dersom man skal følge opp brukere i tråd med tanken om formålseffektivitet, fordrer det at man prioriterer de brukerne som står nærmest arbeidslivet. Det trekkes frem at dette kan kollidere med interessene til brukeren (NOU 2004: 13, s. 136). Det å arbeide formålseffektivt krever også at de ansatte i NAV systematisk evaluerer om de virkemidlene som settes inn i oppfølgingen av brukerne, fører til ønsket måloppnåelse (NOU 2004: 13, s. 136).

Kostnadseffektivitet betyr å arbeide for ønsket kvalitet til lavest mulig kostnad. utfordringen med å arbeide kostnadseffektivt i NAV er at det ikke er spesielt godt definert hva som er riktig eller ønsket kvalitet i forvaltningen. Det løftes frem at ressursene bør prioriteres slik at det resulterer i det som overordnet sett er vurdert som riktig kvalitet på tjenesten, og ikke ut fra tilfeldige enkeltbehov som fremmes (NOU 2004: 13, s. 136).

3.4 Verdier som forplikter

Sosialarbeiderne som arbeider i NAV, er underlagt Fellesorganisasjonens yrkesetiske retningslinjer. Dette er et dokument som retter seg mot barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere samt deres kollegaer (Fellesorganisasjonen [FO], u.å., s. 3). Dokumentet er en viktig etisk rettesnor for dem som arbeider i NAV.

FOs yrkesetiske grunnlagsdokument inneholder flere verdier som sosialarbeideren er forpliktet til å følge. For det første skal sosialarbeideren bekjempe bruk av tvang, og arbeide for at brukeren skal få så gode levekår og så god livskvalitet som mulig. Videre skal det arbeides for at brukeren skal få medvirke og dermed få styrket sin mulighet til å leve i tråd med sine egne verdier. En annen verdi er at sosialarbeideren skal anerkjenne at mennesker er ulike. Det er dermed viktig at den enkelte sosialarbeider stiller seg kritisk til standardiserte tiltak som tar sikte på likebehandling av mennesker med ulike behov (FO, u.å., s. 4–5).

I tillegg til at sosialarbeidere har forpliktende verdier i arbeidet sitt, har også velferdsstaten noen verdier. Blant disse er likebehandling, personlig frihet, rettferdighet, solidaritet, menneskeverd og rettssikkerhet (NOU 2014: 12, s. 25). Disse verdiene har stått sentralt under fremveksten av velferdsstaten. I sitt arbeid i og for velferdsstaten kan sosialarbeideren

oppleve en lojalitetskonflikt. Hun har ansvar for å ivareta den enkeltes behov, men skal også forvalte velferdsstatens ressurser på en slik måte at det er til det beste for fellesskapet. Sosialarbeideren skal være lojal mot politiske beslutninger, samtidig som at den primære lojaliteten skal ligge hos brukeren (FO, u.å., s. 10).

4 Tidligere forskning på feltet

Siden NAV-reformen ble innført, har organisasjonen vært grunnlag for mye forskning. En hel del av forskningstilfanget dreier seg om hvordan NAV-reformen har endret og påvirket utøvelsen av arbeidet til veilederne i NAV. Blant annet peker litteraturen på at etableringen av NAV førte til at sosialarbeidernes arbeidsoppgaver endret seg ved at de bruker mer tid på byråkrati, noe som går på bekostning av tett individuell oppfølging og brukervedvirkning (Askheim, 2020; Kane, 2020; Skjefstad, 2013, 2015; Røysum, 2010). Jeg skal i dette kapitlet presentere et utvalg av forskningen som er relevant for mitt tema. Bakgrunnen for gjennomgangen er at jeg i analysen ønsker å trekke veksler på tidligere forskning på feltet. Jeg presenterer i hovedsak norsk forskning siden jeg forsker på NAV og norske forhold, men trekker også inn noe internasjonal forskning.

4.1 Målsettinger i oppfølgingen

Flere forskere har vært interesserte i hvordan politisk bestemte mål påvirker brukeroppfølgingen. Blant annet setter flere av de publiserte artiklene på dette feltet søkelys på hvordan politisk bestemte målsettinger i NAV påvirker brukervedvirkningen (Brodtkorb, 2017; Fossetøl 2012; Hansen & Natland, 2017; Kane, 2020; Skjefstad, 2013, 2015; Terum & Jessen, 2015; Øverlid, 2007). Jeg vil i det følgende presentere et utvalg av denne forskningen.

Elisabeth Brodtkorb (2017) ser i sin doktoravhandling nærmere på hvordan NAV-veiledere som arbeider i kvalifiseringsprogrammet, følger opp brukere for å nå målet om individualisering av tjenestene. Her peker hun på at målene som skal møtes i kvalifiseringsprogrammet, er sammensatte, samtidig som kunnskapsgrunnlaget og kompetansen som skal brukes, er dårlig definert. Funn fra feltarbeidet viser at det dermed blir opp til byråkratene i første linje å finne svaret på hvordan arbeidet skal utformes. I disse situasjonene blir oppfølgingen som gis, i stor grad avhengig av både veilederens og fellesskapets kunnskapsgrunnlag, erfaringer og verdier. Brodtkorb viser at brukerens mulighet for medvirkning i kvalifiseringsprogrammet i stor grad er avhengig av veilederens vurdering og måten veilederne legger til rette for medvirkning på i hver enkelt sak.

Lars Inge Terum og Jorunn T. Jessen (2015) har undersøkt om praksisene til veiledere ved lokale NAV-kontor er bruker- og forhandlingsrettet, eller om de er arbeids- og styringsrettet. Funn fra den kvantitative undersøkelsen viser at NAV-veiledere oftest oppfatter arbeidet sitt som arbeids- og styringsrettet. I de tilfeller hvor arbeidet blir betraktet som brukerrettet med rom for forhandling, blir dette sett på som et aspekt for å nå styringsmålene og målet om arbeid. De kaller det som foregår i NAV, for «kommunikativ paternalisme». Det vil si at veilederne i NAV arbeider for et bestemt utfall i oppfølgingen, samtidig som de også lytter en del til brukeren. Det ser dermed ut til at det er en styrt form for medvirkning som finner sted i NAV.

Blant dem som stiller seg kritiske til brukermedvirkning i aktiveringens tid, er Bjarne Øverlid (2007). Han utforsker medvirkning og nyliberalisme ut fra et etisk perspektiv. Han hevder at brukernes medvirkning i NAV blir begrenset til at brukeren må anstrenge seg for å realisere allerede forhåndsdefinerte målsettinger gitt av politikerne (Øverlid, 2007).

Helle Cathrine Hansen og Sidsel Natland (2017) ser i sin artikkel på hvordan sosialt arbeid utføres i NAV. Målet med artikkelen er å identifisere hvordan sosialarbeidere arbeider for å utvikle relasjoner som kan bidra til å nå både målet om arbeid og målet om brukermedvirkning. Funn fra den kvalitative studien viser at sosialarbeidere i denne konteksten veksler mellom byråkratiske og brukerorienterte perspektiver for å støtte brukeren i målsettingen om arbeid.

Andre utfordringer for brukermedvirkning i NAV er, ifølge Nina Skjefstad (2015), å legge til rette for anerkjennende praksiser. Hun viser i sin kvalitative doktoravhandling at anerkjennelse av brukeren er viktig for brukerens mulighet til å medvirke, ved at anerkjennelse fører til at brukeren får økt selvtillit, selvfølelse og selvaktelse. Anerkjennelse av brukeren innebærer å se og lytte til den enkelte bruker. Dette blir utfordret av fokuset NAV har på målstyring, telling og effektivitet. I tillegg utfordres anerkjennende praksiser i dag av at sosialpolitikken blir stadig likere arbeidsmarkedspolitikken. Dette fører til at arbeidslinja og arbeidslinjas idealer blir stadig mer styrende også i sosialt arbeid, noe som påvirker muligheten for å legge til rette for anerkjennelse av brukeren.

Også en del andre artikler viser at fokuset på effektivitet, målstyring og telling i New Public Management fører til utfordringer med å legge til rette for brukermedvirkning (Askheim, 2020; Kane, 2020). Både Aina Aune Kane (2020) og Ole Petter Askheim (2020) viser i sine kvalitative studier at en del av utfordringene med å legge til rette for medvirkning skyldes begrensede ressurser. I tillegg fører organisatoriske utfordringer som ulike styringssignaler til at de ansatte opplever utfordringer med å legge til rette for medvirkning.

4.2 Sosialarbeidernes forståelsesmåter

Et annet tema med relevans for avhandlingen er sosialarbeidernes forståelsesmåter. I en kvalitativ studie gjennomført av Bjørg Fossetøl (2012) kommer det frem at sosionomer i sosialtjenesten benytter to ulike kulturelle forståelsesmåter når de skal reflektere over og forstå sine handlinger. Disse kulturelle forståelsesmåtene kaller hun for forvaltningskoden og sosialfagkoden.

Forvaltningskoden er den dominerende forståelsesmåten i sosialtjenesten (Fossetøl, 2012). Forståelsesmåten knytter seg til ivaretagelse av forvaltningens struktur. Verdier som ligger nedfelt i forvaltningskoden, er eksempelvis rettssikkerhet, saksbehandling etter lovverket og likebehandling. En riktig handling i lys av denne forståelsesmåten krever avgjørelser i tråd med ovennevnte verdier. Med bakgrunn i dette vil verdier som ivaretagelse av relasjonen, det å bry seg om den andre, og etiske vurderinger komme i andre rekke (Fossetøl, 2012).

Sosialfagkoden er den andre forståelsesmåten i sosialtjenesten og har fått navnet sitt ved at den springer ut fra sosionomenes fagtradisjon. Her vektlegges personlig engasjement, mental støtte overfor brukeren og det å møte brukeren der brukeren er. Disse handlingene er sentrale for at en handling skal vurderes som rett og riktig ut fra sosialfagkoden (Fossetøl, 2012, s. 324). Å se, lytte og tenke helhetlig blir vurdert som viktige handlinger innenfor denne forståelsesmåten. Sosialfagkoden gir mening til de arbeidsoppgavene som knytter seg til relasjoner og det å bry seg om den andre. Den gir bevissthet om maktens rolle og plass til moralske og etiske vurderinger (Fossetøl, 2012, s. 324).

Sosionomene i Fossestøl (2012) sin undersøkelse opplever forvaltningsarbeidet som viktig. Samtidig fremhever sosialarbeiderne at forvaltningsarbeidet ikke er tilstrekkelig for at arbeidet skal vurderes som faglig godt. Likevel viser Fossestøl (2012) at det er en tendens til at forvaltningskoden blir en forståelsesmåte som benyttes i alle deler av forvaltningens arbeid. Dette fører til at sosialfagkodens verdier kommer i annen rekke. Dermed nedprioriteres det sosiale arbeidets vurderinger og betydningen disse har for godt faglig arbeid. I sosionomenes arbeid og vurderinger er det heller bruk av objektiv kunnskap og teorier som får plass.

4.3 Oppfølging av ungdom

Flere forskere har sett på ungdommers møte med offentlig forvaltning. Blant annet retter flere av disse artiklene søkelys mot hvordan profesjonelle bør møte ungdom for å tilby oppfølging som møter deres behov (Frøyland, 2017; Olesen, 2018; Noble-Carr et al., 2014). Jeg vil i det følgende presentere et utvalg av denne forskningen.

En kvalitativ studie viser at sosialarbeidernes vektlegging av å realisere politiske mål kan fungere som en barriere mot å opprette en god og hjelpsom relasjon til ungdommer (Noble-Carr et al., 2014). Ungdommene fra undersøkelsen forteller at de sosialarbeiderne som legger vekt på å realisere forhåndsbestemte politiske mål i møtet med dem, går glipp av noen av de mer viktige spørsmålene for ungdommene. Slike spørsmål kan handle om hva som gjør ungdommene lykkelige, og hva som er deres mål for fremtiden. En god relasjon oppstår ifølge ungdommene ved at sosialarbeiderne lytter og forstår hva ungdommene trenger, hjelper dem til å kople sammen nåtid og fremtid og tilbyr hjelp til å realisere mål for fremtiden.

Kjetil Frøyland (2017) har sett nærmere på hva ungdommer og arbeidsgivere beskriver som viktige kvaliteter i oppfølgingen av ungdommer. Funn fra den kvalitative undersøkelsen hans viser at det er viktig at det etableres vanlige relasjoner med ungdommene. Slike relasjoner kan være venne-, foreldre- eller omsorgsrelasjoner. Dette krever at NAV-veilederen bryr seg om ungdommene, og at de er tilgjengelige utover normal arbeidstid. Ifølge Frøyland (2017) fører dette til at hjelpen blir personavhengig og inneholder elementer fra det private. Humor, skryt, empati, praktisk bistand, skreddersydd opplegg og fleksibilitet blir trukket frem som viktige egenskaper i oppfølgingen.

I en annen kvalitativ studie som fokuserer på oppfølgingen av unge brukere med psykiske problemer i NAV, finner Esben S.B. Olesen (2018) at disse ofte ikke har de kvalitetene som trengs for å medvirke i sin egen sak. Han tar til orde for at en forvaltning med færre krav og større individuell tilrettelegging vil føre til at møtet med NAV vil oppleves som mindre belastende for denne brukergruppen.

4.4 Studier av institusjonelle logikker i NAV

På grunn av den sentrale plassen institusjonelle logikker har i min masteroppgave, velger jeg å redegjøre for noe relevant tidligere forskning på institusjonelle logikker i NAV.

Forskningstilfanget på dette området er begrenset. Det foreligger tre forskningsartikler som har relevans for denne oppgaven fordi de retter fokus mot institusjonelle logikker i NAV og tar for seg førstelinjearbeidere, selv om de ikke konkret omhandler unge brukere. Dette er bidragene til Gry Cecilie Lunder Høiland og Lars Klemsdal (2022), Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl (2014), og Katrine Mayora Synnes (2021).

Høiland og Klemsdal (2022) viser i sin kvalitative studie at ledelse og førstelinjearbeidere legger til grunn ulike logikker for sine avgjørelser når de blir nødt til å gjøre prioriteringer. De viser at det er tre ulike logikker i NAV. Den første logikken er håndverkslogikken, som går ut på å tilby skreddersydde tjenester til brukeren. Den neste logikken kaller Høiland og Klemsdal for industriell produksjon. Denne logikken går ut på å arbeide kostnadseffektivt. Den siste logikken kaller de for den administrative logikken. Å arbeide i tråd med denne logikken vil si å arbeide på en slik måte at organisasjonen fremstår som transparent og til å stole på.

Mens ledelsen i stor grad arbeider etter den administrative logikken, fokuserer førstelinjearbeiderne heller på håndverkslogikken. I situasjoner hvor bakkebyråkratene blir nødt til å prioritere, prioriterer de ofte de oppgavene som er mest relatert til å hjelpe den konkrete brukeren. Dette fører til at det oppstår et slags verdihierarki hvor logikken knyttet til individuell tilpassing av tjenestene er på topp hos bakkebyråratene, mens den administrative logikken havner på bunn. Samtidig viser funn fra artikkelen at førstelinjearbeiderne bruker alle logikkene i større eller mindre grad. Hensikten med å arbeide i tråd med alle logikkene er at de bidrar til å ramme inn arbeidsoppgavene og klassifisere veiledernes oppgaver og ansvar (Høiland & Klemsdal, 2022).

Gjennom en kvalitativ studie bruker Andreassen og Fossetøl (2014) perspektivet i institusjonell logikk for å identifisere de utfordringene som innarbeidede logikker i Nav, arbeidslivet og helsetjenesten har for realisering av inkluderingspolitikken i praksis. De plasserer NAV under logikkene organisasjon, byråkrati og hierarki. De viser at inkluderingspolitikken utfordrer de institusjonelle logikkene som finnes i NAV, ved at politikken fordrer oppfølging som strider imot NAVs opprinnelige logikker. På den måten viser de at politiske føringer kan utfordre de rådende institusjonelle logikkene i NAV.

Katrine Mayora Synnes (2021) sin kvalitative studie er den tredje jeg finner som handler om institusjonelle logikker i NAV. Artikkelen ser nærmere på hvilke institusjonelle logikker som påvirker NAV-veilederes avgjørelser når de vurderer polske innvandreres rett til sosialhjelp. Hun viser at migranters rett til sosialhjelp er fundert i internasjonal lovgivning. Til tross for dette vurderer veilederne de polske migrantenes rett til sosialhjelp som begrenset. Synnes finner at logikken som råder på dette feltet, er en tanke om at polske migranter representerer en midlertidig arbeidskraft, og at de derfor ikke skal være en økonomisk byrde for det norske samfunnet. I tillegg finner hun at noen migranter sees på som mer verdige hjelpen fra samfunnet enn andre. Dette gjelder særlig dem som blir beskrevet som hardtarbeidende. Gjennom dette viser Synnes (2021) at institusjonelle logikker blir formet av bakkebyråkratene og påvirker de praksiser som finner sted i NAV.

4.5 Oppsummering av tidligere forskning

I denne delen har jeg presentert relevant forskning for denne avhandlingen. Hensikten med dette er å kunne trekke vekslers på tidligere forskning på feltet i avhandlingens analyse og diskusjon. Jeg ønsker at avhandlingen skal bygge videre på tidligere forskning på feltet.

Oppsummert viser gjennomgangen av tidligere forskning at realiseringen av politiske målsettinger som effektivitet og arbeid påvirker brukernes medvirkning.

Brukermedvirkningen i NAV kan bli begrenset ved at målet for medvirkningen allerede er definert. Dette målet er at brukeren skal i arbeid (Terum & Jessen, 2015; Øverlid, 2007).

Videre viser forskningen at brukermedvirkningen i NAV også begrenses av krav om effektivitet, telling, måling og begrensede tidsressurser (Askheim, 2020; Kane, 2020; Skjefstad, 2015).

I møte med de ulike målsettingene har veiledere i NAV mulighet til å velge om de vil la brukeren eller forvaltningen være viktigst i oppfølgingen. Her viser noe forskning at veilederne veksler mellom å vektlegge brukerorienterte og byråkratiske perspektiver (Hansen & Natland, 2017). Annen forskning viser at veilederne ofte oppfatter arbeidet de gjør, som arbeids- og styringsrettet (Fossestøl, 2012; Terum & Jessen, 2015). Målsettingene som skal realiseres i NAV, kan være diffuse og lite operasjonaliserte. I Brodtkorb (2017) sin avhandling ser vi at det er ansatte i første linje som i møte med diffuse og motsetningsfylte målsettinger utformer arbeidet. Dermed blir unges medvirkning i NAV avhengig av den enkelte veileder og hvordan veilederen legger til rette for medvirkning.

Forskningen som jeg har presentert på institusjonelle logikker i NAV, viser at teorien brukes på ulike måter i forskningen på feltet. Andreassen og Fossestøl (2014) forstår institusjonelle logikker som overordnede kategorier, og analyserer hvordan politikk på feltet kan komme i strid med NAVs overordnede logikker. I motsetning til deres forståelse av teorien er Synnes (2021) sin bruk av mer orientert rundt bakkebyråkratene og deres vurderinger. Høiland og Klemsdal (2022) viser i sin forskning hvordan logikkene til ledelsen kan komme i strid med logikken til bakkebyråkratene. Forskningen på feltet viser dermed at institusjonell logikk er et perspektiv som kan benyttes for å analysere både bakkebyråkratene og organisasjonen sine handlinger og forståelser. Ved at institusjonelle logikker bygger bro mellom mikroperspektivet og makroperspektivet i en organisasjon, åpnes det opp for analyse både av individenes og organisasjonens handlinger (Thornton & Ocasio, 2008).

5 Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for teorier som jeg benytter svare på oppgavens problemstilling. Teoriene jeg presenterer, er de brillene som jeg analyserer dataene gjennom. På den måten står teoriene sentralt i de forståelser som jeg utvikler i oppgaven. Jeg presenterer Sherry R. Arnstein (1969), Hanne Glemmestad (2021) og Krishna Chudasama (2017) sine perspektiver på brukermedvirkning. Disse teoretiske perspektivene er nyttige for å kunne diskutere graden av medvirkning i NAV og vise hvilke kvaliteter som er viktige for å legge til rette for medvirkning. Videre presenterer jeg institusjonell logikkteori og Lipskys (1980, 2010) teori om bakkebyråkrater. Disse teoriene er sentrale for å kunne forklare hvorfor veilederne i NAV handler som de gjør, og hvilke forståelser som ligger til grunn for disse handlingene.

5.1 Teorier om medvirkning

Med bakgrunn i at brukermedvirkning er dårlig definert i lovtekstene, er det i denne oppgaven viktig å ha verktøy for å kunne kategorisere ulike grader av medvirkning.

Flere teoretikere har forsøkt å dele brukermedvirkning inn i ulike nivåer (Arnstein, 1969; Glemmestad, 2021). Her kommer jeg til å redegjøre for teoriene til Arnstein (1969) og Glemmestad (2021). I tillegg beskriver jeg Chudasama (2017) sin teori om viktige handlinger for å legge til rette for medvirkning.

5.1.1 Sherry R. Arnstein (1969)

Arnstein (1969) hevder at det er mye som blir kalt for medvirkning uten at det innebærer noen reell medvirkning for borgeren. Med dette bakteppet foreslår hun et perspektiv hvor hun skisserer ulike grader av medvirkning mellom den som sitter med makten, og borgeren. Dette illustrerer Arnstein gjennom en stigemetafor. Arnsteins stige omhandler i utgangspunktet medvirkningen borgeren har i innbygger saker. Hun benytter derfor begrepene «borger» og «innbygger» i sin beskrivelse av teorien. Siden jeg benytter begrepet «bruker» i denne oppgaven, vil jeg videre benytte dette begrepet der Arnstein benytter «borger» og «innbygger».

Nederst på stigen finner vi trinnene manipulasjon og terapi. Arnstein (1969) hevder at dette er begreper som ofte blir brukt i medvirkningens navn uten at det innebærer noen reell medvirkning for brukeren. Manipulasjon og terapi brukes ifølge Arnstein ikke for at brukeren skal få medvirke, men for at de som sitter med makten, skal undervise eller behandle brukeren.

Litt lenger opp på stigen har vi trinnene informasjon og konsultasjon. På disse nivåene får brukeren informasjon og får ha en stemme. Samtidig er det ingen krav til at brukerens stemme blir hørt og tatt i betraktning når en avgjørelse skal tas. Brukeren mangler dermed makt i relasjonen. Derfor hevder Arnstein at medvirkning på disse nivåene ikke innebærer reell medvirkning for brukeren. Samtidig er informasjon om egne rettigheter og muligheter et viktig første skritt mot reell medvirkning.

Det er først på trinn fem, imøtekommelse, at vi kan begynne å snakke om litt innflytelse for brukeren. Her har brukeren mulighet til å gi råd til dem som treffer beslutningene. Likevel ligger retten til å bestemme fremdeles hos velferdsstatens forvaltere. På trinn seks i stigen, partnerskap, kan vi begynne å snakke om reell medvirkning. For at medvirkningen skal være reell, kreves en omfordeling av makten mellom velferdsstatens forvaltere og brukeren, hvor en del av makten blir plassert hos brukeren. Her har brukeren rom for å forhandle med den som sitter med makten. De to øverste trinnene i stigen er kalt delegert makt og borgermakt. Delegert makt innebærer at brukeren får full innflytelse på noen prosjekter. Det øverste trinnet, borgermakt, gir brukeren all makt (Arnstein, 1969).

