

Bacheloroppgave i sosialt arbeid

## **Rollen som NAV-veileder**

Veilederens opplevelser og erfaringer

Gjør det du kan, med det du har, der hvor du er.

- Theodore Roosevelt

Cecilie Bjørneberg Runde og Anna Ulfstein

Sosionom

2021



HØGSKULEN  
I VOLDA

## **Gruppeerklæring**

Denne oppgaven er vårt eget og selvstendig arbeid. Den gjør ikke bruk av andre sitt arbeid uten at det er oppgitt, den gjør ikke bruk av tekst fra eget arbeid uten at det er oppgitt, og kilder som er brukt er ført inn i både tekst og kildeliste på en måte som gjør at vi ikke vil få en 'ufortjent rennomegevinst'. Den har heller ikke vært brukt som eksamensvar eller arbeidskrav tidligere.

Vi vet at oppgaven vil bli elektronisk kontrollert for plagiat og at alvorlige brudd med 'god sitatskikk' blir behandlet som fusk jf. UH-lova § 4-7 og § 4-8, 3. ledd.

I arbeidet med oppgaven er personopplysninger behandlet i samsvar med retningslinjene som er å finne i Canvas. Oppgaven inneholder ikke opplysninger som kan føres tilbake til enkeltpersoner ut over det som de har godtatt gjennom samtykke eller som er offentlig kjent.

Vi gir Høgskulen i Volda rett til å publisere oppgaven vederlagsfritt i elektronisk form.

## Sammendrag

Vi ønsker med denne oppgaven å utvikle en økt forståelse for veilederrollen i ny arbeids- og velferdsforvaltningen, gjennom sentrale elementer innenfor sosialt arbeid.

Veiledningsperspektivet kan sees i lys av Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet, der rollen er i kontinuerlig endring etter hvert som politikere, samfunnet og forvaltningen endrer seg. Hovedtemaene er digitalisering, relasjon og skjønn blant profesjonsutøvere. I tillegg gir disse teoriene grunnlag for refleksjon over rollens ansvar og dilemmaer som en del av den offentlige tjenesteytelsen.

Den empiriske delen av oppgaven bygger på kvalitative intervjuer med fire erfarne og kunnskapsrike informanter fra to NAV-kontor innen veiledning. Sosialt arbeid er et praktisk utøvende fag og den kunnskapen som sosialarbeidere anvender i feltet, er verdifullt i arbeid med videre yrkesutøvelse.

Informantene vi har snakket med opplever økt digitalisering og viser til krav om digital kompetanse i den arbeidsrettete brukeroppfølgningen. Det blir belyst forventinger fra samfunnet og den politiske agendaen har, for mål og resultatstyring i NAV. Videre tydeliggjør veilederne at de er et viktig verktøy i relasjon til brukere, for å kunne yte best mulig tjeneste for hver enkelt bruker. De opplever også utfordringer med å skape en relasjon med brukere over det digitale, ved at de står i skvis mellom lover og regler, og møte brukerens behov. Det kan oppstå et spenningsfelt mellom å ville hjelpe, men også å kontrollere brukerne på samme tid. Veilederne skal basere vurderingene sine på grunnlag av skjønn og i slike situasjoner kan de bruke kollegaveiledning som et godt hjelpemiddel, for å håndtere skvisene som kan oppstå på NAV-kontoret.

Vi konkluderer med at veiledere står i et omfattende spenningsfelt mellom å prioritere hver enkelt brukers situasjon og forholde seg til lovverket som er utarbeidet i den gitte konteksten i NAV. Vi håper oppgaven kan gi nye og inspirerende tanker om veilederrollen på NAV-kontorene. Kanskje kan den også være nyttig for videre forskning.

Nøkkelord: NAV, veilederrollen, digitalisering, relasjoner, skjønn, New Public Management, bakkebyråkrati, kompetanse og profesjonsutøver.

## **Abstract**

In this project, we want to develop an increased understanding of the supervisor role in New labor and welfare administration, through key elements within social work. The guidance perspective can be seen in the light of Lipsky's (2010) theory of the street-level bureaucracy, where the role is in continuous change as politicians, society, and the administration change. The main themes are digitization, relations, and judgment among professionals. In addition, these theories provide a basis for reflection on the role's responsibilities and dilemmas as part of the public service.

The empirical part of the thesis is based on qualitative interviews with four experienced and knowledgeable informants from the NAV office within guidance. Social work is a practical executive subject, and the knowledge that social workers apply in the field is valuable in work with further professional practice.

The informants we have spoken to are experiencing increased digitization and refer to requirements for digital competence in work-oriented user follow-up. Expectations from society and the political agenda have been highlighted, for goals and performance management in NAV. Furthermore, the guides make it clear that they are an important tool with users, to provide the best possible service for each user. They also experience challenges in creating a relation with users over the digital, in that they are caught between laws and rules, and meet the user's needs. There can be a field of tension between wanting to help, but also controlling the users at the same time. The supervisors must base their assessments based on judgment and in such situations, they can use peer guidance as a tool, to deal with the pinches that may occur in the NAV office.

We conclude that supervisors are in a comprehensive field of tension between prioritizing each user's situation and relating to the legislation that has been prepared in the given context in NAV. We hope the assignment can provide new and inspiring thoughts about the role of supervisor at the NAV offices. Perhaps it can also be useful for further research.

Keywords: NAV, the role of supervisor, digitization, relations, judgment, New Public Management, street-level bureaucracy, competence, and professional.

## Ord til leseren

Vi har valgt å skrive om veilederrollen i NAV, fordi vi begge har hatt praksis og jobbet som veileder på et NAV-kontor. Vi fikk begge erfare hvilken betydning veiledning hadde for arbeidet vi gjorde, og dette resulterte i at vi fikk lyst til å gå dypere ned i temaet. I tillegg har vi begge en tanke om å jobbe innenfor feltet i nærmeste fremtid og dermed ville utforske hvordan veiledere opplever sin rolle.

Denne oppgaven har vært en prosess fylt med opp- og nedturer. Med utallige timer på campus og hjemme, har vi lagt ned en formidabel innsats. Vi har grått, ledd, kjempet og ikke minst diskutert på hver våre fronter med våre meninger. Det samholdet har bidratt til at vi står ferdigstilt med en bachelor, som skal gi dere en innholdsrik opplevelse.

Først og fremst vil vi takke vår veileder Pål Roar Torp Brekke som har vært tilgjengelig og som vi har vært så heldig å lære av og diskutere med. Han har bidratt med uvurderlig hjelp og konkrete tilbakemeldinger i selve skriveprosessen. Deretter vil vi rette en stor takk til informantene som kom med gode refleksjoner og erfaringer til veilederrollen, samt gjorde at vi kunne gjennomføre en empirisk oppgave. Videre må vi også takke Roar Stokken som emneansvarlig på studiet, som har bidratt med støtte og oppmuntring i en krevende arbeidsperiode.

Takk til venner og andre medstudenter, som har holdt ut med frustrasjoner og tidvis bachelorsyting. Masse takk til familiemedlemmer som har vært tålmodige og kjærlige for oss i en periode vi så absolutt trengte medlidenhet. Til slutt må vi rette en takk til oss forskere som har stått på til alle døgnets tider med å få ferdigstilt oppgaven, som har resultert i å kunne gi dere et bidrag i hvordan opplevelsen av veilederrollen er i NAV.

Mai 2021

Cecilie Bjørneberg Runde og Anna Ulfstein

# Innholdsfortegnelse:

<b>1.0 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 NAV-veileder i skvis .....	1
1.2 Veiledere sine dilemmaer .....	1
1.3 Problemstilling, konkretisering og avgrensning .....	2
<b>2.0 Kunnskapsgrunnlag</b> .....	<b>4</b>
2.1 Bakgrunn for veilederrollen .....	4
2.2 Teoretisk perspektiv .....	5
2.2.1 Digitalisering i NAV har kjennemerker av NPM .....	6
2.2.2 Personlig, men offentlig relasjon .....	6
2.2.3 Skjønnsutøvelse med aspekt av kollegaveiledning .....	7
2.3 Forskning på feltet .....	8
2.3.1 Digital utvikling .....	8
2.3.2 Relasjonsarbeid .....	9
2.3.3 Skjønnsutøvelse .....	10
<b>3.0 Metodiske valg i forskningsprosessen</b> .....	<b>11</b>
3.1 Kvalitativ tilnærming .....	11
3.2 Utvalget .....	11
3.3 Dybdeintervju .....	12
3.3 Dataanalyse.....	12
3.4 Kvalitetsvurdering.....	13
3.5 Etske vurderinger.....	15
<b>4.0 Funn</b> .....	<b>16</b>
4.1 Arbeidsrettet brukeropfølging digitalt.....	16
4.2. Opplevelsen av veilederrollen og relasjonsbygging hos brukerne .....	17
4.3 Bakkebyråkratiske opplevelser av skjønnsutøvelse .....	18
<b>5.0 Drøfting av funn</b> .....	<b>20</b>
5.1 Digitale kompetanse i det brukerrettede oppfølgingsarbeidet .....	20
5.2 Veiledere som det viktigste verktøyet i relasjonsarbeid .....	22
5.3 Kollega som støtte i skjønnsvurderinger .....	23
<b>6.0 En rolle med skvis og press</b> .....	<b>25</b>
<b>7.0 Referanseliste</b> .....	<b>26</b>
<b>8.0 Vedlegg</b> .....	<b>30</b>
8.1 Vedlegg 1 - samtykkeskjema.....	30

# 1.0 Innledning

## 1.1 NAV-veileder i skvis

Veiledning er en integrert del av faget sosialt arbeid og veiledere står ovenfor et omfattende samfunnsoppdrag. NAV har et resultatansvar, ved at de skal arbeide for å få flere i arbeid og de skal ivareta tjenester til brukere med ulike livsutfordringer (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 14). Profesjonelle veiledere<sup>1</sup> som samhandler direkte med brukere og har betydelig rom for skjønnsutøvelse, kalles bakkebyråkrater av Lipsky (2010, s. 3). Kravet om digitale verktøy kan gå utover relasjonen, men også være til hjelp i samhandling med brukerne. I tillegg kan kollegaveiledning være en fordel mot opplevelsen av skvis og øke kompetansegrunnlaget som profesjonsutøver. New Public Management (Christensen, 2006, s. 216) kan på grunn av økt fokus på effektivitet og produktivitet føre til mindre bruk av skjønnsutøvelse blant tjenestestøttere.

Det er altså flere studier om veilederrollen i arbeids- og velferdsetaten, men kunnskap om hvordan de opplever sin rolle i NAV er avgrenset. Mangelen på forskningsbasert kunnskap om veilederrollen på NAV-kontoret og de store digitale begivenhetene, kan føre til at flere veiledere mister kontakten med brukerne. Selv om digitalisering kan gjøre arbeidsoppgavene mer effektive og kvalitetssikre, kan det utfordre relasjonsbygging og skjønnsutøvelse med brukerne. For å skape kunnskap om de profesjonelle sine erfaringer, ble det gjennomført intervju med ansatte i NAV, der alle hadde mer enn fire års erfaring i rollen som veileder.

