

Bacheloroppgåve

Økonomisk sosialhjelp

- *eit spenningsfelt for sosialarbeidaren*

Ein kvalitativ intervjustudie

Margunn Sunde & Marianne Karlsbakk

Sosialt arbeid - Sosionom

2022



HØGSKULEN
I VOLDA

Grupperklæring

Denne oppgåva er vårt eige og sjølvstendige arbeid. Den gjer ikkje bruk av andre sitt arbeid utan at det er oppgitt, den gjer ikkje bruk av tekst frå eige arbeid utan at det er oppgitt, og kjelder som er brukt er ført inn i både tekst og kjeldeliste i på ein måte som gjer at vi ikkje vil få ein 'ufortent rennomegevinst'. Den har heller ikkje vore brukt som eksamensvar eller arbeidskrav tidlegare.

Vi veit at oppgåva vil bli elektronisk kontrollert for plagiat og at alvorlege brot med 'god sitatskikk' vert behandla som fusk jf. UH-lova § 4-7 og § 4-8, 3. ledd.

I arbeidet med oppgåva er personopplysningar behandla i samsvar med retningslinjene som er å finne i Canvas. Oppgåva inneheld ikkje opplysningar som kan førast tilbake til einiskildpersonar ut over det som dei har godtatt gjennom samtykke eller som er offentleg kjent.

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

Samandrag

Denne studien har hatt som mål å utforske sosialarbeidarar si bakkebyråkrat-rolle, og korleis dei opplever og handterer spenningar i det sosiale arbeidet. Studien kombinerer eit bakkebyråkratisk perspektiv med profesjonsetikk, for å skape ein tettare samanheng mellom bakkebyråkratiske spenningar og den spesifikke profesjonen vi ville studere. Konteksten vi brukte for å undersøkje dette temaet er dei sosiale tenestene i NAV med problemstillinga: «Korleis handterer sosialarbeidarar spenningar i oppfølgingsarbeidet med langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?» Studien er kvalitativ og basert på semi-strukturerte djupneintervju frå fire informantar som arbeider med denne brukargruppa. Desse blei rekrutterte gjennom kjennskapen vi fekk til dei under praksisstudiet i 2021. Data blei analysert gjennom ei induktiv tilnærming, der funna viste at sosialarbeidarane opplever spenningar knytt til krysspress, spenningar i arbeidet med dei mest sårbare brukarane, samt i utfordringar med sysselsetjing. Det viste seg at desse spenningane var kjelder til profesjonsetisk stress og belastningar, noko som synte seg i måten dei handterte arbeidet på. Vekslande inntak av moralske disposisjonar, bruk av kollegiet for drøfting og forklaring av sysselsetjingsproblem med ytre forhold, var måtar sosialarbeidarane handterte spenningane på, noko som synte seg å kunne redusere stress og belastningar. Likevel kunne det sjå ut som at desse handteringsmåtane også kunne gje negative konsekvensar for brukarane gjennom skjulte mekanismar som finnast i bakkebyråkratiet. Dette kan vere relevant kunnskap både for bakkebyråkratar generelt, men også for dei som skal setje rammefaktorar for sosialarbeidarar som arbeider med langvarige mottakarar. Vi har sett at det profesjonsetiske stresset kan påverke oppfølgingsarbeidet, noko som viser at det må vere rom og moglegheiter for at sosialarbeidarane kan utføre arbeidet sitt i tråd med dei profesjonsetiske verdiane. Vi meiner at det er behov for ytterlegare kunnskap om dette temaet og har anbefalt vidare utforsking av sosialarbeidarane sin profesjonsetikk i dei sosiale tenestene i NAV.

Abstract

Our research aims to explore the role of social workers as street level bureaucrats, and how they experience and handle conflicts that arise in their work. The study combines a street level bureaucratic perspective with professional ethics, to create a closer connection between street level bureaucratic tensions and the specific profession we wanted to research. The context we used to investigate this topic is the social services in NAV with the problem: «How do social workers handle tension in following up long-term recipients of financial assistance?» The study is qualitative, based on in-depth interviews with four informants who work with long term clients in the NAV- system. The informants were recruited based on knowledge about them and their work, during our internship in NAV in 2021. Data was analyzed through an inductive approach, and the findings showed that social workers experience tensions related to conflicting expectations, work-oriented assistance and tensions in working with the most vulnerable clients. These tensions were a source of ethical stress, which was reflected in the way the social workers handled their job. Tensions were handled by alternating intake of moral dispositions, discussion and support from colleagues and explanations of employment-difficulties with external conditions. These methods seemed to reduce ethical stress, but nevertheless, it could seem that these methods also could have negative consequences for users through hidden mechanisms found in the street level bureaucracy. This can be relevant knowledge for street level bureaucrats in general, and for those who set the framework for social workers working with long-term financial recipients. We have seen that the ethical stress can affect the services clients receive, which shows that there must be space and opportunity for the social workers to carry out their work in line with the professional ethical values. We believe that there is a need for further knowledge on this topic and have recommended further exploration of the social workers' professional ethics in the social services in NAV.

Forord

Denne oppgåva markerer avslutninga på eit treårig bachelorforløp ved Høgskulen i Volda, og vi kan med glede og stoltheit forhåpentlegvis snart titulere oss som sosionomar. Det har vore spanande, kjekke og lærerike studieår, og det vi vil kalle ei dannelsesreise.

Gjennom studiet har vi begge vore opptekne av dei mest sårbare brukarane i samfunnet. I tillegg har vi også hatt eit felles engasjement for bakkebyråkrat-posisjonen. At bacheloroppgåva vår har ei problemstilling knytt til både bakkebyråkrat-rolla og langtidsmottakarar av sosialhjelp, var difor ikkje heilt tilfeldig. Inspirasjonen for denne oppgåva fekk likevel størst grobott i haust, då vi begge hadde praksis i NAV. I praksisfeltet fekk vi både sjå og erfare at oppfølgingsarbeidet med langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp var både krevjande og komplekst, og difor noko vi ville gå meir i djupna på i denne studien. Ved å få eit større innblikk i dette komplekse arbeidsfeltet, har vi og fått stor respekt for det arbeidet som blir gjort av sosialarbeidarar i bakkebyråkratiet NAV. Vi vil rette ei stor takk til informantane som var svært positive og stilte velviljuge opp til intervju, og på den måten bidrog med viktig kunnskap

Sidan vi begge har familie og born, og i tillegg bur langt frå kvarandre, har det gjennom heile bachelor-prosessen vore viktig for oss å vere strukturerte i arbeidet og lage oss delmål undervegs. Dette har hjulpet oss til å halde fokus, fordele arbeid og ha god progresjon i skriveprosessen. Vi har jobba ein del kvar for oss, men og mykje saman. Samarbeidet har vore gjevande, og vi har lært mykje både om oss sjølve og om det feltet vi har studert. På same tid har det også vore ein krevjande periode, med stor arbeidsmengde og ulike val som skulle takast undervegs. At vi har vore to i prosessen opplever vi har vore ein fordel, og vi har støtta kvarandre når det har røynt på.

I bachelorperioda har vi hatt to rettleiarar som har vore til god hjelp og bidratt til læring. Fyrst vil vi rette ei stor takk til Roar Stokken for hans konstruktive tilbakemeldingar, gode råd og faglege innspel, og ikkje minst for at han har vore så tilgjengeleg for oss gjennom heile arbeidet med denne oppgåva. Deretter vil vi takke Erlend Walseth for sitt faglege engasjement, som har vore ei inspirasjonskjelde undervegs i prosessen. Sist men ikkje minst vil vi takke våre sambuarar og born som heile tida har hatt trua på oss, og vore støttande og tolmodige i ein periode då oppgåveskriving har teke det meste av tida vår.

Innhald

Grupperklæring	II
Samandrag	III
Abstract.....	IV
Forord	V
1.0 Innleiing.....	1
2.0 Kunnskapsstatus	3
2.1 Økonomisk sosialhjelp i eit politisk perspektiv.....	3
2.2 Oppfølging i ein NAV-kontekst	4
2.3 Potensielle profesjonsetiske utfordringar	6
3.0 Rolla som bakkebyråkrat:.....	7
3.1 Bakkebyråkrat-rolla i lys av Lipsky	7
3.2 Bakkebyråkrat-rolla i lys av Zacka.....	8
3.3 Bakkebyråkrat-rolla og profesjonsetikk	9
4.0 Metode	12
4.1 Datagenerering	12
4.2 Dataanalyse.....	13
4.3 Studiet sin kvalitet	13
4.4 Etske betraktningar.....	14
5.0 Funn.....	15
5.1 Tid - mangelvare eller prioritering?	15
5.2 Kollegiet som handteringsmekanisme.....	16
5.3 Tiltakskarriere - ei naudløysing.....	17
6.0 Drøfting av funn	19
6.1 Moralske disposisjonar	19
6.2 Standardisering, “creaming” og “parking”	21

6.3 Distansering	23
7.0 Avsluttande drøfting	25
Referanser	27

1.0 Innleiing

Siste åra har det vore ein nedgang i talet på kortvarig mottak av økonomisk sosialhjelp. Derimot har ein sett ei auke blant meir langvarige mottakarar, dei som har hatt økonomisk sosialhjelp i åtte månader eller meir (SSB, 2020). Langvarige mottakarar er ei brukargruppe som ofte har komplekse og samansette utfordringar og har behov for tett og målretta oppfølging frå NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). For sosialarbeidarar inneber oppfølgingsarbeidet ei balansering i og mellom brukaren sine behov, systemkrav og forventningar til eiga etiske plattform der det yrkesetiske grunnlagsdokumentet skal fungere som eit styringsdokument i arbeidet (Skorstad, 2013). Som bakkebyråkratar, vil sosialarbeidarane i tillegg vere staten sitt ansikt utad, der ein ifølgje Michael Lipsky (2010) og Bernardo Zacka (2017) iverkset politikk i møte med brukarane.