Arnstein presiserer at stigemetaforen er en forenkling av virkeligheten. Til tross for dette er teorien likevel relevant ved at den synliggjør at ikke alt som blir kalt medvirkning, innebærer reell medvirkning for brukeren. Selv om Arnstein har tatt utgangspunkt i det amerikanske samfunnet og medvirkningen borgerne har i innbyggingsaker, mener jeg at teorien er like relevant i en norsk kontekst, hvor jeg ser nærmere på medvirkningen i NAV. Arnstein tilbyr et perspektiv som gir muligheten til å se nærmere på det veilederne i NAV beskriver som medvirkning, og om dette faktisk innebærer reell medvirkning for brukeren.

5.1.2 Hanne Glemmestad (2021)

Glemmestad (2021) har også et teoretisk perspektiv for kategorisering av brukernes medvirkning, hvor hun retter søkelyset på NAV. Utfordringen for medvirkning i NAV er ifølge Glemmestad at det i de fleste tilfeller vil ligge en mulig økonomisk sanksjon bak det å takke nei til et tiltak. Dermed er det få tilfeller hvor brukeren har full beslutningsmyndighet. Glemmestad hevder at det er viktig at NAV-veilederen snakker åpent om makten som ligger i relasjonen, for å legge til rette for reell medvirkning.

Glemmestads kategorisering retter seg direkte inn mot NAV. Hun deler medvirkning i NAV inn i de tre kategoriene retten til å uttale seg, forhandlingsposisjon og full beslutningsmyndighet. Den første kategorien, retten til å uttale seg, brukes om situasjoner hvor brukeren har rett til å si sin mening, men hvor den endelige beslutningsmyndigheten ligger hos veilederen i NAV. Dette kan eksempelvis være i saker hvor det skal stilles krav om aktivitet for unge sosialhjelpsmottakere.

Det neste nivået av medvirkning i NAV kaller Glemmestad (2021) for forhandlingsposisjon. Forhandlingsposisjon brukes om de situasjoner hvor bruker og veileder diskuterer sammen for å finne ut hvilke tiltak som passer best for brukerens situasjon. Et eksempel på dette er ved valg av tiltak til en bruker på arbeidsavklaringspenger. Størst grad av medvirkning finner vi i kategorien full beslutningsmyndighet. Full beslutningsmyndighet brukes om de situasjoner hvor brukeren kan velge å ta del i et oppfølgingsløp eller ikke. Brukeren kan med andre ord takke ja eller nei til et tilbud. Ifølge Glemmestad (2021) vil realiteten i NAV stort sett være at brukeren bare har rett til å uttale seg, mens selve beslutningsmyndigheten er plassert hos veilederen. Det er bare noen få tilfeller hvor brukeren har full mulighet til å treffe egne beslutninger. Også dette bidraget gir meg gode muligheter til å vurdere om veiledernes fortellinger om medvirkning innebærer at brukeren har reell innflytelse på beslutningene som blir tatt.

5.1.3 Krishna Chudasama (2017)

Mens Arnstein og Glemmestad er opptatt av å kategorisere medvirkning, fokuserer Chudasama (2017) heller på hvilke handlinger som er viktige for å legge til rette for medvirkning i NAV. Med inspirasjon fra Biestek (1972), Levin (2004) og Skjefstad (2015) viser hun at sosialt arbeids fokus på anerkjennelse, relasjon og samhandling er viktige handlinger for å fremme brukermedvirkning (Chudasama, 2017, s. 122). Anerkjennelse av

brukeren er viktig ved at det gir brukeren selvtillit, som er nødvendig for at brukeren skal kunne tale sin egen sak. Videre trengs det en relasjon som tåler både positiv og negativ tilbakemelding. Finnes det en god arbeidsrelasjon mellom bruker og sosialarbeider, bedrer dette forutsetningene for en samhandling som fremmer medvirkning. Samhandling er viktig for brukermedvirkning fordi man må kunne snakke sammen for at brukeren skal kunne medvirke (Chudasama, 2017). Chudasama viser gjennom dette at sentrale sosialfaglige verdier og handlinger er viktige for å legge til rette for brukermedvirkning. Dette gir meg mulighet til å analysere om veiledernes handlinger fører til gode muligheter for å medvirke.

5.2 Hvordan veiledere handler i en organisatorisk kontekst

I tillegg til å ha teori som kan benyttes for å vurdere graden av medvirkning i NAV, har det vært nødvendig for denne oppgaven å ha teori som kan bidra til å kaste lys over sosialarbeidernes forståelser og handlinger. Jeg har her valgt teori om institusjonell logikk og Lipskys teori om bakkebyråkrater.

5.2.1 Teori om institusjonell logikk

Institusjonell logikk er et metateoretisk perspektiv som søker å forklare handlingene til aktørene i en organisasjon. Dette gjøres gjennom å trekke inn både individene, organisasjonen og institusjonen (Thornton & Ocasio, 2008; Thornton, Ocasio & Lounsbury, 2012).

Perspektivet ble først beskrevet av Friedland og Alford (1985, 1991). Teorien har så blitt videreutviklet av blant annet Thornton og Ocasio (2008). Teorien tar avstand fra både teori om individet som rasjonell aktør og makroteoretiske perspektiver for å forklare individenes handlinger. Individenes og organisasjonens handlinger blir heller forstått som et resultat av de logikkene som finnes innenfor et felt (Thornton & Ocasio, 2008).

Institusjonell logikkteori bygger dermed bro mellom mikro- og makronivået i en organisasjon. Dette gjøres ved at perspektivet tilbyr en tanke om at organisasjonen påvirker individene, og at individene påvirker organisasjonen gjennom institusjonene (Thornton & Ocasio, 2008, s. 100). Dette perspektivet setter dermed søkelys på hvordan individene og organisasjonen blir påvirket av konteksten (Thornton & Ocasio, 2008, s. 102). Dermed forstås de institusjonelle logikkene på et felt som refleksive ved at individene og organisasjonen påvirker logikkene, samtidig som logikkene påvirker individene og organisasjonen (Gammelsæter, 2016, s. 22).

Logikkene må ikke forstås som deterministiske. Det er heller slik at individene er aktivt handlende i utformingen av de ulike logikkene som finnes i en organisasjon.

I denne avhandlingen bruker jeg begrepet «institusjonell logikk» om de sosialt skapte antakelsene og ideene som finnes i en organisasjon. Disse ideene og antakelsene er historisk, kulturelt og samfunnsmessig konstruert. Logikkene synliggjøres gjennom aktørenes handlinger, verdier, antakelser og interesser. De institusjonelle logikkene er selvfølgegjorte for aktørene som handler i tråd med logikkene. Logikkene legger dermed føringer for hva aktørenes oppmerksomhet dreies mot (Thornton & Ocasio, 2008, s. 103; Synnes, 2021). Videre er de institusjonelle logikkene mønstre som er viktige for aktørenes organisering og forståelse av eget arbeid (Friedland & Alford, 1991, s. 243). Ofte er det slik at logikkene fører til at aktørene legger mer vekt på noen spørsmål og løsninger fremfor andre (Andreassen & Fossetøl, 2014, s. 176).

Motstridende institusjonelle logikker

Innad i en organisasjon kan det finnes konkurrerende og motstridende logikker (Reay & Hinings, 2009). Dette er logikker som finnes innenfor samme organisasjon, men som trekker arbeidet i ulike retninger. Trish Reay og C.R. Hinings (2009) hevder at motstridende institusjonelle logikker kan sameksistere i en organisasjon ved at aktørene i organisasjonen utvikler ulike samarbeidsmekanismer. Samarbeid kan føre til at disse aktørene kan arbeide i tråd med sine egne idealer og møte sitt profesjonelle ansvar. Samtidig oppnår de organisasjonens samlede målsetting ved at de ulike aktører tar seg av forskjellige deler av organisasjonens arbeid. På den måten fører samarbeid til at motstridende institusjonelle logikker kan sameksistere på et felt. Når aktører på mikronivå løser konflikter mellom ulike logikker på en slik måte, fører det til at aktører på makronivå utvikler strukturer som støtter dette samarbeidet. Samarbeidet mellom aktører er dermed sentralt for at motstridende logikker kan bestå innenfor et felt over tid (Reay & Hinings, 2009).

Mens Reay og Hinings (2009) finner at aktørene samarbeider for å møte motstridende institusjonelle logikker, tilbyr Dana Minbaeva et al. (2021) et annet perspektiv for aktørers møte med motstridende institusjonelle logikker. De viser at i møtet med motstridende logikker er det lite sannsynlig at aktørene velger én logikk fremfor en annen. Det er heller sannsynlig at aktørene utarbeider en logikk som kombinerer logikkene på feltet. De kaller dette for en hybridlogikk.

Perspektivets relevans

Institusjonell logikkteori tilbyr et perspektiv hvor jeg får mulighet til å analysere NAV-veilederes forståelser av målsettingene i NAV i lys av historiske, kulturelle og samfunnsmessig konstruerte handlingsmønstre, verdier, antakelser og interesser (Thornton & Ocasio, 2008, s. 103). At perspektivet er en metateori, gir meg gode muligheter til å utvikle teorier om NAV-veilederes strategier i møte med motstridende logikker i lys av annen forskning, andre teorier og det empiriske materialet.

Tidligere forskning på institusjonelle logikker i NAV ser på institusjonelle logikker på ulike måter (Andreassen & Fossetøl, 2014; Høiland & Klemsdal, 2022; Synnes, 2021). Blant annet argumenterer Høiland og Klemsdal (2022) for at det finnes tre logikker i NAV. Disse er håndverkslogikken, effektivitetslogikken og den administrative logikken. De finner at ledelsen og førstelinjearbeiderne i NAV forholder seg ulikt til de forskjellige logikkene. Andreassen og Fossetøl (2014) velger å forholde seg til institusjonelle logikker på en annen måte. De plasserer heller NAV under noen overordnede logikker: organisasjon, byråkrati og hierarki. På den måten ser de på de institusjonelle logikkene på et mer overordnet nivå.

I kontrast til forskningen som er gjengitt i det foregående, velger jeg å argumentere for at NAVs tre målsettinger om arbeidsretting, brukerreting og effektivitet kan forstås som institusjonelle logikker i NAV. Målsettingene fungerer som logikker for veilederne, både ved at de bruker disse målsettingene for å forstå, organisere og legitimere arbeidet sitt, og for å beskrive hva de mener er god praksis. Disse logikkene påvirker dermed hva veiledernes oppmerksomhet dreies mot. Logikkene påvirker veiledernes handlinger. I avhandlingen legger jeg til grunn at innholdet i logikkene om arbeidsretting, brukerreting og effektivitet består av en kombinasjon av historiske, kulturelle og samfunnsmessig konstruerte ideer og antakelser som synliggjøres gjennom veiledernes handlinger, verdier, antakelser og interesser. Hva hver logikk innebærer, er dermed ikke hugget i stein gjennom ulike lovtekster og offentlige dokumenter. I tråd med teori om institusjonell logikk er både individene og organisasjonen aktive for å danne de forståelser, ideer og antakelser som finnes i den enkelte logikk.

5.2.2 Bakkebyråkrater

Et annet sentralt teoretisk perspektiv i denne oppgaven er Mikael Lipskys (1980, 2010) teori om bakkebyråkrater. Lipskys bok *Street-level bureaucracy* fra 1980 er en klassiker som beskriver de utfordrende situasjonene som bakkebyråkratene står i. Boka er like relevant i dag, til tross for at den omhandler det amerikanske samfunnet og er over 40 år gammel, ved at den beskriver utfordringene ansatte i offentlige tjenester står i, og de strukturene de arbeider innenfor. Gjennom dette søker Lipsky å vise forhold som kunne ha vært forbedret og ført til en mer effektiv velferdsforvaltning.

Ifølge Lipsky (1980) er bakkebyråkrater mennesker som er ansatt i offentlige tjenester, og som bruker mye skjønn i sin tildeling av ytelser og sanksjoner. De kan eksempelvis være lærere, politi og sosialarbeidere. Han hevder at det er bakkebyråkratene som utformer den faktiske politikken i velferdsstaten. Det er bakkebyråkratene som gjennomfører arbeidet med brukerne. Politikken blir til i dette møtet og blir dermed utformet på travle kontor og i de daglige direkte møtene med brukerne. Dette står i kontrast til tanken om at politikken blir utformet av mennesker langt oppe i systemet.

For bakkebyråkratene handler arbeidet ofte om å gjøre et best mulig arbeid innenfor byråkratets rammer (Lipsky, 1980). Mange ansatte i velferdsstaten har valgt disse yrkene med ønske om å gjøre noe godt for andre. Samtidig fører måten politikken er utformet på, til at bakkebyråkratenes personlige idealer vanskelig lar seg realisere. Dette fører til at de ansatte utvikler teknikker for å møte arbeidsoppgavene sine. Slike teknikker kan ha som mål å minske gapet mellom egne forventninger og organisasjonens idealer. Teknikkene kan ifølge Lipsky (1980) få ulikt utfall. På den ene siden kan det føre til at folk blir behandlet rettferdig og hensiktsmessig. Dette kan blant annet skje gjennom at bakkebyråkratene klarer å tilpasse arbeidet godt til en enkelt bruker. På den andre siden kan slike teknikker føre til at bakkebyråkratene utvikler fordommer, stereotypier og rutiner i arbeidet sitt som fører til at folk blir behandlet uhensiktsmessig.

I dagens velferdsstat jobber bakkebyråkrater bare med deler av brukerens prosesser. Ved at bakkebyråkratene har blitt mer spesialiserte, får de et mindre ansvar for den helhetlige oppfølgingen som brukeren får. Velferdsstaten blir dermed fylt av profesjonelle spesialister, hvor ingen fullt ut tar ansvar for det endelige resultatet. Bakkebyråkraten får dermed ikke kontroll over det endelige resultatet etter langvarig oppfølging. Det er ofte gjerne noen andre

som sitter med selve beslutningsmuligheten, og bakkebyråkraten har dermed heller ikke rom for å bestemme tempoet i oppfølgingen (Lipsky, 2010, s. 76–77). Velferdsstaten er organisert slik for å møte kravet om effektivitet som vi finner i offentlig velferdsforvaltning i dag. Denne organiseringen fører til at bakkebyråkraterne står i fare for å bli fremmedgjorte fra arbeidet med brukerne sine (Lipsky, 2010, s. 76).

En annen utvikling som Lipsky (2010) peker på, er at byråkratiet har blitt mer byråkratisk de siste tiårene. Dette fører til en dreining mot en mer universell oppfølging av brukerne (Lipsky, 2010, s. 79). At bakkebyråkraterne blir fremmedgjorte, fører til at de blir mindre engasjerte i å arbeide for brukerens interesser og relasjonene til brukeren. Fokuset deres blir heller på å akseptere de organisasjonsmessige omstruktureringene som finner sted i forvaltningen. Mens sosialarbeideren i tidligere tider ofte hadde brukeren og deres rettigheter i fokus, skriver Lipsky (2010, s. 80) at dette er mindre fremtredende hos sosialarbeiderne i dag.

Perspektivets relevans

Lipsky (1980, 2010) sin teori om bakkebyråkrater vil være sentral gjennom hele avhandlingen. Særlig relevant er Lipskys (1980) tanke om at den faktiske politikken ikke blir utformet av folk høyt oppe i systemet. Han hevder altså at politikken blir utformet i hverdagslige møter mellom bakkebyråkraterne og brukere. Dette teoretiske perspektivet gir meg mulighet til å utforske hva som er den faktiske politikken i NAV. I kombinasjon med teori om institusjonell logikk har jeg gode muligheter for å kunne analysere NAV-veilederes forståelser og praksis knyttet til brukerens medvirkning.

6 Metode

I denne delen av oppgaven gjør jeg rede for metoden jeg har benyttet i masteroppgaven, og begrunner valgene jeg har tatt underveis i forskningsprosessen. Hensikten med dette er å gi leseren mulighet til å vurdere studiens overførbarhet, pålitelighet og gyldighet (NESH, 2021). Jeg starter med situering, vitenskapssyn og metode. Videre går jeg dypere inn på hvordan jeg konkret har gått frem for å svare på oppgavens problemstilling. Her skriver jeg hvordan jeg har samlet inn data, hvordan jeg har behandlet dataene, og mine refleksjoner rundt fordeler og ulemper med å gjøre det på denne måten. Til slutt diskuterer jeg oppgavens validitet, reliabilitet og overførbarhet, og forteller om mine etiske vurderinger.

6.1 Situering

En viktig del av forskningsprosessen er å plassere seg selv i feltet man forsker på. Dette kaller Cecilie B. Neumann og Iver B. Neumann (2012) for å situere seg. Forskeren kan situere seg både i nåtid, fortid og fremtid. Jeg plasserer meg i fortid.

Situering i fortiden blir kalt for selvbiografisk situering. En slik situering innebærer å reflektere over egne erfaringer og sin sosiale plassering i møte med forskningsfeltet. En slik refleksjon er viktig, da disse erfaringene kan påvirke forskningen på ulike måter (Neumann & Neumann, 2012, s. 18–19).

En erfaring jeg tar med meg inn i forskningen, og som kan påvirke forskningsprosessen, er at jeg er utdannet sosionom. Gjennom utdanningen har jeg blitt presentert for ulike måter å forstå problemer på, og dette kan spille en sentral rolle i hvordan jeg velger å forske. Videre har jeg gjennom masterutdanningen lært å stille meg kritisk til hvordan makten forvaltes i dagens velferdsstat, og den rollen sosialarbeideren spiller i denne forvaltningen. Denne erfaringen har påvirket valgene jeg har tatt med hensyn til problemstillinger i oppgaven.

En annen sentral erfaring jeg tar med meg inn i forskningsprosessen, er at jeg høsten 2020 ble en del av et forskningsprosjekt der en ser nærmere på «inkludering av ungdom og unge voksne utenfor arbeid, utdanning og annen aktivitet».¹ Prosjektet er ledet av Ronald Mayora Synnes, postdoktor i sosiologi. Vi ser på NAV-veilederes oppfølging av unge brukere med et

¹ Godkjenning av masteroppgaven fra NSD foreligger i forbindelse med dette prosjektet, og dataene som har blitt samlet inn i dette prosjektet, har blitt godkjent for bruk i oppgaven. Se vedlegg 2

særlig fokus på brukermedvirkning. Erfaringene jeg har fått gjennom dette prosjektet, har påvirket valg av problemstilling i masteroppgaven. Blant annet har jeg erfart at de valg som ble tatt i forskningsprosessen til dette prosjektet, har påvirket hvilke data jeg sitter med i ettertid. Dermed har forskningsprosjektet vært med på å ramme inn masteroppgavens tema og problemstillinger. Samtidig har jeg stått helt fritt til å velge hva jeg ønsker å skrive om i masteroppgaven, og til å utforme den akkurat slik som jeg ønsker.

6.2 Mitt vitenskapssyn

Vitenskapssynet mitt påvirker også datainnsamlingen og den meningen som legges i dataene (Thagaard, 2018, s. 33). Jeg mener at vitenskapssynet mitt har røtter i kritisk teori. Innenfor dette vitenskapssynet retter man oppmerksomheten mot de etablerte strukturene innenfor en organisasjon og hvordan disse strukturene fører til at noen interesser blir prioritert over andre. Bruk av metateori står sentralt innenfor dette vitenskapssynet. Gjennom bruk av metateori søker forskeren å oppnå en mer omfattende forståelse av det empiriske materialet enn hva andre mer empirinære forskningsprosjekter gjør (Thagaard, 2018, s. 39).

I denne masteroppgaven står fortolkning sentralt. Ved å analysere og tolke de sosialt skapte forståelsene, antakelsene og handlingene som ligger i NAVs tre målsettinger, retter jeg et kritisk blikk mot de etablerte strukturene i NAV. Jeg analyserer så om dette fører til reell medvirkning for brukeren. Ved bruk av metateorien institusjonell logikk setter jeg veiledernes ideer og handlinger inn i en teoretisk sammenheng.

6.3 Valg av metode

Det skilles ofte mellom to ulike forskningsstrategier. Disse kalles kvantitativ og kvalitativ metode. Grovt sett skiller disse metodene seg fra hverandre ved at kvantitativ metode benytter større mengder talldata som grunnlag for analysen, mens kvalitativ metode bruker tekst. Den kvantitative metoden krever innsamling av større datamengder. I kontrast til dette vil forskere som bruker kvalitativ metode, benytte et fåtall informanter (Ringdal, 2018, s. 24). Tekstene som analyseres i kvalitativ metode, kan blant annet komme fra transkriberte intervjuer, allerede foreliggende tekster som bøker, offentlige dokumenter og brev, eller notater fra observasjoner i felt (Thagaard, 2018, s. 13).

Kvalitativ metode egner seg godt til å studere sosiale fenomener og til å gjennomføre grundige analyser av et miljø (Thaagard, 2018, s. 12). Gjennom analysen i kvalitative studier vises egenskapene eller karaktertrekkene ved ulike sosiale fenomener. Miljøet kan studeres som en helhet (Repstad, 2018). I oppgaven min undersøker jeg NAV-veilederes forståelse av brukermedvirkning. Med bakgrunn i at jeg undersøker deres forståelser, mener jeg at kvalitativ metode egner seg godt for å svare på oppgavens problemstilling.

Ved bruk av kvalitativ metode har jeg mulighet til å få et godt innblikk i veiledernes fortellinger om hvordan de arbeider, og hvilke forståelser de har av målsettingene. Ved å analysere disse dataene blir jeg kjent med virkeligheten til NAV-veilederne, som er det jeg søker å forstå i denne oppgaven.

Fordelen med å benytte kvalitativ metode er at den er fleksibel. Ofte er det slik at man utformer problemstillinger samtidig som man samler inn data. Og mens man samler inn data, er man også gjerne i gang med analysen (Repstad, 2018). Dermed kan en forsker som benytter kvalitativ metode, endre ordlyd på spørsmål underveis, eller stille forskjellige spørsmål til informantene, uten at dette trenger å være et problem. Det kan eksempelvis være at man gjennom intervjuer blir kjent med temaer som burde belyses bedre, og at man kan spørre senere informanter om å utdype dette. Spørsmål som vurderes lite hensiktsmessige, kan omformes eller fases ut (Repstad, 2018).

Jeg erfarte at fleksibiliteten i den kvalitative forskningsmetoden var en stor fordel for avhandlingen. Bruken av kvalitativ metode førte til at vi kunne justere retning og endre spørsmål underveis i forskningsprosessen. Vi kunne da legge mer vekt på det vi opplevde var viktig for informantene. Intervjuguiden ble dermed et dynamisk dokument som endret seg i løpet av forskningsperioden. I starten var fokuset vårt på aktivitetsplikten, men vi fant etter hvert ut at det var naturlig å åpne opp for fortellinger som omhandlet oppfølging av ungdom utover aktivitetsplikten. Bakgrunnen for dette var at vi erfarte at flere av informantene hadde mye interessant å si om oppfølgingen som ikke bare handlet om aktivitetsplikten.

