



UiT Norges arktiske universitet

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for barnevern og sosialt arbeid (IBS)

## **Oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV**

En kvalitativ undersøkelse om hvordan NAV organiserer og utøver sin oppfølging av familier som lever i lavinntekt og hvordan NAV-veilederen vektlegger egen kompetanse i denne oppfølgingen.

Stine Ihler

Masteroppgave i sosialt arbeid SSO-3900. Oktober 2021



## Sammendrag

I arbeidet med denne oppgaven har formålet vært å utforske hvordan oppfølgingen av lavinntektsfamilier organiserer ved lokale NAV-kontor og hvordan NAV-veiledere vektlegger egen kompetanse i denne oppfølgingen.

Målet med undersøkelsen har vært å få dybdeinformasjon og skape en forståelse av hvordan NAV-ledere og NAV-veiledere erfarer og opplever oppfølgingen som gis til lavinntektsfamilier, da med særlig fokus på organisering og anvendelse av egen kompetanse.

Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av kvalitativ metode, der undersøkelsen besto av semistrukturerte intervjuer med seks ulike medarbeidere fra tre forskjellige NAV-kontor i Troms og Finnmark. Forskningsmetodisk bygger studien på en hermeneutisk og fenomenologisk tilnærming.

Resultater fra undersøkelsen viser at NAV-kontorene ikke spesifikt er organisert med tanke på oppfølging av lavinntektsfamilier, oppfølgingen av denne gruppen er en av mange oppgaver som NAV-kontoret skal løse. Informantene anerkjenner lavinntektsfamilier med behov for bistand fra NAV som en utsatt og sårbar gruppe, der det er behov for helhetlig kartlegging og oppfølging. Flere av informantene er også opptatt av at barn og unge i disse familiene blir ivaretatt, og at en del av NAVs oppfølging også må være å kartlegge og ivareta barn og unges behov. Undersøkelsen konkluderer med at det for informantene med sosialfaglig kompetanse var lettere å beskrive anvendelse av egen kompetanse. For informantene uten sosialfaglig kompetanse var det mer fokus på anvendelsen av NAVs interne veiledere, rutiner og støtteverktøy.

Nøkkelord: Fattigdom, lavinntektsfamilier, NAV, sosialt arbeid, organisering, kompetanse

## Forord

Arbeidet med denne oppgaven har vært en lang og til tider svært krevende prosess. Samtidig har dette arbeidet vært lærerik og gitt meg inspirasjon til videre sosialfaglig arbeid. I arbeidet med denne oppgaven har jeg fått lov å gå i dybden på et tema som både engasjerer meg faglig, og som i stor grad er relevant for min arbeidshverdag i NAV.

Først og fremst ønsker jeg å rette en takk til UiT Norges arktiske universitet, som tilbyr fleksible studieløp som er mulig å gjennomføre på tross av store avstander og fulltidsjobb. At slike studieløp tilbys var helt avgjørende for at det for meg var mulig å gjennomføre og fullføre dette.

Tusen takk til min veileder Wenche M. Kjæmpenes, for gode og konstruktive tilbakemeldinger under hele prosessen med denne oppgaven. Du har lært meg veldig mye, og har i veiledningsprosessen stilt gode og kritiske spørsmål som har drevet både meg og denne oppgaven framover. Takk for at du alltid har svart på spørsmål, vært tilgjengelig og bidratt når jeg har stått fast.

Jeg vil også rette en stor takk til informantene som har stilt til intervju, takk for at dere har delt av deres erfaringer og opplevelser om deres arbeidshverdag. Uten deres deltakelse ville ikke denne oppgaven kunnet blitt til.

Til slutt vil jeg takke min mann, våre fire barn, øvrig familie og venner for at dere har stilt opp som motivatorer, tilretteleggere og støttespillere. Uten dere og alt dere har bidratt med hadde jeg ikke kommet i mål med denne oppgaven.

Jarfjord, oktober 2021

Stine Ihler

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord	3
1 Innledning	6
1.2 Problemstilling og bakgrunn for valg av tema	6
1.3 Oppgavens struktur	8
2 Kunnskapsgrunnlag	10
2.1 Lavinntekt, ulikhet og fattigdom i Norge	10
2.2 Sosialt arbeid	11
2.3 NAV-veilederen og oppfølging i NAV	12
2.3.1 Kompetanse i NAV	15
2.4 Sosiale tjenester i NAV – opplysning, råd og veiledning	16
3 Teoretisk og analytisk rammeverk	19
3.1 Veier inn i fattigdom	19
3.2 Systemteori	22
3.3 Myndiggjørende og frigjørende praksis	24
3.4 Profesjonell kompetanse	26
3.4.1 Teoretisk kunnskap	27
3.4.2 Yrkesspesifikke ferdigheter	27
3.4.3 Personlig kompetanse	28
3.5 Oppsummering	28
4 Metode	30
4.1 Vitenskapsteori	30
4.2 Fenomenologi og hermeneutikk	30
4.3 Valg av tilnærming	31

4.4 Reliabilitet, validitet og overførbarhet	31
4.5 Intervju	32
4.6 Intervjuanalyse	34
4.7 Etske vurderinger	35
4.8 Forske på egen organisasjon	36
5 Presentasjon og drøfting av funn	38
5.1 Kompetanse	38
5.1.1 Erfaring og kompetanse	38
5.1.2 Opplysning, råd og veiledning	43
5.1.3 Prosjektarbeid	45
5.1.4 Samarbeid – internt og eksternt	46
5.2 Organisering	49
5.2.1 NAV-kontorets organisering	49
5.2.2 Lavinntektsfamilier i NAV	53
5.2.3 Kartlegging i NAV	55
5.3 NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier	59
5.3.1 Helhetlig oppfølging	59
5.3.2 Empowerment	64
5.3.3 Mangel på system og rutiner.	66
6 Avslutning og oppsummering	68
Referanseliste	71
Vedlegg 1: Informert samtykkeerklæring	75
Vedlegg 2: Intervjuguide	78
Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD	80
Vedlegg 4: Selvvalgt pensum	83

## 1 Innledning

I nesten hver eneste kommune i Norge befinner det seg et lokalt NAV-kontor. Innom dette kontoret kommer det mange ulike mennesker, med forskjellige behov for bistand og oppfølging. Jeg har jobbet som NAV-veileder i de siste seks årene, i løpet av denne perioden har jeg møtt og fulgt opp brukere i NAV<sup>1</sup> som av ulike årsaker har behov for bistand for å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. En gruppe som jeg særlig har lagt merke til, og føler et sterkt faglig engasjement for, er familier som lever i lavinntekt eller fattigdom over tid. Jeg har sett hvordan familier med barn strever med å få endene til å møtes. Hvordan det hver måned er stor bekymring i familien omkring økonomiske spørsmål. Familiens økonomiske situasjon påvirker strukturene i og rundt familien. Barnas muligheter til å delta på aktiviteter, både organisert og uorganisert begrenses av familien økonomiske midler. Familiens situasjon påvirker foreldrenes kapasitet til å følge opp egen sak. Deres muligheter til å skape endring i egen livssituasjon, komme seg ut i arbeid eller utdanning, spises opp av økonomiske bekymringer og stress.

Temaet i denne oppgaven er hvordan NAV følger opp og organiserer sitt arbeid i møte med familier som lever i fattigdom. Temaet er valgt fordi det engasjerer meg som sosialarbeider, da de kortsiktige og langsiktige konsekvensene av vedvarende lavinntekt og fattigdom kan være store og utfordrende både for foreldre og barn i familien. Etter flere år som ansatt i NAV har jeg sett at disse familiene ofte har sammensatte og komplekse behov, og jeg ønsker derfor å se nærmere på hvordan dette arbeidet organiseres og utøves.

### 1.2 Problemstilling og bakgrunn for valg av tema

Opgavens problemstillinger er:

- *Hvordan organiseres og utøves NAVs oppfølging av familier som lever i fattigdom.*
- *Hvordan vektlegger NAV-veilederen egen kompetanse i oppfølgingen av lavinntektsfamilier?*

---

<sup>1</sup> Det er i denne oppgaven valgt å benytte NAVs egen skrivemåte med store bokstaver. Språkrådet anbefaler å skrive Nav som egennavn (Språkrådet).

Jeg vil undersøke hvordan NAV-veiledere opplever lavinntekt og fattigdom, hva som kartlegges i møte med fattige familier, hvordan arbeidet organiseres og hvordan veiledere benytter egen kompetanse i oppfølgingen av lavinntektsfamilier. Som NAV-veileder ser jeg i min arbeidshverdag hvordan fattigdom over tid påvirker familiers muligheter, både med tanke på arbeidsliv, inkludering, integrering og sosial deltakelse i samfunnet. Alle kan havne i en situasjon der man over en periode må redusere sitt forbruk og kutte ned på utgifter for å få sin privatøkonomi til å gå rundt. Familiene som NAV-veilederne i denne undersøkelsen jobber med er ikke bare midlertidig i lavinntekt, men har vært i det over tid, og har begrensede muligheter til å komme seg ut av situasjonen uten bistand fra NAV. Vi vet også at fattigdom ikke bare påvirker de som i familien har forsørgeransvaret, men at barn og unge i fattige familier også rammes. Hansen og Solem (2017b, s. 47) redegjør for at sosioøkonomisk status basert på utdanning, yrke og inntekt har påvirkning på menneskers livssituasjon, der for eksempel psykiske lidelser ikke «rammer tilfeldig, men fordeler seg etter sosioøkonomisk status». Videre hevder de at fattigdom og lav inntekt kan være med medvirkende årsak til livskriser og psykiske lidelser. I følge Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet, heretter kalt Bufdir, forekommer det systematiske forskjeller som kan forklares med familiens sosioøkonomiske status. Områder der forskjellene viser seg er organisert aktivitet, der barn fra fattige familier i mindre grad enn andre barn er deltakere på denne arenaen i samfunnet. Det viser seg også at flere barn og unge føler utenforskap som en konsekvens av dårlig økonomi i familien. Av de som rapporterer at de ikke trives på skolen er andelen med lav sosioøkonomisk status dobbelt så stor sammenlignet med de med høy sosioøkonomisk status. Bomiljøene i lavinntektsfamilier er ofte ustabile, preget av hyppige flyttinger, dårlig standard på bolig og utrygge bomiljø. Det er også funnet signifikant sammenheng mellom familiens økonomi og helseproblemer hos barn, blant annet har man sett en sammenheng der foreldrenes utdanningsnivå og familiens inntekt påvirker barn og unges psykiske helse, eksempler på dette er følelsesmessige problemer, adferd, hyperaktivitet og problemer med samhandling med andre barn og unge (Barne,- ungdoms- og familiedirektoratet, 2021). Veiledere og sosialarbeidere i NAV har i oppgave å bidra til endring hos forsørgerne i familiene som har behov for bistand fra NAV, noe som kan være en lang og krevende prosess. Samtidig må NAV også forholde seg til ansvaret for forebygging av utenforskap og negativ utvikling blant kommende generasjoner. Det er ikke vanskelig å forstå at det å være forsørger og den ansvarlige i en fattig familie må være utrolig krevende. I mange tilfeller vil



det være avgjørende hvordan NAV i møte med disse menneskene utøver sin oppfølging, for å bidra til endring og utvikling.

Familier med enslige forsørgere, sosialhjelpsmottakere og innvandrerfamilier representerer i stor grad familier i Norge med vedvarende lav inntekt. Ifølge Kristofersen (2019) kan det å vokse opp i en lavinntektsfamilie gi høyere risiko for å utvikle levekårsproblemer og helseproblemer når barna blir eldre. Kristofersen viser til at levekårsundersøkelser tyder på at familiene som lever med lav husholdningsinntekt også lever med materielle og sosiale mangler, de har ofte dårligere helse og har mindre sosial kontakt, barn i lavinntektsfamilier opplever at de ikke har like sosiale goder som andre barn, da spesielt med tanke på fritidsaktiviteter, skoleaktiviteter og ferier.

Statistisk sentralbyrå viser til at andelen barn i lavinntektsfamilier har økt hvert år siden 2011. I 2018 var det 111 000 barn under 18 år som vokste opp i en familie med vedvarende lavinntekt, dette utgjorde 11,3 % av andelen barn i Norge (Statistisk Sentralbyrå, 2020).

I Norge har arbeidslinja vært et viktig virkemiddel i fattigdomsbekjempelse.

Kompetanseheving og sysselsetting har representert kjernen i virkemidler mot fattigdom i fattigdomspolitikken (Fløtten & Grødem, 2014). Dette gjenspeiles også i Solbergregjeringens<sup>2</sup> plattform der et viktig virkemiddel mot fattigdom og ulikhet i samfunnet er definert som en inkluderingsdugnad for å få flest mulig i arbeid (Regjeringen, 2018). I inkluderingsdugnaden er det definert tre innsatsområder:

1. senke terskelen og gjøre det lettere for arbeidsgivere å ansette personer som står utenfor arbeidslivet
2. videreutvikle satsingen rettet mot arbeid og psykisk helse
3. gi flere mulighet til opplæring som kvalifiserer til arbeid (Regjeringen, 2021)

### 1.3 Oppgavens struktur

Denne oppgaven består av seks kapitler. I første kapittel presenteres tema og problemstilling, med begrunnelser for valg av disse. Deretter presenteres et kunnskapsgrunnlag for oppgaven.

---

<sup>2</sup> Når inkluderingsdugnaden ble lansert i 2018 var det Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre som satt i regjering (Regjeringen).

I tredje kapittel redegjøres det for teoretiske perspektiver omkring fattigdom, systemteori, empowerment og profesjonell kompetanse, disse teoretiske perspektivene benyttes som et analytisk rammeverk. I fjerde kapittel presenteres metoden og forskningsprosessen. I femte kapittel presenter og drøftes funn basert på oppgavens teoretiske perspektiv, før oppgaven oppsummeres og avsluttes i kapittel seks.

## 2 Kunnskapsgrunnlag

For å redegjøre for denne oppgavens kontekst vil jeg i dette kapittelet komme inn på lavinntekt og fattigdom i Norge, begrepsavklaringer, sosialt arbeid, NAV-veilederen, samt oppgaver knyttet til sosiale tjenester i NAV. Hensikten med kapittelet er å presentere et relevant kunnskapsgrunnlag for denne oppgaven.

### 2.1 Lavinntekt, ulikhet og fattigdom i Norge

Underlid (2005) (2009) skriver at «fattigdom er det eldste og største sosiale problemet i verda». Men hvordan defineres og forstår man fattigdom i en velferdsstat? Relativ fattigdom som begrep tar i denne oppgaven utgangspunkt i fattigdomsforsker Peter Townsends (1979) definisjon oversatt av Stjernø (1985).

Individer, familier og grupper i befolkningen som betegnes som fattige når de mangler ressurser til å skaffe seg det kostholdet, delta i de aktivitetene og ha de livsforhold og bekvemmeligheter som er vanlige eller i det minste alminnelig akseptert i de samfunn de hører til. Ressursene deres er så langt under gjennomsnittsindividet eller gjennomsnittsfamilien at de blir utelukket fra vanlige livsmønstre og gjøremål.

Ifølge FN er fattigdomsbegrepet nyansert, og man skiller mellom absolutt eller ekstrem fattigdom og relativ fattigdom. Der ekstrem fattigdom defineres av at man mangler midler til å dekke helt grunnleggende behov som mat, klær og hus. Underlid (2009) beskriver at fattigdomsforskningen ikke har operert med et fastsatt fattigdomsbegrep, og at fattigdom også må forstås i kontekst av tid, sted og økonomisk situasjon. Claussen (2014) redegjør for at norske fattige er en gruppe som ikke er lett å definere, og trekker fram at fattigdom er en personlig opplevelse, der man opplever utrygghet, ufrihet, sosialt utenforskap og dårlig selvbilde som en konsekvens av lav eller ingen inntekt. Oppsummert kan man si at fattigdom kan måles ut ifra statistikk og inntektsmålinger, samtidig må man erkjenne at fattigdom også er en personlig opplevelse som ikke kan måles eller hentes ut av en database. Når man snakker om absolutt fattigdom er det definert at mennesker i verden som lever av mindre enn 1,90 dollar per dag lever i ekstrem fattigdom. Et mål for fattigdom er bruk av medianinntekt som måles i forhold til befolkningen i et land, der fattigdomsgrenser fastsettes ut ifra

medianinntekten. EU har satt sin grense til mindre en 60 % av medianinntekten, mens organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har en grense på 50 % av medianinntekten (FN, 2020)<sup>3</sup>.

## 2.2 Sosialt arbeid

Som Underlid (2009) redegjør for kan fattigdom defineres som et sosialt problem, og det er derfor relevant å trekke inn å komme inn på hva sosialt arbeid faktisk er. Det vil er også naturlig å komme inn på hva sosialt arbeid kan bety i møte med familier som lever i fattigdom.

Ifølge Hansen, Solem og Nybø (2017, s. 29) er det overordnede målet i sosialt arbeid å bistå mennesker til å oppnå økt livskvalitet. Ved å fokusere på personen i situasjonen med et helhetsperspektiv som inkluderer hele personens liv og relasjonene til miljøet, både mennesker og samfunnet, personen er en del av. Videre beskriver de at sosialt arbeid kjennetegnes med en samfunnsmessig helhetsforståelse, frigjørende agenda, fokus på relasjoner mellom mennesker og samfunn, og menneskers mestring og ressurser. Videre hevder de at sosialt arbeid innebærer å bidra til å løse sosiale problemer ved å benytte et helhetsperspektiv, altså å forstå menneskers ressurser og utfordringer ut ifra økonomi, levekår, arbeid, aktivitet og fritid, og sosialt nettverk. For å kunne bidra til endring og positiv utvikling for enkeltmennesker må også sosialarbeideren evne å rette et kritisk blikk på systemet og avdekke strukturer og mekanismer i samfunnet som skaper sosiale problemer, og deretter igangsette endringsprosesser rettet mot disse.

