



Høgskulen
på Vestlandet

BACHELOROPPGÅVE

Sosialt arbeid i NAV

Social work in the welfare services in
Norway after the reform

Maiken Velure Framnes

Bachelor i sosialt arbeid

Fakultet for helse- og sosialvitenskap

Institutt for velferd og deltaking

24.05.2019

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle

kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.

Abstract

Social work in the welfare services in Norway after the reform

This study examines social work in the welfare services in Norway after the NAV-reform. The reform's goal of helping to solve the challenges faced by the work and welfare administration is attempted by using a number of instruments, instruments that are often implemented by social workers who work at NAV. One of the tools to help achieve the goals is the qualification program. The task of the problem is as follows: Is there room to work socially with the users who need close individual follow-up after the NAV-reform was put into effect? To examine this problem, I have used a literature study by explaining relevant literature and research, and then discussing the issue in light of this. The results show that the NAV-reform, hence also the qualification program, has consequences for the social profession at NAV, and challenges some key values and principles in social work. At the same time, it has also been found that several NAV-offices have adopted different strategies to cope with the challenges.

Innhold

1.0 Innleiing	4
1.1 Bakgrunn for val av tema	4
1.2 Forforståing	4
1.3 Problemstilling og avgrensing	5
1.4 Oppgåva si oppbygging	5
2.0 Metode	6
2.1 Metodisk tilnærming	6
2.2 Kjeldekritikk	6
2.3 Litteratursøk	8
3.0 Teori	9
3.1 NAV-reforma	9
3.1.1 Målsettinga med NAV-reforma.....	10
3.1.2 New Public Management si innverknad på NAV-reforma.....	11
3.1.3 Verknadane av NAV-reforma	11
3.1.4 Kritikk mot NAV-reforma.....	12
3.2 Kva er sosialt arbeid?	13
3.2.1 Sosialt arbeid sitt verdigrunnlag og etikk	14
3.2.2 Stolanowski om sosialfagleg arbeid	15
3.3 Kvalifiseringsprogrammet	16
3.3.1 Måla med kvalifiseringsprogrammet.....	17
3.3.2 Målgruppa for kvalifiseringsprogrammet.....	17
3.3.3 Evaluering av kvalifiseringsprogrammet.....	18
4.0 Presentasjon og funn i forskingsartiklane og andre studie	18
4.1 Ein kvalitativ studie av sosialarbeidarar si yrkesrolle i det nye NAV-systemet.....	18
4.2 Eit casestudie frå eit NAV-kontor med feltarbeid og kvalitative intervju av dei tilsette.....	19
4.3 Ei kvalitativ tilnærming til brukarane si erfaring med kvalifiseringsprogrammet	20
4.4 Andre relevante studie	20
5.0 Drøfting	21
5.1 Er sosialarbeidarrolla i ferd med å bli endra?.....	21
5.2 Sosialarbeidarar opplever mangel på tid og ressursar	23
5.3 Korleis opplev brukarane kontaktpersonen i kvalifiseringsprogrammet?	25
5.4 Er det plass til å arbeide sosialfagleg i NAV?.....	27
6.0 Avslutning	28
Litteraturliste	30
Vedlegg	34

1.0 Innleiing

1.1 Bakgrunn for val av tema

Det finnes ikkje mange yrkesgrupper som både skal utøve profesjonell hjelp og samkjensle, samtidig som dei skal bidra med samfunnsmessig styring og kontroll. Dette blir gjort av sosialarbeidarar på fleire felt, som for eksempel i barnevernet og på NAV (Levin, 2004, s. 11). Sosialarbeidaren held seg både til hjelp og kontroll, samtidig til individet og dei omgivnadane eller det samfunn som individet oppheld seg i (Levin, 2015, s. 36).

Ein av landet sin fremste og viktigaste kontaktarena for sosialt arbeid er NAV-organisasjonen som i 2009 (antakeleg endå fleire i dag), hadde 2,8 millionar brukarar, 10 millionar telefonsamtalar og fleire millionar møter mellom brukarar og rettleiarar årleg (Stolanowski, 2010, s. 62). Antakeleg så er det ikkje behov for ei sosialfagleg tilnærming på alle desse møta, det er først og fremst når det gjeld møter med dei svakast stilte brukarane, at det sosialfaglege arbeidet kjem til sin rett (Stolanowski, 2010, s. 62). Tal frå 2016 viser at NAV hadde 13.620 årsverk, kor ein kan tenka seg at dei fleste har ei sosialfagleg utdanning (Ruud, 2016). Det at NAV er ein såpass stor og sentral arbeidsplass for sosialarbeidarar gjer det viktig for meg å belysa utfordringar i NAV-systemet og retta fokuset mot dei.

Gjennom desse tre åra på sosionomstudiet har eg både lært og blitt meir bevisst på dette med å stille seg kritisk. Den kritiske bevisstheita til korleis nye styrings- og kunnskapsformer påverkar det daglege arbeidet som sosialarbeidarar er forplikta til, er viktig å ha med seg då dei ofte blir uttrykka på mjuke og indirekte måtar som gjer det vanskeleg å identifisere at dei dreier seg om maktutøving (Kroken & Madsen, 2016, s. 10). Ei bekymring er at desse nye styrings- og kunnskapsformane skal avgrense den profesjonelle sitt faglege og etiske handlingsrom (Kroken & Madsen, 2016, s. 11). Det som er viktig er at sosialarbeidarar har denne kritiske refleksjonen med seg slik at kanskje nokon vågar å reise praktiske og prinsipielle spørsmål om velferdsstaten si forvaltning av makt og moral (Kroken & Madsen, 2016, s. 23).

1.2 Forforståing

Før eg byrja på sosionomstudiet hadde eg ei oppfatning om at NAV var ein kaotisk og utfordrande arbeidsplass. Desse tankane har nok opphav i all kritikken eg har lese og høyrte om i både aviser og nyheiter. Media har blant anna kritisert NAV for å vera byråkratisk, for lite effektiv, eit dårleg arbeidsmiljø, brukarar som blir for lite kontrollert eller for sterkt kontrollert, og at dei ikkje klarar å få fleire raskare ut i arbeid – som er NAV sin viktigaste

funksjon (Erlie, 2017). Etter snart fullført bachelor, så har eg fått ei betre forståing for kvifor NAV har blitt kritisert i den grad dei har. Det at NAV-reforma kom og danna ei ny felles yrkesrolle for etat for sosialtenesta, Aetat og trygdeetaten, i tillegg til å endre målsettingane, gjer det forståeleg at NAV brukar tid på å kome seg på rett spor igjen (Helgøy, Kildal & Nilssen, 2010, s. 7). Av denne grunn gjekk eg inn i denne prosessen med eit meir kritisk blikk, kor eg ikkje berre tek alt som blir skriven for gitt, i tillegg til å kjenne til fleire av dei mekanismane som er med på å påverke korleis det sosiale arbeidet blir utøva i NAV.

1.3 Problemstilling og avgrensing

Ut i frå oppgåva sitt tema har eg valt problemstillinga:

Er det rom for å jobbe sosialfagleg med dei brukarane som treng tett individuell oppfølging etter at NAV-reforma vart iverksett?

Då NAV-reforma blei iverksett var kvalifiseringsprogrammet ein del av det som kom med iverksettinga. Eg har derfor valt å bruke kvalifiseringsprogrammet som eit eksempel gjennom heile oppgåva. Årsaka til at eg vel å fokusere mest på kvalifiseringsprogrammet er at brukarane i dette programmet har krav på ei heilskapleg og tett individuell oppfølging, noko som også kjenneteiknar sosialt arbeid.

1.4 Oppgåva si oppbygging

Denne oppgåva består av seks deler, kor det innleiande kapittelet var den første delen. Den andre delen eg vil ta for meg er metodisk tilnærming, litteratursøk og kjeldekritikk. Dei sentrale omgrepa vil eg definere undervegs i teksten etter kvart som dei blir brukt. I den tredje delen er det ei teoretisk framstilling, kor eg har gjort reie for bakgrunnen og målsettinga med NAV-reforma, i tillegg til verknadane og kritikken den har fått. Vidare har eg teke for meg sosialt arbeid og verdigrunnlaget som profesjonen er bygd på. Eg tek også for meg sosialfagleg arbeid med utgangspunkt i Stolanowski (2010) si forståing av omgrepet. I siste del av kapittel tre skriv eg om kvalifiseringsprogrammet som har kome som ein del av NAV-reforma, målsettinga med programmet, kven som er målgruppa og litt om evaluering av programmet. I del fire presenterer eg dei tre forskingsartiklane som eg har teke utgangspunkt i, kor eg nemner forfattar, årstal, metode som har blitt brukt, i tillegg til resultat og funn av undersøkingane. Eg har også eit punkt der eg tek for meg andre relevante studie. Den femte delen består av drøfting, kor eg drøftar funn frå forskingsartiklane i tillegg til andre studie opp mot teorien eg har presentert i del tre. I siste og sjette del avsluttar eg med å trekke fram hovudfunn, i tillegg til eigne vurderingar i forhold til problemstillinga.

2.0 Metode

Sosiologen Vilhelm Aubert blir sitert i mange samanhengar der det er spørsmål om kva metode er, og han definerer det slik: «En metode er en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener formålet, hører med i arsenalet av metoder» (Aubert, 1985, s. 196). Grunngivinga for å velje ein bestemt metode er at vi meiner at akkurat den metoden eignar seg best til å belyse den problemstillinga eller det spørsmålet vi har stilt på ein fagleg interessant måte (Dalland, 2017, s. 51). Er ein opptatt av å gå i breidda av eit tilfelle eller eit fenomen bør ein ta i bruk ei kvantitativ metode. Dersom ein heller vil gå i djupna for å finne omfanget av noko, bør ein ta i bruk ei kvalitativ metode (Jacobsen, 2010, s. 53).

2.1 Metodisk tilnærming

Metoden eg vil bruke i denne oppgåva er kvalitativ, i form av ein litteraturstudie. Eg vil halde meg til allereie eksisterande litteratur innanfor eit avgrensa område for å få ei betre fagleg forståing rundt temaet eg har valt. Det som er formålet med dette designet er å få fram kva som er kunnskapsstatusen på eit visst felt. Studien baserer seg på det andre har publisert i artiklar, bøker eller rapportar. Det ein vil er å få fram det som er gjort på eit felt, stille saman funn og teoriar, og deretter prøve å slå fast det vi veit (Jacobsen, 2010, s. 54). Det hadde vore spanande å brukt kvalitativt intervju, kor ein innhentar data som ikkje har blitt samla inn tidlegare, altså primærdata (Jacobsen, 2010, s. 109). Likevel, med tanke på oppgåva sitt omfang og tida eg har til rådighet, vil eg basere oppgåva mi på sekundærdata med litteraturstudie som undersøkingsdesign, kor eg konsentrerer meg om problemstillinga frå eit sosialarbeidarperspektiv. Hovudproblemet med bruk av sekundærdata er at det kan oppstå eit misforhold mellom den informasjonen vi kan bruke, og det vi ønsker å bruke den til. Dette kan førekomme fordi dei data vi tenker å bruke har blitt samla inn og brukt i ei heilt anna hensikt enn vår eigen (Jacobsen, 2010, s. 108). Det vil derfor vera viktig å velje ut dei dokumenta som verkar truverdige, noko eg har vert bevisst på i mitt utval av litteratur.