Ein kan finne fleire studiar om sosialarbeidaren sin posisjon i NAV, men det er derimot mindre kunnskap om opplevde spenningar i oppfølgingsarbeidet med langtidsmottakarar, og korleis dei handterer desse spenningane. Ved å setje fokus på dette, kan ei bevisstgjerjing bidra til auka kunnskap om arbeidet med det som viser seg å vere ei veksande brukargruppe. Slik kan ein identifisere ulike utfordringar som kan vere til hinder for ei tett og målretta oppfølging. For å finne svar på dette, vil vi gjennom djupneintervju undersøkje korleis sosialarbeidarar handterer spenningar som oppstår i oppfølgingsarbeidet med langvarige mottakarar av økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp er regulert av sosialtenestelova (2010). Stønad skal fungere som eit "sikkerheitsnett" i form av eit forsvarleg livsopphald når alt anna er prøvd, og skal ta sikte på å gjere brukarane sjølvhjelpete. Med grunnlag i etiske retningslinjer skal sosialarbeidaren bidra til at brukarane skal nå dette målet, gjennom ei heilskapleg oppfølging, der ein har moglegheit til å setje vilkår for stønaden for å bidra til arbeidsretta aktivitet. Stig Nøra viser til Kjetil Van der Vel i sin artikkel, som hevdar at NAV-reforma har på tross av sitt heilskaplege føremål, svikta brukarar som har hatt sosialhjelp over lengre tid (Velferd.no, 2019). Mange av dei står langt borte frå arbeidslivet og har behov for tettare oppfølging enn det dei har fått (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Trass i handlingsrom og retningslinjer for arbeidet, ser det likevel ut til at sosialarbeidarar møter ulike hindringar i bakkebyråkratiet, i si oppfølging av brukarane. Ifølgje Lipsky (2010) kjenneteiknast bakkebyråkratrolla av hindringar som tidspress og manglande ressursar, der ein på ulike måtar vil søkje å få kontroll over den komplekse arbeidssituasjonen. Dessutan består arbeidet av ulike oppgåver der bakkebyråkratar heile tida må tilpasse eigen posisjon i møte med

brukarane, der Zacka hevdar at moralske disposisjonar har betydning for korleis bakkebyråkraten tolkar brukarane sine behov (Zacka, 2017). I tillegg vil ein som sosialarbeidar også ha eit profesjonsetisk ansvar i yrkesutøvinga, både i form av å ivareta brukarane sine individuelle behov, men også for at samfunnet sine ressursar skal forvaltast på ein rettvis måte ((FO), 2019-2023). Ein ser difor at det sosiale arbeidet er prega av spenningar frå mange hald, noko som vil ha innverknad både på sosialarbeidarar og på brukartenester.

Denne studien set søkjelys på korleis slike spenningar blir handtert i oppfølgingsarbeidet med langvarige sosialhjelpsmottakarar, og kan såleis utvide forståinga av utfordringane sosialarbeidarar møter, både i seg sjølv og i omgjevnadane. Sosialarbeidarar har ei viktig rolle som vert avgrensa av krav og forventningar frå fleire sider, der erfaringane med dette arbeidet kan gje viktig kunnskap. Denne kunnskapen kan bidra til ei større bevisstgjerung, og vere eit bidrag inn i det behovet arbeids- og velferdsetaten (2019) påpeikar i si forskning: Auka kunnskap om oppfølging av denne brukargruppa.

Med utgangspunkt i det føregåande stiller vi følgjande problemstilling:

Korleis handterer sosialarbeidaren spenningar i oppfølgingsarbeidet med langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp?

2.0 Kunnskapsstatus

For å belyse bakgrunnen for sosialarbeidarane sitt arbeid med økonomisk sosialhjelp i NAV, vil vi i denne delen fyrst presentere det politiske perspektivet på desse tenestene. Deretter vil vi gjere greie for oppfølgingsomgrepet, og kva utfordringar som er knytt til dette arbeidet. For å skape eit grunnlag for sosialarbeidarar si yrkesutøving i ein NAV- kontekst, vil vi avslutningsvis gje ein gjennomgang av potensielle profesjonsetiske utfordringar som er typiske for sosialarbeidar-rolla.

2.1 Økonomisk sosialhjelp i eit politisk perspektiv

Sjølv om langvarige mottakarar av økonomisk sosialhjelp er ei heterogen gruppe, har desse brukarane ofte utfordringar knytt til helse og rusproblematikk, manglande kompetanse og ferdigheiter og vanskelege oppvekstvilkår (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019; Dokken, 2016; Heggebø, Bråthen, & Hermansen, 2020). Denne brukargruppa befinn seg ofte i ein “vond sirkel”, der manglande endringsmotivasjon og lav sjølvkjensle hindrar moglegheitene for hjelp til sjølvhjelp (Dokken, 2016, s. 101). Likevel legg sosialtenestelova opp til at den økonomisk sosialhjelpa skal vere eit middel på vegen til at brukarane kan bli sjølvhjelpete, der ein gjennom bruk av skjøn skal fremje overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltaking (2010). Økonomisk sosialhjelp er eit kommunalt ansvar, der ein i henhold til lova har plikt og moglegheiter til å setje aktivitetsvilkår for stønaden med mål om å hindre pasifisering og auke sjansar for arbeid (Heggebø, Bråthen, & Hermansen, 2020, ss. 69-70).

NAV reforma sitt føremål var å få fleire i arbeid gjennom betre individuelt tilpassa tenester (2006). Her skulle eit samarbeid mellom stat og kommune bidra til ei meir ei heilskapleg tilnærming. I etterkant av NAV reforma oppstod endringar i tiltaksbiletet, som har relevans for langvarige mottakarar av økonomisk sosialhjelp (Heggebø, Bråthen, & Hermansen, 2020, s. 70). Kvalifikasjonsprogrammet frå 2008, skulle motverke langvarig mottak gjennom individuell tilpassing, tett oppfølging og arbeidspraksis. Arbeidsavklaringsstønaden kom i 2010, og skulle bidra til eit fokus på brukaren sine ressursar i eit arbeidsretta perspektiv. I etterkant har ein likevel sett at brukarar med komplekse utfordringar har hatt ein tendens til å hamne utanfor slike tiltak (Heggebø, Bråthen, & Hermansen, 2020, s. 70), der bruk av standardiserte tiltak i motsetnad til individuelle, har verka ekskluderande (Nøra, 2019). På trass av stortingsmelding 33 (2015-2016), med føremål om betre tid til tettare oppfølging og meir individuelle tenester, blei oppfølgingsarbeidet framleis opplevd som svært utfordrande (Fossestøl, Borg, & Breit, 2020). Det er i

stortingsmelding 32 skildra viktige satsingsområde i høve arbeids- og samfunnsinkludering, der sosialfagleg oppfølgingsarbeid blir påpeika som eit viktig ledd i ei heilskapleg tilnærming (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2020-2021). Derimot kan ein tenkje at dette vil by på utfordringar då det ser ut til at den byråkratiske praksisen vanskeleggjer ei slik tilnærming i oppfølgingsarbeidet i NAV (Skjefstad, 2013). For å skape ei oversikt over ulike forståingar av oppfølgingsomgrepet i ein NAV-kontekst, vil vi vidare greie ut kva dette omgrepet kan innehalde.

2.2 Oppfølging i ein NAV-kontekst

Ein nyare gjennomgang av sosiale tenester for langtidsmottakarar, viser at det er utfordringar i oppfølginga av denne brukargruppa (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Det ser ut til at oppfølgingsomgrepet i ein NAV-kontekst er mangfaldig, og at tydinga av omgrepet kan vere ei utfordring både for rettleiarar og brukarar då det ifølgje Ekspertgruppen (2015), står fram som diffust. For å skape eit bilete av kva oppfølgingsomgrepet i denne konteksten kan innehalde, vil dette kapitlet belyse omgrepet i eit relasjonelt og eit tiltaksretta perspektiv.

Realistiske krav, fleksibilitet, tilgjengelegheit og uthald er eit vesentleg grunnlag i ei tett og individuell oppfølging, og noko som bør vere til stades i hjelperelasjonen i dei sosiale tenestene (Ekspertgruppen, 2015, s. 84). I tillegg viser det seg også viktig at brukarane har ein fast kontaktperson dei kan forhalde seg til (KS, 2018). For å skape ein god relasjon og gjere eit godt fagleg arbeid, er tid og ressursar er nødvendig (Grønningsæter, 2013, s. 48). Sosialarbeidarar i NAV opplever likevel ofte at oppfølgingsarbeidet er ein kamp mot klokka, der tidsmangel fører til at ein ikkje klarer å ivareta brukaren si verdigheit (Damsgaard & Eide, 2012, s. 74). Dette blir også bekrefta i ein rapport frå arbeid og velferdsdirektoratet, som syner at den individuelle tilpassinga ofte går på bekostning av tidsmangel og vanebaserte prosedyrar (2019, s. 47). Brukarar av sosiale tenester opplever også tenestene som for personavhengige, der nokon får mykje hjelp og andre lite (Grønningsæter, 2013, s. 48). Ved å sjå på oppfølgingsomgrepet i eit relasjonelt perspektiv, kan ein her sjå at sosialarbeidaren må forhalde seg til systemkrav som kan påverke oppfølgingsarbeidet.

Sosialtenestelova sitt rundskriv, og Ekspertgruppen legg føringar for eit tiltaksretta utgangspunkt i oppfølginga. Administrative føringar legg vekt på ei utforming av tenestetilbodet som i størst mogleg grad skal fremje hjelp til sjølvhjelp, der ein har høve til å setje inn andre tenester etter lova som t.d. individuell plan og råd og rettleiing (Rundskriv til

lov om sosiale tjenester i NAV, 2012). Dessutan bør ei arbeidsretta tilnærming ligge implisitt i alle brukarmøter, og på den måten hjelpe brukarane til å sjå nye måtar å presentere eigen kompetanse på i tillegg til å finne hensiktsmessige tiltak (Ekspertgruppen, 2015). Derimot ser det ut til at det blir gjort overflatiske vurderingar i oppfølgingsarbeidet som gjev ei mindre heilskapleg tilnærming. Dette kan føre til at tiltaka ikkje er tilstrekkelege og relevante i høve behova, og at mange blir gåande på tiltak år etter år (Grønningsæter, 2013, ss. 48-51). Ein studie som tek for seg deltaking på arbeidsmarknadstiltak viser tendensar til seleksjon i rekrutteringa av deltakarar, der brukarar med utfordringar knytt til helse og rus, er mindre representert blant deltakarane. Ein ser også ein ulikskap i sysselsetjing knytt til helserelevante årsaker, der fleire av desse ikkje kjem seg i fast arbeid etter arbeidstiltak (Heggebø, Bråthen, & Hermansen, 2020, ss. 85-86). I tillegg har det vist seg at bruk av tiltak og aktivitetar ikkje alltid er så målretta som dei burde vere, og for dei som er i tiltak under aktivitetsplikta er tiltaka ofte ikkje føremålstenlege nok (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). Ei internasjonal studie påpeikar problemet “creaming and parking” i organisasjonar som har ansvar for sysselsetjing, der ein ser tendensar til at brukarar som står langt unna arbeidslivet blir oversett til fordel for dei som er meir arbeidsklare (Greer, Schulte, & Symon, 2018). Liknande tendensar ser ein i NAV, der brukarar med innvandrarbakgrunn blir “parkert” i behovsprøvd økonomisk sosialhjelp som følge av at rettleiarane opplever denne brukargruppa som uhandterlege på grunnlag av språkutfordringar (Volckmar-Eeg, 2021). Å stå utanfor arbeidslivet over lengre tid kan gje belastningar som kan svekke tenestemottakarane si tru på egne ferdigheiter og moglegheiter, og det syner seg at meningsfulle aktivitetar for å få foffeste i arbeidslivet, er vesentlege for at brukarane kan oppleve positiv endring (Trætteberg & Solbu, 2019, ss. 99-100). Likevel ser det ut til at det er få NAV-kontor som meistrar det å gje tilbod om gode nok tilpassa aktivitetar til brukarane, noko som fører til at vilkår om aktivitet/arbeid ikkje alltid fungerer. Arbeidsmarknaden, slik han er i dag, verkar ekskluderande og medverkar til at fleire ikkje kjem seg i arbeid. Kompetansekrava i arbeidslivet er høgare enn dei var tidlegare, og det er nødvendig med strukturelle tiltak for å opne opp arbeidsmarknaden for fleire (Mæland, 2014). Ein ser at ei arbeidsretta oppfølging bør vere individuelt tilpassa, noko som møter fleire utfordringar i arbeidet med langtidsmottakarar.