Sosialt arbeid er en praksisbasert profesjon og en akademisk disiplin som fremmer forandring og utvikling, sosial tilhørighet, sosial samhörighet og empowerment og frigjøring av mennesker. Prinsipper om sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og respekt for forskjelligheter er sentrale for sosialt arbeid.

Understøttet av teorier om sosialt arbeid, samfunnsvitenskap, humanistiske fag og

---

<sup>3</sup> Medianinntekten er den inntekten som deler befolkningen i to, slik at halvparten tjener over medianinntekten og halvparten tjener under medianinntekten. OECD definerer fattigdomsgrensen ved 50 prosent av medianinntekten, mens EU definerer fattigdomsgrensen som 60 prosent av medianinntekten (FN, 2020).

urfolks kunnskaper aktiverer sosialt arbeid mennesker og strukturer for å dressere livsutfordringer og for å fremme livskvalitet (Fellesorganisasjonen, 2017).

Sitatet over er den globale definisjonen på sosialt arbeid, nedfelt av den internasjonale foreningen for utdanningsinstitusjoner i sosialt arbeid (IASSW) og den Internasjonale føderasjonen for sosialarbeidere (IFSW). Sosialarbeideres samfunnsoppdrag er definert av profesjonen selv i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet, og det er beskrevet at sosialarbeidere skal bistå mennesker som trenger hjelp, sikre menneskeverdige levekår og livskvalitet, ha solidaritet med utsatte grupper, kjempe mot fattigdom og jobbe for sosial rettferdighet og sosial endring (Fellesorganisasjonen, 2015). Ifølge Hansen og Solem (2017a) utfordres profesjoner til å begrunne sin plass, og dette gjelder også sosialfaglig kunnskap og kompetanse. I tillegg hevder de at arbeidsfeltet der det tradisjonelt har jobbet profesjonelle sosialarbeidere, med relasjonskompetanse og helhetsperspektiv, ofte er utfordret av andre yrkesgrupper. En konsekvens av dette kan være at sosiale problemer behandles som helseproblemer, og at individet tilegnes eller behandles for diagnoser som egentlig er et resultat av utfordringer på systemnivå. Fattigdom for eksempel er ikke en psykiatrisk diagnose, men en konsekvens av å leve i fattigdom over tid kan medføre psykiske plager og sykdommer, men ingen pille, eller annen type behandling vil ene og alene klare å behandle vekk fattigdom. Sosialarbeiderens kjernekompetanse; generalistkompetanse, relasjonskompetanse, systemkompetanse, velferds kunnskap, kompetanse på endringsprosesser og tverrprofesjonelt samarbeid, kan og bør være relevant og ansett som et nyttig bidrag i møte med sosiale problemer i samfunnet. Samtidig påpekes det av Vindegg (2019) at å påberope seg eierskap til praksis- og kunnskapsfelt kan være uheldig, mens trygghet på egen profesjon og hva ens fagfelt har å bidra med kan skape rom og åpenhet for kritiske innvendinger og kunnskapsutvikling.

### 2.3 NAV-veilederen og oppfølging i NAV

NAV er organisert i et partnerskap mellom stat og kommune, der begge parter har et felles ansvar for driften av NAV-kontoret. Dette innebærer at det både er kommunalt og statlige ansatte på NAV-kontorene. Det er partene som har ansvaret for hver sine tjenester, men det skal sikres et samordnet tjenestetilbud til brukerne. NAV-kontoret har med denne organiseringen to eiere, stat og kommune, der lederen ved NAV-kontoret må forholde seg til styringssignaler og rapporteringsplikt til begge parter (NAV, 2013).

I følge Glemmestad (2021) er rollen som NAV-veileder kompleks og sammensatt. Som NAV-veileder har man mange ulike roller og oppgaver som skal løses. Videre hevder Glemmestad at det meste av arbeidet som utøves på NAV-kontoret er forankret i lovverk. For denne oppgaven er særlig formålsparagrafen i NAV-loven (2006) som både regulerer statlige og kommunale tjenester i NAV, samt sosialtjenesteloven (2009), relevante for å forstå lovgivers intensjon.

NAV-lovens (2006) § 1, som er formålsparagrafen sier følgende:

«Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.»

Mens formålsparagrafen i sosialtjenesteloven (2009) er:

«Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.»

Disse to formålsparagrafene viser godt kompleksiteten i mandatet som ligger til NAV-kontorets arbeid. Organiseringen på NAV-kontorene spiller ofte en stor rolle for hvordan NAV-veilederen utfører sitt arbeid, på mindre kontor med få ansatte vil ofte NAV-veilederen jobbe etter en generalisttilnærming, noe som innebærer at man jobber med alt fra saksbehandling etter sosialtjenesteloven, til oppfølging av sykemeldte og arbeidsrettet brukeroppfølgning. Hvorvidt man er kommunal eller statlig ansatt vil ofte ikke spille så stor

rolle, da det ofte jobbes på tvers av kommunale og statlige områder. I større kontor ser man at NAV-veilederen jobber mer spesialisert, der ulike arbeidsoppgaver kan være saksbehandling etter sosialtjenesteloven, sykefraværsoppfølging, arbeidsmarkedsarbeid og oppfølging arbeidsgivere for å bidra til inkludering og arbeidsformidling for arbeidssøkere og arbeidsrettet brukeropfølging (Glemmestad, 2021). Glemmestad (2021) viser til at NAV-veilederen må beherske en rekke kompetansefelt, og være i stand til å utøve en profesjonell veilederrolle. Veiledningsbegrepet kan i følge Tveiten (2019) innebære kvalifisering, en form for undervisning, opplæringsvirksomhet, assistanse i eget læringsstrev, læring og utvikling, utdanningsprosesser, hjelp eller tilrettelegging for læring og utvikling eller forandring. Læring og det relasjonelle aspektet er sentral i definisjonen og forståelsen av veiledning som begrep. Tveiten (2019) viser også til begrepet kvalifisert veiledning, som også kan forstås som profesjonell veiledning der veiledningen utøves av en person med kompetanse til å veilede i en profesjonell sammenheng. NAV har utarbeidet egne prinsipper for veiledning, disse er definert i Veiledningsplattformen, et internt støtteverktøy for ansatte i NAV. Disse prinsippene er:

1. Anerkjennelse brukers situasjon og behov
2. Avklare roller og gjensidige forventninger
3. Gi tilstrekkelig og relevant informasjon
4. Fremme brukers ressurser og muligheter
5. Bidra til å sette mål og støtte bruker i prosessen mot målet (Glemmestad, 2021, s. 154).

Oppfølging blir i stortingsmelding 33 – NAV i en ny tid (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 30) definert som:

«all samhandling mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål. Grunnleggende sett dreier oppfølging seg om å samhandle med mennesker – å gi tjenester som kan bidra til å endre menneskers livsvilkår og gi dem nye muligheter. Relasjonen mellom NAV-veilederen og brukeren er derfor viktig og utgjør kjerneaktiviteten i oppfølgingen.»

Som NAV-veileder kjenner jeg meg godt igjen i beskrivelsen fra Glemmestad, spesielt med tanke på at man skal håndtere en kompleks og sammensatt rolle. I arbeidshverdagen og i brukermøter treffer NAV-veilederen ulike mennesker, men ulike behov, som NAV på best mulig måte skal gi oppfølging til. Oppfølgingsløpene varierer i lengde, noen brukere har kortvarige behov, mens andre brukere følges opp av NAV over år. Kompleksiteten i utfordringene brukerne har varierer også. Uavhengig av dette vil det i de fleste tilfeller være viktig for videre oppfølging og utvikling, at NAV-veilederen har kompetanse og evne til å etablere en trygg relasjon, med rom for ærlighet og tillit for nettopp å komme i posisjon til å være en veileder som bidrar til å endre livsvilkår og skape nye muligheter.

### 2.3.1 Kompetanse i NAV

Kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle oppgaver i tråd med definerte krav og mål (Prosjekt Økt kompetanse i NAV, 2019, sitert i Glemmestad 2021, s. 38). Her knyttes kompetansebegrepet opp mot oppgaveløsningen i NAV. Arbeids- og sosialdepartementet (2016, s. 72) opplyser i Stortingsmelding 33:

«at deres mål er at NAV-kontorets medarbeidere er profesjonelle i betydningen dyktige, pålitelige og kompetente, og at de har en felles og identifiserbar kjernekompetanse, uten at det etableres en egen NAV-profesjon. For å sikre jevn og god kvalitet i tjenestene til brukerne, vil det etter direktoratets vurdering være nødvendig å definere kompetansekrav for å kunne utføre enkelte oppgaver eller for å inneha visse roller.»

Som det tydelig står over i sitatet er det ikke tenkt at det bør etableres en egen NAV-profesjon. På NAV-kontoret skal det løses oppgaver fra et bredt spekter av fagområder. Glemmestad (2021) beskriver at NAV-kontorets størrelse har mye å si i forhold til hva som kreves av den enkelte veileder, der det ved små kontor ofte jobbes etter generalistmodell, der veilederen må kunne utøve tjenester på tvers av fagområder, mens det ved større kontor er mer rom for spesialisering. NAV (2019b) beskriver på sine egne nettsider at nyansatte i NAV vanligvis har høyere utdanning, og at det på NAV-kontor jobber sosionomer, samfunnsvitere, jurister, humanister, økonomer, pedagoger og andre med universitets- eller



høgskolebakgrunn. Går man nærmere inn på hvem som jobber i NAV viser forskning at andelen ansatte med høyere utdanning har vokst i perioden 2015-2018, i samme periode går andelen sosialarbeidere i NAV ned. Andelen av nytilsatte i NAV med sosialarbeiderutdanning var i perioden 2016-2018 25 %, mens det før 2015 var 40 % med sosialarbeiderutdanning som ble ansatt (Fellesorganisasjonen, 2019). Sett i lys av hvilket mandat som ligger til NAV-kontoret og hvilke arbeidsoppgaver som skal løses, både med tanke på å bidra til å løse sosialfaglige og arbeidsrettede utfordringer, er dette en utvikling som jeg tenker er svært relevant i spørsmålet om hvordan oppfølging av familier som lever i fattigdom organiseres og utøves i NAV.

## 2.4 Sosiale tjenester i NAV – opplysning, råd og veiledning

Jeg vil i dette delkapittelet redegjøre for konkrete styringsverktøy som NAV-veilederen skal benytte i sin utøvelse av brukeroppfølgning. Jeg har valgt å ta med dette for å vise og konkretisere hva som blant annet forventes og hvilket rammeverk NAV-veilederen har å forholde seg til, da spesielt i forhold til de sosiale tjenestene i NAV.

Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) regulerer et minimum av hvilke kommunale tjenester som skal ytes av NAV-kontoret. NAVs egen veileder for arbeidsrettet brukeroppfølgning sier følgende om de sosiale tjenestene som ytes (NAV, 2019a).

«De sosiale tjenestene skal støtte opp under den enkeltes mulighet til å bli selvhjulpen gjennom å ivareta grunnleggende behov. Det kan også være en forutsetning at hindringer, som økonomiske eller sosiale problemer, en uholdbar bosituasjon eller utfordringer knyttet til familien må avklares og eventuelt bedres før brukeren kan bli selvhjulpen»

Videre er det fem individuelle tjenester som av sosialtjenesteloven (2009) er regulert til å utøves ved NAV-kontoret, disse er:

1. Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning
2. Økonomisk stønad
3. Midlertidig botilbud
4. Individuell plan
5. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad (NAV, 2019a).

Tjenestene skal ifølge NAVs veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging (2019) ytes etter behov, basert på en konkret og individuell vurdering. Videre legges det vekt på at det i møte med brukere med forsørgeransvar skal legges særlig vekt på at barn og unges behov blir ivaretatt. Det er også tydelig i NAVs veileder at vurderingen av brukers behov for sosiale tjenester fortløpende skal vurderes, og ikke bare i en innledende kartleggings, og avklaringsfase. I denne sammenheng vil jeg spesielt trekke fram den første nevnte tjenesten *Opplysning, råd og veiledning* da dette er et tjenesteområde som er vurdert som særlig relevant i denne oppgavens sammenheng.

Plikten til å gi råd og veiledning reguleres av Forvaltningsloven (1967) § 11, mens tjenesten opplysning, råd og veiledning gis etter sosialtjenesteloven § 17. Tjenesten gitt etter sosialtjenesteloven plikter NAV til å bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer, blant annet fordi slike utfordringer kan være til hindret for å komme ut i eller klare å stå i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Tjenesten fokuserer på brukermedvirkning, og skal utformes i tett samarbeid med bruker. Et særlig område som er nevnt innenfor denne tjenesten er økonomisk rådgivning, da det er erfart at økonomiske problemer både er belastende for de som lever med det, samtidig som at slike problemer kan være til hinder for å komme ut i eller fungere i jobb. En annen viktig faktor er å starte økonomisk rådgivning så tidlig som mulig, slik at problemer ikke eskalerer unødige. Her er det viktig å tenke forebyggende. Eksempler på økonomisk rådgivning kan være kartlegging av økonomisk situasjon, og årsaker til at man har havnet i økonomiske vansker, råd om budsjettbehandling, inntektsøkning og reduksjon av utgifter, kartlegging knyttet til ytelser man kan ha rett til, bistand til eventuelle andre økonomiske ordninger som kan avhjelpe situasjonen som gjeldsordning, refinansiering, vergeordning og tvungen eller frivillig forvaltning. I møte med brukere som kan ha rett til å motta tjenesten opplysning, råd og veiledning etter sosialtjenesteloven § 17 skal følgende sjekkliste benyttes:

1. Avklar om det er spesielle forhold i brukerens livssituasjon som tilsier at han/hun trenger tjenesten opplysning, råd og veiledning. Det kan gjelde helse, fritid, hjemmesituasjon, vold i nære relasjoner, omsorgsoppgaver, boligforhold, nettverk og økonomi.
2. Kartlegg barn og unges behov hvis brukeren er forelder, og sørg for at deres behov blir ivaretatt i veiledningen som gis.

3. Tilpass veiledningen som gis utfra brukerens behov, helhetlige situasjon og gjeldende sosialfaglige normer.
4. Vurder om det skal fattes vedtak på tjenesten etter sosialtjenesteloven §17 i eget vedtak eller som en del av et annet vedtak etter sosialtjenesteloven.
5. Sjekk om brukeren har behov for informasjon og/eller hjelp fra andre instanser.
6. Avklar om det skal gjennomføres behovsvurdering. Brukere som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt.
7. Dokumenter opplysninger fra samtalen i aktuelt saksbehandlingsverktøy (NAV, 2019a).

Rundskrivet til sosialtjenesteloven (2012) redegjør for at opplysning, råd og veiledning er en av kjerneoppgavene i NAV-kontoret. Retten til tjenesten er uavhengig av om den som søker råd og veiledning er i en vanskelig situasjon, eller om bruker mottar andre tjenester fra NAV. Det presiseres at kartlegging er en vesentlig del av denne tjenesten, for å sikre at veiledningen som gis er tilpasset den konkrete situasjonen. Videre skal veiledningen ha et helhetlig fokus, der områder som er nevnt i rundskrivet er arbeid og aktivitet, helse, fritid, hjemmesituasjon, omsorgsoppgaver, boligforhold, nettverk og økonomi.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021) sendte i februar 2021 ut et brev til alle kommuner i Norge der nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2021 ble beskrevet, målene for året er preget av den pågående pandemisituasjonen, der det var knyttet høy usikkerhet til arbeidsmarkedet, og at mange sto overfor arbeidsledighet, nedgang i inntekt og ekstra krevende livssituasjoner. Målene og prioriteringene som spesielt gjelder for familier, handler blant annet om forebygging av gjeldsproblematikk ved hjelp av råd og veiledning, videre presiseres det at NAV må forsøke å fange opp familiens hjemmesituasjon, og involvere aktuelle samarbeidsparter. Det beskrives også at NAV-kontoret skal etterspørre hvorvidt barnas materielle behov ivaretas slik at barna kan gjennomføre aktiviteter på fritid og i skoletiden. NAV-kontoret må sørge for å ha kapasitet og *kompetanse* til å gi tjenesten opplysning, råd og veiledning. I oppfølging av tjenestemottakere med barn skal det tas hensyn til barnas behov i alle vurderinger (NAV, 2021).

Sosialtjenesteloven (2009), rundskrivet til sosialtjenesteloven (2012) og veilederen for arbeidsrettet brukeroppfølging (2019) og Arbeids og velferdsdirektoratets mål og

prioriteringsbrev (2021) er viktige styringsverktøy for arbeidet som NAV-veilederen utøver i brukeroppfølgingen. Glemmestad (2021) hevder at «Navs arbeid med inkludering og inntektssikring er grunnleggende sett sosialt arbeid. Den sosialfaglige kompetansen bør derfor utgjøre kjernekompetansen innenfor alle deler av Nav.» Med bakgrunn i dette vil jeg i neste kapittel komme inn på det teoretiske rammeverket, som omhandler noen teorier og perspektiver innenfor sosialt arbeid som kan sees i sammenheng med NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier.

### 3 Teoretisk og analytisk rammeverk

I denne delen av oppgaven vil jeg redegjøre for teori om fattigdom, systemteori, teorier om myndiggjørende prosesser og profesjonell kompetanse. Dette er teorier som benyttes innenfor sosialt arbeid til å beskrive og avdekke sosiale problemer og som peker på aktuelle tilnærminger for å skape endringsprosesser.

#### 3.1 Veier inn i fattigdom

Et overordnet mål i norsk velferds- og sosialpolitikk er at alle skal ha forsvarlige levekår og mulighet til å være delaktig i samfunnet. Norge er en velferdsstat som preges av sterk økonomi, lav arbeidsledighet og offentlige ordninger som skal bistå mennesker om ikke er i stand til å forsørge seg selv. Samtidig er fattigdom som tidligere nevnt et sosialt problem i Norge, men historisk har ikke fattigdom i Norge blir anerkjent som et sosialt problem med politisk oppmerksomhet. I 2002 ble det utarbeidet en nasjonal tiltaksplan mot fattigdom av regjeringen. Siden da har den politiske oppmerksomheten blitt styrket mot fattigdom, og da særlig mot barnefattigdom (Brodtkorb & Rugkåsa, 2015). Selv om oppmerksomheten og den politiske viljen til å forebygge ulikheter i samfunnet har blitt styrket, har det som jeg tidligere har vist til blitt stadig flere barn som vokser opp i lavinntekt og fattigdom i Norge. For å komme nærmere inn på tematikken og gruppen som representerer fattige i Norge vil jeg i dette delkapittelet benytte Kjell Underlids (2005) intervjustudie av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp og en rapport utarbeidet av Statistisk sentralbyrå om veier inn og ut av fattigdom (2005).