2.2 Kjeldekritikk

Kjeldekritikk handlar om det å kunne vere kritisk til og reflektere over korleis ein har søkt opp og kome fram til litteratur, og korleis den framstiller eit nøyaktig og truverdige bilete av røyndomen den beskriv. No skal eg sjå nærare på kjeldene sin validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2010, s. 110-111).

For å finne ut om kjelda eg brukar har validitet, må kjelda både ha gyldigheit og relevans for oppgåva. Det kan då vera nyttig å finne ut kva krav eg har teke i bruk når eg har valt ut

kjelder til å svare på problemstillinga (Jacobsen, 2010, s. 53-54). Då eg byrja å utforske rundt temaet oppdaga eg at omfanget av litteratur og forskning var større enn eg trudde. Dei kjeldene eg fann var for det meste frå 2006 og utover, som ikkje er så rart då NAV-reforma blei sett i verk dette året. I tillegg fann eg anna relevant litteratur frå 90-talet og utover. Spørsmålet som oppstår då er om kunnskapen er utdatert eller om kjeldene framleis er gyldige (Dalland, 2017, s. 162). For å hente inn mest mogleg oppdatert kunnskap har eg avgrensa søket til litteratur utgitt etter år 2000.

Litteraturen eg har nytta meg av, knytt til omgrepa sosialt arbeid, NAV-reforma og kvalifiseringsprogrammet, har eg prøvd å finne primærkjelda til, sjølv om det ikkje alltid var like lett. Samtidig har anna litteratur eg har brukt i oppgåva mi blitt henta frå sekundærkjelder. Når kunnskapen er innhenta og tolka av andre, vil det kunne vere ei ulempe ved litteraturstudie som metode på den måten at andre sine fortolkingar blir fortolka av meg på nytt. Dette vil kunne føre til at det resultatet som blir presentert til slutt, vil vere fortolka i fleire ledd. Ulempa vil då kunne vere at det opphavelege budskapet til forfattaren eller forskaren har endra seg eller gått tapt undervegs i prosessen (Jacobsen, 2010, s. 108-109).

Pålitsgraden til litteraturstudie handlar om reliabilitet, og om litteraturen er samla inn på ein truverdig måte (Leseth & Tellmann, 2018, s. 16). Den litteraturen som blir brukt i ei undersøking vil vere filtrert gjennom den forståinga og det perspektivet som forskaren har med seg frå før (Leseth & Tellmann, 2018, s. 116). Når ein skal utføre ei undersøking, så vil ein i følge Dalland (2017) alltid ta med seg sine fordommar eller si forforståing inn i arbeidet. Å ha ein fordom, vil seie at ein har ei dom på førehand. Det vi kallar forforståing vil seie at ein alltid vil ha tankar om fenomen vi skal møte, som det ikkje går ann å unngå (Dalland, 2017, s. 58). Det er derfor viktig å vera bevisst forforståinga for at den i minst mogleg grad skal påverka mitt syn på undersøkinga (Dalland, 2017, s. 198).

Mi forforståing er farga av at eg sjølv har gått på sosionomstudiet og gjort nokre refleksjonar om korleis rolla som sosialarbeidar kan vera. Tankane mine vil prege mitt val av litteratur ut i frå kva eg synest er viktig, og korleis eg formidlar og tolkar den informasjonen eg har med i oppgåva. Det vil vere ei viss fare for at mine personlege erfaringar kan hindre meg i å sjå nyansar og halde ei nødvendig kritisk avstand til materialet (Jacobsen, 2010, s. 22-23). For at oppgåva mi skal ha validitet og reliabilitet, har eg prøvd å lagt til side egne meiningar slik at eg får ein nøytral ståstad når eg har søkt etter litteratur, i tillegg til å få med andre perspektiv enn berre dei som bekreftar mine egne (Dalland, 2012, s. 119).

2.3 Litteratursøk

For å finne relevant litteratur for min problemstilling har eg brukt søkemonitorane Oria, Google Scholar, Academic Search Elite, Scopus, Norart og Idunn for å finne både nordisk og internasjonal litteratur. Hovudsakleg har eg brukt søkeorda «sosialt arbeid», «NAV-reforma», «NAV» og «kvalifiseringsprogrammet». Desse orda har eg skrive på både norsk, engelsk, svensk og dansk for å få ei større breidde på søka mine. Samtidig vil det ikkje finnast så mykje internasjonal litteratur rundt temaet mitt, då NAV-reforma berre omfattar Noreg. Etter å ha klikka meg inn på ulike artiklar og bøker har eg gått vidare til anna relevant litteratur ved å sjå på litteraturlista til desse. Jacobsen (2010) kallar denne metoden for «snøballmetoden», og er den metoden eg har nytta meg mest av. Denne metoden krev mykje fokus, er tidskrevjande og treng nøye avveging då ein kan finne nærmast uavgrensa relevante kjelder (Jacobsen, 2010, s. 116). I tillegg har eg brukt nokre bøker frå pensumlista til sosialt arbeid. Sidan sosionomutdanninga har fagbøker som både omhandlar NAV og generelt om sosialt arbeid, var dette bøker eg fant relevant.

Ut i frå den litteraturen eg fann relevant for oppgåva mi, valde eg tre forskingsartiklar som eg har nytta i drøftingsdelen i oppgåva. Dei artiklane eg valde å ta i bruk hadde alle IMRAD-struktur, altså innleiing, metodedel, resultatdel og drøftingsdel. I tillegg var dei fagfelleverderte og skriven av forskarar med god kjennskap til forskingsfeltet. Den første eg fann var gjennom søkemonitoren Academic Search Elite kor eg nytta søkeorda «social work», «new public management» OR «new public governance», «social services» OR «human services» OR «community services» kor eg enda opp med 12 treff totalt. Då kom eg fram til Anita Røysum sin artikkel «The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking?» frå 2012, som blei utgitt av *European Journal of Social Work*. Denne såg eg som relevant for problemstillinga mi då den fokuserer på sosialarbeidarar si rolle i det nye NAV-systemet. Den andre forskingsartikkelen fann eg gjennom søkemonitoren Oria, kor eg nytta søkeorda «NAV» OR «one-stop-shop», «sosialt arbeid» OR «social work» og enda opp med 9 treff totalt. Artikkelen eg kom fram til gjennom dette søket var skriven av Bjarne Øvrelid i 2018 og hadde tittelen «Profesjonsidentitetens vilkår». Utgivaren var *Tidsskrift for velferdsforskning*, nr. 2. Det som gjorde denne artikkelen interessant og relevant for problemstillinga mi, var at den utfordrar fortolkingar frå mykje anna forskning som hevdar at sosialarbeidarane si profesjonsidentitet i NAV, blir uthult av systemvilkåra. Den siste artikkelen eg val å ta i bruk var eit tips frå rettleiaren min. Ingrid Voll stod bak denne artikkelen, med tittelen «En relasjon i takt eller utakt» frå 2013. Artikkelen blei utgitt som eit

kapittel i boka «NAV-med brukeren i sentrum?» frå 2013, kor redaktørane av boka var Hansen, Lundberg & Syltevik. Denne artikkelen såg eg som relevant for problemstillinga mi då den handlar om deltakarane si erfaring med kvalifiseringsprogrammet. Eg vil kome tilbake til metode og funn i forskingsartiklane i kapittel fire.

Forskingsartiklane eg har nytta meg av er skriven frå eit sosialarbeidarperspektiv, då både Røysum (2012a), Øvrelid (2018) og Voll (2013) har alle ei sosialfagleg utdanningsbakgrunn. Det kunne vert interessant å finne innspel frå utanforståande forskarar som kanskje kunne hatt ei anna vinkling eller perspektiv på temaet. Ofte kan forfattarar frå same felt ha interesse av å framstilla fagfeltet og forskinga si i godt lys, som kan stille spørsmål ved om kjelda er truverdig (Dalland, 2017, s. 160-161).

I tillegg var doktorgradavhandling til Anita Røysum (2012b) med tittelen «*Sosialt arbeid i nye kontekster: En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reforma*» frå 2012, ein del av litteraturen eg val å ta i bruk. Avhandlinga blei utgitt av Høgskolen i Oslo og Akershus, og metoden eg nytta for å kome fram til den, var snøballmetoden. Det at denne avhandling undersøkte det same som problemstillinga mi tek føre seg, nemleg korleis NAV-reforma påverkar sosialarbeidarane si utøving av sosialt arbeid og deira yrkesrolle i sosialtenesta, gjor den interessant for oppgåva mi (Røysum, 2012b).

3.0 Teori

I dette kapittelet vil eg først gi ei generell beskriving av NAV-reforma, i tillegg til verknadane av reforma og kritikk den har fått. Deretter vil eg greie ut om kva sosialt arbeid er og kva verdigrunnlag det er bygd opp på. Eg tek så føre meg Per Arne Stolanowski (2010) si beskriving av kva sosialfagleg arbeid er. Hans forståing av omgrepet er den eg vil hovudsakleg ta utgangspunkt i når eg skal drøfte empirien opp mot relevant litteratur og forskning. Vidare i dette kapittelet har eg greia ut om kvalifiseringsprogrammet, som eg har valt å fokusere på i forhold til iverksetjinga av NAV-reforma, og korleis programmet har påverka det sosiale arbeidet på NAV-kontora.

3.1 NAV-reforma

Frå første juli 2006 vart det oppretta ei ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) i Noreg (Djupvik & Eikås, 2016, s. 150). Med denne nye reforma har ein slått saman det som tidlegare var tre ulike kontor, altså sosialkontoret, arbeidskontoret og trygdekontoret, med ei målsetting om å skapa eit meir heilskapleg tenestetilbod (Berg, 2015, s. 70). Reforma omfattar både den statlege arbeids- og velferdsetaten og dei delane av kommunen sine tenester som dei enkelte

NAV-kontora har, og desse samarbeider om å levere tenester til innbygarane (Regjeringa, u.å.). Dei sosiale tenestene som inngår i NAV-kontora er opplysning, råd og rettleiing (medrekna økonomisk rådgiving), økonomisk stønad, midlertidig bustadtilbod, individuell plan og kvalifiseringsprogram med tilhøyrande stønad (NAV, 2013).