2.3 Potensielle profesjonsetiske utfordringar

Som profesjonsutøvande sosialarbeidar er ein forplikta opp mot yrkesetiske retningslinjer i oppfølgingsarbeidet. Det yrkesetiske grunnlagsdokumentet legg vekt på brukarmedverknad, tillit, ressursfokus og rettferd som viktige verdiar ein skal arbeide ut frå ((FO), 2019-2023). I møte med strukturelle krav, opplever likevel sosialarbeidarar ofte å stå i etiske dilemma i arbeidet der dei kan oppleve maktesløyse og overvelding (Ulrich, et al., 2007). Ofte kan dei kjenne på at profesjonskrav må vike for krav om effektivitet (Damsgaard & Eide, 2012, ss. 73-74). Verdikonfliktar i sosialt arbeid kan gje grunnlag for eit etisk stress for sosialarbeidarane, som kan føre til at dei endar opp med å tvile på eigen posisjon og yrkesgrunnlag (O'Donnell, et al., 2008, s. 29). Det etiske stresset kan sjåast på som eit form for rolle-stress, og kan føre til at ein blir utbrend (Imboden, 2020, s. 16). Det viser seg at brukarar opplever at dei har trong for rettleiarar som har moglegheit for å overskride sin profesjonalitet, noko dei meiner er ein viktig kvalitet ved dei profesjonelle si oppfølging (Natland, Bjerke, & Torstenssen, 2019). Naturen som ligg i sosialarbeidar-rolla, fører til at dei er i større risiko for stress enn andre yrkesgrupper. For å unngå at sosialarbeidarar blir utbrend som følgje av påkjenningar, vil kollegial-støtte og arbeid i team vere førebyggjande faktorar (Lloyd, Chenoweth, & King, 2011). Det er derimot ikkje vilkårleg korleis kollegial støtte blir gjeven. Her er håpet eit sentralt verkemiddel, der alle i organisasjonen har eit felles ansvar for å oppretthalde håp og tru på eiga yrkesutøving gjennom støtte og rettleiing (Collins, 2015). Eit arbeidskollegium kan også vere ein fagleg ressurs, der det moralske og kunnskapsbaserte grunnlaget for faglege vurderingar kan drøftast, og på den måten vil ein styrke det faglege skjønnet (Jørgensen & Heggen, 2020). Her ser ein at sosialarbeidarane sin profesjonsetikk møter utfordringar i NAV, som kan gje konsekvensar for deira helse gjennom etisk stress, der kollegiet er ein viktig førebyggjande ressurs.

Ein ser at oppfølgingsarbeidet i ein NAV-kontekst er mangfaldig og byr på samfunnsmessige, organisatoriske og yrkesetiske utfordringar, som legg grunnlag for spenningar som kan påverke sosialarbeidaren si yrkesutøving. Sosialarbeidarar, som bakkebyråkratar, har ei viktig rolle der dei skal utføre sitt arbeid i tråd med politiske, administrative og yrkesetiske retningslinjer. Difor vil vi vidare presentere teori som tek for seg denne bakkebyråkrat-rolla.

3.0 Rolla som bakkebyråkrat:

For å kunne forstå sosialarbeidaren i si yrkesutøving og spenningar ein opplever i arbeidet, vil vi i dette kapittelet belyse rolla ein har som bakkebyråkrat, samt det yrkesetiske perspektivet som er sjølv fundament for profesjonsutøveren. Gjennom ei teoretisk forståing, vil vi gjere greie for kjenneteikn ved bakkebyråkrat-rolla, og ulike måtar å handtere denne på i ein arbeidskontekst. Det profesjonsetiske perspektivet vil avslutningsvis kunne gje ei breiare forståing av kva verdiar sosialarbeidaren skal arbeide etter, både i møte med brukarane og som aktør i eit system.

3.1 Bakkebyråkrat-rolla i lys av Lipsky

For å belyse utfordringa Damsgaard og Eide (2012) viser til i si forskning, som handlar om sosialarbeidarar sin posisjon mellom profesjonsetiske krav og krav til effektivitet, har vi valt Lipsky som teorigrunnlag. Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet viser at bakkebyråkratar har krav og forventningar til rolla som kan drage i ulike retningar. Bakkebyråkratar iverkset politikk ansikt til ansikt med tenestemottakarane, og er såleis eit viktig møtepunkt mellom befolkninga og staten. Denne rolla innehar makt ved at ein rådar over gode og sanksjonar, og gjennom stor påverknadskraft i den enkelte tenestemottakar sitt liv. Lipsky (2010) hevdar at bakkebyråkratar fungerer som «portvakter» med «nøklar» til å opne dører for moglegheiter. Han er også oppteken av at hjelparen vil stå i eit press mellom krav både «ovanfrå» og «nedanfrå», som fører til at bakkebyråkrat-rolla er prega av motsetnader. Arbeidet deira omhandlar ofte utfordrande og samansette situasjonar, der ein *må* respondere på det menneskelege når ein skal gjere slutningar, der dei treng ei moglegheit til å vere fleksible. Derimot meiner Lipsky (2010) at arbeidskonteksten alltid vil bere preg av mangel eller restriksjonar på ressursar, og at resultat og målstyring vil vere aspekt ved arbeidet som bidreg til forventningar knytt til bakkebyråkrat-rolla. Lipsky hevdar at bakkebyråkraten befinn seg i uhandterlege arbeidsforhold på grunn av slike spenningar, og at ein alltid vil søkje etter å få kontroll på desse gjennom å utvikle måtar å handle på for å forenkla arbeidet og redusere presset ein står i.

Ulrich, O'Donnell (2007) peikar på sosialarbeidarar sin mellomposisjon, som fører til at dei kan oppleve ei maktesløyse og overvelding i arbeidet. For å skape eit forståingsgrunnlag for korleis ein kan søkje å forenkla slike utfordringar, vil vi bruke Lipsky for å forstå ulike handteringsmekanismer som viser seg i delar av bakkebyråkratane sitt arbeid for at dei skal kunne gjere arbeidet meir handterleg. Lipsky (2010) viser til at organisasjonen

og dei tilsette vil vere prega av rutinar og forenklingar, noko han meiner er eit grunnleggjande trekk ved alle menneske for å unngå kompleksitet. Rutinar oppstår både i organisasjonen gjennom byråkratiske og politiske krav som utformar ulike måtar å gjere arbeidet på, men også i interaksjonar og i bakkebyråkratane si mentale forståing. Ifølgje Lipsky (2010) har rutinar ein tendens til å vekse fram på arbeidsplassen som eit svar på stor arbeidsmengde, krav frå brukarane og som legitimitet for lite fleksibilitet i arbeidet. Bakkebyråkratar har ikkje moglegheit til å yte ei fleksibel yrkesutøving for alle brukarar, og for å regulere mengda av slik fleksibilitet vil rutinane begrense moglegheita for dette. Ifølgje Lipsky (2010) vil ein som bakkebyråkrat måtte forhalde seg til krav og forventningar om suksess, noko som vil føre til at ein i møte med utfordrande arbeidsforhold vil søkje etter å oppnå dette gjennom å ha større fokus på brukarar som har størst mogleg sjanse til å oppnå suksess innanfor byråkratiske rammer. Lipsky brukar omgrepet “Creaming” i si forklaring av denne mekanisma (2010, ss. 107-108), der Greer, Schulte og Symon (2018) viser til begrepet “parking” i si studie for å beskrive det som skjer med dei brukarane som ikkje blir prioriterte.

Ein annan måte Lipsky meiner bakkebyråkratane handterer utfordringar på, er å distansere seg frå arbeidet (2010). Han viser til at bakkebyråkratar ofte kan oppleve skuld og bekymringar som følgje av uhandterbare problem i møte med klientar. Ein måte å forsvare seg mot slike påkjenningar på, er å leite etter ansvaret for utfordringane hjå klientane eller i klienten sitt miljø når ein skal forklare problem i klientarbeidet. Ifølgje Lipsky (2010) kan dette vere ein ubevisst prosess som handlar om å beskytte seg sjølv mot kjensla av skuld når ein møter motstand, eller når noko opplevast som utfordrande. Han brukar omgrepet «kognitivt skjold» for å forklare denne mekanisma (2010, s. 153), der ein søkjer å redusere kjensla av ansvar som ein tenkjer ligg i bakkebyråkrat-rolla.

3.2 Bakkebyråkrat-rolla i lys av Zacka

Forsking viser at den hjelpa brukarane får frå rettleiarar på NAV kan vere varierende (Grønningsæter, 2013), og difor vil vi bruke Zacka sin teori om moralske disposisjonar for å utdjupe dette. Gjennom teorien kan vi belyse og forstå *korleis* og *kvifor* sosialarbeidarar handlar som dei gjer i gjevne situasjonar. Zacka (2017) delar arbeidet til bakkebyråkratane inn i tre hovudarbeidsoppgåver som han hevdar legg grunnlaget for danning av ulike moralske disposisjonar: sakshandsaming, tenesteyting og samfunnsregulering. Dette er arbeidsoppgåver som alle har ulike behov for involvering og tilnærming. Zacka viser til at arbeidet omhandlar ei kontinuerleg rørsle mellom desse oppgåvene og mengda av involvering (2017). Han viser

til moralske disposisjonar, som ein tendens til å innta ein bestemt posisjon eller veremåte, og at den vil vere styrande for korleis bakkebyråkratar tolkar, responderer og prioriterer i møte med menneske. Zacka viser til tre ulike idealtypiske moralske disposisjonar i eit bakkebyråkrati: “Indifferent”, “Caregiver” og “Enforcer” (2017, ss. 99-109). I disposisjonen “Indifferent” vil ein innta ei «likgyldig» og lite personleg tilnærming, der ein gjennom sin nøytralitet lettare vil kunne opptre upartisk. Den likgyldige disposisjonen vil også gje ein meir emosjonell distanse, og kan bidra til at bakkebyråkratar kan arbeide effektivt. På same tid kan den ha ei psykologisk betydning, fordi ein ikkje blir så djupt involvert i klientane sine livshistorier. Som ein “Caregiver” i eit bakkebyråkrati, vil ein innta ein “omsorgs-posisjon”. Då er ein opptekne av å sjå klienten som eit subjekt, med særeigne og individuelle behov. Denne posisjonen vil bere preg av respekt, empati og anerkjenning og lite fokus på effektivitet. Zacka viser til at dette kan vere ein ressurskrevjande posisjon som kan tappe ein for emosjonell energi (2017, s. 105). Om ein inntek den moralske disposisjonen “Enforcer”, vil det vere ein “handhevar-posisjon”, der bakkebyråkratar legg vekt på at ressursar som dei kontrollerer, skal forvaltast på ein rettferdig måte til dei som treng det, og at ingen skal utnytte systemet. Klientar kan vekke medkjensle, noko som kan føre til at bakkebyråkratar tek mandatet sitt på alvor. Dei er gjennom sitt mandat ansvarlege for å oppretthalde eksisterande lover, program og krav, der dei må unngå å “vike unna” og heller handheve lovverket strengt der det blir krevd. Zacka (2017) hevdar at desto meir den enkelte er disponert for å innta ein moralsk disposisjon, kan føre til at det blir meir styrande for kva bakkebyråkraten ser etter, og at det kan gjere han meir motstandsdyktig for endring. For at bakkebyråkratar skal unngå å innta dei moralske disposisjonane på uhensiktsmessig vis, bør det vere rom for refleksjon i bakkebyråkratiet der ein kan identifisere og motverke slike uheldige mekanismar. På denne måten kan ein bidra til at dei ulike disposisjonane kan inntakast på ein balansert måte, som kan gagne både brukaren og bakkebyråkraten.