Underlid (2005, s. 61-80) beskriver at informantene i hans undersøkelse alle hadde individuelle veier inn i fattigdom, men at det var en del fellestrekk som det var mulig å

benytte for å kategorisere. Underlid har kategorisert de ulike veiene inn i fattigdom på følgende måte:

- Utstøtt og utestengt arbeider: arbeidstakere som mister sitt arbeid og muligheter på arbeidsmarkedet grunnet utvikling, effektivisering, omstilling og ny teknologi i arbeidslivet.
- Deklassert borger: Personer som kategoriseres med denne ruten inn i fattigdom beskrives som personer som har vært i arbeid og hatt inntekt, men som ved endringer ikke klarer å komme seg ut i arbeid igjen. Et eksempel er en mann som arver en familiebedrift, som deretter går konkurs, før han deretter havner i langvarig fattigdom. Personene har en tilknytning til arbeidslivet, men den kan sies å være svært smal og marginal.
- Husmor: kvinner som ikke er i inntektsgivende arbeid da de er hjemmeværende for å ta seg av hus, hjem og omsorgsoppgaver. I dag er det fleste kvinner i lønnet arbeid, men noen har sitt virke i hus og hjem. Dette fører i noen tilfeller til fattigdom, spesielt i tilfellene der partner ikke har tilstrekkelig inntekt til å forsørge familien, eller ved samlivsbrudd. En annen faktor som Underlid påpeker ved denne kategorien er at kvinnene mangler kompetanse og arbeidserfaring, og stiller svakt i arbeidsmarkedet dersom de forsøker å komme seg ut i arbeid.
- Livsovergang: en vei inn i fattigdom, som av Underlid beskriver som midlertidig. Personene som har denne veien inn i fattigdom er ofte i en overgangsfase, for eksempel unge mennesker, som ikke er i stand til å forsørge seg selv etter brutt eller endt skolegang. Denne ruten inn i fattigdom er preget av prosess og midlertidighet – ikke-fattig til fattig til ikke-fattig igjen.
- Traumatisering: traume defineres i denne sammenheng som alvorlige psykiske påkjenninger som truer liv og helse, og som ofte resulterer i psykisk skade. De som lever i fattigdom på grunn av traumatisering er ofte så skadd og opplever plager som er av en slik art at de ikke er i stand til å være i arbeid og som ofte ikke gir grunnlag for trygdeytelser som uføretrygd.

- Multiple og diffuse helseplager: helseplager som er vanskelig å diagnostisere, liten tilgang på effektiv behandling og trygderettigheter. Uklare grenser mellom somatiske, psykiske og sosiale aspekt, som også i disse tilfellene ofte ikke gir rett til trygdeytelser.
- Tilpasningsvansker: relasjonelle og situasjonelle utfordringer, vansker med å tilpasse seg blant annet samfunn, miljø, institusjoner, personer og ideologier. Personer som havner i fattigdom på grunn av tilpasningsvansker har avvikende atferdsmønstre og bryter med gjeldende normer og verdier i samfunnet. Eksempler på slike atferdsmønstre kan være rusmisbruk, kriminalitet og vansker med å tilpasse seg arbeidslivets krav og spilleregler.
- Opprør og antimaterialisme: Personer som havner i fattigdom fordi de av ideologiske overbevisninger ikke ønsker å delta i lønnsarbeid. Personer med bevisst opprørsk og antimaterialistisk tankesett, som også utøves i praksis og handling.

I rapporten fra Statistisk Sentralbyrå (2005) om veier inn og ut av fattigdom trekkes det fram at samlivsbrudd, enslige forsørgere, lav grad av yrkestilknytning, boligsituasjon der man leier framfor å eie egen bolig og innvandring er faktorer eller livssituasjoner som i høyere grad er representert i gruppen som havner i fattigdom. Samtidig påpekes det at man blant innvandrere ser at økt botid også medfører økte muligheter på arbeidsmarkedet, som igjen fører til høyere inntekt og økt selvforsørgelse. Videre i rapporten redegjøres det for kjennetegn ved hovedforsørgeren i fattige familier; kvinner, skilt eller separert, lavt utdanningsnivå med en lav sosioøkonomisk status med lav yrkestilknytning og høy grad av trygdemottakere.

I min undersøkelse er at av temaene i intervjuet hvem som representerer gruppen lavinntektsfamilier som mottar oppfølging fra NAV. I presentasjonen av funn og i min drøfting vil jeg komme nærmere inn på hvordan funnene kan sees i sammenheng med teorien som er gjort rede for i dette delkapittelet.

## 3.2 Systemteori

Systemteori i sosialt arbeid beskriver hvordan gjensidig påvirkning mellom individet og omgivelsene forekommer i en konstant dynamisk prosess. Hansen (2017b) forklarer at inspirasjonen til dette begrepet er hentet fra biologiske økosystemer, der hendelser i en næringskjede kan skape konsekvenser og ringvirkninger et annet sted. *Personen i omgivelsene* er et begrep utarbeidet på starten av 1900-tallet av Mary Richmond. Dette begrepet beskriver hvordan menneskers personlige utfordringer eller problemer og sosiale forhold er knyttet sammen og påvirker hverandre (Hansen, 2017b, s.49). Altså kan systemteori blant annet være en teoretisk tilnærming innenfor sosialt arbeid, som kan bidra til å beskrive og gi mulige forklaringer på individ- og systemnivå om hvorfor noen mennesker lever i lavinntekt. Videre vil en systemteoretisk forståelse kunne bidra til NAV-veileders kartlegging og oppfølging av mennesker som lever i fattigdom. Fordi man ved å benytte en slik tilnærming legger opp til en helhetlig analyse som kan bidra til å skape en forståelse av menneskers utfordringer og årsakene til disse.

Healy (2014) beskriver at man i systemteori analyserer menneskers interaksjon i deres sosiale systemer eller miljø, som kan være familie, venner, lokalmiljø/nabolag, kollegaer, organisasjoner og sosialpolitiske – og strukturelle systemer. Ifølge Healy har systemteorien utviklet seg i tre faser siden teorien ble introdusert, disse er generell systemteori, økosystemperspektiver, kompleks systemteori og kaoteori. Generell systemteori blir beskrevet som den første fasen/bølgen i systemteori på 1960-tallet, teorien tar utgangspunkt i hvordan interaksjon mellom individet og dets sosiale miljø påvirker den enkelte. En kritikk av teorien var at fokuset var for smalt, og dreide seg i stor grad om individet og det nære miljøet, og i for liten grad omkring systemer og strukturer i større og bredere forstand. En reaksjon på dette er utviklingen av økosystemperspektivet på 1970-tallet, der det i større grad ble tatt hensyn til at menneskers sosiale systemer aldri kan sees fullstendig uavhengig av hverandre. Hansen (2017b) skriver at begrepet kan benyttes av sosialarbeidere til å skape langvarige endringer mellom individ og omgivelsene, ved at fokuset rettes mot transaksjoner i og på tvers av systemer. Sosiale utfordringer kan ut ifra dette perspektivet beskrives som en uoverensstemmelse mellom omgivelsene og individet, krav og forventinger er ikke i samsvar med individets behov og fungering. Kompleks systemteori, den tredje fasen/bølgen kom på slutten av 1980-tallet. Teorien beskriver hvordan miljøene og systemene vi mennesker befinner oss i er åpne og uforutsigbare, og at enhver konsekvens eller resultat påvirkes og

avgjøres av interaksjoner mellom multiple faktorer. Innenfor sosialt arbeid kan en kompleks systemteoretisk forståelse bidra til at man ser lagene i sosiale utfordringer, for eksempel handler ikke lavinntekt kun om å leve på liten inntekt og oppleve økonomiske problemer, men problemet viser seg på ulike måter i ulike systemer omkring mennesket. Utenforskap på arbeidsmarkedet for individet, kan medføre lav inntekt, dette igjen kan påvirke levestandard, bosituasjon og gi konsekvenser for partner og ens barns muligheter og handlingsrom.

«Personer ses verken som ofre for omgivelsene sine eller som helt frie aktører, men som deler av komplekse transaksjoner mellom multiple faktorer» (Hansen, 2017b, s. 51).

Endringsarbeid knyttet til utenforskap, fattigdom og lavinntekt er komplekst, og vil ofte kreve både tverrfaglige tilnærminger og ulike faglige innfallsvinkler. Hvilke strategier som den profesjonelle aktøren, i dette tilfellet NAV-veilederen benytter seg av vil i mange tilfeller også påvirke prosessen og resultatet. Systemteori kan være et verktøy som benyttes, både for å kartlegge og forstå hvor «skoen» trykker hos den enkelte eller i en gruppe. Samtidig er det viktig å anerkjenne at også andre teoretiske tilnærminger kan supplere teorien. Healy (2014) peker på en del svakheter ved systemteori som understreker behovet for at man supplerer med andre teorier innenfor sosialt arbeid. Blant annet mangler en avgrensning på hva som skaper et system, og hvor grensene går for hva som kan defineres som et system. I denne oppgaven er det også utfordrende å skulle avgrense og definere systemer omkring brukerne NAV følger opp. En annen faktor er at det også vil være ulike systemer i hver enkeltes liv, nettopp fordi menneskers personlige utfordringer eller problemer og sosiale forhold er knyttet sammen og påvirker hverandre, og disse vil være unike slik hvert menneske er. (Hansen, 2017b, s. 54) eksemplifiserer dette på følgende måte:

«En familie er noe mer/annet enn summen av sine enkeltmedlemmer. Noen ganger oppstår en «syk dynamikk» i en familie, gjerne med ett av barna som symptombærer ved at vedkommende fremtrer som «problembarn». Da hjelper det lite med individuell behandling.»

Systemteoretiske tilnærminger er hentet fra andre disipliner som biologi og matematikk, og innenfor sosialt arbeid bygges det på ideer fra Gregory Bateson om kommunikasjonsteoretiske tilnærminger og Urie Bronfenbrenners utviklingsøkologiske perspektiv (Hansen, 2017b, s. 54). Systemteori legger opp til en helhetlig analyse, men sier



lite om systematisk intervensjon og hvordan man skal prioritere og praktisk utøve sosialt arbeid ut ifra informasjonen som foreligger.

### 3.3 Myndiggjørende og frigjørende praksis

Empowermentperspektivet er sentralt i verdigrunnlaget til sosialt arbeid, empowerment eller myndiggjørende praksis i denne sammenhengen beskriver hvordan personer eller grupper som befinner seg i en avmaktssituasjon, skal opparbeide seg styrke og kraft til å overvinne avmakten. Begrepene empowerment og myndiggjørende praksis benyttes om hverandre i denne oppgaven. Empowerment bygger på et positivt menneskesyn, der mennesket anses som et aktivt og handlende subjekt med evne til å forandre egen situasjon dersom forholdene legges til rette for det (Askheim & Starrin, 2007). Utøvende sosialt arbeid kan anses som en balansegang mellom utøvelse av makt, myndighet og kontroll, samtidig som at tiltak, oppfølging og tjenester ikke skal umyndiggjøre brukerne (Hansen, 2017a). Som sosialarbeider i NAV utgjør ofte denne balansegangen en korrekt forvaltning av ytelser, lovverk og at plikter som følger med det å være ytelsesmottaker følges opp. Samtidig som at oppfølging skal ta utgangspunkt i brukerens ressurser og verdier og bidra til at brukeren skal overvinne den vanskelige situasjonen den befinner seg i.

Empowerment er betegnelsen på to ulike tilnærminger – empowerment som etablering av motmakt og individorienterte tilnærminger til empowerment. Empowerment som motmakt fokuserer på sammenhengen mellom den enkeltes posisjon og hvordan politiske og strukturelle forhold påvirker denne posisjonen. Den individorienterte tilnærmingen styrker mennesket i sentrum, uten å inkludere kontekst i form av samfunns- og maktdimensjoner. Profesjonelt sosialt arbeid preges av et helhetssyn, der man ser personen i situasjonen og inkluderer sosiale, økonomiske og politiske strukturer (Hansen, 2017a).

Et relevant element i forståelsen av empowerment som motmakt er at strukturer anses som menneskeskapt, ikke naturgitte og dermed også mulige å endre på. Disse strukturene legger grunnlaget for hvilken makt og kontroll mennesker har over egen situasjon. Bevisstgjøring av slike strukturer, hvordan individers eller grupper livssituasjon påvirkes av samfunnsmessige forhold, gir grunnlag for handling (Askheim & Starrin, 2007). Paulo Freire i Lie & Nordland (1999) beskriver at frigjøring må komme fra at de undertrykte forstår og kritisk reflekterer

hvordan undertrykkelsen virkelig er. Deretter må forståelsen skape en driv til å gjennomføre den frigjørende kampen. Selv om Freire mener at det er de undertrykte som må føre kampen mot endring, innebærer ikke dette at profesjonelle aktører innenfor velferd kan benytte dette som en hvilepute. Sosialarbeideren må benytte sin kompetanse og profesjonelle verktøykasse til å bistå brukeren til å reflektere over muligheter og hvordan valgene som tas kan påvirke resultatet (Askheim & Starrin, 2007).

Hansen (2017a) trekker fram fem forutsetninger for at en kan kalle sosialt arbeid for empowerment. Disse fem elementene trekkes særlig fram i analysen og diskusjonen i denne oppgaven, da med bakgrunn i at de er konkrete og peker både på overordnede mål, samt virkemidler i myndiggjørende praksis. Hansen (2017a, s. 84-86) viser til Andersen mfl. (2000) som lister opp de fem elementene som forutsetter en myndiggjørende praksis:

- Makt til å definere egen virkelighet og til å delta i beslutninger.
- Sosial aksjon – kollektive metoder, sosialt gruppearbeid og samfunnsarbeid.
- Politisk årvåkenhet – Årvåkenhet fra sosialarbeideren, spesielt med tanke på maktutøvelse overfor brukere
- Kompetanse – brukerne må ha ferdigheter og kunnskap til å gjennomføre endringsprosesser, dette må sosialarbeideren legge til rette for.
- Bruk av makt – gi brukere tilgang til verktøy; kunnskap, ressurser og innsikt, som gjør at de blir i stand til å påvirke omgivelsene og kjempe mot undertrykkelse og avmakt.

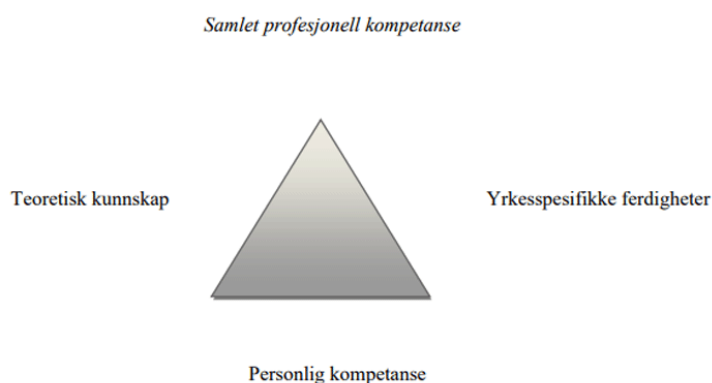
I tillegg til disse fem elementene trekkes det fram at motmaktstradisjonen i empowerment krever arbeid på alle tre nivåer, individ-, gruppe- og systemnivå. Arbeidet trenger ikke å foregå samtidig. Reell myndiggjøring handler om at brukere får hjelp til å se sammenhengen mellom egen situasjon og forholdet til omgivelsene, legge til rette for samhandling med andre i lignende situasjon og forebygge utenforskap, og til sist påvirke ressursfordelingen i sosiale systemer, fra organisasjon, lokalsamfunn til storsamfunnet (Hansen, 2017a).

Skal man forstå motmakt som empowerment er makt som allerede nevnt en vesentlig faktor. «Ved «makt» vil vi her alment forstå et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 1971, 53). Denne definisjonen beskriver at makt kan benyttes til positive utviklings- og endringsprosesser, samtidig som at det også er tydelig at makt kan

benyttes i negativ forstand til å undertrykke og krenke. Som et verktøy i empowerment må makt benyttes til å skape endring, også endring overfor andre enn seg selv. Som sosialarbeider og i sosialt arbeids praksis skal maktutøvelse være i harmoni med kjerneverdiene i yrket; sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og menneskeverd og respekt for ulikhet (Hansen, 2017a). Igjen blir det tydelig at som sosialarbeider dreier det seg om å finne balanse ganger mellom yrkesverdier, lovverk, rutiner og krav og midt opp i det hele personen i situasjonen. Nettopp denne balanse gangen og krysspresset er blitt nevnt som en kritikk mot empowerment som motmaktstradisjon. Og det stilles spørsmål ved om det organisatorisk er mulig å gjennomføre empowerment som praksis i for eksempel organisasjoner som NAV som i stor grad er regulert av lovhjemler og tunge politiske føringer (Hansen, 2017a).