3.1.1 Målsettinga med NAV-reforma

I følgje St.prp. nr. 46 om Ny arbeids- og velferdsforvaltning frå 2005, legg regjeringa til grunn følgjande mål:

- Fleire i aktivitet og arbeid, og færre på stønad
- Enklare for brukarane og tilpassa brukarane sitt behov
- Ei heilskapleg og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Ei ny reform med sikte på desse måla vil kunne bidra til å løyse dei utfordringane som arbeids- og velferdsforvaltninga står ovanfor. Det å få fleire i arbeid og aktivitet, er blant anna nødvendig for å få ei verdiskaping i samfunnet som er med å oppretthalde dei velferdsgodane vi har. Samtidig vil eit inkluderande samfunn skape eit meir meningsfullt og aktivt medborgarskap (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

Korleis ein både møter brukar og tilbodet ein kan gi brukar er nødvendig å tenke over når ein skal tilpassa tenestene til brukaren sitt behov. Då handlar det blant anna om evna til mellommenneskeleg kontakt, eit godt tilpassa tenestetilbod og tilgjenge. Samt når ein tilpassar tenesta til brukaren sitt behov, vil det krevje medverknad frå brukaren. Brukarmedverknad er noko regjeringa peikar på som ein sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltninga. I tillegg vil målet om ei heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning ha fokus på det samla bistandsbehovet til brukarane, kor ein ser på heile menneske (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005).

Eit av hovudsiktemåla med NAV-reforma, var å få fleire i arbeid og aktivitet gjennom eit meir samordna og målretta oppfølgingsarbeid. Det å følgje opp brukarar med samansette problem er ei av dei største utfordringane, som for eksempel psykiske problem og/eller rus i kombinasjon med bustad- og økonomiproblem. Desse brukarane treng ofte tett og langvarig oppfølging (Djupvik & Eikås, 2016, s. 168).

NAV blei etablert blant anna for å stille krav til brukarane og styrke arbeidslinja i velferds politikken. Den var også prega av idear om forholdet mellom borgarane og velferdsstaten, kor borgarane skulle bli behandla meir med respekt og få meir myndigheit for

sine egne liv (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s. 12). Ein anna viktig motivasjon var at brukarane følte seg som «kasteballar», og at løysinga skulle vere ei felles dør inn til ein samordna organisasjon (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s. 18).

3.1.2 New Public Management si innverknad på NAV-reforma

New Public Management (NPM) er eit samleomgrep over prinsipp med utgangspunkt i ei marknadsorientering, og står fram som ei løysing på ein sterkt kostnadskrevjande og veksande velferdsstat (Ramsdal & Skorstad referert i Røysum, 2010, s. 42). I følgje Hansen og Grønningsæter (referert i Skjefstad, 2013, s. 78) har prinsipp frå NPM satt sitt preg på NAV-reforma i tillegg til andre store reformar. Dei overordna måla i NPM er å medverke til ei meir kostnadseffektiv, fleksibel, resultat- og brukarorientert offentleg sektor, og det blir lagt stor vekt på målstyring og kvalitetskontroll (Djupvik & Eikås, 2016, s 132). Det ønska resultatet er at den effektive utføringa av arbeidet skal føre til ei redusering av kostnadane. Prinsipp frå NPM slik som konkurranseutsetting, anbod, privatisering og stykkprising har skapt debatt og vore med å påverka NAV-reforma, der døme på dette er det auka fokuset på måltal, rapporteringar og saksbehandling (Skjefstad, 2013, s. 78)

3.1.3 Verknadane av NAV-reforma

Det tradisjonelle kunnskapsgrunnet og identiteten til sosialarbeidarar har vore under press sidan NAV-reforma blei iverksett. Reforma sine føretrekte arbeidsformer, slik som målstyring og standardisering, har utfordra sosialt arbeid sine identitetsmarkørar. Desse identitetsmarkørane er blant anna kapasiteten til å sjå individuelle brukarar i sin samfunnsmessige kontekst, tilrettelegging for endring og relasjonsarbeid (Øvrelid, 2018). I 2010 blei det utført undersøkingar hos 57 utvalde NAV-kontor der 70 prosent av dei tilsette svarte at saksbehandling knytt til livsopphaldsytingar har gått på kostnad av individuell oppfølging av brukarar. Kommunen sin politikk og økonomi legg føringar for korleis tenester blir forma, kva tenester som blir prioriterte og norma for velferdstenestene (Chudasama, 2017, s. 15). Skjong (2008) skriv at dei statlege arbeidsoppgåvene dominerer i arbeidskvardagen på NAV-kontor, særleg i mottaksavdelinga. Arbeidsoppgåvene er prega av rituelle mønster kor ein ikkje treng særleg kompetanse, som fører til at det blir eit underforbruk av sosialarbeidarkompetansen. Sosialarbeidarane bruker derfor mykje av arbeidstida si til rutineprega handlingar for staten og let sine egne kommunale oppgåver ligge (Skjong, 2008, s. 56). Utfallet av dette gir politikarane meir kontroll over sosialarbeidarane, og fordrar ein type NAV-medarbeidar som er annleis enn den autonome profesjonelle. Kunnskapsbruken til

sosialarbeidarar vil kunne bli svekka samtidig som sosialarbeidarane si makt og styring får ei mindre plass (Røysum, 2012b, s. 15).

I likskap med Skjong (2008) skriv også Røysum (2012b) at det kan sjå ut til at det tradisjonelle sosiale arbeidet og sosialarbeidarane sine oppgåver blir undergrave av det nye NAV-systemet. Det blir heller lagt premissar for å skapa nye måtar å handle på, som går vekk i frå sosialfagleg heilskapstilnærming, individuelt tilrettelagt fokus og relasjonsarbeid. Skarpaas (referert i Røysum, 2012b, s. 157) får vist i sin studie at det ikkje berre er slik, då det blir etterlyst heilskapsperspektiv i NAV-oppfølginga av brukarar med fysiske funksjonsnedsettingar. Det blir i tillegg etterlyst mange kompetansar hos dei NAV-tilsette, blant anna om korleis ein held seg til brukarane, slik at dei kan få personar med nedsett funksjonsevne i jobb, samtidig som dei skal ha eit heilskapleg blick på den enkelte.

I ein studie Eikås & Longvanes (referert i Djupvik & Eikås, 2016, s. 167) hadde der 11 lokale NAV-leiarar blei intervjuet om NAV-reforma og kva erfaringar dei hadde med iverksetjing av denne, kom det fram at krava som blei stilt til NAV under omstillinga var for høge. Staten forventar at kontora skulle gå som tidlegare, samtidig som dei tilsette skulle læra seg nye fagområde, nye datasystem og nye arbeidsmodellar (Djupvik & Eikås, 2016, s. 167). Leiarane opplevde også at det var eit sterkt fokus på rapportering og målstyring, kor mykje av tida deira gjekk til å tilfredsstilla desse rapporteringskrava. Dette gjekk ut over andre oppgåver leiarane hadde, slik som å drive intern organisasjonsutvikling, og meir langsiktig planlegging med sikte på heving av dei tilsette sin motivasjon og kompetanse. Blant anna krev staten rapportering av kor mange brukarar ein har inne på kvalifiseringsprogrammet, som kan virka som eit viktigare mål enn kvaliteten og innhaldet på den oppfølginga ein skal gi til brukarane (Djupvik & Eikås, 2016, s. 167).

3.1.4 Kritikk mot NAV-reforma

I følgje Erlie (2017) er den viktigaste kritikken mot NAV-reforma at etaten ikkje har lykkast med å få fleire raskt ut i arbeid. Analysar har vist at etter reforma har fleire byrja på trygd og færre byrja i arbeid. Store omstillingar av denne typen er forbunde med risiko for dei tilsette då det kan gjera omgivnadane utrygge som igjen kan forårsake auka sjukefråvær og negativt stress (McShane & von Glinow referert i Erlie, 2017). Arbeidstilsynet har også ved fleire tilfelle avdekket dei bekymringsverdige tilstandane i NAV (Ruud & Stenseng referert i Erlie, 2017), og peika spesielt på at dei tilsette er utsett for uheldige helsebelastningar som følgje av eit stort produktivitetssjakk, nye yrkesroller og ei kjensle av at dei ikkje meistarar arbeidsoppgåvene (Arbeidstilsynet referert i Erlie, 2017). NAV har slitt med å nå dei måla

som har blitt sett, samtidig som reforma sitt omfang i seg sjølv kan ha gjort arbeidet til dei tilsette vanskeleg. Men resultatet av reforma er ikkje heilt svart, då det ser ut til at sosialklientane har fått tilgang til fleire moglegheiter og ei tettare kopling til arbeidsmarknads- og attføringstiltaka. I tillegg vart ein av etatens viktigaste verkemiddel, altså kvalifiseringsprogrammet interessant då effekten av programmet har gitt positive resultat (Erlien, 2017, s. 369). Kvalifiseringsprogrammet skal eg gå nærmare inn på i punkt 3.3 seinare i teoridelen.

I ein sluttrapport frå ekspertgruppa «Et NAV med muligheter» (Regjeringen, 2015, s. 9), med Sigrun Vågeng som leiar for ekspertuvalet (noverande direktør for arbeids- og velferdsforvaltninga), skriv dei at NAV-kontora i for stor grad har blitt ein «byråkratisk» organisasjon, kor dei ikkje får anledning til å møta brukarane med ei heilskapleg tilnærming, oppfølging og tilstrekkeleg kontakt med arbeidsgivar og arbeidsmarknaden. Eit resultat av dette har ført til hindringar i å bygge ein felles kultur og profesjonstilnærming på NAV-kontora, i tillegg til at avstanden mellom dei kommunale og dei statlege tenestene har blitt for stor. Ekspertgruppa meiner derfor det er nødvendig at NAV-kontora får større fridom til å yte fleire tenester sjølve (Regjeringen, 2015, s. 9). Rammene og handlingsrommet til leiinga i NAV-kontora blir bestemt av styringa ovanfrå, som kan redusere betydinga av omfanget av leiing. Resultatet av mål- og resultatstyring, kvalitetsstyring, budsjettstyring, prosedyrestyring gjennom rettleiing, lover og forskrifter og IKT-system gir NAV-rettleiarar og NAV-kontorleiarar for lite handlingsrom (Regjeringen, 2015, s. 11).

IKT er ein sentral del av jobbkvardagen til kontortilsette ved NAV der saksbehandlinga skal dokumenterast i dei ulike systema. I sluttrapporten kom det fram at dei tilsette opplev at behandlinga i IKT-systema styrer arbeidskvardagen, der både oppgåver som skal gjerast og prioritering av oppgåvene blir styrt. Denne standardiseringa av arbeidsprosessane kan kome i konflikt med arbeidsmengda til dei tilsette og deira oppfatning av kva som er viktige oppgåver. Det kom også fram at IKT-systema gir mindre heilskap i den arbeidsretta oppfølginga, då fokuset blir flytta over på registrering- og dokumentasjonsvilkår (Regjeringen, 2015, s. 116).