Kvalitativ forskning kan gjennomføres ved bruk av ulike metoder. Blant disse finner vi intervjuet, som vi valgte å benytte i datainnsamlingen (Thagaard, 2018, s. 12). Vi valgte å benytte oss av semi-strukturert intervju. Semi-strukturert intervju innebærer at en intervjuguide utarbeides. Denne inneholder hovedpunkter eller veiledende spørsmål som

intervjuer skal innom i løpet av intervjuet (Ryen, 2002, s. 99). Det semi-strukturerte intervjuet gir dermed rom for at vi kunne gå dypere inn på de temaene vi opplevde at informantene syntes var viktige. Grunnen til at jeg valgte å bruke datamateriale fra semi-strukturert intervju i avhandlingen min, er at jeg mener det er den metoden som best samler inn relevante data for å svare på min problemstilling. Gjennom intervjuet får jeg innsikt i informantenes egne synspunkter og opplevelser, samt deres selvforståelse. Informantene på sin side får fortalt hvordan de opplever sin situasjon, og hvordan de forstår sine erfaringer. Gjennom disse fortellingene kan jeg som forsker forstå ulike sosiale fenomener (Thaagard, 2018, s. 12).

6.4 Gjennomføring av undersøkelsen

I det følgende vil jeg systematisk gjennomgå de vurderinger som er gjort i arbeidet med å gjennomføre studien. Jeg vil ta leseren gjennom valgene vi har tatt, samt begrunne for hvorfor vi har gjort disse valgene i forskningen. Relevant bakgrunnsinformasjon i denne delen er at det empiriske materialet jeg benytter i masteroppgaven, er samlet inn i forbindelse med et forskningsprosjekt. Både Synnes og jeg har derfor gjennomført intervjuer som jeg i ettertid har transkribert og analysert.

Før jeg startet innsamlingen av data, ble det sendt inn meldeskjema til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Søknaden ble godkjent, og våren 2021 begynte vi intervjuarbeidet. Dataene som er benyttet i denne studien, er samlet inn i forbindelse med et større forskningsprosjekt, «Inkludering av ungdom og unge voksne utenfor arbeid utdanning og annen aktivitet». Det konkrete datamaterialet som jeg har benyttet i denne avhandlingen, er fra del 4 av prosjektet, som kalles «Sosialarbeidere om unge brukeres aktivitetsplikt og medvirkning i NAV» (UiA, 2021). Dataene er derfor også blant annet brukt i en annen foreløpig upublisert artikkel skrevet av Ronald Mayora Synnes og meg.

6.4.1 Utvalg av informanter

Informantene kommer fra tre ulike NAV-kontor i Agder. Disse kontorene er av stor og mellomstor størrelse. På de tre kontorene finner jeg en tydelig spesialisering i arbeidsoppgavene til veilederne. Noen betegner seg som veiledere. Disse har mellom 50 og 80 brukere på listen sin, og hovedoppgaven er å veilede ungdommer mot målet om arbeid. Andre betegner seg som jobbspesialister. De har færre brukere på listen sin og følger opp disse tettere mot målet om arbeid. En tredje gruppe ser på seg selv som saksbehandlere og har

hovedsakelig ansvar for å behandle søknader om sosialhjelp. I tillegg er det noen av informantene som jobber i ulike kommunale tiltak hvor de følger opp brukere som er underlagt aktivitetsplikt etter lov om sosiale tjenester.

Selv om noen av informantene ikke bruker begrepet «veileder» om seg selv i dag, har flere likevel jobbet som veiledere tidligere. Av praktiske hensyn og på grunn av uklare grenser for hvilke arbeidsoppgaver som ligger i veilederbegrepet, velger jeg derfor å kalle alle informantene mine for veiledere, til tross for at de har ulike arbeidsoppgaver i NAV. Begrepet «veileder» blir i denne oppgaven brukt om alle NAV-ansatte som følger opp ungdommer. I noen tilfeller hvor det er hensiktsmessig, vil jeg nevne den konkrete tittelen til informantene. I tilfeller hvor jobbtittelen ikke er relevant, benytter jeg bare begrepet «veileder».

Vi har gjennomført intervjuer med 14 NAV-ansatte. Syv av informantene betegner seg selv som veiledere i NAV. Tre av informantene er jobbspesialister. Én informant arbeider som saksbehandler og én med oppfølging av flyktninger. Til sist har vi to informanter som jobber i kommunale tiltak for unge sosialhjelpsmottakere.

Planen før vi startet datainnsamlingen, var å intervju informantene til vi nådde et slags metningspunkt, der vi opplevde at nye intervjuer ikke førte til at vi fikk mer informasjon. Hvor mange intervjuer som trengs for å nå et slikt metningspunkt, er avhengig av kompleksiteten til problemstillingen (Ryen, 2002, s. 93). Det finnes dermed ikke en fasit på hvor mange intervjuer man trenger for å få nok informasjon til studien. Vi for vår del opplevde at vi nærmet oss metningspunktet ved tolv informanter. Deretter gjennomførte vi to intervjuer til før vi sa oss fornøyd med det empiriske materialet.

Kravet vi stilte for at informantene skulle få delta i forskningsprosjektet, var at de jobbet med ungdom, noe som førte til at vi fikk informanter som arbeidet ved ulike avdelinger i NAV. Vi stilte ingen krav til informantenes utdanning siden vi ikke anså dette som relevant for oppgavens problemstilling. Dette resulterte i at vi fikk informanter med ulike utdanningsbakgrunn og som jobbet i ulike avdelinger i NAV. Fem av informantene har sosialfaglig bakgrunn med utdanning innen sosialt arbeid eller barnevern. Fire har utdanning i ulike typer sosiologi. De resterende informantene har andre utdanninger.

6.4.2 Innsamlingsmetode

Med bakgrunn i forskningsprosjektets og oppgavens tema tenkte vi at det ville være relevant å intervjuve veiledere i NAV. Jeg ønsket å utforske deres fortellinger om hvordan de følger opp ungdommer i NAV, for å få en forståelse av hvordan organisasjonens målsettinger påvirker oppfølgingen. For å få tilgang til de første informantene benyttet vi nettverket vårt, og vi fikk på den måten tilgang til noen veiledere som jobbet i NAV. Under intervjuene spurte vi om informantene visste om andre som kunne intervjues, og vi fikk tilgang til flere informanter gjennom denne metoden. Denne metoden kalles for snøballmetoden (Ryen, 2002, s. 90). Andre informanter kom til ved at ledere i NAV ga oss tilgang til noen av sine ansatte.

Det finnes svakheter ved måten vi valgte å finne informanter på. Særlig utfordrende er de tilfellene hvor informantene blir tildelt gjennom ledelsen. Det kan tenkes at ledelsen ønsker at deres kontor skal fremstå som best mulig, og ut fra dette velge bidragsyttere til forskningsprosjektet. Virkeligheten som presenteres i intervjuene, kan dermed være farget av ledelsens ønske om å fremstå som bedre enn hva realiteten faktisk tilsier. Samtidig opplever jeg at de informantene vi fikk ved å gå gjennom ledelsen, har meninger som skilte seg lite fra hva de andre informantene fortalte. Jeg vurderer derfor ledelsens innvirkning på det empiriske materialet som svært begrenset.

Også bruk av snøballmetoden kan ha sine svakheter. Den kan føre til at vi får informanter som bare tilhører deler av et miljø, ved at informantene anbefaler hverandre (Thagaard, 2018, s. 56). På den måten kan man stå i fare for at utvalget av informanter bare viser deler av virkeligheten. Dette kan vi ikke utelukke. På den annen side opplevde vi mer at informantene anbefalte oss veiledere de mente kunne ha andre perspektiver enn sine egne. Dermed mener jeg at dette i liten grad har påvirket våre data.

6.4.3 Intervjuet

Vi valgte å benytte semi-strukturerte intervjuer i datainnsamlingen. Gjennom intervjuet får forskeren innblikk i hvordan informanten forstår seg selv, sine synspunkter og opplevelser. Intervjuet åpner også for at informantens egne erfaringer kan belyses (Thagaard, 2018, s. 12). Jeg mener derfor at intervjuet er godt egnet for å svare på oppgavens problemstilling. Intervjuene varte mellom 30 og 60 minutter. De fleste varte omtrent 40 minutter.

6.4.4 Intervjuguide

Intervjuguiden ble utarbeidet i et samarbeid mellom meg og Synnes (se vedlegg 3). Den bestod av åpne spørsmål fordelt på ulike deler. Den første delen av intervjuguiden bestod av spørsmål om informanten. Spørsmålene i denne delen hadde som mål å gjøre oss kjent med informantene. Her stilte vi spørsmål om informantenes utdanning, tidligere arbeidserfaring og om den enkeltes arbeidsoppgaver i NAV. I tillegg stilte vi spørsmål om hvordan NAV-kontoret de arbeidet på, var organisert. I neste del dreide spørsmålene seg om ungdommene som oppsøker NAV. Her søkte vi å få innsikt i hva som kjennetegner denne gruppen. Videre gikk vi nærmere inn på målet om arbeid i NAV, med særlig vekt på aktivitetsplikten. Her undersøkte vi hva veilederne tenker om målet om arbeid, hvordan målet påvirker oppfølgingen de gir, og hvilke tiltak som de har tilgjengelig for unge brukere. Deretter gikk vi videre inn på spørsmål om medvirkning og hvordan veilederne arbeider for å legge til rette for medvirkning. I neste bolk undersøkte vi hvordan veilederne opplever at kravet om effektivitet påvirker arbeidet deres. Mot slutten ga vi informantene mulighet til å si det de ønsker som ikke hadde kommet frem i intervjuet så langt.

Under intervjuene var det viktig for oss å spille videre på det informantene svarte på spørsmålene fra intervjuguiden, og ikke forholde oss slavisk til de spørsmålene som vi hadde skrevet ned på forhånd. Vi forsøkte å få intervjuene til å være en samtale, men benyttet intervjuguiden som en veileder for temaene vi skulle innom. Under intervjuene stilte vi ofte oppfølgingsspørsmål knyttet til brukermedvirkning.

6.4.5 Digitalt intervju

Det empiriske materialet som jeg benytter i masteroppgaven, ble samlet inn våren 2021. Som følge av koronasituasjonen i den perioden var det kun aktuelt å gjennomføre intervjuene over nett. Nettbaserte intervjuer gjorde det dermed mulig å gjennomføre intervjuer som ellers ville være vanskelige å utføre.

Det finnes både fordeler og ulemper ved å gjennomføre intervjuene digitalt. En fordel er at digitale intervjuer gir større fleksibilitet, er mer effektive og kostnadsbesparende enn fysiske intervjuer (James & Busher, 2016, s. 246). Fordelen ved å gjennomføre intervjuene over nett var at jeg kunne gjennomføre intervjuer med NAV-veiledere ulike steder i Agder uten at jeg trengte å dra noe sted. På den måten ble det mer effektivt, og jeg hadde en større fleksibilitet når det gjaldt tidspunkt jeg kunne gjennomføre intervjuer på.

Samtidig er intervjuer som foregår over nettet, sårbare overfor hakking i nettet, noe som kan påvirke kommunikasjonen negativt. Det kan også komme distraksjoner fra andre i rommet dersom intervjuene gjennomføres digitalt (James & Busher, 2016, s. 246). For å motvirke dette passet vi på å alltid gjennomføre intervjuene på steder med god internettilgang. Jeg passet på å alltid sitte alene under intervjuene. Informantene ble også opplyst om dette slik at de ikke trengte å bekymre seg for at andre skulle overheøre svarene deres. Jeg opplevde at informantene mine ble forstyrret på måter som trolig ikke ville forekommet dersom intervjuet ble gjennomført fysisk. Blant annet måtte en informant lade PC-en midt i intervjuet, og en annen satt i stua sammen med en annen person som innimellom forstyrret informanten. Jeg opplevde likevel at dette ikke påvirket intervjuet i særlig grad.

Andre utfordringer jeg opplevde ved å gjennomføre intervjuene digitalt, var at det ble en større distanse mellom meg og informanteten. Ved et fysisk intervju ville jeg ha startet samtalen med litt uhøytidelig småprat for at informanten skulle bli avslappet. Jeg opplevde at det ikke var like lett å skape en avslappet stemning over den digitale plattformen. Jeg erfarte derfor at stemningen i intervjuene ble litt stiv. Jeg prøvde etter beste evne å prate rolig og tydelig for å skape en avslappet og hyggelig stemning og merket at det stort sett gikk seg til utover i intervjuet.

6.4.6 Lydopptak av intervjuene

Vi tok lydopptak av alle intervjuene. Lydopptak er den måten vi kan få mest fyldig informasjon fra intervjuene på (Thagaard, 2018, s. 111). Vi vurderte at det var nødvendig å ta lydopptak av intervjuene for selv å kunne være helt til stede under intervjuene. Samtlige av informantene ga samtykke til at vi kunne ta lydopptak. Alternativet til å ta opptak av intervjuene ville være å ta notater underveis. Dette kan være distraherende ved at intervjuer må avbryte intervjuet for å notere. I tillegg gir slik notering få beskrivelser av hva informanten helt konkret sier (Thagaard, 2018, s. 112). Med bakgrunn i de negative sidene ved å intervjuer uten diktafon vurderte vi at lydopptak av intervjuene var den beste løsningen.

Vi brukte to diktafoner for å være sikker på at opptaket ikke ble skadet og for å forsøke å sikre oss mot tekniske problemer. Før intervjuene satte i gang, forsikret jeg meg om at diktafonene fungerte. Dette gjorde jeg for at ikke diktafonen skulle ta noe fokus under intervjuet. Likevel kan jeg ikke helt utelukke at bruken av opptakere ikke har påvirket dataen. Eksempelvis kan informantene ha tilpasset måten de svarte på, når de visste at det ble tatt

opptak av samtalen. For å begrense påkjenningen det kan være å bli tatt opptak av, fikk informantene beskjed gjennom informasjonsskrivet at opptakene vil slettes når prosjektet avsluttes, etter planen 1.12.2022. De er også informert om at alt transkribert materiale vil være anonymisert, og at dataene lagres i tråd med NSD sine retningslinjer.

6.5 Bearbeiding av datamaterialet

Alt innsamlet datamateriale fra intervjuene ble transkribert, med noen få unntak. På tre av intervjuene vurderte vi det slik at det bare var relevant å transkribere deler av intervjuene. Bakgrunnen for dette var at vi mente at vi da hadde såpass mye transkribert datamateriale at det ikke ville være relevant å transkribere alle deler av de tre resterende intervjuene. De andre elleve intervjuene ble transkribert i sin helhet. Gjennom transkriberingen ble den muntlige samtalen klargjort for analyse.

Da intervjuene var ferdigtranskriberte, begynte jeg å analysere materialet. Jeg valgte å analysere materialet manuelt. Jeg gikk systematisk til verks og gikk gjennom alt av det transkriberte materialet. Jeg leste gjennom intervjuene flere ganger før jeg startet å kategorisere. Kategoriseringen ble gjennomført tematisk, ved at jeg grupperte sitater som handlet om samme tema, inn i et Word-dokument. Jeg opplevde analyseprosessen som en spennende prosess, hvor jeg lette etter data som kunne benyttes for å belyse oppgavens problemstilling. I starten opplevde jeg dette som å famle i blinde. Og jeg fikk erfare at det å drive med kvalitativ forskning innebærer at forskeren kontinuerlig må ta veivalg (Ryen, 2002, s. 73). Jeg satt med store mengder data og måtte velge hva jeg ønsket å legge vekt på. Utover i prosessen ble det klarere for meg hvilke av dataene som var viktige og relevante for oppgavens problemstilling.

Etter å ha studert det empiriske materialet kom jeg frem til tre ulike strategier som NAV-veilederne møter motstridende logikker med. Jeg opplevde at analysen nådde et nytt nivå gjennom disse tre strategiene. I analysedelen i denne oppgaven blir flere sitater fra intervjuene presentert. Disse blir presentert i sin helhet, med unntak av at jeg har gjort noen enkle tilpasninger for å bedre flyten. Dette innebærer blant annet å ta bort når informanten sier «eeeh» og unødvendige ord som «liksom» og «på en måte». Jeg har også gjort noen tilpasninger i sitatene for å ivareta informantens anonymitet. I slike tilfeller har jeg passet på at sitatets mening er den samme.

6.6 Litteratursøk

Søking etter relevant litteratur på feltet har vært en sentral del av studien. Jeg har i forkant av og underveis i studien lest meg opp på litteratur som har vært relevant for oppgaven. Jeg ønsket gjennom dette å bli inspirert og finne interessante temaer som det kunne forskes videre på. Bakgrunnen for at dette har vært viktig, er at jeg ønsker at forskningen min skal bygge videre på tidligere forskning på feltet og dermed være relevant.

Jeg satte meg inn i forskning som omhandlet ungdom og unge voksne som benytter offentlige tjenester, og hvordan offentlig ansatte best mulig kan møte disse ungdommene. Videre satte jeg meg inn i forskning som handlet om arbeidslinja og New Public Management og hvordan fokuset på dette påvirker brukermedvirkning i NAV. Jeg har også satt meg inn i relevante offentlige dokumenter, blant annet NOU-er og stortingsmeldinger samt lovtekster og tilhørende rundskriv. Litteraturen utgjør en sentral del av oppgaven min, og jeg henviser aktivt til relevant litteratur gjennom hele masteroppgaven. I tråd med forskningsetiske retningslinjer har jeg referert til alle kilder jeg har benyttet. Dette er god henvisningsskikk og viktig for at andre skal få anerkjennelse for det arbeidet de har utført (NESH, 2021).

6.7 Min innvirkning på dataene

En viktig refleksjon i forskningsprosessen er hvordan jeg som forsker kan ha påvirket datainnsamlingen (Neumann & Neumann, 2012, s. 17). Måten jeg presenterer meg for informantene på, kan påvirke dataene som blir samlet inn. I starten av intervjuene presenterte jeg meg som masterstudent og sosionom, og sa at jeg hadde gjennomført studentpraksisen min i NAV. Måten vi kommuniserte på gjennom intervjuene, kan ha blitt påvirket av denne beskrivelsen. Blant annet opplevde jeg at informanten tok for gitt at jeg forstod visse forkortelser og termer som brukes i NAV. Jeg forsøkte i de tilfellene å få informanten til å forklare hva de selv la i disse begrepene, slik at det ikke ble min tolkning av begrepene som lå til grunn for analysen.

6.8 Reliabilitet

Reliabilitet knytter seg til spørsmålet om man ved å vurdere forskningsprosjektet kritisk vil sitte igjen med et inntrykk av at forskningen er gjennomført på en måte som vekker tillit, og at forskningen er pålitelig (Thaagard, 2018, s. 187). Innenfor kvantitativ forskning dreier reliabilitet seg om hvorvidt en annen forsker ville fått de samme resultatene hvis forskeren

hadde gjennomført samme undersøkelse på samme måte. Innen kvalitativ forskning blir denne tanken om studiens reproduserbarhet utfordret, ved at dataene man sitter med, er unike. Dette er dermed ikke et krav for at kvalitativ forskning skal vurderes som pålitelig. Innen kvalitativ forskning er forskningens pålitelighet knyttet til at forskeren redegjør for hvordan dataene er fremskaffet. Denne redegjørelsen har som siktemål å få forskningsprosjektet til å fremstå som pålitelig og på den måten vinne andre forskeres tillit (Thagaard, 2018, s. 188). For at forskningsprosjektet mitt skal fremstå som pålitelig og vekke tillit for den kritiske leser, har jeg gjort rede for alle de valgene jeg har gjort underveis. Jeg har argumentert for disse valgene i metoddelen.

6.9 Validitet

I forskningen handler validitet om gyldigheten til de tolkningene som forskeren har gjort. Mer konkret går det på om de tolkningene man har gjort, har rot i virkeligheten som man har studert (Thagaard, 2018, s. 189). Validiteten til et forskningsprosjekt kan styrkes ved at forskeren beskriver sitt teoretiske ståsted som ligger til grunn for de tolkningene som gjøres. Videre kan også validiteten styrkes ved at det redegjøres for hvordan tolkningene har kommet frem, og hvordan man har kommet frem til konklusjonene (Thagaard, 2018, s. 189).

For å forsikre meg om at tolkningene jeg har foretatt, har røtter i virkeligheten, har det vært viktig for meg å lese det empiriske materialet med fokus på hva informantene har ment, og ikke legge mer mening til sitatene enn hva informantene selv har ment. I tillegg har jeg satt meg grundig inn i tidligere forskning på feltet og støtter meg på denne forskningen. Blant annet lener de strategiene som jeg finner i analysedelen, seg på tidligere forskning på motstridende institusjonelle logikker. Ved å la mine funn lene seg på andres funn, forsikrer jeg meg om at de tolkningene jeg har gjennomført, har røtter i den virkeligheten som jeg studerer.

6.10 Overførbarhet

For å vurdere forskningens overførbarhet må det spørres om forståelsene som er utviklet i forskningsprosjektet, også kan benyttes for å forstå andre sosiale fenomener (Thagaard, 2018, s. 194). For å vurdere masteroppgavens overførbarhet stiller jeg dermed spørsmål om de strategiene jeg finner, kan benyttes for å forklare aktørers handlinger i en annen kontekst. Selv om jeg har undersøkt NAV-veilederes strategier i møte med motstridende logikker, mener jeg

at dette er strategier som trolig er å finne igjen i situasjoner utover konteksten i NAV. Bakgrunnen er at strategiene jeg finner, støtter seg på tidligere forskning på motstridende institusjonelle logikker. Denne forskningen er fra andre forskningsfelt enn NAV.

6.11 Etikk

Refleksjoner om etiske sider ved denne oppgaven har stått sentralt gjennom hele forskningsprosessen. For meg har det vært viktig at fokuset på etikk ikke stopper etter at jeg har fått innhentet samtykke fra informantene. Jeg har heller lagt vekt på at etikk preger alle valg jeg har gjort i avhandlingen.

Jeg har følt meg svært privilegert som har fått innblikk i informantene sine tanker og refleksjoner rundt eget arbeid. Informantene mine har åpnet seg for meg, og jeg ser det derfor som min oppgave å behandle den enkelte informants fortelling med respekt. Beate Indrebø Hovland (2011, s. 118) snakker om at man i møte med klienters fortellinger må være bevisst, slik at man ikke utøver vold på en annen persons fortelling. En hjelper kan utøve vold på klientens fortelling ved å møte fortellingen med mistro, velge å legge vekt på deler av fortellingen som klienten ikke selv ser som relevant, eller ved å fremprovosere fortellinger som klienten ikke ønsker å prate om. I tillegg løfter Hovland (2011) frem at vår fortolkning av en annen kan være fremmedgjørende ved at personen ikke kjenner seg igjen i fortolkningen, og at det dermed utøves vold på fortellingen. Selv om Hovland (2011) prater om relasjonen mellom hjelper og klient, mener jeg at denne bevisstgjøringen omkring det å ikke utøve vold på en annens fortelling har like mye relevans i forholdet mellom forsker og informant.

I tråd med Hovland (2011) har det vært viktig for meg å møte den enkelte informants fortelling med respekt. Jeg forsøkte å lage en trygg intervjusituasjon, hvor informantene fikk fortelle det som var viktig for dem. Dersom jeg oppfattet at vi var inne på temaer som informanten ikke ønsket å prate om, valgte jeg å ikke presse for mye på, men heller lede samtalen i en annen retning. Dette for ikke å utøve vold på personens fortelling. I tillegg har jeg vært bevisst på ikke å utøve vold på informantens fortelling under analysen. Jeg har strebet etter å analysere informantenes fortellinger slik at informantene skal kunne kjenne seg igjen i tolkningen. Jeg har med andre ord forsøkt å analysere dataene på en ikke-fremmedgjørende måte, samtidig som jeg ivaretar anonymiteten til informantene.