3.3 Bakkebyråkrat-rolla og profesjonsetikk

Som sosialarbeidar vil ein gjennom sitt mandat frå oppdragsgjevaren, arbeide ut frå eit verdibasert kunnskapsgrunnlag, der eigne verdiar vil vere ein del av sosialarbeidaren i si yrkesutøving (Eide & Oltedal, 2015, s. 80). I tillegg vil ein også arbeide ut frå profesjonens eige yrkesetiske grunnlagsdokument ((FO), 2019-2023). Dette kan by på utfordringar og dilemma ein må handtere. Som yrkesutøvande sosialarbeidar vil profesjonsetikken vere ei etisk rettesnor i arbeidet og eit grunnfundament for å skape tryggleik, kvalitet og tillit for

klienten i møte med hjelpeapparatet (Skorstad, 2013, s. 174). Profesjonsetikken vil også handle om profesjonsbeskyttelse, då han inneheld eit sett med verdiar og normer som gjer seg gyldige for sosialt arbeid som profesjon. I tillegg tek den i vare både respekt for sosialarbeidaren, og brukaren sine interesser og grunnleggande rettigheter. Ein kan difor seie at profesjonsetikken vernar både om profesjonsutøveren, samfunnet og brukaren, gjennom sitt felles sett med retningslinjer (Silva, 2006, ss. 181-182).

I følgje det Yrkesetiske grunnlagsdokumentet (2019-2023) skal sosialarbeidarar arbeide for å ivareta og respektere brukarane sine individuelle behov og preferansar, samstundes som dei har eit ansvar for å vurdere om tiltak ein set i verk kan verke umyndiggjerande. Som forvaltar av samfunnsressursar, skal sosialarbeidaren sørge for ei mest mogleg rettferdig fordeling av fellesskapet sine ressursar. Grunnlagsdokumentet stiller også krav til profesjonsutøveren om å vere lojal mot politiske føringar og slutningar. Dette vil innebere spenningar for sosialarbeidaren der han må prioritere mellom lojalitet til brukaren, eller til systemet og organisasjonen han arbeider i. Dette kan føre til lojalitetskonfliktar der sosialarbeidaren gjer val og prioriteringar som kan vere i strid med yrkesetiske verdiar ((FO), 2019-2023).

Forsking syner at sosialarbeidarar kan oppleve ei form for rolle-stress som kjem av profesjonsetiske spenningar i arbeidet (Imboden, 2020). For å belyse dette vil vi bruke teori frå Ylvisaker og Rugkåsa (2020) som tek for seg krysspress i sosialt arbeid. I praksisfeltet vil sosialarbeidarar befinne seg i ulike makt- og ansvarsrelasjonar der dei opplever å bli ståande i eit krysspress der dei må vurdere kva dei bør ta omsyn til, og kva slags konsekvensar vala deira får. Dette kan innebere balansering mellom enkeltklientar eller grupper sine behov og ein effektiv byråkratisk praksis. Dette kan medføre at sosialarbeidarar erfarer motsetnader mellom eigne vurderingar av kva som er ein god sosialfagleg praksis, og kva som er mogeleg innanfor gjeldande rammer (Ylvisaker & Rugkåsa, 2020, ss. 12-13). At den enkelte profesjonsutøvar er bevisst på ulike spenningar som kan oppstå, og kan drøfte dilemma med kollegaer og brukarar, vil vere viktig ((FO), 2019-2023). Dette kan ein tenkje vil gjere “spennet” mindre byrdefullt for profesjonsutøveren.

Bakkebyråkrat-rolla handlar om å vere i eit kontinuerleg press mellom krav og forventningar frå ulike hald, der ein søker å få kontroll over arbeidssituasjonen. Bakkebyråkratar løyser dette på ulikt vis, med ulike handteringsmekanismar som viser seg i arbeidet. Bakkebyråkrat-rolla er også kjennteikna av å innta moralske disposisjonar i menneskelege møte, der idealet vil vere ei stadig balansering mellom desse disposisjonane. På denne måten kan bakkebyråkraten bidra til betre brukartenester. Som bakkebyråkrat har ein

også etiske forpliktingar til yrkesutøvinga der desse skal fungere som verdimesige rettesnorer, men som også kan bidra til lojalitetskonflikt og dilemmasituasjonar i arbeidet.

4.0 Metode

Vår studie har eit intensivt, eksplorerande og induktivt design. Den er basert på kvalitativ forskingsmetode, der vi gjennom semi-strukturerte djupneintervju ville få fram sosialarbeidarar sine refleksjonar rundt eiga yrkesutøving i oppfølginga av langvarige sosialhjelpsmottakarar. Studien er hermeneutisk, då funna er basert på ei fortolking av empirien. På grunnlag av sosialarbeidarane sine refleksjonar, har vi fått innsikt i korleis dei arbeidar med ei samansett brukargruppe.

4.1 Datagenerering

Dei fire informantane som er inkludert i studien er utdanna sosialarbeidarar, der tre er sosionomar og ein barnevernspedagog. Alle informantane hadde meir enn tre års arbeidserfaring. Deira utdanning og antal år i arbeidet, var strategiske utval (Tjora, 2017, s. 130) i den hensikt å sikre adekvat informasjon for å kunne svare på problemstillinga. Begge kjønn var deltakande, men med ei overvekt av kvinnelege sosialarbeidarar. Dei fire informantane var representantar frå to ulike NAV kontor i forskjellige fylke. Kontora var det ein vil kalle mellomstore, og begge arbeidde ut frå spesialistmodellen. Vi valde å bruke informantar med så lik arbeidskontekst som mogleg for å unngå at vesentlege ulikskapar ved organisatoriske forhold skapte forskjellige utgangspunkt, og såleis påverka truverdet av studien. Alle informantane arbeidde innanfor dei sosiale tenestene i NAV, der ein del av arbeidet var oppfølging av langvarige stønadsmottakarar. Informantane vart rekruttert til dette prosjektet gjennom kjennskap til dei frå praksisstudiet vi hadde på NAV. Vi hadde kontakt med informantane både på telefon og e-post. I forkant av intervjuet fekk dei informasjon om kva prosjektet gjekk ut på, korleis datamaterialet skulle handsamast og kva rettar dei hadde i høve deltakinga si.

Studien byggjer på fire semi-strukturerte djupneintervju. Tjora peikar på djupneintervjuet sin styrke i studie av meningar, haldningar og erfaringar (Tjora, 2017, s. 114). Vi valde denne type metode for å få fram informantane sine refleksjonar rundt eigne handlingar, kjensler og erfaringar i arbeidet gjennom bruk av opne spørsmål med basis i intervjuguiden. Intervjuet vart gjennomført på informantane sin arbeidsplass, der dei sjølve sette tidspunkt for intervjuet. Intervjusituasjonen var samtalebasert, noko vi la opp til for å skape ei naturleg atmosfære som gav rom for refleksjon. Derfor valde vi også å vere berre ein intervjuar til stades. Tidsramma på intervjuet strekte seg frå 40 til 70 minutt, og vart tekne opp med lyd.

4.2 Dataanalyse

Vi valde å transkribere dei intervjuja vi hadde vore deltakande i sjølve, for å kunne behalde dei visuelle leietrådene slik at viktig informasjon ikkje skulle gå tapt (Tjora, 2017, ss. 174-175). Intervjuja blei transkribert i sin heilskap, med unntak av opningsspørsmålet. Dette hadde ein tillitsvekkande funksjon, og hadde såleis ikkje relevans for problemstillinga. Vi transkriberte i hovudsak på nynorsk, men i nokre tilfelle brukte informantane dialektiske ord og uttrykk som blei transkribert slik dei vart sagt. Dette gjorde vi for å få fram dei rette nyansane og uttrykka i materialet.

Materialet vart analysert induktivt, der forståinga av sosialarbeidarane sine opplevde spenningar og handtering har vore styrande for analysen. Kodinga er gjort manuelt ved hjelp av analyseprogrammet MaxQDA (Verbi Software, 1995). Tjora påpeikar at ein i tråd med eit induktivt premiss, bør unngå premature konklusjonar og derfor kode empirien tekstnært (2017, s. 198). Gjennom ca. 230 empirinære kodingar, var vi ute etter å fange det særeigne i dei individuelle refleksjonane som kunne fortelje oss noko om korleis dei opplevde arbeidet sitt. Avslutningsvis sat vi att med 6 kodegrupper, der tre av dei var basert på hovudspørsmåla i intervjuguiden. Den resterande empirien vart gruppert etter kodar med tydelege fellestrekk. Koder som ikkje var relevante for studien, plasserte vi i eiga gruppe.

4.3 Studiet sin kvalitet

Ifølgje Tjora omhandlar validitet spørsmålet om dei svara vi finn i studien faktisk svarar på spørsmålet vi prøvar å stille (Tjora, 2017, s. 232). Problemstillinga tek utgangspunkt i sosialarbeidarane si handtering av spenningar i arbeidet. Relevant utdanning og lang arbeidserfaring er kriteriar ved informantane vi la vekt på for å styrke validiteten av studien. Tal informantar har ei betydning i vårt tilfelle, der ein kan seie at data frå berre fire informantar reduserer validiteten. Derimot kan ein hevde at det ligg informasjonsstyrke i det faktum at informantane hadde svært mange fellestrekk i måten dei opplevde og skildra arbeidet på.