3.2 Kva er sosialt arbeid?

Sosialt arbeid er eit fag som dreier seg om å hjelpe menneske med å løysa sine sosiale problem, dei som ligg mellom individ og samfunn og samtidig mellom gruppe og samfunn (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015, s. 19). Eit sosialt problem blir definert av Earl Rubington & Martin Weinberg (referert i Ellingsen & Levin, 2015, s. 49): «Sosiale problemer

er en påstått situasjon som bryter med en betydelig gruppe personers verdier og hvor det er en enighet om at handling er nødvendig for å endre situasjon». Det kan og tolkast som at problemet til enkeltindividet skuldast forhold i samfunnet, og problemet er grunna individet si manglande evne til å tilpassa seg samfunnet sine lovar og reglar. Formålet med det sosiale arbeidet er å fremja likeverd og respekt, bidra til at menneske får brukt sine ressursar og at dei blir møtt på sine behov. Yrkesutøvarane sin identitet er knytt til å arbeide mot fattigdom, kjempe for sosial rettferd og ha ei solidaritet mot utsette grupper i samfunnet (Levin, 2004, s. 10).

I følgje Levin (2004) finn profesjonen sosialt arbeid seg i eit spenningsfelt (Levin, 2004, s. 11). Det ho meiner med dette er at faget er fleirdimensjonalt, der fleire av dimensjonane er motstridande, og hamnar derfor i spenning med kvarandre. Ho fokuserer på tre spenningsfelt. Det første spenningsfeltet er forholdet mellom teori og praksis, som begge er noko sosialt arbeid er avhengig av, samtidig som teori og praksis er avhengig av kvarandre. Forholdet mellom hjelp og kontroll er den andre spenninga kor sosialarbeidarar i hjelpesituasjonar ofte må vera den som utøver kontroll i tillegg. Eit døme på dette kan vere eit sosialkontor der ein kan hjelpe ved å støtte, rettleie, tildele stønader, samtidig som sosialarbeidaren må kontrollere at brukaren oppfyller krav og vilkår for å ta i mot stønaden. Det tredje spenningsfeltet er mellom individ og samfunn, kor sosialt arbeid skal inkludera begge deler. Her dukkar det sentrale uttrykket «personen i situasjonen» opp (Levin, 2004, s. 15). For å kunne sjå personen i situasjonen er ein nøydd til å ha eit heilskapsperspektiv. I forholdet mellom sosialarbeidar og brukar er hjelp og kontroll i betydinga makt, samanvevde dimensjonar. Denne makta kan vere skadeleg, samtidig som den kan brukast til å hjelpe og gi moglegheiter for endring hos brukar (Levin, 2004, s. 119). Det blir då viktig for sosialarbeidaren og vere bevisst dette doble aspektet når det kjem til hjelp, kontroll og styring.

3.2.1 Sosialt arbeid sitt verdigrunnlag og etikk

Sosialt arbeid som fag har alltid hengt saman med dei skiftande samfunnsmessige forholda (Lyngstad, 2005, s. 59). Ein kan derfor seie at sosialt arbeid er eit dynamisk fag som rører seg i takt med utviklinga i samfunnet. I sjølve faget sosialt arbeid og i rammene for tenesta ligg det verdiar til grunn. Synet på korleis den yrkesetiske utforminga best kan bidra til å integrere ei etisk tenking og verdiar i det kvardagslege sosiale arbeidet, har endra seg gjennom historia. Den kunnskapen yrkesutøvarar har, er den kunnskapen dei jobbar ut i frå, og denne kunnskapsbasen er verdibasert. I møte med andre kan ikkje du som sosialarbeidar lausriva arbeidet frå den personen du er og dei verdiane du har (Eide & Olteidal, 2015, s. 95). Det same

gjeld brukaren, han innehar også sine verdier. Når desse verdiane kjem i spel, kan det påvirke korleis kvaliteten i samhandlinga mellom brukar og sosialarbeidar blir. Det kan føre til både gode og mindre gode tenester (Eide & Oltedal, 2015, s. 80).

Verdigrunnlaget til sosialt arbeid er i dag basert på FN si menneskerettsfråsegn, og utforma som yrkesetiske prinsipp. Desse er skildra i FO sitt yrkesetiske grunnlagsdokument, kor det seinaste grunnlagsdokumentet blei vedteken i 2015. Dei sentrale prinsippa er blant anna respekt for enkeltindividet, brukarmedverknad, ikkje-diskriminering, heilskapssyn på menneske, tillit, omsorg, solidaritet og rettferd. Dette grunnlagsdokumentet gjeld for barnevernspedagogar, sosionomar, vernepleiarar og velferdsvitarar, og det blir lagt vekt på at yrka er basert på både humanistiske og demokratiske verdier. Gjennom samfunnsoppdraget yrkesutøvarane har, må dei sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet ved å hjelpe menneske som har behov for det. I yrkesgruppene si verksemd er det derfor sentralt å arbeide i kampen mot fattigdom, arbeide for sosial rettferd og sosial endring (Fellesorganisasjonen, 2015).

Samfunnsmandatet til sosialt arbeid som profesjon inneber også det å ha eit kritisk blick på dei rammer og verdier som til ei kvar tid styrer samfunnet. Sosialarbeidarane er også forplikta til å påvirke rammevilkåra for arbeidet og til å melde i frå tilfelle der tenester og tiltak får uheldige konsekvensar for enkeltpersonar eller grupper (Fellesorganisasjonen, 2015). Dette betyr altså at sosialarbeidarar bør vera kritisk til sin eigen arbeidsplass, i denne samanheng NAV, og rammer og verdier rundt, som i stor grad er styrt av politiske føringar.

Det å ivareta velferdssystemet i tillegg til å vera brukarane si stemme overfor systemet er noko sosialarbeidarane er sett til. I det etiske ansvaret som sosialarbeidaren har er dette på sett og vis kjerneproblemet. Ein står nemleg mellom det personlege ansvaret overfor enkeltindividida og samfunnsplikta. Problemstillinga til sosialarbeidarane blir då å finne ut kva som skal telje tyngst når alternativa peiker i kvar si retning. Eide & Skorstad (2013) både trur og meiner at det ikkje finnes eit eintydig svar, men at det blir viktig med bevisstheit og refleksjon rundt eiga rolle (Eide & Skorstad, 2013, s. 44).

3.2.2 Stolanowski om sosialfagleg arbeid

Når eg skal forklare kva eg meiner med sosialfagleg arbeid har eg valt å legge vekt på Per Arne Stolanowski (2010) sine tre dimensjonar frå artikkelen hans om sosialfagleg arbeid i NAV (Stolanowski, 2010, s. 59). Dei tre dimensjonane han beskriv er: 1) Hjelp til sjølvhjelp og endringsprosessar knytt til det, 2) Relasjonen mellom brukar og sosialarbeidar, 3)

Heilskapsperspektivet (Stolanowski, 2010, s. 59). Han peiker på viktigheita med å hjelpe menneske til sjølv å meistre utfordringar knytt til å bli sjølvstendig i samfunnet, og meiner at dette overordna handlar om alt sosialfagleg arbeid. Stolanowski (2010) skriv også at det sosialfaglege arbeidet ofte handlar om dei svakaste i samfunnet, samtidig som det handlar om eit politisk engasjement (Stolanowski, 2010, s. 60).

Hjelp til sjølvhjelp handlar om at sosialarbeidaren skal gjennom sin innverknad auka brukaren sine sjølvhjelpsprosessar, utan for mykje involvering i prosessane (Stolanowski, 2010, s. 61). Men for å få til sjølvhjelp må ein anvende det heilskaplege perspektivet. I arbeidet handlar dette hovudsakleg om å trekke inn alle forhold som påverkar den enkelte, systemet rundt og dei prosessane som hjelp den enkelte til å løysa eigne problem (Stolanowski, 2010, s. 63). Samtidig er relasjonen mellom brukar og sosialarbeidar ein av hjørnesteinane i sosialt arbeid. Kvaliteten på relasjonen kan både opne opp for, og sette grenser for kva prosessar som vil skje i det faglege arbeidet, og påverke dei måla som skal bli oppnådd (Stolanowski, 2010, s. 62).

3.3 Kvalifiseringsprogrammet

Det kommunale kvalifiseringsprogrammet (KVP) si etablering er nært knytt til NAV-reforma (Røysum, 2012a). Kvalifiseringsprogrammet starta opp i takt med etableringa av dei enkelte NAV-kontora i 2008 (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 82). Programmet har blitt omtalt som regjeringa sitt viktigaste verkemiddel mot utstøying og fattigdom (Røysum, 2012a).

KVP blei etablert som ei kommunal ordning, og skal forvaltast av dei felles statlege kommunale NAV-kontora. 1. november 2007 blei programmet implementert i kommunar som då hadde etablert NAV-kontor, og etter kvart i nye NAV-kontor som blei etablert seinare. Kvalifiseringsprogrammet blei tilbode alle kommunar frå og med 01.01.10 (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. viii). Programmet er tatt inn under Lov om sosiale tenester i Arbeids- og velferdsforvaltninga, og arbeidet burde derfor i følgje Skjefstad (2013) vera i kjerneområde til det sosiale arbeidet (Skjefstad, 2013, s. 77).

Deltakarane i kvalifiseringsprogrammet har rett på ei standardisert kvalifiseringsstønad som utgjer 2G i folketrygda på årsbasis. Stønaden kan bli gitt til den enkelte for ein periode på to år totalt. I tillegg erstattar kvalifiseringsstønaden dei andre stønadane, slik som stønad til livsopphald frå sosialtenesta og individstønad for dei som er på arbeidsmarknadstiltak frå før (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 2).

3.3.1 Måla med kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er eit tilbod om arbeidstrening og oppfølging, der målet er at ein skal få den oppfølginga ein treng for å kome i aktivitet eller arbeid. Programmet skal innehalde tett individuell oppfølging, rettleiing, utdanning og opplæring, og aktivitetar retta mot arbeid. I tillegg inneheld programmet andre aktivitetar som førebur ein på overgangen til arbeidslivet. Programmet er på fulltid, og ein har sjølv ansvaret for å følgje opp programmet i lag med rettleiaren frå NAV-kontoret (NAV, 2019).

I arbeids- og sosialdepartementet si melding til Stortinget står det at kvalifiseringsprogrammet skal gi ei forsterka innsats retta mot arbeid overfor personar med ei svak tilknytning til arbeidsmarknaden, og som har avgrensa eller manglar rettigheter til ytingar frå folketrygda. Eit viktig formål er å redusera talet på personar som blir avhengig av sosialhjelp på langvarig basis (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14).

Kvalifiseringsprogrammet skal ha fokus på endringsarbeid saman med brukaren på ein meir systematisk måte enn tidlegare. Arbeids og velferdsdirektoratet har i samband med KVP satsa på opplæring i HPMT, som står for Heilskapleg, Prinsippyrt og Metodisk Tilnærming. Modellen er eit reiskap til å arbeide heilskapleg og systematisk i oppfølgingsarbeidet. Dei som arbeider med programmet blir kalla KVP-rettleiarar, og skal arbeide etter ti prinsipp kor blant anna tre av dei går ut på det å anerkjenna brukaren sin situasjonsbeskriving og behov, vera mål-, endrings- og handlingsfokusert, og kartlegga ressursane i brukarens sosiale omgivningar/nettverk (Røysum, 2012b, s. 31).