6.11.1 Informert samtykke og konfidensialitet

En viktig retningslinje i forskningsetikken er at forskeren skal innhente informert samtykke fra dem som deltar i forskningen. Det er viktig at samtykket er «frivillig, informert og utvetydig» (NESH, 2021). Vi hentet inn samtykke fra alle informantene som deltok i forskningsprosjektet. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et informasjonsskriv om forskningsprosjektet. Her fikk de god informasjon om at det var frivillig å delta, og at de når som helst kunne trekke samtykket tilbake. Informantene signerte samtykket. I tillegg spurte vi informantene muntlig før intervjuet startet, om de hadde forstått informasjonsskrivet, og om de fortsatt ønsket å delta i forskningen. Samtlige samtykte til dette. På den måten forsikret vi oss om at deltakelsen var frivillig og informert. Dermed var det ingen tvetydighet i informantenes samtykke. Det har også vært viktig for oss å ikke bruke datamaterialet utover hva informantene har samtykket til, noe som ifølge Hovland (2011) er viktig for å ivareta den enkeltes fortelling på en god måte.

En annen viktig retningslinje i forskningsetikken er anonymitet og konfidensialitet (NESH, 2021). Vi har gjennom hele forskningsprosessen vært opptatt av å ivareta informantenes anonymitet og å behandle dataene som er samlet inn, konfidensielt. For å ivareta informantenes anonymitet har vi slettet all informasjon som kan identifisere informantene. Dette innebærer blant annet all mailkorrespondanse. I tillegg er alle transkriberte intervjuer kodet slik at personer ikke kan knyttes til disse. Lydopptakene er blitt lagret i tråd med Universitetet i Agder sine retningslinjer i en passordbeskyttet OneDrive-server. Alle lydopptak slettes når forskningsprosjektet er avsluttet.

I teksten har informantene blitt anonymisert ved at jeg har byttet ut gjenkjennbar informasjon med anonymisert informasjon. Jeg har for eksempel gjort tilpasninger i sitater dersom det opprinnelige sitatet kunne bidra til gjenkjenning. Ved slike tilpasninger har jeg likevel bevart meningen i sitatet. Videre har jeg ikke oppgitt informantens navn eller arbeidssted. Jeg mener derfor at informantenes anonymitet er godt ivaretatt i denne masteroppgaven.

7 Analyse og diskusjon

I denne delen av oppgaven analyserer jeg det empiriske materialet og diskuterer dette i lys av tidligere forskning på feltet og relevant teori. Gjennom dette søker jeg å svare på oppgavens hovedproblemstilling: Hvordan forstår og ivaretar veilederne i NAV ungdommers medvirkning? For å svare på oppgavens hovedproblemstilling skal jeg se nærmere på tre underproblemstillinger.

Den første av underproblemstillingene er: Hvordan forstår NAV-veiledere målene om arbeidsretting og effektivitet og betydningen disse målene har i oppfølgingen av ungdom? Jeg benytter ideene fra institusjonell logikkteori i denne første analysedelen. Gjennom analyse av det empiriske materialet finner jeg at målet om arbeidsretting og effektivitet står sentralt når veilederne skal fortelle hvorfor de handler som de gjør. I lys av institusjonell logikkteori blir målsettingene om arbeidsretting og effektivitet forstått som sosialt skapte antakelser og ideer, som er historisk, samfunnsmessig og kulturelt konstruert. Logikkene inneholder blant annet ideer, antakelser, handlinger og interesser. Analysen viser dermed de antakelser og ideer som ligger i målsettingene. I tillegg viser analysen hvilke handlinger logikkene fører til.

Selv om oppgavens hovedproblemstilling handler om veiledernes forståelse og ivaretagelse av brukervedvirkning, mener jeg at det også er viktig med en gjennomgang av veiledernes forståelse av logikkene arbeidsretting og effektivitet. Grunnen til at jeg mener dette er viktig, er at dette er logikker som veilederne forstår arbeidet sitt gjennom. Dermed står arbeidsretting og effektivitet sentralt for deres prioriteringer. På denne måten har logikkene en påvirkning på brukervedvirkningen.

Den neste underproblemstillingen er: Hvordan forstår veiledere i NAV målet om brukerretting, og i hvilken grad kan denne medvirkningen forstås som reell? Også i denne analysedelen står institusjonell logikkteori sentralt. Her undersøker jeg veiledernes forståelser av målet om brukerretting, med en særlig vekt på brukervedvirkning. Jeg viser at de antakelser som ligger i brukerrettingslogikken, er påvirket av antakelser og handlinger som ligger i arbeidsrettings- og effektivitetslogikken. Jeg diskuterer så om forståelsene av medvirkning fører til reell medvirkning, i lys av blant annet Arnstein (1969) sin stige.

De to første underproblemstillingene må forstås som et bakteppe for analysen og diskusjonen som finner sted i masteroppgavens tredje analysedel. I sin helhet søker de to første analysedelene å vise forståelsene til NAV-veilederne og hvordan målsettingene om arbeidsretting, brukerretting og effektivitet er sosialt konstruerte ideer som legger føringer for hva veiledernes oppmerksomhet dreies mot.

Oppgavens siste underproblemstilling er: Hvilke strategier benytter NAV-veiledere i møte med de motstridende logikkene, og hvilke konsekvenser kan disse strategiene få for medvirkningen? Analysen fra de to første underproblemstillingene viser at brukermedvirkning i NAV blir begrenset av de antakelser, ideer og handlinger som ligger i logikkene om arbeidsretting og effektivitet. Jeg viser dermed at NAV er en organisasjon som er preget av motstridende institusjonelle logikker. I oppgavens siste underproblemstilling undersøker jeg hvilke strategier veilederne i NAV benytter i møte med disse motstridende institusjonelle logikkene. Strategiene viser veiledernes prioriteringer. De benytter strategiene for å kunne tilby god oppfølging til brukerne i møte med motstridende institusjonelle logikker. Videre diskuterer jeg i hvilken grad disse strategiene bidrar til ivaretagelse av ungdommers medvirkning.

7.1 Arbeidsretting og effektivitet

I denne delen undersøker jeg de sosialt skapte ideene, antakelsene, holdningene og handlingene i arbeidsrettings- og effektivitetslogikken. Sett ut fra institusjonell logikkteori er disse ideene historisk, samfunnsmessig og kulturelt konstruert (Thornton & Ocasio, 2008; Synnes, 2021). NAV-veilederes oppmerksomhet blir påvirket av de selvfølgeliggjorte antakelsene og ideene som finnes i NAV. Målet om arbeidsretting og effektivitet påvirker hvilke handlinger, verdier, antakelser og interesser som veilederne i NAV forstår sitt arbeid gjennom. Dermed fører målet om arbeid og effektivitet til at veiledernes vektlegger enkelte løsninger og spørsmål fremfor andre (Andreassen & Fossetøl, 2014, s. 176).

Ifølge Lipsky (1980) og Brodtkorb (2017) må veilederne i NAV forstås som deltakende i utformingen av politikken og praksisen på NAV-feltet. Lipsky (1980) hevder at det ikke er slik at bakkebyråkratene følger retningslinjer og målsettinger slavisk. De gjør heller egne vurderinger, og det er bakkebyråkratenes handlinger som utgjør den faktiske politikken på

feltet. På den måten bidrar denne delen med å se nærmere på den faktiske politikken på NAV-feltet.

7.1.1 Arbeidsrettede tjenester

I det følgende viser jeg de sosialt skapte ideene og antakelsene som ligger i målet om arbeidsrettede tjenester. Jeg viser at arbeid blir forstått som hovedmålet i oppfølgingen. Det er en antakelse om at dette også er hovedmålet for ungdommene. Veilederne har også en ide om at de hjelper ungdommene ut av en stigmatiserende situasjon når de henviser dem til arbeid. Det er en ide om at arbeidet er positivt for individet. Å henvise ungdom til utdanning, arbeidstrening og arbeidspraksis blir sett på som viktige handlinger for å jobbe arbeidsrettet. I tillegg til disse ideene og antakelsene, mener NAV-veiledere at målet om arbeid ikke passer for alle ungdommer.

Arbeid er det viktigste målet for oppfølgingen i NAV

I dokumentene bak NAV-reformen tydeliggjøres det at hovedmålet for oppfølgingen i NAV er at brukeren i de fleste tilfeller skal i arbeid (NOU 2004: 13; St.prp. nr. 46 (2004–2005)). I disse dokumentene argumenteres det for at brukeren skal i arbeid både ut fra individets og samfunnets behov (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 15–16). Det argumenteres for at arbeid er positivt for individet ved at det gir fellesskap og sosial forankring. I tillegg vektlegges det i dokumentene at arbeid er en samfunnsøkonomisk nødvendighet. Samfunnet er avhengig av at de som kan arbeide, er i arbeid for at samfunnet skal fungere (NOU 2004: 13). På NAV sine nettsider kommer det også tydelig frem at målet om arbeid står sentralt i oppfølgingen. Der står det at «NAV skal bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid og aktivitet» (NAV, 2022).

I fortellingene til veilederne jeg har pratet med, kommer det frem at de forstår målet om arbeid som det viktigste målet for oppfølgingen av ungdommer i NAV. En informant som har fulgt opp unge brukere i NAV i mange år, forteller slik:

Jeg jobber absolutt i forhold til at det er et mål om arbeid, og at alle skal være med å delta. Jeg føler det ikke som noe press. Jeg tenker at jeg har godt inn under huden den ideen om at for å få samfunnet til å gå rundt så trenger vi at folk er i arbeid, og at det å bidra, det gir mening og identitet.

Informanten forteller at målet om arbeid er viktig i oppfølgingen. I sitatet viser hun til en antakelse om at arbeid er nødvendig for at samfunnet skal gå rundt. Informanten viser også til at arbeid er positivt for individet ved at det gir individet mening og identitet.

En annen veileder i NAV forteller at arbeidsoppgavene i NAV dreier seg om å få folk i arbeid. Slik forteller veilederen:

Mye samtaler, legge planer for det langsiktige målet om å komme i jobb.

Jeg tolker det informanten sier, som at hun har en forståelse om at oppfølgingen av brukeren i NAV handler om å legge planer for at brukeren skal komme i jobb. Informanten forstår dermed målet om arbeid som det langsiktige målet for oppfølgingen i NAV.

Begge informantene forteller at målet om arbeid spiller en sentral rolle i oppfølgingen de gir ungdommene i dag. Måten veilederne prater om målet om arbeid på, har tydelige røtter til de forståelser, ideer og antakelser som ble presentert i offentlige dokumenter bak NAV-reformen, som NOU 2004: 13 og Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005). Med bakgrunn i dette ser det ut til at den forståelsen dagens veiledere i NAV har om hva målet om hva arbeid innebærer, er fundert i ideer som er sentrale i dokumentene bak NAV-reformen.

Arbeid som felles mål for oppfølgingen

Gjennom intervjuene med veilederne finner jeg at flere av dem har en forståelse av at arbeid er et felles mål for både NAV og ungdommen. Dette begrunner informantene med at det å stå utenfor arbeidslivet oppleves som stigmatiserende for ungdommen, og at ungdommen ønsker å komme seg ut av denne stigmatiserende situasjonen så fort som mulig. På spørsmål om arbeidslinja står sterkt i arbeidet med ungdom uten utdanning, svarer en veileder følgende:

Absolutt, det er førsteprioritet både for ungdommen og for veilederen. Fordi at det er klart det er mye stigma knyttet til det å være på NAV, spesielt for ungdommer. Og det er noe de vil komme seg ut av så fort som mulig i de aller fleste tilfeller, og da er jo jobb det som henger høyest.

Informanten har en oppfatning om at ungdommene som oppsøker NAV, opplever det å være på NAV som stigmatiserende. Dermed følger en antakelse om at dersom veilederen i NAV

hjelper ungdommene over i arbeid, hjelpes de samtidig ut av en stigmatiserende situasjon. En annen informant forteller følgende om ungdommene som oppsøker NAV:

De fleste vil jo egentlig bare finne sin plass. Og få seg en jobb. Mange kan si at de ønsker et firkantet liv. De vil bare ha en regelmessig inntekt, ha det bra på arbeidsplassen og få seg et sted å bo.

Informantene har en oppfatning om at arbeid både er målet til NAV og til ungdommen som er i kontakt med NAV. Veilederen betrakter dermed arbeid som et gode og som noe positivt for ungdommen. Denne ideen er også forankret i NOU 2004: 13, hvor det står skrevet at «[a]rbeid gir bl.a. sosial forankring, mulighet for å bidra til fellesskapet, og mulighet for realisering av egne evner» (NOU 2004: 13, s. 128).

Aktivitetsplikten fører til inkludering

I NAV ble det i 2017 innført en aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere. Dette innebærer at det skal stilles krav om aktivitet for sosialhjelpsmottakere under 30 år, med mindre det er tungtveiende grunner for at slik aktivitet ikke kan gjennomføres. Aktiviteten det stilles krav om, skal ta sikte på å gjøre brukeren selvhjulpel (sosialtjenesteloven, 2009, § 20a; Arbeids- og velferdsetaten, 2012, s. 60). Aktivitetsplikten er dermed et viktig virkemiddel for å drive arbeidsrettet oppfølging av unge brukere. En veileder forteller slik om aktivitetsplikten:

Den er viktig, kjempeviktig. Fordi det er jo litt sånn respekt til alle. Altså jeg ser deg, du er like viktig, litt sånn inkludering da, med en aktivitetsplikt så skal de også få tilbud på lik linje som alle andre.

Denne informanten opplever at det å følge opp ungdom med arbeid i fokus er å vise respekt for enkeltindividet og samfunnet. Det å tilby ungdommen en aktivitet i lys av aktivitetsplikten handler ifølge informanten om inkludering, ved at sosialhjelpsmottakeren får tilbud om en aktivitet og dermed får delta i samfunnet på lik linje med andre samfunnsborgere.

I kontrast til dette viser tidligere forskning på dette området at fokuset på aktivisering ikke nødvendigvis fører til inkludering. Blant annet viser forskning at unge brukere har dårligere muligheter for å bli inkludert i arbeidslivet nå enn hva de hadde før NAV-reformen trådte i kraft (Fevang et al., 2014). Unge brukere oppnår sjeldnere selvforsørgelse i etterkant av at

NAV ble opprettet. De unge forblir ofte i uavklarte livssituasjoner og havner i livsbaner som er preget av marginalisering (Van der Wel et al., 2021).

Utdanningens posisjon

Gjennom analyse av det empiriske materialet kommer det frem at utdanning i dag har en viktig posisjon i oppfølgingen av unge brukere. En veileder forteller følgende:

Jeg synes jo egentlig at det har vært bra med den endringen som har skjedd, ifra det der at vi alltid har tenkt jobb først, bare få de ut i jobb, det var liksom det viktigste. Så så vi at det funka jo ikke, ikke på ungdommene, for de kom jo bare tilbake igjen. Så noen av de jeg ser på NAV nå, er de samme fjesene som jeg så for ti år siden. Altså hva er det vi har gjort feil der? Og det er jo det at nå har vi jo skjont at vi må tenke langsiktig og heller bruke kanskje tre–fire år til og med på å få noen gjennom for eksempel en utdanning da. Det ser vi er det absolutt viktigste for å få de til å bli værende i jobb [...].

En annen veileder forteller videre:

Og nå er det jo på en måte veldig mye fokus på å få de inn i et utdanningsløp. Det er mer og mer rettet mot at utdanning er likestilt med jobb. Når målet i NAV er å få folk ut i jobb, så kan det likeså godt være å få de gjennom en utdanning. Fordi målet med en utdanning er jo at du står bedre sikret for å få jobb etterpå.

Informantenes fortellinger viser at det de siste årene har blitt større mulighet for også å vurdere utdanning i oppfølging av ungdommene. Flere av informantene forteller at virkemidlene for å nå målet om arbeid har endret seg i forhold til for bare noen få år siden. Mens det tidligere stort sett bare var arbeid som stod i fokus, har veilederne i dag større anledning til å vurdere også utdanning i møte med ungdommene. Det kan dermed se ut til at målet om arbeid i NAV har tilpasset seg dagens arbeidsmarked, hvor det er en økt bevissthet om at ungdommene skal skaffe seg relevante kvalifikasjoner før de går ut i arbeid. Informanten argumenterer for at det er positivt å få ungdommene i et utdanningsløp for at de skal stille sterkere i arbeidsmarkedet. Dersom de bare får ungdom uten utdanning i jobb, vil de ifølge informanten være de første som mister jobben dersom det blir nedbemanning på arbeidsplassen.

Samtidig som at det er et større fokus på utdanning i NAV i dag, ser det ut til at veilederne i NAV forstår utdanning som et virkemiddel i det langsiktige målet om arbeid. Utdanning er en vei til det langsiktige målet om arbeid mer enn en dreining bort fra målet. En informant forteller videre at hun unnlater å henvise ungdom til tilgjengelige jobber lyst ut internt i NAV, siden hun ønsker at de skal fullføre det utdanningsløpet de allerede er i gang med.

Sånn som med selv de jeg har som er i et utdanningsløp nå. Det kan være mange jobber som vi får inn som er sånn reserverte stillinger som NAV skal finne en kandidat til, som jeg tenker at egentlig kunne den personen hatt den jobben. Men jeg vil heller at han skal fullføre det løpet vi har lagt med å for eksempel fullføre et fagbrev, enn å ta han ut av den utdanningen og gi han en jobb. Det ville jeg jo ikke gjort. Altså de er på en måte litt mer fritatt fra å pushe de ut for å få de vekk fra NAV sine ytelse. Det er ikke så mye fokus på det lengre. Da skal vi tenke langsiktig og heller bruke de årene, så vi slipper å se de igjen.

Samtidig som at utdanning har fått en mer sentral posisjon i oppfølgingen av ungdom i NAV, forteller også veilederne at flere av tiltakene de benytter, er direkte arbeidsrettede. Flere av informantene forstår det å henvise ungdom til arbeidsrettede tiltak som det å drive arbeidsrettet oppfølging. En veileder forteller slik:

Nei, jeg har jo veldig mange arbeidsrettede tiltak som er statlige. Altså vi har jo amo-kurs, arbeidsmarkedsopplæringer, hvis det kan passe noen av de for eksempel. Og så har vi jo rene sånn jobbsøkertiltak, hvor de kan få en ekstern veileder som hjelper de ut i en praksis eller en lønnet jobb. Og så har vi jo forskjellige typer jobbspesialister som NAV har opprettet nå de siste årene. For både friske oppegående ungdom og ungdom med psykiske utfordringer, IPS-tiltaket blant annet. Og så har vi jo egne kommunale tiltak. Og det er jo ofte de vi benytter oss av her for sosialhjelpsmottakere, for på statlige tiltak er det ofte litte granne venteliste, mens disse kommunale, der er det bare rett inn.

Flere av informantene jeg har pratet med, har lignende fortellinger om hvilke tiltak de har tilgjengelige: jobbsøkerkurs, arbeidsmarkedsopplæring og arbeidspraksis. Dette viser at arbeid fremdeles har en fremtredende rolle i de fleste tiltak som er tilgjengelige for ungdommer i NAV. Tidligere kvantitativ forskning (Hardoy et al., 2017; Hyggen, 2017) har vist at det finnes sider ved NAVs oppfølging av unge brukere som kan ha negative konsekvenser for deres mulighet til å komme i arbeid. Blant annet kan de mye brukte tiltakene arbeidstrening og arbeidspraksis se ut til å være tiltak som i liten grad fører til at unge kommer i jobb. Tvert om ser det heller ut som at slike tiltak kan ha negative konsekvenser for unges muligheter i arbeidslivet. Til tross for dette viser min forskning at slike arbeidsrettede tiltak er mye brukt i oppfølgingen av ungdommer.

Målet om arbeid er nødvendig, men passer ikke for alle

Så langt har vi sett at målet om arbeid forstås som hovedmålet for oppfølgingen av unge brukere i NAV. Målet om arbeid forstås som særlig positivt for brukerens individuelle velferd, ved at det blant annet fører ungdommen ut av en stigmatiserende tilværelse. Til tross for disse forståelsene av målet om arbeid, forteller også noen veiledere at målet om arbeid ikke passer for alle brukere. De understreker at mange ungdommer mangler både erfaring og utdanning, noe som gjør at de står langt unna arbeidslivet. En informant forteller følgende:

Noen har ikke lyst til å jobbe. De har ikke det. De har vanskelig for å forholde seg til at noen andre skal bestemme når de skal stå opp. Det er mye sånn livsstilsutfordringer her også. Det er ikke alle som har blitt stilt så mye krav til hjemme kanskje. Så de er ikke vant til å ha noe ansvar, verken for seg selv eller andre.

Her kommer det frem at flere av ungdommene som er i kontakt med NAV, har livsstilsutfordringer. Jeg spurte informantene mine hva som kjennetegner de ungdommene som oppsøker NAV. Det som går igjen i fortellingene deres, er at de fleste ikke har utdanning, og at mange heller ikke har fullført videregående skole. I tillegg fortelles det også at mange har psykisk uhelse som depresjon eller angst, samt tyngre psykiatriske diagnoser. En informant sier også at flere av ungdommene har hatt mangel på støtte fra stabile voksenpersoner, og at hun derfor ser det som sin rolle som veileder å være en stabil voksenperson for disse ungdommene. På spørsmål om denne NAV-veilederen ser noen problemer rundt arbeidslinja, forteller hun:

Det er flere det [arbeid] ikke passer for. Det kan hende at det er flere som det ikke passer for nå, for det er så mange ting som tar så innmari stor plass i livet, så kan det hende det passer om ti år.

Informanten forteller at det er flere ungdommer arbeidslinja ikke passer for. Hun mener at flere har behov for oppfølging i et tiårsperspektiv. Ungdommene har andre ting som tar så stor plass i livet at de ikke er klare for arbeid før om flere år. At fokuset på arbeid ikke passer for alle ungdommer, støttes av annen forskning på feltet. Olesen (2018) viser i sin artikkel at fokus på arbeid i oppfølgingen av ungdom med psykiske lidelser virker uoverkommelig for denne gruppen. Disse blir ikke motiverte av å ha en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen oppleves heller som noe uoverkommelig.

Sammenfatning

Så langt viser analysen at NAVs målsetting om arbeidsrettede tjenester inneholder noen sosialt skapte ideer, antakelser, holdninger og handlinger. For det første blir arbeid sett på som hovedmålet i oppfølgingen. Det finnes også en antakelse om at arbeid er positivt for individet, ved at det gir fellesskap og mening. Disse antakelsene er sosialt skapte. Samtidig er de også forankret i ideer som stod sentralt da NAV-reformen ble vedtatt. Videre blir det å henvise ungdommer til arbeidsrettede tiltak og utdanning sett på som viktige handlinger for å gi oppfølging i tråd med arbeidsrettingslogikken. Selv om arbeid blir sett på som viktig, har veilederne en forståelse av at denne målsettingen ikke passer alle. I lys av institusjonell logikkteori benytter veilederne i NAV disse ideene og antakelsene for å organisere og gi mening til arbeidet sitt. De står dermed sentralt for hva veiledernes oppmerksomhet dreies mot (Friedland & Alford, 1991).