### 3.4 Profesjonell kompetanse

Profesjonell kompetanse hos en yrkesutøver betyr ifølge Skau (2017) at personen har nødvendige og hensiktsmessige kvalifikasjoner til å utøve sitt yrke. I arbeid med mennesker er kompetansebegrepet komplekst, og tradisjonell teori- og praksistenkning rommer ikke de nødvendige aspektene hevder Skau. Videre beskriver hun at forskningsbasert og teoretisk kunnskap ikke er tilstrekkelig for å være en kompetent yrkesutøver. Det trengs i tillegg personlig, og erfaringsbasert kunnskap. I begrepet kompetanse legger Skau (2017, s. 57) følgende definisjon til grunn: «at noen har de nødvendige *kvalifikasjoner* til å fylle en stilling, ivareta bestemte oppgaver eller uttale seg om et spørsmål». Hun mener også at kompetansebegrepet kan deles opp i formell kompetanse, realkompetanse, individuell kompetanse, og organisasjoner eller fagmiljøers kompetanse. Imidlertid peker hun på svakheten ved denne formen for å dele inn kompetanse, og det er at den personlige kompetansen ikke vektlegges i disse definisjonene. For å vise det helhetlige kompetansebehovet i arbeid med mennesker har Skau utarbeidet en modell der kompetansebegrepet der delt inn i tre aspekter; teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse. Aspektene påvirker og er avhengige av hverandre, og alle tre aspektene vil til enhver tid utøves, men med ulik tyngde. Kompetansemodellen sier noe om kompleksiteten i kompetansen som kreves for å jobbe med mennesker, da spesielt i møte med mennesker med utfordrende livssituasjoner.



Kompetansetrekanten, (Skau, 2017, s. 58).

### 3.4.1 Teoretisk kunnskap

Faktakunnskaper og forskningsbasert vitenskap er teoretisk kunnskap. Kunnskap om eget fagområde, samt kunnskap som er relevant for å utøve sitt arbeid inngår i dette kompetanseaspektet. Det betyr blant annet kunnskap om økonomiske og sosiale forhold i samfunnet, og helse- og sykdomsbilde i befolkningen. Kunnskap om metoder, faglige begrep, modeller og teorier, lovverk og regler hører også til her. Felles for denne kunnskapsformen er at den ikke er personlig. Som NAV-veileder kan eksempler på teoretisk kunnskap være; pedagogikk, etikk, kommunikasjonsteori, veiledningsteori og psykologi (Skau, 2017). Glemmestad (2021) viser til at teoretisk kunnskap som også er særlig relevant for NAV-veiledere er kunnskap om samfunnsliv, politikktutforming og systembetingelser, og videre ha kunnskap om hvordan disse elementene legger føringer på det faglige arbeidet som skal utøves.

### 3.4.2 Yrkesspesifikke ferdigheter

Praktiske ferdigheter, teknikker og metoder som yrkesutøvere benytter i sin utøvelse defineres av Skau som yrkesspesifikke ferdigheter. Denne kunnskapsformen er i stor grad praktisk, teknisk og metodisk, ofte blir denne kompetanseformen forbundet med praktiske håndverksyrker. Som NAV-veileder kan dette innebære å beherske spesifikke samtalemotoder, samt strukturere og legge til rette for veiledningsprosessen. Glemmestad (2021, s. 42) trekker fram evner knyttet til relasjons- og endringsarbeid, og at NAV-veilederen er i stand til å benytte arbeidsmetoder som fremmer forebygging, problemløsning og hjelp til selvhjelp.

### 3.4.3 Personlig kompetanse

Personlig kompetanse sier noe om hvem vi er som personer, overfor oss selv og i interaksjon med andre. Denne kompetanseformen påvirker også hvordan vi lar andre være i møte med oss og hvilken rolle vi spiller i mellommenneskelige relasjoner. Denne kompetanseformen er ifølge Skau vanskelig å beskrive, utvikle, dokumentere og ikke minst vurdere. Kompetansen består av et hverts individ unike kombinasjon av menneskelige kvaliteter, egenskaper, holdninger og ferdigheter, som i varierende grad benyttes intuitivt profesjonelt. Personlig kompetanse skapes av personlighet og livserfaringer, og hvordan disse er fortolket og bearbeidet av oss selv. Teorier og begreper kan benyttes til å beskrive personlig kompetanse, men først og fremst er den skapt av erfaringer og refleksjon over disse. Personlig kompetanse hos en veileder er som allerede nevnt unikt, men eksempler kan være evnen til oppmerksomt nærvær, selvinnsikt, empati, tålmodighet og tro på endring. Denne formen for kompetanse er ikke yrkesspesifikk, men benyttes i yrkesutøvelsen (Skau, 2017).

Som beskrevet over er det ofte nødvendig med en sammensatt kompetanse som yrkesutøver som skal jobbe med mennesker i komplekse og utfordrende livssituasjoner. Kleppe (2015) kritiserer Skaus kompetansetrekant, da hun hevder at den ikke tar høyde for kontekstuell kunnskap. Kleppe beskriver at kompetansen som benyttes må være relevant i forhold til sammenhengen, hvilke teoretisk kunnskaper, ferdigheter som tas i bruk og hvilke personlige kompetanser som gjøres gjeldene basert på konteksten i møte mellom den profesjonelle og brukeren. Det hevdes også av Glemmestad (2021) at en god NAV-veileder er i stand til å benytte teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse i en integrert profesjonell praksis. Dette igjen krever refleksjon og vurdering av egen kompetanse, og hvorvidt denne er i samsvar med ansvaret NAV-veilederen har for å løse sine faglige oppgaver.

### 3.5 Oppsummering

Teoriene og litteraturen i dette kapittelet kan sees separat og i sammenheng med hverandre, dette vil også være tydelig videre i oppgaven når funn og analyse skal presenteres. Det systemteoretiske perspektivet, teori om kompetanse og fattigdom kommer fram i analysen og diskusjonen knyttet til organisering av NAVs oppfølging, mens empowerment er særlig relevant omkring oppfølgingen som gis. Men som allerede nevnt er ikke denne oppdelingen

fullstendig, og på noen områder vil det være hensiktsmessig å analysere funn ut ifra ulike perspektiver og teorier. NAV-veilederen skal være i stand til å kartlegge og legge til rette for et hensiktsmessig veiledningsløp for brukerne som skal følges opp, temaet i denne oppgaven er hvordan NAV organiserer og utøver sin oppfølging av lavinntektsfamilier, og hvordan NAV-veilederen benytter egen kompetanse i oppfølgingen. For å kunne komme nærmere inn på denne tematikken vil det innenfor noen områder være hensiktsmessig for analysen å se teoriene i sammenheng med hverandre.

## 4 Metode

Jeg vil i denne delen av oppgaven redegjøre for den metodiske tilnærmingen som jeg har benyttet. Jeg starter med å redegjøre for vitenskapsteori og gi min begrunnelse for valg av tilnærming, før jeg beskriver og begrunner valg av metode og deretter redegjør for datainnsamlingen og analyseprosessen. Da jeg i denne studien har gjort undersøkelser i egen organisasjon vil jeg i dette kapitlet også komme inn på etiske avveininger og hensyn knyttet til dette.

### 4.1 Vitenskapsteori

For å begrunne og ytterligere beskrive valg av metode vil jeg i dette delkapitlet redegjøre for det vitenskapsteoretiske grunnlaget, og deretter reflektere hvordan valg av tilnærming påvirket arbeidet med prosjektet.

### 4.2 Fenomenologi og hermeneutikk

Fenomenologi er læren om det som kommer til syne og viser seg (Thornquist, 2018, 2. utg, s. 101). Tilnærmingen består av ulike retninger med bestemte fellestrekk, men kategoriseres som en bevissthets- eller konstitusjonsfilosofi, kan også sees som en erfaringsfilosofi med fokus på hvordan fenomener framtrer *for* subjektet, vår væren-i-verden. Verden oppfattes gjennom vår bevissthet (Thornquist, 2018, 2. utg s.108). Fenomenet utforskes så forutsetningsløst som mulig fra subjektet. Tanken er at for å søke fenomenets egenart i størst mulig grad må man forsøke å sette til side tidligere forforståelse (Johansson, 2016).

Hermeneutikk handler om forståelse og fortolkning. Opprinnelig ble denne tilnærmingen benyttet i fortolkningslære, i all hovedsak av tekster. Tilnærmingen kan bidra til å skape en forståelse av hvordan vi forstår, og hvordan vår forståelse gir verden mening (Thornquist, 2018 s. 167). Holgerens (1997, s.98) i Thornquist (2018, s. 168) hevder at hermeneutikk «...kan sees som en reaksjon på naturvitenskapens selvproklamerte enerett på metode i vitenskapelig sammenheng».

### 4.3 Valg av tilnærming

I arbeidet med mitt masterprosjekt vil alle arbeidsprosesser påvirkes av den vitenskapsteoretiske tilnærmingen jeg velger å benytte i mitt prosjekt. Fenomenologien søker etter fenomenets egenart, og denne søken påvirkes av i hvor stor grad forskeren klarer å sette til side egen forforståelse. Da jeg i dette prosjektet har gjort undersøkelser i egen organisasjon, der jeg er ansatt, vurderte jeg at en slik tilnærming var hensiktsmessig når data innhentes og analyseres. Samtidig søker fenomenologien etter *sakens kjerne*, noe som innenfor sosialt arbeid kanskje ikke eksisterer. Derfor kan en fenomenologisk tilnærming i masterprosjektet være problematisk. Hermeneutikken gir forforståelsen i møte med forskning større spillerom, og mener at slik vi analyserer og forstår fenomener er basert på egne forforståelser og teoretiske forutsetninger (Thornquist, 2018). En slik tilnærming vil i prosjektet gi plass til kunnskapen og erfaringene jeg allerede har, og vil være en naturlig del av måten jeg forstår og analyserer mine funn. Samtidig kan det være ønskelig med distanse, noe jeg vil komme tilbake til senere.

Fenomenologi og hermeneutikk har både ulikheter og fellestrekk, og begge tilnærmingene har fordeler og ulemper som kan påvirke mitt masterprosjekt. En kombinasjon av tilnærmingene har vært til nytte i mitt prosjekt, det gir rom for å skape en distanse til et felt jeg allerede har en del kunnskap og erfaring fra, samtidig kan min forforståelse bidra til en helhetlig fortolkning av datamaterialet. Det er utarbeidet en type tolkningsteori som tar hensyn til begge tilnærmingene utarbeidet av Paul Ricoeur, men i denne teorien er det teksttolkning som har fokus (Thornquist, 2018, s. 206). I følge Thornquist (2018, s. 205) forener Ricoeur fenomenologi og hermeneutikk i et gjensidighetsforhold. «Fenomenologien framholder at bevisstheten er rettet mot noe, og at dette har mening. Hermeneutikken betoner at dette «noe» ikke er umiddelbart gitt, men må fortolkes». Denne definisjonen av gjensidighetsforholdet har gitt et godt vitenskapsteoretisk grunnlag i mitt prosjekt, da det både gir rom for å rette søkelyset mot NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier, samtidig er ikke funnene gitt, eller kommer fram til sakens kjerne, men kan på ulike sett fortolkes, analyseres og forstås.

### 4.4 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Denscombe (2017) beskriver at kvalitative undersøkelser ikke kan valideres på samme måte som kvantitative undersøkelser, dette skyldes hovedsakelig to faktorer, den sosiale settingen



undersøkelsen er gjennomført i og at forskeren er umiddelbart involvert i innsamling og analysen av kvalitativ data, så nær at det vil være tilnærmet umulig å produsere identiske data og konklusjoner av en annen forsker. Dette har medført en diskusjon der man har stilt spørsmål ved om hvorvidt kvalitative undersøkelser kan verifiseres. På tross av dette er det tydelig at også kvalitative undersøkelser har behov for validitet. En framgangsmåte for å oppnå reliabilitet bør innebære at det konkret og spesifikt rapporteres om hvordan data er samlet inn og analysert, dette innebærer i tillegg til og detaljert beskrive trinnene i forskningen, at man også redegjør for det teoretiske ståstedet som ligger til grunn for tolkningene. Det må også tydelig framkomme hva som er data hentet fra intervju og hva som er forskerens egne vurderinger (Thagaard, 2013). I møte med informantene benyttet jeg en intervjuguide med fastsatte temaer, jeg stilte åpne spørsmål og fulgte informantens engasjement i samtalen, ved uklarheter undersøkte jeg med informanten om det jeg oppfattet var korrekt eller misforstått. I analysen skiller jeg mellom hva som er informantenes fortellinger og sitater og hva som er min tolkning.

Validitet handler om forskerens tolkninger, og om gyldigheten av disse. Er resultatene representativ for den virkeligheten som er studert (Thagaard, 2013). Oppgaven er bygd opp for blant annet å sikre validitet, ved redegjørelsen av bakgrunnen for denne oppgaven, problemstilling, vitenskapsteoretisk ståsted og det teoretiske og analytiske grunnlaget som benyttes. Det redegjøres også for valg av metode, samt hvordan data er samlet inn, behandlet og analysert.

Overførbarhet i kvalitativ forskning handler i stor grad om at tolkningen som gjøres basert på en undersøkelse, kan utprøves og videreutvikles i nye undersøkelser. Det er forskerens mandat å argumentere for undersøkelsens overførbarhet, hvorvidt forståelsen som en har kommet fram til i en undersøkelse kan ha relevans i andre sammenhenger. Overførbarhet kan også handle om gjenkjennelse, der personer som har kunnskap og erfaring fra området som undersøkes kan kjenne seg igjen og oppnå dypere mening ut fra forskerens tolkninger (Thagaard, 2013).

#### 4.5 Intervju

I en fenomenologisk tilnærming forsøker det kvalitative forskningsintervjuet å forstå verden ut ifra intervjupersonens perspektiv. Intervjupersonen er delaktig i prosessen og bidrar til å skape mening og forståelse innenfor temaet som intervjuet handler om (Kvale og Brinkmann, 2018, s. 20). Dataene i et intervju er intervjupersonens svar på spørsmålene fra intervjuer.

Intervju som metode er ikke det samme om en samtale, men er i stor grad formalisert. I et intervju skal det foreligge et samtykke til at intervjupersonen aktivt blir en del av undersøkelsen. De som samtykker til å være informant, samtykker også til å være en deltaker i forskningen. Uttalelser og siteringer kan benyttes som data om ikke annet er avtalt, og agendaen for gjennomføringen er satt av forskeren (Denscombe, 2018). Alle informanter fikk tilsendt intervjuguiden på forhånd, i tillegg til at det ble signert informert samtykke før intervjuet ble gjennomført.

Jeg har i datainnsamlingen benyttet en semistrukturert intervjuguide, med fastsatte temaer som jeg i løpet av intervjuet ønsket å komme innom. Ved denne tilnærmingen hadde jeg mulighet til å fortløpende justere og utvikle intervjuguiden i samsvar med undersøkelsens framgang. Thagaard (2013) legger vekt på at intervjusituasjonen er en dynamisk og meningsskapende prosess, der samspillet mellom forsker og intervjupersonen bidrar til å skape kunnskap.

Det har blitt gjennomført intervju med til sammen seks informanter, som alle jobber i NAV. To av informantene var NAV-ledere, mens øvrige informanter jobbet som NAV-veiledere. Informantene jobbet ved tre ulike NAV-kontor. For å komme i kontakt med aktuelle informanter sendte jeg ut en epost med forespørsel til åtte ulike NAV-ledere i Troms og Finnmark. I eposten informerte jeg kort om prosjektet, og hvem som kunne være aktuelle informanter. Jeg avgrenset ikke i forhold til formell kompetanse eller utdanning, men ba spesifikt om å komme i kontakt med veiledere som hadde hatt oppfølging med forsørgere i lavinntektsfamilier. NAV-kontorene jeg kontaktet var utvalgt basert på likhet i innbyggertall i kommunen og antall ansatte ved NAV-kontoret, dette for å sikre at informantene til en viss grad hadde like forutsetninger i sin arbeidshverdag, da med tanke på brukerportefølje og NAV-kontorets organisering. Da undersøkelsen er gjennomført i Troms og Finnmark som har et begrenset antall sammenlignbare NAV-kontor, da med tanke på de overnevnte faktorene, har jeg valgt å anonymisere disse dataene. NAV-lederne satte meg i kontakt med informanter som kunne være aktuelle for min undersøkelse, i tillegg til at to ledere tilbydde seg å være informanter selv. Den ene lederen hadde erfaring og bakgrunn fra veiledning av lavinntektsfamilier. To av intervjuene ble gjennomført fysisk, mens de øvrige ble gjennomført i videosamtale via Teams. Bakgrunnen for at dette ble løst slik var både på grunn av pågående pandemi, men også fordi videosamtaler er tids- og kostnadsbesparende, spesielt i Nord-Norge

der vi har lange reiseavstander. En faktor ved dette har vært at to intervju ble gjennomført ansikt til ansikt, mens fire intervju ble gjennomført i videosamtale. Jeg opplevde at intervjuene over video var mer krevende for rollen som intervjuer, dette fordi jeg måtte være mer observant i forhold til kroppsspråk og non-verbal kommunikasjon. Samtidig var det tydelig at intervjupersonene hadde mye erfaring med videomøtedeltakelse både med tanke på kommunikasjonsformen og det tekniske, dette var noe som bidro til å skape god flyt i samtalen og intervjuet. Thagaard (2013) trekker fram målet om å skape en tillitsfull og fortrolig atmosfære i intervjusituasjonen. Min erfaring er at atmosfæren kanskje ikke alltid er like håndgripelig i videomøter som i et fysisk møte, spesielt ikke i oppstartsfasen av intervjuet. Men etter hvert som samtalen utviklet seg, opplevde jeg at intervjuene og samtalene fikk bedre flyt, også over video. Jeg benyttet Nettskjema for å ta opp lydfiler av intervjuet som i ettertid ble transkribert, lydfilene blir da lagret på eget passordbeskyttet område, uavhengig av gjenstanden som benyttes til selve opptaket, for eksempel telefon eller nettbrett. Alle intervjuene ble transkribert fult ut.