## 1.2 Veiledere sine dilemmaer

Digitalisering er sentralt i konteksten. NAV-reformen gir et tydelig eksempel på at tjenesten skal gjøre det enklere for brukere å få en mer helhetlig og individuelt tilpasset bistand, og den skal bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 15). NAV er i en kontinuerlig utvikling, dermed viktig å se dette i lys av faktorer som spiller inn på NAV-veilederens arbeidsdag. For oss alle er hverdagen allerede gjennomdigitalisert enten vi liker det eller ikke (Moser & Michelsen, 2015, s. 273), og for NAV-veiledere er det ingen unntak. De har dilemmaer på sin arbeidsplass når det gjelder å ta brukers behov og perspektiv

---

<sup>1</sup> Vi bruker begrepet «veiledere», men flere begreper er blitt benyttet, f.eks. «førstelinjearbeidere», «frontlinjearbeidere» og «bakkebyråkrater». Begrepene viser til dem som arbeider i velferdsstatens «førstelinje», og som møter brukere ansikt til ansikt, og som har et betydelig handlingsrom der de utøver skjønn.

i fokus på den ene siden, og økning av digitale tjenester på den andre. Samt økt fokus på effektivitet og produktivitet, utgjør det en merkbar etisk utfordring i tjenesteutøvelsen.

Digitale tjenester er aktuelt og krever mer av veiledere i dagens samfunn. Bruken av digitale plattformer har økt og er en sentral del av profesjonsutøvelsen i NAV. Som sosialarbeider er NAV et viktig felt å ha kunnskap om, fordi veiledere forholder seg til mennesker i ulike livssituasjoner. Der brukere kan oppleve å bli ekskludert i samfunnet de er en del av, derav behov for oppfølging og bistand fra NAV. Forvaltning av ytelser og oppfølging av brukere, ble knyttet tettere sammen som følge av NAV-reformen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 55). Det gjør arbeidet i velferdsstatens førstelinje mer sammensatt og oversiktlig. Noe som krever forskjellig tilnæringsmetoder og kompetanse, dermed øker kompleksiteten i arbeidsoppgavene og skjønnsutøvelsen i NAV (Sadeghi & Terum, 2019, s. 325).

De teoretiske perspektivene viser til at New Public Management representerer en ny måte å styre offentlig sektor på, med fokus på regel- og resultatstyring (Andreassen, 2017, s. 64). De føringene som ligger i lovverket, påvirker arbeidet i førstelinjen av digitale virkemidler, som skal bidra til effektivitet og forenkling av arbeidsoppgaven til veilederne. Samtidig har digitalisering ført til mer åpenhet i hvordan de skal drive arbeidsrettet oppfølging og hvordan de skal vurdere om brukerne oppfyller kriteriene for ytelser. Selv om det er regler, må veiledere tolke og vurdere og forstå reglene i lys av den konkrete situasjonen de står ovenfor (Oterholm, 2015, s. 173).

For å hente kunnskap om problemstillingen er det gjennomført intervju med fire veiledere innenfor NAV-kontoret. Datamaterialet er analysert ved hjelp av en systematisk deduktiv tilnærming (Thagaard, 2018, s. 154). Denne studien skaper kunnskap som kan bidra til å utvikle tjenester, ikke minst utvikle kompetansegrunnet for de som jobber innen arbeids- og velferdsforvaltningen.

### **1.3 Problemstilling, konkretisering og avgrensning**

Veiledere i NAV skal følge opp brukere, samtidig som de skal beskytte velferdsstaten. De kan oppleve press og styring fra brukere, sjefer, kolleger og myndigheter. Samtidig har de sitt kunnskapsgrunnlag fra utdanningen, sin profesjonsetiske forståelse, sin egen moral og verdier. Digitalisering har blitt ett nøkkelord i utvikling og forbedring av offentlige tjenester,



ved at IKT<sup>2</sup> har fått en større rolle i utøvelsen av arbeidsoppgavene i NAV. Fokuset rundt at effektivisering øker og tanken bak resultat og målstyring ved NPM, kan overskygge relasjonen. Utfallet av dette kan skape et dilemma hvor den profesjonelle autonomien og rom for skjønn utfordres.

Med denne bakgrunnen er det grunn til å undersøke følgende problemstilling: Hvordan opplever NAV-ansatte sin rolle som veileder? For å svare på problemstillingen er det utarbeidet tre forskningsspørsmål som bygger direkte på hovedtemaene. De strukturelle forutsetningene for oppfølging med brukerne legger rammene for de ansatte sine handlinger. For å forstå de ansatte sine erfaringer er det første forskningsspørsmålet utarbeidet med fokus på digitalisering: Hvordan opplever veiledere at digital kompetanse er viktig i oppfølgingen av brukere?

Relasjoner er sentral i oppfølging, ved at veiledere skal legge til rette for en trygg og god dialog sammen med bruker. Det er et ønske å undersøke veiledernes relasjon til brukerne sine, dermed er det andre forskningsspørsmålet: Hvordan opplever veiledere relasjonsbygging med brukere?

For å hjelpe arbeidssøkere i vurdering av en sak, må de ansatte basere vurderingene sine ut ifra mulighetene til skjønnsutøvelse. Derfor blir det siste forskningsspørsmålet: Hvordan opplever veiledere bruk av skjønn? NAV som organisasjon er i en spenningsfylt posisjon og verdien her er å skape et innblikk i hvordan ansatte opplever rollen som veileder. Funnene kan være med på å øke kompetansen til videre yrkesutøvelse og forskning.

---

<sup>2</sup> Bruken av IKT i offentlig sektor omtales gjerne som «elektronisk forvaltning», «e-forvaltning», «digital forvaltning» eller «digital informasjons- og kommunikasjonsteknologi».

## 2.0 Kunnskapsgrunnlag

### 2.1 Bakgrunn for veilederrollen

Profesjonsutøvere har som sitt samfunnsoppdrag å bistå mennesker som har behov for hjelp, ved å sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet (FO, 2019, s. 3). Den profesjonelle utøver må forholde seg til yrkesetikken som setter grenser og stiller krav til hvordan det sosiale arbeidet skal utøves i NAV. Det kan skape dilemmaer i møte med brukere når man må foreta skjønnsutøvelse, som kan påvirke relasjon mellom veiledere og brukere.

For å styrke kvalitet og kompetanse i brukeroppfølging er det utviklet en veiledningsplattform for veiledere (NOU, 2015, s. 179). NAV omfatter mellom annet arbeids- og velferdsdirektoratet, en arbeids- og tjenestelinje med lokale NAV-kontor, en ytelseslinje og en økonomilinj (NAV, 2020). Det som kjennetegner organisasjoner med byråkratiske trekk er en hierarkisk oppbygning, der hver posisjon i hierarkiet har et klart definert ansvars- og kompetanseområde. Kompetanse gjør veiledere skikket til å ta ansvar innenfor sitt fagområde og utgjør en viktig ramme som gir begrensninger og muligheter for det sosialfaglige arbeidet (Kleppe, 2015, s. 143).

Videre handler det om den mulige skvisen lover og digitalisering kan utsette veiledere for. Lovgivningen definerer de politiske bestemte oppgavene i NAV og i juni 2006 kom Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>3</sup>, der formålsparagrafen sier:

*Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen [...].*

Målet om å få flere i arbeid er sentralt i arbeids- og velferdspolitikken. Lovene kan brukes til å konkretisere hvilken kompetanse som er relevant i et veiledningsperspektiv, som i stor grad dreier seg om fordeling av goder og byrder i samfunnet. Ifølge Lipsky (2010, s. 9) er det profesjonsutøveren på bakkeplanet som må stå for denne vurderingen i praksis. Ved at det finnes lover på den ene siden og skjønnsutøving, samt iverksetting av tjenester på den andre. Et slikt perspektiv gjør at veiledere må gjøre vurderinger basert på retningslinjer som NAV har satt for organisasjonen og de politiske målformuleringene staten har satt for samfunnet (Djupvik & Eikås, 2016, s. 68). Lovene og instruksene går på veilederens arbeidskrav. Det er

---

<sup>3</sup> Her forkortet til NAV-loven

de som må forholde seg til organisering og brukere, utøve skjønn, kunne lover og regler, samtidig dokumentere alt, for å kunne bli stilt til ansvar hvis noe går galt. For å mestre presset kan de ty til strategier som gjør at de slipper ansvaret. Bakkebyråkratenes utfordringer består nettopp i mangel på tid, informasjon og ressurser, i en hverdag preget av mange og store arbeidsmengder (Lipsky, 2010, s. 29). En god veileder bør i midlertidig stå i presset og veie sin kompetanse, kunnskap og profesjonsetikk opp mot de strukturelle forutsetningene. Samtidig vektlegger brukerens konkrete og individuelle situasjon, der lovene er en arena som kan sette veilederne i skvis.

Dagens politikktutvikling i NAV vektlegger at kommunikasjon mellom veiledere og brukere i større grad skal foregå digitalt og at stadig flere skal benytte digitale selvbetjeningsløsninger. Slik ser vi i «NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 32), som innebærer at veiledere på NAV-kontoret i større grad må forholde seg til digitale fagsystemer, som for eksempel Modia<sup>4</sup> (Breit, 2019, s. 312). I stortingsmeldingen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 71) sies det at både styring og rapportering må legge mer vekt på resultater for brukerne og mindre på telling av gjennomførte aktiviteter. Dette påpeker Roaldsnes (2018, s. 59) at veiledere må bli målt etter hva brukere oppnår og ikke på hvor mange aktiviteter de har gjennomført. Samtidig trekkes det frem at man må prioritere de enkelte bruker, for å kunne oppnå et godt resultat innen tidsperspektivet. Resultatene i dag handler om formidling til ordinært arbeid. Et slikt fokus på resultat kan komme fra NPM, som ifølge Stamsø (2017, s. 64) forårsaker betydelig vektlegging av mål og resultat, samt styring og organisering av offentlig sektor.

## **2.2 Teoretisk perspektiv**

Ovenfor redegjorde vi for hvordan lovene og digitaliseringen kan påvirke veilederne og sette dem i skvis. I det følgende kapittelet skal vi undersøke digitaliseringen nærmere. Tanken er at digitaliseringen, skal gi veilederne økt spillerom og mer tid til oppfølging. Men som det vil redegjøres for her, kan digitalisering også gjøre veilederens oppfølgingsarbeid vanskeligere. I tillegg til mulige påvirkninger fra NPM, som setter diverse krav og målsetninger veilederne må forholde seg til i arbeidet. Videre skal det handle om å skape gode relasjoner med brukerne, samt hvordan skjønnsutøving påvirker vurderingsmulighetene i organisasjonen i lys av kollegaveiledning.