7.1.2 Effektivitet i NAV

I det følgende viser jeg de sosialt skapte ideene og antakelsene som ligger i målet om effektivitet. Veilederne viser at effektivitet påvirker oppfølgingen på flere måter, blant annet gjennom mange brukere å følge opp og fokus på måling. Veilederne har en forståelse av at dette påvirker ungdomsoppfølgingen negativt. Blant annet har de en oppfatning om at dette utfordrer muligheten for tett og god oppfølging.

Målet om effektivitet i NAV må forstås i lys av New Public Management, som gjorde sitt inntog i den norske velferdsstaten på 1980-tallet. New Public Management tok sikte på å effektivisere offentlig sektor med inspirasjon fra privat sektor, noe som førte til at målstyring ble sentralt i velferdsforvaltningen (Kroken & Madsen, 2016, s. 12). I NOU 2004: 13 kommer det frem at det er to ulike typer effektivitet i velferdsforvaltningen. Disse er formåls effektivitet og kostnadseffektivitet. Det å arbeide formåls effektivt handler om å sette inn riktige tiltak og tjenester for å nå formålet til organisasjonen fortest mulig. Det overordnede målet i NAV er målet om arbeid fremfor trygd og sosialhjelp. Formåls effektiv oppfølging av ungdom vil dermed handle om å sette inn riktige tiltak for raskest mulig å få ungdommen over i arbeid. I tråd med formåls effektivitetstanken vil det å arbeide effektivt være å prioritere de brukerne som står nærmest arbeidslivet. Dette er noe som kan kollidere med hensynet til den enkelte bruker (NOU 2004: 13, s. 136).

Den andre typen effektivitet som nevnes i NOU 2004: 13, er kostnadseffektivitet. Å arbeide kostnadseffektivt handler om å nå ønsket kvalitet til lavest mulig kostnad. Det løftes frem at ressursene bør prioriteres slik at det resulterer i det som overordnet sett er vurdert som riktig kvalitet på tjenesten, og ikke ut fra tilfeldige enkeltbehov som fremmes (NOU 2004:13, s. 136). Veilederne jeg har pratet med, viser at målet om effektivitet i NAV er synlig på flere forskjellige måter. I dataene mine finner jeg at veilederne opplever å møte en forventning om både kostnadseffektivitet og formålseffektivitet i NAV.

Antall brukere på listen

Veilederne forteller at kravet om kostnadseffektivitet i NAV kommer frem gjennom antallet brukere den enkelte veileder har ansvar for å følge opp. En veileder som har 60 brukere på listen sin, forteller dette på spørsmål om han opplever å ha tilstrekkelig tid i oppfølgingen av unge brukere:

Både-og. På en måte har jeg tilstrekkelig tid, men ikke til å jobbe så mye kvalitet. Så oppgavene mine blir begrenset. Samtidig så får jeg jo fulgt de opp, men jeg skulle jo ønske at jeg hadde tid til å gjøre litt mer. Fulgt opp litt bedre. Det tror jeg nok hadde hatt god effekt på mange.

En annen informant forteller:

Ja, det er jo ofte at hvis det blir veldig mye å gjøre, så må man jo bare ta det som brenner, og ta det absolutt mest nødvendige. For du får kanskje ikke gitt den veldig gode oppfølgingen som man skulle ønske man kunne gitt. Men sånn er det bare noen ganger.

Her forteller informanten at det å ha mange brukere å følge opp fører til at veilederen ikke har mulighet til å følge opp ungdommen med fokus på kvalitet. Tidligere forskning har vist at ungdommer har behov for tett individuell oppfølging når de skal følges opp mot målet om arbeid (Frøyland, 2017). Mine funn viser at det å ha mange brukere på listen fører til at veilederne i NAV blir nødt til å prioritere det som er mest nødvendig, noe som fører til at brukerne ikke får den gode oppfølgingen som veilederne har ønsket om å gi. Dette er en oppfatning som går igjen hos mange av informantene mine. Flere forteller at færre brukere per veileder vil være et viktig skritt for å kunne tilby bedre oppfølging til ungdommene. Mange brukere på listen blir dermed forstått av NAV-veilederne som en utfordring for å kunne tilby gode tjenester til ungdommene.

Blant informantene mine som arbeider som veiledere, varierer antallet brukere mellom 50 og 80 stykker. De fleste informantene er enige om at dette er et høyt tall, og at det går ut over oppfølgingen de gir ungdommene. At NAV-veilederne har mange brukere på listen sin, kan forstås som et tiltak for å nå NAVs målsetting om å følge opp ungdom kostnadseffektivt. Kostnadseffektivitet handler om å følge opp ungdom på en tilstrekkelig måte til lavest mulig pris (NOU 2004: 13).

Samtidig finner jeg at veilederne i vår undersøkelse har ulike forståelser av hvordan effektivitet påvirker oppfølgingen de gir ungdommene. Deres forståelser er avhengig av hvilken avdeling de arbeider i. Mens noen har mellom 50 og 80 brukere på listen sin, har til sammenligning de som arbeider som jobbspesialister, maksimalt 16 brukere. De opplever dermed ikke kravet om effektivitet på samme måte som andre veiledere.

Så skal det sies at som jobbspesialist så har man ikke de samme kravene. Der er det jo 16 stykk i en portefølje, så der har vi jo all verdens tid til å bli godt kjent.

Den måten veilederne opplever og forstår effektivitet på, ser ut til å være preget av hvilke arbeidsoppgaver de har i NAV. De som er jobbspesialister, opplever å ha god tid i møte med ungdommene, mens de som arbeider som veiledere, forteller at de ikke har så god tid til å følge opp med den kvaliteten de ønsker.

NAV-perspektiv og ungdomsperspektiv på oppfølgingen

Jeg undersøker om informantene mine opplever at oppfølgingen de gir ungdommene er tilstrekkelig. En veileder forteller følgende:

I et NAV-perspektiv – helt klart. Jeg føler jeg gjør mer enn jeg egentlig skal gjøre. Men i et ungdomsperspektiv så skulle jeg gjerne gjort mer. Der kommer vi jo over igjen til det at du har 60 stykker, og det er noen jeg skulle møtt minst én gang i uka og vært med de til all verdens avtaler i begynnelsen for å sette i gang. [...] Så jeg må begrense meg.

Her gjør informanten et skille mellom hva som er tilstrekkelig oppfølging i et NAV-perspektiv, og hva som er nødvendig i et ungdomsperspektiv.

Jeg tolker informanten slik at han opplever at det å følge opp 60 ungdommer fører til tilstrekkelig oppfølging ut fra NAV sitt syn på hva som er god nok oppfølging. Her gjør

kostnadseffektivitetstanken seg gjeldende, og informanten mener at det ut fra NAV sitt perspektiv er oppnådd tilstrekkelig kvalitet for oppfølgingen i tilfeller hvor veilederen følger opp 60 brukere. Utfordringen med kostnadseffektivitet er at denne formen for effektivitet ikke tar hensyn til enkeltindividets behov. Det er heller den overordnede definisjonen på hva som er riktig tjeneste, som står i fokus (NOU 2004: 13). Dermed opplever informanten et gap mellom hva ungdommene har behov for, og hva NAV definerer som tilstrekkelig oppfølging.

Ut fra et ungdomsperspektiv fører det å ha 60 brukere til at informanten ikke får gitt tilstrekkelig oppfølging. Informanten mener at færre brukere og tettere oppfølging vil være positivt for ungdommen. Denne oppfatningen om at det å være tettere på ungdommene vil være positivt for oppfølgingen, støttes av tidligere forskning. Denne forskningen viser at mangel på tett oppfølging kan føre til at brukeren trekker seg unna og mister motivasjonen i forhold til egen kvalifiseringsprosess (Natland et al., 2019). I et ungdomsperspektiv er det særlig viktig at det etableres en «vanlig» relasjon mellom veilederen og brukeren. Humor, skryt, empati, praktisk bistand, skreddersydd opplegg og fleksibilitet blir trukket frem som viktige egenskaper i oppfølgingen av ungdom (Frøyland, 2017). Det kan være utfordrende for veilederne å legge til rette for slik oppfølging når de har mange brukere de må følge opp samtidig.

Måltall

En konsekvens av at New Public Management har fått innpass i den norske velferdsstaten, er at denne preges av målstyring (Kroken & Madsen, 2016, s. 12). På denne måten blir formåls effektivitet relevant i NAV. Jeg finner at flere av informantene mine opplever at de blir målt i oppfølgingen de gir ungdommen. En veileder forteller slik:

[M]en jeg vet jo hva vi blir målt på. Vi blir målt på mye sånn i systemene, at vi ikke skal ha oppgaver liggende for lenge. Det skal være så og så mange som det står registrert at de er i avtalt aktivitet. Men det kan jo være alt fra behandling eller at du søker aktivt jobber selv.

Her forteller veilederen at hun er klar over hva hun blir målt på i systemene. Noe av det som veilederen forteller hun blir målt på, er at hun skal ha et minimum av brukerne sine i aktivitet til enhver tid. Informanten forteller videre hvilke konsekvenser hun opplever at målingen har for oppfølgingen:

[N]ei, det stresser jo litt. Og så er du bare opptatt av å få oppgaven unna. Men litt mer sånn skrivearbeid kanskje, bruker ikke så mye tid på det. At referatene blir ikke helt sånn som jeg ville ønske at de skulle være. Men så er det jo også det å søke folk raskt inn i tiltak, men ofte der er det jo, jeg har vært for rask på. Og så kommer det frem opplysninger underveis, så tenker jeg det er jo feil tiltak.

Slik jeg tolker denne informanten, fører vektleggingen av måltallene til at informantens fokus blir på å få oppgaven unna. En konsekvens av dette ser ut til å være at hun søker folk raskt inn i tiltak. Det kommer etter hvert frem opplysninger som viser at tiltak som brukerne blir henvist til, ikke alltid er det riktige tiltaket. Dette kan være en følge av at veilederen er for effektiv. Informantens vekt på å oppfylle enkelte måltall fører til at hun ikke får med seg relevant informasjon om brukeren. Fokuset på å realisere politiske målsettinger i oppfølgingen av ungdommer kan føre til at veilederne går glipp av informasjon om hva som virkelig betyr noe for den enkelte bruker (Noble-Carr et al., 2014).

En annen informant forteller følgende om målingene:

Jeg synes det er dritkjedelig, det er det verste jeg vet. Og også at det blir skapt litt miljø og kultur for at det skal bli litt konkurranse om hvem som har vært flinkest til sånn og sånn. Og så har det også vært i et annet team jeg jobbet i at en skulle da, konkurranse i hvor fort en fikk folk ut i jobb liksom. Og det er jo, jeg får de jo rett i fanget senere, så det var veldig lite motiverende.

Informanten forteller at hun tidligere var med i et team hvor vektlegging av måltallene førte til at det ble en konkurranse mellom veilederne hvor fokuset var rettet mot å få folk raskest mulig ut i jobb. Her ser det ut til at det har skjedd en målforskyvning, hvor fokuset dreies bort fra brukeren og mot målsettingene. Denne målforskyvningen tolker jeg som negativ for brukeren, ved at brukeren blir nedprioritert. Tidligere forskning har vist at det å realisere forvaltningens verdier og gi oppfølging som er arbeids- og styringsrettet er det som er hovedfokus i dagens NAV. Sosialfaglige verdier som relasjonen og tett individuell oppfølging kommer på annenplass i oppfølgingen (Fossestøl, 2012; Terum & Jessen, 2015).

Sammenfatning

I denne delen av analysen har jeg forsøkt å vise effektivitetslogikkens sosialt skapte ideer, antakelser, holdninger og handlinger. Veilederne fortellinger viser at logikken er svært innarbeidet i strukturene i NAV. Det ser vi ved at veilederne har mange brukere på listen sin,

og at de blir målt i systemene. De blir blant annet målt på hvor mange brukere de har i aktivitet til enhver tid. Veilederne har en antakelse om at fokuset på effektivitet er negativt for brukerne. Det å ha mange brukere på listen fører til dårligere kvalitet på oppfølgingen, mens fokuset på måltall fører til at brukere blir henvist til feil tiltak. Veilederne gjør et skille mellom hva som er tilstrekkelig oppfølging i et NAV-perspektiv og i et ungdomsperspektiv. Veilederne mener at ungdommer har behov for mer oppfølging enn hva effektivitetskravet i NAV åpner opp for.

7.2 Brukerrettede tjenester

I denne delen søker jeg å svare på avhandlingens andre underproblemstilling: Hvordan forstår veiledere i NAV målet om brukerreting, og i hvilken grad kan denne medvirkningen forstås som reell? Jeg analyserer hvordan veilederne i NAV forstår målet om brukerretinge tjenester. Jeg retter her særlig søkelys mot hvordan veilederne forstår brukermidvirkning i NAV i lys av målene om arbeidsretting og effektivitet. Jeg går så videre til å undersøke hvordan disse forståelsene påvirker unges midvirkning. I lys av Arnstein (1969) undersøker jeg hvordan midvirkningen som finner sted i NAV, kan betraktes som reell. Til slutt diskuterer jeg samspillet mellom målene.

7.2.1 Midvirkning til målet om arbeid

Brukermidvirkning som begrep har, som tidligere nevnt, blitt kritisert for at det er dårlig definert hvor mye midvirkning som må være til stede for at vi skal kunne snakke om reell midvirkning (Chudasama, 2017). Når målene i forvaltningen er dårlig definerte, blir hjelpen som gis, i stor grad personavhengig. Dermed blir graden av midvirkning i NAV påvirket av hvordan veilederne velger å legge til rette for midvirkning (Brodtkorb, 2017). Derfor er det interessant å undersøke veiledernes forståelser av brukermidvirkning.

I sosialtjenesteloven § 42 står det at «Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med tjenestemottaker. Det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener» (sosialtjenesteloven, 2009, § 42). Her er det ikke definert hvor mye midvirkning som må være til stede for at vi skal kunne snakke om reell midvirkning. Ser vi til det tilhørende rundskrivet, kommer det frem at NAV skal «legge stor vekt på hva tjenestemottaker mener og ønsker, hvis dette er innenfor lovens formål og rammer» (Arbeids- og velferdsetaten, 2009, s. 109). Lovens formål er blant annet å «fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet» (sosialtjenesteloven, 2009, § 1). I lys av dette ser midvirkning ut til å

være begrenset til å handle om medvirkning til aktiviteter som er i tråd med sosialtjenestens formål om arbeid, inkludering og aktiv deltakelse.

Samme forståelse av medvirkning finnes i NOU 2004: 13. Her står det at medvirkning ikke betyr at brukeren alltid skal få det slik han eller hun ønsker. Det henvises til samfunnskontrakten, hvor alle som kan arbeide, må arbeide for at velferdsstaten skal kunne fungere som planlagt. Rettigheter og plikter i velferdsstaten er politisk bestemt, og det er allerede definert at tilrettelagt arbeid er bedre enn å være passiv mottaker av trygd.

Det empiriske materialet viser at arbeid og aktivisering også har en sentral rolle i NAV-veiledernes fortellinger om brukermedvirkning. På spørsmål om ungdommene i NAV får medvirke, svarer en veileder i et kommunalt tiltak slik:

Ja, det er kjempeviktig. For hvis ikke får vi ikke til noe som helst. Hvis jeg ser at en av mine brukere ikke klarer å komme seg ut i normal jobb på egenhånd og trenger litt hjelp, så tar vi et møte med kollegaene mine, og så finner vi ut hva denne deltakeren har lyst til. Jo, jeg kunne veldig gjerne tenke meg å jobbe i en matbutikk. Ja, så finner de en matbutikk, da, som de kjenner, og som har erfaring med å lære opp folk. Ta inn folk i arbeidstrening for eksempel. Eller det kan være klesbutikk eller en fabrikk, det kan være veldig mye forskjellig. [...] men de må ville det selv da. Hvis ikke er det jo ingen som vil plassere de ut. For da vet vi jo at det ikke kommer til å gå bra.

Denne informanten forstår medvirkning som en forutsetning for å få resultater i oppfølgingen av ungdommene. Hun beskriver det å legge til rette for medvirkning som noe svært viktig. Samtidig viser sitatet at informanten har en forståelse av at medvirkning handler om medvirkning til arbeid. Medvirkning handler om å høre hva brukeren har lyst til, for så å forsøke å finne en jobb som er i tråd med brukerens ønsker. Ønsker brukeren å jobbe i matbutikk, så jobber informanten med å finne en matbutikk som kan ta imot brukeren. Informantens fortelling om medvirkning er tydelig arbeidsrettet.

En annen informant forteller noe tilsvarende om medvirkning:

Ja, altså, de får jo, vi presenterer jo forskjellige muligheter de har, så kan de jo selvfølgelig, ja, men det tiltaket høres bra ut.

Også denne informanten forstår medvirkning som medvirkning til aktivitet eller tiltak. Flere av informantene jeg har pratet med, har en slik arbeidsrettet forståelse av brukermedvirkning. Det ser dermed ut til at målet for medvirkning i NAV i de fleste tilfeller allerede er definert: at brukeren skal i arbeid eller annen aktivitet, og at medvirkning i NAV handler om medvirkning til å nå dette målet.

Fortellingene til informantene ovenfor kan minne om det Terum og Jessen (2015) kaller for kommunikativ paternalisme. Veilederen lytter en del til brukeren, og samtidig arbeider veilederen for å få til et bestemt utfall i oppfølgingen. Dermed blir oppfølgingen som gis i NAV, i stor grad arbeids- og styringsrettet, mens brukeren og dennes forhandlingsmuligheter kommer i andre rekke. Dette er også i tråd med hva Øverlid (2007) viser i sin artikkel om brukermedvirkning i NAV, at den blir begrenset til å handle om å realisere allerede politisk bestemte målsettinger.

Det ser i lys av hva som skrives i NOU 2004: 13 og i sosialtjenesteloven med tilhørende rundskriv, ut til at de forståelser som lå til grunn da NAV ble etablert, fremdeles er de forståelsene som lever videre i forbindelse med brukermedvirkning i NAV i dag.

Medvirkning i NAV ser ut til både da og nå å bli forstått som medvirkning til hvilken aktivitet det skal stilles krav om. Med bakgrunn i at arbeid allerede i de fleste tilfeller er bestemt som målet for oppfølgingen i NAV, velger jeg å spørre i hvilken grad dette innebærer en reell form for medvirkning for brukeren.

Reell medvirkning

Med bakgrunn i arbeidets sentrale posisjon i medvirkningen i NAV spør jeg om medvirkning innenfor disse rammene egentlig innebærer en reell medvirkning for brukeren. Ifølge Arnstein (1969) er det mye som blir kalt medvirkning uten at det innebærer reell medvirkning. For at vi skal kunne snakke om reell medvirkning, må det skje en omfordeling av makten mellom veilederen og brukeren, hvor en del av makten plasseres hos brukeren. Jeg spurte en informant om hvilke vurderinger han gjør dersom en ungdom har et mål som strider mot NAV sin målsetting om arbeid. Informanten forteller:

Nei, det er veldig vanskelig. Da må jo jeg rett og slett følge lovverket, så må jeg bare opplyse om at det er en konsekvens hvis ikke du følger opp.

Denne veilederen forteller at det er utfordrende dersom brukeren har et mål som ikke samsvarer med NAV sin målsetting om arbeid. Han forteller at i disse situasjonene er han nødt til å følge lovverket. Slik jeg tolker dette sitatet, er det lite omfordeling av makt mellom bruker og veileder i disse situasjonene.

En annen informant forteller noe lignende:

På arbeidsavklaringspenger så ligger det jo òg i regelverket at du skal ha, det er jo derfor det heter aktivitetsplan, at du skal ha aktiviteter i en plan som du skal følge opp. Og det er litt sånn vanskelig, da er det faktisk NAV som egentlig bestemmer selv om du er uenig. Det står jo egentlig i loven hvis du leser gjennom. Så er det når man er uenig for eksempel om målet om aktivitet, så er det NAV som bestemmer. Så det synes jeg kanskje er litt vanskelig å gjennomføre. At vi skal bestemme så mye over folk.

Her forteller informanten at dersom ungdommene ikke ønsker å komme i aktivitet, blir de likevel nødt til det. I disse tilfeller er det NAV som bestemmer. Dette synes veilederen er utfordrende. I sitatene ser det ut til at NAV sine målsettinger står over brukerens ønsker dersom disse strider imot hverandre. Den reelle medvirkningen innenfor rammen av arbeidslinja ser ut til å være begrenset.

Også tidligere litteratur som omhandler medvirkning i NAV, har pekt på at medvirkning i NAV i mange tilfeller befinner seg på et lavt nivå (Glemmestad, 2021; Øverlid, 2007). Glemmestad (2021, s. 100) har laget en egen modell for medvirkning i NAV. Hun viser at medvirkning i NAV i de fleste tilfeller handler om at brukerne har en rett til å uttale seg. Det er bare i de færreste tilfeller brukeren har full beslutningsmyndighet. Dette indikerer også mine data.

Vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven § 20a er ekstra utfordrende for medvirkningen (Glemmestad, 2021). En veileder forteller om aktivitetsplikten:

Jeg har liksom inntrykk av at alle de bare søker de rett på aktivitetshuset uansett. Og at det er ikke så veldig opp til hva de har lyst til selv. Det er aktivitetsplikt, og søker de inn der og så det er jo ofte så får jeg de etterpå. Og da ofte kommer det frem at det ikke var det de ville i det hele tatt.

Her forteller informanten at mange sosialhjelpsmottakere blir sendt rett på et aktivitetshus uten at brukeren har fått medvirke i det hele tatt. Det viser seg ifølge informanten at dette ikke

var brukerens ønske. Jeg forstår det slik at informanten opplever at det er standarder for hvor man henviser unge sosialhjelpsmottakere. Det ser dermed ut til at medvirkning for brukere med aktivitetsplikt kan være svært begrenset.

En utvikling i dagens velferdsstat er at hjelpen som gis, blir mer universell og preget av standardprosedyrer (Lipsky, 2010). At informantene mine forteller om standardprosedyrer for unge mottakere av sosialhjelp, er dermed i tråd med utviklingen som finner sted i byråkratiet. Lipsky (2010) mener at dette kan forklares ved at bakkebyråkratene har blitt fremmedgjorte overfor produktet og prosessen, og at de derfor har mindre engasjement for å bygge relasjon og å tilpasse tjenesten til den enkelte bruker.

I mine data finner jeg imidlertid også at flere av veilederne velger å ikke benytte seg av disse standardtiltakene. De velger heller å benytte seg av tiltak tilpasset den enkelt bruker og deres motivasjon. Det kan dermed se ut til at medvirkning i stor grad er avhengig av den enkelte veileder og hvordan veilederen velger å legge til rette for medvirkning. Dette er i tråd med Brodtkorb (2017), som viser at i tilfeller der mål er dårlig definert, blir hjelpen som gis, avhengig av den enkelte veileder.

Det ser dermed ut til at medvirkning i NAV i mange tilfeller er medvirkning for å nå målet om arbeid. Medvirkningen blir dermed begrenset til hvilken aktivitet det skal stilles krav om. Ungdommers medvirkning i NAV blir dermed begrenset av målet om arbeid. Særlig utfordrende for medvirkningen synes vilkår etter sosialtjenesteloven § 20a å være. Flere informanter forteller om standardtiltak for aktivitetsplikten. Til tross for disse standardtiltakene forteller flere informanter at de velger å ikke benytte disse.