Ifølgje Tjora (2017, ss. 235-236) er det viktig å reflektere over om ein har eit spesielt engasjement som kan ha påverka tilgang til feltet for å styrke truverdet i studien. Vi hadde begge vår praksis i NAV, noko som førte til at vi hadde nærare kjennskap til nokre av informantane frå praksistida. Dette kan ha ført til at vår forforståing av både feltet og informantane, påverka utvalet ved at vi valde desse til ei viss grad basert på denne

kjennskapen. Feltet vi har studert er omfattande, og vår begrensna kunnskap som studentar kan ha påverka kva type spørsmål og oppfølgingsspørsmål vi har stilt informantane i intervjusituasjonen. Informantane fekk informasjon om formålet med studien på førehand, men ikkje tilgang til intervjuguiden. Dei kunne difor ikkje førebu seg, noko som kan ha påverka dei svara vi fekk til ei viss grad. Svara vart meir spontane, noko som kan vere bra, men ein kan tenkje at refleksjonane kan vere påverka av dagsform, stemning og aktuelle hendingar på ein slik måte at svara kunne ha vore noko annleis om ein hadde gjennomført intervjuet ein annan dag.

4.4 Etiske betraktningar

I følge Tjora (2017, s. 46) bør ein etisk sans ligge implisitt i all forskning, der tillit, respekt, gjensidigheit og konfidensialitet må prege kontakta med deltakarar i eit prosjekt. Dette studieprosjektet er utført etter gjeldande regler, og er godkjent av Norsk Senter for Forskingsdata (Ref.nr. 367626). Djupneintervjua skulle takast opp med lyd, noko to av informantane sa dei var nervøse for, og som dei syntest var vanskeleg sjølv om dei hadde bestemt seg for å delta i prosjektet. I samsvar med Tjora (2017, s. 83), hadde vi laga oss gode rutinar for behandling av lydopptak som vi presenterte for desse informantane. Dei fekk detaljert informasjon om bruken av lydfila, korleis denne skulle behandlast og korleis personvernet skulle ivaretakast. Den eine informanten fekk også tilbod om å ta små pausar gjennom intervjua, noko han takka ja til på førehand, men ikkje gjorde gjeldande i intervjusituasjonen. Sjølv om nokre av informantane samtykka til å bli attkjende i studien, valde vi å anonymisere både dei og NAV-kontora dei tilhøyrde. Etter intervjua ga vi informantane ei konfekt-gåve for å vise vår takksemd.

5.0 Funn

For å få kunnskap og betre forstå korleis sosialarbeidarar handterer spenningar og dilemma i sitt oppfølgingsarbeid med langtidsmottakarar av sosialhjelp, vil vi her presentere tre hovudtrekk med basis i dilemmaområde som viste seg framtrédande gjennom ei induktiv tilnærming til datamaterialet. Vi delar desse funna inn i tre delkapittel, der det første tek føre seg sosialarbeidarane si prioritering av arbeidsoppgåver innanfor opplevde tidsrammer. Det andre delkapittelet ser nærmare på kollegiet sin funksjon i ein utfordrande arbeidskvardag, medan det tredje viser utfordringar og ulike syn knytt til arbeidsretta bistand.

5.1 Tid - mangelvare eller prioritering?

Gjennom analysen vart det klart for oss at informantane opplevde langtidsmottakarar av sosialhjelp som ei brukargruppe med komplekse behov, der tett oppfølging over langt tid er noko dei opplever verkar. Ei spenning som syner seg i funna, er sosialarbeidarane si kjensle av å vere bundne til systemkrav i oppfølgingsarbeidet. Her viser dei til sosialtenestelova sitt store handlingsrom, forvaltningslova sine krav til god sakshandsaming og tidsfristar ein må følgje. Ein av informantane beskriv det slik:

Ytre rammer set begrensningar for oss... Ja, det er dette med tid. For sakene kjem inn, og dei skal behandlast i løpet av 4 veker, nokre saker blir tatt der og da, men det er klart at dette med tid og tettare oppfølging... Det veit vi verkar, det å ikkje la folk bli gåande på ei passiv yting. Nokre gjer det... Då ekje der noko progresjon.

Ein annan beskriv ei sårbarheit for administrativt press, og at ein i periodar med stor arbeidsmengde må prioritere: “*då blir det inntektssikring først og så skortar det på oppfølginga.. Ikkje noko kjekk kjensle det*”. Dette viser at desse informantane opplever å stå i eit krysspress, der mangel på tid gjer at dei prioriterer inntektssikring framfor oppfølgingsarbeid. Dette opplevde dei som vanskeleg og frustrerande, fordi dei såg at det var i dette arbeidet målet om sjølvforsørging kan nåast. Ein av informantane fortel om noko ho skildrar som ein «*uvane*» dei har brukt på kontoret for å spare tid, der dei innvilgar vedtak for inntil tre månader i slengen, i motsetnad til tilrådde vedtak for ein måned. “*Då gjer vi det enklare både for oss og for brukaren*”, forklarar ho. Her ser ein at nokon av informantane opplever eit behov for å redusere spenningar for å skape tid og rom. Derimot viser funna at andre ser moglegheiter og prioriterer tid til oppfølging, og at ein til og med kan arbeide forebyggande:

Ingen skal vere langtidsmottakarar på mi liste... Det er heilt uaktuelt, det er eg ganske bastant på, det skal ikkje skje! Då må vi finne andre tiltak og hekte dei på.

Denne informanten var oppteken av å bruke tid på å vere i forkant for å unngå langvarig mottak av stønad. Ein annan informant set ord på ei spenning som handlar om brukarane sin motivasjon i hjelpearbeidet:

Her er så mange moglegheiter, berre vi får dei på trua med at dei kan klare det. Du prøver jo, du ringer, sender sms, går på heimebesøk, vi tilbyr det vi har av hjelp”.

Desse utsegna kan tyde på at sjølv om oppfølgingsarbeidet kan opplevast som tidkrevjande, opplever fleire at det likevel finst tid og moglegheiter for oppfølging, om brukarane er motiverte for endring.

Funna viser at sosialarbeidarane opplever å stå i eit krysspress mellom systemkrav og brukarane sine behov, og at dei forhold seg til desse spenningane på forskjellige måtar. Dette fører til ei ulik handtering og grad av involvering i oppfølgingsarbeidet.

5.2 Kollegiet som handteringsmekanisme

Analysen viser at sosialarbeidarane ofte opplever arbeidet med langvarige sosialhjelpsmottakarar som vanskeleg. Krav om at bistanden skal vere hjelp til sjølvhjelp, setjing av vilkår og arbeidsretta bistand kan i fleire tilfelle føre til spenningar informantane står i, der dei kan tvile på eigen kompetanse og eigne ferdigheiter. Analysen viser at informantane opplever at uavklarte vanskar hjå brukarane ofte ikkje let seg foreine med dei krava rettleiarane må setje for å bidra til aktiv deltaking og sjølvhjelp. Ei spenning som kjem fram av analysen er handtering av brukarar som har behov for økonomisk sosialhjelp, men som resignerer. Ein av informantane set ord på dette på denne måten:

Brukaren kjem ikkje til møter, svarar ikkje på meldingar. Eg vil ikkje gi opp heller da...Eg drøftar med kollegane mine fram og tilbake om kva eg skal gjere.

Her viser funna at ein søker faglege råd i kollegiet i dei tilfella ein sjølv manglar handlingsstrategiar for å kunne bidra til eit endringsarbeid. Kollegiet blir brukt for å få andre perspektiv og handlingstrategiar som kan gi framgang i det vidare arbeidet. Det var vanskeleg å få svar på kva slike handlingsstrategiar kunne dreie seg om, og korleis den vidare handteringa kunne bli etter ei kollegadrøfting, men det kom tydeleg fram at slike saker gjekk inn på sosialarbeidaren: *“Det er sånn at eg lurar på om det er noko med meg ”.* Ein annan måte ein ser at dei brukar kollegiet på, handlar nettopp om støtte i situasjonar med mykje stress og påkjenningar. Ein av dei andre informantane seier det slik:

Det viktige der er jo, tenke eg, at ein brukar kollegane sine. For du høyre jo mykje trasig. Ein må snakke med ein kvan så ein ikkje tek det med heim igjen og blir heilt utbrend.

Denne informanten legg vekt på kollegiet som ein arena for å forebygge det å bli utbrend, som følge av negative påkjenningar, tankar og kjensler.

Såleis viser funna at kollegiet har ein viktig funksjon når sosialarbeidarane møter spenningar og belastningar i arbeidet med dei mest sårbare brukarane. Problemet kan vere at dei manglar klare handlingsstrategiar for eit vidare endringsarbeid, og at dei opplever stress og påkjenning i møte med brukarar som har det vanskeleg. Kollegiet blir brukt til å redusere bekymring, stress og press gjennom faglege råd og støtte.

5.3 Tiltakskarriere - ei naudløysing

Analysen gjer det klart at både rettleiarar og brukarar skal forhalde seg til krav om eit arbeidsretta fokus i oppfølginga. Arbeidsretta aktivitet, anten gjennom tiltaksbedrift eller andre arbeidstiltak, blir ofte brukt som vilkår for sosialhjelpa for å motverke passivitet. I tilfelle der brukarar har nedsett arbeidsevne, viser analys materialet at vilkåra kan omhandle andre aktivitetar som må til for at brukarane skal bli avklart mot arbeidslivet som t.d. vilkår om å gå til lege. Ei generell forståing av datamaterialet er at arbeidsretta bistand ofte opplevast som svært vanskeleg, då ein ser at brukarar endar opp i ei “tiltakskarriere” med stønad frå NAV, i motsetnad til fast lønna arbeid. Funna syner at informantane har ulike måtar å forstå desse utfordringane på. Ein informant legg vekt på forhold ved arbeidsmarknaden:

Det er mismatch mellom brukarane sin kompetanse, og krav i arbeidslivet. Veldig ofte passar ikkje det i hop. I gamle dager hadde vi ein fabrikk her, der dei satt ved eit samleband... Slike arbeidsplassar har vi ikkje lenger.

Informanten opplever det som “nesten umogleg” å finne passende arbeidsplassar til fleire av dei langvarige stønadsmottakarane, noko som fører til at dei blir ståande på sosialhjelp over fleire år. Ein annan informant opplever derimot at det ikkje er arbeidsmarknaden som er utfordringa, men at det er forhold ved den enkelte arbeidsplass som må ligge til rette for at brukarane skal trivast i arbeidet:

Eg arbeidde meir i den arbeidsretta biten tidlegare, men eg opplevde at arbeidsmarknaden eigentleg var velvillige. Klart at der er tilfelle der vi får tilbakemelding om at brukarane ikkje møter opp, ikkje gir beskjed. Då tenkjer ein...det

skal det så lite til. Eit hei og ei helsing om morgonen, "då ser eg deg i morgon" etter endt arbeidsdag. Kanskje det ikkje skal meir til før at dei føler at dei er ønska.

Funna viser at mange av brukarane som har gått på langvarig stønad har manglande kompetanse og ofte utfordringar knytt til språk, noko denne informantten legg vekt på i si forståing:

Dei kvalifiserar ikkje for skule, fordi dei er for dårlege i språket. Desse får seg ikkje jobb. Så det e jo mykje frustrasjon ute og går. Men ein må høyre på dei, vise forståelse og forklare dei at sånn er det. Forklare på ein ok måte som ikkje gjer det verre for dei då".