---

<sup>4</sup> Modia er en aktivitetsplan, der veiledere og brukere kommuniserer gjennom dialog og gjør de daglige arbeidsoppgavene hvor brukere skriver meldinger eller legger inn aktiviteter.

### **2.2.1 Digitalisering i NAV har kjennemerker av NPM**

Ifølge Stamsø (2017, ss. 64-66) handler NPM mye om effektivitet, dokumentasjonskrav og kostnadsbesparelse. New Public Management representerer en ny måte å styre offentlig sektor på. For veiledere i NAV handler den nye styringsmåten i dag om mer fokus på resultat og færre regler for hvordan man gjennomfører oppfølgingen. Men med færre regler i oppfølgingsarbeidet, øker veilederne egenansvar for å oppnå resultater. Gjennom et slikt fokus kan de stå i både negativ og positiv skvis. Positivt ved å ha noe konkret å jobbe mot, slik som motivasjonsfaktor for å kunne oppnå mål. Negativt ved at det kan oppleves som en stressfaktor å gjennomføre arbeidsoppgavene etter mål.

Digitalisering har vært et nyttig verktøy for måloppnåelse og til å skape resultater påpeker Chudasama (2017, s. 107). Gjennom at man underveis i arbeidsoppgavene kan få digitale påminnelser om hva som må gjøres innen bestemte tidsfrister. Dette samsvarer med Stamsø (2017, s. 173) som hevder at digitalisering kan være effektivt gjennom internett og elektroniske selvbetjeningsløsninger. Samt Breit sin teori (2019) som forteller at veiledere i NAV bruker en rekke digitale verktøy i relasjon med brukere. Slike verktøy skal spare veilederne for arbeid, ved at oppgavene i stedet skal gjøres av brukerne. Når alt digitaliseres, får veiledere større kontroll med oppfølging av saker.

Digital kompetanse er evnen til å kunne bruke digitale verktøy på en trygg og god måte. Brukere og veiledere må kunne håndtere digitale verktøy i hverdagen for å kunne kommunisere i det offentlige NAV-kontoret (Rønning & Sølvsberg, 2020). Til tross for at det digitale øker, finnes det utfordringer, som mindre møter ansikt til ansikt, og at brukerne blir bare et navn på en skjerm. En slik tankegang strider imot krav veiledere også har på seg om tett oppfølging for de brukerne som trenger det, ved at oppfølging av brukerne blir vanskelig å håndtere.

### **2.2.2 Personlig, men offentlig relasjon**

Veiledere jobber med relasjoner når de prøver å forstå og bidra til endring i brukerens situasjon, ved at man setter brukerne sine behov og interesse i fokus (Levin & Ellingsen, 2015, s. 118). Innenfor NAV vil veiledere få relasjoner med brukere som kan kategoriseres som personlig-offentlig relasjon. Det vil si at man opptrer profesjonelt i møte med brukere som offentlige tjenestepersoner, samtidig som en skal opptre privat med å vise følelser (Chudasama, 2017, s. 135). Å fremtre personlig engasjert på en profesjonell måte kan være vanskelig, men samtidig en nødvendig balansegang ifølge Ekeland (2014, s. 130). Det styrker relasjonen til bruker og minimerer mulig objektivisering av dem. Fordelen med profesjonelle

relasjoner er at man kan tre ut av rollen som hjelper når en går fra jobb, dermed lettere for andre kollegaer å ta over (Chudasama, 2017, ss. 135-136). Ulempen kan være om relasjonen til bruker er privat, da vil det være vanskeligere å løsrive seg fra relasjonen når oppfølgingsarbeidet er fullført.

Den personlige kompetansen handler om hvem vi er i møte med brukere. Ved å ta i bruk kompetansen på måter som bygger tillit, innebærer en respekt og anerkjennelse ovenfor brukerens livsverdier og selvbestemmelse (Kleppe, 2015, s. 142). Bevisstgjøring om sin egen rolle er en nødvendig del av den profesjonelle kompetansen, ifølge Ekeland (2014, s. 127). En kompetent veileder er i stand til å ta et profesjonelt ansvar for den jobben som gjøres og hver situasjon krever at veiledere bruker skjønn, og foretar vurderinger (Kleppe, 2015, s. 139). Å hjelpe brukerne handler i stor grad om hjelp til selvhjelp (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 97). Det innebærer for veilederne å ta i bruk sin personlige kompetanse i samarbeid med brukerne og hjelpe dem til å finne ressurser, slik at de kan ta ansvar for sin egen livssituasjon. På den måten kan veilederens personlige kompetanse være en ressurs for brukerne, siden organisasjonen, regelverket og NAV-språket kan være komplisert å forstå.

### **2.2.3 Skjønnsutøvelse med aspekt av kollegaveiledning**

Ifølge NAV sin veiledningsplattform (NOU, 2015, s. 179) betyr veiledning at bruker skal få støtte til å være aktiv, ta egne valg og gjennom dialog bli motivert til egen endringsprosess. Veilederne skal erkjenne de belastningene brukerne kan ha og sikre at de får en faglig og etisk forsvarlig behandling (Killén, 2012, s. 25). Samt utvikle større evne til å forholde seg profesjonelt med hensyn til egne holdninger og problemløsninger (Killén, 2012, s. 19). Kollegaveiledning handler om en videre profesjonell utvikling der veiledere utdyper sin kunnskap og forståelse i samarbeid med andre (NOU, 2015, s. 180). Veiledere har et ansvar å drøfte etiske dilemmaer med brukere og kollegaer, i tillegg søke veiledning når de selv er i tvil (FO, 2019, s. 8). Det er viktig å ha en god relasjon til kollegaer, for å kunne utvikle seg som veileder og for å utøve skjønn på best mulig måte (Killén, 2012, ss. 58-59).

Veiledere må basere vurderingene sine på skjønnsutøvelse og i NAV har de en todelt oppgave. De skal både forvalte rettigheter til ytelser og iverksette tiltak som skal bringe brukerne i arbeid. I tillegg skal de vurdere om brukerne oppfyller kriteriene for ytelser, som for eksempel sosialhjelp (Breit, 2019, s. 313). En slik forståelse kommer til uttrykk hos Lipsky (2010, s. 14) som viser til bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse. Han var opptatt av å vise at bakkebyråkrater kontinuerlig står ovenfor et gap mellom realiteter som innebærer begrensede ressurser på den ene og idealer for hvordan jobben bør utføres på den andre siden.

Skjønnsutøvelse åpner opp for et større handlingsrom, men det er ofte opp til den enkelte veileder å bestemme hva en beslutning skal inneholde. Ikke minst vil det være aktuelt når beslutninger skal tilpasses den enkelte (Heum, 2010, s. 174). Begrensninger i frihetsgraden blir i stor grad påvirket av profesjoners syn på hva som er rett eller galt (Heum, 2010, s. 179). Samtidig er det viktig å være kritisk til egen skjønnsutøvelse, ifølge Oterholm (2015, ss. 180-181) slik at skjønn ikke fører til forskjellsbehandling mellom brukerne.

Kravene veiledere kan stå ovenfor er at de må begrunne sine handlinger og kunne redegjøre for vurderingene som er vektlagt, i tillegg til å innhente dokumentasjon og se til at vilkår som stilles for hjelpen blir fulgt. Ifølge Skjervheim (1996) kan veiledere objektivere seg selv, ved å gjemme seg bak lovverket og sette system og rutiner mellom seg og brukerne. Slike objektiviseringer kan for eksempel oppstå når det kommer til skriftlig dokumentasjon. Da kan veilederne fjerne både seg selv og brukeren som subjekter, ved å skrive "Brukeren vurderes å ha" eller "det vurderes å være behov for". Da blir det uklart hvem som har ansvaret, og hvem som faktisk gjør de faglige vurderingene. I stedet for skjønnsutøvelse i et handlingsrom mellom to subjekter, styrer lovverket vurderingene totalt. Veileder og bruker blir to objekter uten handlingsrom ovenfor lovverket.

## **2.3 Forskning på feltet**

Forskning som belyses her handler om digitalisering i bakkebyråkratiet og hvordan veiledere forholder seg til regelverket, i et felt som er basert mye på skjønnsutøvelse og brukerforståelse. For å finne forskning har vi brukt de digitale plattformene Oria og Idunn. Noen av søkeordene vi har brukt er i forbindelse med ordet NAV, slik som «Digitalisering», «Relasjon», «Skjønn», «Veilederrollen», «Street Level Bureaucracy» og «New Public Management».

### **2.3.1 Digital utvikling**

Røhnebæk beskriver (2016, s. 288) at økt digitalisering i velferdsforvaltningen påvirker målet om individuell tilpasning i tjenesteytelsen. Med det menes tjenester som kun er tilgjengelig via digitale løsninger. Samtidig gir dette veiledere et dilemma på hvordan de skal utøve skjønn. Hvor det personlige møte med brukere kan forsvinne og digitalisering kan ødelegge skjønnsbruk, slik som mindre ansikt til ansikt møter. Videre forteller Røhnebæk (2016, s. 289) at veiledere tross alt er avhengige av datasystemer og institusjonelle rutiner som legger rammer og føringer for arbeidet.

Aamodt (2014, s. 163) belyser at utviklingen av flere oppgaver har blitt tillagt velferdsstaten og det har blitt større krav om effektivitet og resultat, noe som blant annet

Christensen viser i artikkelen om NPM (2006, s. 219). Her framheves det økt effektivisering og besparing, for å få flere folk i arbeid. Sammenlignet med hva Berkel og Knies (2015, s. 64) belyser i artikkelen om at organisasjoner er underlagt prestasjonskrav, når det forventes å realisere resultater etter målsetninger. I tillegg uttrykker de bekymring for resultatstyringens innvirkning på arbeidernes skjønn, i stedet for fokus på brukerens behov. Ved at noen opplever det som veiledende og hjelp i utførelse av arbeidet, mens andre opplever et press for å møte organisasjonens målsetninger. Det presset kan føre til at veileder ikke orker mer og tyr til mestringsstrategier for å komme gjennom arbeidsdagen. Altså at de jobber bare med de enkleste brukerne eller støtter seg til lover istedenfor å utøve skjønn. Ifølge Zacka (2018, s. 426) kan veiledere som jobber på bakkeplanet til daglig, være utsatt for motstridende forventinger og opplevelser som kan lede til psykologisk press. Poenget til Zacka er at veiledere på en måte kan misforstå rollen sin, og dermed utøve skjønn feil.