#### 4.6 Intervjuanalyse

I følge Thagaard (2013) er prosessen i kvalitativ forskning flytende mellom innsamling og analyse. Thagaard mener at det er viktig å ha fokus på at selv om man kan skille mellom den aktive innsamlingsfasen, og det analytiske arbeidet i etterkant, så er analysen i gang allerede fra start når vi observerer og intervjuer. Altså skapes forståelsen underveis. Som nevnt i dette kapitlet har jeg valgt en hermeneutisk og fenomenologisk tilnærming, og søker forståelse av innsamlet data ut ifra ulike teorier knyttet til sosialt arbeid, systemteori, teori om fattigdom, myndiggjørende prosesser og profesjonell kompetanse. Rent praktisk har denne tilnærmingen påvirket hvordan jeg har jobbet med intervjuene. Alle intervju har blitt transkribert og lest igjennom av meg selv, og jeg har forsøkt å få et overordnet bildet av dataene jeg har samlet inn, samt analysert funnene opp mot det teoretiske rammeverket. Jeg har også brukt tid på å analysere elementer fra intervjuene som jeg lot meg merke ved underveis, fortellinger og historier, og andre relevante refleksjoner eller betraktninger fra intervjupersonene. Jeg valgte deretter å kategorisere intervjuene tematisk, for å se om dette kunne bidra til videre analyse av mine funn. Dette er i følge Brinkmann og Kvale (2018) meningsskapende taktikker, som kan bidra til å gi sammenheng og struktur.

## 4.7 Ethiske vurderinger

For å sikre at mitt prosjekt oppfylte forskningsetiske krav benyttet jeg

*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* gitt av Den nasjonale forskningsetiske komite for samfunnsvitenskap og humaniora (2016).

Retningslinjene skal bidra til utvikling av forskningsetisk skjønn og refleksjon, avklaring i etiske dilemmaer og fremme god vitenskapelig praksis. Dette er et dokument som har fungert både som et oppslagsverk og sjekklister i utarbeidelsen av prosjektet, samt underveis i arbeidet.

Norsk senter for forskningsdata har utarbeidet en «sjekklister» som kan brukes når informanter skal rekrutteres fra samme institusjon som man jobber i. I denne sjekklisten trekkes det fram flere viktige forhold som man må være bevisst på. Blant annet hvordan det vil oppleves for informanter å få spørsmål om å delta i studien, hvordan behandle personopplysninger, hvilke opplysninger som kan innhentes og hvordan opplysninger som framkommer i datainnsamlingen skal håndteres (Norsk Senter for Forskningsdata, 2018). Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata, videre kalt NSD. I arbeidet med å få godkjent dette prosjektet har det vært nødvendig med flere justeringer. Når jeg startet arbeidet med prosjektet var planen min at også brukere i NAV, de som representerer forsørgerne i lavinntektsfamiliene, også skulle være informanter i undersøkelsen. I forbindelse med dette gjennomførte jeg flere etiske vurderinger, spesielt med tanke på maktforholdet mellom meg som NAV-ansatt og de potensielle informantene. Kunne de føle seg presset til å delta i undersøkelsen på grunn av at jeg jobber i NAV? Og igjen kunne dette påvirke datainnsamlingen, ville informantene være ærlige, eller svare det de tenker at NAV ønsker å høre? Og ikke minst, ville de forstå mine to ulike roller, en som forsker og en som NAV-ansatt. Videre skulle det også vise seg at dersom familiene hadde barn over 12 år, og spesielt der barna var over 16 år, måtte det foreligge samtykke fra barna til at foreldrene kunne delta i undersøkelsen. Dette kom fram i godkjenningsprosessen med NSD. Dette medførte ytterligere behov for en etisk vurdering, og jeg kom fram til at det ikke var ønskelig for meg å gjennomføre en undersøkelse som kunne medføre belastning for informantene. Med bakgrunn i dette ble det til slutt tatt en avgjørelse om at datainnsamlingen skulle gjennomføres ved intervju av profesjonelle aktører, ansatte i NAV.

#### 4.8 Forske på egen organisasjon

Det har vært svært viktig for meg å til enhver tid reflektere og vurdere de forskningsetiske kravene og hvordan dette påvirker datainnsamlingen, spesielt med tanke på at undersøkelsen er gjennomført i NAV der jeg også er ansatt. Norsk Senter for Forskningsdata trekker fram frivillighet til å delta som informant, dobbeltrolle, tilgang på opplysninger og taushetsplikt som forsker som forhold man bør være ekstra bevisst på. I denne undersøkelsen har jeg som allerede nevnt gått via NAV-ledere for å komme i kontakt med aktuelle informanter, dette for å unngå at kollegaer skulle føle seg presset til å delta dersom jeg spurte direkte selv. Jeg rekrutterte også kollegaer fra andre NAV-kontor enn der jeg selv er ansatt, slik at vi i vår arbeidshverdag ikke hadde noen tilknytning. I forhold til tilgang til opplysninger er det i denne saken ikke benyttet journalnotat, saksdokumenter, notater, referater eller vedtak fra brukersaker, opplysninger og teorier knyttet til denne oppgaven er stort sett hentet fra offentlig publisert materiale og faglitteratur. Taushetsplikten som forsker har det heller ikke vært utfordringer med å ivareta, da det ikke har framkommet informasjon eller opplysninger av en slik karakter i datainnsamlingen.

Thornquist (2018) beskriver en dobbelthet når man forsker på eget felt. Ved å ha god kjennskap til et spesifikt område eller fagfelt ligger det gode forutsetninger for å forstå det vi forsker på, samtidig kan dette medføre en blindhet for det vi tar for gitt. Videre trekker Thornquist fram at dette kan man forsøke å jobbe mot ved å både bruke egen kunnskap og erfaringer, parallelt med at man forsøker å skape en distanse, *gjøre det fremmede kjent* (s. 262). Spesielt ble dette viktig for meg i prosessen når intervjuene ble gjennomført, og i vurderingen om antall informanter. Da med tanke på det Brinkmann og Kvale (2018) beskriver som informasjonsmetthet, når nye intervjuer ikke bringer særlig mye nytt. Med en del forkunnskaper om NAV og arbeidshverdagen som NAV-veileder var det viktig å distansere meg for å forhindre en såkalt blindhet. Eksempler på dette var at jeg under intervjuene ba om oppklaringer og redegjørelser når informantene benyttet begreper eller omtaler som de tok for gitt at jeg som NAV-veileder kjente til. Dette bidro at jeg som intervjuer ikke fortolket beskrivelser fra informantene basert på mine forkunnskaper. Eksempler på dette var når en informant forklarte at «vi gjør jo ting på de vante måtene i NAV», og at jeg deretter ba informantene om å ytterligere redegjøre for hva som legges i «de vante måtene»,

Det var også viktig for meg å formidle til informantene at jeg er ansatt i NAV, hvilke fagområder jeg jobber med til daglig, og mitt engasjement for tematikken og bakgrunnen for denne oppgaven. Dette handlet for meg om å være åpen om min rolle og avklare skillet mellom det å være NAV-veileder og inneha rollen som forsker.

## 5 Presentasjon og drøfting av funn

Jeg vil i dette kapitlet presentere funnene fra undersøkelsen, samt drøfte disse sett opp mot det teoretiske rammeverket. Målet med denne undersøkelsen er å få mer kunnskap om NAVs arbeid med oppfølging av lavinntektsfamilier. Videre ønsker jeg også å undersøke hvordan NAV-veilederen benytter egen kompetanse i denne oppfølgingen.

Presentasjon av funn og analysen er inndelt i tre kategorier:

Kompetanse, organisering og NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier.

### 5.1 Kompetanse

I dette delkapitlet presenteres og analyseres funn knyttet til veilederes kompetanse og hvordan kompetansen påvirker oppfølgingen. Det teoretiske og analytiske rammeverket for denne delen av oppgaven er i teori om kompetanse, blant annet Skaus (2017) kompetansetrekant. Jeg vil også komme inn på samarbeid og kompetanseutvikling ved NAV-kontoret.

#### 5.1.1 Erfaring og kompetanse

Informantene hadde ulik erfaring og kompetanse. To var utdannet innenfor sosialt arbeid, henholdsvis en barnevernpedagog og en sosionom med master i sosialt arbeid. En hadde master innen statsvitenskap. Mens tre hadde ulike utdanninger innenfor økonomi, ledelse, pedagogikk, rus og psykiatri og handelsfag. Blant informantene var det stort spenn i lengden de hadde jobbet i NAV, noen hadde jobbet i etaten i over 20 år, og hadde da tidligere vært ansatt i Aetat, mens andre hadde blitt ansatt i NAV i løpet av de ti til fire årene. Alle hadde erfaring med å jobbe med lavinntektsfamilier, enten direkte som veileder eller som leder for veiledere som jobbet med gruppen.

For å gi en oversikt over de ulike informantenes erfaring og arbeidsoppgaver i NAV har jeg valgt å ta med samtlige av informantenes beskrivelse av dette.

«I NAV har jeg vært innom de aller fleste fagområder, både som veileder på sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger og sykepenger. I dag jobber jeg saksbehandling av sosialhjelp for de over 30 år. Tidligere har jeg jobbet både med ungdom og voksne.»

«Nå har jo jeg vært med siden starten av NAV i 2006, før det jobbet jeg i trygdekontoret. Så jeg har jobbet med saksbehandling i trygdekontoret, og hadde mye med familieytelser i den tiden. I dag jobber jeg med ungdom, innenfor flere fagområder, hele linja som vi kaller det. Men da jeg fra trygdekontoret har dypere kunnskap om familieytelser og har en del kunnskap om dagpenger og ledige så jobber jeg med alt fra de som står utenfor arbeidslivet til sosialhjelp.»

«I dag jobber jeg med arbeidsrettet brukeroppfølging av unge under 30 år, og driver med sosialfaglig arbeid. Hovedsakelig er det de som står uten for jobb, og som trenger hjelp for å komme ut i arbeid eller utdanning. Jeg jobber med alle områder, så det er mye som skal følges opp.»

«Jeg har jobbet her på NAV siden 2010. Da var jeg ferdig utdannet sosionom. I løpet av de årene jeg har jobbet i NAV startet jeg med å jobbe med arbeidssøkere, før jeg gikk over til å jobbe med sosialhjelpsmottakere og sosiale tjenester. Har jobbet litt med prosjektet «NAV-veileder i videregående skole». Nå jobber jeg kun med sosial stønad, saksbehandling og oppfølging etter lov om sosiale tjenester. Så har jeg en fagutviklingsstilling, så deler av min stilling handler om utvikling av maler og oppfølgingen av brukere her hos oss.»

«Har hatt ulike stillinger i etaten, jeg har jobbet som rettleder, fagansvarlig, rådgiver, prosjektleder for arbeid med bistand, førstekonsulent, avdelingsleder, fjernleder og NAV-leder. I Aetat jobbet jeg med dagpenger, få folk ut i arbeid og rekruttering. I dag jobber jeg som NAV-leder.»

«Jeg har jobbet som trygdesjef i to år, deretter etablerte jeg NAV-kontoret høsten 2007. Jeg har mest jobbet aktivt med den sosialfaglige siden i NAV, men også med oppfølging av arbeidsledige, barnetrygd og kontantstøtte. Jeg har hatt oppfølging av rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og uføre. Nå har jeg ikke brukeroppfølging, kun ledelse.»



Som disse beskrivelsene viser har informantene en mangfoldig erfaring fra oppfølgingsarbeid i NAV, og flere av informantene har varierte fagområder som de jobber med i NAV. Videre i denne oppgaven vil ikke presentasjon av funn eller sitater fra informantene kategoriseres på samme måte som ved sitatene over. Bakgrunnen for at det i denne delen er satt opp slik, er for å gi et bilde og en oversikt over hvem informantene i denne undersøkelsen er basert på deres erfaring og arbeidsoppgaver i NAV. Årsaken til at det videre ikke er valgt å kategorisere og systematisere sitater fra informantene på samme måte videre i oppgaven er det er vurdert at en kategorisering ut fra tema og de ulike informantenes beskrivelse virker mer relevant, framfor en kategorisk presentasjon basert på hvem de ulike informantene er.

Det beskrives at det er krevende å jobbe med fattige familier i NAV, og at det ofte er et sammensatt behov for hjelp og oppfølging. Lavinntekt er ofte et resultat av flere utfordrende faktorer i livet til brukeren. Det å skulle skape endring på flere områder i brukeren sin liv ble trukket fram som utfordrende, men nødvendig. I tillegg handler det om hva brukeren er innstilt på å jobbe med i det enkelte møte, det ble blant annet gitt eksempler på hvordan økonomiske bekymringer kan være til hinder i oppfølgings- og veiledningssituasjoner. Et aktivt samarbeid med andre aktører som flyktningtjeneste, lege og helsevesenet, kommunal rus- og psykiatritjeneste ble også tatt opp som en viktig del av oppfølgingen.

Informantene har følgende betraktninger om hva som kreves av NAV i møte med lavinntektsfamilier: «Fattigdomsproblematikk løses ikke alene av en veileder, men NAV-kontoret i fellesskap bidrar i disse sakene.»

«Jeg tror man må jobbe på flere plan, først må NAV-kontoret ha kompetanse på hva vi skal gjøre med denne gruppen. En viktig kompetanse er økonomisk råd og veiledning, vi må kunne hjelpe brukerne til å bli selvhjulpne. Også må vi ut av NAV-kontoret, og jobbe aktivt med samarbeidsparter.»

Et fåtall av informantene trakk konkret fram egen profesjonelle kompetanse som relevant i oppfølgingen av lavinntektsfamilier. En informant fortalte spesifikt om hvordan «brillene» som hun fikk på barnevernstudiet preger hvordan hun kartlegger og følger opp brukere. Hun beskriver kjerneverdier i sin profesjonelle rolle, der blant annet helhetssynet benyttes i hennes måte å kartlegge og gi oppfølging på. Utenom denne konkrete beskrivelsen av hvordan en

informant benyttet sin profesjonelle kompetanse i oppfølging av lavinntektsfamilier, var det ingen av de andre informantene som konkret beskrev sin anvendelse av profesjonell kompetanse på lignende måte. Det ble av flere nevnt NAVs interne støtteverktøy for brukeroppfølging i samtalen om deres oppfølging av lavinntektsfamilier som NAV-veileder. Veilederen som dro fram egen sosialfaglige kompetanse, beskrev at hun anså sin kompetanse som relevant for oppfølgingen av denne brukergruppen.

Tidligere i oppgaven har jeg redegjort for Skaus (2017) kompetansetrekant, som kan beskrive hvilke elementer som inngår i begrepet profesjonell kompetanse. Skau hevder at i arbeid med mennesker, og da spesielt i møte med mennesker i utfordrende livssituasjoner, kreves det en kompleksitet i den profesjonelles kompetanse. Der aspektene teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse bør inngå i den profesjonelles kompetanse. Ser man på utvalget av informantene i denne undersøkelsen er det et forholdsvis bredt spekter av ulike kompetanser som er representert. Informantene hadde også flere års erfaring fra NAV-systemet, der tre av informantene hadde vært med helt fra etableringen av NAV i perioden 2007 - 2009. Disse tre informantene kom alle fra Aetat, og hadde da jobbet med arbeidsrettet oppfølging og trygdeytelser knyttet til arbeidsledighet før de begynte i NAV. De tre siste informantene hadde jobbet mellom fire og ti år som NAV-veiledere. Samlet sett kan man si at dette utvalget har lang erfaring i NAV, og dette er også noe som var tydelig i intervjuene. De hadde kompetanse og erfaring, og representerte en felles og identifiserbar kjernekompetanse som medarbeidere i NAV. Dette handlet blant annet om hvordan informantene beskriver bruker i sentrum, brukermedvirkning og at oppfølging og tiltak baseres på den enkelte brukers behov og ønsker. De fleste informantene fortalte at de benyttet NAVs egen veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging som et utgangspunkt for sin veiledning og oppfølging. Benyttes slike veiledere som supplement til veilederens egen profesjonelle kompetanse kan slike rutiner og/eller veiledere være gode verktøy, både som sjekkliste og oppslagsverk. Det kan også medvirke til likebehandling av brukere at man har et felles grunnlag for oppfølgingen, med det menes ikke at alle brukere skal behandles og gis samme type oppfølging. Men at valgene som veileder tar i møte med den enkelte bruker er basert på et felles grunnlag gjeldende for alle veiledere og brukere i NAV. Samtidig ble det av en informant trukket fram at veiledningen og oppfølgingen som gis avhenger av den enkelte veilederes kompetanse, og at det var forskjeller og ulikheter i yrkesutøvelsen basert på den enkeltes kompetanse. Informanten mente at det var forskjeller på hvordan en veileder med

sosialfaglig kompetanse tilnærmet seg sosiale problemer, i forhold til en veileder uten sosialfaglig kompetanse.

Jeg spurte også informantene om det i oppfølgingen ble benyttet spesifikke metoder eller verktøy i oppfølgingen. Ingen av informantene trakk fram noen spesifikk metodikk, men det ble nevnt at det på kontorene jobbet enkelte veiledere med kompetanse på motiverende intervju og sertifisert karriereveiledning. Det ble også nevnt at det i forbindelse med økonomisk rådgivning ble benyttet ulike verktøy i oppfølgingen. Eksempler på dette var ulike læringsverktøy for økonomistyring, som veileder benyttet i oppfølgingen for å gi brukerne økt innsikt i inntekt, forbruk, og bli satt i stand til å ta gode økonomiske valg. Dette var verktøy som informanten selv hadde tatt initiativ til å bruke i sin oppfølging. En informant sa følgende: «Jeg føler det er veldig opp til veileder hvilke verktøy som benyttes i veiledningen, det er veldig personavhengig hvordan type veiledning brukerne får.» Denne beskrivelsen sier noe om selvstendigheten i rollen som NAV-veileder, og at det i arbeidshverdagen er rom og mulighet til å være kreativ og anvende verktøy og metoder som veilederen har kompetanse til å benytte. Samtidig kan dette medføre ulikheter i brukeroppfølgingen, da det ikke kan tas for gitt at alle NAV-veiledere velger å ta i bruk verktøy eller metoder utover det som kreves i NAVs egne rutinebeskrivelser for brukeroppfølging.

