



Institutt for barnevern og sosialt arbeid

## **Er det et særskilt behov for utdanningstiltak gjennom NAV i Finnmark?**

En studie om hvordan NAV-ansatte i Finnmark forstår behovet for utdanningstiltak i fylket, og hvordan et økt utdanningsnivå kan bedre regionens levekår.

Frithjof Hamborg

Masteroppgave i sosialt arbeid, SSO-3900, mai 2024



## Sammendrag

Dette forskningsprosjektet omhandler primært hvordan NAV-ansatte i Finnmark forstår behovet for utdanningstiltak gjennom NAV i fylket. Det eksisterer allerede forskning på bruken av utdanningstiltak i NAV, men Finnmark utgjør på utdanningsområdet både en historisk og nåværende unik kontekst, som fortjener en nærmere undersøkelse.

Forskningsprosjektet baserer seg på en sosialkonstruksjonistisk tilnærming og søker å forstå hvordan historiske betingelser i fylket kan ha bidratt til å påvirke forståelsesrammene og det kulturelle synet på utdanning. Særlig utgjør fornorskningspolitikken og brenningen av Finnmark etter andre verdenskrig, betydningsfulle historiske betingelser for utdanningsmulighetene i fylket. Videre benyttes det et utvalgt teoretisk rammeverk for å undersøke hvordan disse historiske betingelsene fortsatt kan reprodusere seg og gjøre seg gjeldende i dagens Finnmark - for både forvaltningens ansatte og brukere.

For datainnsamling ble det gjennomført tre fokusgruppeintervju med NAV-ansatte, på tre ulike nivåer av NAV Troms og Finnmark som organisasjon; veiledernivået, ledernivået på lokalkontor i Finnmark og fagressurser fra fylkesleddet.

Resultatene fra forskningsprosjektet viser at de NAV-ansatte generelt har en positiv grunninnstilling til innvilgelsen av utdanningstiltak, samt en dyptgående kjennskap til de nevnte historiske betingelsene og hvordan de fortsatt kan påvirke dagens innbyggere. Samtidig avdekket forskningsprosjektets datainnsamling et mettet grunnlag for å fastslå at det eksisterer et særegent og stigmatiserende syn på utdanning i fylket – gjeldende både for de med lite utdanning og de med «for mye» utdanning.

# Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en underlig prosess. Fra begynnelsen av forskningsprosjektet, med en søken i tussmørke etter tema og halvfornuftige forsknings spørsmål, og helt til slutten - hvor en ramlet fullstendig ned i forskningens kaninhull. Det har vært både fascinerende, slitsomt og lærerikt.

Først vil jeg takke min eminente veileder, Søren Mosgard Andreassen. Du har vært en solid faglig støtte og jeg setter pris på de reflekterende og kreative diskusjonene vi har hatt.

Jeg vil også takke mine gode kollegaer. Både de som har holdt en stø kurs på kontoret vårt - på tross av en noe åndsfraværende leder, men også de som takket ja til å bidra som informanter i fokusgruppeintervjuene. Jeg er veldig takknemlig for alle deres bidrag.

En takk går også til min øvrige familie. Dere fikk klar beskjed om å holde dere lengst mulig unna Lakselv det siste halvåret og lyktes med det.

Sist vil jeg takke min penere halvdel og fabelaktige kone. Du har på imponerende vis det siste året, klart å fremstå oppriktig interessert i å lytte til utallige utgreiinger om utdanningstiltak gjennom NAV. Det skal ikke være samtaletema rundt middagsbordet fremover.

Lakselv 12.05.2024

Frithjof Hamborg.

# Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	NAV.....	2
1.2	Fornorskning.....	4
1.3	Krig og brenningen av Finnmark.....	5
1.4	Historiens konsekvenser .....	6
1.5	Negativ levekårsstatistikk.....	7
1.6	Utdanningens betydning .....	9
1.7	Relevans og forskningsspørsmål .....	12
2	Kunnskapsgrunlaget .....	13
2.1	Effekten av arbeidsmarkedstiltak .....	13
2.2	Utdanning gjennom NAV.....	15
2.3	Nye mål i NAV.....	15
2.4	Hvor står vi i dag? .....	17
2.5	Et kritisk blikk på kunnskapsgrunlaget .....	19
3	Teoretisk rammeverk.....	21
3.1	Habitus.....	21
3.2	Undertrykkelse.....	22
3.3	Bakkebyråkrater.....	24
3.3.1	Portvokter eller døråpner.....	25
3.4	Hva utgjør profesjonell kompetanse? .....	26
3.5	En teoretisk rød tråd .....	29
4	Metode.....	29
4.1	Vitenskapsteoretisk tilnærming .....	30
4.1.1	(Refleksiv) Tematisk Analyse.....	32
4.1.2	Grounded theory .....	33
4.2	Fokusgruppeintervju.....	34

4.3	Forskning i egen organisasjon .....	36
4.4	Forskeren som subjekt .....	38
4.5	Pålitelige svar?.....	39
4.6	Etiske hensyn.....	40
4.7	Praktiske fremgangsmåte og gjennomføring.....	42
5	Analyse og drøfting.....	44
5.1	Samfunnsoppdraget .....	45
5.1.1	Passer utdanning i samfunnsoppdraget? .....	47
5.2	«Snu de i svingdøra» .....	48
5.3	Finansiering av utdanning gjennom NAV.....	50
5.3.1	Sosialtjenestelovens forhold til utdanning .....	52
5.4	Fra omskolering til oppkvalifisering, og tidens betydning.....	53
5.5	Historiens betingelser .....	54
5.6	Stigmatiseringens mulige slagsider .....	58
5.6.1	Utdanningsstigma i Finnmark .....	59
5.6.2	Stigma rundt høyere utdanning .....	61
5.6.3	Formynderiet og den høyt utdannede pekefinger.....	64
5.7	Primærnæring som alternativ til utdanning .....	66
5.8	Geografiske utfordringer og tiltakssonen .....	68
5.8.1	Tiltakssonens virkemidler .....	69
5.9	Utdanning som forsterker av positive levekår? .....	70
5.10	Finnmarkshabitus.....	73
6	Konklusjon .....	74
6.1	Utdanningstiltak gjennom NAV.....	75
6.2	Utdanningens betydning for levekår.....	77
6.3	Svakheter, styrker og mulige implikasjoner .....	78
6.3.1	Pluss og minus.....	79

6.3.2	Mulig vei videre .....	80
	Referanseliste .....	81
	Vedlegg 1: Intervjuguide til fokusgruppeintervju .....	86
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter .....	87

# 1 Innledning

Finnmark som landsdel har hatt særskilt utfordrende historiske betingelser for utdanning og levekår – blant annet gjennom fornorskningens nedbrytende konsekvenser og de omfattende ødeleggelsene etter andre verdenskrig. På tross av at fylket - på linje med landets øvrige fylker, har hatt en samlet positiv utviklingsretning for utdanningsnivå og levekår, topper vi fortsatt en rekke negative statistikker på disse områdene. Disse statistikkene vil bli redegjort for senere i innledningen. Videre kan deler av forklaringen ligge i de historiske betingelsene og gjennom et kulturelt preget syn på utdanning. Jeg vil forsøke å belyse hvorfor denne koblingen bør utforskes og vektlegges i fortolkningen av fylkets negative resultater innen utdanning og levekår, men også når det kommer til forståelsen av behovet for kompensierende tiltak - som i dette forskningsprosjektet omhandler utdanning gjennom NAV.

Jeg har selv vært ansatt i NAV siden 2019 og hatt ulike roller i organisasjonen de siste fem årene. I denne perioden har det vært et økende fokus på å tilby utdanning til brukerne. Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV-ansatte i Finnmark forstår behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i fylket. Hypotesen min er at hvordan ansatte i NAV forstår behovet for opplæringstiltak og deres syn på utdanning, vil kunne spille en avgjørende rolle for hvorvidt utdanningsrettede tiltak blir innvilget eller avslått - eller for om det i det hele tatt legges fram til bruker som et alternativ for den kommende brukerreisen. Utdanning har en avgjørende betydning for den enkeltes levekår og personlige utvikling, og bør derfor forstås som mer enn kun et mekanisk middel for økt sysselsetting og svar på arbeidsmarkedets kompetansebehov. Tallenes tale for fylket er klare på det lave utdanningsnivået og en rekke utfordrende levekårsstatistikker, og det er naturlig at NAV gjennom sitt samfunnsoppdrag og samfunnsansvar, bidrar til å bedre dette gjennom økt bruk av ordinær utdanning som tiltak. Jeg vil derfor undersøke hvordan NAV-ansatte i Finnmark forstår behovet for utdanningstiltak gjennom NAV i fylket. Utover dette vil jeg også utforske hvordan NAV-ansatte i fylket forstår utdanning gjennom NAV, som et middel for å bedre fylkets vedvarende negative levekårsstatistikker. Disse temaene utforskes gjennom flere fokusgruppeintervju med NAV-veiledere, NAV-ledere og ressurspersoner fra fylkesleddet i NAV Troms og Finnmark.

Jeg vil starte redegjørelsen av den ovennevnte sammenhengen gjennom en innføring i NAV, forvaltningens samfunnsoppdrag og den ønskede dreiningen mot en økt bruk av opplæringstiltak. Deretter skal vi se nærmere på fornorskningspolitikken, andre verdenskrig



og brenningen av Finnmark, fylkets negative levekårsstatistikker og dernest utdanningens betydning for disse temaene.

## 1.1 NAV

Arbeids- og velferdsforvaltningen - på folkemunne kjent som «NAV», er statens og kommunenes samarbeid om de offentlige arbeids- og velferdstjenestene. NAV ble til gjennom NAV-reformen i perioden 2006-2011, hvor *Trygdeetaten*, *Arbeidsmarkedsetaten* (Aetat) og den *kommunale sosialtjenesten* ble slått sammen. Samfunnsoppdraget til NAV er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet. For å gi et bilde på størrelsene som NAV operer med; NAV forvalter en tredjedel av det totale statsbudsjettet, gjennom mer enn 60 ulike pengestøtter. Etaten har omtrent 22.000 ansatte og består av Arbeids- og velferdsdirektoratet, arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen, økonomilinja, samt klage- og ankelinjen. Kontaktsenteret til NAV besvarer årlig 5,4 millioner forespørsler fra landets borgere. Spredt utover landet er det 264 lokale NAV-kontor i kommuner og bydeler (NAV, 2023a).

Overgang til arbeid er en viktig målsetting for etaten og *arbeid først* er en målsetting fra tidligere Aetat, som fulgte med gjennom NAV-reformens innlemmelse av etaten. *Arbeid først* omhandler målet om kortest mulig vei til arbeid - hvor tiltakene ofte baserer seg på praksisplasser til arbeidstrening og jobbsøkerkurs. Siden 2017 har det vært et paradigmeskifte med klare føringer om at NAV skal støtte opp under kompetanseheving og utdanningsløp til sine brukere, fremfor å fokusere på kortest mulig vei til arbeid - særlig gjeldende for unge under 30 år (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 3). Denne *Human Resource Development* (HRD)-orienterte dreiningen omhandler en styrking av brukernes ressurser og kompetanse, slik at de bedre skal kunne møte behovene i arbeidsmarkedet (Hansen, 2019, s. 7). Bakgrunnen for denne dreiningen er forskning som har vist at det har blitt vanskeligere å lykkes i arbeidsmarkedet uten formell kompetanse og at det vil bli enda vanskeligere i nær framtid. «Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling» (OECD) påpekte i deres rapport fra 2018 at hele 19 prosent av den norske befolkningen i aldersgruppen 25-34 år ikke har fullført videregående opplæring og anbefalte derfor Norge å styrke innsatsen mot oppkvalifisering av de unge (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 4). På den andre siden av utdannings-spekteret har Norge den høyeste sysselsettingen av alle OECD-land blant unge mellom 25 til 34 år; med sysselsettingen for de med bestått bachelor- eller masterutdanning på henholdsvis 91 og 95

prosent. Til sammenligning har de med grunnskoleutdanning som høyeste utdanningsnivå, en sysselsettingsgrad på 64 prosent (Fazli, 2022).

Her gjør opplæringstiltakene og støtte til ulike utdanningsløp gjennom NAV seg gjeldende. Opplæringstiltakene inngår som en del av den totale arbeidsmarkedstiltakspakken i NAV. Tall fra 2022 viste at i snitt rundt 74 700 personer deltok i ulike arbeidsmarkedstiltak fra NAV (Simson, 2023, s. 8). For perioden 2016-2020 utgjorde opplæringstiltakene omtrent 20 prosent av den totale tiltaksbruken (Sohlman & Kann, 2021, s. 5). Opplæringstiltakene i NAV består primært av to ulike former for kompetanseheving; arbeidsmarkedsopplæring (AMO) med kortere kurs og sertifikater - samt utdanningstiltak rettet mot videregående opplæring eller høyere utdanning, innen det ordinære utdanningssystemet. Høyere utdanning som tiltak fra NAV er forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne (NAV, 2023c). For denne oppgaven er det viktig, både som forfatter og som leser, å nyansere mellom opplæringstiltakene i sin helhet og de ulike tiltakene innenfor opplæringstiltakene. Dersom vi eksempelvis finner en total nedgang i bruken av opplæringstiltak, i form av færre innvilgede truckførerkurs, parallelt med at det innvilges mer ordinær utdanning - vil ikke dette nødvendigvis være en uheldig utvikling. Jeg vil belyse tall og resultater for opplæringstiltakene samlet, inkludert AMO-kurs, men det er den ordinære utdanningen som tiltak som jeg vil ha fokus på i forskningsprosjektet mitt. Dette er fordi det er den ordinære utdanningen som i forskningen har vist klare koblinger til forbedring av levekår, og ikke korte arbeidsmarkedskurs som et truckførersertifikat.

Det finnes en rekke muligheter for kombinasjonen av ulike trygdeytelser sammen med utdanningsløp, etter avtale med NAV; for eksempel mottak av dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller overgangsstønad under utdanning. Rundskrivet for økonomisk sosialhjelp presiserer at ytelsen også kan tildeles studenter i særlige tilfeller; eksempelvis i nødssituasjoner, i påvente utbetaling fra Lånekassen eller dersom vedkommende har kort tid igjen til avsluttende eksamen (NAV, 2012). NAV Troms og Finnmark er for tiden også et av fem fylker som er med på pilotprosjektet «Kompetansetiltak for sykmeldte». Dette prosjektet omhandler muligheten til å kunne innvilge opplæringstiltak til sykmeldte arbeidstakere som har langvarig eller gjentatt sykefravær, de som ikke kan gå tilbake til tidligere arbeid på grunn av helseutfordringer, samt de som har behov for kvalifisering til annet arbeid (NAV, 2023b). Det er den ordinære utdanningen som ansees som det mest gunstige innen de ulike opplæringstiltakene, da den både øker brukers sjanser for å få seg arbeid, men også bidrar til større mobilitet i arbeidsmarkedet (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 4). Alle disse ulike tiltakene og ordningene utgjør et betydelig mulighetsrom til landets borgere for et utdanningsløft

gjennom NAV. Det er dette mulighetsrommet og den ønskede nasjonale dreiningen mot økt bruk av opplæringstiltak fra NAV og støtte under utdanningsløp som jeg vil forske på i min masteroppgave, men med Finnmark som utpekt kontekst. Det foreligger flere nasjonale rapporter som omhandler utdanning som tiltak gjennom NAV, men ingen tidligere studier som tar for seg dette i Finnmark. Jeg har forsøkt å få hentet ut statistikk på bruken av opplæringstiltak i NAV Troms og Finnmark, men har ikke lyktes med dette.

Vi skal nå se nærmere på fornorskningstiden og hvordan de historiske betingelsene fra denne politikken har satt sine spor i dagens Finnmark, samt hvordan dette kan ha bidratt til å prege det kulturelle synet på utdanning i fylket.

## 1.2 Fornorskning

Den samiske og kvenske befolkningen ble i perioden fra rundt 1850 til 1950 i økende grad utsatt for fornorskningspolitikken fra den norske stat. Skoleinstruksjonen fra 1880 slo fast at ingen kommuner var å betrakte som rene samiske og kvenske språkområder, og at all undervisning fremover skulle foregå på norsk. Morsmål kunne dermed ikke lengre benyttes som et hjelpemiddel for de barna som ikke behersket det norske språk (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 196). Folkeskolen ble en viktig arena for assimileringen og var ment å fungere som en forsterker for norsk språk og kultur, men det høye skolefraværet i fylket vanskeliggjorde dette. Fraværsprosenten var dobbelt så høy som det nasjonale gjennomsnittet og dette var en av årsakene til at Stortinget innvilget en betydelig finansiering til opprettelsen av statlige internat i Finnmark. Internatene skulle huse barna fra distriktene og redusere skolefraværet, og sentralisering til større skoler/internater skulle sikre undervisning av en kompetent lærerstand. Føringen var at lærerstanden ikke skulle besitte språklig kompetanse innen elevenes morsmål, da dette kunne svekke målet om en konsekvent bruk av det norske språket i undervisningen. Lærerne hadde også anledning etter skoleloven fra 1889 å benytte seg av kroppslig straff til elevene som ikke ville innrette seg skolens rammer (Sannhets- og forsoningskommisjonen, 2023, s. 221-228).

Sannhets- og forsoningskommisjonens rapport gjengir en rekke fortellinger om hvordan disse politiske føringene ødela muligheten til en fullverdig skolegang for svært mange samer og kvener, og skapte negative erfaringer i møte med utdanningssystemet. NAV-ansatte i Finnmark vil kunne befinne seg i en hjelperelasjon til mennesker som selv som har opplevd de nedbrytende konsekvensene av fornorskningspolitikken eller som er etterkommerne av disse personene. En bevissthet om disse historiske betingelsene vil kunne være en viktig

bestanddel for å få en helhetlig forståelse av brukers utfordringer og behov, og hva som kan trenge for å bedre hans situasjon. Både mangelen på utdanning eller eventuelle personlige motsettelser mot å delta i videre utdanning, kan være påvirket av disse betingelsene. NAV-ansatte med opphav og tilknytning til fylket vil også selv kunne være en del av befolkningen som direkte eller indirekte har blitt påvirket av fornorskningspolitikken, og kan selv være preget av dette i eget syn på utdanning. En bevissthet rundt eget ståsted og holdninger til utdanning som ansatt i NAV, kan dermed være en nødvendig avklaring for å kunne innta en balansert rolle som veileder. Vi skal nå se nærmere på andre verdenskrig og dens destruktive effekt på fylket.

### 1.3 Krig og brenningen av Finnmark

Fornorskningstiden ble gradvis avløst av eskaleringen mot andre verdenskrig. En positiv bivirkning av fornorskningssinnsatsen i Finnmark var jo den betydelige opprustingen av skolestrukturen i fylket – i form av nye skolebygg og internater. Våren 1940 ble disse byggene rekvirert av den tyske okkupasjonsmakten til militære formål og dette skapte svært utfordrende rammer for å drive undervisning i fylket. Lærerstandens kamp mot nazifiseringen av skolen gjorde også lærerne til en særlig utsatt gruppe under krigen. I mars 1942 ble omtrent 1100 lærere arrestert for deres motstand mot okkupasjonen, hvorpå halvparten ble sendt til Finnmark for tvangsarbeid. Den påfølgende lærermangelen som dette resulterte i, gjorde rammene for utdanning enda mer utfordrende under krigsårene. Frigjøringen av Finnmark startet 18. oktober 1944, med støtte fra de sovjetiske troppene, og ble en skjebnesvanger vending for fylket. Frigjøringsinnsatsen førte ti dager senere til ordre fra Hitler om at Finnmark og Nord-Troms skulle totalødelegges, og den utvalgte metoden var *den brente jords taktikk*. 75.000 mennesker ble tvangsevakuert og omtrent 150 skolebygg ble brent. I Finnmark var det kun 16 av 70 skolebygg, samt 10 av 40 skoleinternat igjen etter nedbrenningen (Mortensen et al., 2022).

Ødeleggelsene i nord er anslått til å ha utgjort omtrent en tredjedel av de samlede materielle krigsskadene under andre verdenskrig for hele Norge. Ødeleggelsene omfattet blant annet; 11.000 boliger som huset 60.000 mennesker, 4.700 fjøs og uthus, 650 industribedrifter, 306 fiskebruk, 118 elektrisitetsverk, 53 hotell, 350 broer og 22.000 telefonstolper. Det tok ti år med gjenreisning før antallet boliger i Finnmark var tilbake på førkrignivå (Pettersen, 2017).

Gjenreisningsarbeidet i Finnmark trumfet prioritet foran skolegang for mange i skolepliktig alder og de manglende fysiske fasilitetene - i form av ødelagte skolebygg og generell svekket

infrastruktur, bidro til en ytterligere forsinkelse for utdanningsmulighetene til befolkningen. Denne delen av fylkeshistorien kan ikke oversees når en diskuterer status for utdanning i Finnmark, sett med dagens øyne. På lik linje med de som fikk en begrenset eller ødelagt skolegang av fornorskningspolitikken, satte krigen også varige spor i befolkningen og innskrenket mulighetsrommet for utdanning i lang tid etter at krigen var over. I 2024 er det 80 år siden frigjøringsinnsatsen i Finnmark startet, og NAV-ansatte forholder seg nok primært i dag til gjenlevende fra krigens dager for avklarende spørsmål om alderspensjon. NAV-ansatte i fylket må imidlertid fortsatt forholde seg til generasjoner av mennesker som er indirekte påvirket av krigens omfattende ødeleggelser og deres forfedres begrensede tilgang på utdanning.

## 1.4 Historiens konsekvenser

Konsekvensene fornorskningen og krigen har hatt på befolkning og utdanning i Finnmark kan ikke kun forstås som et datert historisk faktaperspektiv. En kan argumentere for at disse konsekvensene i stedet kan betraktes som en levende og vedvarende overføring av erfaringer, traumer, holdninger og kultur – både for levekår og utdanning. Erfaringene omformuleres riktignok over tid, mens de gis videre til kommende generasjoner, men det er vanskelig å sette et tydelig punktum i rekkevidden av konsekvensene som disse historiske betingelsene medfører. Det samme gjelder påvirkningen fra «arven av erfaringer», som ble gitt videre til neste generasjon.

Traumeforskning kan bidra til å nyansere betydningen av denne erfaringsarven. Forskning på *transgenerasjonelle traumer* har sin opprinnelse fra 1960-årene - hvor psykologer observerte at en betydelig høyere andel barn av Holocaust-overlevende søkte psykoterapeutisk hjelp i voksen alder. Påfølgende studier viste at barna til de som overlevde Holocaust hadde en rapportert lavere selvfølelse, økte psykiske plager og dårligere fysisk helse - sammenlignet med barn av jødiske foreldre som ikke opplevde Holocaust. Teorien om transgenerasjonelle traumer har senere blitt benyttet til å forske på en rekke ulike utsatte samfunnsgrupper, og korrelasjonen mellom transgenerasjonelle traumer og redusert folkehelse anerkjennes i dag som opplagt (Conching & Thayer, 2019, s. 74).

Traumefeltet har i tillegg de senere år fått en utvidet forståelse av traumer og gått fra et sterkt fokus på traumatiske enkelthendelser, til en økt forståelse av hvor skadelig gjentatte og vedvarende traumer kan være. Denne typen traumer kalles *komplekse traumer* og kan stamme fra eksempelvis krigshendelser, seksuelt misbruk, familievold eller grov omsorgssvikt.

Studier har vist at mennesker som har vært utsatt for denne typen komplekse traumer i dag er overrepresentert i både rusomsorg og i fengsel, og dør tidligere på bakgrunn av risikoatferd, sykdom eller selvmord (Nordanger, 2011, s. 1-3). Det kan tenkes at både fornuftsprosessen, krigen og nedbrenningen av Finnmark har påført en rekke av fylkets innbyggere betydelige og komplekse traumer. Dette skjedde også i en tid hvor det var langt mindre åpenhet, hjelpetilbud og forståelse for psykiske plager. Det er videre heller ikke usannsynlig at slike mulige traumer og påfølgende psykiske plager kan ha medvirket til å forstyrre, begrense eller frarøve enkeltmennesker deres utdanningsløp i etterkrigstiden.

Ser en igjen disse særskilte historiske betingelsene opp mot forskningsprosjektets siktemål; å undersøke hvordan de NAV-ansatte i fylket forstår behovet for utdanningstiltak - kan kjennskap til disse historiske betingelsene påvirke hvordan de forstår behovet for utdanningstiltak. Forståelsen av et slik historisk bakteppe, eller mangelen på forståelse, kan dermed påvirke deres skjønnsvurderinger for hvorvidt utdanning som tiltak skal innvilges eller avslås. Vi skal i neste del se nærmere på de historisk utfordrende og vedvarende levekårene i fylket.

## **1.5 Negativ levekårsstatistikk**

Statistisk sentralbyrå fikk i 1979 ansvaret for å utføre egne levekårsundersøkelser og i 1980 leverte de sin første rapport (Andersen, 1999). Finnmark har siden innføringen av levekårsundersøkelsene historisk sett toppet mange av de negative levekårsstatistikkene. Revyartisten Finn Arild Selnes skrev allerede i 1982 sangen «Levekårsvisa», som en humoristisk reaksjon på de dystre levekårsresultatene i fylket. Humor kan være en hendig selvforsvarsmekanisme og deler av statistikkene er utvilsomt godt egnet revymateriale for å bygge opp under fortellingen om den livsglade Finnmarkingen; som eksempelvis fylkets ledende forekomster av klamydia (Gravningen, 2014). Det er dog mer utfordrende å underholde publikum med et revynummer basert på at Troms og Finnmark har landets desidert høyeste forekomst av selvmord blant menn. For perioden 2018-2022 ble det begått 22,1 selvmord pr. 100.000 innbygger blant menn i fylket, mot et landsgjennomsnitt på 16,7 selvmord (Norwegian Institute of Public Health, 2023).

Stortingsmeldingen «Framtid i nord» fra 1990 omhandlet levekår og framtidsutsikter for Nord-Troms og Finnmark, og viser til at det da allerede hadde pågått en langvarig innsats for å bedre levekårene i regionen (1990). Rapporten understreket samtidig at et overdrevet fokus på dårlige levekår kan bidra til å stigmatisere både regionen og dens innbyggere, og at

sysselsetting er den viktigste forutsetningen for å bedre levekårene for den enkelte (St. Meld. Nr. 32, 1990, s. 36). Tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms ble etablert samme år - våren 1990, og omhandlet næringsrettede virkemidler rettet mot bedrifter og personrettede tiltak mot innbyggerne i regionen. Virkemidlene har primært omhandlet økonomiske tiltak og insentiver, som eksempelvis fritak fra arbeidsgiveravgiften og årlig nedskrivning av studielån.

Forskning på levekår er et sammensatt og komplisert felt, hvor det kan være utfordrende å gi en entydig årsaksforklaring. En rekke statistikker for Finnmark har likevel vært, og er stadig alarmerende. Rapporten «Sosiale helseforskjeller i Norge» viser at menn i Finnmark, målt i årene 2006-2020, hadde landets laveste gjennomsnittlige levealder (Syse et al., 2014).

Røyking blir i rapporten fremhevet som en viktig årsaksforklaring til lavere levealder, da røyking utgjør en betydningsfull risikofaktor for hjerte- og karsykdommer.

Folkehelse rapporten for perioden 2019-2021 viser at Finnmark har 14,7 prosent dagligrøykere i aldersgruppen 16-74 år, mot 6 prosent i Oslo (Vedøy et al., 2014). Hvert femte dødsfall før 70 år skyldes røyking. Røyking i befolkningen henger klart sammen med utdanningsnivå - hvor 4 prosent av de med høyere utdanning røyker til daglig, mot 22 prosent av de som kun har grunnskoleutdanning.

Mens andelen røykere er på tur ned, er andelen overvektige på tur opp. Tall fra Folkehelseinstituttet viser at 30,2 prosent av ungdom fra Finnmark som ble veid på militær sesjon i 2016 var overvektige. Resultatene for Finnmark lå på omtrent det dobbelte av målingene for Oslo (NTB, 2018). Meyer og Bergh (2014) viser til at Nordland, Troms og Finnmark har høyest andel overvektige i landet, og at utdanning igjen har en betydning for utbredelsen. Det er omtrent dobbelt så høy forekomst av overvektige blant de med grunnskole og videregående som høyeste fullførte utdanning, tilsvarende de med 4 år og lengre høyere utdanning. Overvekt medfører økt risiko for type 2-diabetes, hjerte- og karsykdommer og visse typer kreft, og høy BMI medvirket i 2019 til omtrent 7 prosent av dødsfallene i Norge.

Barnevern er nok et område hvor utdanning spiller en avgjørende rolle, både som beskyttelse- og risikofaktor. Kojan og Fauske (2011, s. 107) viser til at hovedtyngden av familiene tilknyttet barnevernet utgjør borgere fra arbeiderklassen og de ikke-sysselsatte.

Klassetilhørighet, i form av utdanning og arbeid - er avgjørende for hvorvidt familiene kommer i kontakt med barnevernet, hvilke problemer barnevernet finner fram til og også hvordan hjelp familien får. Frønes (2010, referert i Kojan & Fauske, 2011, s. 106)

argumenterer for at støtte til utdanning i et moderne kunnskapssamfunn, bør utgjøre en sentral

rolle i barnevernets bistandsrepertoar, til de som behøver hjelp fra barnevernet. Dessverre er antallet barn under barnevernets omsorg også en statistikk hvor Troms og Finnmark er ledende, med 12 barn pr. 1.000 i alderen 0-18 år i 2022 (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2022).

En kan tydelig se i forskningen rundt levekår og eksemplene over hvordan svært mange av levekårsstatistikkene henger sammen med utdanning og utdanningsnivå, samt at Finnmark klart skiller seg negativt ut. Dersom vi ønsker å bedre og utjevne levekår og folkehelse i slike utsatte strøk, kan ikke utdanningsrettede tiltak overses som virkemiddel. I dette inngår utdanningstiltak og støtte til utdanningsløp fra NAV. En bedring av folkehelse og levekår, sett utfra ovennevnte eksempler med selvmord og omsorgsovertakelser; grunner dermed ikke i et moderne sunnhetshysteri og mål om at Finnmarkinger skal spise mer gulrøtter. I stedet handler dette om å ta tak i sosiale utfordringer og skape grunnlag for bedre liv levd i regionen. Et økt utdanningsnivå i fylket gjennom oppkvalifisering kan slikt være en av nøklene til å nå dette målet. Jeg har kun tatt for meg noen utvalgte statistikker for å gi et bilde av status for fylket og eksemplene er på ingen måte uttømmende. Nå skal vi se nærmere på utdanningens betydning for bedringen av levekår.

## **1.6 Utdanningens betydning**

Folkehelseinstituttets rapport *Sosiale forskjeller i helse* viser til hvordan levekår, helse, utdanning og samfunnsforhold er uadskillelig vevd sammen.inntekt, utdanning, arbeid og bolig er grunnleggende forhold som utgjør en avgjørende rolle for den samlede årsakskjeden som leder fram til den enkeltes helse og levekår (Syse et al., 2014). Rapporten peker på at det er på disse grunnleggende områdene det må settes inn en forebyggende innsats, dersom målet er å redusere ulikheter i vår nasjonal folkehelse.