Øvrelid (2018, s. 105) viser til at mestring av teknologi og arbeidsformer fremstilles som profesjonsidentitetens vilkår, ikke minst fordi det gjør det mulig å hjelpe brukerne. Samtidig kan profesjonene oppleve at målstyring og standardisering er et konstant press, fordi det kommer til uttrykk i politiske styringsdokumenter. Hvor det stadig blir mer bruk av IKT som arbeidsredskap, blant annet raskere svar, og mindre bruk av ressurser og kostnader for veiledere. Likeså viser Øvrelid til at tid er viktig for å hjelpe de tyngste brukerne, som i dag ikke følges godt nok opp. I forlengelsen av det foreslås det økt handlingsrom for NAV-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 11). Utgangspunktet er at mulighetene for skjønnsutøving skal bli større og IKT skal være et nødvendig arbeidsredskap, selv om det tar tid å mestre teknologien.

### **2.3.2 Relasjonsarbeid**

Veilederne i NAV skal ivareta både velferdsstatens mål om arbeidslinja og brukerens rettigheter i henhold til lov og regelverk. Riis-Johansen, Halvorsen, Andenæs & Hammerstad viser (2018, s. 229) hvordan en NAV-veileders arbeidsdag kan være omfattende, som kan gå utover relasjonsarbeid og brukervedvirkning. Veilederne har en kompleks arbeidssituasjon der oppgavene er mange og tidkrevende. I tillegg er NAV en organisasjon, med institusjonelle forhold som gjør at det er begrenset hvor mye tid veilederne kan bruke på den enkelte bruker.

Møter mellom veiledere og brukere er viktige for NAV sitt mål om flest mulig i arbeid påpeker Riis-Johansen et al., (2018, s. 228). Ifølge Joranger sin artikkel finnes det ulike samtalemotodikker i møte med brukere, blant annet Motiverende Intervju. MI er ment å virke motiverende og endringsskapende for brukerne. Men ifølge Joranger kan slike metoder som

MI virke fremmedgjørende og objektiverende, ved at veiledere kan ignorere det unike i brukerne ved å følge en bestemt mal eller metode i oppfølgingsarbeidet (2016, s. 69). Til slutt beskriver Kane (2020, s. 46) hvordan NAV-veiledere står i dilemmaer mellom å bli tilstrekkelig kjent med den enkelte bruker og deres situasjon og å gjøre sitt brukerrettede arbeid på en mest mulig distansert og nøytral måte. Man må som veileder prøve å bli nær brukeren, men samtidig være distansert.

### **2.3.3 Skjønnsutøvelse**

Aamodt (2014, s. 159) påstår i sin forskning at skjønnsutøvelse har vært et kjennetegn for profesjonalitet, ved å belyse presset og forventningene de profesjonelle kan stå i. Samtidig peker hun på at rom for skjønn kan oppleves som et overveldende personlig og individuelt ansvar, når det er for stort misforhold mellom oppgaver og kapasitet. Det vil si at veiledere må dokumentere alt de gjør basert på brukerens situasjon, men samtidig følge lovverket. Lipsky (2010, s. 14) tydeliggjør et spenningsfelt mellom mål og effektivitetskravet fra styresmaktene, og ønsket om å se den enkelte sine utfordringer og behov, som et fellestrekk i utøvelsen av veilederrollen. Med en slik forståelse, mener han at bakkebyråkratiet har stort rom for å utøve skjønn, fordi den aktuelle politikken kan være vagt formulert, samt at formelt regelverk også kan gi rom for tolkning.

NAV har et ansvar å fremskaffe nødvendig informasjon, samtidig som vurderingene skal være objektive uten å trekke forhastede beslutninger. Som ansatte i NAV blir deres egne forventninger til hvordan de kan benytte sin profesjonsutdanning utfordret. Tidspress og stor arbeidsmengde gjør at de må foreta prioriteringer mellom brukerne (Larsen, Voll, & Tysnes, 2017). Veiledere finner måter å mestre arbeidsmengden på, etter hvert som de får mer erfaring. Men de utvikler sin rolle gjennom arbeidsoppgavene og i samspill med kollega og brukere (Larsen et al., 2017, s.42).



## 3.0 Metodiske valg i forskningsprosessen

### 3.1 Kvalitativ tilnærming

I dette prosjektet har vi brukt kvalitativ forskningsmetode for å besvare vår problemstilling. Ved kvalitativ data ønsker vi en dypere forståelse av temaet, med fokus på informantenes opplevelser og erfaringer rundt veilederrollen, som ble det empiriske grunnlaget (Tjora, 2017, s. 24). På grunnlag av dette, har vi studert to NAV-kontor og har gjennomført dybdeintervju med fire ansatte. Fokuset for intervjuene er basert på teoretiske grunnlag, slik som digitalisering, relasjon og skjønn. Disse har blitt analysert ved hjelp av en deduktiv tilnærming (Thagaard, 2018, s. 154), hvor vi har tatt utgangspunkt i hvordan veilederrollen blir oppfattet av informantene.

### 3.2 Utvalget

For å skaffe et innblikk i de ansattes opplevelser av veilederrollen, har vi gjennomført intervjuer ved to NAV-kontor på Vestlandet. Vi har undersøkt hvilken betydning kompetanse og tidligere arbeidserfaring har på veilederrollen i NAV. Det resulterte i at valg av informanter ble strategisk utvalgt. Informantene var i aldersgruppen 35-65 år og har hatt en arbeidsperiode på 4-14 år. Det ble intervjuet fire profesjonelle informanter, tre med sosionomutdanning og en med markedsføring og turisme. Begge kjønn var representert, men med overvekt av kvinner. Siden vi tidligere har hatt praksis i NAV, hadde vi en formening om hva de kunne ha av kunnskap og erfaring. Dette styrket grunnlaget for at intervjuet kunne treffe tematisk og at vi intervjuet informanter som kunne bidra med relevant informasjon. Informantene hadde ulike brukergruppe. De gjeldende var dagpenger, arbeidsavklaringspenger og sykepenger, både over og under 30 år. De under 30 kategoriseres som ungdom og de over som voksne.

<b>Informant</b>	<b>Utdanning</b>	<b>Dato gjennomført</b>	<b>Lengde intervju</b>
Kari	Sosionom	15.03.2021	48 min
Eva	Markedsføring og turisme	15.03.2021	43 min
Liv	Sosionom	16.03.2021	45 min
Lars	Sosionom	16.03.2021	38 min
<b>Totalt</b>			<b>2t 54min</b>

Tabell 1: Oversikt over intervjuene

### 3.3 Dybdeintervju

Det ble benyttet dybdeintervju (Tjora, 2017, s. 113), hvor vi stilte åpne spørsmål for at informantene kunne gå i dybden. Intervjuene var i hovedsak å skape en situasjon for en relativt fri samtale som kretset rundt noen spesifikke temaer som «digitalisering, relasjonsbygging og skjønnsutøving». Temaene var bestemt på forhånd. I tillegg hadde vi som forskere en forforståelse om at veilederrollen var både kompleks og generalisert. Det vil si at de har en bredere erfaring og kunnskap innenfor sitt fagområde.

Ved hjelp av en delvis strukturert intervjuguide (Tjora, 2017, s. 153) ba vi informantene beskrive opplevelser og eksemplifisere sitt brukerrettede arbeid ut fra spørsmål som «Hva betyr veilederrollen for deg?», «Hvordan forholder du deg til systemets regler og utøving av skjønn?». I tillegg «Hvordan går du frem for å skape trygge og gode relasjoner med brukere?» med oppfølgingsspørsmål som «Hvordan er det å jobbe digitalt med brukere?». Intervjuene ble tatt opp digitalt, for å forsikre oss om at all informasjon ble ivaretatt og vi kunne rette oppmerksomheten vår på samtalen. Intervjuene skulle finne sted på informantenes arbeidsplass, men på grunn av covid-19 ble alle intervjuene over digitale plattformer, slik som zoom og NAV sine interne kommunikasjonssystemer.

### 3.3 Dataanalyse

Materialet ble analysert og transkribert ved hjelp av programmet MAXQDA<sup>5</sup> (Kuckartz & Rädiker, 2019, s. 1) og kodingen ble gjort manuelt i programmet. Når vi analyserte hadde vi lest teksten flere ganger, for å bli fortrolig med innholdet og danne oss en oppfatning av hvilke fenomener teksten kunne gi en forståelse av (Thagaard, 2018, s. 153). Dette innebar en bredere forståelse av informantens synspunkter og aspekter rundt veilederrollen. I tillegg når vi hadde lydopptak fikk vi nye oppfattelser ved å lytte til opptakene flere ganger, derav fikk vi bedre muligheter til å se nye mønstre i dataene når vi kategoriserte og kodet teksten.

Koding medførte at vi delte opp teksten med kodeord, slik som «relasjonsbygging», «veilederrollen», «digital veiledning» og «kollegaveiledning». Vi hadde omtrent 108 kodinger og kategoriseringer i hver analyseprosess (Tjora, 2017, s. 197). Ved hjelp av kodebetegnelse kunne vi søke og finne igjen utsnitt av teksten som beskrev de temaene vi hadde. Da kunne vi lettere se mønstre og sammenligninger, som fremhevet sentrale aspekter i analysen. Når vi delte inn teksten i kategorier anvendte vi en deduktiv tilnærming (Thagaard,

---

<sup>5</sup> MAXQDA er en programvare for å analysere kvalitativ data.

2018, s. 154). Selv om valg av tema var forutbestemt, var vi ikke direkte låst og heller ikke styrt av temaene, men forsøkte å la datamaterialet tale for seg selv. Dette resulterte i at temaene ble mer som en støttende hånd gjennom intervjuene og når det gjaldt vår forforståelse, ga det mer flyt i samtalen.

Etter koding og kategorisering, ble vi veldig fokusert og opptatt av detaljene i dataene. Det ble derfor viktig å forstå temaene våre helhetlig, ved å sammenligne tolkningen av de enkelte svarene fra empirien til et sammendrag (Thagaard, 2018, s. 162). Når vi skulle skrive sammendrag fra intervjusamtalen, var det viktig at vi rekonstruerte intervjusituasjonen så godt som mulig, slik at sammendraget ikke ble tatt ut av kontekst. Sitat som er brukt i funndelen er skrevet om, på grunnlag av at informantene hadde mye kunnskap og eksempler, i tillegg til gjentakelser som ga en del overflødig tekst, derfor er [...] brukt i funn.

### **3.4 Kvalitetsvurdering**

I kvalitativ forskning er gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet kriterier for kvaliteten (Tjora, 2017, s. 231), i tillegg hviler dybdeintervjuets kvalitet på opparbeidet tillit mellom forsker og informant. Kontakten vi hadde med veilederne i feltet, har hatt betydning for hvordan vi utviklet dataene (Thagaard, 2018, s. 16). Ved å velge informanter vi hadde en relasjon til, var en fordel for planlegging av intervju, i tillegg til å skape en god ramme for kommunikasjon underveis i intervjuet. Samtidig kunne det skape hindringer i form av at informantene kunne fortelle det de trodde vi vil høre som forskere. Spørsmålene kan også ha bli litt ledende og dominerende, siden vi har erfart hvordan enkelte hendelser har blitt håndtert på NAV-kontorene.