3.3.2 Målgruppa for kvalifiseringsprogrammet

Målgruppa i kvalifiseringsprogrammet utgjer dei som ofte har både sosiale-, psykiske- og helsemessige problem (Wel, Naper m.fl., referert i Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 82). Dei har ikkje berre dårleg psykisk helse, dei opplev i tillegg dårleg økonomi, låg sjølvtilitt, negative forventningar frå omgivnadane og dårleg sosialt nettverk. Fleire har prøvd andre tiltak og delteke i kurs, utan å ha lykkast i å finne seg ein jobb. Mykje kan tyde på at personar i KVP kan ha nytte av ei tilnærming kor dei kjem seg raskt ut på vanlege arbeidsplassar (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 82). Ein følgje av at personar i kvalifiseringsprogrammet har samansette problem vil kunne vere at ein tek i bruk ein meistringsstrategi som Lipsky (referert i Djupvik & Eikås, 2016, s. 80) kallar «favorisering», der ein vel å gi mest merksemd til dei klientane som ein trur det er lettast å lykkast med. Dette kan føre til at brukarane med dei største utfordringane til å kome seg inn på arbeidsmarknaden, blir nedprioritert til fordel for dei som er enklast å få ut i arbeid.

3.3.3 Evaluering av kvalifiseringsprogrammet

I Arbeidsforskningsinstituttet si forskingsbaserte evaluering av kvalifiseringsprogrammet i perioden 2008 til 2010 indikerte svara til respondentane at oppfølging og kvalitet var områder som blei lagt stor vekt på i lokalkontora sitt arbeid med KVP, samtidig som kvantitet (måltal) framleis blei prioritert høgt. I den første fasen av KVP, skapa det opplevde motsetningsforholdet mellom kvalitet og kvantitet eit dilemma for KVP-rettleiarane. Dilemmaet gjekk på den eine sida ut på at ein fekk utøva sosialfagleg arbeid i KVP, medan på den andre sida opplevde fleire at oppgåvebelastninga gjekk ut over det sosialfaglege arbeidet. Dette har endra seg med at fleirtalet no har kapasitet til å gi alle deltakarane tilfredsstillande tett og koordinert bistand, der nesten alle KVP-deltakarar får denne bistanden frå NAV-kontora. KVP-rettleiarar ved fleire kontor meinte likevel at dei ikkje klarte å gi tilfredsstillande hjelp til brukarane. Ein av årsakene kan vera at overgangen til bruk av meir IKT har vert tidskrevjande, samtidig som arbeidet blir lettare å utføre når ein først har lært seg å bruke IKT-verktøyet (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. x-xi).

4.0 Presentasjon og funn i forskingsartiklane og andre studie

Er det rom for å jobbe sosialfagleg med dei brukarane som treng tett individuell oppfølging etter at NAV-reforma vart iverksett? Dette vil eg prøve å belyse ved å trekke fram tre forskingsartiklar i tillegg til andre relevante studie.

4.1 Ein kvalitativ studie av sosialarbeidarar si yrkesrolle i det nye NAV-systemet

Anita Røysum (2012a) hadde i sin forskingsartikkel frå 2012 som mål å beskrive og auke forståinga av korleis sosialarbeidarar opplev si rolle i NAV. For å finne ut av dette nytta ho seg av ein kvalitativ studie, og brukte tre datakjelder. Den første var ei analyse av innhaldet i tidsskriftet utgitt av FO frå 1. januar 2005 til 2. februar 2011. Målet her var å oppdage både foreininga og medlemmane av foreininga si erfaring av reforma og måten reforma blei utforma i praksis. Den andre datakjelda var eit studie frå feltarbeid ved eit utvalt NAV-kontor på to periodar der kvar periode varte i to månadar. Den første var i 2007, medan den andre var i 2008. Observasjonane fokuserte på samspelet mellom dei tilsette ved sosialkontoret og deira samspel med nye kollegaer frå trygdekontoret og Aetaten, særleg i lys av deira faglege roller. Den siste datakjelda var observasjonar ho hadde på konferansar som diskuterte NAV-reforma og sosialt arbeid. Fokuset var å undersøke måten sosialarbeidarane snakka om eigne erfaringar med gjennomføringa av NAV-reforma (Røysum, 2012a).

Funna i studien viste at det var lokale variasjonar i korleis NAV-kontora har blitt organisert. Dette kan føre til ulike typar sosiale arbeidsroller innanfor NAV-systemet, avhengig av kor

NAV-kontoret ligg, størrelsen på kontoret, organisasjonen og leiinga. Samtidig viste studien at sosialarbeidarar opplevde ei auking i administrative saker, og mindre tid og færre moglegheiter til å følgje opp brukarane sine under reforma. Sosialarbeidarane var opptatt av at det var for liten tid til å drive med omfattande oppfølging av brukarar, i tillegg til å auka standardiseringa og ha mindre fagleg autonomi i arbeidet. Studien viste også at sosialarbeidarane er under press for å jobba på ein meir standardisert og «forenkla» måte, noko som kan hindra dei frå å utnytte sosialarbeidarkompetansen i det omfattande oppfølgingsarbeidet med brukarar. Det kan altså utgjere ein trussel mot fagleg grunnlag for sosialt arbeid (Røysum, 2012a).

4.2 Eit casestudie frå eit NAV-kontor med feltarbeid og kvalitative intervju av dei tilsette

Bjarne Øvrelid (2018) hadde i sin forskingsartikkel frå 2018 utgangspunkt i ein sentral fagdebatt om sosialarbeidarane sin profesjonsidentitet i NAV. Spørsmålet han ville finne ut av var om dei opplevde målstyring og standardisering som ein trussel. Dette spørsmålet forsøkte han å få svar på ved hjelp av eit casestudie frå eit middels stort NAV-kontor i ein middels stor kommune, der kvalitative intervju av tilsette og feltarbeid utgjorde empirien. Han dreiv feltarbeid frå 18. februar i 2014 til midten av mai det same året. Dei to siste vekene i mai blei det gjennomført dybdeintervju med seks av dei tilsette, kor Øvrelid var observatør i ca. fire dagar per veke (Øvrelid, 2018, s. 103).

Hovudfunna i artikkelen viser at standardiserings- og målstyringsverktøya blei opplevd som ei kontekstuell ramme for å definere profesjonsidentiteten, ikkje som ein trussel. Det som står fram som den mest sentrale strategien for å utforme profesjonsidentiteten er tilpassing og meistring av systemvilkåra. Profesjonsidentiteten til sosialarbeidarane blir ei form for sjølvoppfatning som er under forhandlingar og omstillingar i forhold til dei arbeidsvilkåra og systemvilkåra som sosialarbeidarprofesjonen blir sett til å handtere, og ikkje som ei fast og eintydig identitet. Artikkelen er med å utfordre mykje anna forskning som hevdar at profesjonsidentiteten til sosialarbeidarar i NAV blir uthult av systemvilkåra (Øvrelid, 2018, s. 103). Hos dei tilsette førte effektivitetspresset til sterk slitasje, kor dei såg at betjening av teknologien var så tidskrevjande at det gjekk ut over brukarkontakten. I tillegg opplevde dei at dei hadde liten innflyting på systemvilkåra, kor det einaste dei kunne gjere var å meistra dei (Øvrelid, 2018, s. 116).

4.3 Ei kvalitativ tilnærming til brukarane si erfaring med kvalifiseringsprogrammet

Ingrid Voll (2013) har i sin forskingsartikkel frå 2013 ei kvalitativ tilnærming, med samtaleintervju og nokre forberedande observasjonar i eit arbeidstiltak i KVP. Fokuset i forskingsprosjektet hennar var på både dei tilsette og brukarane si oppleving av kvalifiseringsprogrammet, og deira beskriving av kva prosessar dei går igjennom i programmet. Ho intervjuar 12 deltakarar (ni menn og tre kvinner) frå tre ulike NAV-kontor i ein større by i Noreg, der alderen var mellom 18-59 år. Undersøkinga gjekk ut på brukarane si erfaring med kvalifiseringsprogrammet, kor problemstillinga var: Korleis har brukarane opplevd det å delta i kvalifiseringsprogrammet i NAV, og kva erfaringar har dei særleg med arbeidsevnevurdering, programinnhald og kontaktpersonar? (Voll, 2013, s. 116).

Resultata frå undersøkinga kan sjå ut som at respondentane synst det var vanskeleg å definere seg som person ved hjelp av eigenvurderingsskjemaet, i tillegg til at nokre gav uttrykk for at det hadde lite relevans i forhold til egne ønsker og livssituasjon. Respondentane si erfaring med programinnhaldet var blanda opplevingar. Nokre fekk eit relevant program i forhold til egne behov og ønsker, medan andre opplevde det som meningslaust og til tider som eit overtramp. Erfaringane til respondentane i møtet med kontaktpersonen i KVP er eit litt meir eintydig bilete kor dei fleste har gitt uttrykk for å ha bli møtt og sett på ein skikkeleg måte, som har auka motivasjonen til å involvere seg i kvalifiseringsprogrammet (Voll, 2013, s. 131).

4.4 Andre relevante studie

I Anita Røysum (2010) sin fagartikkel med tittelen «NAV reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres» frå 2010, kjem det fram at mange sosialarbeidarar opplever at det er for lite fokus på heilskapleg tenking og langsiktig sosialfagleg arbeid i NAV, til fordel for det som kan bli målt og talfesta. Ein del av sosialarbeidarane som var med i studien meinte at det har skjedd ei endring etter NAV-reforma, kor problemansvar i større grad enn tidlegare har blitt lagt på den enkelte brukar og brukaren sitt liv. Respondentane meinte at strukturelle forhold som forklaringar har blitt skyvd over på individet sjølv (Røysum, 2010, s. 48). Også Nina Skjefstad (2013) kjem i sin analyse av «sosialt arbeid sin plass i NAV» fram til liknande resultat, kor ho skriv at ein praksis med grunnlag i mål, verdiar og prinsipp i sosialt arbeid blir tillagt mindre plass enn byråkratiske prosedyrar (s. 76).

I Helgøy, Kildal & Nilssen (2010) sitt notat med tittelen «Mot en ny yrkesrolle i NAV?» frå 2010, er datagrunnlaget basert på fire NAV-kontor i tilsvarande tal kommunar i Noreg, der kontora varierer i storleik. I tillegg er det stor geografisk avstand mellom kommunane, samtidig som det er forskjellar mellom kontora når det gjeld leiingsstruktur (s. 11).

Hovudproblemstillinga går ut på om ei ny yrkesrolle på tvers av dei gamle etatsskilja er under utvikling på NAV-kontoret, og kva spenningar som oppstår i denne prosessen (s. 7). Funna i studie viser at det kan vera vanskeleg å etablere ei slik rolle samtidig som produktivitets- og effektivitetskrava som må bli innfridd i etaten blir ivareteken. I tillegg opplevde mange at deira eigen fag- og profesjonskompetanse blei nedvurdert i forhold til etablering av ei ny generalistrolle (s. 42).

5.0 Drøfting

Eg skal no gå over til å drøfte problemstillinga som er: *Er det rom for å jobbe sosialfagleg med dei brukarane som treng tett individuell oppfølging etter at NAV-reforma vart iverksett?* For å drøfte dette vil eg diskutere funn frå forskingsartiklane og andre studie eg har presentert, samtidig kople dette opp mot teoridelen.