Videre er det en utfordring at det ikke foreligger helt klare svar i forskningsfeltet på hvorfor utdanning har en slik positiv innvirkning på levekår og folkehelse. Mirowsky og Ross (1998, s. 417) har forsket på dette feltet og viser til en plausibel årsaksforklaring på dette fenomenet; utdanning omhandler grunnleggende sett prosessen hvor en «lærer å lære» og denne evnen kan fordelaktig overføres til arenaer utover profesjonelle yrker og institusjoner. Gjennom å lære å lese, skrive, analysere, kommunisere, løse utfordringer, og så videre - kan den enkelte øke muligheten for tilegnelse av tilgjengelig kunnskap og informasjon. Utdanning styrker også kognitiv utvikling og fordelaktige ferdigheter som blant annet vurderingsevne, motivasjon, innsats og holdninger, og samlet sett kan dette øke innsatsen og muligheten for en



effektiv problemløsning. Mirowsky og Ross (1998, s. 418) bygger deres artikkel på teori om human kapital og tre ulike hypoteser om koblingen mellom utdanning og helse:

1. Utdanning setter mennesker i stand til å omsette kunnskap om helsefremmende valg, sammen med en kongruent helsefremmende livsstil.
2. Utdanning styrker menneskers tro på egen evne til å kontrollere og påvirke utfallet av eget liv og helse.
3. Foreldre med høyere utdanning påvirker sine barn positivt som forbilder, gjennom å ta gunstige helsemessige valg for kosthold og fysisk aktivitet.

Ifølge Iversen (2005, s. iii-iv) rapporterer eksempelvis kvinner med høyere utdanning, en større opplevd følelse av kontroll og forventninger for å kunne påvirke eget helseutfall. Kartleggingen omhandlet røykeslutt, egne tiltak for å unngå fysiske skader og troen på den helsemessige gevinsten av å spise frukt og grønt minimum tre ganger daglig. Kvinner med lavere utdanning rapporterte på den andre siden en lavere følelse av kontroll over egen helseatferd, og i større grad troen på at tilfeldigheter og «skjebnen» er det som avgjør deres helseutfall. Veenstra og Slagsvold (2009, s. 45) problematiserer dette ytterligere; om utdanning bidrar til at mennesker lettere tar til seg helseinformasjon, så kan forebyggende folkehelseiltak og helseinformasjon bidra til å øke helseforskjellene i befolkningen - dersom det primært er de høyt utdannede som tar til seg denne kunnskapen. De argumenterer derfor for at forebyggingsarbeidet må ta høyde for denne mekanismen. En bør heller ikke spisse forebyggingsarbeidet mot kun de aller fattigste eller de med lavest utdanningsnivå, da sosioøkonomiske forskjeller og god helse fortsatt går som en gradient gjennom hele befolkningen. Det vil si at de nest fattigste og nest lavest utdannede i snitt har bedre helse enn de aller fattigste med minst utdanning, samtidig som de aller rikeste og de med aller høyest utdanning har bedre helse enn gruppen på andre plass. Mindre og gunstige endringer fordelt over hele befolkningen har dermed en større positiv total samlet effekt på folkehelsen, framfor kun store endringer i høyrisikogruppene (Syse et al., 2014).

Gunstige levevaner følger utdanningsnivå, og vi vet at de med høyere utdanning i snitt eksempelvis røyker mindre, spiser bedre og trener mer enn de med lavere utdanning (Syse et al., 2014). Det har vært utført en rekke slike studier på betydningen av utdanning sett opp mot helse og risikofaktorer, og denne korrelasjonen er fastslått en rekke ganger. Det har imidlertid ikke vært utført mange større metastudier på dette området. En slik omfattende metastudie, som tok for seg hele 603 publiserte artikler fra 59 forskjellige land på tema utdanning, helse

og dødsrisiko - ble publisert 23. januar 2024. Den sammenlagte analysen tyder på at en utdanningslengde på 12 år i gjennomsnitt reduserer dødsrisiko/befolkningsdødelighet med 24 prosent. Effekten fortsetter med økt utdanningslengde, og 18 år utdanning gir en gjennomsnittlig redusert dødsrisiko på 34,3 prosent (Balaj et al., 2024).

Det er særlig med bakgrunn i ovennevnte funn at jeg ønsker å belyse statistikk og status for utdanning i Finnmark. Tall fra før fylkessammenslåingen med Troms i januar 2020 viser at Finnmark i 2019 hadde det laveste totale utdanningsnivået i Norges befolkning (SSB, 2020). Det er heller ikke slik at det er den eldre delen av befolkningen i fylket, som har opplevd fornorskning og krig, som er forklaringen på de svake tallene. Barn av foreldre med lav utdanning gjør det i snitt dårligere innen utdanningsfeltet, sammenlignet med barn av foreldre med høy utdanning (Grendal, 2022). Reproduksjonen av denne sosiale arven er utfordrende å bryte og Grendal viser til at barn av foreldre med kun grunnskoleutdanning i mindre grad fullfører videregående skole og deltar mindre i høyere utdanning - sammenlignet med barn av høyere utdannede foreldre. Statistikk fra nasjonale prøver for 8. og 9. trinn i skoleåret 2019-2020 viser at Finnmark hadde de dårligste resultatene i hele landet innen engelsk, lesing og regning (Utdanningsdirektoratet, 2019). For statistikken over gjennomsnittlige grunnskolepoeng fra 2023 finner man Troms og Finnmark på delt sisteplass med to andre fylker (SSB, 2023b). Finnmark har fortsatt det høyeste frafallet i videregående skole av alle fylkene i landet (SSB, 2023a). En viktig presisering her er at fylkessammenslåingen som fant sted 01. januar 2020, kan gi et feilaktig bilde av en markant bedring av utdanningsnivået i Finnmark nøyaktig den dagen. Dette skyldes at Troms har hatt et høyere utdanningsnivå enn Finnmark, kombinert med en større befolkning - som på denne måten maskerer og pynter statistikken for Finnmark. Tallmateriale fra etter sammenslåingen bør derfor tolkes med årvåkenhet på dette området.

Historisk sett har det også vært lite krav og etterspørsel om utdanning innen næringslivet i Finnmark. Dette igjen kan ha bidratt til en tidligere særskilt lav utdanningsmotivasjon blant guttene i fylket. Den lave motivasjonen for utdanning kan ha sin naturlige forklaring i at primærnæringene tidligere var et godt alternativ for de som ikke ønsket eller maktet å ta seg en utdanning. Hele 40 prosent av de sysselsatte i Nord-Norge i 1950 arbeidet i primærnæringene. Allerede i 1980 var dette antallet redusert til 11 prosent (St. Meld. Nr. 32, 1990, s. 9). Dette medfører at forrige generasjons levde erfaring og syn på primærnæringen som et reelt alternativ til å ta utdanning, kan ha blitt overført til neste generasjon som

velmente råd - uten at de klarte å forutse de drastiske endringene som skulle skje i arbeidsmarkedet på relativt kort tid.

## 1.7 Relevans og forskningsspørsmål

Temaets implisitte relevans for forskningsfeltet, samfunnsnyttens og NAVs samfunnsrolle, gjør seg gjeldende gjennom temaets kjernebegreper; *utdanning* og *levetår*. Det har over lengre tid vært gjort ulike grep for å forsøke bedre levetårene i Finnmark, med særlig fokus på økonomiske tiltak gjennom tiltakssonestrategien. Som vi ser av de gitte eksemplene rundt levetår i innledningen, er det fortsatt en betydelig andel negative levetårsstatistikker hvor Finnmark fremdeles topper statistikken. Koblingen mellom levetår og utdanning understrekes også tydelig i forskningen som ligger bak de samme eksemplene.

Det er med dette som utgangspunkt at jeg ønsker å utforske følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i fylket?
- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark utdanning som et virkemiddel for å bedre levetårene i fylket?

Jeg legger to ulike hypoteser til grunn for min forskning. Den ene hypotesen er at hvordan den enkelte NAV-ansatte forstår behovet for utdanning som tiltak og utdanningens betydning, vil kunne være en avgjørende medvirker til hvorvidt den NAV-ansatte innvilger eller avslår opplæringstiltak til bruker - på tross av nasjonale føringer om økt bruk av utdanning som tiltak. Denne hypotesen er det overordnede forskningsspørsmålet og vil dermed bli gitt mest fokus. Implisitt for utforskning av dette forskningsspørsmålet, vil det også være relevant og nødvendig å søke innblikk i hvordan de NAV-ansatte forstår *utdanning* i seg selv og tematikk knyttet til utdanning, da dette også kan påvirke innvilgelsen av utdanning som tiltak. Den andre hypotesen omhandler en utforskning av forståelsen omkring hvordan økt støtte til utdanning gjennom NAV, med et påfølgende høyere utdanningsnivå i befolkningen, kan bidra til å bedre de negative levetårsstatistikkene i fylket. Dette er ikke begrenset til å skje primært gjennom et økt inntektsnivå, men også via de positive «bivirkningene» utdanning har på levetår og folkehelse. NAV jobber ikke kun med å øke overgangen til arbeid for sine brukere, men også inntektssikring og fordelingen av velferdsmidler til nasjonens borgere. Ut fra et slikt perspektiv vil en bedring av levetår, kunne forstås som en like sentral del av samfunnsoppdraget som formidling til arbeid.

Forskningsspørsmålene er bevisst ikke avgrenset til å gjelde ungdom og unge voksne, da det er et stort aldersspekter av brukere med oppkvalifiseringsbehov, og særlig blant de eldre generasjonene i Finnmark. Samtidig er det en naturlig kobling mellom unge mennesker og oppkvalifisering, som igjen bidrar til at det yngre alderssegmentet får enkelte særlige uthevninger i prosjektet; gjennom forskningslitteraturen, diskusjoner fra intervjuene og eksemplifisering.

## 2 Kunnskapsgrunnlaget

Jeg vil nå presentere eksisterende litteratur og kunnskapsgrunnlaget rundt opplæringstiltak i NAV, og hvordan disse tiltakene benyttes og virker i praksis. For litteratursøk har jeg benyttet flere ulike kilder. Jeg har søkt i databasen *Oria* - gjennom universitetsbiblioteket til UiT. Jeg har også søkt via *Google.no* og *Google Scholar*. Jeg har særlig benyttet søkeordene; *NAV utdanning*, *NAV opplæring*, *levetår og utdanning* i samtlige av databasene. Jeg har også benyttet de samme søkeordene i NAVs interne database «NAVET», men søket ga meg ikke andre relevante funn enn de som var tilgjengelige i de nevnte databasene.

### 2.1 Effekten av arbeidsmarkedstiltak

Det er nødvendig å se på alternative tiltaksformer når vi drøfter effekten av opplæringstiltakene, for å plassere dette i en sammenlignbar kontekst. Før vi går løs på litteraturen som spesifikt omhandler opplæringstiltakene, skal vi derfor se på hva forskningen sier om effekten av arbeidsmarkedstiltak - både internasjonalt og i Norge, samt effekten av noen vanlige tiltaksalternativer.

En større internasjonal metastudie tok for seg effekten av deltakelse i arbeidsmarkedstiltak sett opp mot økt sysselsetting, for perioden 1995-2014 (Card mfl., 2018, referert i Simson, 2023, s. 12). Samlet sett, fra en gjennomgang av 207 ulike studier utført i USA og Europa, anslås effekten på overgang til arbeid fra arbeidsmarkedstiltak til å utgjøre i gjennomsnitt 4,5 prosentpoeng. De ulike tiltakene har derimot betydelig variasjon i effekt. Lønnstilskudd topper statistikken med 9,9 prosent, opplæringstiltak utgjør 4,7 prosent og bistand til jobbsøking har målt effekt på kun 1,5 prosent. Tidshorisont for måling av effekt er også en viktig del av resultatene og tolkningen. Bistand til jobbsøking gir høy effekt på kort sikt, men det er opplæringstiltakene som har størst effekt vurdert over lengre tid. Metastudiet understøtter slik sett det ønskede paradigmeskifte for økt bruk av opplæringstiltak i NAV.

Lønnstilskudd vurderes som en svært effektiv tiltaksform, da overgangen til arbeid ligger innebygd som en forutsetning for å kunne starte opp selve tiltaket. Videre er det en vanlig betingelse for innvilgelsen av lønnstilskudd at bruker bør ha mulighet til å arbeide for den samme arbeidsgiveren, etter endt periode med lønnstilskudd. Samtidig unngår man ved lønnstilskudd den typiske *innlåsningseffekten*, hvor deltakelse i tiltak medfører at brukeren er utilgjengelig for arbeidsmarkedet i det tidsrommet. Lønnstilskudd øker også overgangen til utdanning, og har slik sett potensialet for en ytterligere langsiktig positiv effekt. Det påpekes likevel at noe av forklaringen bak de gode resultatene for tiltaket ser ut til å komme fra en positiv selektering av brukere som får tilbud om lønnstilskudd (Simson, 2023, s. 15-16).

Oppfølgingstiltakene *Supported employment* (SE) og den ytterligere spesialiseringen av SE i form av *Individual Placement and Support* (IPS), er begge oppfølgingsmetodikker som har hatt en betydelig satsning innen NAV det siste tiåret. Metodikken omhandler i grove trekk en hurtig utplassering på arbeidsplass, etterfulgt av tett oppfølging av bruker og arbeidsgiver fra NAV. IPS er rettet mot brukere med psykiske lidelser og innlemmer også helsetjenesten i dette oppfølgingssamarbeidet. Internasjonale studier har vist at IPS har hatt relativt god effekt på overgangen til arbeid. Gjentatte randomiserte forsøk på effekten av SE har derimot vist lave og usikre effekter fra denne oppfølgingsmetodikken, og når effekten måles etter 2 år er det ingen forskjell opp mot kontrollgruppen. Effekten utgjør heller ingen forskjell over tid på hvorvidt bruker fortsatt mottar arbeidsavklaringspenger eller innvilges uføretrygd (Simson, 2023, s. 25).

Når det gjelder effekten av opplæringstiltakene, så er det noen nyanseringer som er verdt å bemerke seg. Forskning viser at det er de lavt utdannede som ser ut til å ha klart best effekt av slike tiltak - både med tanke på overgang til arbeid og for økt inntekt, og dette gjelder særlig for de yngste brukerne. Opplæringstiltak har også en målt god effekt for innvandrere (Simson, 2023, s. 17-18). For gruppen med nedsatt arbeidsevne har ordinær utdanning som opplæringstiltak relativt gode resultater for overgangen til arbeid. Varigheten for jobbforløpet øker også mest for denne gruppen når de får ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV. For de med nedsatt arbeidsevne har AMO-kurs derimot en dårligere effekt, og enkelte studier viser til og med at deltakelse på AMO-kurs fører til en betydelig lavere sannsynlighet for overgang til arbeid og redusert arbeidsinntekt (Simson, 2023, s. 21).

Brukere som mottar økonomisk sosialhjelp, viser de samme tendensene som øvrige grupper på målt effekt fra tiltaksdeltakelse – lønnstilskudd er mest effektivt og opplæringstiltak har

positive effekter. Påfallende her, med bakgrunn i de siste års økende krav til aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere, er at en studie fra 2005 allerede da kunne vise at kortvarige sysselsettingsrettede tiltak for denne gruppen utgjør ingen effekt på overgangen til arbeid (Dahl og Lorentzen, 2005, referert i Simson, 2023, s. 32). En nyere evaluering av aktivitetsplikten som i 2017 ble innført for personer under 30 år, viser igjen at denne typen tiltak ikke har noe effekt på verken økt sysselsetting eller overgang til utdanning og arbeid (Hernæs, 2021, s. 5).

## 2.2 Utdanning gjennom NAV

Utdanning som arbeidsrettet tiltak er ikke noe nytt fenomen, verken i NAV eller tidligere Aetat. Debatten rundt opplæringstiltak fra omtrent årtusenskiftet var preget av at en økende andel brukere fikk utdanningsstøtte som arbeidsrettet tiltak. Det oppsto dermed en bekymring for at lange utdanningsløp skulle finansieres gjennom folketrygden. På bakgrunn av denne debatten ble aldersgrensen for utdanning som arbeidsrettet tiltak hevet fra 22 til 26 år. Analyser gjort i etterkant av endringen viser at færre fikk begynne på utdanning som tiltak etter heving av aldersgrensen, og flere brukere ble i stedet gitt tiltaket *arbeidspraksis* (Salvanes et al., 2018, s. 25-26). Hardoy (2005, referert i Simson, 2023, s. 15) fant i sitt studie klare negative effekter på overgangen til arbeid for arbeidspraksis som tiltak, og dette gjaldt særlig for unge under 20 år og kvinner. Opplæringstiltakene, som oppjusteringen av aldersgrensen forsøkte å dempe bruken av, har derimot gjentatte beviselige positive effekter på overgangen til arbeid (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 6; Zhang, 2016, s. 45). Justeringen ble også begrunnet med at innvilgelsen av utdanning gjennom NAV opplevdes som urettferdig for de som selv må finansiere egen utdanning gjennom studielån. I 2016 ble aldersgrensen satt ned igjen til å gjelde for personer over 22 år, med et ønske om økt innvilgelse av utdanning som tiltak (Forskrift om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak, 2016). Slik påvirkes og svinger pendelen i offentlig forvaltning, og dessverre tidvis på tvers av kunnskapen vi besitter fra forskningsfeltet. En kan her trekke paralleller til innføringen av aktivitetsplikt i 2017 - som også lettere kan forstås som behovet for å utvise et demonstrativt normativt og moraliserende grep, fremfor en kunnskapsbasert lovjustering.

## 2.3 Nye mål i NAV

Nicolaisen og Kann (2019, s. 4) viser til at formuleringen «overgang til utdanning» for første gang i 2017 ble satt som føring i Mål- og disponeringsbrevet - fra Arbeids- og sosialdepartementet. «Overgang til arbeid» hadde frem til da vært det dominerende målet.

Statistikk fra 2019 viser at opplæringstiltak har vært synkende, også for de unge, på tross av føringene om økt bruk fra politikere og direktorat. Bruken av tiltaket «ordinær utdanning» var da i 2019 nærmest halvert det siste tiåret (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 4).

Det ble i 2019 år gjort en endring i tiltaksforskriften for NAVs opplæringstiltak. Endringen var utelatelsen av kravet om at brukere må være vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne eller være uten rett til videregående opplæring - for å kunne få innvilget fag- og yrkesopplæring som tiltak gjennom NAV. Målet var å øke antallet som får yrkesfaglig utdanning, på bakgrunn av analyser som viser at arbeidskraftsbehovet for denne gruppen vil øke i årene fremover. Kravet om nedsatt arbeidsevne ble beholdt for innvilgelsen av høyere utdanning som tiltak (Sohlman & Kann, 2021, s. 4). Vi vet samtidig at sannsynligheten for hvorvidt den enkelte borger vil fullføre videregående opplæring, henger tett sammen med om de har vokst opp med foreldre med høy eller lav inntekt og utdanning (Markussen og Røed 2016, referert i Sohlman & Kann, 2021, s. 6). Konsekvensene av et lavt utdanningsnivå og manglende tilknytning til arbeidslivet er det dog uansett samfunnet som må bære - gjennom lavere sysselsetting, tapte inntekter og økt risikoadferd som eksempelvis kriminalitet. Ut fra dette perspektivet argumenteres det for å bruke mer ressurser på å gi opplæring til utsatte grupper, selv om det må balanseres med prinsippet om at utdanning skal finansieres av den enkelte gjennom Lånekassen (Sohlman & Kann, 2021, s. 7).

Mulighetsrommet for antallet som kan få tildelt opplæringstiltak henger sammen med politisk styrte bevilgninger for tildelte budsjett til arbeidsmarkedstiltak i NAV. Det har lenge vært anbefalt å oppjustere bevilgingen til opplæringstiltak, på bakgrunn av positiv dokumentert effekt på økt sysselsetting. Resultatendringene i de senere år for bruken av opplæringstiltak kommer i liten grad på bakgrunn av økte politiske økonomiske bevilgninger, men fra prioriteringer gjort innad i NAV. Tendensen for perioden 2015 til 2021 viser igjen at bruken av opplæringstiltakene samlet sett var redusert og mindre innvilgelse av kortvarige AMO kurs er en del av forklaringen. Flere arbeidssøkere mottar derimot utdanning som tiltak - fra 74 personer i måneden i 2015 til 757 personer i måneden for 2021. Det er innvilgelse av utdanningstiltak for videregående skole som utgjør mesteparten av økningen og det er i tråd med målsettingen bak forskriftsendringen. Prosenten av arbeidssøkere som har fått ordinær utdanning som tiltak er derimot svært lav - med kun 0,4 prosent av de totale arbeidssøkerne. Lavt utdannede og langtidsledige innvandrere fra land utenfor EØS også gis mer utdanningstiltak. Dette er positivt og i tråd med målene for inkluderingsdugnaden. Dessverre fortsetter nedgangen for tildelingen av utdanningstiltak til brukere som har nedsatt

arbeidsevne - fra 8356 per måned i 2017 til 7400 i 2017. Statistikken viser dessuten at for gruppen med nedsatt arbeidsevne er det primært norskfødte brukere med høy utdanning fra før av som tildeles utdanningstiltak gjennom NAV. Dette er ikke i samsvar med inkluderingsdugnaden, hvor føringen er at svake grupper med funksjonsnedsettelse skal prioriteres for utdanningstiltak (Sohlman & Kann, 2021, s. 11, s. 20-21). Når vi da også vet at det er de med lavest utdanning fra før av som har mest positiv effekt av opplæringstiltakene, så er dette en uheldig utvikling for målet om økt inkludering og velferd for de som befinner seg i utenforskapet.

Hva er det da som gjør at den ønskede utviklingen for opplæringstiltak går i sprikende retninger i henhold til de overordnede føringene? Samtlige fylkesledd i NAV rapporterer at de har mottatt styringssignalet om å øke bruken av opplæringstiltak. Forklaringen på hvorfor den ønskede økte bruken uteblir begrunnes blant annet med restriktive holdninger til ordinær utdanning blant de NAV-ansatte og at føringen om «arbeid først» fortsatt henger igjen i organisasjonen (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 11). Andre forklaringer peker på at resultatmålingen i NAV fortsatt fokuserer på «overgang til arbeid» og ikke «overgang til utdanning», samt at finansiering av lange kompetanseløp kan være utfordrende å få gjennomslag for i kontorene. Manglende kunnskap om utdanningssystemet og alle mulighetene som finnes for ordinær opplæring trekkes også fram som en forklaring (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 13-14). Sohlman og Kann (2021, s. 22) peker på at løsningen kan være økte bevilgninger til opplæringstiltak, men også at samarbeidet rundt utdanning mellom fylkeskommunene og NAV bør styrkes, da det kan være nøkkelen til økt fullføring av videregående opplæring.

## **2.4 Hvor står vi i dag?**

Pendelen svinger fortsatt i paradigmeskiftet fra å tenke «arbeid først» til langsiktig kompetanseinvestering og det gjøres stadig endringer for å støtte opp under denne kursendringen. I 2021 ble det blant annet opprettet stillinger som *opplæringskoordinator* i samtlige fylkesledd i NAV, som et virkemiddel rettet mot økt bruk av opplæringstiltak og overgang til utdanning for etatens brukere. Virksomhetsplanen til NAV fra 2022 presiserte ytterligere paradigmeskiftet og understreker at etaten fremover skal tenke langsiktig og stabil tilknytning til arbeid, fremfor kortest mulig vei til arbeid (Skogstad et al., 2023, s. 42).

Skogstad, Engebretsen og Hillestad (2023, s. 44) har undersøkt erfarte muligheter og barrierer for bruken av opplæringstiltak i NAV. De stiller spørsmål om det skjønnsmessige rommet



som benyttes for vurdering og tildelingen av opplæringstiltak, i for stor grad avhenger av den enkelte veileders foretrukne praksis og kompetanse på området. I samme rapport forteller NAV-ansatte i intervju at de opplever det som utfordrende nok å skulle ha tilstrekkelig og oppdatert kunnskap og oversikt over mulighetene som finnes i NAV. I tillegg til dette må de nå også ha kompetanse om mulighetene som finnes i utdanningssektoren, ulike utdanninger og profesjoner, og hvordan behov det er for disse i arbeidsmarkedet - for å effektivt kunne veilede mot kompetanseheving og innvilgelse av opplæringstiltak (Skogstad et al., 2023, s. 47).

Et annet interessant funn i rapporten er utfordringen knyttet til å starte opp utdanningsløp som varer lengre enn den tidsbegrensede ytelsen brukere har på det nåværende tidspunkt. Dette løftes særlig fram for sykemeldte. Oppstart av utdanning med lengre varighet enn sykepengeperioden på maks ett år, medfører ikke noen garanti for innvilgelse av arbeidsavklaringspenger etter sykepenger. Dermed kan bruker risikere å ende opp uten en livsoppholdsytelse, som igjen hindrer videre utdanning. Også for brukere på avklaringspenger kan tidsbegrensningen på 3 år gjøre at påbegynte utdanningsløp ikke kan fullføres innen makstid for ytelsen, og dette kan være en begrensning i vurderingen for innvilgelse av utdanning (Skogstad et al., 2023, s. 48). Et annet eksempel som godt illustrerer veilederrollens kompleksitet; veilederne forteller om erfaringer hvor ressurspersoner knyttet til førstelinjen enten har særskilt spisskompetanse på tiltaksregelverket eller ytelsesregelverket i NAV, men ikke nødvendigvis på begge områdene. Dermed kan svar og instruksjoner fra ressurspersoner i tiltaksenheten være i konflikt med føringer fra ytelsesenheten og motsatt - og det er veilederen som står i denne utsatte posisjonen og må balansere mellom bruker, veiledning og regelverk (Skogstad et al., 2023, s. 49).

En positiv utvikling er at veiledere rapporterer en opplevd lavere terskel for innvilgelsen av opplæringstiltak. Selv om det fortsatt henger igjen både kultur og praksis fra tanken om kortest mulig vei til arbeid, så er det nå en større bevissthet rundt forventningen til økt bruk av utdanning for brukerne (Skogstad et al., 2023, s. 49). Rapporten er også lansert to år etter innføringen av opplæringskoordinatorer i fylkesleddene og kan si noe om erfaringene så langt. Veilederne og opplæringskoordinatorerne kan se ut til å ha sprikende forventninger til innholdet for rollen som opplæringskoordinator. Veilederne rapporterer at de behøver en ressursperson med spisskompetanse på mulighetsrommet for utdanning, som de kan drøfte enkeltsaker med. Opplæringskoordinatorerne på sin side uttrykker et ønske om å jobbe langsiktig med utviklingsarbeid over tid, og mindre som en sparringspartner og støtte i

enkeltsaker. Noen av opplæringskoordinatorene holdt av denne grunnen tilbake på tilbud om å delta i saksdrøfting, da de vurderte at dette ville kunne utløse en u håndterlig arbeidsmengde (Skogstad et al., 2023, s. 50-51).

Oppsummert viser rapporten at opplæring gjennom NAV gis stadig mer oppmerksomhet i organisasjonen, mens bruken av opplæringstiltakene totalt sett har vært noenlunde stabile siden 2017 - på tross av mottatte føringer om økt bruk fra sentrale hold. Det er fortsatt manglende veiledningskompetanse på utdanningsfeltet, motstridende regelverk, vedvarende kultur for «kortest vei til arbeid», samt prinsippet om finansiering av utdanning fra Lånecassen som pekes på som sannsynlige årsaksforklaringer (Skogstad et al., 2023, s. 52).

## **2.5 Et kritisk blikk på kunnskapsgrunnlaget**

Forskning på arbeidsmarkedstiltak og opplæringstiltak er et stort og komplisert forskningsfelt. Sammenhold av forskningen er også utfordrende, da ulike utvalgsriterier og målevariabler er benyttet fra studie til studie. Hvilke tiltak som fungerer for den enkelte, ut fra brukers utdanningsnivå, alder, kjønn, nasjonalitet, arbeidsevne, også videre, kan dermed vanskelig oppsummeres med entydig sikkerhet. Det er allikevel et klart belegg for å konkludere ut fra gjennomgått litteratur, at arbeidsmarkedstiltak i NAV utgjør en betydningsfull del av aktiveringspolitikken og at den samlede tiltakspakken totalt sett har en positiv effekt på overgangen til arbeid.

Jeg ønsker å bidra inn med min forskning som en utdypelse av eksisterende forskning på dette området, og jeg går slik sett ikke imot forskningen som allerede foreligger. Rapportene vi har fått de senere har fokusert på omfanget av opplæringstiltak og muligheter/hindringer for innvilgelse. Jeg ønsker å undersøke hvordan de NAV-ansatte forstår utdanning i seg selv og behovet for opplæringstiltak fra NAV, situert i Finnmark. Dette gjøres da min hypotese bygger på at deres forståelse kan både fremme og hemme innvilgelse av utdanningstiltak. Sekundært ønsker jeg å undersøke forståelsen for hvordan utdanning kan bidra til å bedre levekår - særlig for en utsatt region som Finnmark.

Kanskje er det videre nettopp i det gjentagende målepunktet om «effekten på overgang til arbeid», både i NAVs målorientering og i eksisterende forskningslitteratur, hvor jeg ser en tilkortkommen forståelse av utdanningens betydning - utover å være et rent middel for økt sysselsetting. Rapportene viser at føringen om arbeid som det rendyrkede målet for de ikke-sysselsatte, enda står sterkt i NAV som organisasjon og i handlingsmønsteret til de ansatte.

Det kan forenklet fremstå slik; om en tar som utgangspunkt at NAV fortsatt primært måler resultater på «overgang til arbeid», samt den historiske justeringen av tiltaksregelverk for å unngå finansiering av utdanning over folketrygdloven, så forstås ikke utdanning som en verdi i seg selv så lenge målet om overgang til arbeid innfris - utover det å møte kompetansebehovene i arbeidsmarkedet. Jeg finner ingen steder i forskningslitteraturen rundt opplæringstiltak eller i rapportene om opplæringstiltak fra NAV, en drøfting omkring utdanningens betydning og verdi, sett opp mot folkehelse og bedringen av levekår. Denne betydningen løftes derimot tydelig fram av Folkehelseinstituttet og folkehelse rapporten, som foreslår målrettede tiltak mot gruppen med kort utdanning for å bedre og utjevne levekår i Norge (Syse et al., 2014). Endrer man som en tankeøvelse konteksten til bistandsarbeid rettet mot utviklingsland, så fremheves umiddelbart utdanning som en av de mest effektive midlene til levekårsforbedring. Selvsagt vil effekten kunne utgjøre en større relativ forskjell på levekår i et utviklingsland. Det kan dog fremstå som om koblingen mellom utdanning og levekår underkommuniseres eller oversees av enkelte organisasjoner, inkludert NAV - når vi endrer tilbake konteksten til industriland.