Gyldighet handler om de svarene som ble funnet i forskning, faktisk er svar på de spørsmålene som ble stilt, samt om dataene er gyldige for problemstillingen (Tjora, 2017, s. 232). Først og fremst kan det øke gyldigheten at informantene fortsatt jobber på NAV-kontoret og har friskt i minne hvordan det er å være veileder. I intervjuprosessen var intervjuguiden et viktig redskap for å styre samtalen innom de temaene og forskningsspørsmålene vi var interessert i, og derav styrket det gyldigheten. Samtidig er det fordeler og ulemper med å sende intervjuguiden på forhånd. Fordel at informantene fikk tid til å forberede seg på spørsmålene, før de ble stilt. Ulempe at informanten er så forberedt at det ikke blir en naturlig samtale, mer som en rekke ferdigstilte svar.

Pålitelighet viser til betydningen av det vi presenterer er på en troverdig og tillitsvekkende måte (Tjora, 2017, s. 235). For det første kan det øke påliteligheten at vi er

åpne og ærlige i oppgaven vår. Ved at vi hele tiden har fortalt hva vi har gjort, hvordan vi har tenkt og hvorfor vi har redegjort på den måten vi gjorde. For det andre kan bruk av lydopptak (Thagaard, 2018, s. 111) i dybdeintervjuene ha styrket påliteligheten, siden vi fikk lyttet grundig på hva de sa, og ikke gjettet til deres opplevelser og historier (Tjora, 2017, s. 237). Det som er med på å svekke påliteligheten er å være kritisk til oss selv i intervjuet, med måten vi stilte spørsmålene. Dersom informantene ikke hadde samme forståelse og utgangspunkt for teorien, kunne det gjøre at vi ikke fikk et like pålitelig svar. Samt kan valg av få informanter med forskjellig utdanning, alder og arbeidssted, gi ulike svaralternativer, slik at vi ikke får tilstrekkelig informasjon. I tillegg kan våre kunnskaper om bakgrunn og kontekst ha noe å si for pålitelighet. På den ene siden har vi vært ute i feltet og sett hvordan det er å være veileder. Mens på den andre siden kan det svekkes med tanke på at vi er nyutdannet og ikke har like mye erfaring. Til tross for dette kan resultatet kanskje bli noe annerledes, dersom det var andre forskere og informanter involvert.

Intervju over digitale plattformer kan både ha fordeler og ulemper. Fordel at det er koronavenlig i den tiden vi er i nå, samtidig lettere planmessig og tidsmessig. I tillegg til at informanten slipper å bruke unødvendig tid for å planlegge intervjuet, i motsetning til om det har vært fysisk. Ulempen er at det kan hemme kommunikasjonen, ved at det blir en unaturlig flyt i samtalen. Dilemmaet her kan være at det oppstår tekniske utfordringer underveis i samtalen, dermed kan den gode dialogen svekkes. En annen ulempe er at det kan være utfordrende å tolke informantens kroppsspråk, følelser og uttryksmåte gjennom en skjerm.

Det er tolkning av resultatene som gir grunnlag for overførbarhet. De beskrivelsene av mønstrene og de spørsmålene vi stiller til prosjektet, kan være relevant i andre sammenhenger (Thagaard, 2018, s. 194). Vi har skaffet oss empiri fra to ulike NAV-kontor som kan være relevant og anvendbar på andre kontor. Siden en veileder er ved alle landets NAV-kontor og de rettslige rammene rundt arbeidsoppgavene er de samme, kan funnene og drøftingen ha overføringsverdi. Men vi er kritiske til at vi bare har intervjuet to NAV-kontor og til sammen fire intervju, slik at den informasjonen vi har fått, ikke er det totale bilde av hvordan veilederrollen er generaliserbart. Samtidig kan vi ikke utelukke at enkelte av svarene informantene gir, er påvirket av covid-19 som vi i dagens samfunn er berørt av. Til tross for at pandemien angår oss alle, kan noen av de svarene veilederne komme med, hjelpe andre til å forstå og bidra med innsikt i hvordan organisasjonen løser det i lignende situasjoner senere.

### 3.5 Etiske vurderinger

Forskningsprosjektet er godkjent av NSD<sup>6</sup> og vi gjennomførte intervjuene i perioden våren 2021. Den empiriske forskningen består av kvalitativt dybdeintervju der NSD har gitt tillatelse til å behandle personopplysninger, som er i samsvar med personvernregelverket. Et samtykkeskjema (se vedlegg 1) ble sendt ut i forbindelse med intervjuet, slik at informantene kunne godkjenne bruk av lydopptak under intervjuet. Ved å sende dette på forhånd ble det skapt en gjensidig tillit og forventninger om at oss forskere utviste en etisk praksis i forbindelse med forskningsprosjektet. Vårt etiske ansvar omfattet både intervjusituasjonen og hvordan vi brukte dataene i analysen (Thagaard, 2018, s. 113). Av hensyn til informantene har vi valgt å anonymisere dem, dermed har vi brukt fiktive navn i funndelen. Bruken av datamaterialet i ettertid er ikke av sensitiv art, dermed ikke mulig å knytte til enkeltpersoner eller den enkeltes spesifikke arbeidsplass. Intervju over digitale plattformer betegner særskilte etiske utfordringer som vi måtte ta hensyn til. Fordi internett representerer uklare grenser gjennom kommunikasjon, hadde vi et spesielt ansvar for å beskytte informantene (Thagaard, 2018, ss. 113-114). Retningslinjer for informert samtykke medførte at vi ga tilstrekkelig informasjon om prosjektet og forsikret informantene om adgangen til å trekke seg fra intervjuet, var mulig om ønskelig.

---

<sup>6</sup> Norsk senter for forskningsdata

## 4.0 Funn

Vi søker kunnskap om hvordan deltakere i yrkesfeltet opplever å være veileder i NAV. Gjennom analysen var det tre områder som særlig ble vektlagt. For det første var det digitalisering og hvordan det har påvirket veilederens arbeidshverdag i lys av NPM. For det andre var hvordan betydning av veilederrollen var til å skape gode relasjoner med brukere. For det tredje hvordan veilederne oppfattet rollen skjønn spiller inn i oppfølgingen. Disse ble analysert deduktivt med basis i teori om digital kompetanse, relasjon, veiledning og skjønn.

### 4.1 Arbeidsrettet brukeroppfølging digitalt

Et tema som framheves av flere, handler om den økte digitaliseringen i det brukerretnede arbeidet i NAV. Kari uttrykte for det første «at de bruker veldig mye digitale verktøy i arbeidshverdagen som har gjort arbeidshverdagen forenklet». For det andre påpekte hun:

*Godt samarbeid blant kollegaer gir økt digital kompetanse, [...] når det kommer nye digitale løsninger eller oppdateringer, formidler vi det til hverandre på kontoret, gjennom fagmøter. Det har gjort kommunikasjonen med brukere lettere, ved at brukerne kan ta direkte kontakt via de digitale systemene i NAV.*

En slik forståelse sees i sammenheng med hva Lars fortalte at «Digitalisering er mer effektivt og fungerer bra i møte med brukere». Eva og Livs opplevelser om digitalisering er i midlertidig litt annerledes. Eva hevdet at hun «Må sette av mye mer tid til å lære brukergruppen til å forstå og bruke de digitale tjenester i NAV [...] nav.no er altfor komplisert». Samtidig uttrykte Liv «Det er stor forskjell på digitale og fysiske møter [...] og kritiske til at digitale møter skal erstatte fysiske møter fremover.»

Når det gjelder forventinger fra systemet, vektla Kari det å forholde seg til mål og sette mål for seg selv. «Det er mange ulike arbeidsoppgaver, der man må prioritere ut ifra behovsvurdering [...], viktig med kartlegging for å kunne hjelpe brukeren». Liv ga en beskrivelse av hvordan behovet identifiseres: «Vi har jo mål og resultat å forholde oss til [...] prøver å strekke oss til disse målene og oppnå de resultatene som bør være optimale [...], men med ulike brukergrupper er det ikke alltid like greit å oppnå.» Her kan det vises at det oppleves press på grunn av NPM. Samtidig problematiserte Eva hvordan NPM vises i systemet: «Blir målt veldig mye [...]. Samtidig ser en nødvendighet med å bli målt, for å få resultater». Her er det altså en dobbelthet de opplever, både et press, men samtidig ikke. Slik vi forstår veilederne opplever de altså digitalisering og effektene av NPM som ganske like. Det både letter oppgavene, samtidig som det også kan gjøre arbeidet deres vanskeligere.

Som funnene viser, er arbeidsrettet brukeroppfølging påvirket av digitale systemer i NAV. Noen sier at det digitale viser til effektivitet og forenkling av arbeidsoppgavene, mens andre ser det digitale som en bekymring for brukergruppen og for fremtidig oppfølging. Det er tydelig at forståelsen av det digitale kan både være en belastning, men også en forbedret måte å drive oppfølging på. Samtidig blir det påpekt hvor stor rolle NPM, med fokus på effektivitet, produktivitet og målstyring har på oppfølging av brukerne. Veilederne forteller at de kan oppleve press på grunn av det, samtidig som de også ser betydningen av å bli målt for å få resultater.

#### **4.2. Opplevelsen av veilederrollen og relasjonsbygging hos brukerne**

Informantene har også beskrevet og eksemplifisert veilederrollens betydning, samt reflektert over opplevelsen av relasjonsbygging hos brukerne. Både Kari og Eva fortalte at «De hjelper personer som er i en vanskelig situasjon, til å finne løsninger og se mulighetene selv. Ved å hjelpe dem til å oppnå mål om arbeid og livsmestring». Samtidig påpekte Liv at: «Må se den enkelte bruker i forhold til deres livssituasjon». Lars understreket at «Veilederrollen har et ansvar og at de skal hjelpe personer til å ha tro på seg selv og gjøre gode valg».

I analysen var det innlysende at relasjon med brukerne var nødvendig for videre samarbeid. Eva fortalte at «Det er viktig å avklare sin egen rolle og forventinger», samtidig formidlet Lars at «Det er brukeren selv som skal komme frem til løsninger på situasjonen sin, likeså hjelpe dem til å ta fornuftige valg». I tillegg trakk Liv frem ett eksempel om at «Dersom brukeren ikke klarer å snakke om hvilke behov man har, kan vi som veileder være en støttespiller». Kari snakket rundt det at man må være bevisst på hvordan man fremtrer og evner å skape en god relasjon, der hun fremhevet å ha en god tone og skape tillit i møte med brukere. Samtidig påpekte Kari «Man må gi noe av seg selv, for å få noe tilbake i relasjonen».