5.1 Er sosialarbeidarrolla i ferd med å bli endra?

Det å få til eit betre samordna tilbod til brukarane med samansette vanskar var ein av intensjonane med NAV-reforma. Ut i frå det Skjong (2008) fann i sin studie ser det likevel ut til at dei «høge» bunkane som er knytt til trygdelova blir prioriterte framfor dei «breie» som er knytt til dei meir komplekse og samansette sakene. Dette fører til endringar i sosialarbeidarrolla, kor sosialarbeidarkompetansen kan sjå ut til å bli endra (Skjong, 2008, s. 43).

Det Eikås & Longvanes (referert i Djupvik & Eikås, 2016, s. 167) kom fram til i sin studie, opplevde også mange av sosialarbeidarane i Røysum (2010) sin studie. Dei følte at fokuset på det som kan målast i forhold til fokuset på det faglege arbeidet i NAV var stort.

Sosialarbeidarane sin profesjonalitet ser ut til å bli påverka av NAV-organiseringa på nye måtar, kor både autonomien og den profesjonelle kunnskapen til sosialarbeidarane får mindre plass. Sosialarbeidarane si oppleving av at den profesjonelle kunnskapen blir for lite tatt omsyn til, går ut over den langsiktige og heilskaplege oppfølginga av brukarane (Røysum, 2010, s. 41). Det at NAV-kontora har blitt meir byråkratiske, som nemnt i punkt 3.1.5, har medført store avstandar mellom dei kommunale og dei statlege tenestene i tillegg til å vere ei hindring for bygging av ei felles kultur og profesjonstilnærming på kontoret (Regjeringen, 2015, s. 9). Samtidig har handlingsrommet til sosialarbeidarane blitt avgrensa, då det blir satt klare rammer av styring ovanfrå (Regjeringen, 2015, s. 11).

Faglege og profesjonelle utfordringar er noko sosialarbeidarane i sosialteneste står overfor etter NAV-reforma. I likskap med kritikken mot NAV frå Erlie (2017) sin artikkel, skriv

Røysum (2012b) at dei endra krava til yrkesrolla i tillegg til manglande tid og ressursar i arbeidet med brukarane, gir grunn til å tru at yrkesrolla, dei faglege verdiane og fagkunnskapen deira er under press (Røysum, 2012b, s. 15). Dette kan utdjupast vidare gjennom det Øvrelid (2018) påpeiker i sin artikkel, kor han skriv at sosialarbeidarane opplev eit effektivitetspress som går på kostnad av brukarkontakten. Arbeidsformene i NAV sett openberr fleire sider ved tradisjonell sosialfagleg kompetanse under press (Øvrelid, 2018, s. 116). På denne måten kan dei yrkesetiske grunnverdiane til sosialarbeidarane, dei sosialfaglege tilnærmingane med vekt på brukarperspektivet som ein profesjonell verdi og det langsiktige endringsarbeidet bli utfordra. Med bakgrunn i dette vil derfor også den tradisjonelle sosialarbeidarrolla bli utfordra (Røysum, 2012b, s. 15).

Det kan i følgje Lauren (referert i Røysum, 2010, s. 48) sjå ut til at det sentrale i NAV-systemet er den generelle kompetansen og evna til å omstille seg, noko som på sikt vil kunne føre til at dei profesjonelle «spesialistane» vil bli erstatta med dei meir «omstillingsvillige» generalistane (Røysum, 2010, s. 48). Dette medfører at verdien av eigen profesjonsutdanning blir svekka, då alle skal gjera tilnærma dei same oppgåvene uavhengig av utdanning og fagkompetanse (Helgøy, Kildal & Nilssen, 2010, s. 42).

På den andre sida hevdar Øvrelid (2018) at meistring av den eksisterande teknologien og dei nye arbeidsformene blir framstilt av hans respondentar meir som vegen til profesjonsidentiteten enn som vegen vekk frå den. Det er meistringa av både teknologien og arbeidsformene som gjer det mogleg å hjelpa brukarane. Sosialarbeidarane sin profesjonsidentitet er ikkje heilt fast og tydeleg, men heller ei rolle som er under omstilling og forhandlingar i forhold til dei arbeids- og systemvilkåra som sosialarbeidarprofesjonen blir sett til å handtere (Øvrelid, 2018, s. 116).

Samtidig meiner Øvrelid (2018) at dagens sosionomstudentar har sannsynlegvis i for liten grad moglegheit til å opparbeide seg ein robust profesjonsidentitet, og at ein strategi vil kunne vera å forlenge utdanninga til eit femårig masterløp. Han nemner også at kollektive refleksjonsrom i NAV-systemet vil kunne vere ein anna strategi, for avklaring og operasjonisering av framgangsmåtar og arbeidsoppgåver lokalt (Øvrelid, 2018, s. 116).

Røysum (2012b) skriv at det kan sjå ut som at NAV-systemet undergrev det profesjonelle arbeidet som sosialarbeidarane gjer og kunnskapen i det sosialfaglege arbeidet. I staden blir det lagt føringar for nye måtar å handla på som går vekk i frå den sosialfaglege heilskapstilnærminga, det individuelle tilrettelagte fokuset og relasjonsarbeidet. Samtidig blir

det paradoksalt ut i frå det Skarpaas (referert i Røysum, 2012b, s. 157) fann i sitt studie, at ein ikkje utnyttar sosialarbeidarane sin fagkunnskap i større grad når det blir etterlyst større heilskapsperspektiv i NAV-oppfølginga for brukarar med fysiske funksjonsnedsettingar, særleg i denne brukargruppa (Røysum, 2012b, s. 157).

5.2 Sosialarbeidarar opplever mangel på tid og ressursar

Respondentane i Øvrelid (2018) sin studie snakka om ressursar, og at dette var noko det var for lite av. Svara deira handla oftast om tid, og tid dei hadde trengt til samtalar med brukarane. Ein av respondentane uttalte seg slik: «Jeg får aldri snakka nok med folk, jeg får aldri fulgt opp godt nok, jeg får aldri egentlig hjulpet dem nok» (Øvrelid, 2018, s. 108), i tillegg uttalte ein annan respondent seg slik: «Vi burde vært mer tilgjengelige på telefon eller for direkte samtaler. Vi burde fulgt dem opp bedre i jobbtrening. De trenger hjelp med skjemaer og dokumentasjon» (Øvrelid, 2018, s. 109).

Samtidig er det mange utsegn som viser dei tilsette si tru på systemet, lojaliteten til arbeidsplassen og mandatet: «Vi har et enormt spekter av tiltak. Mulighetene er der», «Veien til arbeidmarkedet går via dette systemet. Veien til et bedre liv» (Øvrelid, 2018, s. 112).

Øvrelid (2018) hevdar at tidsressursar er noko ein må lære seg å leve med, og etter å ha jobba ei stund så lærer ein seg handverket. I likskap med det sluttrapporten til ekspertgruppa (Regjeringen, 2015, s. 116) viste, blir dette utdjupa gjennom det Øvrelid (2018) skriv, nemleg at det blir stadig meir bruk av IKT som arbeidsreiskap i offentleg sektor og spesielt i NAV. IKT blir rekna som avgjerande for både innsparingsgevinst hos dei tilsette og betrar tenestene for brukarane i form av enklare søknadsprosessar og raskare svar (Øvrelid, 2018, s. 105). På den andre sida, i følge Øvrelid (2018), blir IKT-systemet ein tidstjuv for sosialarbeidarane. I tillegg kan det tenkast at systemet i nokre tilfelle vil innskrenka handlingsrommet til sosialarbeidarane og deira bruk av skjønn (Regjeringen, 2015, s. 116). Samtidig hevdar Øvrelid (2018) at det er umogleg å ikkje forsøka å meistra det. Han hevdar at meistring kan gjer konfliktane hos sosialarbeidarane harmonisert. Han meiner det ligg ei løn i sjølve meistringa når ein først får det til, men at ein må nesten meistre det for å ivareta jobben sin (Øvrelid, 2018, s. 114-115).

Ei effekt av dette kan bli at tilsette blir for opphengt i meistring av dei tekniske prosedyrane. Det blir til eit mål i seg sjølv, og tilsette brukar meir tid på handtering av det tekniske, og mindre til å gi brukarane den oppfølginga dei treng for å realisere intensjonane med kvalifiseringsprogrammet (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. xi). Det Øvrelid (2018) oppfattar

hos sine respondentar er at relevant NAV-kompetanse må lærast frå grunnen av i NAV, og at dette prosjektet tek all merksemd (s. 114).

Samtidig oppfatta eit av kontora i undersøkinga til Helgøy, Kildal & Nilssen (2010) at programmet i hovudsak var spanande, i tillegg til å vere problematisk. Kontoret såg det som problematisk då kvalifiseringsprogrammet krev mykje oppfølging, tankearbeid og nye arbeidsrutinar, som gjer det vanskeleg å finne tid nok til å utføre dette. Programmet blei også oppfatta som ressurskrevjande, då det blei lagt større vekt på krav eller vilkår for ytingar på NAV-kontoret i forhold til tidlegare (Helgøy, Kildal & Nilssen, 2010, s. 35). I følgje Røysum (2012b) ser det ut til at sosialarbeidarane i det nye NAV-systemet strekk seg langt på vegne av brukarane for å utøve sosialfagleg arbeid. Det å vera ein rasjonell tenesteytar i NAV kan handle om at ein fortolkar arbeidsoppgåvene sine og tek ansvar for brukarane i ei langt større grad enn NAV-systemet forutsett (Røysum, 2010, s. 131).

Ho skriv også at det kan vera grunn til å tru at ei slik «forenkling» av arbeidet som har kome med NAV-reforma kan vera uheldig for brukarane, då dei komplekse sakene med mange av sosialhjelpsmottakarane blir nedprioritert til fordel for å oppnå kortsiktige resultat og standardiserte kategoriar (Røysum, 2012b, s. 155). Djupvik & Eikås (2016) nemner det same då dei skriv at å følgje opp brukarar med samansette problem er ei av dei største utfordringane NAV har, og at desse brukarane treng ofte tett og langvarig oppfølging. NAV skal vere eit sikringsnett for dei som ikkje får dekkja dei materielle behova på andre måtar (Røysum, 2012b, s. 155). Samtidig vil tillit- og relasjonsarbeid som inngår i det å ha eit heilskapsperspektiv, vera krevjande å «forenkla» og standardisere inn i bestemte rammer. Det å bygge tillit hos brukarane vil som oftast krevje god tid, og er ofte nødvendig for at brukaren skal ville arbeide med vanskelege områder (Røysum, 2012b, s. 155). Det vil derfor vera grunn til å tru at det ikkje blir jobba godt nok med dei brukarane som har store og komplekse behov.