Jeg stilte spørsmål til NAV-lederne om hvilken kompetanse de vektla når de rekrutterte veiledere som skulle jobbe med lavinntektsfamilier eller organiserte arbeidet med lavinntektsfamilier. Blant annet ble det nevnt kompetanse innenfor økonomisk rådgivning og juridisk kompetanse. «Jeg ser at vi har behov for juridisk kompetanse, og samarbeid på tvers av kontor i nærmeste geografiske område.» Samtidig ble det også presisert at det i slike vurderinger ble lagt til grunn kontoret som helhet, og det samlede behovet i NAV-kontoret var avgjørende i rekrutteringsprosesser og i valg av organisering.

To av informantene trakk fram evnen til å bygge relasjoner til brukerne, og at en god og trygg relasjon ofte var en forutsetning for å kunne jobbe med mennesker med sårbare utfordringer. Det ble også tatt opp at å legge til rette for slike relasjoner ofte tar tid, og en informant beskriver: «Vi har mulighet til å bli godt kjent med brukerne. Men dette er noe som jobbes med over tid, når brukerne er trygge til å ta opp utfordrende tema. Man må jo bare jobbe mot det, og ikke gi opp.» En annen informant beskriver at det ofte er knapt med tid til å bygge en

relasjon der man klarer å kartlegge og finne ut av hva som egentlig er situasjonen. «Ofte har man ikke tid til å skaffe denne relasjonen, fordi ting må avklares fort. Ting blir tatt på etterkant, og det viktigste først et jo inntektssikring, og deretter starter man med relasjonsbygging, avklaring og mer helhetlig jobb.»

Informantene i denne undersøkelsen jobbet blant annet med oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV, ingen hadde dette som sin eneste arbeidsoppgave. Slik informantene beskrev sine arbeidsoppgaver, kan man si at det var en sammensetning av at noen jobbet generalisert, mens andre jobbet spesialisert innenfor et avgrenset fagfelt. Noe som kan være en utfordring i NAV er at NAV-veilederne skal være i stand til å håndtere et bredt spekter av arbeidsoppgaver innenfor flere felt, blant annet kan det nevnes oppfølging av utsatte og sårbare grupper, etablering av kontakt og opprettholde relasjoner med arbeidsgivere, sykefraværsoppfølging og saksbehandling etter forskjellige lovverk. Dette sier noe om at det kreves sammensatt og kompleks kompetanse. Informantene beskriver at de anvender sin kompetanse på ulike måter, samtidig er det kun en av seks informanter som konkret redegjør for sin anvendelse av hennes profesjonelle kompetanse. Kanskje kan det være utfordrende å definere og vektlegge egen kompetanse når man jobber i NAV, der man antageligvis pendler og varierer mellom de ulike kompetanseformene; teoretisk kunnskap, yrkesspesifikke ferdigheter og personlig kompetanse. Og kanskje er det for en NAV-veileder med sosialfaglig kompetanse i møte med utsatte grupper lettere å spesifisere sin utøvelse av profesjonell kompetanse, framfor en veileder med for eksempel statsvitenskapelig kompetanse. Altså at det i møte med sosiale problemer vil være lettere å gjenkjenne og definere egen kompetanse for sosialarbeideren, framfor yrkesutøvere uten sosialfaglig kompetanse.

### 5.1.2 Opplysning, råd og veiledning

Opplysning, råd og veiledning var en sosial tjeneste som av flere informanter ble nevnt som en prioritert tjeneste, spesielt med tanke på økonomisk råd og veiledning. Det ble beskrevet at familier som levde i vedvarende lavinntekt hadde særlig god nytte av denne tjenesten. Det handlet ifølge informantene om å øke brukernes egen kompetanse, da spesielt på privatøkonomi, og at dette var en tjeneste som var hjelp til selvhjelp. «Målet er at familien får en god økonomisk forståelse, og har kunnskap om gjeld.»

«De som lever i vedvarende lavinntekt, med få eller ingen mulighet til å øke inntekt, har jo veldig lite de skal klare seg på. Og da er det vanskelig å gi økonomisk rådgivning, fordi det er ikke så mye handlingsrom.» Dette sitatet gir en beskrivelse av utfordringene som NAV-veiledere kan møte, der bruker kanskje står i en fastlåst økonomisk situasjon med få muligheter. Videre hevder den samme informanten som sitatet over er fra at privatøkonomi kan være et sårt tema, og at det ofte tar tid før bruker er klar til å ta imot oppfølging på dette området. «Erfaringen er at det tar tid før brukerne kommer dit til at de er klare for å ta imot en time som handler om økonomi. Det er jo sårt, og vanskelig å snakke om.»

Opplysning, råd og veiledning er en konkret, og lovpålagt tjeneste som skal utøves i NAV-kontoret. En av NAV-veilederne jeg intervjuet informerte om at NAV-kontoret der hun jobber hadde brukt de siste årene på en satsing på dette området for å heve kompetansen på kontoret. Ifølge denne informanten var dette en tjeneste som både var forebyggende, men som ga familiene verktøy til å håndtere egen økonomi og utfordringer knyttet til dette. Dette er i tråd med hensikten med tjenesten, der særlig det forebyggende perspektivet er svært relevant. En annen faktor er at mange brukere står i en livssituasjon, der belastningen de står og har stått i over tid, er til hinder for at de kan nyttiggjøre seg av oppfølging og bistand, eller klare å komme seg ut i jobb eller arbeidsrettet inntekt. Det vil da være svært viktig at NAV-veilederen er i stand til å avdekke dette, slik at riktige tiltak settes i gang. En informant beskrev dette ganske godt, da han stilte spørsmålsteget ved om hvor mye en bruker får ut av en samtale om arbeidsrettet oppfølging med NAV, når alt han kan tenke på er hvordan han skal få betalt barnehageregningen som allerede er forfalt. NAV må være i stand til å avdekke og legge til rette for løsninger av sosiale problemer i brukerens liv som er til hinder for videre oppfølging og aktivitet. Tjenesten opplysning, råd og veiledning kan og skal være en tjeneste som kan bidra til nettopp dette.

I møte med familier som har utfordringer knyttet til økonomi, enten på grunn av for lav inntekt, disponeringsproblemer eller gjeld bør økonomisk rådgivning inngå i veiledningen som gis av NAV-kontoret. Dette presiseres av begge NAV-lederne jeg snakket med, men også av flere av NAV-veilederne. Men for å kunne gi veiledning på dette området trengs det kompetanse. I samtale med informantene, og da spesielt de som jobbet som NAV-veileder nevnte kun to av informantene at økonomisk råd og veiledning var en del av deres oppfølging av lavinntektsfamilier. Dette trenger ikke nødvendigvis å bety at de to som ikke nevnte det som en del av deres oppfølging ikke gir det. Samtidig er det et funn jeg ønsker å trekke fram.

Opplysning, råd og veiledning er på mange måter en tjeneste som er sterkt preget av empowerment, der målet med tjenesten er å forebygge eller løse sosiale problemer. Tjenesten skal også utarbeides i tett samarbeid med bruker (Sosialtjenesteloven, 2009). Ser man på de ulike elementene i empowerment er det flere av disse som gjør seg gjeldende i denne tjenesten. Elementene i empowerment som særlig anses som en del av opplysning, råd og veiledning er: makt til å definere egen virkelighet og til å delta i beslutninger, tilrettelegging av endringsprosesser ved å veilede slik at bruker tilegner seg ferdigheter og kunnskap, gi bruker tilgang til kunnskap, ressurser og innsikt slik at bruker blir i stand til å påvirke omgivelsene (Andersen mfl. (2000) i Hansen og Solem s. 84).

En kan også se på tjenesten i lys av systemteori. Der kan man blant se på hvordan interaksjoner i en brukers system påvirker og henger sammen med hverandre. Ved å bistå bruker med opplysning, råd og veiledning kan man skape interaksjoner som positivt kan påvirke flere områder i brukers system. Tjenesten kan medføre økt kompetanse for brukeren. Samt bedre innsikt i egne utfordringer, dette igjen kan bidra til å gi brukeren bedre muligheter til å håndtere egne utfordringer.

Tjenesten kan på mange måter anses som et svært godt verktøy i møte med sosiale utfordringer som lavinntekt. Basert på beskrivelsen av oppfølgingen som informantene i undersøkelsen ga, kan det antydes at tjenesten ikke benyttes i et så stort omfang som den potensielt kunne vært brukt. Det er ingen tydelige årsaker til dette som framkommer i undersøkelsen. Kanskje kan det handle om at det er en del av oppfølgingen som gis, uten at det defineres, eller at det i NAV-kontoret ikke benyttes fullt ut da det er definert som en oppgave som er regulert av sosialtjenesteloven (2009), som regulerer de kommunale oppgavene i NAV-kontoret. Samtidig er det en lovregulert individuell tjeneste som skal utøves ved NAV-kontoret.

### 5.1.3 Prosjektarbeid

Tre av informantene forteller om lokale prosjekter knyttet til lavinntekt, der hvert fall et av disse prosjektene var fullført. Prosjektene hadde noe ulik tilnærming, og den ene informanten kjente lite til innholdet i prosjektet utover at det ved NAV-kontoret hadde blitt gjennomført et prosjekt knyttet til lavinntektsfamilier. Fellesnevneren var at det var en dedikert

prosjektmedarbeider som i prosjektperioden skulle jobbe med familier i lavinntekt. En leder er veldig tydelig at på de benyttet prosjekttiden til et kollektivt kompetanseløft på kontoret; «Prosjektet har skapt kompetanse og erfaringer som sitter igjen på kontoret også etter prosjektslutt, men prosjekter må ikke bare gi prosjektmedarbeider kompetanse, man må spre det ut til kontoret.» Kanskje er det nettopp dette som er utfordrende ved prosjekter, målet er at erfaringen og kompetansen som opparbeides i prosjektperioden skal sitte igjen i kontoret, men i noen tilfeller er det kanskje ikke like enkelt å få til i praksis. Hovedfokuset i denne oppgaven er på NAVs ordinære oppfølging av lavinntektsfamilier, men da tre av informantene trakk fram at NAV-kontoret der de jobber har tilegnet seg kompetanse og erfaring med å jobbe med denne gruppen via prosjekter, har jeg valgt å ta det med i oppgaven. I den ordinære arbeidshverdagen som NAV-veileder eller NAV-leder er det kanskje ikke like mye rom og ressurser til å drive med kompetanseutvikling og prosjektarbeid. Informantene, og da særlig en leder beskriver at det er nødvendig at slik kompetanseheving gjennomføres ved å benytte prosjekter, men da med en klar hensikt om at prosjektet skal tilføre *NAV-kontoret* kompetanse.

#### 5.1.4 Samarbeid – internt og eksternt

Informantene beskriver at samarbeid i oppfølging av lavinntektsfamilier er nødvendig, både internt samarbeid innad i NAV-kontoret og samarbeid med eksterne tjenester. Hvordan samarbeid blir etablert og praktisert var ifølge informantene individuelt, og basert på brukers behov. Gjentakende samarbeidsparter som ble trukket fram var kommunal rus- og psykiatritjeneste, flyktningetjenesten og barnevern. Internt var det samarbeid med økonomiske veiledere og gjeldsrådgiver som ble nevnt av informantene. Lederne jeg intervjuet dro særlig fram det systematiske arbeidet omkring samarbeidsparter, der formelle avtaler som regulerte samarbeidet ble trukket fram som gode og avklarende verktøy for NAV-kontorene. «Vi har samarbeidsavtale med innvandretjenesten, som går på tett oppfølging av familiene, samarbeidsmøter på veiledernivå, avdelingsleder, leder og enhetsledernivå. Slik at der har vi en samarbeidsavtale med mål og prioriteringer.» Et av målene med å formalisere samarbeid var ifølge NAV-lederen å bidra til rolle- og ansvarsavklaring.

«Brukerne har jo behov for at vi samarbeider, for å koordinere slik at hjelpen som gis skal bli riktig. Så er det jo ikke alltid klart hva som er rett, men at det følges tett opp er nok av og til avgjørende.»

«Så ser vi jo at alle behov kan ikke løses av NAV-kontoret.»

Disse to sitatene viser to av informantenes beskrivelse av lavinntektsfamiliers sammensatte behov. Lavinntekt og fattigdom påvirker familiens situasjon på flere områder, og for å jobbe med endring i disse familiene var det behov for tverrfaglig samarbeid. Sammensatte behov krever sammensatte tjenester, og ikke minst koordinering av tjenestene som gis.

En informant tok opp utfordringer knyttet til samarbeid, det er ofte nødvendig med samarbeid på tvers av tjenester, og det organiseres et forholdsvis stort apparat rundt bruker, for eksempel med NAV, lege, behandler og barnevern. Samarbeidet ble da ofte gjennomført i større ansvarsgruppemøter, disse møtene var omfangsrike med mye informasjonsutveksling. Informanten opplevde at slike møter ofte var svært krevende for bruker, og at bruker ikke klarte å få med seg alt, informanten opplevde at møtene var mer for tjenestene enn for bruker selv.

«Jeg skulle gjerne samarbeidet med enda flere, fordi vi sitter på ulik kompetanse og ulike verktøy.» En informant trakk fram at selv om det i mange saker ble gjennomført tverrfaglige samarbeid, burde NAV og tjenesteapparatet generelt samarbeide i enda større grad, da spesielt med tanke på kompetanseutveksling. Informanten trakk også fram at det kunne være utfordrende å benytte seg av hverandres kompetanse og kunnskap uten at det nødvendigvis omhandlet en brukersak. Informanten etterlyste mer samarbeid på systemnivå.

Samarbeid i et systemteoretisk perspektiv, da med særlig tanke på at kompleks systemteori kan være en hensiktsmessig tilnærming for å kartlegge og avdekke brukerens behov for tverrfaglig samarbeid. Ved å analysere brukers interaksjon og uoverensstemmelser i systemene rundt seg, kan man skape en forståelse av hvor utfordringene ligger. Hva handler lavinntekten om, er det sammensatte årsaker, der komplekse faktorer og systemer i brukerens liv som er i uoverensstemmelse, eller er det enkeltfaktorer som midlertidig arbeidsledighet som har medført at familien har havnet i lavinntekt. Utfordringen med å benytte en slik



tilnærming, som også Healy (2014) peker på er avgrensingen av hva som er et system, og kanskje er det slik at hva som tilsvarer et system vil være varierende fra person til person. I datainnsamlingen og intervjuene ble det i forhold til kartlegging og samarbeid tatt opp at flyktninger var en gruppe som var «relativt enkelt» å bygge et apparat rundt og tilby tjenester, fordi dette var en gruppe som var veldig godt kartlagt helt fra ankomst i kommunen, gjennom introduksjonsprogrammet, og deretter i overgangen mellom flyktingetjeneste og NAV. I disse tilfellene har kommunen, representert av flyktingetjeneste og NAV god kjennskap til familiene, deres utfordringer og hvilke systemer som er omkring brukeren. En tilsvarende kunnskap om en familie som ikke er flyktninger, som ikke har vært under like tett oppfølging over tid ville kanskje blitt oppfattet som unaturlig? Med dette eksemplet forsøker jeg å vise at ikke bare kan det være utfordrende å avgrense hva som defineres som et system, men det kan også være systemer og faktorer i en brukers situasjon som hjelpeapparatet ikke har tilgang på. Altså at bruker ikke deler informasjon om alle sine interaksjoner som påvirker livssituasjonen med NAV.

Samtlige informanter beskrev samarbeid internt og eksternt som en del av deres arbeidshverdag, det var noe varierende i hvilket omfang det var samarbeid. Dette handlet i stor grad av hvilken brukergruppe veilederne hovedsakelig fulgte opp, der det for eksempel var mindre samarbeid i oppfølging av permitterte og ordinære ledige med dagpenger, framfor brukere med sammensatte og uavklarte utfordringer, med sosialhjelp som eneste ytelse. Basert på undersøkelsen kan jeg ikke konkludere med at veilederes kompetanse påvirket om det var samarbeid eller ikke, de veilederne med mest erfaring fra å samarbeide med andre kunne redegjøre mer for innholdet i samarbeidet, men samtlige var tydelige på at brukers behov styrte hvorvidt det ble etablert samarbeid eller ikke. Men igjen må det presiseres at den enkelte veileders evne til å avdekke brukers behov for samarbeid internt og eksternt, vil avhenge av hvordan veileder anvender og velger tilnærming for kartlegging og oppfølging av brukere.

Samarbeid er også relevant å snakke om i forhold til myndiggjørende prosesser, både med tanke på å avdekke forhold i samfunnet som påvirker brukers livssituasjon, men også når det gjelder å bidra til driv i brukers kamp mot undertrykkelse, og legge til rette for at bruker har kompetanse til å skape endring i egen situasjon. Igjen blir det relevant å ta fram at vedvarende fattigdom ofte har en kompleks årsaksforklaring, der flere i hjelpeapparatet enn NAV har

mulighet til å bistå bruker. Skal man da snakke om myndiggjørende prosesser kan det antas at en har større sjans for å lykkes dersom man involverer de i hjelpeapparatet som kan ha innflytelse på denne prosessen. Det kan vel tenkes at dersom en bruker gjennomgår en myndiggjørende prosess i NAV, men ikke tilsvarende prosess i oppfølgingen fra kommunal psykisk helsetjeneste vil fortsatt bruker være undertrykt, som igjen vil påvirke om brukeren opplever en myndiggjørende prosess.

## 5.2 Organisering

Jeg vil i dette delkapittelet presentere funn knyttet til organisering av oppfølgingen av lavinntektsfamilier i NAV, informantenes beskrivelse av hvem som representerer lavinntektsfamilier, samt hvordan familiene og deres bistandsbehov kartlegges. Deretter vil jeg diskutere funnene knyttet opp mot det teoretiske og analytiske rammeverket, da med spesielt fokus på systemteori og teori om fattigdom.