Da er vi tilbake til hva som utgjør samfunnsoppdraget til NAV. NAV kommuniserer rekkevidden på samfunnsoppdraget til å gjelde økt overgang til arbeid, og sosial og økonomisk trygghet - uten at oppdraget uttalt omhandler en bedring av levekår og folkehelse. Formålsparagraf §1-1 i lov om folketrygd presiserer jo at «folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer», men ikke hvordan dette skal gjøres (Folketrygdloven, 1997). Målet om arbeid og påfølgende økte inntekter gir helt klart en potensiell bedring av levekår. Det kan allikevel være svært relevant for effekten på levekår, hvordan dette målet oppnås; enten gjennom direkte sysselsetting av ufaglært arbeidskraft eller gjennom oppkvalifisering. Dette kan leses som akademisk ordkløveri, men en slik forståelse av samfunnsoppdraget til NAV og mekanismene som bidrar til økte levekår, kan bidra til å endre praksis i organisasjonen og gi en utdypet forståelse av hvorfor opplæringstiltak bør prioriteres i NAV. Rapportene vi har gjennomgått viser jo at NAV har gått i motsatt retning av den ønskede føringen om økt bruk av opplæringstiltak, og da særlig for de med nedsatt arbeidsevne. Historien har også vist at politikken justerer regelverket i NAV for å dempe utdanningsfinansiering over folketrygden, mens vi erstatter opplæringstiltak med tiltak som i verste fall kan påvirke sysselsettingen negativt. Samtidig er det jo ikke slik at dersom vi «hindrer» brukere i å ta utdanning på folketrygdens regning, så er vi ferdig med den saken. NAV og fellesskapet må fortsatt

finansiere utenforskapet og kostnadene som mangelen på utdanning medfører. Det er her utdanningstiltak gjennom NAV gjør seg gjeldende, og særlig i en region som Finnmark. Historiske høye frafallstall fra videregående opplæring, kan slikt hensiktsmessig møtes med oppkvalifisering gjennom NAV, til brukere som falt ut av videre utdanning. På bakgrunn av dette er det også kanskje et behov for å drøfte og klargjøre innad i organisasjonen hvorfor akkurat utdanning er et viktig virkemiddel for NAV? Det henvises ofte i NAV til at utdanning gir langvarig tilknytning til arbeidslivet og at utdanning er viktig for å møte kompetansekravene i arbeidsmarkedet, men kanskje organisasjonen også burde øke bevisstheten av utdanningens potensial som effektforsterker for bedringen av levekår og forebygger av utenforskap?

### 3 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg belyse ulike teorier som jeg vil benytte som et teoretisk rammeverk, for tolkningen av de NAV-ansattes beretninger fra fokusgruppeintervjuene. Disse teoriene er valgt ut for deres søken etter å forklare hvordan den sosiale virkeligheten ender opp som den gjør; uten at forklaringen nødvendigvis ligger i verken fullstendig bevisste eller regelstyrte prosesser – verken for gruppe eller individ. Teoriene retter seg slik mot å forstå mellommenneskelig samhandling, og kan benyttes som teoretiske verktøy til å dekode utsagnene til informantene. Jeg vil starte med Bourdieus sosiologiske teori om habitus; som kan klargjøre samspillet mellom samfunn, individ og de historiske betingelsene – og da særlig for hvordan dette samspillet kan ha preget synet på utdanning i Finnmark. Deretter vil jeg belyse teorier som forstørrer seg inn mot individets rolle - i denne sammenhengen; de NAV-ansatte i fylket og hvordan deres forforståelse vil kunne være avgjørende for møtet og tilbudet som gis til brukerne i forvaltningen.

#### 3.1 Habitus

Jeg behøver en teoretisk innfallsvinkel for å utforske hvordan historiske betingelser påvirker forståelsesrammen for både individ og gruppe, og her gjør *habitus* seg gjeldende. Den avdøde franske sosiologen Pierre Bourdieu beskriver habitus som resultatet av bestemte *eksistensbetingelser*. Han forklarer videre habitus som *organiserende prinsipper* - som til sammen utgjør vår forståelse av verden og som legger grunnlaget for vår egen praksis i verden. Dette betyr derimot ikke at habitus nødvendigvis er oss selv verken helt eller delvis bevisst, eller begrenset til å kun virke gjennom formaliserte lover og regler. Bourdieu

eksemplifiserer habitus mer som en sosial kollektiv orkestrering uten en dirigent (Bourdieu, 2006, s. 54-55).

Habitus har ikke et bestemt og allmenngyldig innhold, men i stedet både eksisterer og utvikles i en sosialt konstruert verden. Det er slik våre inkorporerte historiske individuelle og kollektive erfaringer til sammen skaper habitus - og habitus sikrer at disse erfaringene følger med oss inn i fremtiden (Bourdieu, 2006, s. 55-57). Homogenitet innen habitus for ulike grupper gjør at medlemmene av gruppa kan gjenkjenne praksis som «naturlig» og «selvsagt», og habitus hjelper til med å avkode intensjonen bak handlinger (Bourdieu, 2006, s. 63). Nettopp her finner vi det tveeggede sverdet for habitus; på den ene siden gjør habitus menneskelig samhandling enklere og mer forståelig - mens habitus på den andre siden samtidig maskerer praksis som simpelthen «selvsagt». Et noe banalt, men ikke desto mindre effektivt tankeeksperiment vi kan utføre for å avkle hvordan habitus bidrar til å skape det selvfølgelige; inviter en blandet gruppe bekjente på skrei, lever og rogn, men server middagen på gulvet og uten bestikk. Da kan en sannsynligvis forestille seg hvordan habitus i sin forenklete «selvfølgelighet», verken er ensartet eller enerådende. Habitus som forståelsesramme er dermed heller ikke avgrenset til å gjelde kun en forhåndsbestemt størrelse eller gruppe, og en kan omtale habitus innen en familie, en klasse i samfunnet eller innen ulike yrkesgrupper - som for eksempel NAV-ansatte. Jeg tenker å benytte teorien om habitus for å se hvordan de brokete historiske betingelsene rundt utdanning i fylket, og påfølgende sosial påvirkning fra oppvekst, venner og familie – til sammen kan ha bidratt til å prege både syn og forståelse omkring utdanning hos de NAV-ansatte i fylket.

### **3.2 Undertrykkelse**

Paulo Freire lanserte i 1970 boken «Pedagogia de oprimido» (De undertryktes pedagogikk) og boken omhandlet en ny og frigjørende pedagogikk. Verket tok utgangspunkt i skolesystemet, da hans faglige bakgrunn var som lærer og senere utdanningsminister i Brasil, men hans teoretiske relevans strekker seg i dag langt utover skolevesenets rammer. Freires grunntanke var at undertrykte menneskers største oppgave var å ikke bare frigjøre seg selv, men også deres undertrykkere. Han var av den oppfatning at det er kun makten som stammer fra de undertryktes «svakhet», som er sterk nok å frigjøre både de undertrykte og undertrykkerne (Freire, 1999, s. 25). Videre utdypet Freire hvordan de undertrykte selv har en tendens til å ta på seg rollen som undertrykker. Han viser til at dette skjer fordi de undertrykte holder sine undertrykkere opp som et slags forbilledlig menneskelig ideal og at samtidig som

de undertrykkes, så befinner de seg i en form for troskap mot sine undertrykkere (Freire, 1999, s. 26-27).

Det er særlig Freires teori om hvordan de undertrykte kan ta på seg rollen som undertrykker for sin egen gruppe, som jeg ser som relevant for mitt forskningsprosjekt. Min hypotese er at de historisk reduserte mulighetene for utdanning i Finnmark, kombinert med den tidligere lave etterspørselen om utdanning i næringslivet, toppet med stigmatiseringen fra negative levekår og lavt utdanningsnivå - til sammen kan ha bidratt til å skape et mindre positivt syn på utdanning. I dette ligger det videre et potensial for at fylkets innbyggere ubevisst kan ha tatt på seg rollen som undertrykker av sine likemenn når det kommer til utdanning. En kan selvsagt argumentere for at skepsisen til høyere utdanning og de stadig økende kompetansekravene i arbeidsmarkedet, kan spores langt utenfor fylkesgrensen til Finnmark. I denne skepsisen er det da særlig *mastergraden* som ser ut til å vekke en helt egen folkelig harme. Selv et fåtall av tastaturkrigerne i sosiale medier ytrer sin misnøye når noen velger å ta en bachelor innen sykepleie, men om vedkommende skulle ta steget opp til en mastergrad virker dette til å få fyr i faklene. Mediebildet i vinterhalvåret 2023/2024 var samtidig preget av plagiatsdiskusjoner knyttet til flere sittende statsråders masteroppgaver. Disse plagiatsakene ser også ut til å ha fått liv i den tidligere diskusjonen på hvorvidt «mastersyken» bør sees som et samfunnsgode eller en samfunnslidelse. Når jeg den 28. mars 2024 søkte opp «mastersyken» på «Google.no», så ga dette moderne nyordet meg hele 7.640 treff.

Denne diskusjonen og det offentlige ordskiftets verdivurdering av høyere utdanning inngår slik sett som et interessant bakteppe for mitt forskningsprosjekt. Det er ingen tvil om det eksisterer en viss utdannings skepsis den norske befolkningen, men omfanget og graden kan ikke vurderes ut fra diverse kommentarfelt i sosiale medier - hvor nasjonens klare undergang spås som et resultat av at flere nå tar en mastergrad. Hele debatten om mastersyken framstår dessuten som en statistisk skivebom, da en rekke studier, inkludert «Omstillingsbarometeret 2023», viser at Norge ligger i bunnsjiktet for andel av befolkningen som har mastergrad eller doktorgrad - holdt opp mot sammenlignbare land (Abelia, 2023, s. 15). Finnmark hadde før sammenslåingen med Troms i 2020 også den desidert laveste andelen innbyggere med en lengre universitetsutdanning i landet - kun 5,3 prosent i Finnmark, sammenlignet med et landsgjennomsnitt på 10,7 prosent (SSB, 2020). Om en skal forsøke å se debatten ut fra et klasseperspektiv og hvordan mastersyken kan bidra til økte forskjeller i samfunnet, så blir debatten nesten enda mer absurd. Det er svært få land som gir en lønnsmessig lavere uttelling for å ta høyere utdanning enn Norge, og i 2022 tjente i snitt de med master- eller doktorgrad

35 prosent mer enn de som kun har videregående skole. Til sammenligning; for hele OECD gir en master- eller doktorgrad uttelling i form av økt inntekt på omtrent 87 prosent (Løkeland-Stai, 2022). Når en da tar i betraktning store studielån og tapt arbeidsinntekt under studiene, så sitter man kanskje igjen med det tredje bud i Janteloven som den mest logiske forklaringen på hele debatten; «Du skal ikke tro du er klokere enn oss» (Sandemose, 1933, s. 85).

I denne sammenhengen kan Freires teori være et nyttig teoretisk verktøy; for å belyse hvordan forståelsesrammen til det overordnede habitus, også kan inneha en strukturell undertrykkelse av utdanningens verdi. Særlig blir dette aktuelt for et fylke som har hatt så utfordrende betingelser rundt utdanning som Finnmark, og for hvordan dette kan ha påvirket synet på utdanning i regionen. Freires teorier om undertrykkelse kan slik gi relevante perspektiver i analysen av funn fra mine undersøkelser.

### **3.3 Bakkebyråkrater**

Til grunne for mitt forskningsprosjekt ligger spørsmålet om hvordan NAV-ansatte forstår behovet for utdanning i Finnmark. Grunnen til at denne forståelsen er relevant er som tidligere nevnt fordi ansatte i NAV har en betydelig makt på hvorvidt utdanning i det hele tatt legges frem som en mulighet til brukeren, men også for avgjørelsen om utdanning som tiltak gjennom NAV skal innvilges. Michael Lipsky lanserte i 1980 boken «Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service», og jeg vil benytte hans teorier om bakkebyråkrati i min analyse og drøfting. Ansatte i offentlig sektor innehar en kritisk rolle i vår samfunnsstruktur, og i møte med den enkelte borger er det de som representerer staten. Denne representasjonen strekker seg forbi avgjørelsen om å innvilge eller avslå tjenestetilbud innen velferd, helse, utdanning, og så videre, men offentlig ansatte er også involvert i en vurdering og stempling av status for den enkelte borger. Offentlig ansatte bedømmer dermed hvorvidt noen er «kriminelle», «syke», «arbeidsføre» og lignende, og denne bedømmelsen vil ha konsekvenser for hvilke tjenester og også eventuelle sanksjoner den enkelte vil kunne få. Det er disse offentlige ansatte Lipsky omtaler som *bakkebyråkrater* (Lipsky, 2010, s. 3).

Bakkebyråkratene befinner seg ofte i den umulige spagaten mellom offentlighetens forventninger og de gjeldende offentlige rammer. Et eksempel på dette er bakkebyråkraten som skal etterleve det førende prinsippet om «likhet for loven», samtidig som publikum ønsker seg en offentlighet som både kan utvise medfølelse for særegne omstendigheter og dette med en påfølgende fleksibel beslutningstagning (Lipsky, 2010, s. 15). For å takle en høy

arbeidsmengde, kravet om skjønnsvurderinger, samt konstant beslutningstagning under både begrenset tid og tilgjengelig informasjon, så utvikler de fleste bakkebyråkrater snarveier og forenklinger – som en strategi for å holde ut arbeidspresset. Disse snarveiene er heller ikke nødvendigvis verken godkjent av ledelsen eller i tråd med organisasjonens føringer (Lipsky, 2010, s. 18). Jeg minner tilbake til rapportene rundt bruken av opplæringstiltak i NAV, seks år etter føringen om økt utdanning til brukerne ble lansert; NAV finner stadig synkende tall for innvilgelsen av opplæringstiltak til de som behøver det mest, og de ansatte forteller at «kortest vei til arbeid» i stor grad fortsatt er den gjeldende praksisen - på tross av motsatte føringer fra toppen av organisasjonen.

*Tid og informasjon* er to kritiske ressurser for bakkebyråkraten. Innhentning av nødvendig informasjon til å behandle et framsatt behov eller en mangelfull søknad, krever igjen enda mer tid. Det er derfor en konstant avveining for bakkebyråkraten om hen har tilstrekkelig med informasjon til å kunne ta en avgjørelse, opp mot den begrensede tiden vedkommende har til rådighet. I tillegg må bakkebyråkraten forholde seg til noe så konstant foranderlig og dynamisk som *mennesker* (Lipsky, 2010, s. 29). Det er i denne kryssilden vi kan høre kjenningsmelodien til offentlig forvaltning; *ressursmangel*. Flere offentlige forvaltningsorganer gir uttrykk for å ha en konstant ressursmangel. Det dynamiske forholdet mellom *tilbud* og *etterspørsel* er dog ikke så enkelt, at løsningen simpelthen er å fylle på alle budsjettene og doble bemanningen i offentlig forvaltning. Økte tilbud har vist å føre til økt etterspørsel, og omfanget av den totale mulige etterspørselen er en ukjent variabel (Lipsky, 2010, s. 34-35). Selv om det totale antallet brukere av en tjeneste til enhver tid er en satt størrelse (som befolkningen i en kommune), så er dermed ikke omfanget av tilbudet de kan ønske seg eller motta, av en slik begrenset og kjent størrelse.

### 3.3.1 Portvokter eller døråpner

For å takle den umulige spagaten mellom tilbud og etterspørsel, utvikler både forvaltningen og den enkelte bakkebyråkraten ulike metoder for å regulere tilgangen på tjenester, og en av disse metodene er *rasjonering*. Rasjonering av tjenester kan gjøres på flere måter og her er noen eksempler:

- **Behandlingstid:** Bruker må vente på behandlingen av forespørsler og søknader. Kjøprinsippet i offentlig forvaltning handler ikke om å være den beste løsningen for bruker, men er primært et effektiviseringsverktøy for å sikre at saksbehandleren har



nok å gjøre. Behandlingen kan både prioriteres og utsettes - også som «belønning» eller som «straff».

- **Kostnad:** Det kan stilles krav om betaling i form av egenandeler eller private utlegg for senere refusjon. De som ikke har midler til å dekke egenandel eller utlegg rasjonerer dermed ut av køen - i det minste til de får søkt NAV om dekke utlegget, men da gjør **tid** seg igjen gjeldende.
- **Dokumentasjon:** For å få dekt en omsøkt kostnad kan det eksempelvis kreves innlevering av dokumentasjon i form av helseopplysninger, kontobevegelser, inntekter og utgifter.
- **Informasjon:** Bakkebyråkraten kan informere brukeren om tilbud og tjenester som vedkommende kan ha rett på eller behov for, eller bakkebyråkraten kan la være – enten for å skåne seg selv merarbeidet eller systemet for utgiften (Lipsky, 2010, s. 87-94).

Det er særlig det siste punktet om *informasjon* som jeg tenker er relevant for mine forskningsspørsmål. Min hypotese er at veileders syn på utdanning, kan fungere som en døråpner for tildeling av utdanning gjennom NAV, men også som en portvokter – gjennom å avslå forespørsler fra bruker om utdanningsløp eller simpelthen ved å ikke informere bruker om muligheten for utdanning. Slik kan det overordnede habitus prege bakkebyråkratens valg og handlinger. Min intensjon er ikke å fremstille dette som noe bakkebyråkraten gjør ut fra sin kapasitet gjennom å være «god» eller «ond». Kanskje er det lettere å tilby arbeidstrening som tiltak, da veileder har gjort dette utallige ganger før og kjenner prosedyren i fagsystemet? Kanskje veileder forsøker å unngå å måtte veilede bruker på mulighetene innen utdanningsfeltet, da dette ikke er et område vedkommende føler seg kompetent på? Uavhengig av hva som utgjør *hvorfor*, så vil dette kunne påvirke brukerreisen den enkelte tilbys i møte med forvaltningen. Lipsky påpeker at det er gjennom dette mulighetsrommet at bakkebyråkratene faktisk skaper den innholdsmessige dimensjonen av den til enhver tid gjeldende politikken (Lipsky, 2010, s. 83-84). Det er slik bakkebyråkratene får en avgjørende rolle for hva som tilbys av tjenester fra det offentlige, uavhengig av retningen på de overordnede føringer.

### 3.4 Hva utgjør profesjonell kompetanse?

Vi har gjennom bakkebyråkrat-teorien sett at politiske mål og visjoner ikke nødvendigvis oversettes helt uproblematisk ned til praksisfeltets verden, og at førstelinjens representanter

har en betydelig maktposisjon for tildelingen av velferdsgodene. Om vi igjen ser tilbake til NAV-rapportene, som viser en uheldig utvikling på bruken av utdanning som tiltak, kan bakkebyråkratens rolle være en viktig forklaring på dette. Men er det slik at bakkebyråkratene kun opererer mellom de overordnede politiske føringene og førstelinjens stramme ressursfordeling, eller finnes det andre dimensjoner som kan påvirke tildelingen av opplæringstiltak? Jeg ønsker å se mitt forskningsspørsmål opp mot kompetansetrekanten til Greta Marie Skau, for å se om den personlige kompetansen kan være en medvirkende faktor til hvorvidt den enkelte NAV-ansatte vurderer eller tilbyr utdanning til brukerne som tiltak.

Skau har bidratt til å nyansere hva som utgjør en samlet profesjonell kompetanse, gjennom hennes teorier om kompetanse - hvor hun deler opp de ulike bestanddelene i en samlet profesjonell kompetanse. Skau understreker samtidig at kompetansebegrepet må forstås som noe kontekstuellet og begrepet er nødt til å stå i forhold til en funksjon, oppgave eller rolle for å gi mening. Hun har kritisert den klassiske inndelingen av kompetansebegrepet; oppdelt som teoretisk kompetanse og praktisk kompetanse, for å være tilkortkommen - spesielt når det er snakk om arbeid med mennesker. Denne inndelingen maskerer den *personlige kompetansen* – noe som alltid vil være essensielt for den etiske- og relasjonelle fordringen i møtet med den andre (Skau, 2011, s. 57-58).

Skau deler i stedet den samlede profesjonelle kompetansen inn i tre ulike komponenter, som til sammen utgjør *kompetansetrekanten*; *teoretiske kunnskaper*, *yrkesspesifikke ferdigheter* og *personlig kompetanse*.



(Gjenskapt modell etter Skau, 2011, s. 58)

**Teoretiske kunnskaper:** Denne komponenten består av faktakunnskaper og forskningsbasert viten, knyttet til det relevante faget for den gjeldende profesjonelle kompetansen. Dette området kan innebære blant annet teorier, modeller, lovverk og faglige begreper. Skau påpeker paradokset for hvordan dette er ansett som den mest prestisjefulle kunnskapen, når det samtidig er det mest skiftende kunnskapsområdet og påstemplet den korteste holdbarhetsdatoen (Skau, 2011, s. 59).

**Yrkesspesifikke ferdigheter:** Denne komponenten omhandler de bestemte praktiske ferdighetene, metodene eller teknikkene som preger ulike yrker. Dette kan være sageteknikken til kirurgen som skal fjerne en arm eller den NAV-ansattes skrive- og sammenfattingsferdigheter; som bidrar til å få gjennom en arbeidsevnevurdering mot uføretrygd. Yrkesspesifikke ferdigheter er i stor grad tekniske, praktiske og metodiske, og en god beherskelse av disse ferdighetene utgjør det vi ofte omtaler som en dyktig *praktiker* eller *håndverker*. I denne dimensjonen kan det også ligge en verdimeessig vektning mellom det teoretiske og det praktiske, og hvor det å bli karakterisert som «teoretiker» ikke behøver å være ment som et komplement (Skau, 2011, s. 59-60).

**Personlig kompetanse:** Dette er den delen av vår samlede profesjonelle kompetanse som omhandler hvem vi er, og påfølgende hvem vi lar andre være i relasjon og møte med oss. Skau påpeker at den personlige kompetansen er nærmest like utfordrende å beskrive som den er å utvikle, og er den delen av kompetansespekteret som vi både mangler dokumentasjon over og vurderingskriterier for å kunne bedømme. Personlig kompetanse er sluttproduktet bak en samlet kombinasjon av personlige egenskaper, kvaliteter, erfaringer og holdninger - som i varierende grad vil påvirke vår profesjonelle yrkesutøvelse. Kompetanseformen skiller seg slik fra den mer objektive teoretiske kunnskapen, vet at den er grunnleggende subjektiv og et resultat av individets tolkning og bearbeidelse av hens erfaringer (Skau, 2011, s. 61). Den personlige kompetansen vil naturlig være påvirket og farget av det habitus som omgir den enkelte NAV-ansatte. Intensjonen min med å benytte Skaus kompetanseteori er dermed å plassere påvirkningen fra habitus, inn i den samlede profesjonelle yrkesutøvelsen. Personlig kompetanse, formet av en overordnet habitus, vil slik kunne utgjøre en avgjørende faktor for forståelsen av behovet for utdanning i Finnmark, og for tildelingen av utdanning som arbeidsrettet tiltak gjennom NAV.

### **3.5 En teoretisk rød tråd**

Da har vi gått gjennom det teoretiske rammeverket som jeg vil benytte meg av; som et sett teoretisk briller for analysen av funn fra undersøkelsene. Som utgangspunkt for valget av disse teoriene, ligger det en hypotese om at jeg kan vurdere funnene helt fra det overordnede samfunnsperspektivet - ned til det nære og individuelle perspektivet. Gjennom habitus-teorien vil jeg kunne søke etter spor av et kulturelt særpreget syn på utdanning i Finnmark og i analysen av informantenes beretninger. Samtidig kan teorien benyttes for å se hvilken bevissthet intervjudeltakerne har rundt de historiske betingelsene for utdanning i fylket. Videre kan jeg gjennom Freires teorier om undertrykkelse se etter mulige bevisste eller ubevisste undertrykkende tendenser, i både synet på utdanning og behovet for utdanning i arbeidsmarkedet. Dette vil gjelde både for synet på utdanning sett opp mot egne kollegaer i NAV, men også for verdivurderingen av utdanning som tiltak til brukerne. Bakkebyråkrat-teorien vil kunne belyse hvordan de NAV-ansatte utgjør en mulig rolle som portvokter eller døråpner, for vurdering og tildeling av utdanning som tiltak. Skaus teori om personlig kompetanse vil i siste ledd kunne koble sammen betydningen av holdninger og erfaringer rundt utdanning, opp mot yrkesutøvelsen til den enkelte.

Samtidig som dette er den tenkte røde teoretiske tråden for analysen, må jeg være bevisst mulighetsrommet for at jeg kan finne helt andre svar enn det som samsvarer med det teoretiske rammeverket, og jeg må derfor ikke lete etter forutbestemte svar. Dette leder oss naturlig inn på neste kapittel, hvor jeg skal redegjøre for valg av vitenskapelig metode og fremgangsmåte.

## **4 Metode**

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for valgt vitenskapsteoretisk tilnærming og metode. Samtidig vil jeg redegjøre for mulige styrker og svakheter ved forskningsprosjektet, og hvordan jeg har valgt å forholde meg til ulike vitenskapsidealer; som eksempelvis objektivitet versus subjektivitet, og gyldigheten av funn og konklusjoner fra undersøkelsen. Dette forskningsprosjektet baserer seg på tre ulike fokusgruppeintervju med NAV-ansatte. Fokusgruppene består av ansatte fra tre forskjellige operative nivåer av organisasjonen NAV Troms og Finnmark; en gruppe er fagpersoner fra fylkesleddet, en gruppe er ledere fra ulike lokalkontor i Finnmark og en gruppe består av veiledere fra et NAV-kontor i fylket.

Jeg gjentar forskningsspørsmålene som ligger til grunne for forskningsprosjektet:

- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i fylket?
- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark utdanning som et virkemiddel for å bedre levekårene i fylket?

«Hvordan» er nøkkelordet i mine forskningsspørsmål og en viktig årsak til at jeg valgte en kvalitativ tilnærming for innsamling av data til prosjektet. Kvalitativ forskning løftes fram som en velegnet metode til å utforske spørsmål som omhandler «hva», «hvorfor» og «hvordan», framfor det kvantitative «hvor mange». Kvalitativ forskning er heller ikke begrenset til en spesifikk tilnærming og en bestemt metode, men rommer en myriade ulike tilnærminger og kan slik fleksibelt tilpasses undersøkelsens tema. Forskningsretningens styrke ligger i dybdesøk og fortolkning av den sosiale livsverden, samt lære om forskningsdeltakernes sosiale- og materielle rammer, perspektiver, erfaringer og historie (Ormston et al., 2014, s. 3-4). Selv om det kunne gitt nyttig data og en utfyllende forståelse av tema ved å benytte blandede metoder, så jeg på bakgrunn av prosjektets begrensede omfang at det ikke ville være gjennomførbart å forsøke kombinere kvantitative og kvalitative metoder.

#### **4.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming**

Vi skal nå se nærmere på den valgte vitenskapsteoretiske tilnærmingen for prosjektet. Overordnet plasserer jeg forskningen innen spekteret av et kvalitativt og sosialkonstruksjonistisk vitenskapsparadigme. Det er gjennom de sosialkonstruksjonistiske prosessene at habitus setter sitt preg på de NAV-ansattes forståelse av utdanning, og perspektivene gir slikt hverandre en utfyllende effekt. Det innebærer dog ikke at jeg sogner til en fullstendig konstruksjonistisk relativitet - med en påfølgende komplett ontologisk forkastelse av en fysisk virkelighet. Plasseringen er noe mer balansert mot midten av dette spekteret; hvor det kan eksistere en virkelighet, men denne vil aldri være fullt ut tilgjengelig for oss. Vi må derfor benytte oss av fortolkning og meningssøken som epistemologisk utforsking av denne mulige virkeligheten (Braun & Clarke, 2022, s. 6). Det sosialkonstruksjonistiske perspektivet omhandler en undersøkelse av de sosiale prosessene som utgjør grunnlaget for at vi forstår ulike fenomener slik som vi gjør. Perspektivet søker slik ikke den naturvitenskapelige formelen for årsak og virkning, men i stedet er det en undersøkelse av hvordan vår forståelse bidrar til å forme fenomener og den sosiale verden (Solvang, 2020, s. 248). Det fremsettes fire grunnleggende krav til en sosialkonstruktivistisk posisjon og det er følgende:

1. En må være kritisk til etablert kunnskap. Kunnskap og kategorisering av verden er ikke gitt fra naturens side, og må forstås som noe formbart og sosialt konstruert.
2. Vår forståelse og kunnskap er både historisk og kulturelt situert. Sosiale fenomener som i dag tas for en selvfølge; som for eksempel den aldersmessige inndelingen av «barndom» - kan historisk sett være relativt nye fenomener.
3. Kunnskap om fenomener og verden må forstås som maktutøvelse. Både politiske og ideologiske prosesser medvirker i forhandlingen av hva som er gyldig kunnskap, og sosiale interesser påvirker denne forhandlingen gjennom ulike former av makt.
4. Det siste kravet er å legge vekt på det sosiale samspillet for hvordan fenomener forstås. Ulike aktører og deres mandat blir slik en del av forståelsesrammen for tolkningen av et fenomen. Samspillet betydning for aktør og deres ulike forståelsesrammer kan illustreres med et todelt scenario:
  - En politibetjent setter håndjern på en narkoman uteligger, som ulovlig har ruset seg i det offentlige rom.
  - En oppsøkende sosialarbeider setter seg ned for å snakke med en person, som er både bostedsløs og rusmiddelavhengig.

(Solvang, 2020, s. 257-259)

Med utgangspunkt i dette sosialkonstruksjonistiske perspektivet har jeg valgt å benytte meg av oppgavens utvalgte teoretiske rammeverk, også som vitenskapsteoretiske perspektiver for drøftingen av funn fra mine undersøkelser. Felles for Bourdieus teori om *habitus*, Freires teori om *undertrykkelse*, Lipskys *bakkebyråkrat*teori og Skaus *kompetansebegrep*; er at de alle søker å beskrive menneskelig samhandling og påvirkning. Disse teoriene kan belyse hvordan de NAV-ansattes endelige forståelsesramme for utdanning, opprinnelig stammer fra historiske betingelser og sosiale konstruksjoner. Jeg vurderer dette som en hensiktsmessig løsning, da teoriene plasserer seg innen den overordnede sosialkonstruksjonistiske tilnærmingen - samtidig som de alle bidrar med en utfyllende funksjon for oppgavens forskningsspørsmål. Det neste vi behøver er da verktøy for bearbeidelse og analyse av data fra undersøkelsene, og dette skal vi nå se nærmere på.