På den andre sida, som nemnt tidlegare, fann Schafft & Spjelkavik (2011) ut i sin rapport om kvalifiseringsprogrammet at programmet har blitt endra. Fleirtalet meinte no at dei hadde kapasitet til å gi alle brukarane av KVP eit tett og koordinert tilbod, samtidig som mange rettleiarar ved fleire NAV-kontor meinte at dei ikkje klarte å gi tilstrekkeleg hjelp då dei hadde fått ansvar for fleire brukarar enn tidlegare. Eit anna relevant punkt var at overgangen til IKT har vert tidkrevjande for KVP-rettleiarane, samtidig som arbeidet har blitt lettare å utføre når ein først har meistra IKT-systemet (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 44-45).

Poenget til Schafft & Spjelkavik (2011) er ikkje at ein ikkje skal bruke mindre tid eller ressursar på brukarane, men at ein bør flytte tidsbruken ut i verksemdene slik at individuell oppfølging og tilrettelegging i det ordinære arbeidslivet blir ein del av den sosialfaglege innsatsen i KVP. Dersom ein hadde fått til denne heilskaplege tilnærminga som omfattar tett individuell oppfølging, både til og i arbeid, utdanning, heim og fritid, burde sjansen vera stor for at fleire brukarar kjem seg i arbeid gjennom kvalifiseringsprogrammet (Schafft & Spjelkavik, 2011, s. 83).

5.3 Korleis opplev brukarane kontaktpersonen i kvalifiseringsprogrammet?

Formålet med kvalifiseringsprogrammet er som sagt å gi ei nærmare, meir tett og koordinert oppfølging av brukarar som slit med både å oppretthalde og skaffe seg lønsamt arbeid (Røysum, 2012a). Som nemnt tidlegare legg blant anna arbeids- og sosialdepartementet (2005) og Stolanowski (2010) vekt på den mellommenneskelege kontakten mellom brukar og sosialarbeidar i tillegg til medverknad frå brukaren si side, då begge krevjast for å få til eit heilskapleg og godt tenestetilbod.

Voll (2013) skriv at ein av hennar respondentar, også kalla Karl, opplev at kontaktpersonen hans fekk han til å føle seg som ein 14-åring som skulle gjera lekser, på den måten at ho berre gav han oppgåver kvar veke. Karl følte at kontaktpersonen hadde litt for dårleg tid til han. Han opplevde å bli tråkka på, og gav sterkast uttrykk for å ha opplevd ei negativ maktutøving som trykka han ned, i tillegg til å føla at han blei behandla på ein måte som han ikkje likte (Voll, 2013, s. 129-130).

[...] jeg kan godt gjøre visse ting, men hvorfor det får meg til å føle meg som en 14-åring som skal gjøre lekser, jeg tror også jeg er eldre enn det hun er, og hun skal fortelle meg hva som er rett. Det føles litt feil for min del. Jeg tror muligens at KVP hadde passet bedre for noen med litt mer fartstid på NAV til å kunne gjøre det. (Voll, 2013, s. 129)

Ut ifrå korleis Karl opplevde møtet med kontaktpersonen, så strid det i mot sosialt arbeid sitt verdigrunnlag som handlar om å fremja likeverd, respekt, myndiggjering og at brukarane blir møtt på sine behov. Sosialarbeidarar står ofte i ein posisjon der dei kan utøve makt gjennom å definere kva som er best for andre (Berg, Ellingsen, Levin & Kleppe, 2015, s. 31). Som nemnt i punkt 3.2 blir det ofte eit dilemma når sosialarbeidaren skal prøve å balansere rolla som både hjelpar og kontrollør. Denne strukturelle makta som er innebygd i relasjonen mellom brukar og sosialarbeidar er umogleg å eliminera. Sjølv om sosialarbeidaren tek brukaren sitt perspektiv, må han samtidig halde seg til det systemet arbeidet er knytt til. For å få maktforholdet meir i balanse slik at brukaren i minst mogleg grad føler seg krenka, må

sosialarbeidaren tolke situasjonen og handle ut i frå den i lag med brukaren (Levin, 2015, s. 42).

Dette blei derimot vist hos Geir, den andre respondenten til Voll, då han fortalte at møtet med kontaktpersonen frå KVP var første gong han hadde opplevd at nokon var interessert i å setje seg inn i livet hans, i staden for å vera kynisk. At han blei møtt medmenneskeleg og ikkje som eit samlebandprosjekt. «De pusher på ein positiv måte, i stedet for sånn negativ måte som jeg opplevde mye med sosialkontoret» (Voll, 2013, s. 129). I tillegg opplevde den tredje respondenten hennar Ove, at kontaktpersonen gav tryggleik i forhold til praktisk hjelp, ved at personen kjenner han og er handlekraftig:

Mitt første møte med kontaktpersonen her var to dager før fristen for å betale det lånet, og så sa jeg dette her, og her er regningen. Og herregud, dette må vi stoppe. Og så stoppet hun det med en telefon. Så det også, det gir en egen trygghet, at du har en personlig sekretær, for å si det sånn. (Voll, 2013, s. 129)

Ove syntest det var stor forskjell, kontaktpersonen hans var no spikra fast til han så lenge han orka, i forhold til før når han måtte skifte saksbehandlar kvar tredje månad (Voll, 2013, s. 129) .

Likevel, som Chudasama (2017) har skrive, er det kommunen som legg føringar for korleis velferdstenestene skal bli utforma, og korleis ein skal utøve store delar av arbeidet sitt som profesjonsutøvar i møte med brukar (s. 15). Dette blir bekrefta ved det Vågan & Grimen (referert i Røysum, 2010, s. 48) skriv, nemleg at staten utøver makt ved å forme praksisar som påverkar menneske si handling og tenking. Med denne tankegangen blir brukarane sett på som ansvarlege for eigne problem, samtidig som det blir gitt tillit til at dei kan arbeide og forsørgje seg sjølv. Sosialarbeidarane vil på denne måten kunne bidra til å forme brukarane sitt liv, og få dei til å redefinera seg sjølv i den retninga staten vil. Dersom ein tek dette i betraktning, vil det vera vanskeleg å skilja når sosialarbeidaren utøver sosialfagleg arbeid med gode intensjonar for brukaren, og når dei utøver eit arbeid med intensjonar frå stat og kommune.

Respondentane til Voll (2013) har alle ulike opplevingar i møte med kontaktpersonen frå KVP. Både Geir og Ove gav uttrykk for å ha danna ein betre relasjon med kontaktpersonen, då begge opplevde ei omsorg og eit engasjement (Voll, 2013, s. 129-130). I følgje Stolanowski (2010) si oppfatning av sosialfagleg arbeid, legg han vekt på nettopp relasjonen mellom brukar og sosialarbeidar som ein viktig del av det sosialfaglege arbeidet. Dette kan

utdypast vidare gjennom Eide & Oltedal (2015), som nemner at den mellommenneskelege samhandlinga er ein sentral del av det sosiale arbeidet. Både brukaren og sosialarbeidaren sine verdiar kjem i spel og påverkar kvaliteten i samhandlinga, noko som kan føre til både gode og mindre gode tenester (Eide & Oltedal, 2015, s. 80).

5.4 Er det plass til å arbeide sosialfagleg i NAV?

Røysum (2012a) skriv at innføringa av kvalifiseringsprogrammet har gitt sosialarbeidarar eit håp om å endeleg få moglegheit til å utøve sin disiplin, slik at dei kan arbeide sosialfagleg. I studien hennar kjem det fram at sosialarbeidarane erfarer at oppfølginga av sosialhjelpsbrukarar med dette programmet blir tatt meir på alvor i NAV-systemet. Samtidig skriv Røysum (2012b) at sosialarbeidarane erfarer at KVP berre er aktuell for nokre brukarar, og at andre brukarar ikkje får moglegheit for ei slik tett oppfølging. Sosialarbeidarane er bekymra for at brukarane som ikkje passar inn i, eller ikkje kjem med i programmet, tek skade av det og blir i høg grad overlata til seg sjølv. Brukarane som ikkje kjem med i programmet vil gjerne kunne vera dei med store og samansette problem, noko som kan koplast opp mot Lipsky og meistringsstrategien hans «favorisering» (Røysum, 2012b).

Det at HPMT modellen blir knytt opp til prinsipp som hjelp sosialarbeidarane med å halde fokus på det sosialfaglege arbeidet, kan gjere at KVP vil gi sosialarbeidarane i NAV moglegheiter til å få anvendt sin sosialfaglege kompetanse. På den andre sida vil dei bli opplært i HPMT-modellen, som vil gi dei ein ganske strukturert og delvis standardisert måte å både arbeide og løyse brukarane sine problem på (Røysum, 2012b, s. 31). Sosialarbeidarane i studien til Røysum (2012a) opplevde også at krava var auka, samtidig som dei opplevde mindre fagleg autonomi, og blei tvungen til å følgje bestemte prosedyrar i oppfølgingsaktivitetar med brukarane. I det lange løp vil dei auka krava til standardisering av arbeidet i følgje sosialarbeidarane, redusera moglegheitane for suksess i oppfølgingsarbeidet. Det vil då bli både mindre tid og rom til å sjølvstyra arbeidet sitt utover det standardiserte- og administrative arbeidet som blir forventet av dei (Røysum, 2012a). Det at ein i sterkare grad enn tidlegare strukturerer sosialfagleg arbeidsmetodikk i sosialtenesta gjer at kvalifiseringsprogrammet med HPMT-modellen representerer noko nytt. Utfallet av dette kan bli eit signal til sosialarbeidarane om at dei må læra mykje «nytt» og til dels uavhengig av profesjonskunnskapen deira om dei skal arbeide i NAV-systemet (Røysum, 2012b, s. 31).

I følgje Stolanowski (2010) så svarar han «ja» til at det er rom for å arbeide sosialfagleg på NAV, men at vi står overfor nokre utfordringar knytt til det. Han trur det vil ta tid før alt ligg til rette for at det skal bli både tid og rom for å arbeide sosialfagleg i NAV-systemet. Han

peiker på kvalifiseringsprogrammet som ein av dei viktigaste romma for å arbeide sosialfagleg. Stolanowski (2010) skriv at dersom sosialarbeidarane får brukarane til å få eit betre grep på livet deira gjennom kvalifiseringsprogrammet, så klarar ein alle andre oppfølgingsoppgåver i NAV. Med grunnpilarane i sosialfagleg arbeid, altså fokus på hjelp til sjølvhjelp, heilskapsperspektivet og relasjonen mellom brukar og sosialarbeidar, så er det gode forutsetningane for å få til dette arbeidet (Stolanowski, 2010, s. 65). Med ei sosialfagleg tilnærming slik som Stolanowski (2010) ser det, er den i tråd med intensjonane med kvalifiseringsprogrammet, og nødvendig for å nå brukarane av programmet på ein individuelt tilpassa måte (Stolanowski, 2010, s. 66).

6.0 Avslutning

Arbeidet med oppgåva om NAV-reforma har vert veldig spanande og læringsrikt. Som snart nyutdanna sosialarbeidar er det eit stort sannsyn for at eg vil kome borti NAV i arbeidslivet. Enten som arbeidsgivar, eller som ein medspelar i forhold til andre stillingar eg kjem til å ha. I tillegg må ein som privatperson ha ei eller anna form for tilknytning til NAV i visse fasar av livet.