### 5.2.1 NAV-kontorets organisering

Informantene beskriver ulike lokale variasjoner i hvordan NAV-kontoret var organisert. Ett kontor var organisert i to avdelinger som jobbet med ulike fagområder, der saksbehandling etter lov om sosiale tjenester ble gjort i en avdeling, mens den arbeidsrettede oppfølgingen ble gitt av en annen avdeling. Brukerne fikk da oppfølging av to veiledere, men det ble presisert at det da var et nært samarbeid mellom avdelingene i felles brukeroppfølgingssaker. Ved et annet NAV-kontor kom det fram at ungdom, definert som brukere under 30 år mottok all oppfølging fra en veileder. NAV-veilederne utførte oppgaver innenfor flere fagområder, og jobbet «over hele linja» som informantene kalte det for. Da ble både saksbehandling etter sosialtjenesteloven og arbeidsrettet oppfølging uavhengig av ytelse gitt av samme veileder, som også fulgte opp brukere med ulike bistandsbehov. Det interne samarbeidet innad i NAV-kontoret ble også tatt opp når organisering var tema i intervjuene, da spesielt med tanke på at man samarbeidet med kollegaer i NAV-kontoret som kunne bidra i oppfølgingen basert på sin kompetanse. Jeg har i tidligere i dette kapittelet presentert funn og analyse omkring samarbeid, men da det var et tema som kom fram i samtalen om organisering er det også relevant å nevne det i denne delen av oppgaven.

De fleste informantene beskrev at det i den ordinære oppfølgingen i NAV-kontoret ikke ble tatt særlige hensyn i fordeling av saker hvorvidt brukeren var tilknyttet en familie i

vedvarende lavinntekt. En informant reflekterte rundt dette, og om det i det hele tatt kan sies at man har en organisering knyttet til oppfølging av lavinntektsfamilier. Informantene beskrev at veilederne fulgte opp saker fordelt på dato, et eksempel var at en veileder fulgte opp brukere som er født mellom den 1. og 10. i måneden, også var øvrige datoer fordelt på andre veiledere. Samtidig ble det presisert av flere at man var mer observant i møte med brukere med barn, man var «mer framme i skoene» som en informant beskrev. Ved spørsmål om selve organiseringen var det blant informantene ingen som tok opp den enkelte veileders kompetanse til å løse oppgaver knyttet til oppfølging av lavinntektsfamilier. Dette kan tolkes som at både ledere og veiledere jeg intervjuet har tillit til at deres ansatte og kollegaer alle skal være i stand til å følge opp mennesker i utfordrende og vanskelige livssituasjoner. Samtidig var det ved et kontor en sosialfaglig avdeling og en arbeidsrettet avdeling, deres erfaring var at en slik deling var svært hensiktsmessig og effektiv. I brukermøtene var det tydelig avklart tematikk, og ifølge informantene var det også lettere for brukerne å navigere i sin oppfølgingssak. Informanter som jobbet på NAV-kontor der brukerne hadde en NAV-veileder som ga all oppfølging, trakk det fram som en styrke at brukeren kun måtte forholde seg til en veileder. Det var ifølge informantene en organisering som bidro til oversikt og kompetanse på alle områder omkring brukerens oppfølgingssak i NAV.

«En bruker hos oss kan ha to veiledere, en for arbeidsrettet oppfølging og en som følger opp økonomisk sosialhjelp. Det vi oppnår er at når det er arbeidsrettet oppfølging, så er ikke penger et tema, livsoppholdet er ikke et tema. Da er tema; hva du ønsker å gjøre, hvilket arbeid ønsker du, karrieremål og hva skal til for at du kommer dit. På den andre siden så er samtaler med sosialveileder basert på hvordan du klarer deg økonomisk, budsjett, hvordan har barna det, klarer de seg på skolen og har de venner. Vår erfaring er at denne delingen har gitt oss bedre resultater, vi har veldig god oppfølging.»

«I forhold til organisering fordeler vi brukere etter dato, så organiseringen her er ikke basert på familier. Men i teamet bruker vi mye tid og ressurser på å diskutere og avklare problemstillinger knyttet til barnefamilier.» Organiseringen som beskrives av informantene har likhetstrekk med hvordan Glemmestad (2021) redegjør for NAV-kontorenes organisering. Undersøkelsen viser at NAV-kontorene har myndighet og mulighet til å organisere seg slik de selv mener er mest hensiktsmessig for å utøve sine tjenester. Dette er igjen noe som kan

medføre ulikheter i brukeroppfølgingen mellom NAV-kontor. I et systemteoretisk perspektiv er det ikke umiddelbart tydelig at den ene eller andre valgte organiseringen skal ha påvirkning på utøvelsen av tjenestene. Da en analyse av brukers interaksjon i deres sosiale system eller miljø kan gjennomføres uavhengig av organisering av NAV-kontoret. Det som kan være en utfordring er at i NAV-kontor som benytter seg av to veiledere på ulike fagområder antageligvis vil kreve en god del samhandling mellom NAV-veilederne for å utøve en helhetlig systemteoretisk analyse av brukerens situasjon.

«Jeg synes det er en veldig styrke å følge opp på denne måten, oppfølgingen blir helhetlig og veileder har oversikt over hele situasjonen, og hvordan ting henger sammen. Jeg tenker også at det er bra for brukeren å ha en veileder å forholde seg til, at de slipper å skille på hva man snakker om med hvem. Man skal ha mye ulik kompetanse for å jobbe slik, men jeg tror det er en god måte å jobbe på.»

Sitatet over er gitt av en informant som jobbet «hele linja», det blir her trukket fram hvordan en slik organisering stiller krav til veilederes kompetanse, og at man som veileder skal beherske ulike fagområder. Som funnene viser argumenter informantene med ulik organisering for at deres organisering er hensiktsmessig, brukervennlig og at organiseringen bidrar til helhetlig oppfølging. Det er ingen funn i undersøkelsen som motstrider dette. Begge «parters» argumentasjon er faglig begrunnet, og de beskriver at de selv har opplevd positive resultater som begrunnes med valg av organisering. Og nettopp det at NAV-kontorene har myndighet til selv å velge den organiseringen som er rett for deres kontor, bygger opp under det at NAV-kontoret selv skal ha myndighet til å organisere og ruste seg, for å gi en best mulig tjeneste overfor sine brukere.

To av informantene etterlyste bedre rutiner i NAV for oppfølging av lavinntektsfamilier, det trekkes fram at dette er en sårbar gruppe, der konsekvensene av deres livssituasjon ikke bare påvirker brukeren, men også familien rundt bruker, både partner og barn. «Men vi burde ha bedre rutiner for hvordan vi skal følge opp denne gruppa, og hatt mer kunnskap om hvordan vi skal hjelpe i slike saker.»

En annen interessant faktor var at det i intervjuene ikke ble nevnt konkrete yrkesprofesjoner når vi snakket om organisering. Lederne ble spurt om hvem de rekrutterer for å jobbe med

denne gruppen, og svarene jeg fikk handlet i stor grad om kontorets behov når de skulle rekruttere. Av totalt seks informanter, var kun to utdannet innenfor sosialt arbeid. I rekrutteringen av informanter ba jeg ikke spesifikt om noen konkret yrkesgruppe, men målet var å snakke med veiledere som hadde erfaring med å følge opp lavinntektsfamilier. Det er jo interessant at fattigdom og lavinntekt ofte defineres som et sosialt problem, der man skulle tenke seg at en sosialarbeider ville kunne være en profesjonell yrkesutøver, med teoretisk kompetanse og ferdigheter til å gi god oppfølging til denne brukergruppen. Funnene i denne undersøkelsen viser at det i NAVs oppfølging er noe tilfeldig hvilken profesjonell kompetanse veileder besitter, og at oppfølgingen som gis til en viss grad er uavhengig av brukers livssituasjon og utfordringer. Ved det ene kontoret var det delt i en sosialfaglig avdeling og en arbeidsrettet avdeling, ved en slik organisering anerkjennes i alle fall utfordringer som sosialfaglige. Ved kontor med ren datofordeling, er organiseringen og utnyttelse av kompetanse ved NAV-kontoret mer tilfeldig. En kan stille spørsmål ved om dette er en målrettet oppfølging, med en hensiktsmessig organisering?

Så hva kan man si om organiseringen knyttet til en systemteoretisk forståelse, samt teorier om fattigdom og kompetanse? Umiddelbart tenker jeg at funnene viser viktigheten av at NAV-veilederen forstår og er i stand til å håndtere problemstillingene de møter i brukeropfølgingen. Selv om NAV-veileder i utgangspunktet ikke er alene om brukeropfølgingen, så hviler ansvaret på at NAV-veileder har kompetanse og evner å håndtere kravene og mandatet som ligger til sitt arbeidsområde. Hvordan NAV-kontoret er organisert vil spille en rolle for hvordan oppdraget løses, og hva som kreves i forhold til NAV-veileders selvstendighet. Samtidig er det vel heller ikke å forvente at en enkelt NAV-veileder alene skal være i stand til å løse alle utfordringer knyttet til lavinntekt. Noe en systemteoretisk forståelse vil kunne benyttes til å støtte opp om. Systemteoretisk analyse kan bidra til å vise hvordan sosiale utfordringer som lavinntekt påvirker brukerens liv på flere områder, og at det også da vil kreve et hjelpeapparat som bistår og veileder på flere områder. I noen tilfeller vil det kanskje være slik at en veileder besitter kompetanse til å bistå på flere områder, mens i andre tilfeller er det nødvendig å innhente ytterligere kompetanse enten innad i NAV-kontoret eller eksternt.

Organisering av NAV-kontoret og tilgjengelig kompetanse er to elementer som gjensidig påvirker hverandre. De ulike formene for organisering vil kunne påvirke hvordan

kompetansen i NAV-kontoret benyttes, samtidig som at tilgjengelig kompetanse også påvirker hvordan kontoret kan og bør organiseres. Tidligere i dette delkapittelet stiller jeg spørsmålstegn ved om organiseringene som informantene i undersøkelsen beskriver er målrettet og hensiktsmessig, da med tanke på å gi oppfølging til mennesker med sosiale problemer som lavinntekt. Organisering basert på datofordeling sier ingenting om brukernes behov, og medfører en tilfeldighet i hvilken kompetanse den enkelte veileder besitter i møte med brukerne. Det er allerede redegjort for at informantene hadde ulik bakgrunn, og ulik kompetanse. På tross av dette ga alle de fire NAV-veilederne oppfølging til brukere med sosiale problemer.

### 5.2.2 Lavinntektsfamilier i NAV

På spørsmål om hvem det er som lever i fattigdom blir en rekke grupper nevnt; innvandrere, personer med utfordringer knyttet til psykisk helse og rus, enslige forsørgere, personer som ikke har fullført videregående og som har lav eller ingen tilknytning til arbeidslivet av ulike årsaker. Selv om flere av informantene trakk fram grupper som i mer eller mindre grad representerte lavinntektsfamilier i kommunene de jobbet i, var samtlige opptatt av å få fram at dette ikke var entydig, og at gruppen ikke kunne generaliseres. Selv om noen grupper var sterkere eller oftere representert, så var det unike årsaker til at mange havnet i lavinntekt.

«Ofte er det personer som ikke har arbeidserfaring, mange er flyktninger og innvandrere, og mange av disse har jo forutsetninger, men språk er utfordringen.»

«Det er jo to grupper som vi særlig ser; mennesker som sliter med rus og psykisk helse også er det innvandrerfamilier som mangler høyere utdanning og også grunnskole.»

«Hos oss så er det vel de som kun har en inntekt, enten aleneforsørgere eller der den ene forelderen av to har inntekt. Ofte ser vi at disse sliter. Dessverre er det vel kanskje sånn at det også er de barnerikefamiliene som sliter, de har de største økonomiske utfordringene, og de største utgiftene å dekke, og har behov for de største boligene.»

Sitatene over er fra ulike informanter, og er deres beskrivelse av hvem som representerer lavinntektsfamiliene de møter i sin arbeidshverdag. Deres beskrivelser av gruppen treffer godt overens med kategoriseringen gjort av både Underlid (2005) og Statistisk Sentralbyrå (2005).

Der innvandrere, enslige forsørgere, personer med utfordringer knyttet til rus og psykisk helse, lav formell kompetanse og lav tilknytning til arbeidslivet er grupper som blir nevnt. Blant gruppen enslige forsørgere er det også kvinner som hovedforsørger som spesielt trekkes fram av informantene. Underlid (2005) beskriver de som er i opprør og lever etter en antimaterialistisk ideologi. Dette er en gruppe som i min undersøkelse ikke er nevnt av informantene. Dette kan jo ha flere årsaker, mest nærliggende er vel å tro at informantene ikke møter denne brukergruppen i sin arbeidshverdag. Kanskje kan en mulighet være at det i dagens oppfølging i NAV, med en sterk arbeidsrettet brukeroppfølging, aktivitetsplikt og krav for ytelsesmottakere ikke vil være mulig å være åpen om en opprørske ideologi rettet mot sosioøkonomisk status og materialisme? Som beskrevet av Fløtten og Grødem (2014) er det arbeidslinja som er definert som kjernen av virkemidler i fattigdomsbekjempelsen, og dersom en av opprørske ideologiske årsaker ikke ønsker å delta i arbeidslivet kan det vel tenkes at også arbeidsrettet oppfølging vil stride imot ideologien, og at NAV ikke er en aktuell tjeneste å henvende seg til?

Systemteori er relevant å bringe opp i spørsmålet om hvem lavinntektsfamiliene er, fattigdom hos den enkelte kan som funnene viser til være en konsekvens eller resultat av faktorer i den enkeltes system. Et eksempel kan være flyktninger, som av flere informanter ble nevnt som representanter i lavinntektsfamilier som mottar oppfølging fra NAV. De ankommer et nytt land, med begrenset nettverk, med et nytt språk de skal lære seg, nye samfunnsstrukturer og utdanningssystem de skal bli kjent med, og ikke minst et annerledes arbeidsmarked. I en slik situasjon er det en rekke faktorer som påvirker og henger sammen i flyktingens liv. Etablering av nye nettverk og språkopplæring kan være nært knyttet til det å få muligheter på arbeidsmarkedet, og ikke minst det å bli selvforsørget med lønnsarbeid. I motsatt fall vil det å bli ekskludert fra arbeidsmarkedet kunne påvirke i negativ retning, og forsinke integreringen, og i verste fall medføre utenforskap.

Mennesker som har utfordringer med rus og/eller psykisk helse er også nevnt som en gruppe som er representert i lavinntektsfamilier. For denne gruppen er det kanskje først og fremst helseutfordringen som er til hindrer for å komme seg ut av lavinntekten, samtidig nevnes det av informantene at arbeidsmarkedet ikke alltid er i stand til å inkludere mennesker med slike utfordringer. En informant beskriver at arbeidslivet de siste årene har hardnet til, og gjort det vanskeligere for de med utfordringer å mestre arbeidslivet. Politisk er det satt i gang en

nasjonal inkluderingsdugnad, for nettopp å skape et mer inkluderende arbeidsliv. Likevel er ikke dette et skifte som er «gjort over natten». Videre beskriver informanten «Det handler ikke nødvendigvis ikke om arbeidsgiver eller at det er de som er skyld i det, men at brukeren selv føler seg så utilpass fordi at man opplever at man blir skviset ut». Dette sitatet sier noe om hvordan kravene i arbeidslivet kan oppleves. Selv om arbeidsgiver kan ha en intensjon om inkludering vil ubehaget knyttet til det å ha vært utenfor, og kanskje frykt for å ikke oppfylle kravene bidra til lav mestring, og i verste fall ekskludering.

Det informantene beskriver om gruppen er i stor grad gjenkjennbart både med tanke på Underlids (2005) beskrivelse av gruppen, samt kompleksiteten i fattigdomsproblematikk i Norge. Blant annet tas det opp de individuelle forholdene som har gitt begrensede muligheter til selvforsørgelse, samtidig er det et boligmarked med høye boligpriser, samt et arbeidsmarked som de siste årene er preget av høye krav, effektivitet og resultatoppnåelse. Selv om det nå er satt i gang en inkluderingsdugnad, for nettopp å stimulere arbeidsmarkedet til å være mer inkluderende, er dette en langvarig prosess. Der det skal gjennomføres endringer i arbeidsmarkedets holdninger og verdier med tanke på hvilke arbeidstakere som skal rekrutteres og som det er rom for i bedriften.

Informantene i denne undersøkelsen pekte både på konkrete grupper i samfunnet som i større grad enn andre grupper var representert som lavinntektsfamilier, samtidig som at det var en forståelse blant flere av informantene at lavinntekt som sosialt problem ikke fullstendig kunne kategoriseres. «Vi ser egentlig litt av alt her hos oss, uten at det veldig tydelig skiller seg ut noen spesifikke grupper som er mer representert enn andre.» Dette viser at lavinntekt er en sosial utfordring som kan ramme vilkårlig, basert på blant annet faktorer som helsesituasjon, tilknytning til arbeidslivet, formell kompetanse, arbeidsmarkedet og boligpriser. Fattigdom i Norge har komplekse årsakssammenhenger på individ-, gruppe og systemnivå (Barne-, 2018), og NAV bør derfor være i stand til å gjenkjenne fattigdom og avdekke årsakssammenhengene som medfører at mennesker lever i fattigdom eller vedvarende lavinntekt.