### 4.1.1 (Refleksiv) Tematisk Analyse

Tematisk analyse (TA) er en metode for kvalitativ analyse som har hatt økt utbredelse innen helse- og sosialforskning. Det er en fleksibel metode som kan utformes og utføres på en rekke ulike måter. Metoden kan benyttes som et verktøy for å utforske, tolke og rapportere meningsmønstre i datasett. Metoden gjør dette gjennom *koding* av data og deretter en videre utvikling av denne kodingen om til *tematikk* (Braun & Clarke, 2022, s. 224). *Koding* innebærer prosessen med å gjøre seg kjent med datasettet og tilskrive en kode til det som fremtrer som meninger i datasettet. Denne kodingen betraktes som byggesteiner, som senere åpner opp for en identifisering av *tematikk*. Tematikk analyseres fram ut fra gjentakende mønstre i datasettet; som på det laveste nivå kun omhandler en mulig beskrivelse eller observasjon av et fenomen, helt opp til en faktisk tolkning av et beskrevet fenomen (Braun & Clarke, 2022, s. 229). En viktig presisering her er at utviklingen av tematikk ikke skjer isolert fra omverden og forskerens påvirkning, som en ren utgraving av informasjon fra foreliggende data. For å bare nevne noen variabler; min forforståelse som forsker, de underliggende forskningsspørsmålene og den forhåndstematiserte semistrukturerte intervjuguiden - vil alle sammen slik kunne ha en influerende effekt på utformingen av tematikk fra datasettet (Braun & Clarke, 2022, s. 8)

Skaperne av TA viser til hvordan metoden har utviklet og endret seg i utallige retninger siden den ble lansert tilbake i 2006, og at de nå har endret omtalen av deres gjeldende tilnærming til *refleksiv tematisk analyse*. Den refleksive komponenten omhandler å verdsette den subjektive, situerte, utforskende og refleksive forskeren som en del av forskningsligningen. Denne refleksiviteten innebærer også en kritisk refleksjon, og nærmest et personlig «avhør», rundt egen rolle som forsker, samt forskningens praksis og prosess. De viser samtidig til hvordan dette perspektivet også bidrar til å omfavne kvalitativ forskning som en grunnleggende ulik tilnærming sammenlignet med kvantitativ forskning, og at dette kan fremstå som nødvendig med tanke på den formative hierarkiske plasseringen som kvantitativ forskning historisk har hatt (Braun & Clarke, 2022, s. 5).

Den analytiske prosessen for TA består av seks ulike steg:

1. **Gjøre seg kjent med datasettet** – steget omhandler å virkelig fordype seg i dataen ved å lytte gjennom eventuelle lydopptak, lese eventuelle transkriberinger og deretter gjøre det en eller flere ganger til.

2. **Koding av datasett** – her gjennomgås datasettet med en systematisk søken etter interessante, relevante eller meningsfulle segmenter, og en påfølgende koding av disse for identifisering.
  3. **Starte genereringen av tematikk** – det tredje steget omhandler identifiseringen av gjentatte mønstre og innhold som kan være relevant for diskusjon, eller for en besvarelse av forskningsspørsmålene.
  4. **Temautvikling og evaluering** – her må en gå frem og tilbake mellom tenkte temaer og koding fra datasett, for å sikre at de henger sammen og har en relevant sammenheng opp mot forskningsspørsmålene.
  5. **Tematisk definisjon og navngivning** – dette steget går ut på å raffinere de tenkte temaene og sikte seg inn på den tilhørende analysen for hvert tema.
  6. **Skrive seg inn i analysen** – nå skal den analytiske prosessen omdannes til endelig tekst, hvor målsettingen er en sammenhengende fortelling fra datasettene som besvarer de overordnede forskningsspørsmålene.
- (Braun & Clarke, 2022, s. 35-36)

Selv om stegene er opptegnet i denne rekkefølgen er det på ingen måte slik at TA i praksis nødvendigvis foregår som en ryddig og lineær prosess fra første til siste steg. Braun og Clarke (2022, s. 36-37) understreker at en viktig komponent i den refleksive prosessen nettopp omhandler evnen til å ta et steg tilbake - for å evaluere og justere både koding, tematikk og analyse. For mitt forskningsprosjekt vil jeg benytte meg av denne overordnede rammen for bruken av refleksiv TA som valgt analysestrategi, men vil ikke følge noen bestemt metodisk oppskrift eller variant av TA, utover de seks stegene som er beskrevet over. Lignende grunnleggende prosesser for tematisk koding og kategorisering som benyttes innen TA, kan en gjenfinne i andre metoder - som for eksempel i analysestrategien *grounded theory* (Spencer et al., 2014, s. 271). Vi skal nå se nærmere på denne analyseformen og hvordan den kan supplere valget om å benytte refleksiv tematisk analyse til behandlingen av data.

#### **4.1.2 Grounded theory**

Det finnes flere ulike syn i dag på hva som egentlig utgjør *grounded theory* (GT) som analysestrategi, men det er to hovedlinjer som flertallet av forskerne tilknyttet metodikken kan enes om. Det første er at det er en analytisk tilnærming med en målsetting om å produsere teorier. Det andre er at metoden må være basert på empirisk feltarbeid og at innsamlingen av data skal være tuftet på praksis (Denscombe, 2021, s. 154-155). Dette skiller GT fra enkelte



andre metoder - da GT ikke starter ut fra et abstrakt og teoretisert utgangspunkt, som må testes ut på den «virkelige verden», for å se om teorien holder vann. I stedet lar metoden data fra praksisfeltet danne utviklingen av teorier, og det er dette som særskilt «jorder» teoriene (Denscombe, 2021, s. 160).

GT har en svært lik tilnærming til behandlingen av datasett som tematisk analyse; gjennom koding og utviklingen av *kategorier* (temaer) fra datamaterialet, mot en konstant sammenligning av disse utarbeidede konseptene tilbake opp mot den opprinnelige dataen. På bakgrunn av dette vil jeg i stedet benytte meg av den tidligere beskrevne fremgangsmåten for behandling av data for refleksiv tematisk analyse, og heller fokusere på den særegne funksjonen til GT; nemlig utviklingen av teorier fra innsamlet data. Her kan det først være nødvendig å presisere hva GT legger i omfanget av *teorier*. Teorier kan omhandle avgrensede og spesifikke empiriske teorier knyttet til et undersøkt tema og kontekst. Dette er den vanligste teoriutviklingen fra metoden og det nivået jeg benytter for mitt forskningsprosjekt. Teoriutviklingen kan også innebære utviklingen av overordnede teorier som skal kunne være *gyldige* utover den spesifikke undersøkelsen eller gitte tema. Dette omtales som *formelle teorier* (Denscombe, 2021, s. 161). Intensjonen av å inkludere GT i den metodiske tilnærmingen er at kodingen og tematikkutviklingen som utføres under den refleksive tematiske analysen, kan frembringe sammenhenger og en metning av data - som igjen kan benyttes for å generere teorier om undersøkelsens tematikk. Det er imidlertid nødvendig å presisere at dette ikke gjøres som en rendyrket induktiv metodisk tilnærming, da det allerede foreligger en teoretisk ramme som utgangspunkt for forskningen og hypoteser om mulige sammenhenger. Slik sett vil GT i dette forskningsprosjektet benyttes fra et deduktivt ståsted; for å se om metningen av data rundt hypotesen, støtter utviklingen av teori knyttet til undersøkelsens tema. Med det vitenskapsteoretiske rammeverk på plass, samt en avklart analysestrategi, skal vi nå se nærmere på valgt metode.

## 4.2 Fokusgruppeintervju

For innsamlingsmetode av data var det *fokusgruppeintervju* som fremsto som den mest egnede metoden. Dette begrunnes med at forskningsspørsmålene søker å forstå hvordan intervjupersonenes samlede verdensanskuelse virker inn, på deres forståelse av behovet for utdanning gjennom NAV. Ifølge Kvale og Brinkmann (2021, s. 20) er forskningsintervjuets mål nettopp å avdekke intervjupersonenes erfaringer og livsverden. Samtidig understreker de at intervjusubjektet aldri opptrer rent subjektivt - da subjektet kontinuerlig påvirkes av

maktrelasjoner, ideologier, diskurser og den sosiale verden som omkranser den enkelte. Dette samfaller hensiktsmessig med det øvrige valgte sosialkonstruksjonistiske rammeverket for oppgaven - som søker å forstå påvirkningen mellom fellesskap og individ, og sirkelen av dette sosiale samspillet.

Fokusgruppeintervju har sitt opprinnelige historiske utspring i kapitalistiske motiver, rettet mot å avdekke forbrukernes preferanser for kjøp av varer. Siden 1980-tallet har det vært en økende bruk av fokusgruppeintervju innen det akademiske forskningsfeltet. Fokusgruppen utgjør normalt seks til ti personer og en moderator sørger for rammene rundt intervjuet. Moderatoren inntar som regel en ikke-styrende intervjustil - hvor formålet er å frambringe ulike synspunkter, framfor en unison enighet om tema for diskusjon (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 179). Her må jeg nevne et metodisk valg som jeg gjorde for gjennomføringen av fokusgruppeintervjuene. Geografi og avstand er av betydning når det skal gjennomføres intervjuer i et fylke som Finnmark. På bakgrunn av betydelige avstander til de ulike informantene, som igjen utfordrer både tidsmessige og økonomiske hensyn - valgte jeg å gjøre en kombinasjon av digitale og fysiske fokusgruppeintervju. To av intervjuene ble gjennomført digitalt over videokonferanseprogrammet Microsoft Teams. Her valgte jeg å gå ned fra litteraturens anbefalte størrelse, til et antall deltakere på fire personer totalt pr. intervju. Dette begrunnes med at jeg ønsket å legge til rette for en mest mulig naturlig dialog i en digital møteramme, uten behovet for håndsopprekninger og ordstyring - som igjen reduserer behovet for kontroll og påvirkning fra meg som moderator. Teams benyttes i det daglige blant ansatte i NAV og dette gjør at samtlige deltakere er kjent og fortrolig med løsningen. Intensjonen var at dette skulle bidra til å redusere usikkerhet for deltakerne og eventuelle tekniske utfordringer for gjennomføringen. For det fysiske fokusgruppeintervjuet valgte jeg å organisere en gruppe på totalt seks deltakere. Erfaringen etter alle intervjuene var gjennomført er at de digitale intervjuene ikke sto innholdsmessig tilbake for det fysiske intervjuet, og både engasjement og spontanitet kom tilsvarende godt frem digitalt.

Det er særlig fokusgruppens dynamikk og interaksjon som vektlegges for innhenting av informasjon, hvor moderators rolle er å fasilitere gruppens diskusjon - fremfor å styre gruppen (Denscombe, 2021, s. 233). Ifølge Kvale og Brinkmann (2021, s. 180) er det nettopp gruppesamspillet og fokusgruppens rammer som bidrar til å redusere moderators rolle og kontroll i intervjusammenhengen, og dette gjør fokusgrupper særlig egnet for å få frem emosjonelle og spontane synspunkter i diskusjonen. Dette leder oss videre til en annen

dimensjon for valget av fokusgruppeintervju som metode, og hvorfor det har vært ønskelig å svekke egen rolle og posisjon under selve intervjuene.

### 4.3 Forskning i egen organisasjon

Jeg er som tidligere nevnt selv en del av arbeidsstokken i NAV Troms og Finnmark og har vært det siden 2019. I denne tiden har jeg jobbet som veileder ved et NAV-kontor i Finnmark, vært koordinator for Ungdomsinnsatsen i NAV og siden høsten 2023 har jeg vært ansatt som leder for et NAV-kontor. Å forske på egen organisasjon fører med seg en rekke vitenskapelige problemstillinger og hensyn, men vi begynner med å se på effekten *intervjueren* kan ha på informantene. Informanter reagerer ulikt ut fra hvem som intervjuer de og ut fra hvordan de oppfatter den som intervjuer. Dette er en komponent av forskningsintervju som alltid vil være en faktor, da selve intervjuet er et sosialt møte mellom mennesker. Dermed vil *kjønn, sosial status, alder, etnisitet* og lignende variabler kunne medvirke i dette møtet (Denscombe, 2021, s. 235). Selv om jeg har åpnet fokusgruppeintervjuene med å fortelle at det ikke finnes rette og gale svar for den kommende diskusjonen, og at alle svar er gyldige perspektiver og betraktninger, og at alle uttalelsene vil anonymiseres, samt at ingen sensitive personvernsopplysninger vil bli innhentet eller lagret i prosjektet - så kan jeg aldri utvise påvirkningen jeg har på informantene som intervjuer. Det er dermed også en fare for at deltakerne både sier det de tror jeg som forsker vil høre, men også det de oppfatter som korrekt å dele, i en intervjukontekst omgitt av kollegaer. Valg av fokusgruppeintervju som metode opplevdes utvilsomt som reduserende for min egen rolle og posisjon under intervjuene, og det var tidvis vanskelig å komme til ordet for å sikre at hovedpunktene i intervjuguiden ble berørt, men jeg kan på ingen måte betrakte dette som en nøytralisering av egen rolle og påvirkningen den har hatt på intervjuene.

Det finnes andre problematiske sider av å forske på egen organisasjon; som for eksempel *stammespråket* en ofte finner i ulike organisasjoner, samt den mulige opplevde begrensningen for *utøvelsen av kritikk* mot egen stamme. Vi begynner med stammespråket - et område hvor den språklige indoktrineringen i NAV fremtrer klart og tydelig. Jeg kan gi noen eksempler; vi omtaler noe så enkelt som å ha penger til nødvendige utgifter, med det mer flyktige begrepet «*livsopphold*». Vi snakker heller ikke om hvor mye brukeren klarer å arbeide ved sykdom, skade eller andre begrensninger, men benytter i stedet det noe mer kliniske begrepet «*restarbeidsevne*». Kombinert med dette er organisasjonen regjerende norgesmester i *TBF* – Trebokstavforkortelser; hvor *AAP* er *arbeidsavklaringspenger* og *VTA* er *varig tilrettelagt*

*arbeid*. Min personlige favoritt er dog den progressive firebokstavsforkortelsen *UOIO*; som står for *Utvidet Oppfølging i Opplæring*, men det kan virke som om stammemedlemmene selv avslørte den opplagte absurditet og forkortelsen benyttes nå i svært liten grad. Poenget mitt er ikke kun en simpel harselas rundt språkkulturen i NAV, men et forsøk på å tydeliggjøre at *språk, tradisjoner og forståelse* er sammenvevd på en måte som gjør det vanskelig å finne sømmene mellom de enkelte bestanddelene (Thornquist, 2018, s. 194). I stammespråk innlemmer vi også vår kultur og det er uskrevne regler for hvordan språk vi kan benytte i ulike sammenhenger – ikke ulikt de språklige tradisjonene som preger academia. Det vil helt klart kunne være akademikere som rynker på nesen av min tidvis uformelle skrivestil og de pompøse språklige virkemidlene jeg benytter meg av, for formidlingen av mitt forskningsprosjekt. En kan da selvsagt stille spørsmål ved hvorvidt verken NAV eller academia er tjent med å holde på sitt formelle og folkelig distanserte språk - eller om dette kun bidrar til å forsterke distansen mellom folket og institusjonene satt til å tjene folket? I NAV utfordres nå denne problemstillingen gjennom forvaltningens pågående klarspråk-satsning (Kvalnes, 2023), samtidig som det vitenskapelige essayet rokker ved både språk- og formtradisjonene i academia; gjennom essayets utradisjonelle vitenskapsform (Halås, 2021, s. 164-165).

Stammespråkets forkortelser og begreper er videre unektelig en effektiv kommunikasjonsform for de innvidde, men selvsagtheten språket benyttes med kan oppleves som utfordrende - både for nye stammemedlemmer og eksterne observatører. Denne samme språklige selvsagtheten representerer en potensiell vitenskapelig fallgrube for meg som forsker; da et svekket syn gjennom selvsagthetens briller kan bidra til å maskere problemstillinger fra en nærmere kritisk granskning – for meg som allerede er støpt i forvaltningens støpeform.

Det er samtidig her en finner det paradoksale skjæringspunktet når en velger å forske på egen organisasjon. På den ene siden åpner den organisatoriske nærheten opp for en rekke mulige blinde flekker, som igjen kan hindre en fullverdig kritisk undersøkelse. På den andre siden kan denne samme nærheten til organisasjonen og prosjektets tematikk, kombinert med fartstid fra forvaltningens praksis – danne en fordelaktig innsikt og kunnskap rundt tema for undersøkelsen. Denne innsikten kan være utfordrende å erverve seg gjennom et kort studiesemester - hvor en må skaffe seg overblikk over en fremmed organisasjon, samtidig som det øvrige arbeidet med forskningsprosjektet krever sitt. En slik forutliggende

miljøkjennskap, som forskning i egen organisasjon representerer, er det Thagaard (2018, s. 190) omtaler som å utvikle en forståelse «innenfra».

Når det gjelder mulighetsrommet for å utøve en *kritisk granskning* av ens egen organisasjon; NAV, med sine 22.000 ansatte og ansvaret for en tredjedel av statsbudsjettet, har en betydelig posisjon og innflytelse på det norske samfunnet. Det er ingen tvil om at det er behov for kritisk granskning og forskning av dette enorme maktapparatet, og jeg har ikke opplevd annet enn støtte fra kollegaer og ledelse for valget om å forske på egen organisasjon. NAV har interne føringer om å være en lærende organisasjon, og denne målsettingen fordrer at organisasjonen tåler et granskende blikk på egen praksis – både fra internt og eksternt hold.

#### **4.4 Forskeren som subjekt**

I vitenskapens spede begynnelse ble *nøytralitet* og *objektivitet* fremhevet som absolutte vitenskapelige idealer, mens *historie*, *situasjon* og *subjekt* ble ansett som uønsket støy i søken etter «sannhet». Måling, telling og observasjon av naturens lovmessigheter ble tegnet opp som den eneste gyldige fremgangsmåten – og disse metodene skulle også benyttes til studier av sosiale og menneskelige fenomener. Den rendyrkede positivistiske tilnærmingen og de naturvitenskapelige idealene forstås ikke lengre nødvendigvis som eneste riktige medisin for hele bredden av forskningsspørsmål, men en kan stadig finne gjenlevningene av disse idealene - særlig i diskusjonen om hva som egentlig utgjør forskningskvalitet (Thornquist, 2018, s. 50-52). I dag er det en større vitenskapelig konsensus om at *kunnskap* må forstås som en interaksjon mellom det tolkende og meningssøkende *subjektet* - i møte med den tilsynelatende sikre, men stadig utviklende viten om *objektet*. Dette har bidratt til å endre forståelsen av subjektivitet fra å være uønsket støy, til et premiss for forståelse (Thornquist, 2018, s. 74-75), og samsvarer med det tidligere nevnte ønsket om å innlemme og tydeliggjøre subjektivitet, fra teorigrunnet tilhørende *refleksiv tematisk analyse*.

Det er med bakgrunn i dette og for valget av utdanning som tema for prosjektet, at jeg opplever det som vitenskapelig redelig og nødvendig å tydeliggjøre eget ståsted til oppgavens tematikk. Jeg er selv en del av den tidligere «drop-out»-statistikken fra videregående opplæring i Finnmark. I stedet for å gå videre på utdanning begynte jeg som 16-åring å arbeide innen den kommunale helsesektoren som ufaglært assistent. Etter halvannet tiår som ufaglært innen kultur-, oppvekst- og sosialfeltet, søkte jeg meg inn på barnevernstudiet - på bakgrunn av tilstrekkelig relevant erfaring og realkompetanse. Jeg tok dermed først høyere utdanning i begynnelsen av 30-årene. Den transformative prosessen det innebar å ta

utdanning, etter mange år som ufaglært i det sosialfaglige feltet - var mer virkningsfull enn ventet og utdanning har påfølgende åpnet opp nye dører i arbeidslivet for meg. Jeg er slik sett grunnleggende positivt innstilt til utdanning; både som privatperson, men også som profesjonell aktør i NAV. Denne innstillingen påvirker klart egen yrkesutøvelse og mitt blikk i vurderingen av brukeres bistandsbehov. Dette vil også klart virke inn på min rolle som forsker - da uansett hvor mye jeg forsøker å innstille meg på nøytralitet og en bevissthet tilnærmet *tabula rasa*, «det blanke ark»; så vil mine erfaringer påvirke både hva jeg ser etter og hvordan jeg tolker det jeg ser (Thornquist, 2018, s. 78).

#### 4.5 Pålitelige svar?

Så hvordan kan all denne omfavnede subjektiviteten og fargede brilleglass gi oss noe i nærheten av pålitelige og gyldige svar fra kvalitative forskningsprosjekt? Da fortsetter vi fra illusjonen om *tabula rasa* og maktkampen for hva som utgjør «god» vitenskap. Jeg skal holde denne delen kort og presis. Vi har allerede fastslått at forskning rettet mot å forstå mennesker og sosiale forhold, uunngåelig plasserer både forskeren og forskningsobjektet som subjekter. Dersom en benytter naturvitenskapelig forskning, ment for å studere ikke-intensjonale fysiske objekter, overført til studier av menneskelige og sosiale fenomener, reduseres eller forsvinner det essensielle innholdet; *intensjon, hensikt, mening og bevissthet*. Naturvitenskapelig forskning kan ikke besvare komplekse sosiale meningsdimensjoner, og valg av metode må derfor svare til forskningsspørsmål og forskningsobjekt (Thornquist, 2018, s. 77-79). Den historiske vitenskapelige maktkampen og naturvitenskapens hierarkiske dominerende posisjon i forskningsfeltet er det som bidrar til å gjøre dette området utfordrende, men logisk sett er det mer snakk om å bruke riktig verktøy til riktig formål.

Selv om det i dag er større enighet om at ulike forskningsmål krever ulike metoder, dukker ofte jakten på «sannheten» opp når det kommer til *validitet* og *reliabilitet*. Validitet har tradisjonelt omhandlet hvorvidt studier klarer å måle det den satt ut for å måle. Reliabilitet omhandler målingens presisjon, som igjen åpner opp for at resultatene skal kunne reproduseres (Thornquist, 2018, s. 233-234). Med utgangspunkt i kvalitativ forskningspremisser, hvor både det subjektive og den gitte kontekst virker inn på forskningsresultatet - vil en blåkopi av naturvitenskapens tradisjoner til validitet og reliabilitet; være en feilaktig påført målestandard for kvalitativ forskning (Denscombe, 2021, s. 349-350). I stedet fremsettes det andre krav for å kunne tilskrive forskningen å gi pålitelige og gyldige svar:

- **Kredibilitet:** Forskeren bør demonstrere at innsamlet data er nøyaktig – undersøkelser fra felt og nøye gjennomgang av datasett kan underbygge denne kredibiliteten.
- **Overførbarhet:** Ikke overførbarhet i den forstand at tre intervju med noen få utvalgte NAV-ansatte i Finnmark skal gi absolutte svar på hvordan alle NAV-ansatte i Finnmark tenker. I stedet omhandler overførbarhet her om hvordan forskningsprosjektet kontekst, vil kunne ha overføringsverdi til lignende kontekster.
- **Pålitelighet:** Ville en annen forsker kommet til samme konklusjon om de utførte den samme forskningen? Det er ingen måte å endelig bevise dette på, men det stilles derfor sterke krav til gjennomsiktigheten for metodiske valg og praktisk gjennomføring av kvalitative forskningsprosjekter.
- **Bekreftbarhet:** Er funn og konklusjoner fundert på en rettferdig og åpen tilnærming? Har forskeren tatt med data som ikke nødvendigvis støtter opp under den fremsatte analysen? Hvordan forholder forskeren seg til påvirkningen fra egen subjektivitet; enten gjennom å forsøke å minimere påvirkningen, eller ved å belyse og innlemme subjektiviteten? En *selvreflekterende* tilnærming påpekes videre som en god strategi for å styrke bekreftbarhet i kvalitativ forskning, og det samsvarer hensiktsmessig med valget for refleksiv tematisk analyse som analysestrategi.

(Denscombe, 2021, s. 350-353)

Jeg vil argumentere for at en styrke for dette forskningsprosjektet ligger fundert i den innsamlede empiriske dataen. Datagrunnlaget for analysen og drøftingen er basert på feltarbeidet og svarene til NAV-ansatte fra de tre ulike fokusgruppene – hvor deltakerne til sammen sitter på omtrent hundre års samlet erfaring fra forvaltningen. Selv om besvarelsen fra disse strategisk utvalgte deltakerne ikke vil kunne gi et tradisjonelt naturvitenskapelig gyldig svar på forskningsspørsmålene, så er de delte perspektivene fra praksisfeltet uenkelig en styrke og i seg selv gyldige meningsfenomener for en kvalitativ undersøkelse. Samtidig ville det utvilsomt kunne styrket undersøkelsen ved å innlemme eksempelvis deltakende observasjon av NAV-ansatte i praksissituasjoner. Brukerintervjuer ville også kunne ytterligere styrket undersøkelsen; gjennom å utforske brukernes opplevelse av hvordan utdanning som tiltak blir forstått, framlagt og vurdert i deres møte med NAV.

## 4.6 Ethiske hensyn

All forskning skal utføres med gode intensjoner og med et siktemål om være til nytte for samfunnet, men selv disse idealene fritar ikke «godartet» forskning fra etiske hensyn og

vurderinger (Denscombe, 2021, s. 22). Det kvalitative forskningsintervjuet representerer her en særskilt utfordrende etisk dimensjon, da det baserer seg på menneskelig samspill og derfor er ladet med etiske spørsmål. Det foreligger derfor en etisk knivsegg som krever en særlig skjerpet balansekunst under kvalitative intervjuer; forholdet mellom om å bore dypt i forståelse og utforskning - opp mot den etiske ivaretagelsen av intervjupersonene som utforskes (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 95-96).

Særskilt interessant er diskusjonen om *empati* som egenskap hos intervjuforskeren. Enkelte fremhever empati som en sentral egenskap hos intervjueren; da intervjuet i sin kjerne omhandler innsikt i informantens opplevelser. Andre igjen fremhever hvordan utvist empatisk fortrolighet alternativt kan betraktes som «simulert vennskap» og hvordan det kan bidra til å gi intervjuer tilgang på områder hos informanten som ellers ville vært holdt tilbake (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 109). Eksemplene til Kvale og Brinkmann omhandler psykoterapeuter, men dette vil være like relevant for drevne sosialarbeidere, med lang erfaring i utviklingen av kommunikasjons- og relasjonsbyggende ferdigheter.

Forskningsprosjektet er vurdert og godkjent av Sikt, som er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet (Sikt, 2024). Jeg har for arbeidet med prosjektet særlig benyttet meg av «Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora», fra den forskningsetiske komitéen NESH - som et oppslagsverk og bruksanvisning for de etiske vurderingene som ligger til grunne for prosjektet (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, 2021). Noen særskilt viktige momenter fra disse retningslinjene har vært blant annet:

- Ansvar for å informere deltakerne om forskningen de blir bedt om å delta i.
- Informere kandidater om deres fulle rett til å både takke nei til forespørselen og muligheten til enhver tid for å kunne trekke tilbake sin eventuelle deltakelse i prosjektet
- Innhente informert og frivillig samtykke fra intervjupersonene.
- Forsikre deltakerne om at deres anonymitet vil bli ivaretatt under innsamlingen av data og i publiseringen av forskningen.
- Mitt ansvar for å unngå at forskningsdeltakerne blir skadet eller urimelig belastet av forskningen.

Jeg har valgt å ikke samle inn noen sensitive personvernsopplysninger gjennom undersøkelsene, da denne informasjonen uansett ikke vurderes som relevant for besvarelsen



av mine forskningsspørsmål. Videre kan utdanningstiltak gjennom NAV som valgt forskningstema, vurderes til å være av en mindre etisk ladet karakter, enn tilsvarende tyngre sosialfaglige og tabubelagte temaer - som eksempelvis forskning rettet mot rus, psykiatri eller seksualitet. Jeg har samtidig valgt å intervju NAV-ansatte og ikke NAV-brukere, som igjen kan ansees som etisk formildende. Samlet sett kunne en dermed vurdert og argumentert for at jeg har mindre behov for grundige etiske avveininger og avklaringer, men dette ville vært et etisk feilskjær. Utdanning, og særlig i en region som Finnmark, kan fortsatt være et utfordrende tema for informantene som har takket ja til å delta i prosjektet. Dette kan være gjennom syn på eget utdanningsnivå, negative erfaringer knyttet til tidligere utdanningsløp, eller til og med nære personer som har hatt historiske eller nåværende utfordringer tilknyttet utdanning. Da er vi tilbake til det innledende poenget med at ferdigmeislede etiske retningslinjer ikke er en tilstrekkelig instruks for kvalitative metode og forskningsintervju, og at det alltid vil være et behov for kontinuerlige refleksive og øyeblikkelige etiske vurderinger for denne metoden. Fokusgruppeintervju presenterer også en ytterligere etisk dimensjon enn det mer utbredte en-til-en-intervjuet; hvor en eventuell personlig og opplevd risikabel blottlegging, ikke bare ville skjedd foran meg som eneste tilskuer i et slikt en-til-en-intervju, men nå foran en hel gruppe med kollegaer. I motsetning til kvantitative spørreskjemaer - som i sin klargjorte form på forhånd kan evalueres med en tommel opp fra en etikknemd - utløser kvalitative intervjuers oppdagelsesferd et kontinuerlig behov for etiske vurderinger og fordrer en særlig etisk kompetanse hos forskeren. Slik sett vil aldri overordnede etiske retningslinjer i seg selv være en tilstrekkelig etisk sikring, for at forskeren kan anse den etiske dimensjonen av forskningen som avklart (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 102-103).

## **4.7 Praktiske fremgangsmåte og gjennomføring**

I dette kapitlet vil det redegjøres for den praktiske fremgangsmåten for prosjektet. Etter å ha fått godkjent prosjektet fra Sikt startet jeg med å sende ut forespørsler om å delta i mitt forskningsprosjekt til flere ansatte i NAV Troms og Finnmark. Det ble gjort et *strategisk utvalg*, framfor et *sannsynlighetsutvalg* - for prosessen med å finne informanter. Dette er en vanlig strategi å benytte innen kvalitativ forskning; da en søker dybdeinformasjon for et gitt undersøkelsesområde og kontekst, og ikke behøver randomiserte utvalg for å legitimere statistisk representasjon og overførbarhet til en generell befolkning (Ritchie et al., 2014, s. 112-113). Jeg valgte å organisere tre ulike fokusgruppeintervjuer fra tre ulike nivåer i organisasjonen; veiledernivået, enhetsledernivået og fylkesnivået i NAV Troms og Finnmark

som organisasjon. Dette strategiske utvalget ble gjort for å innlemme potensielt ulike perspektiver fra de ulike nivåene.

Etter bekreftelse på forespørsel ble det sendt ut et informasjonsskriv (se vedlegg) og innhentet informert samtykke for deltakelsen i prosjektet fra hver enkelt informant. Det er allerede redegjort for fordelingen av digitale og fysiske møter for fokusgruppene, samt valget om å redusere antallet deltakere for de digitale gruppene. Intervjuene ble alle gjennomført på ulike dager, slik at jeg fikk tid til å prosessere hvert enkelt intervju, bearbeide notater og justert intervjuguiden ved behov. Jeg valgte å benytte meg av en semistrukturert intervjuform og tilnærming til fokusgruppene, for å beholde en åpenhet til utforskning av tematikk som kunne dukke opp under de ulike intervjuene. Denne tilnærmingen understøtter også mitt ønske om å lære av intervjupersonene og for å få et dypere innblikk i deres livsverden (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 156-157). Tilnærmingen underbygger også perspektivet om at det foregår en *kunnskapsproduksjon* under fokusgruppeintervjuene, og ikke bare en form for *kunnskapsinnhenting* (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 71-72) - hvor dette også sammenfaller hensiktsmessig med det overordnede sosialkonstruksjonistiske perspektivet. Under intervjuene tok jeg ikke notater, for å kunne dedikere meg mest mulig til å følge diskusjonen, men jeg noterte ned tidskoder for særlig relevante deler av diskusjonene, slik at disse momentene ble enklere å finne tilbake til for en systematisk gjennomgang i etterkant.