Gjennom datamaterialet var det klart at både Kari og Liv distanserte seg fra negative inntrykk og opplevelser brukerne hadde av NAV, de var begge opptatt av at dette ikke skulle påvirke deres relasjon. Videre fortalte Lars om et gjenkjent utsagn fra en bruker: «Jeg er sint på systemet jeg er ikke sint på deg, men jeg må få lov til å si det til noen, så jeg sier det til deg likevel, ikke ta det personlig». Dette synliggjør et dilemma veiledere kan oppleve og belyser forventninger brukerne kan ha til veilederne. Slike utsagn var i midlertidig informantene bevisst på i møte med brukerne. Uttalelsen fra Lars antydes at det er forventinger og press fra systemet og fra brukere generelt. Målet deres er jo at de skal forsøke å få folk i arbeid og få dem tilbake til samfunnet. Kari viste til «Viktigheten med å være bevisst på holdninger og

forstå at enkelte brukere kan ha blitt møtt på en dårlig måte tidligere og dermed finne en måte å snu den tankegangen på». Dette samsvarer med hva Lars fortalte om «Fokuset skal være på her og nå situasjonen og ikke hva som har skjedd tidligere i andre relasjoner med veiledere i NAV [...], man skal anerkjenner det brukerne har å si, men trenger ikke å forholde seg til det». Slik vi forstår informantene her snakker de om en slags dobbelthet når det kommer til relasjoner med brukerne sine. På den ene siden forteller de om et ønske om å hjelpe brukerne så godt de kan, men på den andre siden må de ansvarliggjøre dem på forskjellige måter.

Oppsummert er relasjon med brukerne nødvendig for å kunne jobbe med oppfølgingsarbeidet. Her handler det om både brukermedvirkning, men også ansvarliggjøring av brukerne. Det er enighet om at veilederrollen er nødvendig, når det gjelder brukere som har behov for et bredt sett av tjenester. Informantene påpekte videre viktigheten med å være her og nå fokusert, når det gjelder brukere med en negativ holdning til NAV, ved at det ikke skulle påvirke deres relasjon. De er bevisst over hvilket ansvar de har over organisasjonen og brukerne, ved å hjelpe dem med å se muligheter og mål om arbeid.

### **4.3 Bakkebyråkratiske opplevelser av skjønnsutøvelse**

Informantene fremviste ulike beskrivelser og refleksjoner rundt skjønnsutøvelse. Liv forklarte at det er forskjellige måter å utøve skjønn på og at skjønnsbegrepet er kjempevidt:

*Det er veldig mange regler å holde styr på og i arbeidsavklaringspenger, er det ei lang liste [...] Vi må følge regelverket alltid [...]. Det er vanskelig til tider å utøve skjønn, fordi at du har ikke noe rom å utøve skjønn i, du kan ikke tolke regelverket på din måte, selv om du av og til kunne ønske at du kunne tøyne grensene i alle retninger, så kan du jo ikke det. [...] Mens i sosiale tjenester er det annerledes.*

I likhet med Liv fremhevet Eva: «I sosialtjenesteloven, så kan vi utøve skjønn, men i folketrygdloven er det ikke så veldig mye skjønn. [...]. Det er ganske tydelig hvordan man skal tolke og hvordan loven fungerer.» Noe også Lars understrekte:

*Det er jo veldig mye regelverk, men det er også veldig mye bra i systemet for å finne ut hva man skal gjøre [...] Har for eksempel standard arbeidsrettet brukeroppfølgning, inne på en slik intranettside [...] Da får man oppskrifter på hva brukeren skal gjøre og hva skal NAV kontoret gjøre, og hva skal NAV arbeid og ytelse gjøre.*



Samtidig påpekte Lars:

*Det kommer an på hvilken del av NAV- kontoret man jobber i og hvor stor grad enn trenger å bruke faglig skjønn [...] Det er et stort regelverk å forholde seg til og veldig mye en bør kunne, men heldigvis er det ikke slik at en skal kunne om alt.*

Veilederne peker på dobbelthet igjen. De skal bruke skjønn, men det er ikke alltid rom for det der de skulle ønske det var slikt rom. Det er mange lover og regler å forholde seg til, og disse må tolkes på riktig måte. Men det finnes også hjelp til å tolke det. Det finnes oppskrifter på utøvelse av skjønn, men det blir kanskje ikke skikkelig utøvelse av skjønn da, hvis det er en oppskrift på det.

Alle informantene fortalte at det å ha kollega å snakke med er viktig i utførelsen av arbeidet. For det første beskrev Kari «Jeg er helt avhengig av å kunne drøfte saker med andre kollega». For det andre forsterket Eva «Det er ekstremt viktig å ikke stå alene i vanskelige avgjørelser. Det å ha dyktige kollegaer som kjenner regelverket bedre enn deg, som kan gi innspill». Videre drøftet Liv at «Det er viktig å skape et godt arbeidsmiljø, hvor det å samarbeide og jobbe i team er viktig». Til slutt nevnte Lars «Vi snakker med kollega og bistår hverandre hele tiden». Kollegaveiledning kan altså hjelpe på flere ting. Både styrke relasjonen til brukerne og gjøre veilederne tryggere når de utøver skjønn, i forhold til lovverket og til målstyring og effektivitetskravet.

Alle informantene virker som de hadde reflektert rundt sin rolle som veileder og bruk av skjønn. Uttalelsene tyder på å reflektere over skjønnsbegrepet og dets betydning er verdifullt i møte med brukere og organisatoriske krav. Det er stor variasjon i hvordan de opplever og forstår skjønnsutøving, men at de alle føler på et felles ansvar for å manøvrere i systemene og til å orientere seg om NAV sine tjenester og krav. I tillegg viser alle til at kollegaveiledning er en viktig del av arbeidsprosessen på NAV-kontoret.

## **5.0 Drøfting av funn**

I innledning ble problemstilling delt opp i tre forskningsspørsmål, for å kunne svare på problemstillingen. Hvert av disse kapitlene tar utgangspunkt i funn fra forrige kapittel. Det starter med å finne svar på hvilke faktorer som spiller inn på arbeidsrettet brukeroppfølgning i lys av digitale utfordringene og utvikling av fellesbetegnelsen på de nye reformene, NPM. I det andre delkapitlet ser vi nærmere på relasjonen mellom veileder og bruker. Samt i siste kapittel hvilke perspektiver det er på skjønnsutøving og betydningen av kollegaveiledning.

### **5.1 Digitale kompetanse i det brukerrettede oppfølgingsarbeidet**

Digitalisering fremtrer som økende i dagens NAV-kontor med påvirkning av styringsformene kjent fra NPM. Et kjennetegn ved NPM er fokuset på effektivitet. Digitale løsninger skal på samme måte bidra til effektivitet. Fra funn vet vi at veilederrollen har gjennomgått store endringer, blant annet opplevelsen av økt digital kompetanse i det brukerrettede oppfølgingsarbeidet. Funnene viser til viktigheten med å ha kunnskap rundt det digitale på grunn av nye digitale verktøy i arbeidshverdagen. Slik vi fant i teori av Stamsø (2017) om digitale løsninger som gjør det lettere for brukere å navigere i NAV-systemet og Breit sin forskning (2019) om digitale verktøy. Informantene fremhevet også det å være digitale med brukere som bidrar til forenkling av arbeidsoppgavene. Ifølge Breit har digitalisering ført til mer åpenhet i NAV og bruken av digitale hjelpemidler kan være tidsbesparende på sikt. Våre funn om veiledernes økte behov for digital kompetanse samsvarer også med Øvrelids teori (2018) om mestring av slike verktøy. I tillegg til forskning av Røhnebæk (2016) som mener at digitale hjelpemidler har økt og påvirker mål om individuell tilpasning i tjenesteytelsen. Våre funn om veiledernes opplevelser av behov for økt digital kompetanse stemmer godt overens med tidligere forskning. Veilederne vi har snakket med opplevde tidsbesparing og ble mer effektive som følge av digitaliseringen.

Av veilederne vi snakket med opplevde de med økt digitalisering at det kunne imidlertid også forekomme mindre tid til ansikt til ansikt-møter, flere brukere og nedprioritering av brukere som trenger oppfølging mest. Samt kvaliteten i arbeidet blir nedprioritert. Ifølge Rønning og Sølvberg (2020) vil ikke de digitale tjenestene dekke alle brukernes behov. At ikke alle vil klare å følge med på digitaliseringen, finner vi også i forskning av Røhnebæk (2016), ved at veiledere er avhengig av å kunne bruke ulike datasystemer i møte med brukere. Slik vi forstår det, øker digitaliseringen og påvirker den digitale måten de jobber på mer direkte. Informantene var bekymret for at digitaliseringen kunne slå uheldig ut for noen av brukerne, som kan ha lav digital kompetanse. Øvrelid

forteller (2018) om viktigheten av å hjelpe brukere som kategoriseres som de tyngste, blant annet at det brukes tid og ressurser på å forklare IKT og arbeidsmetoder. Slik vi forstår det, synes veilederne vi har snakket med å oppleve digitaliseringen som problematisk når det gjaldt de tyngste brukerne.

Veilederne vi har snakket med opplever altså ikke tidspress, men samtidig har de ikke tid til å følge opp de tyngste brukerne. Likevel opplever informantene at deres tid blir styrt i retning av «lettere» brukere. Ifølge Christensen (2006) er slike fenomener tydelige tegn på NPM, der produktivitet og effektivitet står i fokus. Men effektivitetens bakside er at man blir målt etter tall og arbeidsoppgaver som skal utføres innen en viss dato, som kan gå på bekostning av brukerne. På grunn av tidspress og ressurser kan veilederne stå midlertidig ovenfor et valg mellom å prioritere at noen få får mye og god oppfølging, eller at mange får lite og dårlig oppfølging. Lipskys forskning (2010) handler mye om prioriteringer frontlinjearbeidere blir tvunget til å gjøre. De har retningslinjer og forventninger til arbeidet som de må forholde seg til. Slik er det også for NAV-veiledere. Slik vi forstår det, øker krav til mål- og resultatstyring. Men snarere enn å oppleve det som ekstra press, opplever veilederne det som økt fokus på resultat.

Kvaliteten på oppfølgingen av de tyngste brukerne blir altså dårligere som følge av digitalisering, og effektivitets- og produksjonskrav, ifølge informantene vi snakket med. Veilederne skal helst sørge for at kvaliteten er tilrettelagt den enkelte, men målstyringen kan gjøre det vanskelig. Ifølge tidligere forskning av Chudasama (2017) og Aamodt (2014) kan det oppleves som et misforhold mellom det som kreves av dem som profesjonelle og de forventningene mange brukere har til systemet. Noen brukere krever mer tid, flere møter, tettere relasjoner og mer opparbeidelse av tillit fortalte veilederne vi snakket med. Kleppes forskning (2015) viser at veiledere må utøve skjønn for at oppfølgingen skal kunne skreddersys brukere. Digitaliseringen og målstyringen kan, altså slik vi forstår veilederne, for det første gjøre skreddersyningen vanskelig. For det andre kommer veilederne i skvis mellom NPM-aktive krav, forventninger og brukere som har behov for tett oppfølging.