Vår generelle forståing er at funna syner at sosialarbeidarar i NAV har ulike syn og opplevingar rundt utfordringar med sysselsetjing. Alle meiner likevel at problemet skuldast ytre forhold, anten ved at brukarane har for lav kompetanse og ferdigheiter til å kome seg ut på arbeidsmarknaden, eller at arbeidsplassane ikkje tek godt nok imot den enkelte. Vi forstår det slik at sosialarbeidarane opplever at dei har få moglegheiter til å påverke, og at dei då handterer dette med dei ressursane dei har innanfor sine rammer - tiltak og vidare økonomisk sosialhjelp.

6.0 Drøfting av funn

I dette kapitlet har vi gjennom tre delkapittel prøvd å ta for oss sosialarbeidaren si handtering av opplevde spenningar i arbeidet, som kan tilføre oss kunnskap for å kunne svare på problemstillinga. Dei ulike delkapitla tek utgangspunkt frå funna i førre kapittel. I det første vil vi drøfte korleis sosialarbeidarane handterer ulike former for krysspress i arbeidet og korleis dette kan påverke yrkesutøvinga. I det andre delkapitlet ser vi på korleis dei brukar kollegiet for å handtere manglande handlingsstrategiar og belastningar i arbeidet og korleis dette kan ha innverknad på brukartenestene. I det tredje og siste delkapitlet vil vi drøfte korleis ein kan forstå sosialarbeidarane sine opplevingar og handteringar i arbeidet med brukarar i «tiltakskarriere».

6.1 *Moralske disposisjonar*

På basis av funna viser det seg at sosialarbeidarar i dei sosiale tenestene i NAV opplever krysspress mellom systemkrav og brukarane sine behov. For sosialarbeidaren kan dette innebere ei stadig balansering mellom å ivareta brukarar og det å innfri effektiv byråkratisk praksis, noko som kan medføre spenningar mellom sosialarbeidaren sine vurderingar av godt sosialt arbeid, og kva som er mogeleg innanfor gjeldande rammer (Ylvisaker & Rugkåsa, 2020, s. 12). Slike spenningar vil kunne bidra til verdikonfliktar og skape eit profesjonsetisk stress (O'Donnell, et al., 2008). I periodar med stor arbeidsmengde opplevde sosialarbeidarar at dei i mangel på tid prioriterte den byråkratiske delen av arbeidet, sakshandsaming og inntektssikring. Dette opplevde dei som vanskeleg fordi det førte til at oppfølgingsarbeidet vart meir sett til side. I lys av Zacka vil sosialarbeidarar ubevisst innta ulike moralske disposisjonar når dei skal tolke situasjonar, korleis dei kjenslemessig skal involvere seg i brukarar, og kva dei vel å fokusere på i saker og brukarmøter (Zacka, 2017, ss. 85-86). Ein kan såleis hevde at det i ein arbeidskvardag med eit “press” om rask sakshandsaming, kan eit sterkt fokus på byråkratisk handtering sjåast i samband med å innta den moralske disposisjonen “Indifferent”. Utfordringa med det, vil vere om ein inntek posisjonen som “likgyldig byråkrat” i situasjonar der det er meir føremålstenleg for brukarane å møte ein “caregiver”. Ved å kun fokusere på det økonomiske aspektet ved brukaren vil arbeidet kunne gjerast meir effektivt, derimot er sannsynet for at brukaren ikkje får tilstrekkeleg hjelp stort. Om ein ser dette i eit profesjonsetisk perspektiv ((FO), 2019-2023), blir sosialarbeidaren ståande i eit etisk dilemma der han på den eine sida forpliktar seg til å forvalte samfunnet sine gode innanfor gjeldande rammer, begrensa ressursar og krav om

effektivitet. På den andre sida ligg forpliktinga om å bidra til eit heilskapleg hjelpetilbod for brukarane. Dette syner kompleksiteten i arbeidet og ein kan hevde at sosialarbeidaren i mange saker *bør* vere meir emosjonelt involvert i brukarane. Funna syner at dette er noko sosialarbeidarane også ynskjer, men at systemkrava skapar lite rom for “Caregiver” disposisjonen.

Med brukarar som viser lite framgang i oppfølgingsarbeidet og står i fare for å bli avhengige av sosialhjelp, viser funna at det er sosialarbeidarar som viljesterkt prøvar å finne andre tiltak å “hekte” dei på. Om ein ser dette i samanheng med Zacka (2017) kan denne tilnærminga tolkast på ulike måtar. “Caregiveren” viser seg i form av sosialarbeidaren sitt engasjement, og det å alltid sjå etter nye moglegheiter for brukaren, der brukaren sine ressursar, behov og interesser står i sentrum. Sett frå ei anna side kan sosialarbeidaren også kunne tolkast som ein “Enforcer”, på grunnlag av det forebyggjande og regelfokuserte engasjementet. Då fokuserer sosialarbeidaren på at brukaren skal fylgje vilkåra om å vere i eit tiltak, der merksemda ligg på det å *vere i aktivitet* i eit tiltak, og ikkje brukarane sine interesser for *kva slags* tiltak og aktivitet. Her viser forskning at det er vesentleg at tiltak og aktivitetar opplevast meningsfulle for brukaren. Om ikkje kan dei verke mot si hensikt (Trøttestad & Solbu, 2019). I lys av dette bør vilkårleg plassering av brukarar i tiltak dei opplever som lite gjevande unngåast, noko ein kan tenkje er heilt vesentleg for deira motivasjon for endring. Om ein set dette i samanheng med at sosialhjelp i seg sjølv kan vere ei belastning for mottakarane (Dokken, 2016), kan tiltak som ikkje er i tråd med brukaren sine interesser bli ei tilleggsbelastning i ein elles vanskeleg livssituasjon. Dette understøttar også det Grønningseter (2013) påpeikar, der overflatiske vurderingar som ikkje tek omsyn til heilskapen, kan føre til at brukarar blir gåande i tiltak over fleire år.

I lys av funna viser det seg at tidsressursar blir ulikt handtert og prioritert av sosialarbeidarane på NAV. Her kom det fram at det ikkje alltid handlar om mangel på tid, men korleis sosialarbeidarar prioriterer den tida dei har til rådvelde, der forskning viser at det finst rom for tett oppfølging i NAV (Skjefstad, 2013). Frå funna viser det seg at sosialarbeidarane vektla kor viktig det er at brukarane er motiverte, og at dei hadde brukarar dei brukte ekstra mykje tid på for å gje dei trua på eiga meistring og framgang. Dei gjekk på heimebesøk, tok kontakt på telefon og sms, noko som kan sjåast i samsvar med det å “overskride sin profesjonalitet”, ein kvalitet som viser seg verdifull i oppfølgingsarbeidet (Natland, Bjerke, & Torstenssen, 2019). Om ein ser dette ut frå Zacka sitt perspektiv, har sosialarbeidarane inntatt posisjonen “Caregiver”. Denne “omsorgs-posisjonen”, kan ein tenkje vil vere positiv for mange brukarar, fordi sosialarbeidarar prøver genuint å møte den enkelte

sine behov. På ei anna side kan denne posisjonen bli problematisk, fordi den kan bidra til at brukaren blir meir avhengig av både hjelparen og systemet han representerer.

Om ein ser sosialarbeidaren si handtering av spenningar i eit profesjonsetisk perspektiv, pregar arbeidet kjensler av å “kome til kort” og at dei blir ofte ståande i eit krysspress. I ein kontekst som NAV vil det profesjonsetiske aspektet, der ein skal ivareta samfunnet, organisasjonen, brukaren og seg sjølv som yrkesutøvar (Silva, 2006, ss. 181-182), vanskeleg kunne innfriast fordi sosialarbeidaren heile tida må balansere mellom spenningane og gjere prioriteringar om kvar lojaliteten skal ligge. Vala dei gjer seg kan då motstride yrkesetiske verdiar. Ei slik form for etisk stress, kan i følge Imboden (2020) føre til at dei står i risiko for å bli utbrend.

Oppsummeringsvis kan vi seie at sosialarbeidarane opplever krysspress i oppfølgingsarbeidet. Dette kan leie til etisk stress som kan slå negativt ut på sosialarbeidaren si helse, fordi dei befinn seg i eit stadig “spenn” mellom plassering av lojalitet der det etiske verdigrunnlaget deira blir utfordra. Dette spennet kan medverke til at ein inntek moralske disposisjonar på uhensiktsmessige måtar for brukarane, som potensielt sett kan føre til manglande oppfølging og lite målretta tiltak.

6.2 Standardisering, “creaming” og “parking”

Funna viser at i dei situasjonane sosialarbeidarar opplevde oppfølgingsarbeidet med dei mest sårbare brukarane som belastande, vende dei seg til kollegiet for støtte og fagleg drøfting. Kollegiet har ein funksjon i form av støtte, der ein kan få lindra stress og belastningar som kan oppstå som følge av utfordringar i arbeidet (Lloyd, Chenoweth, & King, 2011). Jørgensen og Heggen (2020) peikar også på kollegiet som ein fagleg ressurs, der dei meiner moralsk- og kunnskapsbasert drøfting kan gje betre tenester. Yrkesetiske retningslinjer legg også føringar for kollegial drøfting ((FO), 2019-2023, s. 10). Desse perspektiva viser at kollegiet bør vere ein ressurs for sosialarbeidaren når ein opplever arbeidet som utfordrande å stå i. I lys av teori vil det likevel, ifølge Lipsky (2010), eksistere rutinar i eit kollegium for korleis ein forstår, tolkar og responderer i drøftingsarbeidet. Han viser til rutinar i mentale forståingar og i interaksjon, som ein kan tenkje vil vere prega av eit behov om forenkling og eit ynskje om å oppnå suksess i arbeidet. Dette kan føre til “creaming”, der ein brukar tida på dei brukarane som ein opplever har størst sjanse for å oppnå suksess. Med utgangspunkt i Zacka, vil eit kollegium vere eit fora der normer blir etablerte, som kan bli retningsgjevande for korleis ein handterer klientar som ikkje passar inn

i standard prosedyrar (Zacka, 2017, ss. 78-79). I lys av teori ser ein derfor at kollegial drøfting og støtte vert påverka av standardiserte mekanismar og normer som ligg implisitt i kollegiet.