Her må det nevnes en erfart opplevelse av håndverkets betydning for intervjugjennomføringen og hvordan dette også er en komponent som spiller inn på det endelige intervjuresultatet. I likhet med intervjuarbeidet under tidligere gjennomført bachelorgrad, var det igjen en opplevelse av hvordan de håndverksmessige ferdighetene som intervjuer utvikles intervju for intervju, og slik bidrar til å påvirke inn på både utforskningen og rammene for de påfølgende intervjuene. Fokusgruppeintervju var for meg en ukjent form for intervjumetodikk, og det var merkbart forskjell i eget komfortnivå fra det første til det tredje intervjuet. Denne opplevelsen samsvarer med Kvale og Brinkmanns (2021, s. 87-88) framstilling av vitenskapsintervjuet som håndverk, og intervjuforskerens behov for praktisering og erfaring for å kunne mestre dette håndverket.

Det ble gjort lydopptak av intervjuene med en innebygd taleopptaks-applikasjon på en smarttelefon. Lydfilene ble deretter lastet opp til den nye transkriberingstjenesten fra UiT, «Klartekst», for automatisk transkribering. Kvaliteten på transkriberingen holdt et brukbart nivå og det var kun enkelte ord og deler av tekst som ble feiltolket eller manglet - på grunn

dialekter, ukjente egennavn eller engasjerte intervjudeltakere som ikke rakk å trekke pusten mellom setningene. Når det gjelder automatisering av transkriberingsprosessen opplevde jeg ikke at dette reduserte dypdykket i materialet; da jeg uansett ikke har simultankapasiteten til å få med meg skjulte gullkorn eller meningsfylte fenomener, under det manuelle arbeidet med transkribering. For meg har denne prosessen alltid vært en ren overføring av lyd til tekst, og ikke en nyttig metode for meningsgranskning. Samtidig mister en alltid noe i overføringen fra lyd til tekst, så jeg har primært valgt å lene meg på lydopptakene, for tolkning og koding av utsagn og beretninger. Den automatiske transkriberingen ble i stedet benyttet mer som et orienteringskart for lytting - med tidskoder og tilstrekkelig presist transkribert tekst. Direkte sitater fra deltakerne i drøftingen ble uansett skriftliggjort og omformulert fra lydopptakene, og er ikke transkribert tekst. Aktiv benyttelse av lydopptakene presenterte ytterligere en styrke, da de beholder intonasjon og trykk i deltakernes utsagn og formidlinger. Flere steder benyttet deltakerne ironiske utsagn for å understreke og poengtere deres formidlede narrativ. I ren skriftform ville disse utsagnene krevd en transkribert presisering av ironien, for å unngå fullstendig feilaktige siteringer. Utover den automatiske transkriberingen fra «Klartekst» er det ikke benyttet noen form for kunstig intelligens-programvare under arbeidet med masteroppgaven, og begrunnes enkelt med at jeg selv ønsker et maksimalt læringsutbytte av denne prosessen, framfor økt maskinlæring til kunstig intelligens.

Transkripsjonen ble deretter lastet inn i NVIVO, som er en databehandlingsprogramvare ment for håndteringen av data for kvalitativ forskning. Her må det presiseres at det er kun programvarefunksjonen for enkel koding av datasettet som ble benyttet, da dette opplevdes som en mer effektiv løsning enn manuell håndtering eller andre digitale alternativer. Ingen andre funksjoner ble benyttet - slik som de foreslåtte automatiske identifiseringsfunksjonene, ordtelling eller grafiske fremstillinger av analysen. Under arbeidet med koding og utvikling av temaer for analysen, ble alle lydopptak gjennomgått i sin helhet flere ganger. Dette for å fange opp detaljer og perspektiver som kan ha blitt oversett under intervjuene og ved første gjennomlytting.

## **5 Analyse og drøfting**

Da er vi ankommet analysen og drøftingen av funnene fra undersøkelsen. Funn fra undersøkelsene vil bli presentert parallelt med analysen og drøftingen, for å forsøke skape en bedre sammenheng, men også for å unngå plasskrevende og trøttende repetisjon. For en språklig avklaring av før drøftingen begynner; intervjupersonene vil omtales som *informanter*

og *deltakere*, og brukere av NAV sine tjenester omtales kun som *brukere*. Direkte sitater fra informantene er omskrevet fra opprinnelig muntlig taleform, til et mer leservennlig skriftlig format - samt at identifiserbare markører er utelatt for å sikre anonymiteten til deltakerne. Meningsinnholdet i sitatene er dog forsøkt uberørt og bevart etter beste evne. Kapitlene er fordelt mellom tematikk som spirte fram under arbeidet med koding av datasettet, men også forhåndsbestemt tematikk som ble undersøkt gjennom intervjuguiden. Deler av tematikken henger nærmere sammen, og jeg har forsøkt å skape en logisk struktur og sammenheng blant disse. Mer frittstående tematikk er noe mer tilfeldig fordelt utover analysen og drøftingen.

Jeg gjentar igjen forskningsspørsmålene, slik at besvarelsen leses med disse som et bakteppe for den påfølgende analysen og drøftingen:

- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i fylket?
- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark utdanning som et virkemiddel for å bedre levekårene i fylket?

## 5.1 Samfunnsoppdraget

Etter de formelle rammene rundt intervjuet var avklart, startet jeg alle fokusgruppeintervjuene på samme måte; ved å spørre deltakerne om hva som er NAV sitt samfunnsoppdrag.

Perspektiver rundt samfunnsoppdragets innhold kan være fortellende for hvordan utdanning som tiltak passer inn i oppdraget og hvordan det forstås av de NAV-ansatte. Samtlige av fokusgruppene sine første og umiddelbare svar var at samfunnsoppdraget omhandler *arbeid* og det å få flest mulig i jobb. Det er ikke i seg selv noe galt med denne fremsatte rekkefølgen på besvarelsene, da både arbeid og arbeidslinja står sentralt i oppdraget. Jeg tolker samtidig rekkefølgen dithen at den gamle føringen om «arbeid først» fortsatt lever i beste velgående i etaten. Dette perspektivet samsvarer også med svarene i rapportene rundt bruken av opplæringstiltak i NAV, som ble gjennomgått tidligere i oppgaven (Skogstad et al., 2023, s. 52). Innen disse perspektivene, tilhørende arbeid-først-tilnærmingen, var det særlig et område som ble belyst; behovet for økt inkludering i arbeidslivet. Informantene var opptatte av hvordan både NAV og arbeidsgiverne må legge til rette for at flere kan klare å stå i arbeid over tid, men også legge til rette slik at vi kan få inkludert de som i dag står utenfor arbeidslivet. Fremhevelsen av dette har sannsynligvis en naturlig sammenheng med den pågående økte interne satsningen og utviklingen i NAV rundt *inkluderingskompetanse* (Spjelkavik et al., 2022, s. 5).

Etter arbeid var avklart som en viktig del av samfunnsoppdraget i de ulike fokusgruppene, ble det presentert ulike syn på hva det ytterligere rommer. Samfunnsoppdragets ansvar knyttet til økonomisk og sosial trygghet for landets innbyggere ble belyst gjennom ulike perspektiver. En informant påpekte hvordan de kommunale tjenestene i NAV fungerer som velferdsstatens siste sikkerhetsnett, og dersom alt annet har feilet så skal folk uansett alltid kunne få hjelp fra NAV. Andre løftet fram sider som at brukerne skal få muligheten til å leve verdige liv, NAV sin plikt for å skaffe boliger til vanskeligstilte og at vi skal ta hensyn til barn som en del av oppdraget.

En informant tok opp de samfunnsøkonomiske sidene ved oppdraget til NAV og hvor mye NAV-ansatte kan spare samfunnet økonomisk, dersom de bare klarer å få en person ut av utenforskapet. Hen presiserte videre: «Dette er ikke noe en snakker så høyt om ... at det kanskje ikke så populært ... å tenke at det også er en del av arbeidsoppgavene mine ... å spare samfunnet for penger. Men det er jo også et ærefult oppdrag». Jeg tolker den første delen dit hen at samfunnsøkonomiske hensyn ikke er et helt akseptabelt perspektiv innad i stammen og stammekulturen. Dette kan komme fra informantens mulige opplevde normative vurdering av at NAV skal være menneskeorientert, og ikke pengeorientert. Økonomi har imidlertid relevans for og gjennomsyrrer alle deler av forvaltningen – fra de omtrent 60 forskjellige pengeytelsene som NAV sjonglerer, tiltaksbudsjett som avgjør om noen kan få innvilget tiltaket som de behøver for oppkvalifisering, samt effektiviseringskrav for å spare bruken av skattepenger i organisasjonen - for å bare nevne noen. Det samfunnsøkonomiske aspektet tydeliggjøres videre gjennom de massive kostnadene av utenforskap. En rapport fra 2021 viser at omtrent 20 prosent av unge i Norge ikke fullfører videregående opplæring, og de påfølgende samfunnsøkonomiske kostnadene av manglende deltakelse i arbeidslivet for denne gruppen, er alene anslått til å utgjøre 73 milliarder kroner i året (Hyggen et al., 2021, s. 4). For å plassere kostnadene av utenforskapet til de unge og denne ubegripelige tallstørrelsen i en mer relativ kontekst; hele det samlede budsjettet for det norske forsvaret i 2021 utgjorde 69 milliarder kroner (Forsvaret, 2021). Ut fra dette kan en argumentere for at forståelsen av samfunnsøkonomiske hensyn, helt legitimt kan utgjøre en del av hvordan de NAV-ansatte forstår behovet for utdanning som tiltak gjennom NAV. Med disse enorme samfunnsøkonomiske kostnadene som bakteppe, fremstår noen skarve forvaltningskroner brukt på utdanningstiltak og støtte til utdanningsløp gjennom NAV, som en svært fornuftig velferdsinvestering – både for den enkelte og for fellesskapet.

Videre tolker jeg informantens beretning, i konteksten utdanning som virkemiddel til forebygging av utenforskap; ikke bare ment for å spare samfunnet en økonomisk kostnad, men også for å spare enkeltmennesket den emosjonelle kostnaden av å stå i utenforskap. Utdanning blir slikt noe mer enn bare et virkemiddel for økt sysselsetting og samfunnsoppdraget kan forstås også som en økning av befolkningens livssjanser. Det kan videre tenkes at en slik humanistisk og ikke-instrumentalistisk forståelse av utdanning som tiltak, kan være styrkende for en positiv skjønnsmessig vurdering og innvilgelse.

### **5.1.1 Passer utdanning i samfunnsoppdraget?**

Det ble deretter stilt spørsmål om hvordan utdanning da passer inn i samfunnsoppdraget, og særlig et perspektiv ble gjentatt av i samtlige av fokusgruppene; hvordan utdanning bidrar til en *varig tilknytning* til arbeidslivet. En informant underbygger dette perspektivet gjennom hens egen observasjon; «i utfordrende tider så er det alltid de ufaglærte som i første omgang mister jobben». Jeg har ikke klart å spore nøyaktig tilbake til hvordan perspektivet om varig tilknytning til arbeidslivet ble etablert som et innsalgsmanttra og argumentasjon for å innvilge utdanning som tiltak gjennom NAV. Manttraet har sannsynligvis sin opprinnelse i forskningen som har vist at lav utdanning er den mest signifikante risikofaktoren for utenforskap og manglende tilknytning til arbeidslivet for ungdom (Normann & Hetland, 2021), og at utdanningstiltak gir økt varighet på jobbforløp etter oppkvalifisering (Simson, 2023, s. 21).

Om en inntar et kritisk perspektiv på argumentet om bruk av utdanning som tiltak, for å sikre en varig tilknytning til arbeidslivet, så ligger det samtidig noe potensielt problematisk i dette perspektivet; omkring hvordan *utdanning* vurderes av NAV som organisasjon. En kan fra et kritisk perspektiv se dette slik; betydningen av utdanning må først oversettes - både for å stemme overens med forvaltningens mål og for å kunne tilskrives å ha en verdi for forvaltningen. Dernest må utdanning reduseres til et middel med en spesifikk relevans opp mot sysselsetting – i dette tilfellet for å øke varigheten på arbeidsforhold og redusere sannsynligheten for at brukerne havner tilbake igjen hos NAV. Alternativt kan utdanning videre tillegges en nytteverdi for å svare på arbeidslivets kompetansebehov, men inntrykket er fortsatt at forståelsen i stor grad avgrenses kun til dette. Det er med bakgrunn i et slikt kritisk perspektiv at jeg vil argumentere for at utdanningens betydning, sett i et større samfunnsperspektiv, tilsynelatende får en begrenset verdivurdering fra NAVs taksering av utdanning som tiltaksvirkemiddel. Utdanningens forskningsstøttede effekt på styrking av folkehelse og bedring av levekår, framstår som underkommunisert eller ganske enkelt

oversett. En kan selvsagt presentere motargumentet om at NAV primært har et ansvar for økt sysselsetting og økonomisk sikring av befolkningen, men utelatelsen av utdanning i operasjonaliseringen av dette mandatet går ikke bare mot NAVs nye føringer, men utviser samtidig en svært fragmentert forståelse av sammenhengen mellom utdanning og arbeid for samfunnsoppdraget. I Finnmarkssammenheng kan en heller ikke møte de tidligere refererte vedvarende negative levekårsutfordringer i fylket, uten å innlemme utdanning som en del av løsningen. Vi sparer diskusjonen omkring utdanningens betydning for levekår, og ser først på hvordan det kan være utfordrende å skulle snu praksis i store organisasjoner som NAV.

## 5.2 «Snu de i svingdøra»

I diskusjonen fra en av fokusgruppene ble det løftet frem perspektiver for paradigmeskiftet rundt etatens omgang med utdanning. Diskusjonen var blant annet innom de overordnede føringene for økt bruk av utdanning som tiltak, for hvordan vi skal møte ungdom med behov for utdanning og videre hvordan denne ønskede retningsendringen mot utdanningsstøtte har blitt innført over en relativt kort tid. Et viktig veiskille markeres av den tidligere nevnte endringen av tiltaksforskriften tilbake i 2019, som åpnet opp for at flere brukere utover de med nedsatt arbeidsevne - kunne få innvilget fag- og yrkesopplæring innen videregående opplæring som utdanningstiltak (Sohlman & Kann, 2021, s. 4). En av informantene delte følgende perspektiv på dette:

«Altså før 2019 ... så var det bestandig sånn at når en ungdom kom til NAV ... for eksempel en 19-åring som ikke hadde brukt opp ungdomsretten ... da skulle man ha alle piggene ute og bare skufle de videre til fylkeskommunen. Sånn er det heldigvis ikke etter det nye regelverket kom.»

I den påfølgende diskusjonen var det en kjennskap blant alle deltakerne, til den tidligere uformelle kontorpraksisen om å skulle «snu ungdommen i døra» når de meldte seg til NAV. En av informantene delte i denne sammenhengen et syrlig gullkorn; hvor hen mente at vi i stedet burde omtalt det som «å snu ungdommen i svingdøra» - med henvisning til at ungdommen ofte kom tilbake til NAV etter sitt møte med denne lite hensiktsmessige metodikken, og da ofte i en dårligere forfatning enn ved første forsøk på å få hjelp. Jeg ønsker å utdype min tolkning og omtale av dette svingdørphenomenet; jeg tolker ikke den tidligere uformelle og tilsynelatende noe korttenkte føringen for hvordan NAV skulle møte ungdom med ungdomsrett, til å ha sine røtter forankret i dårlige intensjoner. Tvert imot; tilnærmingen har nok vært basert på en godartet frykt for å innvilge relativt passive ytelser til ungdommer,

som attpåtil kanskje mangler det relative sammenligningsgrunnlaget av minstesatser fra trygdeytelser, opp mot en ordinær arbeidsinntekt. Vurderingen av denne uformelle praksisen står seg imidlertid ganske dårlig, opplyst av etterpåklokskapens lys - og særlig sett i mot de nye føringene for hvordan vi nå skal bistå ungdom mot utdanning i NAV.

Jeg ønsker å følge opp dette videre og henvisningen til at ungdom med ungdomsrett i NAV, tidligere bare skulle dyttes videre til fylkeskommunen. Unngåelsen av en slik uheldig kasteball-metodikk for håndteringen av brukere mellom NAV og fylkeskommune, har nå fått retningsstøttende justeringer i regelverk. Jeg henviser da særskilt til to konkrete endringer:

- Den nye Ungdomsgarantien fra 1. juli 2023 forplikter NAV til å gi oppfølging av unge helt fra 16 til 30 år, med et behov for bistand. De unge skal ha en fast kontaktperson i NAV, og skal få tett oppfølging og veiledning rundt utdanning og muligheter for arbeid (NAV, 2024).
- Fullføringsreformen for videregående opplæring omhandler en pakkeløsning på omtrent 100 ulike tiltak knyttet til justering av rettigheter og regelverk, som igjen skal bidra til en økt oppkvalifisering av flere ungdommer og voksne (Utdanningsdirektoratet, 2024a).

Ungdomsgarantien sikrer nå at NAV må bistå ungdom fra fylte 16 år og dette vil forhåpentligvis forebygge den tidligere svingdørproblematikken. Fullføringsreformen på sin side ønsker å fjerne de tidligere snublesteinene i regelverk og rettigheter; som tidligere kunne hindre kvalifiseringen av de som brukte litt lengre tid enn normalt, de som måtte gjøre omvalg, samt de som allerede har tatt et fagbrev, men som nå ønsker en ny fagretning eller et ekstra fagbrev for bredere kompetanse. Til sammen utgjør disse to endringene to betydelige steg i retningen for økt bruk av utdanning som tiltak gjennom NAV, og utdanningsstøtte mot kvalifiseringsløp fra fylkeskommunale opplæringstilbud. Samtidig legger endringene til rette for en bedre samarbeidsplattform mellom etatene for utdanning til brukerne og forhåpentligvis en forkastelse av kasteballmetodikken fra tidligere tider. En presisering som er verdt å bemerke – på samme tid som ungdomsgarantien i NAV nå setter krav til oppfølging av ungdom helt ned til 16 år, så har fullføringsreformen på sin side klare føringer for økt oppkvalifisering og rekvalifisering av voksne kandidater til videregående opplæring. Et av de viktige funnene fra forarbeidet til fullføringsreformen var nettopp at videregående opplæring har vært altfor dårlig tilpasset de eldre aldersgruppene (Utdanningsdirektoratet, 2024a).



På tross av disse nye garantiene og reformene, samt det ønskede paradigmeskiftet for «utdanning først» til enkelte grupper i NAV, betyr ikke dette at disse føringene utelukkende er akseptert av samtlige ansatte i forvaltningen. Dette ble presisert av en informant som delte følgende: «Det er bare noen uker siden sist jeg hørte noen si at; *NAV er jo ikke en utdanningsinstitusjon ... og vi kan jo ikke gi alle sammen utdanning!*». Her kan en se bakkebyråkrattheorien i praksis; hvor overordnede føringene ikke nødvendigvis uproblematisk når fram til ønsket omsatt praksis, når de først må filtreres gjennom holdningsapparatet til medarbeiderne i førstelinjen (Lipsky, 2010, s. 13).

Den gjengitte kollegauttalelsen fra informanten; om at NAV ikke er en utdanningsinstitusjon - kan romme mer enn bare en resistens mot budskapet om økt bruk av ordinær utdanning som tiltak. Uttalelsen kan også tolkes som gjenlevninger fra den tidligere rapporterte interne forståelsen av at utdanning på NAVs regning; «skal sitte langt inne» - og når NAV først skal innvilge utdanning så er det kun til brukere med svært mangelfull kompetanse og særskilt svak tilknytning til arbeidslivet (Sohlman & Kann, 2021, s. 4). En informant delte følgende om dette; «Vi sitter alle sammen her og sier at utdanning er bra, men når det kommer til stykke så er vi fortsatt ikke så veldig villig til å innvilge utdanning». Denne uttalelsen stemmer overens med forskning rundt bruken av opplæringstiltak i NAV, som viser at selv om de fleste i NAV nå kjenner til føringene om økt utdanning, så går ikke utviklingen nødvendigvis i riktig retning (Skogstad et al., 2023, s. 52). Dette føres oss naturlig videre på en annen tematikk som oppsto under kodingen av datasettet; nemlig de delte perspektivene rundt finansieringen av utdanning gjennom NAV over folketrygden.

### **5.3 Finansiering av utdanning gjennom NAV**

Diskusjonene for om hvordan de ulike fokusgruppene og informantene tenker rundt finansiering av utdanning over folketrygden og NAV, var en interessant brytning med gruppens tidligere unisone samstemthet fra de innledende diskusjonene om samfunnsoppdraget. Her ble det fremlagt store variasjoner i deltakernes syn på finansieringen av utdanning; hvor noen informanter problematiserte dekningen av utdanning gjennom folketrygdytelse med ulik argumentasjon, mens andre informanter var utelukkende positive til økt innvilgning av utdanningstiltak. Jeg tolker de sprikende perspektivene til å også være bygget på sprikende logikker. Argumentasjonen fra informantene som mente dette var problematisk, omhandlet blant annet hvordan de selv har vært nødt til å betale for egen utdanning gjennom studielån i Lånekassen, og hvordan en finansiering av utdanning gjennom

NAV til enkelte, kan oppleves svært urettferdig overfor den delen av befolkningen som må bære denne kostnaden selv. Videre ble det også drøftet hvorvidt brukerne kan spekulere i slike ordninger, gjennom «å få seg AAP» og deretter få finansiert sin utdanning gjennom NAV - på bakgrunn av omstillingsbehov eller kompetanseheving. Flere delte perspektiver rundt uformelle kriterier for innvilgelse av utdanning, og disse omhandlet blant annet hvor lenge brukeren har vært under oppfølging fra NAV og at brukere som får innvilget utdanningstiltak burde ha betydelige helsemessige utfordringer. På den diametralt motsatte siden var det en informant som uttalte følgende:

«Jeg tenker det er helt uproblematisk at NAV skal dekke utdanning for de som er i våre systemer og som har behov for en utdanning. Jeg tror allikevel, dessverre, at det fortsatt finnes holdninger rundt det med at *«jeg måtte ta lån og stipend, og da må alle andre også det»*.

Denne argumentasjonen bygger på en annen forståelse og logikk enn prinsippet om rettferdighet, og ble utdypet av informantens klare oppfatning av at det ikke eksisterer rettferdige utgangspunkt når det kommer til mulighetene for å ta utdanning. Diskusjonen ledet videre til hvor mye enkelte studenter må jobbe ved siden av studiene for å finansiere sine levekostnader under utdanningen - mens andre kan ha familie i byer med gode utdanningsmuligheter, som gjør at de kan bo gratis og kan fokusere fulltid på studiene.

For besvarelsen av forskningsspørsmålet, om hvordan de NAV-ansatte forstår behovet for utdanning som tiltak - er det ikke min oppgave eller intensjon å moralisere over hvilke holdninger som fremstår som «riktige» eller «feil». Jeg forsøker heller ikke å bygge opp under en forestilling om utømmelige tiltaksbudsjetter, og de kritiske perspektivene rundt finansiering av utdanning over folketrygden er slik en fullstendig legitim diskusjon. Om en derimot vurderer disse uttalelsene gjennom en av teoriene fra det tidligere fremlagte teoretiske rammeverket for forskningsprosjektet, kan en se hvordan Skaus utvidede kompetansebegrep for *personlig kompetanse* her gjør seg gjeldende. Våre erfaringer og holdninger utgjør en uadskillelig del av vår personlige kompetanse - for eksempel gjennom vårt syn på finansiering av utdanning gjennom NAV, og dette inngår dermed ufravikelig som en part av vår samlede profesjonelle kompetanse. Denne personlige kompetansen vil igjen kunne påvirke hvordan vi utøver våre profesjoner og hvordan vi velger å benytte vårt profesjonelle handlingsrom - for eksempel for tildelingen av utdanning som arbeidsrettet tiltak (Skau, 2011, s. 60-61). Det er på denne måten ikke irrelevant for den profesjonelle praksis, hvor vi personlig plasserer vår

egen forståelse av alt det som omkranser utdanning som tiltak. Denne personlige plasseringen kan også påvirke hvilken av de tidligere nevnte rollene fra bakkebyråkrattheorien den enkelte NAV-ansatte velger å innta; enten som døråpner eller som portvokter.

### **5.3.1 Sosialtjenestelovens forhold til utdanning**

Dette eksempelet omhandler ikke tematikk oppdaget fra gjentatte mønster under arbeidet med kodingen. I stedet er det kun et enkeltstående tilfelle av data, men som samtidig belyser en så paradoksal del av NAV sin samlede tilnærming til utdanning, at det fortjener en utdypelse som eget tema. Under et av fokusgruppeintervjuene framla en av deltakerne et svært interessant synspunkt på kontrasten rundt utdanning innad i partnerskapet – mellom den kommunale og den statlig siden av NAV. Mens føringene på statlig side over flere år har vært rettet mot økt bruk av utdanningstiltak, har sosialtjenesteloven fra den kommunale delen av partnerskapet beholdt sin utdanningsavstøtende form. Informanten kunne dele følgende observasjon:

«Dersom du ikke kan dekke dine egne utgifter ... det er veldig strengt i loven ... det er lånekassen som er din inntekt og om ikke du klarer deg med det, så kan vi be deg slutte på utdanningen. Den eneste gangen vi er lovpliktig til å hjelpe er om det kommer en som har en måned igjen av utdanningen sin ... ok, vi kan dekke en husleie ... ellers er det stopp. Om jeg er enig i det, er en helt annen sak ...»

Informantens observasjoner og tolkning av lovverket samsvarer for det meste overens med lovteksten i sosialtjenesteloven. Loven åpner i tillegg opp for økonomisk sosialhjelp i nødssituasjoner og under behandlingstiden for søknad om lån og stipend fra Statens lånekasse, men det lovmessige kravet om å be brukeren avslutte studiene ved manglende midler til å dekke eget livsopphold er helt korrekt. Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV og avsnitt «4.18.2.10 Studenter og elever» presiserer følgende; «Hvis studenten ikke har rettigheter i Statens lånekasse, kan det kreves at studiene avsluttes og vedkommende forsørger seg selv gjennom arbeid eller på annen måte» (NAV, 2012). Den opprinnelige delingen fra første informant fikk følgende støtteerklæring fra en kollega i fokusgruppen; «Det er jo helt sykt at det står i lovverket. Det jobber jo mot hele NAVs satsning mot økt kvalifisering».

Informantens vurdering av lovverkets absurditet baserer seg på den logiske selvmotsigelsen; det stilles krav om å avslutte påbegynt oppkvalifisering, for å i stedet få seg en jobb i et arbeidsmarked med stadig høyere kompetansekrav. Tolket gjennom Freires teoretiske

brilleglass, kan informantens beretning vurderes som en utilsiktet undertrykkelsesstrategi fra de styrende makter. Freire tar dette et hakk videre og påpeker at dersom undertrykkerne kontinuerlig skal få mulighet til å uttrykke sin «gavmildhet», må de gjøre uretten av å leve i et urettferdig samfunn til en varig tilstand (Freire, 1999, s. 26). Jeg tolker dog verken informantens uttalelse eller lovverket til at dette er gjort med en slik intensjonell hensikt - som et konspiratorisk lovmessig design, ment for å holde «de undertrykte» nede. I stedet tolker jeg informantens uttalelse som en observasjon av en ulogisk strategi, og en paradoksal tilnærming til utdanning innad i partnerskapet til NAV - mellom kommune og stat.

## 5.4 Fra omskolering til oppkvalifisering, og tidens betydning

Et annet tema som utmerket seg i deltakernes forståelse av utdanningstiltak, var dreiningen fra den tidligere praksisen med *omskolering* av etatens brukere, til dagens ønske om en generell *oppkvalifisering* - uavhengig av om det foreligger tidligere fullførte utdanningsløp. Dette ble belyst av en deltaker, om endringen hen har observert i etaten:

«Jeg har inntrykket av at det har skjedd en dreining ... hvor vi tidligere tenkte mye i retning av omskolering ... og dersom du kom til NAV og ikke allerede var skolert, så var det jo da heller ikke mulig å gi en omskolering. Nå tenker vi i stedet utdanning som tiltak, uten at de faktisk har en utdanning fra før av.»

En annen informant spilte fra sin side inn argumentasjon for å heller ikke miste rekvalifiseringstanken fra den tidligere omskoleringstanken:

«Utdanning er også rekvalifisering. Hvis noen ikke lengre kan utføre den jobben de har gjort før, så kan jo enten kortere eller lengre kvalifiseringløp ... da helst kortere løp ... bidra til at de kan gjøre en annen jobb i stedet».

Forsterket mulighet for rekvalifisering er, som tidligere nevnt, en av de ønskede siktemålene til den nye fullføringsreformen (Utdanningsdirektoratet, 2024a). Flere kilder har de siste årene belyst fremtidens kommende behov for mobilitet og omstillingsevne hos arbeidstakerne i arbeidsmarkedet, men særlig koronapandemien kan ha bidratt til behovet for økt rekvalifisering i årene fremover. Dette begrunnes med at flere av jobbene som falt vekk under pandemien kan ha blitt borte permanent, og at dette kan føre til økte omstillingsbehov i arbeidsmarkedet - samt at mange arbeidstakere byttet arbeidsfelt under nedstengningen (NOU 2021: 4, 2021).

Den foreligger et annet interessant meningsfenomen i den siste uttalelsen til informanten - utover behovet for rekvalifisering, og det er en normativ føring om at kvalifiseringsløp bør være kortest mulig. Jeg fikk ikke utforsket nærmere informantens uttalte preferanse for at rekvalifisering helst burde foregå gjennom kortere kompetansehevingsløp, da diskusjonen fløt videre i en annen retning. *Tid* har tidligere vært fremhevet som en viktig del av NAV-ansattes forståelse av utdanningstiltak. Ifølge Nicolaisen og Kann har særlig langvarige utdanningsløp med tiltakspenger som ytelse, vært vurdert av NAV-kontorene som risikable - med hensyn til kontorenes varierende tiltaksbudsjett fra år til år. Deres forskning har også vist at brukerne som mottar arbeidsavklaringspenger - en ytelse som ikke belaster lokale tiltaksbudsjett og har et lengre tidsforløp, får innvilget ordinær utdanning som tiltak tre ganger så ofte som brukere på andre ytelser (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 13). En annen forklaring på hvorfor korte kompetanseløp fremheves som et gjentakende foretrukket siktemål - både i denne undersøkelsen og de tidligere undersøkelsene på dette området, kan ligge nettopp i etatens arbeidsrettede målefokus. I NAV sine målinger har det historisk kun vært målt formidling og overgang til arbeid, og ikke for overgangen til utdanning. Lange utdanningsløp gir derfor ikke grønne piler i positiv retning for formidling til arbeid. Flere NAV-ansatte har derfor i tidligere undersøkelser gitt uttrykk for at «overgang til utdanning» burde vært innført som et selvstendig måleparameter i etatens statistikk (Nicolaisen & Kann, 2019, s. 12). *Tid*, blir slik en viktig variabel for hvordan de NAV-ansatte forstår mulighetsrommet for utdanningstiltak. Dette kan igjen stamme fra organisasjonens habitus og en instrumentalistisk forståelse av utdanning; hvor utdanningsløp medfører tid utilgjengelig for arbeidsmarkedet, og slik sett bør være kortest mulig for å få vedkommende sysselsatt snarest.