Eg hadde med meg ei forforståing då eg starta med denne oppgåva. Eg var innstilt på at NAV var ein kaotisk plass å arbeide, samtidig som eg kunne forstå kvifor det var slik. Eg har gjennom arbeidet med denne oppgåva tileigna meg meir kunnskap omkring NAV sin situasjon. NAV er ein lærande organisasjon som er under kontinuerleg utvikling. Den gjennomgår heile tida endringar i rutinar, arbeidsverktøy, prioriterte områder og i lovverket som NAV forvaltar, for å imøtekomme samfunnet sine oppgåver, samt nye kompetanse- og kunnskapsbehov. På denne måten kan den nye organiseringa føre til nye blikk og perspektiv i sosialt arbeid som fag, både på godt og vondt.

Med bakgrunn i problemstillinga «*Er det rom for å jobbe sosialfagleg med dei brukarane som treng tett individuell oppfølging etter at NAV-reforma vart iverksett?*» har eg kome fram til at det kan både vere tid og rammer for å arbeide sosialfagleg på NAV etter NAV-reforma. Det handlar om den enkelte sosialarbeidar – korleis personen meistrar brukarmøta, relasjonen, effektivitetspresset og IKT-systemet. Det kan sjå ut til at fleire sosialarbeidarar i NAV får til ein god relasjon til brukarane, at dei blir opplevd som gode og hjelpsame menneske som ser brukaren sine behov, sjølv om dette ikkje vil gjelde alle. Likevel kan tankar som stammar frå New Public Management utfordre korleis ein arbeidar sosialfagleg i NAV. Då tenker eg spesielt på effektiviseringa og resultatorienteringa som går ut over relasjonskvaliteten og tida

ein har til rådighet med brukarane. Eg meiner det som er viktig, er at NAV verdsett sosialarbeidarkompetansen dei har tilgang på og ser moglegheitane i kva sosialarbeidarane kan, samtidig som sosialarbeidarane må vere bevisst på kompetansen dei innehar, i tillegg til å arbeide sosialfagleg. Det som også er viktig og som er ein del av samfunnsmandatet deira, er nemleg det kritiske blikket som sosialarbeidarane skal ha til både seg sjølv og dei rammer og verdiar som til ei kvar tid styrer samfunnet.

Forhåpentlegvis vil ein i framtida finne endå betre løysingar for å gjere det lettare for sosialarbeidarar å utøve sosialfagleg arbeid i NAV-systemet. Kanskje sosialarbeidarar kan utvikle strategiar for å gjera deira dilemma mindre komplekse, til å ytre og få fram dei yrkesetiske ideala tydelegare? Kanskje trengs det ekstra utdanning i forhold til NAV, for at sosialarbeidarane skal kunne handtere oppgåvene og utfordringane, som det å vere NAV-tilsett krev? Eller er det kanskje berre eit refleksjonsrom i NAV-systemet som trengs? Dette er spørsmål som kunne vert interessante å utforske nærmare i eit vidare arbeid.

Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. 33 2015-2016). Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (Meld. St.prp. nr. 46 2004-2005). Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/sec1>
- Aubert, V. (1985). *Det skjulte samfunn* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B. (2015). *Velferdsstatens sikkerhetsnett*. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 65-79). Oslo: Universitetsforlaget.
- Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L. C. (2015). *Hva er sosialt arbeid?* I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 19-35). Oslo: Universitetsforlaget.
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Dalland, O. (2012). *Metode og oppgaveskriving for studentar* (5. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2016). *Organisert velferd: Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar* (3. utg.). Oslo: Det Norske Samlaget.
- Eide, S. B. & Oltedal, S. (2015). *Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling*. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 80-96). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eide, S. & Skorstad, B. (2013). *Etikk: Til refleksjon og handling i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Ellingsen, I. T. & Levin, I. (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). Oslo: Universitetsforlaget.

- Erlie, T. (2017, 11. desember). NAV-reformen svakt fundert. *Dagsavisen*. Henta frå <https://www.dagsavisen.no/nyemeninger/NAV-reformen-svakt-fundert-1.1067805>
- Erlie, T. H. (2017). NAV-reformen som politisk prosjekt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(04), 366-378. Henta frå https://www.idunn.no/file/pdf/67028274/NAVreformen_som_politisk_prosjekt.pdf
- Fellesorganisasjonen. (2015, 06. mars). Yrkesetiske grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Henta frå <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1548957631/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- 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. 11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgøy, Ingrid, H., Kildal, Nanna, K., & Nilssen, Even, N. (2010). *Mot en ny yrkesrolle i NAV?* (Uni Rokkansenteret notat 1/2010). Henta frå <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5357/Notat%201-2010%20Helgoy%2c%20Kildal%20og%20Nilssen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Jacobsen, D. P. (2010). *Forståelse, beskrivelse og forklaring: Innføring i metode for helse- og sosialfagene* (2. utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Kroken, R. & Madsen, O. J. (2016). Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»? I R. Kroken & O. J. Madsen (Red.), *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til «arbeid med deg selv»* (s. 10-26). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Leseth, A. B. & Tellmann, S. M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. utg.). Oslo: Cappelen Damm.
- Levin, I. (2004). *Hva er sosialt arbeid* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, I. (2015). *Sosialt arbeid som spenningsfelt*. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 36-46). Oslo: Universitetsforlaget.

- Lyngstad, R. (2005). Mellom post-modernisme, nyliberalisme og kommunitarisme: Sosialarbeidarprofesjonen i ei brytningstid. I S. Oltedal (Red.), *Kritisk sosialt arbeid: Å analysere i lys av teori og erfaringer* (s. 57-79). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- NAV. (2019. 04. januar). Kvalifiseringsprogrammet. Henta frå <https://nav.no/no/nav+og+samfunn/samarbeid/for+kommunen/kvalifiseringsprogrammet>
- NAV. (2013, 06. juni). Lov om sosiale tjenester i NAV. Henta frå <https://nav.no/no/nav+og+samfunn/samarbeid/for+kommunen/nyttig+a+vite/lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>
- Regjeringen. (u.å.). NAV-reformen. Henta frå <https://regjeringen.no/no/tema/pensjon/trygd-og-sosiale-tjenester/NAV-reformen/id604957/>
- Regjeringen. (2015). *Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Henta frå https://regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-NAV_9.4.15.pdf
- Ruud, S. (2016, 06. juli). NAV-reformen etter ti år: 2000 fleire i jobb i NAV. *Aftenposten*, Henta frå <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/xrMpR/NAV-reformen-etter-ti-r-2000-flere-i-jobb-i-NAV>
- Røysum, A. (2010). NAV reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning: Et Tidsskrift Fra Fellesorganisasjonen (FO)*, (1), 41-52. Henta frå <https://fonteneforskning.no/pdf-15.26510.0.3.b947e55512>
- Røysum, A. (2012a). The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking? *European Journal of Social Work*, 708-723. <https://doi.org/10.1080/13691457.2012.722982>
- Røysum, A. (2012b). *Sosialt arbeid i nye kontekster: En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen* (Doktorgradavhandling). Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet: Sluttrapport* (AFI-rapport 4/2011). Henta frå <https://evalueringsportalen.no/evaluering/evaluering-av-kvalifiseringsprogrammet-sluttrapport>

- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene Forskning : Et Tidsskrift Fra Fellesorganisasjonen (FO)*, (1), 76-88. Henta frå <http://fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6>
- Skjong, G. (2008). *Rolla som sosialarbeidar i små NAV-kontor: omdanning, avvikling eller utvikling?*. (Mastergradsavhandling). Høgskulen i Volda, Volda.
- Stolanowski, P. A. (2010). Er det plass til sosialfaglig arbeid i NAV? I A. B. Grønningsæter (Red.), *Sosialt arbeid: Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner* (s. 54-66). Oslo: Fellesorganisasjonen (FO).
- Voll, I. (2013). En relasjon i takt eller utakt?: Om deltakeres erfaring med arbeidsevnevurdering, programinnhold og kontaktperson i kvalifiseringsprogrammet i NAV. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *NAV-med brukeren i sentrum?* (s. 111-132). Oslo: Universitetsforlaget.
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. Henta frå https://www.idunn.no/file/pdf/67066467/tidsskrift_for_velferdsforskning_2018_02_pdf.pdf

Vedlegg

Søkelogg:

Database/søkemotor/nettstad	Søk nr.	Søkeord/søkekombinasjonar	Antall treff	Kommentarar til søk/treffliste
Oria	1	NAV + Norge OR noreg OR norway OR norwegian OR danmark OR denmark OR sverige OR sweden + "social work" OR "sosialt arbeid" OR "socialt arbejde" OR "socialt arbete" + brukermedvirkning OR "client participation" OR "user participation" OR	38 6 11 2	Litt for mange søk, men fant: Governmentality : magt og styring i det moderne samfund Og Empowerment i arbeidslivet : et myndiggjøringsperspektiv på ledelse, selvledelse og medarbeiderskap

		"användaren" OR "bruger" + samfunn OR community OR samfund OR gemenskap + staten OR styring OR state OR steering + myndiggjørin g OR empowermen t OR bemyndigand e		
Oria	2	NAV + Norge OR noreg OR norway OR norwegian OR danmark OR denmark OR sverige OR sweden + "social work" OR "sosialt	13 20 6	

	<p> arbeid" OR "socialt arbejde" OR "socialt arbete" + brukermedvir kning OR "client participation" OR "user participation" OR "användaren" OR "bruger" + samfunn OR community OR samfund OR gemenskap + Velferdsstate n OR «welfare state» + myndiggjørin g OR empowermen t OR bemyndigand e </p>	
--	--	--

Academic Search Elite	3	Social work + New Public Management	70	
Academic Search Elite	4	Social work + New Public Management + User participation	1	
Academic Search Elite	5	«Social work» + "new public management" or "new public governance" + "social services" or "human services" or "community services"	12	https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691457.2012.722982
Google scholar	6	Nav-reformen	10 70	http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5715/42918%20Lundberg%20materie.pdf?sequence=2&isAllowed=y – doktorgrad avhandling

Oria	7	Nav OR «one-stop service» + «sosialt arbeid» OR «social work»	9	1. https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2018/02/profesjonsidentiteten_s_vilkaar
Norart	8	Ordsøk: Nav + Nøkkelord: Sosialt arbeid	23	1. Sosialt arbeid i Nav – som hånd i hanske? 2. Kommandostil i NAV – et hinder for faglighet 3. Sosialt arbeid drukner i NAV
Google scholar	9	Nav-reform, new public management, social work "social work"	66	1. Reforming social services: The institutional and organizational context of the HUSK Program
Oria	10	«sosialt arbeid» + «Nav» OR «Nav- reform*» +	12	

		Kvalifisering sprogram* OR KVP		
Oria	1 1	«sosialt arbeid» + Sosialfagl* + «nav- reformen» OR Nav OR kvalifiserings programmet	40	