I eit profesjonsetisk perspektiv ((FO), 2019-2023) skal respekt, omsorg og meistring leggje grunnlaget for yrkesutøvinga. Sosialarbeidarane vi snakka med opplevde likevel at det var vanskeleg å stå i arbeidet med dei tyngste brukarane åleine, og visste ofte ikkje kva dei skulle gjere for å bidra til framgang i arbeidet, noko som fekk dei til å tvile på seg sjølve. I lys av profesjonsetikken, kan ein tenkje at dei står i profesjonsetiske spenningar som omhandlar forventningar om at dei skal leggje til rette for at brukarane skal oppleve meistring og kontroll i eige liv, men utan klare handlingsstrategiar som kan bidra til dette. Det er nærliggjande å tru at sosialarbeidarane vil kunne kjenne på det som Ulrich og O'Donnell beskriv som ei maktesløyse dei meiner kjem av etiske problemstillingar i sosialt arbeid (2007). Om ein tek utgangspunkt i Collins (2015), der ei kollegabasert støtte må innehalde eit håp for at denne skal vere hensiktsmessig, kan ein tenkje dette vil vere ei utfordring om sosialarbeidarar tek med seg ei slik kjensle inn i dei kollegiale drøftingane. I lys av Lipsky (2010) og Zacka, (2017) er det stort sannsyn for at det finst normer og forenkla kategoriar, kanskje også ei form for standardisert forståing av denne brukargruppa i kollegiet. Ved at sosialarbeidarane tek med slike spenningar inn, er det dermed ikkje gitt at ein får hensiktsmessige svar som gagnar brukarane. Ein kan sjå det slik at problemet overførast frå eit individuelt til eit kollektivt plan, der spørsmålet vil vere om eit samla kollegium klarar å fristille seg frå etablerte normer og forståingar som omhandlar brukarar ein ikkje meistrar å hjelpe. Det kan derimot vere sannsynleg at ein får bekrefte at det er ei "vanskeleg" sak, og at brukaren har komplekse utfordringar som ikkje enkelt kan løysast på ein god måte innanfor rammene dei har. Ei studie ein kan tenkje bekrefte dette problemet, er Volckmar Eeg si studie som peikar på NAV-rettleiarar sine etablerte forståingar av utfordringa "språkproblem" hjå innvandrarar. Rettleiarane opplever dette som noko uhandterbart, og tolkar regelverket slik at dei "parkerar" denne brukargruppa på behovsprøvd økonomisk sosialhjelp (Volckmar-Eeg, 2021). Ein kan hevde at den kollegiale støtta, i verste fall kan vere med på å bekrefte vanskelege saker, noko som kan gjere det lettare for sosialarbeidaren å avfinne seg med ei mangel på løysingar. I Lipsky sitt perspektiv, kan dette forklarast med ei etablert forståing av at «vanskelege» brukarar ikkje oppfyller krava til den byråkratiske suksessen, noko som også ifølgje Greer, Schulte og Symon (2018), aukar sjansar for ei slik parkering. Ein kan i tillegg sjå dette i samanheng med Grønningsæter si studie som viser at brukarane sjølve opplever at nokon får lite hjelp innafor dei sosiale tenestene, medan andre får mykje (Grønningsæter, 2013). Sjølv om ein ser kollegiet som ein fagleg ressurs og eit fora for støtte, der sosialarbeidarar kan få

lindra etisk stress og belastningar, kan ein derfor også hevde at kollegiet kan føre til ei legitimering av “parking”. Dette kan få negative konsekvensar for brukarane ved at dei ikkje får den oppfølginga behova tilseier.

I denne delen har vi sett på korleis sosialarbeidarar handterer spenningar i oppfølgingsarbeidet med sårbare brukarar gjennom kollegial drøfting og støtte, og kva konsekvensar dette kan få for brukarane. Det ser ut til at kollegiet, som i utgangspunktet er ein ressurs for sosialarbeidarane når dei opplever etisk stress, potensielt kan medverke til ei legitimering av parkering av brukarar. Dette kan i verste fall føre til ei skeivfordeling av gode i samfunnet.

6.3 Distansering

I følge funna forklarte sosialarbeidarane utfordringar med sysselsetjing, og at dette skuldast problematiske forhold ved arbeidsmarknaden og at brukarane hadde manglande kompetanse og ferdigheiter. Etter deira syn var dette årsakene til at mange brukarar ikkje kom seg ut i fast arbeid, noko som førte til at dei vart stønadsmottakarar over lengre tid og at dei enda opp i ei “tiltakskarriere”. Desse utfordringane blir bekrefta av Mæland, som viser til at arbeidsmarknaden verkar ekskluderande (Mæland, 2014, s. 16). Det ser ut til at brukarar med komplekse utfordringar oftare enn andre kan oppleve å ikkje få innpass i arbeidslivet, og at det er vanskeleg for NAV å tilby stabile arbeidstiltak (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2019). I lys av teori, meiner Lipsky at slike utfordringar i hjelpearbeidet kan føre til at bakkebyråkratar distanserer seg frå brukarane (2010, ss. 152-153). Ved å skape “kognitive skjold” der dei leitar etter ansvar og skuld for utfordringane anten hjå brukar eller i brukarane sitt miljø, vernar bakkebyråkratane seg sjølve mot skuldkjensler som følgje av nederlag.

Ifølge Damsgaard og Eide er skuldkjensle noko sosialarbeidar ofte kjenner på i arbeidet med brukarane (2012), og funna viste at sosialarbeidarane opplevde den arbeidsretta bistanden som “nesten umulig” i nokre tilfelle. På bakgrunn av Lipsky kan ein derfor hevde at sosialarbeidarane sitt syn på eit “vanskeleg forhold” mellom brukarane sine ferdigheiter og krav i arbeidsmarknaden, kan fungere distanserende ved at dette synet blir brukt som eit “kognitivt skjold”. Ved å “skulde” på at det er brukarane som har manglande ferdigheiter og kompetanse, og kanskje også manglande evner til å kunne nyttiggjere seg av tiltak, er det altså ikkje sosialarbeidarane sin “feil” at ein ikkje meistarar å få dei ut i arbeid. Sosialarbeidarane vi snakka med opplevde det som vanskeleg å stå i nederlaga når brukarane ikkje kom seg i stabilt arbeid. Brukarane opplevde skuffelse og lite motivasjon, og dei blei ofte ståande på

sosialhjelp og periodevis tiltaksstønning over fleire år som einaste løysing. Sosialarbeidarane, som er etisk forplikta til både å arbeide for inkludering og for at brukarane skal få brukt ressursane sine ((FO), 2019-2023), opplevde å bli demotiverte i arbeidet. Ein kan difor tenkje at sosialarbeidarane i slike situasjonar kan oppleve profesjonsetisk stress (O'Donnell, et al., 2008), når ein ikkje får brukarane i ein posisjon der dei kan bruke ressursane sine i arbeidslivet. Det å forklare utfordringane med "ytre" forhold vil kunne redusere skuldskjensle og stress. Derimot vil dette, i følgje Lipsky (2010), vere uhensiktsmessig om dette blir den einaste måten å forstå problemet på. Ved at sosialarbeidarar forklarar nederlag utelukkande på dette viset, står ein i fare for å både ignorere det ein har moglegheiter til å påverke, samt det ein har ansvar for å gjere. I slike tilfelle kan ein distansere seg frå brukarane, der det "kognitive skjoldet" potensielt sett kan bli ei slags "kvilepute". Eit sitat frå funna kan tyde på dette, der sosialarbeidaren fortel om brukarar som ikkje kan nyttiggjere seg av utdanning og som ikkje kjem seg i arbeid : *«Men ein må høyre på dei, vise forståelse og forklare dei at sånn er det. Forklare på ein ok måte som ikkje gjer det verre for dei då»*. Her ser ein at sosialarbeidaren forklarar arbeidsløysing med individuelle årsaker hjå brukaren, og det kan verke som om ein ikkje ser nokon løysingsalternativ på problemet. Det blir ikkje nemnt noko om det vidare oppfølgingsarbeidet, anna enn "å få brukaren til å forstå at sånn er det". Om ein ser dette i samanheng med Heggebø, Bråthen og Hermansen si studie (2020), som viser at brukarar med komplekse utfordringar blir mindre inkludert i arbeidstiltak, kan ein undre seg over om ei eventuell distansering frå brukarar kan føre til at ein lettare "gir opp" i ei arbeidsretta tilnærming. Ein annan måte å sjå dette på, er i lys av Grønningsæter si forskning (2013), som viser hyppig bruk av standardiserte tiltak, som gjev mindre meningsfulle og meistringsfokuserte tiltak for brukarane. Ved ei eventuell distansering frå brukarane, kan ein tenkje at faren vil vere at ein nyttar dei tiltaka som er lett tilgjengelege, i motsetnad til å arbeide for at tiltaka blir meir individuelt tilpassa. Dette vil kunne føre til at den arbeidsretta bistanden ikkje blir dekkjande nok, og at brukarar blir stønadmottakarar over lengre tid, noko som også viste seg som ei utfordring frå funna.

Avslutningsvis har vi drøfta korleis sosialarbeidarane handterer utfordringar med sysselsetjing hjå brukarane. Dette kan skuldast eit vanskeleg forhold mellom brukarkompetanse og arbeidsmarknadskrav. Derimot ser det også ut til at ei slik forståing også kan fungere som eit vern mot etisk stress og nederlag, som kan skape ei distansering til brukarane. Dette kan potensielt sett, påverke tiltaka brukarane får tilgang til, og kor mykje bistand dei får i den arbeidsretta oppfølginga. Dette kan føre til at dei ikkje får den avklaringa dei treng i forhold til deltaking i arbeidslivet.

7.0 Avsluttande drøfting

Denne studien har tatt sikte på å finne svar på korleis sosialarbeidarar handterer spenningar i arbeidet med langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp. Analysen viser at krysspress-situasjonar medfører spenningar som kan påverke sosialarbeidarane sine inntak av dei moralske disposisjonane. Vi har ei oppleving av at handtering og redusering av slike spenningar, påverkar oppfølginga på ein slik måte at disposisjonane tidvis kunne ha vore inntekne i ei meir hensiktsmessig balansering, for å kunne ivareta brukarane sine komplekse behov. Om dette uteblir, kan det føre til manglande oppfølging og lite målretta tiltak. Spenningar i arbeidet fører til at sosialarbeidarane må gjere val som strider mot etiske verdiar, noko som kan bidra til eit profesjonsetisk stress som potensielt sett kan vere ein helserisiko.

Vi ser også at sosialarbeidarane opplever spenningar knytt til arbeid med dei tyngste brukarane, og at dei manglar gode handlingsstrategiar for å hjelpe dei. Spenningane handterer dei ved å drøfte og søke støtte i kollegiet. Vår forståing er at ei slik handtering har ein vekselverknad. Ved at sosialarbeidarane støttar kvarandre når dei opplever profesjonsetisk stress, kan kollegiet vere ein ressurs for yrkesutøvarane. Derimot opplever vi at støtta potensielt sett kan medverke til at ein lettare parkerer desse brukarane, noko som kan føre til ei skeivfordeling av gode i samfunnet. Manglande handlingsstrategiar er også ei utfordring i arbeidsretta bistand, der sosialarbeidarane forklarar at ein ekskluderande arbeidsmarknad er årsaka til at dei ikkje klarar å sysselsetje brukarar med manglande kompetanse og ferdigheiter. Vi har sett at denne problemforståinga har eit realistisk grunnlag i samfunnet slik utviklinga har vore, men at ei slik forståing hjå sosialarbeidarane også kan vere ein måte å unngå skuld kjensle på, som følgje av det profesjonsetiske stresset dei opplever når dei ikkje klarar å hjelpe. Dette kan igjen leie til ei distansering frå desse brukarane, som vil kunne påverke moglegheitene og oppfølginga dei får i den arbeidsretta bistanden.