## 5.5 Historiens betingelser

I fokusgruppens diskusjoner for hvorvidt det ligger til grunn noen spesielle historiske betingelser for utdanning i Finnmark, er det særlig vansker knyttet til gjennomføring av videregående opplæring og den historisk høye frafallsprosenten i videregående skole som trekkes fram fra flere deltakere og på tvers av fokusgruppene. Dette er et velkjent tema som har blitt belyst og dokumentert over mange år, så jeg velger å ikke vie dette plass i drøftingen rundt historiske betingelser. Ved en nærmere undersøkelse av andre mulige historiske betingelser som har påvirket utdanningsvilkårene i fylket, var det kun én informant som trakk fram hvordan de omfattende krigsødeleggelsene i Finnmark særskilt påvirket utdanningsmulighetene i fylket. Under drøftingen av disse historiske momentene i gruppene så framsto det en betydelig variasjon og avstand, både innad og på tvers av fokusgruppene -

for informantenes forståelse og vektlegging av de historiske betingelsenes innvirkning på dagens befolkning. En deltaker formidlet følgende betraktninger rundt disse historiske betingelsene:

«Jeg tror at vi må tørre å si at det omhandler arv, og at vi selv må ta ansvar for å snu den arven. For nå er jo den generasjonen som vokste opp under andre verdenskrig ... de er jo døde ... eller de er våre besteforeldre. Våre foreldre igjen vokste jo opp etter krigen ...

Jeg tenker også at om det er fornorskning eller krigen, så er jeg lei av at vi bruker det til å forklare ting ... Det som har skjedd, har skjedd. Vi må jo fan meg ta ansvar selv!»

Jeg oppfattet under intervjuet og tolker fortsatt ikke informantens uttalelse, ment som en fullstendig forkastelse av forståelse. I stedet tolkes dette som en presisering av behovet for handling og plassering av individets ansvar, innlemmet i en historisk forståelsesramme. Dette er jo vanskelig å argumentere mot; forståelse uten handling, fremstår som en svak kur til å bedre et eneste utfordrende levekår. En kan jo også se uttalelsen i sammenheng med at selv om Finnmark har vært en del av tiltakssonen i flere tiår, ligger vi fortsatt bakpå når det gjelder utdanningsnivå og en rekke levekårsvariabler. Behovet for en slik presisering kan også tolkes som en reaksjon på en historisk slitasje; fra den gjentatte fortellingen om den håpløse Finnmarkingen - som opp gjennom tiden både har vært framstilt som dårligst i den nasjonale klassen, og som fortsatt dessverre er dårligst i klassen på en rekke levekårs punkter. En kan i et slikt perspektiv helt klart argumentere for at mitt eget forskningsprosjekt også inngår som en videreføring og forsterkning av denne stigmatiserende belysningen. Vi kommer tilbake til stigma i neste kapittel, mens vi nå videre utforsker de historiske betingelsers påvirkning. En informant presenterte en meningsmotsats til dette uttalte ansvarsperspektivet, med følgende uttalelse:

«Det pleide mamma og pappa si; *vi vokste opp i etterkrigstiden*. Det har jo for så vidt de fleste av foreldrene her gjort. Det var jo også, som mamma fortalte - kun fine folk som kunne sende bort ungene for å gå på skole. Det var ikke mulig for vanlige folk. Der hadde barna mer enn nok med å bidra til å bygge opp igjen Finnmark, og det igjen under veldig fattigslige kår».

En annen kollega fulgte opp denne beretningen med sin refleksjon:

«Altså, det er ikke sikkert at alle disse foreldrene har klart å se viktigheten av utdanning for sine barn igjen. De klarte jo å få seg en jobb, og forstår kanskje ikke utdanningskravene som er nå til dags. Foreldre er jo barnas forbilder og kultur er jo så klart også involvert ...».

Fornorskningens konsekvenser for utdanning ble også berørt i gruppediskusjonene, gjennom eksempelvis dette utsagnet:

«Jeg har jobbet med svært mange reindriftsutøvere, som er veldig bitter på den tiden og den skolegangen ... Tenk å ende opp som analfabet i eget morsmål ... de kan ikke skrive på sitt eget morsmål. Og hvordan skulle de kunne lære norsk når de ikke kunne snakke norsk når de begynte på skolen ... og så stilles de samme kravene til deg som til alle andre? Det er jo klart at de ble skoletapere ...».

Her berører informantene både *klasse spørsmål*, *utdanningsmuligheter*, *kompetansekrav* og noe som kan peke i retningen av et grunnlag for en egenartet *kultur* omkring synet på utdanning. Videre fortellinger fra informantene omhandlet foreldre som kun hadde syv års grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og alle de som ikke en gang fikk delta på skolen i alle syv årene, fordi de måtte hjelpe til i fjøset. Det er her en kan begynne å ane konturene av de tidligere omtalte *bestemte livsbetingelser*, fra Bourdieus teori om *habitus*. De særlig begrensede utdanningsmulighetene, hvor mulighetsrommet ytterligere ble regulert av en families klasse og posisjon i samfunnet, kombinert med det pressende behovet for fysisk arbeidskraft til gjenreisningsarbeidet og en mulig utdanningsresistens fra fornorskningen – alt dette til sammen kan utvilsomt ha bidratt til å forme en særegen *habitus* for synet på utdanning i Finnmark. Jeg vil følge opp denne tankerekken senere i drøftingen, men først skal vi se nærmere på fokusgruppene diskusjoner rundt traumene som historien kan ha påført innbyggerne i fylket.

«For de som bodde i byer som ble bombet veldig mye ... de sprang i bomberom og de måtte sove med klærne på dersom det var klarvær ute ... «*Det er klarvær i dag ja... da vet vi at det blir bombing*»... Jeg vil jo tro at mange i dag i det minste ville fått en PTSD diagnose ... som da igjen verken ble behandlet eller medisinert eller snakket ut om ... Hvordan dette kan ha påvirket oppdragelsen av ungene deres og hvordan det kan ha påvirket deres eget syn på livet ...».

Konsekvensene fra fornorskning og krig ble utfyllende utbrodert i diskusjonene, og flere deltakere delte lignende perspektiver rundt en mulig videreføring av ubearbeidede traumer fra de som opplevde både fornorskning og krig, til deres etterkommere. Fortellinger om kjente, som i deres tenår under krigen fikk ansvaret for å samle sammen og frakte bort lik etter bombingene; menneskekropper som manglet både hode og innvoller - og hvordan dette hadde preget resten av deres liv - med påfølgende psykiske plager og avhengighetsproblematikk. Disse fortellingene og erfaringene kan klart sees i lys av tidligere redegjort teori for både *transgenerasjonelle*- og *komplekse traumer*. Det er ikke et faglig behov for en videre utbrodering av alle de delte fortellingene innen dette temaet. Det er likevel påfallende for en utømmelig kilde til deling disse historiske beretningene først ble når fornorskning og krig ble lagt frem for diskusjon, samt flesteparten av deltakernes klare overbevisning om at dette fortsatt har en innvirkning på befolkningen i dag. Hvorfor ikke disse historiske betingelsene gis en mer sentral posisjon i informantenes fremlagte forståelsesrekkefølge, når de kan gi slike rikholdige beskrivelser av historiens betydning, kan jeg ikke si noe om med sikkerhet. Det kan være andre logikker og fokuspunkter som overstyrer forståelsen for historiens påvirkning på behovet for utdanningstiltak; som det tidligere nevnte høye frafallet i videregående opplæring i fylket og bruken av utdanningstiltak for å sikre «langvarig tilknytning» til arbeidslivet. Sett gjennom Greta Marie Skaus kompetansebriller, vil uansett en slik kjennskap til og forståelsesramme rundt Finnmarks historiske betingelser, kunne utgjøre en betydningsfull komponent av den enkelte NAV-ansattes personlige kompetanse. En samlet profesjonell kompetanse, som innlemmer denne historiske bevisstheten, vil kunne påvirke både den NAV-ansattes perspektiv, tilnærming og handlinger for håndteringen av utdanning som tiltaksvirkemiddel i regionen.

Jeg vil med bakgrunn i dette argumentere for at Finnmarks historiske betingelser, med potensielle kollektive traumer fra både fornorskning og krig, i større grad fortjener en anerkjennende og inkluderende refleksjon - når regnskapet over fylkets prestasjoner og resultater innen utdanning, arbeid og levekår skal gjøres opp. Behovet for denne historiske anerkjennelsen, behøver ikke betraktes som behovet for en unnskyldning. I stedet kan det sees som et middel for forståelse; forståelse for hvor utfordringene stammer fra, og effekten de fortsatt kan ha på utdanning og levekår i dagens fylke. Et slikt perspektiv kan også medvirke til hvilke forebyggende og kompenserende tiltak som settes inn i regionen. Dette gjelder også for det underliggende forskningsspørsmålet rundt hvordan NAV-ansatte forstår behovet for utdanningstiltak i fylket.



## 5.6 Stigmatiseringens mulige slagsider

*Stigma* som meningsfenomen dukket gjentagende opp under intervjuene og kodingen av datasettet. *Stigma* omhandler hvordan kjennetegn eller egenskaper ved en person, diskvalifiserer de fra å bli fullverdig sosialt akseptert av gruppen (Goffman, 1964, referert i Schiefloe, 2011, s. 205). Stigma i deltakernes beretninger er ikke redusert til å omhandle kun en spesifikk samfunnsgruppe eller klasse, men løftes fram som en relevant forklaring for flere ulike perspektiver og problemstillinger. Vi begynner med å se på den type stigma som Stortingsmeldingen fra 1990 advarte om; hvordan en gjentatt svartmaling av «elendigheten» i Finnmark, kan bidra til å negativt merke regionen og forhindre tilflytting til fylket (St. Meld. Nr. 32, 1990, s. 36). Et innspill rundt denne type stigmatisering, ble delt av en av informantene:

«Når det snakkes om ufaglærte lærere i Finnmark og det konkluderes med at det er derfor vi får vi dårligere elever ... ja, hvordan skal de ufaglærte lærerne kunne gi elevene det samme som de faglærte ...? Det er jo både fordommer og en realitet ...»

Tall fra «Grunnskolen informasjonssystem» for 2023-2024 over ansatte som ikke oppfyller kompetansekravene for tilsetning etter opplæringsloven, sett opp mot årsverk til undervisning - bekrefter at informantens utsagn stemmer. Landsgjennomsnittet for ufaglærte lærere i grunnskolen, sett opp mot årsverk til undervisning, er på 4,85 prosent. For både Troms og Finnmark utgjør andelen ufaglærte lærere 9,3 prosent, men det er betydelige variasjoner innad i fylkene og de ulike kommunene. Et eksempel på den statistiske spennvidden; Alta kommune har kun 3,9 prosent ufaglærte lærere i grunnskolen, mens Lebesby til sammenligning har hele 42,5 prosent (Utdanningsdirektoratet, 2024b). Slike statistikker for fylket kan være en del av forklaringen bak de vedvarende svake skoleprestasjonene i Finnmark, som vi allerede har redegjort for. Disse svake skoleresultatene kan dernest bidra til å vanskeliggjøre en ønsket oppkvalifisering av befolkningen i fylket. Informanten fortsatte delingen av hens perspektiv rundt dette:

«Hadde jeg bodd sørpå ... og dette er reelt for de som for eksempel jobber i Forsvaret i Finnmark og så har de familie sørpå ... Jeg ville jo ikke tatt med ungene og flyttet til en skole med veldig mye ufaglærte lærere ... da får heller den pendle, den som må pendle ... Så dette skaper igjen negative ringvirkninger ... at Finnmark ikke har de beste skolene og heller ikke de beste ressursene ...»

Skapelsen av et slikt stigma, fra fortellinger om svekket kvalitet på offentlige tjenester, som igjen bidrar til å senke attraktiviteten for landsdelen - kan gjennom ulike mekanismer påvirke både tilflytting og utflytting fra fylket. For presiseringens skyld; det er utvilsomt opprinnelsesbelegg for flere av stigmaene som henger ved fylkets ry, så det er ikke nødvendigvis snakk om et ufortjent stigma. Likevel; dersom dette på sikt leder til manglende rekruttering eller utflytting av kvalifisert arbeidskraft innen kritiske samfunnsinstitusjoner - vil dette kunne skape en eksponentiell forverring av allerede utfordrende levekår i fylket. Gjennom diskusjonene i fokusgruppene ble det tydelig at de NAV-ansattes forståelse av utdanning gjennom NAV, slik også forstås som mulige forebyggingstiltak mot fraflytting og som et motsvar på distriktpolitiske kompetanseutfordringer. For når er det ikke lengre et forsvarlig skoletilbud til barn i distriktene, med tanke på andelen ufaglærte i skolene? En kan argumentere for at kommuner som nærmer seg 50 prosent ufaglærte i grunnskolen, allerede har trådt utenfor rammene for et forsvarlig skoletilbud. Informantenes forståelse av utdanningstiltak gjennom NAV som et distriktpolitisk virkemiddel kan ha noe for seg; da særlig desentraliserte universitetsutdanninger har vist seg å være et godt middel i forebyggingen av fraflyttingsproblematikken i fylket. Undersøkelser viser at 72 prosent av velferdskandidatene fra fylket som har gjennomgått lærer-, sykepleier-, sosialarbeider-, barnehagelærer-, psykologi- og medisinstudiet, fortsatt er bosatt i Troms og Finnmark to år etter endt utdanning (Lervåg, 2023, s. 4).

### **5.6.1 Utdanningsstigma i Finnmark**

Beretningene fra informantene om stigma knyttet til utdanning var påfallende interessante - da de ikke var avgrenset til det velkjente stigmaet rundt manglende utdanning utover grunnskolenivå, men også belyste stigma tilhørende det å ha fullført høyere utdanning. Særlig fremsto dette til å gjelde lengre høyere utdanning, eksemplifisert av enkelte beretninger som nærmest en advarsel mot kompetansebrennmerket *mastergraden*. Dette utdanningsstigmaet for høyere utdanning virket spesielt å aktiveres dersom vedkommende har fullført lengre høyere utdanning, men ikke innehar praksiserfaring fra feltet. Før vi skal ta for oss det høyere utdanningsstigmaet, starter vi med å belyse stigma rundt manglende utdanning; gjennom denne refleksjonen fra en av deltakerne:

«Jeg kan ta meg selv som eksempel. Jeg synes nesten enda i dag ... ikke at det er direkte flaut, men altså når jeg prøver å forklare at jeg ikke har noen utdanning, så kjenner jeg at det er litt ... som om jeg er litt lavere rangert enn de andre ...».

Denne delingen ble fulgt opp av kollega som tilføyde:

«Det synes jeg faktisk er et veldig viktig poeng - fordi vi lever i et kunnskapssamfunn, det er utdanning som vektlegges, og det er nesten det første spørsmålet en får; «*hva er det du driver med?*». Det henger klart sammen med selvbildet og hvordan du vurderer din egen verdi ...».

Her tolker jeg deltakers utsagn og forståelse til å ikke bare omhandle økende krav i et kunnskapssamfunn, men også som et perspektiv rundt brutaliteten av å leve i et konkurransesamfunn. Utdanning, arbeid og karriere er i dette perspektivet viktige statusmarkører for hvorvidt den enkelte har lyktes eller mislykkes med sitt eget livsprosjekt. Konkurransesamfunnet i sin helhet blir også slik en betydningsfull bidragsyter til stigmatiseringsprosessen rundt manglende utdanning. Dog, i motsetning til gull og diamanter, som har en gitt mengde og forekomst på planeten; så er ikke utdanning på samme måte en slik begrenset ressurs. Dermed kan naboen få innvilget utdanning som tiltak gjennom NAV, uten at du får mindre utdanning av den grunn.

Videre presenterte den samme diskusjonen et interessant perspektiv på hvor plastisk stigmaets stempel kan være og hvordan dette kan oppleves av den enkelte:

«Den tiden når vi skulle ut i arbeidslivet ... altså du trengte ikke nå utdanning. Jeg hadde treårig handelsskole – jeg kunne velge og vrake. Jeg hadde en god utdannelse! Jeg fikk tilbud om to faste jobber samtidig og måtte velge ... Sånn er jo ikke realiteten i dag, men arbeidsmarkedet var et helt annet ...».

Det sosialkonstruksjonistiske vitenskapsperspektivet kan her med fordel benyttes for en analytisk dekonstruksjon av meningsinnholdet i utsagnet. Deltakers beretning om hva som en gang var og hva som var holdt gyldig da, er et prakt eksempell på hvordan mennesker gjennom sosial påvirkning i fellesskap, konstruerer og produserer fortolkninger av en *sosial virkelighet*. En kan slik se hvordan et utdanningsløp som tidligere var høyt ansett og åpnet dører til arbeidslivet, i dag har mistet sin valør. Stigma, sett fra et sosialkonstruksjonistisk perspektiv er dermed ikke resultatet av et statisk graderingssystem eller en form for deterministisk klassifisering. I stedet kan det som tidligere innvilget status, gjennom en plastisk og konstruksjonistisk endring av virkeligheten, transformeres til noe stigmatiserende. Informantenes beretninger om stigma utviser en forståelse av utdanningens betydning som en

forebygger mot stigmatisering, og dette kan medvirke i deres vurdering av utdanning som tiltak.

### 5.6.2 Stigma rundt høyere utdanning

Det ble også under fokusgruppediskusjonene delt flere beretninger som frambrakte perspektiver om et stigmatisk vedheng knyttet til høyere utdanning, og da spesielt tilknyttet lengre høyere utdanning. En av informantene delte følgende tanker:

«Jeg tror jeg har vært med på å snakke ned mastergraden ... fordi her kommer jo nesten alle de ukrainske flyktingene med en mastergrad. Mastergrad i rakettforskning, eller gud vet ... så har de arbeidserfaring fra McDonalds ...».

Uttalelsen mottok umiddelbar støtte fra kollegaer, som også hadde samme type erfaring. Jeg forsøkte å søke etter kvantitativ statistisk data for sysselsetting etter utdanningsnivå i Ukraina, før krigen brøt ut i 2022. Dette for å kunne sammenholde tallene for Ukraina opp mot Norges ledende sysselsettingsgrad av samtlige OECD-land, for personer med bachelor- og mastergrad (Fazli, 2022). Jeg innså under min søken gjennom ukrainsk statistikk omkring sysselsetting, den opplagte blindvei; sysselsettingsgrad i seg selv sier jo ingenting om hvorvidt den enkelte er sysselsatt innen yrker som samsvarer med ens faglige utdanningsretning. Verken den norske OECD-statistikken eller ukrainsk statistikken kan således benyttes som argumentasjon, for å støtte eller motsi informantens fremsatte perspektiv, men her kan det kvalitative perspektivet vise sin utforskende styrke.

Fra et kvalitativt og konstruksjonistisk perspektiv kan uttalelsen om manglende praksiserfaring og hvor avgjørende betydningen denne praksisen har, undersøkes for sitt verdiladede innhold og min tolkning av deltakernes forståelse omkring hva som utgjør *kunnskap*. Betydningen av praksiskunnskap og arbeidserfaring ble udelt positivt anerkjent og gjentatt fremhevet av flere informanter gjennom intervjudiskusjonene. På den ene siden kan dette tyde på en logikk som baserer seg på et instrumentalistisk syn på høyere utdanning; hvor utdanning sees mer som en formell sertifisering, framfor en potensielt bevissthetsutvidende dannelses gjennom ervervelse av kunnskap. På den andre siden kan denne rendyrkede positive praksisomtalen tolkes til å være influert av en forståelse av kunnskap hvor praksis er gitt en hierarkisk dominerende posisjon - overført fra mester-svinn-tenkningen i håndverkrettede yrker. Læring gjennom praksis, samt veiledning og overføring av kunnskap fra en «mester» til en «lærling», er sentrale momenter i denne tekningen (Seim, 2020, s. 289).

Seim argumenterer derimot for at denne praksisorienterte læringsmodellen kan ha en svært begrenset overføringsverdi, til yrkesutøvelsen innen mindre rendyrkede praktiske yrker; som for eksempel sosialt arbeid og sykepleie. En slik hierarkisk vurdering og plassering av praksis og erfaring har også noen andre utfordrende sider. Praktisk kunnskap kan dessverre, på lik linje med teoretisk kunnskap - både være undertrykkende, urettferdig, feilslått og skadelig for de som blir utsatt for den, og erfaring fra praksis er på ingen måte en garantist for kvalitet. Videre kan en slik mesterlæretilnærming for kunnskap legge grunnlag for autoritære holdninger og en elitistisk føring; hvor noen få skal avgjøre hvilke ferdigheter som er betydningsfulle for det enkelte yrke (Seim, 2020, s. 274, 293). Det har også vært reist kritikk mot en slik oppdelt forståelse av kunnskapsbegrepet - i form av å se teori og praksis som adskilte dimensjoner av kunnskap. *Kroppslig kognisjon* står som en motsats til denne tradisjonelle kunnskapsforståelsen, og representerer en alternativ forståelsesramme; hvor kunnskap ansees som en samlet virksomhet for utvikling av tanker – gjennom kombinasjonen av både abstrakt teoretisk konseptualisering og kroppens samhandling med det fysiske miljø (Nygaard, 2020, s. 332-333).

Den klassiske inndelingen, fra dette kropp-tanke-skilte for kunnskap og arbeid, observeres i flere av deltakernes beretninger - både i fortellinger fra eget syn på praksis og praktisk arbeid, men også fra møter med synet til andre mennesker. En informant hadde følgende beretning omkring forståelsen av praktisk versus teoretisk arbeid:

«Også den holdninga om at du ikke har en «ordentlig» jobb, før du har en fysisk jobb. Min samiske familie anerkjenner ikke at jeg har en ordentlig jobb ... da jeg sitter på kontor ...

Dersom jeg klager over at jeg er sliten etter en arbeidsdag, så hadde de svart; «*men herregud, du har jo bare sittet på en stol hele dagen*».

Det er ikke utenkelig at sysselsettingshistorien for Finnmark, hvor hele 40 prosent av arbeidsstokken i Nord-Norge i 1950 jobbet i primærnæringen (St. Meld. Nr. 32, 1990, s. 9), kan ha bidratt til å skape en kulturell pallplassering i habitus; hvor de praktiske yrkene troner på en hierarkiske pdestall – sett fra arbeiderklassens vurdering av de teoretiske og abstrakte kontorjobbene. Et slikt stigmatiserende syn på høyere utdanning og de tilhørende yrkene ble eksemplifisert av en annen deltaker:

«Jeg har vært borti en konkret sak selv, der det var en mor som ... Hun var veldig tydelig på det, selv om hun ikke ville si det rett ut ... Hun ønsket ikke at sønnen sin skulle ta høyere utdanning, fordi hun selv ikke hadde det ... og hun var veldig opptatt av at de fortsatt skulle kunne være en familie som kunne snakke sammen om alt i fellesskap ...»

De nærmest karikerte perspektivene og den polariserte skepsisen mot høyere utdanning fra disse fortellingene, fremstår med et preg av ufrivillig komikk - som om de var inspirert av Holbergs stykke «Erasmus Montanus»; fortellingen om bondesønnen som på universitetet forleste seg på fremmedord, og som ved hans retur til hjembygda fikk et brutalt møte med bondesamfunnets overtro og uvitenhet (Undheim, 2020). Det advares mot høyere utdanning; da en uvetting dosering av utdanningsnivå, har potensiale til å stjele den folkelige sunne fornuften. Under gjennomarbeidelsen av datasettet fremtrer det et slikt gjentakende syn på høyere utdanning. Dette gjelder i varierende grad for informantene i intervjuene, men særlig for uttalelsene fra menneskene i informantenes beretninger. Forståelsen av særlig lengre høyere utdanning gis i disse beretningene en stigmatisk karakter - som et akseptert onde i framveksten av kompetansesamfunnet. Et akseptert krav om å måtte framvise papirer på en gjennomført utdanning, men samtidig løsrevet fra en mulig utviklet kunnskap og kompetanse innen ens fag. Som en deltaker så treffende oppsummerte dette; «Jeg er kanskje ikke så flink å fremsnakke høyere utdanning og snakker heller om videregående opplæring. Det er liksom første prioritet ... Hva man gjør etter det er liksom ikke så nøye, så lenge man har en utdanning».

Det samme gjelder for fokusgruppene diskusjoner rundt de stadig økende kompetansekravene i arbeidsmarkedet. Meningsutvekslingen i diskusjonene omhandlet nokså ensidig hvordan økte kompetansekrav kan bidra til en ytterligere utstøting av de som ikke har utdanning og hvordan utdanningskrav skaper en økt terskel inn til arbeidslivet. Det ble fremsatt alternative strategier for hvordan en mulig reduksjon av både utdanningslengde og nedjusterte inntakskrav til utdanninger kan bidra til økt rekruttering innen yrker med stor mangel på kvalifisert arbeidskraft. Det ble derimot ikke fremsatt noen støttende argumenter i retningen av økte utdanningskrav eller påpekt mulige fordeler av økte kompetansekrav – som eksempelvis faglig utvikling, mer kompetente tjenester til brukerne, mulighet for økt yrkesstatus eller økt lønnsnivå. Jeg tolker derfor samlet sett, ut fra det generelle fraværet av positivt orienterte perspektiver rundt utdanningens betydning for yrkesutøvelsen i disse diskusjonene; at forståelsen av utdanning bærer preg av å være redusert til en transaksjonell

overlevering av vitnemål - kompetansesamfunnets inngangsbillett til arbeidslivet, men ikke mer.

Videre ble det satt ord på det selverfarte stigmaet av å inneha høyere utdanning, fra en informant:

«Jeg ser bare der som jeg kommer fra, hvor alt sammen ble brent ned under krigen ... Svært få fra mine foreldres generasjon har høyere utdanning, og generasjonen under der igjen. De av oss som valgte å ta videre utdanning og deretter høyere utdanning, og kanskje flyttet bort ... vi snakker ikke om det når vi kommer tilbake. For de som er igjen har kanskje ikke tatt utdanning og det blir sånn ... *«Nei, hva tror du at du er for nå ... bare fordi du har tatt utdanning og jobber i storbyen?»*».

Denne uttalte selvundertrykkelsen som informanten påtar seg for å ikke støte sine omgivelser, gir umiddelbart koblinger til Freires undertrykkelsesteori. Freire viser til at slik selvundertrykkelse er resultatet av at de undertrykte har gjort undertrykkernes meninger til sine egne (Freire, 1999, s. 46). I dette tilfellet er den klassiske maktbalansen, mellom den undertrykte underklassen og den dominerende overklassen - fullstendig snudd på hodet. I beretningens kontekst, oppleves den lavt utdannede distriktsbefolkningen til å være posisjonert i rollen som undertrykkere, mens den høyt utdannede informanten har blitt den undertrykte. Dette belyser hvordan det komplekse utdanningsstigmaet, som ser ut til å eksistere som habitus rundt utdanning i Finnmark, kan slå ut i stigmatisering ikke bare for de lavt utdannede, men også de høyt utdannede. Vi går videre til et annet gjentatt meningsfenomen fra fokusgruppene, som kan ha bidratt til å skape dette polariserte synet på utdanning i Finnmark. Temaet dukket opp i alle fokusgruppene, uten at jeg som forsker aktivt søkte en slik besvarelse gjennom verken intervjuguide eller dreining av spørsmål – dette da jeg selv fullstendig hadde oversett denne mulige koblingen i forkant av intervjuene.

### **5.6.3 Formynderiet og den høyt utdannede pekefinger**

En gjentatt skepsis mot høyere utdanning, og dermed også delvis mot menneskene som innehar den høyere utdanningen, forklares av fokusgruppene gjennom fortellinger om tidligere tiders og dagens opplevde formynderi – utført av nettopp de med høyere utdanning. Ulike fortellinger deles om hvilken påvirkning dette har hatt på Finnmark. Vi starter denne redegjørelsen med følgende beretning:

«Folk liker ikke så veldig godt å bli fortalt hva de skal få gjøre av andre, og bli lagt begrensninger på. Det er jo veldig ofte sånn at det kommer slike begrensninger ... Ta for eksempel laksefiske. Fordi det har vært overfiske i mange år ... så er det noen som kommer ... og gjerne da noen med en mastergrad ... og forteller oss at dersom vi skal berge laksen så må vi stenge ned fiske noen år ... Det er jo bare et eksempel ... Det finnes flere andre slike eksempler, som innskrenkningen av scooterkjøringen - som igjen noen med høyere utdanning har kommet og fortalt at «*sånn her skal det gjøres i Finnmark*»».

Særlig presiseringen om at de med høyere utdanning har «kommet til Finnmark» er av interesse for videre innsikt; menende at de ikke har sin tilhørighet og opphav i fylket. Antallet ganger begrepet «søringer» ble benyttet av informantene under intervjuene, peker på at det ligger en klar distinksjon for deltakerne mellom nord og sør, og at de historisk lærde formynderne som kom til fylket kan ha bidratt til å skape et negativt vedheng til følelser knyttet til utdanning. Formynderiets høyt utdannede og utsendte representanter var en gjentakende observasjon blant fokusgruppene og ble utdypet i en lignende diskusjon, fra en annen informant i et annet intervju:

«De som kom hit som hadde høyere utdanning – leger og lærere ... det var jo bare folk sørfra. De ble jo betrakta litt som eliten i samfunnet her ... og jeg opplever nesten at de fortsatt kan få dette stempelet i dag».

En kan tolke utsagnene til å inneholde både fornorskning og kulturelle etterkrigslevninger fra en tid hvor høyere utdanning ble ansett som en soleklar identitetsmarkør - med tilhørende geografiske koordinater plassert langt sør for Finnmarks fylkesgrenser. Det påfallende er jo at disse perspektivene i dag avleveres jo fra personer som selv for det meste har fullført varierende mengder med høyere utdanning. Fortsatt er det et tydelig «vi» - som et felles inntatt parti med den ufaglærte andelen av fylket. Personlig «vier» jeg meg jo fortsatt delvis med de ufaglærte og særlig når det er snakk om kommunalt ungdomsarbeid. Dette budskapet om «oss mot staten» lyder slik som en gjennomgangsmelodi i disse diskusjonene omkring formynderiet, som igjen kan ha sin forklaring i at vi alle deler en felles opplevd historisk stigmatisering; gjennom vår «underdog»-rolle som Finnmarking.