Manglende skreddersydd oppfølging kan imidlertid også ha andre årsaker enn målstyring og digitalisering. Ifølge Berkel og Knies (2015) kan mestringsstrategier være at veilederne velger brukere som krever mindre tid og ressurser, for å unngå opplevelsen av stress og motstridende forventninger fra brukerne. En slik forståelse forteller også Zacka (2018) at veiledere står i et psykologisk press mellom forventninger til deres rolle og utøving av skjønn. Veilederne vi snakket med fortalte om viktigheten med å være bevisst på holdninger brukere

kan ha til systemet. De færreste vil vel innrømme direkte at de tyr til mestringsstrategier, men slik vi fortolker veilederne her, tyr de til en mestringsstrategi. Veilederne distanserer seg fra negative inntrykk og opplevelser brukere kan ha fra før.

Ut fra funnene kan vi så langt konkludere med at digitale tjenester utgjør en nødvendighet for arbeidsrettet brukeroppfølgning, men også et press på prioritering av brukere når det kommer til mål og resultatstyring. Veilederne innvending mot styringsformene kjent som NPM har medført press på kvantiteten. At de må følge opp flere, det vil si at kvaliteten på oppfølgingen per bruker kan gå ned. Men uten målstyring i selve oppfølgingsarbeidet, blir veilederne ansvarliggjort enda mer. De må derfor bestemme selv hva god oppfølging er, derav kan NPM og digitalisering føre til mer press og stress for veilederne.

## **5.2 Veiledere som det viktigste verktøyet i relasjonsarbeid**

Vi søker kunnskap om hvordan veiledere opplever relasjon i møte med brukere. I lys av forskning av Riis-Johansen et al., (2018) om den komplekse arbeidssituasjonen, vises det til at relasjon er viktig basert på formålet om å få brukere ut i arbeid. Funnene viser til at veiledere må se den enkelte brukers situasjon, ved å hjelpe dem til å oppnå mål og livsmestring. Dette snakket Levin og Ellingsen (2015) om å sette brukeres behov og interesse i fokus, slik at brukerne kan føle seg anerkjent. Noe som også Kleppe (2015) belyser om den personlige kompetansen. Relasjon mellom veileder og bruker i NAV omhandler å ha en personlig, men offentlig relasjon. Av veilederne vi snakket med opplevde de relasjonen som nødvendig for videre samarbeid, ved å avklare roller og forventinger i møte. Gjennom relasjon bevisstgjør man hvordan man fremtrer profesjonelt og personlig ifølge tidligere forskning av Chudasama (2017) og Ekeland (2014). Veilederne vi har snakket med fortalte at ved å gi noe av seg selv, kan resultere i at brukere deler noe tilbake. Slik vi forstår veilederne kan en personlig-offentlig relasjon utgjøre en tillitsfull relasjon. Som kan bidrar til at veilederne blir et viktig verktøy for å kunne hjelpe og forbedre brukerens situasjon.

Konsekvensen av å hjelpe for mye, er at de kan bli hjelpeløse, ifølge Ellingsen og Skjefstad (2015). Et viktig funn var hvor viktig veilederne opplevde ansvaret de har for å hjelpe brukerne sine. De skal få brukere til å tro på seg selv, og gjøre gode valg. Dilemmaet mellom å hjelpe for mye eller for lite påpeker også Kane (2020). Ifølge henne kan veiledere bli skviset mellom å måtte bli godt kjent med brukere og jobbe for å skape gode relasjoner. Men for å utføre brukerrettet arbeid, kan det å aktivere brukere stå i veien for å bli godt kjent og skape gode relasjoner. Veilederne vi snakket med opplevde mindre møter ansikt til ansikt

og bekymring rundt det digitale som skulle erstatte fysiske møter, slik Røhnebæk (2016) belyser om økt digitale hjelpemidler. Det forventes ikke at man skal klare å skape en god relasjon med alle, men det er vanskeligere å arbeide relasjonelt med mindre tid med brukerne og mer digitaliserte verktøy. Ifølge Aamodt (2014) kan digitalisering fungere som standardisering, men for høyt fokus på effektivisering og standardisering, kan det resultere i at utsatte brukergrupper står i fare for å ikke få hjelp. Slik vi forstår veilederne, er det vanskelig å finne balansen med relasjonsarbeid over det digitale på grunn av de standardiserte oppgavene som finnes i NAV-systemet.

Funnene viser til at det finnes mye lovverk, men gjenspeiler at det finnes standard oppskrifter i systemet, slik forskning av Joranger (2016) fremstiller prosedyrer som et hensiktsmessig hjelpemiddel i brukerarbeidet. Samtidig kan slike metoder gjøre at brukere kan føle at de blir gjort om til objekter og ikke får en etisk riktig behandling gjennom relasjonsarbeid. Slik Skjervheim fortalte i sin teori (1996) om subjekt-objekt relasjonen. Dermed kan de etablere mistro til både hjelpeapparatet og veilederne som prøver å hjelpe. Informantene påpekte at det kan bli vanskelig å tilby hjelp, dersom brukerne opplever å bli objektivert. Slik vi forstår Skjervheim står NAV-veiledere i skvis mellom lovverket og målet om å skape gode, genuine relasjoner med brukerne. En umiddelbar tolkning av dette belyses i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll (Levin, 2015). Ut fra et slikt perspektiv kan veilederne bli satt i posisjoner hvor man vil hjelpe, samtidig som man må kontrollere om brukerne oppfyller vilkår ut ifra lovverket.

Veilederne opplever det som viktig å ha en personlig-offentlig relasjon. Men de peker ofte på at de står i skvis mellom lover og regler på den ene siden, og et genuint, deltagende forhold til brukeren på den andre. Slik vi forstår veilederne handler arbeid med relasjoner om å finne balansen, slik at ikke brukeren opplever å bli objektivert. Veilederens arbeid og innsats i brukerarbeidet er uvurderlig, men veiledere kan oppleve å bli stående i et spenningsfelt mellom det å hjelpe og kontrollere brukere i oppfølgingsarbeidet.

### **5.3 Kollega som støtte i skjønnsvurderinger**

Kunnskap om lover og rammer, utgjør yrkesutøvelsen og beslutningsmyndigheten til veilederne. Fra funn vet vi at veiledere ønsket å utvikle skjønnsutøvelse, som en av de viktigste verktøyene i oppfølgingsarbeidet. Slik Breit (2019) belyser at veilederne må basere vurderingene sine gjennom skjønnsutøvelse. Veilederne vi snakket med opplevde at det var mye regelverk i tjenesten og forskjell i hvilke lover som gir rom for tolkning. Informantene

fremhevet rom for skjønn i sosialtjenesteloven, i motsetning til folketrygdloven, hvor rom for tolkning ikke var mulig. Noen rammer er generelle og gir større rom for skjønn, i likhet med Zacka (2018) som mener at veiledere tolker og vurderer saker ut ifra sin profesjon. Men veilederne må utføre og utforme politikken, slik Lipsky (2010) tydeliggjør det spenningsfeltet veilederne står i. En slik forståelse viser til at veilederne er bundne og frie på samme tid. Hvis de ønsker å tolke loven og gjøre akkurat som den sier, så utøver de ikke skjønn, da blir skjønn bundet av loven. Veilederne forsøkte å balansere mellom lovverk og skjønnsutøvelse spesielt når det gjaldt relasjonen.

Informantene vi snakket med opplevde kollegaveiledning som styrkende med godt samarbeid og fremhevet viktigheten med å diskutere og støtte hverandre i krevende saker. Slik tidligere forskning av Killén (2012) viser til om å ha en god relasjon til kollega, for å utøve skjønn. I kollegaveiledningen diskuterer man ofte nettopp denne balansen mellom lovverk og skjønnsutøvelse. For at brukere ikke skal føle seg objektiverte, for at ikke NPM-effektivitetskrav skal overstyre god kvalitet på oppfølgingen. Likeså at ikke digital oppfølging skal være eneste måte å følge opp på, og for å få en god relasjon til brukerne. Slik at brukerne får en forsvarlig og etisk riktig behandling. Men også for veilederens håndtering av feil og mangler, om det skulle gå galt. På grunnlag av funn om kollegaveiledning, kan det å vurdere brukerens situasjon i samarbeid med kollegaer, bidra til at det ikke blir vilkårlighet av tjenester til brukere ifølge Oterholm (2015). Men ifølge Heum (2010), blir vurderingene i stor grad påvirket av veilederens syn og holdninger til sin egen rolle. Veilederne vi snakket med fortalte at godt samarbeid med kollega ga økt digital kompetanse. Slik forskning av Larsen et al., (2017) belyser at dersom en føler at kompetansen ikke strekker til, kan kollegaveiledning bidra veiledere til å utvikle seg. I alle disse skvisene veilederne kan stå i, kan de få støtte gjennom kollegaveiledning.

Funnene er at bakkebyråkratene opplever å kunne utøve skjønn i det daglige arbeidet, men samtidig opplever de å stå i skvis. Altså bakkebyråkratiets krysspress forstås på den måten at det finnes grenser for hva de som profesjoner kan gjøre og ikke kan gjøre. Lovene kan være vanskelige å tyde og kan gi rom for skjønn. Dermed må veilederne stå til ansvar selv, som kan være et hardt press å jobbe under for en veileder. I tillegg til andre dilemmaer, som også kan øke presset. Kollegaveiledning kan da være et godt hjelpemiddel for å minske noe av det presset. Ved at veilederne kan finne støtte i hverandre, samt hjelp til å tolke lover og vurderinger av god skjønnsutøvelse.

## 6.0 En rolle med skvis og press

Veiledere i NAV har en unik rolle, for å få flere brukere ut i arbeid og ivareta tjenester til den enkelte bruker, som er et omfattende samfunnsoppdrag. Målet med oppgaven var å belyse hvordan NAV-ansatte opplever sin rolle som veileder.

Gjennom analysen har vi sett at det kan oppstå ulike forventinger og utfordringer i møte med brukere. Med tanke på problemstillingen ser vi svaret på det første forskningsspørsmålet, at veilederne opplever digitalisering og standardisering som en viktig del av oppfølgingen. Men også dilemma med digitalisering og mål- og resultatstyring. Det kan både frigjøre tid, men også gi mindre tid til de vanskelige brukerne. Samt kan det gå utover kvaliteten på oppfølging, når de har et resultatansvar. Diskusjonen om det andre forskningsspørsmålet vet vi at relasjon er viktig, men veilederne kan oppleve å stå i en presset situasjon mellom hjelp og kontroll, ved å måtte balansere mellom lovverk og relasjonsarbeid. De må følge lovene, samtidig som de ikke må objektivere brukerne. Det finner de vanskelig, spesielt hos de tyngre brukerne. Gjennom diskusjon av det siste forskningsspørsmålet vet vi er det samme tilfelle, hvor veilederne opplever en skvis mellom å følge lovverket på den ene siden og utøving av skjønn på den andre. Hvor samarbeid gjennom kollegaveiledning, er med på å styrke og utvikle veiledere til å bli en god profesjonsutøver.