Med kunnskap frå empirien ser ein at sosialarbeidarar i NAV har behov for å oppleve at dei utfører arbeidet sitt på ein etisk forsvarleg måte. Likevel har vi sett at etisk stress fører til at dei handterer spenningane på måtar som reduserer stresset, men som kan føre til negative konsekvensar for brukarane gjennom mindre tenlege brukartenester og eit oppfølgingsarbeid som ikkje er så tett og individuelt tilpassa som behova tilseier.

På bakgrunn av det føregåande, syner dette at oppfølgingsarbeidet er komplekst og omfattande, og blir påverka både av organisatoriske og samfunnsmessige forhold. For alle som arbeidar i eit bakkebyråkrati, kan denne studien både anerkjenne krevjande arbeidsforhold, men også bidra til ei større innsikt i skjulte konsekvensar som følgje av måtar

dei handterer arbeidet sitt på. Om ein løftar vår studie opp på eit meir organisatorisk og politisk nivå, vil denne kunne gje ei større bevisstgjerung rundt sosialarbeidarane sine arbeidsforhold også i det vertikale planet. Det vil vere her “nøkkelen” ligg, fordi det er på dette nivået rammefaktorane blir utforma. I høve det framtidige arbeidet med dei sosiale tenestene i NAV, har sosialfagleg oppfølging eit politisk fokus (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2020-2021). Ei slik bevisstgjerung kan difor gje viktig kunnskap i utforminga av sosialarbeidarar sine rammer innanfor dei sosiale tenestene, slik at sosialarbeidarar kan få høve til å arbeide på “lag med” dei profesjonsetiske verdiane og med brukarane sine behov.

I eit framtidsretta perspektiv, har vi sett eit behov for å tenkje nytt i møte med denne brukargruppa. Arbeidet vert vanskeleggjort av faktorar på arbeidsmarknaden, der ei endring vil vere avhengig av eit meir gjensidig, forpliktande og heilskapleg samarbeid mellom NAV, brukarane og arbeidslivet. Om ein tek utgangspunkt i Mæland (2014), og i arbeids- og velferdsdirektoratet sin rapport (2019), kan ein tenkje dette kan handle om politiske tiltak som tek sikte på å skape rom i arbeidsmarknaden for brukarar med komplekse utfordringar, samt ei styrking av marknadsarbeidet internt i NAV.

Studien si avgrensing omhandlar tid og rom for å gå djupare inn i etiske spenningar vi fekk ei kjensle av at sosialarbeidarane opplevde i arbeidet. Fordi vi har sett at profesjonsetikken er ein føresetnad for å kunne utføre eit godt oppfølgingsarbeid, vil vi difor oppfordre til vidare forskning på etiske utfordringar i oppfølgingsarbeidet med langvarige mottakarar av økonomisk sosialhjelp.

Referanser

- (FO), F. (2019-2023, 11). *Det yrkesetiske grunnlagsdokument - for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*. Hentet fra www.fo.no/yrkesetikk/:
<https://www.fo.no/yrkesetikk/fo-yrkesetisk-grunnlagsdokument-2019-2023-article6951-1346.html>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2006). *NAV-reformen*. Hentet fra [Regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2015-2016). *NAV i en ny tid, for arbeid og aktivitet (Meld.St. 33)*. Hentet fra [Regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/?ch=1>
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2020-2021). *Ingen utenfor - En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv (Meld.St. 32)*. Hentet fra [Regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/?ch=1>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2019). *Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Collins, S. (2015). *Hope and Helping in social work*. Hentet fra Researchgate.net:
<https://doi.org/10.1080/09503153.2015.1014335>
- Damsgaard, H. L., & Eide, K. (2012, 01). Utfordringer i velferdsstatens yrker - Slik nyutdannede profesjonsutøvere ser det. *Fontene forskning*, ss. 69-81.
- Dokken, T. (2016, 03 02). *Arbeid og Velferd*. Hentet fra www.nav.no:
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/lavinntekt-og-levekar-i-norge>
- Eide, S. B., & Oltedal, S. (2015). Kap. 5: Verdiers betydning for vår forståelse og vår handling. I L. Kleppe, I. T. Ellingsen, I. Levin, & B. Berg, *Sosialt arbeid - En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget .
- Ekspertgruppen. (2015). *Et NAV med muligheter - Gjennomgang av NAV*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Fossestøl, K., Borg, E., & Breit, E. (2020). *NAV i en ny tid? - En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene*. Hentet fra [Regjeringen.no](http://www.regjeringen.no):

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/2b72fc9458b8443e90a3f15dd55fdb6/nav-i-en-ny-tid-en-evaluering-av-hvordan-retningsvalgene-i-stortingsmelding-33-implementeres-pa-nav-kontorene-afi-2020.pdf>
- Greer, I., Schulte, L., & Symon, G. (2018, 03 04). Creaming and parking in marketized employment services: An anglo-German comparison. *Human Relations*.
- Grønningsæter, A. B. (2013, 02). Tid og makt - Om etiske utfordringer i sosialtjenesten. *Fontene forskning*.
- Heggebø, K., Bråthen, M., & Hermansen, Å. (2020, 05 04). Deltakelse på arbeidsmarkedstiltak - Hjelp til selvhjelp? . *Søkelys på arbeidslivet*.
- Imboden, R. A. (2020). Exploring the Relationship Between Ethics Stress and. *Journal of Social Work Values and Ethics*.
- Jørgensen, T., & Heggen, K. (2020, 02 04). Det barnevernfaglege skjønnet og verdien av kollegiale drøftingar. *Vitenskapleg publikasjon*, ss. 237-249.
- KS. (2018, 10 15). *Tett oppfølging*. Hentet fra www.ks.no:
<https://www.ks.no/fagomrader/innvandring-og-integrering/integrering/rad-om-veiledning-i-introduksjonsprogrammet/ti-gode-grep/tett-oppfolging/>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy - Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lloyd , C., Chenoweth, I. L., & King, R. (2011). Social work, stress and burnout: A review. *Journal of mental health*.
- Mæland, J. G. (2014). *Trygd eller arbeid? Et sosialmedisinsk perspektiv på sykefravær og uførhet*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Natland, S., Bjerke, E., & Torstensen, T. B. (2019). Opplevelser av god hjelp i møter med NAV. *Fontene forskning*. Hentet fra www.fonteneforskning.no:
<https://fonteneforskning.no/forskningsartikler/jeg-fikk-blankpusset-hapet-om-at-jeg-hadde-en-framtid-6.19.669439.9767778e26>
- Nøra, S. (2019, 06 14). *Velferd.no*. Hentet fra <https://velferd.no/velferd/2019/nav-reformen-har-sviktet-de-svakeste>
- O'Donnell, P., Farrar, A., Brintzenhofeszoc, K., Conrad, A. P., Danis, M., Taylor, C., & Ulrich, C. (2008, 10). *Predictors of Ethical Stress, Moral Action and Job Satisfaction in Health Care Social Workers*. Hentet fra Taylor and Francis online:
https://doi.org/10.1300/J010v46n03_02
- Rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV. (2012, 06 22). *R3500*. Hentet fra NAV - Arbeids- og velferdsetaten: <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

- Silva, A. B. (2006). *Etikk og menneskesyn i helsetjeneste og sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Skjefstad, N. (2013, 01). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene forskning*. Hentet fra www.fonteneforskning.no: <https://fontene.no/forskning/er-det-rom-for-sosialt-arbeid-i-nav-6.584.865367.c0684853fd>
- Skorstad, B. (2013). Profesjonsetikk. I S. B. Eide, & B. Skorstad, *Etikk - til refleksjon og handling i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sosialtjenesteloven. (2010, 01 01). *Lov om Sosiale tjenester (LOV-2009-12-18-131) sotjl*. Hentet fra Arbeids- og sosialdepartementet: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Souri, M., & Hjemås, G. (2020, 07 03). *SSB*. Hentet fra Statistisk sentralbyrå: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/nedgang-i-antall-sosialhjelpsmottakere>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Trætteberg, H. L., & Solbu, H. (2019). *Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp - Delrapport 1*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Ulrich, C., O'Donnell, P., Taylor, C., Farrar, A., Danis, M., & Grady, C. (2007, 10). Ethical climate, ethics stress, and the job satisfaction of nurses and social workers in the United States. *Social Science and medicine*.
- Verbi Software. (1995). MaxQDA. Berlin, Germany: Verbi GmbH.
- Volckmar-Eeg, M. G. (2021, 12). *The making of immigrant clients - An ethnographic of categorisation work in the Norwegian Labour and Welfare administration (NAV)*. Hentet fra University of Stavanger.
- Ylvisaker, S., & Rugkåsa, M. (2020). *Krysspress - Dilemmaer i sosialt arbeid i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Cambridge, Massachusetts: The Bellknapp Press of Harvard University Press.

Vedlegg 1:

Studien sin konseptmodell for handtering av spenningar

Problem	Krysspress mellom systemkrav og brukarar sine behov	«Vanskelege» brukarar	«Tiltakskarriere»
Løysing	Strategiske handlingar tilpassa systemet	Støtte og drøfting i kollegiet	Arbeidsmarknaden er lite tilpassa, brukarane blir gåande på stønad frå NAV.
Konsept	Ulike moralske disposisjonar	Standardisering og legitimering av «parking»	Distansering - Beskyttelse unngå nederlag
Konsekvens for brukarane	Lite målretta tiltak og manglande oppfølging	Skeivfordeling av gode	Vil ikkje få ei avklaring mot arbeidsmarknaden

Vedlegg 2:

Intervjuguide

Opningsspørsmål:

1. Fortel kort om arbeidet/arbeidsforholdet ditt.

Spørsmål om systemkrav:

2. Kva likskapstrekk er det i saker der mottakarane har hatt langvarig sosialhjelp?

3. Kva krav blir stilte frå systemet?

Oppfølgingsspørsmål:

Krav til tidsbruk /ressursar?

Krav til resultatstyring?

Politiske og juridiske krav?

Krav til etiske retningslinjer frå NAV/statstenesta

4. Korleis får du kunnskap om desse krava?

Oppfølgingsspørsmål:

Kunnskap frå leiinga?

Kunnskap frå kollegiet?

Kunnskap frå andre arenaer?

5. Korleis opplever og handterer du desse krava? Dilemma?

Spørsmål om brukarane sine forventningar:

6. Kva forventningar har brukarane til arbeidet?

Oppfølgingsspørsmål:

Forventningar i søknadsprosessen?

Forventningar i rettleiingsprosessen?

Arbeidsretta/avklaring bistand ?

7. Korleis får du kunnskap til brukarane sine forventningar?

8. Korleis opplever og handterer du desse forventningane? Dilemma?

Spørsmål om sosialarbeidaren sin faglege plattform:

9. Kva krav har du til deg sjølv i yrkesutøvinga?

Oppfølgingsspørsmål:

Eiga etisk forankring?

Eigne haldningar og verdiar?

Andre faglege aspekt?

10. Kvar kjem desse krava ifrå?

11. Korleis opplever og handterer du desse krava? Dilemma?