Samlet sett, gjennom disse diskusjonene og beretningene omkring utdanningsstigma, så finner jeg rikholdig og mettet data som videre støtter opp under muligheten om at det kan eksistere et særegent stigma for synet på utdanning i Finnmark – gjeldende både for de med lav og høy



utdanning. Min påstand er derimot ikke at dette er et entydig og gyldig stigma, verken delt av alle som ble intervjuet eller alle bosatt i Finnmark. I stedet er det en påstand, støttet av data og tolkning fra funn og ytrede meningsfenomener fra intervjuene - om at utdanning i begge ender av utdanningskalaen, tilskrives kjennetegn som gir lavere status. Dette stigmaet er slik forstått ikke en ensidig negativ stempling av høyere utdanning, men stigmaet framviser en innebygd dualisme i forståelsen av utdanning. Et slikt høyere-utdannings-stigma gjør seg også dermed relevant gjennom dets mulige påvirkning på det overordnede forskingsspørsmålet; for hvordan de NAV-ansatte forstår behovet for utdanningstiltak i fylket. Kan dette eksempelvis medføre at NAV-ansatte i Finnmark lettere innvilger fagrettede utdanninger på videregående nivå, framfor høyere utdanning - på tross av at veileder selv sannsynligvis har høyere utdanning? Kvantitativ forskning og statistikk rundt bruken av utdanningstiltak i fylket, vil kunne gi et bilde på hvorvidt slike mulige sammenhenger kunne vært utforsket nærmere. Dette utdanningsstigmaet inngår videre naturlig som en del av den tidligere nevnte mulige habitus omkring synet på utdanning i fylket. Den historiske påvirkningen av tilreisende høyt utdannede formyndere, som har både har satt føringer og bidratt til å kolonialisere Finnmark, kan slikt fortsatt den dag i dag være med å påvirke forståelsen av utdanning. Vi skal nå utforske nærmere hvordan primærnæringens rolle kan ha bidratt til å påvirke både synet på og behovet for utdanning i regionen.

## **5.7 Primærnæring som alternativ til utdanning**

Hvordan primærnæringene i fylket historisk sett har representert en kort vei mot inntekt og selvforsørgelse, ble løftet fram i samtlige av fokusgruppene. Fiske, reindrift, jordbruk og gruvedrift har alle som fellesnevner historisk gitt innbyggerne i fylket arbeidsmuligheter, uten formelle kompetansekrav som portvokter.

«Vi har mange som driver med fiske og mange som driver med reindrift. I den grad man kan gjøre det når man er ung og sprek ... hopper av videregående og ikke fullfører ... Det er jo fordi man har en gullgruve rett utenfor stuevinduet».

Et utfyllende perspektiv på dette ble delt av en annen informant i en annen fokusgruppe:

«Det er en ny trend at ungdommer har begynt å kjøpe seg fiskebåt. Det skjedde ikke da jeg var ung – da jobbet ungdommen på fiskebruket. Veldig mange ressurssterke ungdommer, som nærmest kan bli hva de vil, velger nå bort utdanning for å fiske».

Før en kortere oppsummerende kvalitativ drøfting om primærnæringens rolle opp mot behovet for utdanning i fylket, vurderer jeg et større behov for å fremsette noen kvantitative størrelser som utgangspunkt for drøftingen av primærnæringens betydning i Finnmark. Dette gjøres både for å legge en tallmessig relativitet til grunne for informantenes beretninger, men også for å synliggjøre historiske utviklingstrekk i primærnæringen - sett opp mot forståelsen av primærnæringens rolle som alternativ til utdanning. Reindrifta i hele Norge består av omtrent 3.000 mennesker som er tilknyttet næringen, og for Finnmark utgjør dette tallet 2.200 personer. Dette plasserer Finnmark som det største reindriftsfylket i landet. Næringen er, nasjonalt sammenliknet med øvrige næringer, likevel en svært liten næring. Reindriften har derimot stor betydning for lokal økonomi og sysselsetting, samt kultur og kulturutøvelse (Regjeringen, 2023). Reindrifta i 2015 omfattet totalt 664 årsverk i fylket, og sysselsettingsutviklingen i næringen har siden 1990-tallet hatt en svak, men jevnt nedadgående tendens (Benjaminsen & Ravna, 2023).

Når det gjelder fiske så må vi helt tilbake til 1986 for å finne toppåret for sysselsetting de siste 40 årene, hvor nasjonalt hele 22.619 hovedyrke- og biyrkefiskere var registrert i fiskermanntallet. Dette mot kun 9.640 fiskere i 2023. Informantens uttalelse om at flere ungdommer velger å kjøpe seg båt for å jobbe som fisker, stemmer derimot med utviklingstrekk i fylket de senere år – som viser at det har vært en økning i antall fiskebåter i Troms og Finnmark fra 768 til 1.190, i perioden 2015-2023 (Fiskeridirektoratet, 2023, referert i Nystad & Mudenia, 2023). For å plassere dette i et relativt perspektiv når det gjelder utviklingen av fiske som næring totalt i Troms og Finnmark; i 2023 var det registrert totalt 2.760 yrkesfiskere i fylkene, som er en betydelig reduksjon fra 8.196 yrkesfiskere tilbake i 1986. Tall før fylkessammenslåingen viser også at det i 2019 var totalt 1.425 fiskere i Finnmark (Fiskeridirektoratet, 2023).

Samlet sett for disse to sentrale og fremhevede primærnæringene er det statistisk belegg for å utfordre en forståelse om at primærnæringen i dag fortsatt fremstår som et fullverdig alternativ til utdanning, for fylkets oppvoksende generasjon. Jeg har gjentatte ganger tidligere henvist til at hele 40 prosent av den yrkesaktive befolkningen i Nord-Norge i 1950 jobbet i primærnæringen, og hvordan dette kan ha medvirket til dagens forståelse av primærnæring som alternativ til skolegang (St. Meld. Nr. 32, 1990, s. 9). Det er allikevel viktig å se dette opp mot utviklingen som har skjedd i arbeidsmarkedet fra 1950 og frem til i dag – hvor nå kun omtrent 2 prosent av befolkningen i Norge arbeider i primærnæringene (SSB, 2022).

Primærnæringenes særskilte posisjon i Troms og Finnmark framvises fortsatt i statistikken, på

tross av betydelig total nedgang; hvor 4,3 prosent er sysselsatt i fiske og jordbruk, mot landsgjennomsnittet på 2,2 prosent (Mæhlum, 2024).

Selv med økningen av fiskebåter i Finnmark de siste årene, kombinert med tallene som viser over dobbelt så høy sysselsettingen innen fiske og jordbruk mot resten av landet, utgjør fortsatt ikke primærnæringene i dag betydelige størrelser, sammenlignet med de historiske størrelsene for sysselsetting i primærnæringene. Slik sett kan en argumentere for at det sannsynligvis er medvirkende historiske betingelser og en kulturell forståelse av primærnæringene som fullverdig alternativ til utdanning, som fortsatt gjør seg gjeldende og holder liv i denne forståelsesrammen. En informant underbygger denne argumentasjonen gjennom hens utsagn under diskusjonen om primærnæringens rolle og manglende krav til utdanning:

«Det er jo ofte sånn at de som har lav utdanning og jobbet i primærnæring, også kan ha vanskeligere for å følge opp barna sine med skole og skolearbeid. Samtidig som det kanskje blir sånn at ... barna ser jo at foreldrene har klart seg ganske greit uten utdanning, og at de da heller ikke behøver en utdanning. At dette går i arv og kan påvirke negativt ...».

Dette utsagnet beskriver godt hvordan en slik mulig og uheldig overføring av manglende forståelse av behovet for utdanning, løsrevet fra historisk kontekst, endringer i arbeidsmarked og kompetansekrav, kan ende opp som de neste generasjoners utfordringer knyttet til sysselsetting og levekår. Vi skal nå se nærmere på en annen tematikk som ble fremhevet gjennom fokusgruppene diskusjoner.

## **5.8 Geografiske utfordringer og tiltakssonen**

Geografiske utfordringer i Finnmark utgjør en sentral del av hvordan de intervjuede NAV-ansatte forstår behovet for utdanningstiltak i fylket. Lange avstander og få utvalgte geografiske lokasjoner som har utdanningsmuligheter, blir nevnt som viktige årsaksforklaringer på manglende gjennomført videregående opplæring og høyere utdanning. En informant delte hens egen opplevelse fra høyere utdanning som følgende:

«Når jeg studerte i Alta ... jeg var da i begynnelsen av 20-årene – herregud hvor mange voksne vi hadde i klassen vår. Senere, når jeg studerte i Tromsø var det ingen voksne i klassen. For i Alta var det veldig vanlig at folk som bodde i Alta tok utdanningen sin der, da det var veldig nært og de behøvde ikke noen større plan for å

ta seg utdanning. Her må du ... Skal du begynne å studere her så må du fort planlegge det i tre eller fire år, for desentraliserte utdanninger starter jo kun opp her hvert tredje eller fjerde år ...».

Informantene er særlig observante overfor disse geografiske hindringene for utdanning, men også for kostnadene som disse avstandene medfører – særlig for de som i voksen alder har behov for oppkvalifisering. Lang kjørevei og behov for doble bosteder under utdanningsløp, på toppen av mulige utgifter tilhørende et etablert voksenliv, fremheves som potensielle mekanismer som kan hindre oppkvalifisering. Avstanden og tilgangen til eksempelvis høyere utdanning, er jo for mange fremdeles like lang som den var når tiltakssonen ble stiftet i 1990. Raskeste skolevei med bil for en potensiell student bosatt i Vardø kommune, som ønsker å ta utdanning ved UiT i Alta og som er nødt til å pendle på grunn av sin familiesituasjon - er på 6 timer og 55 minutter. Avstanden utgjør 513 kilometer - hver vei. Geografi legitimerer seg selv på denne måten, som en bestanddel av de NAV-ansattes forståelse for utdanningstiltak i fylket. Deltakerne fremhever også behovet for nettbaserte kvalifiseringstilbud i regionen, som middel til å omgå disse geografiske utfordringene. NAV sin mulige rolle i utdanningsstøtte utover de ordinære ytelsene for generell inntektssikring, løftes også fram; gjennom dekning av spesifikke utgifter knyttet til utdanning, som tilleggsstønader for hjemreiser fra studiested og stønader til nødvendig læringsmateriell.

### **5.8.1 Tiltakssonens virkemidler**

Tiltakssonens virkemidler og behovet for disse særskilte tiltakene i Finnmark ble også berørt i samtlige fokusgruppeintervju. Orienteringen rettet seg da for det meste mot rekruttering, noe som er naturlig sett fra samfunnsoppdraget til NAV, men også mot de økonomiske virkemidlene som er ment å forebygge fraflytting og skape økt tilflytting. Nedskrivning av studielån og Finnmarksskatt er noen eksempler på typen økonomiske tiltak som har vært innført. Dette historiske fokuset på økonomiske tiltak i tiltakssonen, vil sannsynligvis i mindre grad kunne gi en langvarig effekt for bedringen av levekårene til innbyggerne i fylket - sammenlignet med utdanningsrettede tiltak. Denne påstanden underbygges med de betydelige økonomiske framskrittene som har skjedd i Norge de siste 100 årene - med oljefond og fremveksten av omfattende velferdsordninger; hvor hele befolkningen samlet sett utvilsomt har fått forbedret sine levekår, mens negative levekårsstatistikker fortsatt markant følger de med det laveste utdanningsnivået. Slik sett fremstår den tilsiktede intensjon om bedret folkehelse og levekår i tiltakssonen, til å være noe som velferdsstaten simpelthen ikke

kan betale seg ut av med slike økonomiske tiltak. I stedet kan det kreve tiltak som kan bidrar til å endre den enkeltes grunnleggende tilnærming til egen helse – hvor nettopp utdanning har en særskilt støtte i forskningen for å medvirke til en slik endring (Syse et al., 2014).

Utdanningsrettede tiltak gir også en varig styrket posisjon i arbeidsmarkedet (Simson, 2023, s. 21), samt påfølgende potensiell forbedring av levekår gjennom både økt inntekt og de potensielle positive helsebivirkningene av høyere utdanningsnivå (Syse et al., 2014).

Avslutningsvis, kan en også stille spørsmålet; hvor er det det største behovet for utjevningstiltak for levekår egentlig ligger i fylket? Da det hele i bunnen er et økonomisk nullsumspill; bør vi prioritere disse økonomiske midlene til nedskrivning av studielån for de som allerede har fullført et utdanningsløp og statistisk sett har svært gode forutsetninger for å være sysselsatt - eller burde vi omprioritere disse midlene til utdanningsstøtte og tiltak gjennom NAV og fylkeskommunen, til gruppen som faktisk mangler utdanning utover grunnskolenivå?

## **5.9 Utdanning som forsterker av positive levekår?**

Det sekundære forskningsspørsmålet jeg har forsøkt å undersøke og besvare, er hvordan de NAV-ansatte forstår utdanningens potensiale som en forsterker av positive levekår. I diskusjonene omkring dette var det blandede meninger og synspunkter rundt en slik kobling - uten at noen av deltakere i seg selv var negativt innstilt til hypotesen. Opplevelsen fra mitt perspektiv som moderator i fokusgruppene, var likevel at noen deltakere koblet seg litt av fra denne diskusjonen, sammenlignet med de øvrige diskusjonene. Det kan dog være at lengden på hypotesens abstrakte tankerekke, gjorde det utfordrende å følge den fra start til slutt; hvor en tenkt NAV-bruker med behov for oppkvalifisering melder seg til sitt lokale NAV-kontor, blir kartlagt og får innvilget utdanningstiltak, og helt fram til de potensielt positive ringvirkningene den gjennomførte oppkvalifiseringen senere kan få på brukers levekår og helse. Det kan også ha vært knyttet til håndverksevnen min av å gjennomføre slike intervju og eget behov for mer mengdetrening, som gjorde seg gjeldende. Dette da jeg erfarte at formidlingen av temaet for diskusjon var bedre formulert på det siste intervjuet enn det første. En slik påvirkning må jeg iberegne for min tolkning - da en opplevd formidlet uklarhet rundt denne abstrakte hypotesen, kan ha medvirket på responsen fra deltakerne.

En av informantene som var positiv til utdanningens potensiale til levekårsforbedring delte følgende:

«Når du tar en utdanning og leser, så får du jo tilført en del kompetanse. Du lærer deg å tenke og reflektere på en litt annen måte. Og når du først velger å ta en utdanning, så påvirker det jo også holdningene dine - dersom du klarer å gjennomføre».

Dette samsvarer med funn fra tidligere forskning, som påpeker hvordan utdanning kan styrke evnen til å «lære seg å lære» (Mirowsky & Ross, 1998, s. 417) Den videre koblingen til utdanning som et mulighetsrom for mestring - som igjen kan påvirke våre holdninger, ble forfulgt av en annen deltaker; «Om vi i Finnmark får et høyere utdanningsnivå, vil jo det kunne gi oss en bedre selvfølelse og styrken troen på oss selv. «*Vi får det jo til vi og!*». Her poengteres mulig oppkvalifisering og et høynet utdanningsnivå, som et motsvar på stigmatiseringen som har hengt ved fylket gjennom flere tiår. Om en ser uttalelsen fra Freires perspektiv på undertrykkelse, oversatt til en Finnmarkskontekst; så kan utdanning her bli det maktmiddelet som potensielt kan frigjøre både de undertrykte og deres undertrykkere i regionen (Freire, 1999, s. 25).

Andre positive og medvirkende faktorer i menneskers dannelsesreise, utover det faglige innholdet i en faktisk utdanning, ble belyst av en tredje informant:

«Så er det jo noe som skjer med oss alle, mens vi tar en høyere utdanning. Om en ikke akkurat lærer noe fra den boka, så er det jo noe som skjer. Du kommer deg bort, du får nye nettverk ...

Jeg tenker av og til sånn at; «*ja, send de nå til Oslo på utdanningstiltak*», så kanskje de får seg et større nettverk med likesinnede ... som igjen kan gjøre at de får det bedre i livet sitt generelt. Når du først får det bedre i livet ditt, så går ofte flere ting i en bedre retning».

Her deler informanten en bredere forståelse av danning - som innlemmer betydningen av både friminuttene og storefri, i den samlede dannelsen. På dette området innebærer helt klart nettbaserte kompetansehevingstilbud en reduksjon av denne ønskede miljøforandringen som perspektivutvikler, og digitale friminutt er ikke helt det samme som å henge i korridoren med sine medstudenter. Jeg ønsker å fremheve en siste deling fra en informant for dette temaet, da den presist oppsummerer grunnlaget for hypotesen om økt utdanning i Finnmark sett opp mot levekår. Uttalelsen belyser hvordan en mulig oppkvalifisering av fagpersoner kan gi en potensiell dobbel forsterkning i grunnlaget for utvikling av positive levekår:

«Dersom vi får et høyere utdanningsnivå i hjelpetjenestene i Finnmark - i form av bedre barnevern, bedre skoler ... vi har ikke lengre bare assistenter, men faktisk utdannede lærere ... Det vil jo i et langsiktig perspektiv kanskje gjøre sånn at vi bedre ser de unge som behøver ekstra oppfølging og at vi ser de som sliter ... de som kanskje ville tatt selvmord uten å få riktig hjelp fra tjenestene. At vi får høyere kvalitet i de hjelpetilbudene som skal være der for de som behøver det mest».

Oppkvalifiseringens potensial for en styrking av personellet i hjelpetjenestene i Finnmark, har utvilsomt en relevant klang opp mot den tidligere drøftingen av skolene i fylket – hvor enkelte nærmer seg en halvpart med ufaglærte lærere. Informantens perspektiv fanger opp hvordan kompetanseheving og en økt andel kvalifiserte medarbeidere i tjenestene i fylket, vil kunne påvirke praksisen i disse kritiske samfunnsinstitusjoner. En slik oppkvalifisering av tjenesteyterne vil kunne gi innbyggerne bedre tjenestetilbud, og dermed på sikt mulig en eksponentiell bedring av levekår og folkehelse i Finnmark.

Avslutningsvis for dette temaet vil jeg samtidig presentere et perspektiv som kan svekke grunnlaget denne framsatte hypotesen bygger på. Forskning viser en klar sammenheng mellom utdanning, bedre helse og bedre levekår (Syse et al., 2014; Balaj et al., 2024). Det forskningen ikke sier noe om, er hvorvidt denne gunstige effekten på levekår og helse, har samme effekt på hele forskningsutvalget med et høyere utdanningsnivå. Jeg kan benytte meg selv for å eksemplifisere dette nærmere; jeg kommer fra en familie med arbeiderklassebakgrunn og tok som tidligere nevnt først høyere utdanning i starten av 30-årene. Vil jeg potensielt få den samme gunstige forbedringen av helse og levekår, som den samlede forskningen viser at lengre utdanningslengde medfører - eller vil min arbeiderklasseryggsekk bevare min preferanse for brennevin fremfor rødvin, samt sofa foran spinningssykkel? Er oppnådd utdanningsnivå og gunstige levekårsparametere i forskningsutvalget, kun sosial arv og et symptom på heldige liv levd, med foreldre som har et høyere utdanningsnivå og som har vært gode rollemodeller for aktivitet og ernæring? Jeg finner ingen avklarende svar på dette i den foreliggende forskningen, men det kan jo være at korrelasjonen mellom utdanning, levekår og helse ville sett annerledes ut; dersom en smalnet utvalget til å gjelde oss som tok utdanning senere enn normert og til de som får innvilget utdanningsløp gjennom NAV? Avslutningsvis for hele den samlede drøftingen skal vi se nærmere på hvorvidt det finnes støtte i undersøkelsen for å utvikle teorier rundt oppgavens tematikk.

## 5.10 Finnmarkshabitus

Gjennom den komplementært valgte vitenskapsteoretiske tilnærmingen *grounded theory*, har det vært en intensjon å søke etter sammenhenger og metning av innsamlet data, som igjen kan benyttes for utviklingen av teorier rundt undersøkelsen tema. Etter tre ulike fokusgruppeintervju, bestående av rikholdige diskusjoner rundt utdanningens rolle for både samfunn og NAV som organisasjon, så er det min faglige vurdering at det foreligger tilstrekkelig med data til å støtte en slik teoriutvikling på et bestemt område.

Teorien som fremmes omhandler hvordan utdanning forstås i Finnmark - med bakgrunn i de historiske betingelsene fra fornorskning, krig og en høy sysselsetting i primærnæringer, samt vedhenget av flere tiår med utdannings- og levekårsstigma for innbyggerne i fylket. Dette gir samlet sett utslag i en paradoksal dualistisk symbiose for fremstillingen og forståelsen av *utdanning*. Sagt på en enklere måte; utdanningsforståelsen fremstilles som et elsk/hat-forhold. På den ene siden tales det for hvordan utdanning kan styrke den enkeltes langvarige tilknytning til arbeidslivet og livsutvikling. På den andre siden svekkes troen på en mulig nyttig omsetning til praksis - dersom en forleser seg på abstrakte teorier og særlig under en lengre høy utdanning. Spesielt gjør dette seg gjeldende dersom all denne abstrakte teorien mangler nødvendig tilhørende praksis. Det tales støttende for oppkvalifisering gjennom fagrettet videregående opplæring, men det advares samtidig mot å strekke strikken for langt innen høyere utdanning, da det kan medføre at du blir overkvalifisert til jobbene i distriktene. Det argumenteres videre for å senke karakterkrav og korte ned på utdanningsløp til yrker som har rekrutteringsutfordringer, da dette kan øke antallet som kan få godkjent stempel på en grad - uten at det stilles spørsmål ved hva det ville gjort med læringseffekt og faglig nivå på yrkesutøverne. Dette er ikke utfyllende eksempler på fokusgruppens dualistiske diskusjoner omkring utdanning, men jeg velger å stanse her. Jeg fremsetter heller ikke denne teorien for å være allmenn gyldig og lik for samtlige innbyggere i fylket, og den er på ingen måte utelukkende og ensidig negativ til høyere utdanning. Grunnlaget for påstanden eksisterer gjennom deltakernes faktiske beretninger; fra egen forståelse og andres forståelse, for det opplevde, erfarte og dertil tolkede synet på utdanning i regionen. Det finnes også helt klart et slik dualistisk syn på utdanning andre steder i landet enn Finnmark, men fylket har noen særskilte historiske betingelser som en ikke kan gjenfinne andre steder i landet. Dette begrunnes gjennom følgende oppsummert argumentasjon:



- Hundre års historie med fornorskning av samer og kvener, med en særlig rettet innsats mot nordområdene, har naturligvis påvirket Finnmark i større grad enn øvrige fylker, som har hatt en lavere andel av samisk og kvensk befolkning.
- Det faktum at omtrent en tredjedel av de totalt samlede krigsskadene under hele andre verdenskrig utspilte seg geografisk i Finnmark, skiller også landsdelen markant fra resten av fylkene, som en historisk betingelse (Pettersen, 2017). Finnmark er kanskje landets største fylke, men landarealet utgjør samlet sett fortsatt bare 12,5 prosent av Norges totale landareal. Videre må det ikke oversees at 1/3 av landets totale krigsskader, konsentrert rammet den minste befolkningen av alle fylkene.
- Primærnæringsenes historiske betydelige posisjon og rolle for sysselsetting i fylket, har sannsynligvis medvirket til å skape en kulturell forståelse av primæringen som alternativ til utdanning. På tross av en betydelig historisk nedgang i sysselsettingen, løftes fortsatt primærnæringsene frem som et nåværende fullverdig alternativ i fokusgruppens diskusjoner.
- Den historiske stigmatiseringen; som et resultat av vedvarende negative levekårsstatistikker for Finnmark, og hvordan fylket fortsatt er ledende på en rekke sosiale utfordringer, negative levekår og dårligere folkehelse.

Disse unike historiske betingelsene, samt gjentagende og mettet data fra forskningsintervjuene, innen tematikk som omhandler informantenes forståelse og holdninger rundt utdanning og utdanningsbehovet i fylket - danner samlet sett grunnlaget for å fremsette en teori om at disse betingelsene utgjør og eksisterer som et særegent «Finnmarkshabitus» - rundt forståelsen av utdanning i fylket.

## 6 Konklusjon

Så hva kan vi samlet si at dette forskningsprosjektet har bidratt med? Informantene har gjennom de ulike fokusgruppene ikke bare delt deres egne perspektiver rundt utdanning og behovet for utdanning gjennom NAV, gjennom ulike temaer og diskusjoner. De har også gjenfortalt hendelser de har kjennskap til, helt tilbake til krigens dager. Videre er det delt utsagn og perspektiver fra deres historiske og nåværende omgivelser og omgangskrets. En kan samtidig høre gjenklagen fra organisasjonens tidligere føringer i informantenes beretninger, i møte med nye og taktskiftende føringer - som alle sammen kan spores tilbake til en opprinnelig menneskelig påvirkning. Ut fra en slik sosialkonstruksjonistisk forståelsesramme, kan en dermed argumentere for at det har medvirket langt flere informanter

i de tre fokusgruppene, enn kun det begrensede og faktiske antallet intervjudeltakere. Med denne vitenskapsfilosofiske betraktningen av forskningsprosjektet som utgangspunkt, leder det oss videre til konklusjonen etter en slik gjennomført kvalitativ undersøkelse; hvor søken omhandler mening, dybde og forståelse, framfor faste og målbare kvantitative størrelser. Konklusjonen baserer seg på perspektivene og beretningene til en mindre gruppe NAV-ansatte. Dog, sett som meningsbærere og meningsprodusenter av en sosialt og felles konstruert virkelighet - kan den enkeltes bidrag vanskelig reduseres til å utgjøre representasjonen av én enslig aktør. Deres ytrede meningsfenomener har en gyldighet gjennom ytringens uttalte eksistens i denne sosialt konstruerte virkeligheten - selv om ikke undersøkelsesformen kan si oss nøyaktig hvor mange NAV-ansatte i Finnmark som tenker nøyaktig slik, om et gitt meningsfenomen.

## 6.1 Utdanningstiltak gjennom NAV

Vi starter med konklusjonen for det første og overordnede forskningsspørsmålet:

- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i fylket?

Samlet sett framviste deltakerne en positiv grunninnstilling til innvilgelsen av utdanningstiltak fra NAV. Det var samtidig deler av diskusjonene som problematiserte ulike sider av en slik innvilgelse – som eksempelvis spørsmål om finansiering over folketrygden og rettferdighetsdilemmaet knyttet til dette, samt hvordan sosialtjenestelovens utforming går i motsatt retning at det ønskede paradigmeskiftet for økt oppkvalifisering av brukerne i NAV. I disse finansieringsdiskusjonene i gruppene ble det også belyst et behov om en helhetlig samfunnsøkonomisk forståelse knyttet til utdanningstiltak; hvor NAV står i sentrum av velferdsstaten og til syvende og sist uansett må bære konsekvensene av det potensielle økonomiske utenforskapet fra brukers manglende kvalifisering. Kvalifisering gjennom utdanningstiltak, tolket fra deltakernes beretninger - fremstår til å forstås som en sentral komponent for bekjempelsen av utenforskap. Dette er også et hensiktsmessig perspektiv for å unngå den diskuterte svingdørsproblematikken, som omhandler hvordan NAV tidligere har avvist brukere med et behov for oppkvalifisering eller rekvalifisering.

Ikke bare dreier diskusjonene rundt utdanning som tiltak gjennom NAV seg inn på samfunnsøkonomiske diskusjoner i fokusgruppene, men utdanning forstås og tilskrives også en sentral rolle for å svare på distriktpolitiske spørsmål; hvor kvalifisering sees som

avgjørende for fremtidsutviklingen i fylket. Utdanning som tiltak gjennom NAV forstås i denne sammenhengen som et svar på rekrutteringsutfordringene i fylket – eksemplifisert gjennom den høye andelen ufaglærte lærere i enkelte Finnmarkskommuner. Videre ble det fremhevet hvordan en mislykket heving av det generelle utdanningsnivået i fylket, også gjeldende for de ansatte i de offentlige tjenestene i Finnmark; kan bidra til å svekke en ønsket brytning for overføringen av negativ sosial arv i regionen.

Forståelsen av utdanning til de intervjuede NAV-ansatte innlemmer også hvilken rolle primærnæringen har hatt i Finnmark og fortsatt vurderes til å være, som et alternativ til utdanning og særlig for de yngste. Forståelsen strekker seg videre derfra til å også innlemme de særskilte geografiske utfordringene som landets største fylke bringer med seg.

Utdanningsmulighetene og utdanningsnærheten som finnes i noen få utvalgte kommuner i fylket, kan helt klart bidra til å heve utdanningsnivået - samtidig som det kan forsterke spriket i utdanningsnivå innad i fylket. Da er vi tilbake til informantenes forståelse opp mot distriktpolitiske spørsmål knyttet til utdanning, og hvordan utdanningstiltak og utdanningsstøtte fra NAV kan bøte på disse distriktsutfordringene. Alle disse ovennevnte elementene utgjør bestanddeler av den samlede fremsatte forståelsen fra de NAV-ansatte, for utdanningsbehovet i Finnmark.

Det har videre vært både relevant og nødvendig for besvarelsen av det overordnede forskningsspørsmålet, å undersøke hvordan de NAV-ansatte forstår *utdanning* i seg selv. Dette da deres totale forståelse av utdanningens rolle og betydning, vil kunne medvirke inn på hvorvidt de NAV-ansatte velger å fremme eller hemme en presentasjon av utdanning som alternativ til brukerne i førstelinjen. Det var gjennom denne undersøkelsen, hvor både de historiske betingelsene for fylket og datagrunnlaget fra fokusgruppene - til sammen kulminerte i grunnlaget for utviklingen av teori - hvor det fremsettes å eksistere et særegent «Finnmarkshabitus» rundt synet på *utdanning* i regionen. Teorien om Finnmarkshabitus omhandler hvordan utdanning omtales med en uadskillelig positiv og negativ tilskrevet karakter. Finnmarkshabitus påfører heldigvis denne verdiladede vurderingen nokså likt, både for synet på de som besitter det laveste utdanningsnivået, men også for de som har ervervet seg et «for høyt» utdanningsnivå.

## 6.2 Utdanningens betydning for levekår

Konklusjonen for det sekundære og underordnede forskningsspørsmålet, er ikke like entydig og retningsgivende som for det overordnede forskningsspørsmålet. Forskningsspørsmålet lyder som følgende:

- Hvordan forstår NAV-ansatte i Finnmark utdanning som et virkemiddel for å bedre levekårene i fylket?

Diskusjonene rundt utdanningens fremsatte potensial, som en effektforsterker av positive levekår, ble underholdt i varierende grad innen de ulike fokusgruppene. Samtidig som noen deltakere fremhevet hvordan utdanning kan øke den enkeltes kapasitet for «å lære å lære», og hvordan dette igjen kan øke den enkeltes tilegnelse av tilgjengelig forskning, informasjon og strategiske livsvalg knyttet til folkehelse - så skapte disse diskusjonene mindre engasjement og utforskning enn de øvrige diskusjonene. Diskusjonene omhandlet noe grovt forenklet en fastslåelse av utdanningens generelt antatte potensial fra det informantene kjenner fra folkehelseforskningen, og i stedet en påfølgende dreining tilbake til diskusjoner om utdanningens potensial og relevans opp mot sysselsetting, samt hvordan utdanning kan styrke en langvarig tilknytning til arbeidslivet. Dette kan som nevnt naturlig forklares med at alle deltakerne i fokusgruppene er ansatte i NAV, hvor en viktig del av samfunnsoppdraget er å fremme overgangen til arbeid og aktivitet. Samtidig kan dette sees som et symptomatisk bilde på hvordan NAV som forvaltning, må oversette utdanning til å ha et arbeidsrettet tiltakspotensial opp mot sysselsetting, for at utdanning skal kunne tilskrives nytteverdi. Jeg har argumentert for at en slik snever forståelse av utdanning, overser utdanningens potensial for å bygge opp under det øvrige samfunnsoppdraget; hvor NAV skal bidra til sosial og økonomisk trygghet for landets innbyggere. Her representerer utdanning som tiltak, et mer eksponentielt og langvarig effektspotensial for økningen av sosial og økonomisk trygghet - sammenlignet med tidsbegrensede ytelser og kortvarig inntektssikring.