7.2.2 Brukermedvirkning i møte med kravet om effektivitet

I NOU 2004: 13 (s. 136) står det at fokuset på en effektiv velferdsforvaltning kan komme i strid med hensynet til den enkelte bruker. Ved formålseffektiv oppfølging kreves det at brukerne som står nærmest arbeidslivet, prioriteres, noe som kan føre til at andre brukere blir nedprioritert. Videre vil en kostnadseffektiv oppfølging ikke legge vekt på den enkelte brukers behov, men fokusere på at tjenesten skal ha riktig kvalitet (NOU 2004: 13).

Konsekvensene av dette synliggjøres i det følgende i veiledernes fortellinger om medvirkning.

I informantenes fortellinger om effektivitet kommer det frem at prioritering av måltall fører til at veilederne ikke har tid til å jobbe med kvalitet, som jeg viste i forrige analysedel. Fokuset blir heller dreid mot å få arbeidsoppgavene unna. Informantene forteller at dette fører til at de sender brukere i ulike tiltak, for så i ettertid å finne ut at dette ikke var det brukeren ønsket, eller at tiltaket ikke var riktig for brukeren.

Noen av informantene jeg pratet med, opplevde effektivitetskravet som en utfordring når det gjelder å legge til rette for medvirkning for ungdommene. Blant annet var det en informant som løftet frem tidspress som en utfordring. Informanten forteller:

Det som er at noen ganger så har du litt tidspress på å finne ut av ting. La oss si du har arbeidsavklaringspenger eller du har vært på sosialhjelp lenge, så merker man litt det tidspresset. Og da føler jeg at jeg ikke kan gi brukeren like stor medvirkning. Men i tidlige møter, så i tidlig del av fasen så føler jeg at jeg har stort rom til å la brukeren medvirke, men ikke i sluttdelen på en måte, når det har gått lang tid.

Ut fra informantenes fortellinger ser det ut til at kravet om økt effektivitet går på bekostning av brukerens medvirkning. Informanten forteller at han opplever å ha stort rom for brukermedvirkning tidlig i prosessen. Men begrensede tidsrammer på noen ytelser fører til at han opplever mindre rom for å legge til rette for brukermedvirkning mot slutten av tidsperioden til ytelsen. Effektivitetskravet i NAV ser dermed ut til å kunne påvirke brukermedvirkningen negativt, ved at handlingsrommet for medvirkning blir mindre.

Noe tidligere forskning på brukermedvirkning i NAV har vist at kravet om effektivitet utfordrer veiledernes muligheter for å legge til rette for brukermedvirkning (Kane, 2020; Skjefstad, 2015). Kane (2020) peker på at utfordringene handler om begrensede tidsressurser og at de digitale løsningene ikke er tilstrekkelig tilpasset, og at brukerne dermed ikke får tilstrekkelig informasjon til å kunne medvirke i egen sak. Skjefstad (2015) løfter videre frem at effektivitet i NAV utfordrer veiledernes muligheter for å legge til rette for anerkjennende praksiser. Hun viser at anerkjennelse av brukeren er en forutsetning for at brukeren skal kunne medvirke.

Brukermedvirkning og effektivitet passer sammen

Samtidig som informantene ovenfor opplever at målet om effektivitet kan påvirke brukermedvirkningen negativt, har også informantene en oppfatning om at disse to målsettingene kan passe sammen. På spørsmål om hvordan informantene har mulighet til å

legge til rette for medvirkning, til tross for at han har svært mange brukere å følge opp, forteller informanten:

Nei, det gjør det jo egentlig bare lettere, for alt handler om å lage en plan. Ved å gi dem medvirkning så er det de som gjør jobben min på en måte. De legger jo planen selv. Det blir bare enklere. I stedet for at jeg skal legge en plan som ikke fungerer, å gjøre de gjentakende etter hverandre. Så bruker man mer tid på det. Sånn sett.

Jeg undersøker videre om en informant opplever at brukermedvirkning og effektivitet passer sammen. Informanten forteller:

I det lange løp så tror jeg man må ha en holdning til at det liksom er det som er enklest. Og man må være åpen for alle forslag og forstå litt, å tørre å spørre riktig spørsmål for å kunne forstå hvorfor det er riktig løp den brukeren planlegger. For det er jo vanskelig hvis du ikke forstår planen. Ikke ser logikken med det. Så da må man jo kunne være undersøkende og grave, så det er jo noen forutsetninger der for at det skal være effektivt tenker jeg.

Slik jeg forstår informantene, så opplever de at brukermedvirkning kan være et nyttig verktøy for å kunne nå målet om effektivitet i NAV. Den ene informanten løfter frem at gjennom medvirkning får ungdommene laget en plan som fungerer for dem og treffer bedre.

Sitatene ovenfor viser at informantene har en tosidig forståelse av brukermedvirkning og effektivitet i NAV. For det første forstår informanten brukermedvirkningen som begrenset av effektivitetskravet. Dette gjelder særlig i situasjoner hvor det går mot slutten av en tidsbegrenset ytelse. Da opplever informanten liten mulighet til å legge til rette for medvirkning. Samtidig opplever informanten at brukermedvirkning og effektivitet i mange situasjoner passer sammen, ved at det å legge til rette for medvirkning øker muligheten for å arbeide effektivt. Planen treffer brukeren bedre dersom brukeren har fått medvirket. Jeg vil i lys av dette anse brukermedvirkning som gunstig for å nå målet om en effektiv velferdsforvaltning. Samtidig er tidspresset på ytelse en begrensning for medvirkningen.

7.2.3 Veiledernes forståelse av brukermedvirkning

Analysen viser at brukermedvirkning i NAV forstås som veldig viktig. I tillegg har vi sett at veiledernes forståelse av medvirkning er nært knyttet til målet om arbeid. Brukermedvirkning i NAV må dermed forstås som begrenset og rammet inn av målet om arbeid. Til tross for dette

strekker flere av veilederne seg langt for å legge til rette for medvirkning. Veiledere i NAV forstår også medvirkningen som begrenset av kravet om effektivitet. Tidspress og målstyring legger føringer i oppfølgingen, noe som kan føre til at veilederne henviser brukerne til tiltak uten å høre hva brukeren ønsker. Andre veiledere forstår brukermedvirkning som en forutsetning for å følge opp brukere effektivt.

7.2.4 Sammenfatning: Samspillet mellom målene

I NOU 2004: 13 står det at målsettingene arbeidsretting, brukerretting og effektivitet i noen tilfeller kan virke mot hverandre. Dette ser jeg også i mitt datamateriale. Særlig finner jeg at målet om brukerrettede tjenester i NAV i noen tilfeller kan kollidere med de to andre målsettingene, arbeidsretting og effektivitet. For det første ved at målet for medvirkningen allerede er definert, ved at brukeren skal i arbeid. Medvirkning i NAV handler dermed om medvirkning til arbeid og må dermed ses på som en begrenset og innrammet medvirkning. Videre fører effektivitet til at medvirkningen blir begrenset når tidspresset blir stort. Effektivitet og medvirkning passer sammen i den forstand at brukermedvirkning kan fungere som et verktøy for å målet om effektivitet.

Med bakgrunn i oppgavens funn er det grunn til å hevde at NAV er en organisasjon som er preget av motstridende ideer. Veilederne i NAV har flere målsettinger å arbeide etter. Disse målsettingene kan, som vi har sett, komme i strid med hverandre. De står sentralt når veilederne skal strukturere og gi mening til arbeidet sitt, og jeg mener derfor for at hver målsetting må forstås som en institusjonell logikk. I neste kapittel undersøker jeg hvilke strategier veilederne i NAV benytter i møte med disse motstridende ideene.

7.3 Veiledernes strategier i møte med motstridende institusjonelle logikker

Så langt viser analysen at de antakelser, ideer og handlinger som står sentralt når veiledere skal gjøre prioriteringer, kan komme i strid med hverandre. Særlig utfordrende er det å legge til rette for brukermedvirkning når arbeidsrettings- og effektivitetslogikkens ideer, antakelser og handlinger står sentralt i veiledernes prioriteringer. I oppfølgingen blir veilederne derfor nødt til å prioritere hvilke logikker de legger mest vekt på i oppfølgingen. Disse prioriteringene kan ha brukeren, veilederen og NAV i sentrum.

I denne delen søker jeg å svare på avhandlingens tredje problemstilling: Hvilke strategier benytter NAV-veiledere i møte med de motstridende logikkene, og hvilke konsekvenser kan disse strategiene få for medvirkningen? Strategiene som jeg skriver om i denne delen, må forstås som analytiske kategorier. De viser hvordan veilederne reagerer på ulike situasjoner og handler ut fra disse. Veilederne kan benytte seg av flere av strategiene i oppfølgingen av den enkelt ungdommen. Strategiene viser hvordan veilederne prioriterer i møte med motstridende ideer.

I utarbeidelse av strategiene støtter jeg meg på tidligere forskning på feltet. Sentralt står Lipsky (1980), som viser at bakkebyråkrater utvikler teknikker for å kunne tilby oppfølging i tråd med sine personlige idealer i møte med forvaltningens målsettinger. Artiklene til Reay og Hinings (2009) og Minbaeva et al. (2021) omhandler profesjonelles strategier i møtet med motstridende institusjonelle logikker. Disse har inspirert meg til å lete etter strategier i datamaterialet. Reay og Hinings (2009) har vært til særlig inspirasjon for å definere samarbeidsstrategien. Fossetøl (2012) sin forvaltnings- og sosialfagkode har vært til inspirasjon for å definere strategiene, fordi strategiene i avhandlingen min befinner seg et sted på en akse mellom å ha forvaltningens verdier og sosialfaglige verdier i sentrum.

Brodtkorb (2017) viser i sin doktoravhandling at oppfølgingen som gis i Nav i stor grad er avhengig av den enkelte veileders vurderinger. Bakgrunn for dette er at målene som skal realiseres er lite operasjonaliserte. Muligheten for medvirkning i Nav er dermed avhengig av den enkelte veileders vurderinger og måten hun velger å legge til rette for medvirkning. I lys av dette viser jeg i det følgende at veiledere i Nav møter de motstridende logikkene i Nav med ulike strategier. Jeg har identifisert tre hovedstrategier:

1) Den første strategien er å møte NAVs målsettinger med samarbeid. Gjennom samarbeid med interne og eksterne samarbeidspartnere klarer veilederen å gi oppfølging i tråd med sine egne idealer og samtidig møte NAVs samlede målsettinger. Jeg kaller denne strategien for samarbeidsstrategien. 2) Den neste strategien kaller jeg for ungdomsstrategien. Veiledere som benytter denne strategien, vet hvilke mål de må oppfylle i systemene, og hvilke mål de kan se bort fra. På den måten kan de tilby en god oppfølging til ungdommene med hovedvekt på de målsettingene som er positive for god ungdomsoppfølging. 3) Den siste strategien handler om å velge og prioritere de brukerne veilederen har best kjemi med. På den måten avgrenser veilederen sine arbeidsoppgaver til å handle om de relasjonene som oppleves som mest

meningsfulle. Denne strategien kaller jeg for relasjonsstrategien. I det følgende vil jeg gå nærmere inn på hver enkelt strategi og diskutere hvilke konsekvenser strategiene har for ungdommers medvirkning.

7.3.1 Samarbeidsstrategien

Den første strategien er samarbeidsstrategien. Veiledere som benytter denne strategien, plasserer deler av oppfølgingen hos interne og eksterne aktører. Gjennom dette klarer de å gi oppfølging i tråd med NAVs tre målsettinger. Samtidig frigjøres det tid til å drive tett individuell oppfølging. Samarbeidsstrategien har også fokus på effektivitet og å få brukeren i arbeid. På den måten har strategien forvaltningens og sosialfaglige verdier i sentrum.

En informant som benytter samarbeidsstrategien, forteller følgende:

Jeg har egentlig litt for mange [brukere]. Vi skulle egentlig ligge på rundt 60, men jeg tror jeg har rundt 70 nå da. Ja så det er ganske mange. Så nå som jeg nevnte at de har store utfordringer mange av de, så er jeg jo egentlig helt avhengig av at andre også er med og hjelper. Bruker veldig aktivt ungdomstjenesten for eksempel, de kan være inn med å følge opp og det med å kople på tiltaksarrangører som vi bruker mye til sånn avklaring og sånn, for da er det jo de som gjør mye den jobben med å prøve de ut i jobb, det gjør ikke jeg så mye av, det er mer den veiledningen.

Informanten forteller at hun i et oppfølgingsløp med en ungdom er helt avhengig av at andre aktører hjelper til. Grunnen til at hun er avhengig av andre, er at hun har mange brukere på listen sin, og at flere av disse har behov for mye oppfølging. Hun benytter ungdomstjenesten for å samarbeide om oppfølgingen rundt ungdommen. I tillegg lar hun tiltaksarrangører ta seg av arbeidsavklaringen. Ved å plassere arbeidsut prøvingen hos tiltaksarrangører og deler av oppfølgingen hos ungdomstjenesten, frigjør veilederen tid til å drive tettere individuell oppfølging med brukerne sine. Ved at tiltaksarrangører tar seg av den direkte arbeidsrettede oppfølgingen, klarer veilederen også å tilby et oppfølgingsløp med arbeid i sentrum. Samtidig klarer veilederen å tilby oppfølging til mange brukere på samme tid og dermed gi oppfølging i tråd med tanken om kostnadseffektivitet. Dermed fører samarbeid med andre til at veilederen klarer å gi oppfølging i tråd med målet om arbeidsretting, brukerretting og effektivitet.

En annen veileder forteller følgende:

I de periodene hvor vi har mange å følge opp, så bruker vi mer tiltak og gjør mindre selv. Da kjøper vi på en måte litt ekstra oppfølging til brukerne.

Veilederen i det første sitatet ovenfor er utdannet sosionom. Som sosionom har veilederen noen profesjonelle verdier som hun skal følge. Disse profesjonelle verdiene er nedtegnet i Fellesorganisasjonens yrkesetiske grunnlagsdokument (u.å., s. 4). Her står det blant annet at sosionomen gjennom dialog og brukervedvirkning skal legge til rette for at brukeren skal kunne leve i tråd med egne verdier, muligheter og begrensninger. Informanten sier i sitatet følgende om arbeidsoppfølgingen: «*[D]et gjør ikke jeg så mye av, det er mer den veiledningen.*» Sosionomen tar seg av veiledningen, mens hun plasserer arbeidsut prøvingen hos andre aktører. Ved at samarbeid muliggjør at veilederen tar seg av veiledningen, åpnes det for samhandling mellom veileder og bruker, noe som er viktig for å legge til rette for brukervedvirkning (Chudasama, 2017).

Ved å plassere deler av oppfølgingen hos eksterne aktører frigjør veilederen tid og ressurser og kan dermed gi oppfølging i tråd med sine egne profesjonelle idealer om dialog og brukervedvirkning. Dette er i tråd med Reay og Hinings (2009), som i sin artikkel viser at når profesjonelle samarbeider med andre, fører dette til at veilederen kan tilby oppfølging som oppfyller organisasjonens samlede målsettinger og samtidig være i tråd med veilederens egne profesjonelle verdier.

Tidligere forskning har vist at et av de mest virksomme elementene i sosialt arbeid er anerkjennelse. I praksis går anerkjennelse ut på at brukeren blir sett og hørt (Skjefstad, 2015). Funn fra Skjefstad (2015) sin avhandling tyder på at anerkjennelse er en forutsetning for at brukeren skal kunne medvirke. Dette er med bakgrunn i at anerkjennelse påvirker brukerens selvtillit, selvrespekt og selvaktelse. Dataene mine indikerer at samarbeid med andre fører til at veilederen i NAV får bedre tid til den enkelte bruker. NAV-veilederen får dermed tid til å se og høre den enkelte bruker og dermed mulighet for å legge til rette for anerkjennelse av brukeren. Dette ser ifølge Skjefstad (2015) ut til å ha positive følger for brukerens mulighet for medvirkning. Samtidig viser jeg i neste underkapittel at samarbeid også kan føre til utfordringer for medvirkningen.

Fremmedgjørende samarbeid

Så langt har vi sett at samarbeid er en strategi som frigjør tid slik at veilederen kan drive tettere oppfølging av den enkelte bruker, noe som kan ha positive følger for brukerens medvirkningsmulighet. Samtidig viser datamaterialet at det også er noen negative sider ved samarbeidsstrategien. En informant som har arbeidet i NAV i mange år, forteller følgende på spørsmål om hun har de tiltakene hun trenger for å kunne hjelpe ungdommen:

[D]er jeg kommer fra før i NAV, så hadde vi de tettere på, og det var færre brukere, altså det var lettere å se sammenhengen. Mens her [på et større NAV-kontor] er det litt mer byråkratisk på en måte. Du må søke de inn i tiltak, og så blir det jo litt langt vekk. Jeg har jo ikke selv sett de tiltakene. Jeg har liksom ikke fått fulgt det opp, sånn at jeg synes jeg sliter litt. Det går mye tid vekk til at jeg ikke helt har klarhet i hva som skjer med de, da.

Informanten beskriver at hun opplever prosessen med henvisning til tiltak som byråkratisk. Hun har ikke sett de forskjellige tiltakene selv, og har derfor lite innblikk i hva de ulike tiltakene faktisk innebærer. Som følge av dette opplever hun at det går mye tid bort, og at hun ikke vet hva som skjer med brukerne sine. Fra fortellingen til informanten i forrige delkapittel så det ut til at samarbeid med andre var positivt for at veilederen skulle klare å legge til rette for brukermedvirkning. I kontrast til det forteller denne informanten at samarbeid med andre fører til at hun har liten kontroll på hva ungdommene gjør når de er ute i tiltak.

Veilederen fremstår som fremmedgjort overfor prosessen som brukeren går igjennom (Lipsky, 2010). Hun har bare kontroll over deler av denne prosessen. Andre deler av brukerens oppfølging er det andre som tar seg av, og hun har lite kunnskap om hva som foregår i tiltaket. En slik arbeidsspesialisering som informanten forteller om, er et sentralt kjennetegn ved bakkebyråkratenes arbeid (Lipsky, 2010). Arbeidsdelingen i NAV fører til at veilederen ikke nødvendigvis har tilgang til de ressursene som brukeren ønsker eller trenger. Slik forteller en annen informant:

Og så viser det seg, jeg får jo tilbakemelding når de begynner der [i tiltak], at de er jo ikke klar for jobb i det hele tatt. De har ikke møtt opp, de får ikke tak i personen, og han var jo så motivert. Altså det er litt sånn utfordring. Så jeg føler igjen det der at hvis vi skulle hatt noen tiltak hvor ikke vi har det der. Problemet de [ansatte i tiltaket] har, er at de har så mange på venteliste. Det tar jo flere måneder for å komme inn. Så med en gang de får inn en som det, så er det første de gjør å ringe til han, han er ikke motivert, han er det bare å få skrevet ut med en gang. Det å ta inn noen som er motivert. Det løser jo ikke

problemet for meg. For jeg er jo fortsatt veileder for personen. Så er det jo ingen tiltak vi har, som sagt, hvor det er greit at de har sånn opp og ned perioder.

Her forteller informanten at det er flere måneders ventetid på noen av tiltakene som hun henviser brukerne sine til. Dersom brukeren ikke møter opp i tiltaket, er de ansatte i tiltaket raske med å skrive brukeren ut. Utskrivingen fører til at brukeren kommer tilbake til veilederen uten at brukeren har hatt noen fremdrift i målet mot arbeid eller oppnådd effekten tiltaket skulle hatt. Det ser dermed ut til at også veilederen er fremmedgjort fra produktet – altså brukeren. Dette ved at veilederen har lite oversikt over hva om skjer med brukeren når brukeren er ute i tiltaket. Veilederen fremstår også som fremmedgjort overfor produksjonen, ved at det er flere måneders ventetid på tiltak, veilederen har lite kunnskap om hva tiltaket innebærer, og at det er lite hun skulle ha sagt når brukeren skrives fort ut.

Ifølge Arnstein (1969) er informasjon et viktig første skritt mot reell medvirkning. Informanten ovenfor forteller at hun selv har lite oversikt over hva de ulike tiltakene innebærer. Dersom veilederen ikke vet hva tiltakene innebærer, vil hun heller ikke være i stand til å gi informasjon til brukeren om tiltakene NAV kan tilby. Dermed kan samarbeidet med andre føre til at veilederne ikke får formidlet nødvendig informasjon til brukerne. Dette kan føre til at dette viktige første skrittet mot reell medvirkning forsvinner.

Forutsetningen for at en bruker skal kunne medvirke, er en reell omfordeling av beslutningsmyndigheten. Deler av makten i relasjonen mellom veileder og bruker må dermed plasseres hos brukeren (Arnstein, 1969). I sitatet ovenfor ser vi at tiltaksarrangørene har en del makt i relasjonen til veilederen. Tiltaksarrangøren har mulighet til å skrive ut brukeren, selv når dette strider imot veilederens ønsker. Veilederen må dermed forstås som begrenset i sin beslutningsmyndighet. Ut ifra det Arnstein (1969) skriver, kan det dermed tenkes at det kan bli utfordrende for veilederen å legge til rette for en reell omfordeling av makten og plassere deler av makten hos brukeren, da en del av makten i relasjonen allerede ligger utenfor veilederens kontroll.

Utfordringer for samarbeidet

En annen informant forteller følgende om samarbeid:

Men man blir jo litt spist opp av alt av innkalling til samarbeidsmøte, innhente legeerklæringer, drøfte saker som er vanskelige og tunge...

Sitatet viser at samarbeid med andre fører til at veilederen blir opptatt med møter og informasjonsinnhenting. Dette opplever informanten som en tidstyv. Mens noen av informantene ovenfor opplevde samarbeid som grunnleggende for at de skulle klare å følge opp alle brukerne sine, opplever denne informanten at samarbeid er en byrde.

Sammenfatning

Analyse og diskusjon viser at veiledere som benytter samarbeid i oppfølgingen, har gode muligheter til å legge til rette for tett individuell oppfølging av brukeren. Dette kan ifølge Skjefstad (2015) gi gode muligheter for ivaretagelse av ungdommers medvirkning. Likevel kan samarbeid også føre til at veilederne blir fremmedgjorte fra prosessen som brukeren går gjennom. Dette kan begrense brukermedvirkningen ved at brukeren ikke får tilstrekkelig informasjon om tiltakene. I tillegg kan en reell omfordeling av makten bli utfordrende når deler av makten er plassert hos tiltaksarrangøren. Samarbeid er dermed en strategi som kan bidra til å ivareta ungdommers mulighet for medvirkning i NAV. Likevel kan strategien i andre tilfeller bidra til en begrenset medvirkning for brukeren.

7.3.2 Ungdomsstrategien

Den neste strategien er ungdomsstrategien. Veiledere som benytter denne strategien, kjenner systemet godt. De vet hvilke krav de må oppfylle, og hvilke de kan se bort fra. Dette gjør at de kan plassere ungdommen i sentrum. Fokuset på å realisere NAVs tre målsettinger blir begrenset. Strategien fokuserer på tett individuell oppfølging og å starte der brukeren er. Dermed står sosialfaglige verdier sentralt i denne strategien (Fossestøl, 2012).

Å gi oppfølging i tråd med ungdomsstrategien kan true forvaltningens verdier om rettssikkerhet og likebehandling ved at hjelpen som gis, blir personavhengig.

Ungdomsstrategien legger liten vekt på å realisere forvaltningskodens verdier (Fossestøl, 2012). Samtidig kan bruk av ungdomsstrategien føre til at NAVs hovedmål, at brukeren skal i arbeid, blir oppfylt.