Slik vi forstår opplevelsen av rollen som NAV-veileder, kommer de seg ikke unna den profesjonelle etikken. De utøver skjønn for å finne mulige alternativer, også når det ikke finnes eksakt oppskrift på hva som er riktig for brukerne. Samtidig er det slik at veilederne har fullstendig ansvar for sine handlinger, dermed står rollen som profesjonsutøver i et kontinuerlig spenningsfelt. Et slikt spenningsfeltet kan oppstå på grunn av NPM i form av effektivitet og målstyring, fremfor brukerens behov og den profesjonelle sin autonomi. Det synliggjør skvis og press veilederne kan oppleve på NAV-kontoret.

Det kan tenkes at slike spenningsfelt er en daglig utfordring for veilederne. Derav ser mulige perspektiv til å forske videre på temaet. For å kunne håndtere slike utfordringer bedre, er det avgjørende at det er utarbeidet rammer og retningslinjer som endres i takt med utfordringene i yrkesfeltet. Med en større undersøkelse med flere informanter fra flere NAV-kontor, som vektlegger en bredere og dypere forståelse av problemstillingen, kan vi finne ut om det vi har forsket på er sant eller bare en fasade. Mulig dilemma her er om vi har hatt en for god relasjon til informantene, til å kunne få den konkrete sannheten om hvordan den faktiske opplevelsen av å være veileder i NAV. Medfølgende er funnene om veilederrollen relevant for andre yrkesfelt som belyser den samme tematikken.

## 7.0 Referanseliste

- Andreassen, T. A. (2017). NAV - Arbeids og velferdsforvaltningen. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg., s. 166-191). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2011). Innledning - Organisasjonsendring som velferdsreform. I T. A. Andreassen, K. Fossetøl (Red.), *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (1.utg., s. 13-24). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Arbeidsmarkedsloven. (2005). Lov om arbeidsmarkedstjenester. (LOV-2004-12-10-76). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/2004-12-10-76>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?ch=1>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. 33 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Berkel, R. V., & Knies, E. (2015). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. *Wiley Online Library*, 50(1), 59-78. <https://doi.org/10.1111/spol.12150>
- Breit, E. (2019). Digitalisering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg. s. 311-324). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Christensen, T. (2006). Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23(3), 215-226. Hentet fra [https://www.idunn.no/nnt/2006/03/staten\\_og\\_reformenes\\_forunderlige\\_verden](https://www.idunn.no/nnt/2006/03/staten_og_reformenes_forunderlige_verden)
- Chudasama, K. M. (2017). Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV. Oslo: Universitetsforlaget.
- Djupvik, A. R., & Eikås, M. (2016). Organisert velferd- organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar. Danmark: Det norske samlaget.
- Ekeland, T.-J. (2014). Konflikt og konfliktforståelse - for helse- og sosialarbeidere. Oslo: Gyldendal Akademisk.



- Ellingsen, I. T., & Skjefstad, N. S. (2015). Annerkjennelse, myndiggjøring og brukermedvirkning. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 97-111). Oslo: Universitetsforlaget.
- FO. (2019). Yrkesetiskgrunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd. (LOV-1997-02-28-19). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/1997-02-28-19>
- Heum, I. (2010). Fordeling av velferdstjenester. I T. Hernes, I. Heum, P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge* (1. utg. s. 148-193). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Heum, I. (2014). *Skjønn. Perspektiver på skjønnsutøvelse i Nav*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Joranger, L. (2016). Hvorfor gjentar dere siste ordet vi sier hele tida? *Fontene forskning*. Hentet fra <https://fonteneforskning.no/debatt/hvorfor-gjentar-dere-siste-ordet-vi-sier-hele-tida-6.19.430419.e1c8ddbfc>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov. Rettsikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 35-48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Killén, K. (2012). *Profesjonell utvikling og faglig veiledning: et fellesfaglig perspektiv: helhetsperspektiv, relasjonskompetanse, refleksjon, mentalisering*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kleppe, L. C. (2015). Sosialfaglig kompetanse. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 139-153). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kuckartz, U., & Rädiker, S. (2019). *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA: Text, Audio and Video*. Cham: Springer Nature Switzerland AG.
- Larsen, A. K., Voll, I., & Tysnes, I. B. (2017). Nav som arbeids- og læringsarena for sosionomer: Å bli en del av et praksissamfunn. *Fontene forskning*, 10(2), 32-44.

Hentet fra <https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/nav-som-arbeids-og-laringsarena-for-sosionomer-a-bli-en-del-av-et-praksissamfunn-6.19.541390.de5ffe364e>

- Levin, I. (2015). Sosialt arbeid som spenningsfelt. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, & L. C. Kleppe, *Sosialt arbeid en grunnbok* (s. 36-46). Oslo: Universitetsforlaget.
- Levin, I., & Ellingsen, I. T. (2015). Relasjoner i sosialt arbeid. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid en grunnbok* (s. 112-124). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moser, I., & Michelsen, G. (2015). Velferdsteknologi i sosialt arbeid - muligheter og utfordringer. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 273-283). Oslo: Universitetsforlaget.
- NAV. (2020, 25.februar). Organisering av NAV. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/2006-06-16-20>
- NOU 2016: 7. (2016). *Norge i omstilling – karriereveiledning for individ og samfunn*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-7/id2485246/?ch=12>
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg, L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 171-183). Oslo: Universitetsforlaget.
- Riis-Johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2018). Interaksjon med brukere i Nav. Analyse av samtaledata som grunnlag for fagutvikling. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(3), 227-240. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-03-03>
- Roaldsnes, A. (2018). Mål og resultatstyring i NAV- kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid. *Arbeid og velferd*. s. 57-80. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og->

[velferd/arbeid-og-velferd/mal-og-resultatstyring-i-nav-kan-det-bidra-til-a-fa-flere-personer-med-nedsatt-arbeidsevne-i-arbeid](#)

- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288-304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Rønning, W. M., & Sølvsberg, A. M. (2020). Digitalt medborgerskap. Seniorers erfaringer med arenaer for læring av digital teknologi. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(4), 222-236. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-04-01>
- Sadeghi, T., & Terum, L. I. (2019). Kompetanse. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik, L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg. s. 325-346). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skjervheim, H. (1996). Deltakar og tilskodar og andre essays. Oslo: Aschehoug.
- Sosialtjenesteloven. (2010). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/lov/2009-12-18-131>
- Stamsø, M. A. (2017). New Public Management - reformer i offentlig sektor. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring. Om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg. s. 64-85). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2017). Kvalitative forskningsmetoder i praksis. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Zacka, B. (2018). When the state meets the street: Public service and moral agency. *Wiley Public Service*, 96(2), 425-427 <https://doi.org/10.1111/padm.12409>
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>
- Aamodt, I. (2014). Profesjonalitet og prioritering - Makt som styringens resultat. *Fokus på familien. Nordisk tidsskrift for familie- og relasjonsarbeid*, 42(2), 158-179. <https://doi.org/10.18261/ISSN0807-7487-2014-02-05>

## 8.0 Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1 - samtykkeskjema

Forespørsel om deltakelse som informant i studentprosjekt

Tredje studieår gjennomfører barnevernspedagog- og sosionomstudentene ved Høgskulen i Volda et forskingsprosjekt i grupper. Målet er å utvikle kunnskap om profesjonsutøving innenfor sosialt arbeid. Høgskulen i Volda er derfor ansvarlig for prosjektet.

Prosjektet

Dette prosjektet her skal svare på problemstillingen “Hvordan opplever NAV-ansatte sin rolle som veileder?” og samler kunnskaper fra veiledere i NAV. Vi retter oss til deg, fordi vi trenger veiledere med erfaring rundt dette temaet.

Prosjektet samler inn kunnskaper gjennom intervju. Intervjuet vil ta om lag 40 minutter, og blir gjennomført på NAV XXXXXX. Samtalen vil handle om hvordan du utøver yrket ditt, hva du opplever som utfordrende og hva slags forventninger står du ovenfor på arbeidsplassen i lys av teoretiskperspektiv. Det eneste vi trenger å vite om deg, i tillegg til dette, er hvilken utdanning og erfaring du har. Det spør vi om i samtalen. For at vi skal slippe å huske alt du har sagt, tar vi lydopptak av det vi snakker om.

Frivillig:

Det er frivillig å delta, og du kan når som helst trekke samtykket uten å gi oss en grunn. Dersom du trekker deg etter at intervjuet er gjennomført, vil alle opplysninger bli anonymisert. Vi baserer retten til å behandle opplysninger om deg på ditt samtykke.

Om du deltar:

Alle personopplysninger blir behandlet konfidensielt. Ingen vil få vite at det er du som har gitt oss den kunnskapen vi får, med mindre du godkjenner at vi skriver hvem du er. Om du ikke godkjenner dette, skal det ikke være råd for utenforstående å skjønne hva du har sagt når en leser oppgaven vi skal skrive. Opptakene og koblingen mellom deg og det du sier (en såkalt «koblingsnøkkel») blir lagret i et låst arkiv. Prosjektet blir avslutta 14/5 2021. Da blir opptaket slettet, og vi sitter bare igjen med anonymisert materiale.

## Dine rettigheter:

Så lenge du kan identifiseres i materialet har du rett til: innsyn i det vi har registrert om det, få disse rettene eller slettet, få utlevert kopi av opplysningene og å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av personopplysningene dine.

NSD (Norsk senter for forskningsdata AS) har på oppdrag fra Høgskulen i Volda vurdert at behandlingen av personopplysninger i prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dersom du har spørsmål, eller ønsker å benytte deg bruk av rettene dine, ta kontakt med:

- Student: XXXXXX XXXXX eller XXXXXX
- lærer: Roar Stokken på roar.stokken@hivolda.no eller på 45240204.
- Personvernombud: Cecilie Røeggen på cecilie.roeggen@hivolda.no eller 70075073
- NSD: personverntjenester@nsd.no eller telefon: 55582117

Med beste hilsen

Roar Stokken lærer

XXXXXX student

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Elevene ingen snakker om» og har fått mulighet til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- Å delta i intervju med lydopptak
- At opplysninger om meg blir publisert på en måte som gjør at jeg kan bli identifisert

Jeg samtykker til at opplysningene mine blir behandlet frem til prosjektet blir avsluttet

31/6 2021

---

Dato

Signatur

Navn med blokkbokstaver