Jeg har også drøftet hvordan min manglende øvelse og praksis på fokusgruppeintervju som et håndverk, kan ha medvirket særlig til en begrenset utforskning av dette forskningsspørsmålet. Dette begrunnes med at spørsmålet om utdanningens potensial som en forsterker av positive levekår, har en både langstrakt og abstrakt karakter. Dette forskningsspørsmålet kan ha krevd en formidling og ordstyring som jeg ikke hadde godt nok håndlag til å håndtere, på en optimal måte. En kan naturligvis påpeke at denne manglende håndverkskompetansen kan ha medvirket på samtlige av intervjuene og utforskningen av øvrige temaer. Fra mitt ståsted som

moderator så var det allikevel lite behov for styring innen de øvrige diskusjonene og de andre temaene, og gruppedynamikken fikk i større grad utspille seg selv – dermed virker min håndverksevne til å ha hatt en mindre avgjørende rolle for de øvrige diskusjonene.

Under arbeidet med denne tematikken har det også vært en økende underliggende mistanke om at hypotesen min på dette forskningsspørsmålet kan bygge på gale premisser. Folkehelse og levekår har, som tidligere drøftet, en klar sammenheng med utdanning gjennom foreliggende forskning. Det forskningen ikke svarer ut, er hvorvidt denne positive korrelasjonen fortsatt er gjeldende og i hvilken grad; for oss som har hatt en oppvekst i arbeiderklassen, men senere levert flyttemelding til middelklassen - gjennom høyere utdanning i voksen alder. Det samme kan ytterligere gjelde for de som har fått innvilget utdanningstiltak gjennom NAV; hvor den sosiale klassearven ikke nødvendigvis kun har vært et klassehopp fra en arbeiderklassebakgrunn, men også potensielt fra familier hvor foreldrene har vært ikke-sysselsatte.

Med alt dette som grunnlag faller konklusjonen fra utforskningen av det sekundære forskningsspørsmålet på at jeg ikke kan konkludere i noen entydig retning, for hvordan de NAV-ansatte forstår utdanningens potensial som effektforsterker av positive levekår. Til det har det simpelthen vært for lite og utfyllende data til å kunne fastslå noe i nærheten av en troverdig konklusjon, og begrenset tid og kapasitet har gjort at jeg ikke kan forfølge denne utforskningen videre i ytterligere fokusgruppeintervju. De intervjuede NAV-ansatte betviler ikke forskningen som viser en kobling mellom utdanning og levekår, men underholder heller ikke denne koblingen ytterligere i diskusjonene. Utforskningen av forskningsspørsmålet førte derimot i stedet tydelig fram til en konklusjon om at NAVs forståelse som organisasjon, rundt utdanningens potensial som tiltaksvirkemiddel, primært later til å omhandle økt sysselsetting og langvarig tilknytning til arbeidslivet, som utdanningens viktigste bidrag til samfunnsoppdraget. Er det slik at arbeid for arbeidets skyld har blitt forståelsen og målsettingen til arbeids- og velferdsforvaltningen? Eller burde både *arbeid* og *utdanning* i stedet sees som til dels jevnbyrdige virkemidler for å nå det overordnede siktemålet; som er økte levekår og velferd for landets innbyggere?

### **6.3 Svakheter, styrker og mulige implikasjoner**

Avslutningsvis for konklusjonen ønsker jeg å belyse ytterligere mulige svakheter og styrker for den gjennomførte forskningen, utover det som allerede har vært nevnt - samt mulige implikasjoner og behov for videre forskning.

### 6.3.1 Pluss og minus

Vi har tidligere berørt dobbeltrollen som forsker på egen organisasjon, og hvordan dette kan vurderes både som en metodisk styrke og svakhet. Jeg ønsker å utdype min tidligere nevnte subjektive påvirkning på forskningen. Jeg har avklart min grunnleggende positive tilnærming til utdanning som tiltak gjennom NAV, og hvordan dette videre kan ha preget min tolkning. Gjennom dette grunnsynet har jeg også sannsynligvis hatt en grad av «tatt-for-gitt-het» når det gjelder deltakernes positive beretninger om utdanning og utdanningstiltak. Dette har nok forsterket den undersøkende lupen på de mindre positive uttalelsene og kan ha forsterket det kritiske perspektivet. Rollen som forsker i egen organisasjon fremsetter også et ytterligere forsterket behov for å innta et kritisk perspektiv, slik at ikke mine egne preinstallerte forståelsesrammer skal få tildekkes som selvsagtheter. Jeg håper dog at jeg har klart å balansere disse perspektivene, slik at det ikke oppleves som en ubalansert eller ufortjent kritisk dissekering av deltakernes beretninger og egen organisasjon.

Det har også unektelig medført et tidvis underlig metaperspektiv; rundt det å skulle forske på forståelsen av utdanning blant NAV-ansatte i Finnmark - hvor forskningen tilhører en mastergradsoppgave; og en selv er i et utdanningsløp og samtidig er en del av de NAV-ansatte i Finnmark. Nå har ikke en naturvitenskaplig objektivitet vært fremsatt som verken rendyrket mål eller tilnærming, men graden av mulig subjektivitet er dog påfallende høy. Deltakernes beretninger omkring videregående opplæring har også fått en noe redusert vektlegging av meg for analyse og drøfting. Dette begrunnes primært med at frafall fra videregående opplæring i Finnmark er godt dekt i øvrig litteratur og forskning. Samtidig kan nedprioriteringen være påvirket av egen manglende gjennomført videregående opplæring, og dertil noe redusert gjenkjennelighet og interesse for dette området. Egen entusiasme knyttet til høyere utdanning, som virkemiddel for både økt sysselsetting og økte levekår, kan videre ha bidratt til å nedprioritere videregående opplæring i drøftingen.

Omfanget og mengden av data fra de tre fokusgruppeintervjuene, presenterer parallelt en styrke og svakhet i seg selv. En styrke; hvor en stor mengde med ytrede meningsfenomener og dybde i diskusjonene har dannet grunnlag for koding, analyse og drøfting - og samtidig en svakhet; hvor oppgavens begrensede størrelse gjør at det fortsatt ligger igjen mengder med uberørt tematikk og interessante beretninger fra intervjuene. Det har slik vært utfordrende å måtte gjøre en nødvendig seleksjon av utvalgt tematikk, for å passe formatet.

### 6.3.2 Mulig vei videre

Denne forskningen kan ha en implisitt effekt på eksisterende og fremtidig forskning, gjennom søkelyset på en region som på flere områder innen velferdsutviklingen fortsatt utmerker seg negativt. Det hadde videre vært interessant å utforske «Finnmarkshabitus» gjennom kvantitative spørreundersøkelser med store utvalg av fylkesbefolkningen; for å se om en kan finne tallmessig støtte for min framsatte kvalitative teori om et særegent og stigmatiserende syn på utdanning i fylket. Det kunne også gitt utfyllende perspektiver med videre forskning basert på deltakende observasjon av NAV-ansatte som veileder brukere mot utdanningstiltak, samt intervju med NAV-brukere som har gjennomført utdanning som tiltak gjennom NAV. For NAV som organisasjon kunne det videre vært hensiktsmessig å gjennomføre refleksive prosesser rundt utdanning som tiltaksvirkemiddel - for eksempel i form av refleksive seminarer eller workshops; for å avklare og forhandle frem hvilken betydning utdanning skal ha for forvaltningen.

Avslutningsvis, i form av egen rolle som både sosialarbeider og bakkebyråkrat, og dermed en rolle som aktiv medprodusent av sosialpolitikk; foreligger det her et ønske om å medvirke til økt bruk av utdanningsrettede tiltak i fylket. Dette avgrenses ikke til å gjelde kun NAV - da både fylkeskommune og universitet spiller en avgjørende rolle for samarbeid og utvikling. De geografiske utfordringene bør tas på alvor og de bør svares på med økte lokasjonsløse tilbud - blant annet slike nettbaserte utdanningsløp som denne masteroppgaven er sluttresultatet av og som øker tilgjengeligheten for utdanning til oss som bor i distriktene. Videre er det behov for økt pilotering og utprøving av alternative kvalifiseringsløp til innbyggerne i fylket. Finnmark er i så måte en noe selvsagt kandidat og prøvekanin for slik pilotering, da en kan argumentere for at vi er det fylket som har størst behov for oppkvalifisering.

## Referanseliste

- Abelia. (2023). *Omstillingsbarometeret 2023*.  
<https://www.abelia.no/siteassets/kampanje/omstillingsbarometeret/omstillingsbarometer-pdf/omstillingsbarometeret-2023---1.pdf>
- Andersen, A. (1999). *Den første levekårsundersøkelsen*. Statistisk sentralbyrå.  
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/den-forste-levekaarsundersokelsen>
- Balaj, M., Henson, C. A., Aronsson, A., Aravkin, A., Beck, K., Degail, C., Donadello, L., Eikemo, K., Friedman, J., Giouleka, A., Gradeci, I., Hay, S. I., Jensen, M. R., Maclaughlin, S. A., Mullany, E. C., O'connell, E. M., Sripada, K., Stonkute, D., Sorensen, R. J. D., Solhaug, S., Vonen, H. D., Westby, C., Zheng, P., Mohammad, T., Eikemo, T. A. & Gakidou, E. (2024). Effects of education on adult mortality: a global systematic review and meta-analysis. *The Lancet Public Health*.  
[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00306-7](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00306-7)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2022). *Omsorgsovertakelser - Barn under barnevernets omsorg etter fylke*. <https://www.bufdir.no/statistikk-og-analyse/barnevern/Omsorgsovertakelser#section-90>
- Benjaminsen, T. A. & Ravna, Ø. (2023, 4. januar). *Reindrift i Finnmark*. Store norske leksikon.
- Bourdieu, P. (2006). Struktur, habitus, praksis. *Agora*, 24(1-2), 53-73.  
<https://doi.org/10.18261/ISSN1500-1571-2006-01-02-04>
- Braun, V. & Clarke, V. (2022). *Thematic analysis : a practical guide*. SAGE.
- Conching, A. K. S. & Thayer, Z. (2019). Biological pathways for historical trauma to affect health: A conceptual model focusing on epigenetic modifications. *Soc Sci Med*, 230, 74-82. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.04.001>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora. (2021, 16. desember). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora*. <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora/>
- Denscombe, M. (2021). *The good research guide: for small-scale social research projects* (7. utg.). Open University Press.
- Fazli, N. (2022, 4. oktober). *Høy sysselsetting blant unge med høyere utdanning*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/hoy-sysselsetting-blant-unge-med-hoyere-utdanning>
- Fiskeridirektoratet. (2023). *Fiskere fra fiskermanntallet*. <https://www.fiskeridir.no/Yrkesfiske/Tall-og-analyse/Fiskere-fartoe-og-tillatelser/Fiskermanntallet/fiskere-fra-manntallet>
- Folketryktdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata.  
<https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19/§22-6>
- Forskrift om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. (2016). *Forskrift om endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak* (FOR-2015-12-11-1598). Lovdata.  
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2016-09-19-1089>
- Forsvaret, K. i. (2021, 12. oktober). *Forsvarsbudsjettet er fremlagt*.  
<https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/statsbudsjett-2021>
- Freire, P. (1999). *De undertrykte pedagogikk* (S. Lie, Overs.; 2. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Gravningen, K. (2014). Seksualatferd og klamydia blant ungdom i Finnmark. *Tidsskriftet for den norske legeförening*, 134. <https://doi.org/10.4045/tidsskr.14.0358>



- Grendal, O. N. (2022). *Slik henger utdanning sammen med foreldrenes utdanningsnivå*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/slik-henger-utdanning-sammen-med-foreldrenes-utdanningsniva>
- Halås, C. T. (2021). Det vitenskapelige essayet som kritisk utprøvende metode. I K. S. Fuglseth & C. T. Halås (Red.), *Innføring i praktisk kunnskap: anerkjennende, kritisk og konstruktiv praksisforskning*. Universitetsforlaget.
- Hansen, H. C. (2019). Aktivisering : et komplekst felt for forskning og praksis. *Fontene forskning*, 12(1), 4-16.
- Hernæs, Ø. M. (2021). *Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til sosialhjelpsmottakere under 30 år* (3/2021). Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. [https://www.nav.no/\\_/attachment/download/86b0731c-e84c-4328-a7e5-480ab4b94eff:3087324321bc4b3842df941bf783c0a74296c86d/Delrapport%202-Kvantitativ%20evaluering-vilk%C3%A5r%20om%20aktivitet%20til%20sosialhjelpsmottakere%20under%2030%20%C3%A5r\\_Frisch.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/86b0731c-e84c-4328-a7e5-480ab4b94eff:3087324321bc4b3842df941bf783c0a74296c86d/Delrapport%202-Kvantitativ%20evaluering-vilk%C3%A5r%20om%20aktivitet%20til%20sosialhjelpsmottakere%20under%2030%20%C3%A5r_Frisch.pdf)
- Hyggen, C., Ekhaugen, T. & Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. Oslo Economics. <https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf>
- Iversen, A. C. (2005). *Social differences in health behaviour : the motivational role of perceived control and coping* [Research Centre for Health Promotion, Department of Education and Health Promotion, Faculty of Psychology, University of Bergen]. Bergen.
- Kojan, B. H. & Fauske, H. (2011). Et klasseperspektiv på barnevernets familier. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 14(2), 95-109. [https://www.academia.edu/4515302/Et\\_klasseperspektiv\\_p%C3%A5\\_barnevernets\\_familier](https://www.academia.edu/4515302/Et_klasseperspektiv_p%C3%A5_barnevernets_familier)
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2021). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Kvalnes, P. A. (2023, 29. august). *Unge sliter med å forstå språket til NAV*. *Forskning.no*. <https://www.forskning.no/arbeidsliv-barn-og-ungdom-digital-teknologi/unge-sliter-med-a-forsta-spraket-til-nav/2235782>
- Lervåg, M.-L. (2023). *Bosetting etter endt utdanning – Troms og Finnmark* (2023/35). Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/bosetting-etter-endt-utdanning--troms-og-finnmark/\\_/attachment/inline/603a6e31-3deb-4573-ba31-9cd4ab9c9683:3125618e250a575f129049d2568d86939d08d7ee/RAPP2023-35.pdf](https://www.ssb.no/utdanning/hoyere-utdanning/artikler/bosetting-etter-endt-utdanning--troms-og-finnmark/_/attachment/inline/603a6e31-3deb-4573-ba31-9cd4ab9c9683:3125618e250a575f129049d2568d86939d08d7ee/RAPP2023-35.pdf)
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* (2. utg.). Russell Sage Foundation.
- Løkeland-Stai, E. (2022, 03. oktober). *Voldsom vekst i unge med høyere utdanning — både i Norge og resten av verden*. *Khrono*. <https://www.khrono.no/voldsom-vekst-i-unge-med-hoyere-utdanning-bade-i-norge-og-resten-av-verden/721665>
- Meyer, H. E. & Bergh, I. H. (2014). *Overvekt og fedme i Noreg*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/ikke-smittsomme/overvekt-og-fedme/?term=>
- Mirowsky, J. & Ross, C. E. (1998). Education, Personal Control, Lifestyle and Health: A Human Capital Hypothesis. *Research on aging*, 20(4), 415-449. <https://doi.org/10.1177/0164027598204003>

- Mortensen, G.-A., Nissen, H. & Skjæran, J. (2022, 04. november 2022). *Skolen under krigen*. Nasjonal digital læringsarena. <https://ndla.no/subject:846a7552-ea6c-4174-89a4-85d6ba48c96e/topic:c4519d4e-c0d5-467c-bba9-6cff3e7c64cb/topic:b9d2ac8e-a017-458f-83cc-c44f7f6653ff/topic:3b6a85c8-2195-44c6-bd11-0b48aee10e05/resource:9d750a41-cf91-4b6e-9047-b29654b4db46>
- Mæhlum, L. (2024, 6. februar). *Troms og Finnmark*. Store norske leksikon. [https://snl.no/Troms\\_og\\_Finnmark](https://snl.no/Troms_og_Finnmark)
- NAV. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (R35-00)*. <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>
- NAV. (2023a, 17. november). *Hva er NAV?* <https://www.nav.no/hva-er-nav>
- NAV. (2023b, 27. september). *Kompetansetiltak for sykmeldte*. <https://www.nav.no/arbeidsgiver/kompetansetiltak-sykmeldte>
- NAV. (2023c, 1. juni). *Opplæring*. <https://www.nav.no/opplaring>
- NAV. (2024, 12. februar). *Ny ungdomsgaranti i NAV*. <https://www.nav.no/samarbeidspartner/ungdomsgaranti>
- Nicolaisen, H. & Kann, I. C. (2019). Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd, 1*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/hvem-far-hva-og-hvorfor.utdanning-opplaring-og-unge-nav-brukere>
- Nordanger, D. Ø. (2011). Developmental trauma disorder: En løsning på barnetraumatologifeltets problem? *Tidsskrift for Norsk Psykologforening, 48*(11), 1086-1090. <https://www.sakkyndig.com/psykologi/artvit/nordanger2011.pdf>
- Normann, T. M. & Hetland, A. (2021). *Unge som faller utenfor og deres inntektsutvikling*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/unge-som-faller-utenfor-og-deres-inntektsutvikling>
- Norwegian Institute of Public Health. (2023). *Suicide and intentional self-harm, including sequelae of intentional self-harm* [Statistikk]. [http://www.norgeshelsa.no/norgeshelsa/index.jsp?headers=AAR&stubs=GEO&stubs=KJONN&stubs=ALDER&measure=common&virtualslice=MEIS\\_value&layers=virtual&GEOsubset=0%2C03+-+54&study=http%3A%2F%2F10.1.5.31%3A80%2Fobj%2FStudy%2FSelv-mord-DAAR-LHF-MA52020&ALDERsubset=0\\_74%2C0\\_44&mode=cube&virtualsubset=MEIS\\_value&KJONNsubset=1+-+2&v=2&AARsubset=2012\\_2016+-+2018\\_2022&measuretype=4&cube=http%3A%2F%2F10.1.5.31%3A80%2Fobj%2FfCube%2FSelv-mord-DAAR-LHF-MA52020\\_C1&top=yes](http://www.norgeshelsa.no/norgeshelsa/index.jsp?headers=AAR&stubs=GEO&stubs=KJONN&stubs=ALDER&measure=common&virtualslice=MEIS_value&layers=virtual&GEOsubset=0%2C03+-+54&study=http%3A%2F%2F10.1.5.31%3A80%2Fobj%2FStudy%2FSelv-mord-DAAR-LHF-MA52020&ALDERsubset=0_74%2C0_44&mode=cube&virtualsubset=MEIS_value&KJONNsubset=1+-+2&v=2&AARsubset=2012_2016+-+2018_2022&measuretype=4&cube=http%3A%2F%2F10.1.5.31%3A80%2Fobj%2FfCube%2FSelv-mord-DAAR-LHF-MA52020_C1&top=yes)
- NOU 2021: 4. (2021). *Norge mot 2025 — Om grunnlaget for verdiskaping, produksjon, sysselsetting og velferd etter pandemien*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-4/id2841052/?ch=7>
- NTB. (2018, 05. april 2018). *Flere ungdommer er overvektige*. Forskning.no. <https://www.forskning.no/overvekt/flere-ungdommer-er-overvektige/277527>
- Nygaard, M. (2020). Frigjørende samfunnsvitenskap. I D. Jenssen, M. Kjørstad, S. Seim & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial- og helsefag* (1. . utg.). Gyldendal.
- Nystad, L. J. & Mudenia, H. (2023, 8. desember). *Bygda hadde færre enn 20 innbyggere – så begynte flere å fiske*. NRK. [https://www.nrk.no/sapmi/kun-i-finnmark-blir-det-flere-fiskere\\_-\\_formidabelt-1.16665686](https://www.nrk.no/sapmi/kun-i-finnmark-blir-det-flere-fiskere_-_formidabelt-1.16665686)
- Ormston, R., Spencer, L., Barnard, M. & Snape, D. (2014). The Foundations of Qualitative Research. I J. Ritchie, J. Lewis, C. M. Nichols & R. Ormston (Red.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* (2. utg., s. 1-26). SAGE.

- Petterson, A. (2017, 21. oktober 2020). *Gjenreisningen av Finnmark og Nord-Troms etter 1945*. Norgeshistorie.no. <https://www.norgeshistorie.no/andre-verdenskrig/1737-gjenreisningen-av-finnmark-og-nord-troms-etter-1945>
- Regjeringen. (2023, 13. mars). *Reindrift*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/reindrift/reindrift/id2339774/>
- Ritchie, J., Lewis, J., Elam, G., Tennant, R. & Rahim, N. (2014). Designing and selecting samples. I J. Ritchie, J. Lewis, C. M. Nichols & R. Ormston (Red.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* (2. utg., s. 111-145). SAGE.
- Salvanes, K. V., Reiling, R. B. & Sandsør, A. M. J. (2018). Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(1), 23-42. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-01-02-02>
- Sandemose, A. (1933). *En flyktning krysser sitt spor : fortelling om en morders barndom*. Tiden. [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2014051306094?page=85#85](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014051306094?page=85#85)
- Sannhets- og forsoningskommisjonen. (2023). *Sannhet og forsoning : grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner* (19 (2022-2023)). <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/sannhets--og-forsoningskommisjonen/rapport-til-stortinget-fra-sannhets--og-forsoningskommisjonen.pdf>
- Schiefløe, P. M. (2011). *Mennesker og samfunn: innføring i sosiologisk forståelse* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Seim, S. (2020). Praktisk kunnskap. I D. Jenssen, M. Kjørstad, S. Seim & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial- og helsefag* (1. utg.). Gyldendal.
- Sikt. (2024). *Sikt - Kunnskapssektorens tjenesteleverandør*. Hentet 12. april 2024 fra <https://sikt.no/>
- Simson, K. v. (2023). *Hva virker for hvem? Kunnskapsoversikt over effekter av aktiveringstiltak på sysselsetting og arbeidstilbud. Norske erfaringer*. (1). Arbeids- og velferdsdirektoratet. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/hva-virker-for-hvem-kunnskapsoversikt-over-effekter-av-aktiveringstiltak-pa-sysselsetting-og-arbeidstilbud.norske-erfaringer>
- Skau, G. M. (2011). *Gode fagfolk vokser : Personlig kompetanse i arbeid med mennesker* (4. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Skogstad, L. F., Engebretsen, L. C. & Hillestad, C. S. (2023). Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak i NAV. *Arbeid og velferd*, 2, 41-53. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2023/muligheter-og-barrierer-i-bruken-av-opplaeringstiltak-i-nav>
- Sohlman, M. & Kann, I. C. (2021). Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse. *Arbeid og velferd*, 2. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2021/faerre-far-opplaeringstiltak-men-mer-til-prioriterte-grupper-av-arbeidssokere-og-mer-formell-kompetanse-arbeidsmarkedstiltak>
- Solvang, P. K. (2020). Sosialkonstruksjonisme. I D. Jenssen, M. Kjørstad, S. Seim & P. A. Tufte (Red.), *Vitenskapsteori for sosial- og helsefag* (1. utg., s. 248-271). Gyldendal.
- Spencer, L., Ritchie, J., Ormston, R., O'Connor, W. & Barnard, M. (2014). Analysis: Principles and processes. I J. Ritchie, J. Lewis, C. M. Nichols & R. Ormston (Red.), *Qualitative research practice : a guide for social science students and researchers* (2. utg., s. 269-293). SAGE.

- Spjelkavik, Ø., Enehaug, H. & Schafft, A. (2022). *Inkluderingskompetanse som samskaping : Underveistrapport* (2022:01). Arbeidsforskningsinstituttet. [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2987622/n\\_Inkluderingskompetanse%20som%20samskaping\\_01\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/11250/2987622/n_Inkluderingskompetanse%20som%20samskaping_01_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- SSB. (2020, 12. august). *Befolkningens utdanningsnivå, 1. oktober 2019*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utniv/aar/2020-06-19?fane=tabell&tabell=424428>
- SSB. (2022, 6. juli). *Slik jobber Norge*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/virksomheter-og-foretak/artikler/slik-jobber-norge#:~:text=Prim%C3%A6rn%C3%A6ringene%20har%20i%20mange%20%C3%A5r%20n%C3%A5%20utgjort%20bare,av%20sysselsettingen%20i%20dag%2C%20mot%2056%20i%201970.>
- SSB. (2023a, 12. juni). *Gjennomføring i videregående opplæring*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/videregaende-utdanning/statistikk/gjennomforing-i-videregaende-opplaering>
- SSB. (2023b, 9. november). *Karakterer og nasjonale prøver i grunnskolen*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole>
- St. Meld. Nr. 32. (1990). *"Framtid i Nord" Levekår og framtidssutsikter i Nord-Troms og Finnmark*. Kommunaldepartementet. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1989-90&paid=3&wid=c&psid=DIVL169>
- Syse, A., Grøholt, E. K., Madsen, C., Aarø, L. E., Heine, S. B. & Næss, Ø. E. (2014, 16. september 2022). *Sosiale helseforskjeller i Norge*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/samfunn/sosiale-helseforskjeller/?term=>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Thornquist, E. (2018). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori : for helsefag* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Undheim, I. H. (2020, 16. juli). *Erasmus Montanus*. Store norske leksikon. [https://snl.no/Erasmus\\_Montanus](https://snl.no/Erasmus_Montanus)
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Nasjonale prøver 8. og 9. trinn – resultater*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/nasjonale-prover-8.-og-9.-trinn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024a, 07. februar). *Fullføringsreformen*. <https://www.udir.no/utdanningslopet/videregaende-opplaring/fullforingsreformen/#a201778>
- Utdanningsdirektoratet. (2024b). *Troms og Finnmark (2023-2024) - Årsverk og ansatte*. <https://gsi.udir.no/app/#!/view/units/collectionset/1/collection/106/unit/8565/>
- Vedøy, T. F., Aarø, L. E. & Lund, K. E. (2014, 06. april 2022). *Røyking og snusbruk i Noreg*. Folkehelseinstituttet. <https://www.fhi.no/he/folkehelse rapporten/levevaner/royking-og-snusbruk-i-noreg/?term=>
- Veenstra, M. & Slagsvold, B. (2009). Hva betyr utdanning for vår helseatferd? : helseatferd gjennom livsløpet. (1), 45-51. <https://www.ssb.no/a/samfunnsspeilet/utg/200901/ssp.pdf>
- Zhang, T. (2016). Virker arbeidspraksis i ordinær virksomhet etter sitt formål? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-2), 45-65. <https://doi.org/10.18261/>

# Vedlegg 1: Intervjuguide til fokusgruppeintervju

## Samfunnsoppdraget

1. Hva er NAV sitt samfunnsoppdrag?  
*(Samfunnsoppdraget er å bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet)*
2. Hvordan passer utdanning inn i samfunnsoppdraget?

## Behovet for utdanning i Finnmark

3. Hvordan forstår dere behovet for ordinær utdanning som tiltak gjennom NAV i Finnmark?  
*Punkter til diskusjon ved behov:*
  - *Utdanningskrav? (eksempel: krav om mastergrad i barnevernet fra 2031)*
  - *Like muligheter for å ta utdanning?*
  - *Sosial arv og kultur?*
  - *Finansiering av utdanning?*

## Levekår

4. Hvordan tenker dere at utdanning kan påvirke levekårene i fylket?  
*Punkter til diskusjon ved behov:*
  - *Flest antall selvmord menn*
  - *Lavest levealder menn*
  - *Barnevern – flest omsorgsovertakelser*
  - *Overvekt*
  - *Røyking*

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter

### Vil du delta i forskningsprosjektet

#### *”Hvordan forstår NAV-ansatte behovet for opplæringstiltak i Finnmark?”*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å finne ut hvordan NAV-ansatte forstår behovet for opplæringstiltak i Finnmark. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Finnmark som region utgjør i nasjonal sammenheng en særskilt unik kontekst, med tanke på befolkningens historiske utdanningsvilkår og negative levekårsstatistikker.

Det har siden 2017 vært en målsetting om å øke bruken av opplæringstiltak i NAV, med mål om å styrke brukernes posisjon og for å gi en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Jeg skal i min masteroppgave se nærmere på den utdanningshistoriske konteksten som Finnmark representerer - opp mot utdanningsnivå og negativ levekårsstatistikk for Finnmark.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*UiT – Norges arktiske universitet*, er ansvarlig for forskningsprosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmålet om å delta gjennom din rolle som ansatt i NAV og som en del av *NAV Troms og Finnmark*. Jeg vil sende ut denne forespørselen til omtrent 15-20 ansatte i regionen.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Jeg kommer til å benytte meg av fokusgruppeintervju med varighet på omtrent 60-90 minutter, og det vil være 3-6 personer i hver fokusgruppe.

Det vil ikke bli etterspurt og lagret noen personopplysninger om deltakerne i prosjektet - verken før, under eller etter fokusgruppeintervjuene.

Fokusgruppeintervjuene vil bli dokumentert gjennom lydopptak og skriftlige notater.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine opplysninger vil da bli slettet.

Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

## **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

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

- Det er kun prosjektansvarlig og student som vil ha tilgang til opplysningene.
- Opptakene fra intervju vil bli lagret digitalt på godkjent lagringsplass i regi av UiT, med innlogging som krever to-trinns autentisering med passord og generert kode for tilgang.
- Ingen deltakere skal kunne gjenkjennes i endelig publikasjon.

## **Hva skjer med personopplysningene dine når forskningsprosjektet avsluttes?**

Prosjektet vil etter planen avsluttes i løpet av juni 2024, eller ved utsatt frist i løpet av november 2024. Etter prosjektslutt vil innsamlet datamateriale slettes.

## **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *UiT – Norges Arktiske Universitet* har Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## **Dine rettigheter**

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

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

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

- UiT – Norges Arktiske Universitet, ved prosjektansvarlig:  
Søren Mosgaard Andreasen  
Telefon: +47 78 45 01 03  
Epost: [soren.m.andreasen@uit.no](mailto:soren.m.andreasen@uit.no)
- Vårt personvernombud:  
Annikken Steinbakk  
Telefon +47 77 64 69 52  
Epost: [Personvernombud@uit.no](mailto:Personvernombud@uit.no)  
UiT – Norges Arktiske Universitet

Hvis du har spørsmål knyttet til vurderingen som er gjort av personverntjenestene fra Sikt, kan du ta kontakt via:

- Epost: [personverntjenester@sikt.no](mailto:personverntjenester@sikt.no) eller telefon: 73 98 40 40.

Med vennlig hilsen

*Søren Mosgaard Andreasen*  
Veileder

*Frithjof Hamborg*  
Student

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "*Hvordan forstår NAV-ansatte behovet for opplæringstiltak i Finnmark?*", og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i fokusgruppeintervju

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

Bekreftelse på samtykkeerklæring kan gis skriftlig ved å svare på denne forespørselen via epost eller Teams.