Å kjenne systemet

På spørsmål om en informant har de tiltakene som trengs for å legge til rette for medvirkning, forteller en veileder som har jobbet i NAV med ungdommer lenge, følgende:

I stor grad, fordi jeg kjenner dette systemet godt og vet hvilke innersvinger jeg kan ta.

Her forteller informanten at hun klarer å legge til rette for medvirkning for ungdommene fordi hun kjenner systemet godt. Dermed vet hun hvilke snarveier hun kan ta for å legge til rette for brukervedvirkning. Informanten opplever det nødvendig å ta noen snarveier i systemet for å kunne legge til rette for medvirkning.

En annen informant som benytter ungdomsstrategien, forteller:

[J]eg jobber jo – jeg gjør jo bare som jeg vil nesten uansett. Men det er kanskje bare – jeg har jobbet så lenge, så vi får hele tiden sånn mas og sånn der, så tenker jeg, jeg bruker den tiden det egentlig skal til å få de ut. Ikke alltid jeg gjør det som jeg skal, kanskje.

En annen informant forteller følgende:

Og så er det jo de på arbeidsavklaringspenger som vi da skal kontakte egentlig sånn minimum hver tredje måned. Det synes jeg er alt for sjelden, så jeg forholder meg ikke til de tre månedene. Det er som regel enten hver eller annen hver måned hvert fall at jeg har kontakt.

Fra informantenes fortellinger blir det tydelig at de gjør egne vurderinger i oppfølgingen av ungdommene. Disse vurderingene er ikke nødvendigvis i tråd med hva ledelsen mener de skal prioritere. Den ene informanten forteller at det er mye mas i NAV. Hun velger å se bort ifra dette maset og retter heller oppmerksomheten mot ungdommen og hva som skal til for å få ungdommen ut i arbeid. Den andre veilederen forteller at de har en retningslinje som sier at de skal kontakte brukere som går på arbeidsavklaringspenger, hver tredje måned. Informanten synes at dette er for sjelden, og velger derfor å ha hyppigere kontakt med brukeren.

I sitatene blir det tydelig, som Lipsky (1980) hevder, at det er bakkebyråkratene som utformer den faktiske politikken i NAV. Sitatene viser at veilederne tenker selv og gjør det de selv mener er riktig. Dermed blir den faktiske politikken i NAV utformet av veilederne, og ikke av dem som sitter lenger oppe i systemene og bestemmer hvordan reglene, retningslinjene og

målene skal se ut. I det følgende skal jeg se nærmere på en informants fortelling om hvordan denne strategien kan se ut i praksis.

Veilederen i en morsrolle

En informant som benytter ungdomsstrategien, inntar en slags morsrolle overfor ungdommene. Hun forteller:

Så har jeg tenkt på liksom, i hvilken grad, altså jeg sitter her og er over 50 år gammel og tenker med meg selv liksom. Har jeg vært profesjonell nok opp igjennom? Men jeg tenker at det har jeg ikke vært. Og jeg tenker at det er det det står, sånn som jeg ser det, så er det det det står og faller litt på. For hvis alle skulle ha en profesjonell distanse til dette, så tror jeg at vi hadde mistet halvparten av de. Altså de ungdommene. Så det som er, altså ja. Men dette er min måte og se det på, og dette er min erfaring. Jeg tenker der hvor jeg har involvert meg personlig. Og tatt de på armen og av og til gitt de en klem. Jeg tenker at det er det som har gjort forskjellen.

I dette sitatet tar veilederen avstand fra det å ha en profesjonell distanse til ungdommene. Informanten velger heller å engasjere seg personlig. Jeg tolker det slik at veilederen her tar et skritt bort fra forvaltningens verdier om likebehandling, saksbehandlingsregler og den enkeltes rettssikkerhet (Fossestøl, 2012). Informanten tar heller det personlige aspektet inn i NAV. Dermed gir informanten plass til sosialfaglige verdier, som engasjement for den andre og individuell tilpasning. Informanten vurderer det slik at det å involvere seg personlig med ungdommene er det viktigste i arbeidet med dem.

Informanten reflekterer videre over hvilken betydning hennes måte å arbeide på har hatt for ungdommene:

Nei, at jeg er menneskelig. Og så tenker jeg også det at, for jeg kommer faktisk av og til med, ikke med direkte råd, du må gjøre sånn eller sånn. Men jeg tar et standpunkt. Ja, jeg forteller de om de forskjellige alternativene sånn som jeg kan se det, men da tar jeg ikke å legger hendene på ryggen og holder kjeft. For mange av disse har kanskje ikke hatt foreldrepersoner eller, hva skal vi si, omsorgspersoner. For det er jo det som jeg tenker voksenpersoner i livet skal gjøre, fordi at man har erfaring og kompetanse så skal man ha meninger sånn at de har noe å bevege seg rundt. Ja det er for mange valg å forholde seg til for unge mennesker i dag, hvis ikke de har noen som forteller om sine erfaringer eller kan peke på noen fordeler og ulemper og ja. Det er min mening.

Fortellingen til denne informanten viser at hun i oppfølgingen legger mest vekt på ungdommen og ungdommens behov. Hun forteller at hun velger å hjelpe ungdommer til å ta et standpunkt for hva som kan være riktig for den enkelte. Hun begrunner dette med at ungdommene har behov for å ha noe å bevege seg rundt. Mange av ungdommene har manglet omsorgspersoner tidligere, og hun ser det som en del av sin oppgave som veileder å hjelpe ungdommene med å stake ut kursen for livet videre.

Informanten ser at den måten hun jobber på, ikke er i tråd med å være profesjonell, men legitimerer en slik måte å arbeide på ved at hun er menneskelig. Ungdommene har behov for å møte en menneskelig veileder. På den måten ser vi at informanten tar et skritt bort fra NAV sine hovedmål om arbeidsretting, brukerretting og effektivitet. Fokuset blir heller på ungdommens behov.

Til tross for at denne måten å gi oppfølging på kan forstås som feil i lys av forvaltningens verdier, viser tidligere forskning at en slik personlig oppfølging kan være riktig tilnærming i møte med sårbare unge. Noble-Carr et al. (2014) viser at sårbare unge ønsker seg relasjoner preget av genuin omsorg i møtet med profesjonelle. De peker på at dersom profesjonelle legger vekt på å realisere politiske målsettinger i møte med ungdommer, kan dette fungere som en barriere mot å opprette en god relasjon. Profesjonelle som fokuserer for mye på målsettingene, kan gå glipp av kjennskap til det som er viktig for ungdommene. Også annen forskning på feltet fremhever at ungdommer har behov for «normale» relasjoner i oppfølgingen. Slike relasjoner kan være vennerelasjoner eller omsorgsrelasjoner (Frøyland, 2017). Forskningen på feltet peker dermed på at det å gi oppfølging preget av gode relasjoner er viktig i møte med ungdom. Slik sett påkaller forskningen en tanke om at oppfølging i tråd med sosialfaglige verdier er viktig overfor ungdom.

På spørsmål om den samme informanten har rom for å la ungdommen medvirke, forteller hun:

Det tenker jeg egentlig at jeg har ganske stort rom til. Men jeg opplever at mange av disse vegrer seg for å ta bestemmelser på egenhånd. Så akkurat det er et balansepunkt. Jeg presenterer meg selv som å være en person som går inn og tar nesten en slags morsrolle, ikke sant. Men det tenker jeg er noe jeg må være obs på absolutt hele tiden. Er at det er faktisk når det kommer til stykket, så er det deres ansvar å mene noen ting om hva de vil med livet sitt, så må jeg jobbe for å dokumentere hvordan vi har diskutert med ting, sånn

at det kommer frem hva de har sagt selv de ønsker. Ja, det er rigide rammer, men medvirkning. Jeg har ikke kjent på at det er noe jeg har kjent utfordrende.

Informanten forteller at hun opplever å ha et ganske stort rom for å la ungdommene medvirke. Ved at veilederen tar et standpunkt for hva som er best for ungdommen, kan det likevel se ut til at veilederen tar et skritt bort fra målet om medvirkning i NAV. Dette viser igjen at ungdomsstrategien ikke har direkte fokus på å realisere NAVs målsettinger. Informanten har observert at medvirkning ikke nødvendigvis er hensiktsmessig for ungdommer med lite klare mål for livet, og velger derfor heller å følge opp ungdommen slik hun mener er hensiktsmessig. At medvirkning kan oppleves som en byrde for brukeren, støttes av tidligere forskning. Olesen (2018) viser i sin artikkel at medvirkning kan oppleves som en ekstra byrde i oppfølgingen for unge med psykiske problemer. De har ikke de ressursene som trengs for å kunne medvirke, og medvirkning blir dermed heller opplevd som en ekstra byrde for denne gruppen.

Sammenfatning

Analyse og diskusjon viser at veiledere som benytter ungdomsstrategien, har gode muligheter for å legge til rette for tett individuell oppfølging. Veilederne vet hvilke krav de må tilfredsstille i systemene, og hvilke de kan se bort fra. Dermed fører strategien til at ungdommene og deres behov blir satt i sentrum for de prioriteringer som veilederne gjør. Dette gir gode muligheter for å legge til rette for brukermedvirkning for ungdommen. Samtidig viser det empiriske materialet og tidligere forskning at medvirkning kan oppleves som en byrde. Ungdommer kan ha behov for å rammes inn i stedet for å medvirke. I slike tilfeller tilbyr veilederne som benytter ungdomsstrategien, ungdommene direkte råd. I hvilken grad medvirkning ivaretas, er avhengig av ungdommens egne behov.

7.3.3 Relasjonsstrategien

Den siste strategien er relasjonsstrategien. Veiledere som benytter denne strategien, prioriterer relasjonen. For at arbeidet i NAV skal oppleves som overkommelig, prioriterer veilederen å følge opp dem som de har den beste relasjonen til, og dem som er mest motivert. Relasjonsstrategien må dermed forstås som en strategi som har sosialfaglige verdier i fokus (Fossestøl, 2012).

Da jeg spurte en informant om hun opplever å ha tilstrekkelig tid til å følge opp alle brukerne sine, svarte hun:

Du, jeg tror den samvittigheten man kjenner på i NAV, er noe man bare må leve med. Det er helt umulig å følge 80 stykker opp så tett som man kunne ønske. Men du må prioritere, da. Og så må du velge noen som du følger opp tettere og de som en ser kanskje har, de som man kan motivere for jobb og liksom motivere for en plan. Det er jo de som man bruker mer tid på.

I sitatet forteller informanten at det å ha mange brukere på listen fører til at hun blir nødt til å gjøre prioriteringer. Hun har ikke mulighet til å følge opp 80 brukere så tett som hun skulle ønske. Hun blir dermed nødt til å velge å følge opp noen brukere tettere enn andre. Hun mener at det er de som er mest motivert for jobb, som det skal brukes mest tid på. Jeg utforsker videre hvordan informanten gjør disse prioriteringene. Hun svarer:

Godt spørsmål, det er jo litt i forhold til hva mine ledere ønsker at jeg skal prioritere. Og der er det jo veldig sånn ønske om å prioritere de som går type på dagpenger, ikke skal gå på dagpenger så lenge, de skal ut i jobb.

Her velger informanten å svare at hun prioriterer ut fra hva ledelsen ønsker at hun skal prioritere. Det er et ønske fra lederne at hun skal prioritere dem som går på dagpenger, slik at de kommer seg fort tilbake i arbeid. Informanten svarer her det som er det «riktige» fra ledelsens side å prioritere. I kontrast til dette forteller informanten videre at hun også har sin egen strategi for hvordan hun prioriterer. Hun forteller:

[M]en jeg velger nok å, jeg prioriterer jo de som jeg har, hva skal man si for noe da? Mest kjemi med, altså relasjonen er jo viktig også. Så de som en, jeg bruker jo mye tid på de som står langt fra arbeidslivet, men jeg kjenner at relasjonen er viktig, så når jeg har relasjonen og jeg motiverer de til å fortsette i behandling, fortsette å gå til samtale, fortsette arbeidstrening. Og veien er lang mot jobb, men jeg vet at min relasjon er viktig, da tenker jeg da, det har jeg ikke med 80 brukere, det har jeg med noen. Så det er også en sånn prioritering for min egen del.

I kontrast til hva informanten tidligere har fortalt, at hun prioriterer i tråd med hva ledelsen vil at hun skal prioritere, forteller hun her om en annen prioritering. I møtet med effektivitetslogikkens praksis med mange brukere på listen blir strategien til informanten å prioritere dem hun opplever å ha best kjemi og en god relasjon med. Her ser det dermed ut til at ledelsens prioritering av dagpengemottakere er glemt. Hun forteller at mange av dem hun

prioriterer, står langt fra arbeidslivet, men at relasjonen er god, og at hun derfor prioriterer disse.

Det ser dermed ut til at informanten har utarbeidet en strategi for å møte utfordringen med å ha mange brukere på listen sin som strider imot ledelsens ønskede prioritering. Også her blir det synliggjort at det er veilederne som utformer den faktiske politikken i NAV (Lipsky, 1980). Informantens er utdannet sosionom og har trolig valgt denne utdanningen med ønske om å gjøre godt for andre. Samtidig fører strukturen i NAV til utfordringer med å realisere dette idealet. Dermed prioriterer veilederen relasjonen. Ved å prioritere relasjonen får veilederen minsket gapet mellom sitt eget personlige profesjonelle ideal og organisasjonens idealer.

Individuelt tilpassede tjenester

Ifølge Lipsky (1980) kan strategier utviklet av profesjonelle få to ulike utslag. På den ene siden kan strategiene føre til bedre individuell tilpasning. Det er ikke alltid slik at en rutine passer til alle brukere av offentlige tjenester, og veilederens strategi kan dermed føre til at tjenestene som gis, passer bedre til den enkelte. Strategien hvor sosialarbeideren prioriterer de brukerne hun har god relasjon til, kan dermed i tråd med Lipsky (1980) føre til bedre individuell tilpasning.

Informanten forteller videre:

Og så hvis den effektiviteten, for du skal få folk ut i jobb, som jeg opplever nok at noen her i huset ønsker, så har vi også som veiledere sett at det er ikke nødvendigvis at effektivitet og raskt arbeid fører til godt arbeid, det er en sånn svingdøreffekt. Så jeg kjenner nok på at det å la seg få lov til å bruke litt tid da og bli, altså den der relasjonen, for meg så er relasjonen alfa og omega.

Informanten forteller her videre at hun opplever at dersom hun ikke tar seg tid til relasjonen, så står det i fare for å bli en svingdøreffekt på brukerne hennes. Hun velger heller å prioritere det hun mener fører til godt arbeid.

På den andre side løfter Lipsky (1980) at strategier utarbeidet av bakkebyråkratene kan føre til at fordommer og stereotypier blir styrende for tjenestene. Dermed kan det se ut til at strategien informanten har med å prioritere relasjonen, på den ene siden kan føre til at det blir

lagt til rette for gode individuelt tilpassede tjenester for de brukerne hun opplever å ha en god relasjon til. På den andre siden kan denne prioriteringen føre til at noen brukere som informanten ikke har god relasjon til, får mindre individuell tilpasning. Dermed kan en slik prioritering føre til gode tjenester for noen brukere og mindre gode tjenester for andre brukere.

Chudasama (2017) viser at å bygge relasjon mellom veileder og bruker er en viktig handling som fremmer brukerens medvirkning. Det ser i lys av dette ut til at relasjonsstrategien er en strategi som kan være positiv for brukerens medvirkningsmulighet. Samtidig fører strategien til at noen brukere blir mindre prioritert, og medvirkningen for disse brukerne må heller forstås som begrenset. Relasjonsstrategien er en strategi som i stor grad utfordrer forvaltningens verdi om likebehandling. Ved at veilederen prioriterer dem som hun har best kjemi med, vil noen få god og tett oppfølging. Andre vil oppleve å få mindre oppfølging, grunnet en dårligere relasjon mellom veileder og bruker.

Sammenfatning

Analyse og diskusjon viser at noen veiledere prioriterer relasjonen. Brukere som veilederen har en god relasjon til og som er motivert, blir prioritert. Ved at relasjon er viktig for medvirkning, fører strategien til gode medvirkningsmuligheter for noen brukere. I et forhold der relasjonen er dårligere mellom veileder og bruker, blir medvirkningsmuligheten mindre.

Både relasjonsstrategien og ungdomsstrategien har fokus på relasjonen. De to strategiene skiller seg likevel fra hverandre. Veiledere som benytter relasjonsstrategien, velger å prioritere oppfølging av de brukerne veilederen opplever å ha best relasjon med, og de brukerne som er mest motiverte. På den måten oppleves arbeidet som meningsfylt og overkommelig for veilederen. Veilederne som benytter ungdomsstrategien, gjør heller prioriteringer med ungdommens behov i fokus. Dermed spiller relasjonen en viktig rolle her også, men det er ungdommens behov for relasjon som står i fokus.

7.3.4 Veiledernes prioriteringer

Felles for veiledernes prioriteringer er at de har fokus på å muliggjøre tett individuell oppfølging. Dette er i tråd med hva Høiland og Klemsdal (2022) finner i sin artikkel. De viser at i situasjoner hvor bakkebyråkratene blir nødt til å prioritere, prioriterer de ofte de

oppgavene som er mest relatert til å hjelpe den konkrete brukeren. Høiland og Klemsdal viser at det oppstår et slags verdihierarki, hvor individuell tilpasning står øverst, mens administrative hensyn kommer på bunn. På samme måte viser strategiene jeg har utarbeidet, at brukeren står i sentrum, mens administrative hensyn i de fleste tilfeller kommer på andre plass i oppfølgingen.

7.3.5 Oppsummering

Strategiene viser hvilke prioriteringer veilederne gjør i møte med ideer, antakelser og handlinger som strider mot hverandre. Analysen viser at de benytter tre strategier. Disse er samarbeidsstrategien, ungdomsstrategien og relasjonsstrategien. Strategiene vektlegger i ulik grad ungdommenes, veiledernes og organisasjonens behov. Som vi har sett, bidrar strategiene i ulik grad til å ivareta ungdommers medvirkningsmulighet. Dette til tross for at også logikkene om arbeidsretting og effektivitet påvirker oppfølgingen.

8 Avslutning

Temaet for denne avhandlingen er NAV-veilederes forståelse og ivaretagelse av ungdommers brukermedvirkning. For å belyse dette temaet har jeg forsøkt å svare på avhandlingens hovedproblemstilling: Hvordan forstår og ivaretar veilederne i NAV ungdommers medvirkning? For å svare på denne problemstillingen har jeg konsentrert meg om underproblemstillinger. Den første underproblemstillingen handler om hvordan veilederne i NAV forstår målene om arbeidsretting og effektivitet, og den betydningen som målene har i oppfølgingen av ungdom. Den andre problemstillingen handler om hvordan veilederne forstår målsettingen om brukerretting av tjenestene. Oppgavens tredje problemstilling handler om hvilke prioriteringer veilederne gjør i møte med motstridende logikker, og hvilke konsekvenser disse kan få for unge brukeres medvirkning.

For å oppsummere oppgavens funn, benytter jeg meg av samme organisering som analysen. Videre diskuterer jeg hvordan de ulike teoriene som er benyttet i avhandlingen, bidrar inn i avhandlingen. Til slutt sier jeg noe om jeg også noe om sterke og svake sider ved denne studien og hvordan veien kan gå videre for videre forskning.

8.1 Arbeidsretting og effektivitet

Analyse av det empiriske materialet viser at målet om arbeidsretting kan forstås som en institusjonell logikk i NAV, ved at veilederne organiserer og forstår arbeidet sitt gjennom denne målsettingen. Arbeidsrettingslogikken er sosialt konstruert ut fra historiske, samfunnsmessige og kulturelle antakelser, verdier og handlinger. Jeg finner at de antakelser som ligger i logikken, er at veilederne i NAV forstår arbeid som hovedmålet for oppfølgingen av unge brukere.

Arbeid blir forstått som et felles mål for både NAV som organisasjon og for ungdommene selv. Her fremkommer det en oppfatning om at veilederne i NAV hjelper ungdommer ut av en stigmatiserende situasjon ved å få dem i arbeid. Arbeid blir dermed oppfattet som noe positivt for individet. Videre viser analysen at de handlinger som ligger i arbeidsrettingslogikken, har endret seg de siste årene fra at det tidligere var et ensidig fokus på arbeid, til at veilederne i dag også har mulighet til å tenke på utdanning. Henvisning til arbeidsrettede tiltak og utdanning blir av veilederne forstått som en viktig handling for å nå målet om arbeidsrettede tjenester.

Videre forteller veilederne at kravet om effektivitet påvirker arbeidet deres på flere måter. Blant annet kommer det frem at veilederne har til dels svært mange brukere på listen sin. De opplever det å følge opp mange brukere samtidig som en utfordring i forhold til det å kunne tilby god oppfølging ut fra et ungdomsperspektiv. Krav til effektivitet og målstyring i NAV fører også til at noen veiledere prioriterer å tilfredsstille måltallene i systemet, og at fokuset dermed dreies bort fra brukeren.

8.2 Brukerrettede tjenester

Videre viser funnene at veilederne i NAV forstår brukermedvirkning som rammet inn av målene om arbeid og effektivitet. Brukermedvirkning blir forstått som viktig. Samtidig forstås brukermedvirkning i de fleste tilfeller som medvirkning til målet om arbeid. Målet for medvirkningen i NAV er dermed allerede bestemt, og medvirkningen begrenses til hvilken aktivitet eller hvilket arbeid ungdommen skal ut i. Brukermedvirkning forstås også som begrenset av målet om en effektiv velferdsforvaltning. Noen informanter forstår det slik at rommet for medvirkning er størst i starten av oppfølgingsløpet, men at det avtar etter hvert som tidspresset på ulike stønader øker. Samtidig er det en ambivalent forståelse av forholdet mellom medvirkning og effektivitet, og andre informanter forstår medvirkning som en forutsetning for å kunne være effektiv.

Disse funnene viser dermed at medvirkning i NAV forstås som rammet inn av målene om arbeid og effektivitet. Jeg diskuterte videre om medvirkning innenfor disse rammene kan kalles for reell medvirkning i lys av Arnstein (1969) sin stige. Arnsteins teori viser at mye av det som blir kalt medvirkning, ikke innebærer noen reell medvirkning for brukeren. For å kunne være reell medvirkning må det foregå en reell omfordeling av makten mellom brukeren og veilederen. Når målet for oppfølgingen i NAV allerede er definert av målet om arbeid, slik min studie viser, mener jeg på bakgrunn av Arnstein (1969) at medvirkningen i NAV må forstås som lite reell. Ved at jeg innledningsvis argumenterer for at disse målene også er institusjonelle logikker med ideer som står sentrale når veiledere i NAV skal organisere og prioritere sitt arbeid, mener jeg at jeg har funnet ut at det i NAV finnes motstridende institusjonelle logikker.

8.3 NAV-veilederes strategier i møte med motstridende logikker

De to første analysedelens funn om at det finnes logikker i NAV som strider imot hverandre, førte meg over til avhandlingens siste problemstilling. Her søker jeg å finne ut hvilke strategier veilederne møter de motstridende logikkene i NAV med, og hvilke konsekvenser disse strategiene kan få for ungdommers medvirkning. Inspirert av blant annet Fossetøl (2012) sin sosialfagkode og forvaltningskode og tidligere forskning på hvordan aktører møter motstridende institusjonelle logikker, finner jeg at veilederne i vår studie benytter seg av tre ulike strategier i møtet med de motstridende logikkene i NAV. Disse strategiene bidrar i ulik grad til ivaretagelse av ungdommers medvirkning.

Samarbeidsstrategien

Noen veiledere benytter seg av samarbeid i møte med motstridende logikker. På den måten kan veilederne gi oppfølging i tråd med sine egne idealer for hva som er god oppfølging, samtidig som de klarer å arbeide effektivt og med målet om arbeid i fokus. De som benytter denne strategien, plasserer gjerne arbeidsut prøvingen hos eksterne aktører og frigjør dermed tid til å bli kjent med brukeren. Brukeren får dermed større mulighet til å bli sett og hørt i saken sin. At brukeren blir sett og hørt, fører til at han føler seg anerkjent, noe som kan ha positive følger for brukerens medvirkning. Samarbeid kan også føre til at veilederen blir fremmedgjort fra både brukeren og oppfølgingen, noe som kan ha negativ effekt på brukerens medvirkningsmulighet. Denne strategien må dermed forstås som en strategi som i noen tilfeller bidrar til ivaretagelse av ungdommers medvirkning. I andre tilfeller blir medvirkningen begrenset av at veilederen er fremmedgjort.

Ungdomsstrategien

Den neste strategien har jeg kalt for ungdomsstrategien. Det som kjennetegner veilederne som benytter denne strategien, er at de kjenner systemet godt. Dermed vet de hvilke måltall som må prioriteres i NAV-systemet og hvilke som er mindre viktige. Dermed åpnes det et rom for at de kan tilby tettere oppfølging til ungdommene enn hva organisasjonens målsettinger i utgangspunktet legger til rette for. Denne strategien har dermed sosialfaglige verdier som tett individuell oppfølging i sentrum, og det frigjøres tid til at veilederen kan legge til rette for medvirkning. Samtidig har noen av veilederne en oppfatning av at noen ungdommer opplever medvirkning som en byrde, og i de tilfellene tilbyr veilederne brukerne direkte råd heller en medvirkning. Denne strategien ivaretar dermed medvirkning for de ungdommene som selv ønsker å medvirke.

Relasjonsstrategien

Den siste strategien har jeg kalt for relasjonsstrategien. Veiledere som møter de institusjonelle logikkene i NAV med denne strategien, prioriterer å bruke mest tid på de brukerne som veilederen opplever å ha best relasjon med. Denne strategien må dermed forstås som en strategi for at veilederen skal kunne arbeide i tråd med sine egne idealer. Strategien fører til at noen brukere blir prioritert over andre, og graden av medvirkning vil dermed bli relasjonsavhengig. Har veilederen og brukeren god kjemi, blir rommet for medvirkning stort, da veilederen prioriterer denne brukeren. Er kjemien derimot dårlig, vil muligheten for medvirkning heller bli mindre.

Strategiene som jeg finner, må forstås som analytiske kategorier. I et oppfølgingsløp av en ungdom kan en veileder benytte flere strategier. Strategiene viser til hvordan veilederne strukturerer sitt arbeid for å kunne utøve det de selv ser på som best mulig oppfølging innenfor de rammene de arbeider under. Strategiene viser at veilederne i NAV gjør egne prioriteringer i møtet med motstridende logikker i NAV.

8.4 Teoretiske refleksjoner

Avhandlingens teoretiske perspektiv har utgjort de brillene som jeg har lest, tolket og analysert datamaterialet gjennom. På den måten står teoriene sentralt for de forståelser som er utarbeidet i avhandlingen. Jeg kan dermed ikke utelukke at resultatet fra forskningen hadde blitt noe annerledes om jeg hadde valgt andre teoretiske briller å analysere materialet gjennom. Jeg mener at de teorier jeg har benyttet, har vært en styrke for min oppgave, ved at de har satt det empiriske materialet inn i en spennende teoretisk kontekst.

Jeg opplevde at kombinasjonen mellom institusjonell logikkteori og Lipskys (1980) teori om bakkebyråkrater ga meg gode muligheter til å utforske fortellingene til veilederne i NAV. Til tross for dette opplevde jeg at det teoretiske bakteppet hadde noen svakheter. Jeg erfarte at teori om institusjonell logikk var en avansert teori som det i starten var vanskelig å forstå. Teorien bidrar med å løfte vurderingene til veilederne til en større teoretisk kontekst. Jeg opplevde likevel at teorien i noen tilfeller vanskeliggjorde min forståelse av datamaterialet ved at fortolkningene ble abstrakte og u håndgripelige. Samtidig mener jeg at teorien har belyst avhandlingen min på en god måte, ved at den også kan sette fortolkningene inn i en større teoretisk kontekst.

Videre har Arnsteins (1969) teori om graden av medvirkning og Glemmestads (2021) perspektiv på brukermedvirkning i NAV vært nyttig i avhandlingen min. Dette for å kunne utforske om det som blir beskrevet som medvirkning i NAV, faktisk innebærer reell medvirkning for brukeren.

8.5 Avsluttende kommentar

I denne avhandlingen har jeg sett på NAV-veiledernes forståelser av NAVs tre hovedmålsettinger, og jeg argumenterer for at disse er institusjonelle logikker i organisasjonen ved at de står sentralt når NAV-veiledere skal forklare og forstå sitt arbeid. Ved at de institusjonelle logikkene innenfor et felt er utarbeidet både av individene og av organisasjonen, kan jeg ikke utelukke at de forståelser, ideer og antakelser som finnes ved de tre NAV-kontorene i Agder som informantene mine kommer fra, vil se noe annerledes ut ved andre lokale NAV-kontor. En svakhet ved studien min kan dermed være at informantene mine bare kommer fra tre ulike kontor.

For å motvirke dette kunne det vært en ide å intervju informantene som kom fra andre NAV-kontor flere steder i landet for å se om de ideer og antakelser som finnes i Agder, også er å finne andre steder. Samtidig hadde da tid og ressursbruk blitt en utfordring.

Avhandlingen min har hatt et tidsperspektiv på omtrent et år, og jeg har verken hatt tid eller ressurser nok til å kunne analysere et større datamateriale. Samtidig viser analysen at veiledernes forståelser har bakgrunn i historiske ideer og offentlige dokumenter. Disse dokumentene er felles ved alle NAV-kontor, og jeg tror derfor at forståelsene, ideene og antakelsene knyttet til logikkene ville vært ganske like dersom jeg hadde intervjuet informanter fra flere kontor.

8.6 Videre forskning

Gjennomgangen av tidligere studier på feltet har vist at forskning på institusjonelle logikker i NAV er begrenset. Jeg mener derfor at det i fremtidig forskning vil være interessant å se videre på hvilke andre logikker som ligger til grunn for de vurderingene som veilederne i NAV gjør. I tillegg mener jeg at det vil være interessant å undersøke om veiledernes strategier i møte med motstridende institusjonelle logikker i NAV også kan være strategier som

benyttes i tilsvarende møter med motstridende logikker i andre deler av offentlig forvaltning, for eksempel i barnevernet.

Noe som kunne påvirket veiledernes forståelser av målene, er dersom jeg hadde intervjuet flere informanter fra mindre NAV-kontor. Litteraturen viser at disse ofte har veiledere som er generalister, mens mine informanter stort sett er spesialisert på ett område i NAV. Dette kunne kanskje gitt andre forståelser. Men begrenset tid har gjort at dette ikke har vært mulig. Det ville derfor være interessant om dette ble forsket videre på.

Referanseliste

- Andreassen, T.A. & Fossetøl, K. (2011). Innledning- organisasjonsendring som velferdsreform. I T.A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *NAV ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform* (s. 13–24). Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T.A. & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk. Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(2), 173–202. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2014-02-02>
- Alford, R. R. & Friedland, R. (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge University Press.
- Arbeids- og velferdsetaten. (2012). *Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00)*[Rundskriv]. Nav. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- Arnstein, S.R. (1969). A ladder of Citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Askheim, O.P. (2020) Brukermedvirkning – fra politikk til praksis Hvordan implementeres de politiske målsettingene på bakkenivå? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(3), 170–186. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-03-02>
- Berg, B., Ellingsen, I.T., Levin, I., & Kleppe, L.C. (2015.), I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 19–35). Universitetsforlaget.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (1976). *The Social Construction of Reality*. Penguin.
- Brodtkorb, E. (2017) *Individualisering av tjenester i et aktiveringsprogram - en studie av veilederfelleskapet i kvalifiseringsprogrammet*. [Doktoravhandling. Høgskolen i Oslo og Akershus]. VID Open. <http://hdl.handle.net/11250/2465797>
- Biestek, F.P. (1972). *Klient, sosialarbeider*. Universitetsforlaget.
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Universitetsforlaget
- Eide, S.B. (2016). Brukermedvirkning. I R. Kroken & O. J. Madsen (Red.). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»?*(s. 26-41). Gyldendal.
- Fellesorganisasjonen [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>
- Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). Nav-reformen: støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2), 83-99. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-05>

- Fossestøl, B. (2012). Kunnskapsbasert praksis i sosialtjenesten- om profesjonalitet og dømmekraft i sosialt arbeid. [Doktorgradsavhandling. Universitetet i Oslo.]. UiO: DUO Research Archive. <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-32985>
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. I W. W. Powell & P. K. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism In Organizational Analysis* (s. 232-263). The University of Chicago Press.
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvaliteter i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det. *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 17(2), 3-26. <https://journals.oslomet.no/index.php/ungdomsforskning/article/view/2567>
- Gammelsæter, H. (2016). *Poeng, penger og politikk: Et institusjonelt perspektiv på idrettsledelse*. Cappelen Damm Akademisk.
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV: Sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Fagbokforlaget.
- Halvorsen, K. (2012). Lønnsarbeidet- vår tids sekulære religion. I I E. Øverbye & S. Stjernø. (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 188-198). Universitetsforlaget.
- Hammer, T. & Hyggen, C. (2013). Ung voksen- risiko for marginalisering. I T. Hammer & C. Hyggen (Red.), *Ung voksen og utenfor. Mestring og marginalitet på vei til voksenliv* (s. 13- 25). Gyldendal Akademisk.
- Hansen, H.C. & Natland, S. (2017). The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 101-114. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1221850>
- Hansen, H.-T., Lundberg, K.G. & Syltevik, L.J. (2013). Nav- med brukeren i sentrum. En introduksjon. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 11-28). Universitetsforlaget.
- Hardoy, I., Røed, K., Simson, K. & Zhang, T. (2017). Effekter a arbeidsmarkedspolitikkk rettet mot ungdom i Nord- Europa- en meta- analyse. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(03), 167-181. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-02>
- Hovland, B.H. (2011). *Narrativ etikk og profesjonelt hjelpearbeid*. Gyldendal Akademisk.
- Humerfelt, K. (2005). Begrepene brukervedvirkning og brukerperspektiv- honnørord med lavt presisjonsnivå. I E. Willumsen (Red.), *Brukernes medvirkning* (s. 15-31). Universitetsforlaget.
- Hyggen (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelse av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*. 34(4), 236-251. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-04-01>
- Høiland, G.C.L. & Klemsdal, L. (2022) Organizing professional work and services through institutional complexity – how institutional logics and differences in organizational roles matter. *Human Relations*, 75(2), 242-272. <https://doi.org/10.1177/0018726720970274>

- James, N. & Busher, H. (2016) Online interviewing. I D. Silverman (Red.). *Qualitative research* (4. Utg, s. 245- 260). Sage.
- Jenssen, A.G. (2012). Brukermedvirkning- hva er så det? I A.G. Jenssen & I.M. Tronvoll (Red.). *Brukermedvirkning: Likeverd og anerkjennelse* (s. 42-53). Universitetsforlaget.
- Kane, A.A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35-48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kroken, R. & Madsen, O.J. (2016). Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten. I R. Kroken & O.J. Madsen (Red.), *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten* (s. 10-25). Gyldendal Akademisk.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.
- Levin, I. & Ellingsen, I.T. (2015). Det sosiale i sosialt arbeid. I I.T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L.C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid : en grunnbok*. (s. 47-64). Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (1980). *Street- level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street- level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Minbaeva, D., Muratbekova-Touron, M., Zamantılı Nayır, D. & Moreira, S. (2021). Individual responses to competing institutional logics in emerging markets. *International Business Review*. 30(4), 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2020.101778>
- Natland, S., Bjerke, E. & Torstensen, T.B. (2019) «Jeg fikk blankpusset håpet om at jeg hadde en framtid». Opplevelser av god hjelp i møter med Nav. *Fontene forskning*, 12(1), 17-29. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.80657.0.3.4fa8e61f7c>
- Nav (2022, 01. februar). *Nav som arbeidsgiver*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver>
- Nav-loven (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2006-06-16-20>
- NESH. (2021, 6. desember). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. De nasjonale forskningsetiske komiteene. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Neumann, C. B. & Neumann, I. B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen- en metodebok om situering*. Cappelen Damm Akademisk.

- Noble- Carr, D., Baker, J., McArthur, M. & Woodman, E. (2014). *Children and Youth Services Review*, 47(3), 389- 396. <https://doi.org/10.1016/j.chilyouth.2014.10.017>
- NOU 2001:22. (2001). *Fra bruker til borger*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2001-22/id143931/>
- NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978/>
- NOU 2014:12. (2014). *Åpent og rettferdig – prioriteringer i helsetjenesten*. Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-12/id2076730/>
- Olesen, E.S.B. (2018). Medbestemmelse og umyndiggjørelse. Psykisk sårbare unges erfaringer med aktivitetsplanen i Nav. *Tidsskrift for velfersforskning*. 21(4), 330-346. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-04>
- Olsen, B.C.R. (2017) . Brukermedvirkning i helse- og sosialsektoren. I M. A. Stamsø (Red.) *Velferdsstaten i endring- om norsk helse og sosialpolitikk* (3.utg., s. 216-241). Gyldendal Akademisk.
- Reay, T. & Hinings, C.H. (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization Studies*. 30(6), 629–652. <https://doi.org/10.1177%2F0170840609104803>
- Repstad, P. (2004). *Sosiologiske perspektiver for helse og sosialarbeidere*. (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (2018). *Mellom nærhet og distanse- kvalitative metoder i samfunnsfag*. (4.utg.). Universitetsforlaget.
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold- samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (4. utg.). Fagbokforlaget.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet- fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2011) New Public Management – feil svar på et viktig spørsmål. I U. Higdem (Red.), *Plan, region & politikk* (s. 289-310). Forlag 1.
- Røysum, A. (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 3(1),41-52. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.26510.0.3.b947e55512>
- Skau, G.M. (2013). *Mellom makt og hjelp : Om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Skjefstad, N.S. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i Nav? *FONTENE forskning* 1/13, 76-88. <https://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>

- Skjefstad, N.S. (2015). *Sosialt arbeid i overgangen til NAV- utfordringer for en anerkjennende praksis* [Doktoravhandling. Norges teknisk- og naturvitenskaplige universitet, Trondheim]. NTNU Open. <http://hdl.handle.net/11250/2360351>
- Sletten, M.A. & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering- temanotat*. <https://www.forskningsradet.no/siteassets/publikasjoner/1254000811978.pdf>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- SSB (2020, 3. september). *Færre unge utenfor i fjor*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-utenfor-i-fjor>
- St. meld. nr. 34 (1996- 1997). *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Sosial- og helsedepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-34_1996-97/id191142/
- St.prp.nr. 46. (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?ch=1>
- Strand, A.H., Bråthen, M. & Grønningsæter, A.B. (2015). *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. (Fafo-rapport 2015: 41). <https://www.fafo.no/images/pub/2015/20446.pdf>
- Synnes, K.M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic Social Work Research*, 11(2), 169–182. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070>
- Terum, L.I., & Jessen, J. (2015). Den Tvetydige Aktiveringen. En studie av veiledere ved lokale Nav-kontor. *Tidsskrift for Velferdsforskning*. 18(2), 96–109. <https://hdl.handle.net/10642/3009>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse- en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Thornton, P.H. Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective : a new approach to culture, structure, and process*. Oxford University Press.
- Thornton, P.H., & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. I R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby & K. Sahlin (Red.), *The sage handbook of organizational institutionalism*. (s. 99-129). Sage Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781849200387.n4>
- UiA (2021, 27. desember). *Ronald Mayora Synnes*. <https://www.uia.no/kk/profil/ronalds>
- Van der Wel, K.A., Hermansen, Å., Dahl, E & Saltkjel, T. (2021). Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integreerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(1), 62-84. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-01-06>
- Weihe, H.W. (2021, 17. juni). *Sosialarbeider*. Store norske leksikon. <https://snl.no/sosialarbeider>

Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I E. Øverbye & S. Stjernø. (Red.), *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 15-27). Universitetsforlaget.

Øverlid, B. (2007). Etikk og brukerretting:- frihet eller styringsteknikk. *Nordisk sosialt arbeid*, 27(3), 170-181. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-3037-2007-03-02>

Øversveen, E. & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5-24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

Vedlegg

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Vedlegg 2: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 3: Intervjuguide

Vil du delta i forskningsprosjektet «Inkludering av ungdom og unge voksne utenfor arbeid, utdanning eller opplæring»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å øke kompetansen hos profesjonsutøvere som arbeider med utsatte ungdommer og unge voksne. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

I dette prosjektet skal vi undersøke hvordan NAV, skolen, barnevernet og andre relevante aktører kan bidra til å forhindre at ungdom og unge voksne i Agder står utenfor arbeidslivet. I undersøkelsen skal vi legge vekt på både ungdom og unge voksnes opplevelse og sosialarbeideres erfaringer. Utgangspunktet for prosjektet er å svare på et samfunnsbehov for styrket kompetanse for profesjonsutøvere som arbeider med ungdom og unge voksne.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Agder, Fakultet for Samfunnsvitenskap er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Dersom du forespørres om å delta kan dette være fordi vi kjenner deg fra NAV, Varodd, Barnevernet, skolen eller andre instanser, eller vi har fått ditt navn via kontakter på ditt arbeidssted. Vi henvender oss til deg fordi vi tror du kan ha spesiell kompetanse og informasjon som kan bidra til å belyse temaet som opptar oss i denne studien.

Hva innebærer det for deg å delta?

Du vil bli spurt om å delta på et intervju der en forskere vil snakke med deg om ulike temaer knyttet til din erfaring i inkluderingsarbeid av ungdom og unge voksne utenfor arbeid, utdanning eller opplæring. Intervjuet er beregnet å være ca. 30-60. minutter. Jeg kommer til å ta lydopptak og notater fra intervjuet.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *Forskere i prosjektet og studentassistenter som transkriberer vil ha tilgang til materialet. Alle disse er bundet av taushetserklæring.*
- *Ditt navn vil ikke oppgis i intervjuet, men lagres på en separat, kryptert kodenøkkel*

Deltagerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjoner som kommer ut av prosjektet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 01.12.2022

Opptak og kodenøkkel vil slettes etter prosjektets avslutning. Alt transkribert materiale vil da være anonymisert. Dette materialet vil kunne brukes for å avslutte publikasjoner fra prosjektet (fire vitenskapelige artikler og to masteroppgaver).

Dine rettigheter

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

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

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Universitet i Agder* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Universitet i Agder* ved *Ronald Mayora Synnes*, tlf. 38 14 24 35.
- Vårt personvernombud *Ina Danielsen*, telefon 452 54 401.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Ronald Mayora Synnes

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Inkludering av ungdom og unge voksne utenfor arbeid, utdanning eller opplæring*», og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet 01.12.2022

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

391092

Prosjektittel

Inkludering av utsatt ungdom og unge voksne

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Agder / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for sosiologi og sosialt arbeid

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Ronald Mayora Synnes, ronald.synnes@uia.no, tlf: 91103066

Type prosjekt

Forskerprosjekt

Prosjektperiode

26.10.2020 - 01.12.2023

Vurdering (2)

10.11.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 22.10.2021.

Vi har nå registrert 01.12.2023 som ny sluttdato for forskningsperioden.

Vi gjør oppmerksom på at ytterligere forlengelse ikke kan påregnes uten at utvalget informeres.

NSD vil følge opp ved ny sluttdato for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold
Lykke til videre med prosjektet!

04.11.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 04.11.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle særlige kategorier av personopplysninger om helse og alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.12.2022.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Karin Lillevold
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 3: Intervjuguide

Bakgrunn

1. Hvor lenge har du jobbet i NAV?
2. Hvilken utdanningsbakgrunn har du?
3. Hvordan er NAV-kontoret organisert?
4. Hva er dine arbeidsoppgaver i NAV?
5. Hvilken aldersgruppe har brukerne dine?
6. Hvor mange brukere har du på listen din? Opplever du at du har tilstrekkelig tid til å gjøre et grundig arbeid med alle brukerne på listen din?

Ungdommen

1. Hvem er disse ungdommene som søker oppsøker NAV? Hva kjennetegner disse?
 - a. Er det noen forskjell på ungdommene etter hvilken stønad de mottar?
2. Hvilke forventninger og mål kommer ungdommene til NAV med?
 - a. Og hvilke forventninger har du/NAV til ungdommene?
 - b. Hvordan samsvarer dette med deres målsetting?
 - c. Hvis dette ikke samsvarer, hvordan løser du det?

Arbeid

1. Er det noen forskjell i oppfølgingen du gir etter hvilken stønad brukeren har?
2. Hva tenker du om aktivitetsplikten for unge i NAV?
3. Jobbet du i NAV før aktivitetskravet ble innført? Opplever du i så fall noen endringer?
4. Kan du fortelle litt om de vurderingene du gjør når du skal henvise ungdom til aktivitet?
5. Kan du fortelle litt om hvilke vurderinger du gjør for om en ungdom trenger å delta i aktivitet eller kan fritas fra dette? Hva skal til for at du vurderer at noen ikke trenger å delta i aktivitet?
6. Hva slags tiltak har du mulighet til å henvise ungdom til?
 - a. I hvilken grad opplever du at det er standardprosedyrer for hvilke tiltak man henviser brukere til?
 - b. Hva synes du om prosedyrene?
7. Opplever du at tiltakene som er tilgjengelige, er tilstrekkelig tilpasset unge brukere uten utdanning og arbeidserfaring?
 - a. I hvilken grad opplever du at arbeidslinja står i fokus i arbeidet med ungdommen og tiltakene de kan tilbys? Hva synes du om det?

Medvirkning

1. I hvor stor grad opplever du å ha rom for at brukeren kan medvirke til hvilke krav som bli stilt?
 - a. Opplever du at ungdommen selv har mål for veien videre?
2. Opplever du at brukerne er fornøyde med kravet som blir stilt?

Effektivitet

1. I hvilken grad opplever du at effektivitet påvirker arbeidet med unge utenfor arbeidslivet? På hvilken måte påvirker dette arbeidet?

Litt av hvert

2. Hva tenker du skal til for at NAV skal kunne hjelpe flere ungdommer ut av utenforskap?
3. Har du eksempel på en sak hvor du har en ungdom som ikke passer inn i de tiltakene NAV har å tilby?
 - a. Hva er det som gjør at denne brukeren ikke passer inn?
 - b. Hvordan jobber du med disse ungdommene?
 - c. Hvordan vurderer du dette arbeidet?
4. I hvilken grad føler du at arbeidet du gjør med ungdommene, er tilstrekkelig?
5. Hvilken oppfølging gir du brukerne når de er ute i tiltak?

Avslutning

1. Er det noe mer du ønsker å si om temaet som er tatt opp i denne samtalen?
2. Har du noen andre vi kan kontakte, som også kan mye om dette temaet?