### 5.2.3 Kartlegging i NAV

Alle informantene beskriver at de kartlegger helhetlig og at kartlegging er en viktig del av oppfølgingen. Områder som ifølge informantene kartlegges er; familiesituasjon, boforhold, inntekter, utgifter, økonomisk situasjon, utdanningsnivå, arbeidserfaring, helsesituasjon og



barnas situasjon. Informantene beskriver at kartleggingen starter i det første møte mellom bruker og NAV, men at kartlegging skjer kontinuerlig i løpet av oppfølgingen, og at det stadig dukker opp nye elementer som påvirker brukerens situasjon og videre oppfølging. Det blir også beskrevet at den enkeltes situasjon påvirker tid og mulighet til kartlegging, i en situasjon der det haster å få på plass økonomisk stønad er det, det formelle knyttet til søknaden så må prioriteres, før en dypere kartlegging knyttet til oppfølgingen kan prioriteres. En informant er også tydelig på at hennes profesjonelle evne til å kartlegge økte i takt med at hun fikk mer erfaring fra oppfølgingsarbeid i NAV. Som nyutdannet, og fersk i veilederrollen var det tilfeller der kartleggingen ble preget av dette. Hun gir et eksempel der hun som nyansatt veileder hadde veldig sterkt fokus på helse, og hvordan helsen påvirket brukernes fungering og livssituasjon. Uten at hun var like observant på at andre faktorer, som økonomi, lavinntekt og familiesituasjon også var områder i brukernes liv som påvirket deres muligheter til å ta imot oppfølging og følge opp egen sak. En annen informant gir en lignende beskrivelse, men trekker fram dette spesielt gjaldt tidligere i NAV-systemet, i årene rett etter at NAV ble etablert. Ifølge informanten var det på denne tiden ikke så vanlig å snakke om slike faktorer i brukernes liv. Hun sier; «det var vanskelig for sosialhjelpsmottakere å snakke om penger, familie og fattigdom. Det var skambelagt å ha det sånn. Så det var kanskje ikke så mye interesse om hvordan folk bodde, og om ungene hadde det bra og sånne ting. Det var på den tiden lite tjenester som var lagt opp til gruppen.» Videre beskriver samme informant hvordan oppfølgingen ved NAV-kontoret er i dag:

«Da er tema er hva du ønsker å gjøre, hvilket arbeid ønsker du, hva er karrieremålet og hva skal til for at du kommer dit. På den andre siden så er samtaler med sosialveileder basert på hvordan du klarer deg økonomisk, budsjett, hvordan har barna det, klarer de seg på skolen, har de venner.»

Dette tyder på at det i arbeidet med lavinntektsfamilier i NAV har vært en utvikling. Interessen og fokuset på det helhetlige omkring brukernes situasjon er ifølge informantens beskrivelse tydeligere i oppfølgingen i dag enn det var tidligere. Det er presisert at NAV skal kartlegge familiens behov, og særlig ta hensyn til barn og unges behov, og deretter sørge for at disse behovene blir ivaretatt i veiledningen som gis. Dette ansvaret presiseres både i sosialtjenesteloven (2009), og i NAVs interne veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging.

«Det er en helhetsvurdering, vi må se på helheten til familien, hvordan bor de, hvilke inntekter har de, hvilke utgifter har de. Og det er jo det vi gjør. Så i vårt første møte med nye brukere kartlegger vi dem.»

«Det starter med det vi får inn dokumentasjon som kommer med en søknad, så alt etter det er tidsavhengig. Det som ligger lengst fremme er å få det formelle på plass, få på plass det vi trenger for å behandle søknaden. I og med at søknaden er om økonomisk sosialhjelp, så er det jo det økonomiske vi kartlegger først og fremst.»

Sitatene over viser hvordan man som saksbehandler eller veileder i NAV må prioritere i en kartleggingsfase. Sitatene er fra to forskjellige informanter, men som begge jobbet med å saksbehandle søknader om økonomisk stønad er sosialtjenesteloven. Sitatene viser eksempler på ulike tilnærminger, der ulikheten i prioriteringen er det formelle knyttet til en søknad og det å få en helhetlig oversikt. Denne prioriteringen trenger vel ikke nødvendigvis å bety at det ene utelukker det andre. Analyserer man beskrivelsen av kartleggingsfasen ut ifra elementer fra systemteori, så vil det jo være relevant å tilnærme seg en mer helhetlig kartlegging av brukeren. Personen i situasjonen vektlegges, hvilke interaksjoner og påvirkninger i systemene rundt bruker er det som kan ha medvirket til at brukeren lever i lavinntekt eller fattigdom. Ut ifra den enkelte veileders arbeidsoppgaver var det en del ulikheter i deres beskrivelse av kartleggingsfasen. Der veilederne som jobbet «hele linja» som de selv omtalte det, altså at de både saksbehandlet søknader om sosialhjelp og hadde den arbeidsrettede oppfølgingen, beskrev en mer helhetlig kartlegging, framfor veilederne som jobbet kun med saksbehandling og oppfølging etter sosialtjenesteloven. Kartleggingen som saksbehandlerne beskrev var i stor grad knyttet til det formelle, og hva som måtte på plass for at søknaden om sosialhjelp kunne behandles. Når det formelle var på plass, startet det ifølge informantene en mer grundig kartlegging. Så kan man jo stille spørsmålstegn ved om ikke en formell kartlegging også er like relevant, som en grundig kartlegging. Det formelle vil jo også gi kunnskap og informasjon som vil påvirke og legge et grunnlag for videre oppfølging. Denne kartleggingen vil også kunne inngå som en naturlig del av fortsettelsen, altså den grundige, helhetlige kartleggingen.

«Flyktningfamilier er godt kartlagt fra starten av, vi har et påkoblet apparat, om ikke bare i NAV så andre deler av kommunen som flyktningtjenesten. Så vi får lettere

oversikt siden oppfølgingen har vært fra start, mens i et samlivsbrudd kommer man kanskje inn litt fra siden, og kartleggingen blir preget av det, det er mye som står på i disse menneskenes liv når de kommer til NAV.»

Dette sitatet sier noe om forskjellene i brukersakene som NAV kommer inn i, der man i noen saker har mye informasjon og god oversikt, mens man i andre, kanskje nye saker kommer inn midt i en livskrise, med begrenset informasjon om brukeren. Også dette kan sees i lys av systemteori. Det at man kjenner til kartleggingen og oppfølgingen som har vært fra start, og kanskje over år fra en samarbeidspart vil bidra slik informanten beskriver, til å få oversikt. Systemene omkring i dette tilfellet flyktningfamilien er kjent, kanskje kjenner man til utfordringene eller uoverensstemmelsene som påvirker negativt. Arbeidet med valg av tilnærming for NAV-veilederen kan dermed lettere tilpasses flyktningfamiliens behov, fordi man har mye informasjon og kartlegging som kan legges til grunn. Til sammenligning vil det å «komme inn fra siden», kanskje midt i en brukers krise være mer utfordrende å få samme oversikt, og grunnlag for å sette i gang en veiledningsprosess. Selv om disse to beskrivelsene sier noe om hvor ulike situasjoner brukerne i NAV kan være i, er dette en del av NAV-veilederens arbeidshverdag og mandat. Rundskrivet til sosialtjenesteloven (2012) sier helt klart og tydelig at retten til tjenesten er uavhengig av om den som søker råd og veiledning allerede er i en vanskelig situasjon, eller om bruker mottar andre tjenester fra NAV. I dette ligger det jo veldig tydelig at NAV skal være i stand til å gi tjenester og konkret veiledning i forhold til brukers situasjon, uavhengig av om bruker er «ny i systemet» eller NAV er kjent med brukeren. Dette igjen legger opp til at en vesentlig del av NAVs oppfølging er kartlegging for å kunne tilby rett, og konkret veiledning til den enkelte bruker.

Kartleggingen som utføres av NAV i møte med brukere er ifølge informantene preget av brukers situasjon, og prioritering og valg av tilnærming preges av dette. Veilederens erfaring og kompetanse er også en faktor som av informantene trekkes fram som noe som for informantene har påvirket kartleggingen, og i hvor stor grad kartleggingen ble helhetlig. Det å være i stand til å tilpasse seg brukers situasjon i kartleggingsfasen trekkes fram av informantene som noe som er viktig. Informantene beskriver denne tilpasningen ved å få avklart med bruker det som haster, hva som av brukerne selv er prioritert og hva de selv har behov for, for å komme seg videre og ut av en vanskelig situasjon.

### 5.3 NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier

I dette kapitlet vil jeg redegjøre for mine funn knyttet til oppfølgingen som gis av NAV til lavinntektsfamilier, samt analysere funnene basert på teori om empowerment, myndiggjøring og fattigdom. Informantene beskriver en oppfølging som er preget av den enkeltes behov, men at man som et utgangspunkt benytter NAVs veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging. Deretter nevnes økonomisk råd og veiledning, arbeidsrettet oppfølging med tiltak og virkemidler, gjeldsrådgivning og samarbeid med andre tjenester utenom NAV.

#### 5.3.1 Helhetlig oppfølging

I intervjuene spurte jeg informantene om hvilke områder som ble fokusert på i oppfølgingen og om de ga helhetlig oppfølging. Arbeidsrettet oppfølging, utdanning og økonomi var «selvsikre» svar fra samtlige, i tillegg ble bolig og tverretattlig samarbeid nevnt. En informant var veldig klar på at hvorvidt oppfølgingen som gis av NAV er helhetlig avhenger av den enkelte veileder, og hvilken kompetanse veilederen har.

«Også her avhenger det nok av hvem du får som veileder om oppfølgingen blir helhetlig eller individrettet. Jeg tror det er viktig med den sosialfaglige tankegangen i denne oppfølgingen, for å klare å se alle aspektene ved brukerens situasjon, slik at oppfølgingen blir helhetlig.»

Denne informanten var veldig tydelig på at den profesjonelle kompetansen påvirket oppfølgingsløpet. Videre beskriver samme informant:

«Man har jo helhetsbrillene på seg hele tiden, det er jo en fordel. Vi spør kanskje om mye, men vi får jo svar. Man får en del indikasjoner på hva som er vanskelig, den sosialfaglige utdanningen gjør at du møter brukerne der de er, og ikke hvor det kan tenkes at de burde være. Vi ser personen i situasjonen. Man jobber ut ifra der de er, kartlegger deres mål, motivasjon og helhet. Det preger nok hvordan jeg jobber i oppfølgingen.»

En annen informant gir en beskrivelse som til en viss grad støtter opp om disse sitatene, også her trekkes det fram på spørsmål om det gis helhetlig oppfølging, at svaret er både ja og nei. Videre beskriver også denne informanten at det kommer an på hva som inngår i begrepet helhetlig oppfølging, og hvilke utfordringer som legges til grunn i oppfølgingsløpet. Denne informanten er også klar på at oppfølgingen tar utgangspunkt i den arbeidsledige.

«Både ja og nei, det gis jo helhetlig oppfølging. Men det spørs jo hva man legger i hva som er utfordringer i familien, vi har jo kanskje ikke det perspektivet i NAV for lavinntektsfamilier. Vi ser på den arbeidsledige, og tar utgangspunkt i det.»

En tredje informant beskriver også at oppfølgingen som gis er preget av arbeidsrettet aktivitet, med mål om at brukeren kommer seg ut i ordinær jobb.

«Om du ikke har jobb må du sende meldekort og følges opp i forhold til å søke jobber eller delta på arbeidsrettet tiltak. Jobbsøking er hovedaktiviteten, men i tillegg er det å gå inn å se på at du har de ytelsene du skal ha. Så oppfølgingen handler om jobbsøking og tiltaksdeltakelse.»

I møte med familier med barn var informantene klare på at man tok særlige hensyn, og at barnas behov ble kartlagt og fulgt opp. I intervjuene kom det også fram hvordan dette ble ivaretatt. Det var ingen av informantene som hadde direkte kontakt med barn i familien, men barnas behov ble formidlet via foreldre. En informant beskriver at «vi er mer fremme i skoene når det er barn involvert.» Flere av informantene var også opptatt av at foreldrenes økonomiske situasjon ikke skulle påvirke barnas muligheter, for eksempel til å delta på fritidsaktiviteter. Denne informanten trekkes også fram utviklingen i hvilke områder man har fokus på i oppfølgingen, og at hensynet til barn har vært et område som man har jobbet med for å ivareta.

«Vi er også opptatt av at barn skal ha tilgang til å delta på fritidsaktiviteter. At de ikke skal skille seg ut på det området. Så det har vi jobbet mye med. Selv om det har tatt mye tid, har det ikke vært motvilje mot dette, men vi opplever at det kanskje er et område som vi ikke har vært like observant med tidligere i tjenesten.»

Sitatet over beskriver at familiens situasjon, ikke bare brukerens må være en del av den helhetlige kartleggingen og oppfølgingen som gis. En annen informant sier: «Familiens livssituasjon må inngå i helhetsvurderingen fra NAV.» Informanten utdyper dette ved å forklare at det i et oppfølgingsløp ofte er faktorer utover bruker selv, knyttet til familiesituasjon, omsorg for barn og eventuelle utfordringer på disse områdene som påvirker behovet til brukeren. Og at dersom NAV ikke tar hensyn til det, så kan det bli et utfordrende oppfølgingsløp, det blir en uoverensstemmelse mellom hva NAV har av krav og forventninger til bruker og hva bruker har kapasitet eller mulighet til å følge opp. Informanten trekker fram et konkret eksempel som beskriver hvordan det kan bli en uoverensstemmelse dersom NAV ikke tar hensyn eller kartlegger tilstrekkelig.

«Dersom man ikke kartlegger disse områdene, og stiller krav og forventninger til brukeren, for eksempel omkring jobbsøking og aktivitet, men så viser det seg at brukeren har store omsorgsoppgaver, kanskje har de barn med helseutfordringer. Så er dette faktorer som må tas hensyn til.»

Et funn som er knyttet til oppfølging er ulikheten mellom hvilke elementer informantene fokuserte på i oppfølgingen. Informantene fra NAV-kontor med delte arbeidsområder var opptatt av økonomisk kartlegging av inntekter, utgifter og gjeld, og at privatøkonomien til brukeren var et viktig område å gi oppfølging på. Mens det blant veilederne som fulgte opp «hele linja», altså der oppfølgingen ikke var fordelt på ulike veiledere, var det mer fokus på aktivitet, jobbsøking og deltakelse i arbeidsrettet tiltak. Et fellestrekk ved informantenes syn på oppfølgingsarbeidet med lavinntekt var at arbeid ofte var nøkkelen til å komme seg ut av lavinntekt. En informant med sosialfaglig kompetanse beskriver et «typisk» oppfølgingsløp slik:

«Vi lager ofte et ettmåneders vedtak, for å kjøpe oss tid til kartlegging og at brukeren får senket skuldrene og har et klart hode når de skal delta på møter her på NAV. Så er det å kartlegge situasjonen, kartlegge gjeld, utbetalte regninger og uåpnet post, så kartlegge og nøste opp i situasjonen. Snakke med bruker om hva er det som er viktig for brukeren, hvilke utgifter er viktig for deg, hva kan ikke kuttes på, og hva trenger du å beholde og hvorfor. Og deretter sette opp et budsjett, og få oversikt over hvor

man kan redusere utgifter og øke inntekter. Og samtidig jobbe med arbeid, bidra til å få de ut i jobb igjen, eller kartlegge om det er andre stønader som skal på plass.»

Her beskrives det et løp der man som NAV-veileder skal følge bruker i en prosess som kan være sårbar og utfordrende, når regninger og uåpnet post har hopet seg opp, økonomien strekker ikke til, og bruker i tillegg står uten inntekt eller jobb. Veileders kompetanse og valg av tilnærming i slike situasjoner vil kunne påvirke denne prosessen. Informanten over beskriver en prosess som både involverer og legger til rette for at bruker har makt til å definere og påvirke beslutninger som tas. Det tas også hensyn til at brukers ressurser nyttiggjøres, for eksempel ved å fatte et vedtak som bidrar til at «bruker får senket skuldrene, og har et klart hode». Denne beskrivelsen kan på flere områder anses som en myndiggjørende prosess. NAV-veilederen er tydelig på at bruker må ta eierskap og ansvar over egen sak, men at de i denne prosessen skal gis støtte og veiledning. Et slik oppfølgingsløp kan også bidra til å gi brukeren kunnskap og verktøy som kan være forebyggende, og forhindre at brukeren havner i samme situasjon på et senere tidspunkt. Eller at brukeren bygger en kompetanse som gjør de i stand til å håndtere utfordringer på egenhånd.

En informant opplevde ikke store ulikheter i oppfølgingsløpet til lavinntektsfamilier som gruppe.

«Brukerne i denne gruppen får hovedsakelig samme type oppfølging som alle andre ledige. Om man da ikke oppdager at det er behov for tettere oppfølging, og det skal vi jo som NAV-ansatt, sjekke at alle får den oppfølgingen de trenger, og at vi kartlegger.»

Flere av informantene forteller om krevende livssituasjoner som brukerne befinner seg i, og at det derfor er nødvendig at man tilpasser oppfølgingen og fokusområder til den enkelte brukeren. I noen tilfeller er ikke selv de mest grunnleggende behov som bolig eller penger til mat ivaretatt, og som informanten under beskriver, må dette prioriteres først.

«Bolig er jo et grunnleggende behov mennesker har, og er ikke det i orden så får vi ikke gjort noen verdens ting. Så er det jo selvfølgelig mat på bordet. Er dette dekket kan man starte økonomisk råd og veiledning, få på plass barnehageplass og starte arbeidsrettet oppfølging

eller oppfølging mot utdanning. Det er litt sånn Maslows behovspyramide. Først må de grunnleggende behovene dekkles, deretter kan man jobbe videre med de andre tingene.»

Endringsarbeid er på mange måter et målrettet arbeid, med både langsiktige og kortsiktige mål. NAV-veilederne jeg snakket med opplevde at noen brukere hadde konkrete og tydelige mål i sin oppfølgingssak, men også at noen brukere ikke hadde klare mål, verken for egen situasjon eller mål knyttet til oppfølgingen fra NAV. En viktig del av oppfølgingen var å bistå bruker med å kartlegge og finne egne mål. En informant reflekterer omkring dette, og hennes opplevelser rundt brukernes målsetting. «Egentlig ikke, veldig få har mål, hvert fall ikke som er tydelig definert. Opplever at mange har gitt opp litt, og at de ikke vet hva de kan forvente av NAV. Derfor er det så viktig at vi følger opp, informerer om hva vi kan tilby, og gir riktig type hjelp.» En annen informant beskriver også at utarbeidelse av mål er en del av den helhetlige oppfølgingen som gis, og at det er viktig å tenke på dette som en prosess. «Og så tenker jeg at man ikke må legge veldig langsiktige mål, man kan ha et hovedmål, men også noen delmål på veien.»

Disse beskrivelsene gjengir informantenes opplevelse av brukernes målsettinger knyttet til oppfølgingen fra NAV. Sitatene viser at det er det noe ulikt hvorvidt NAV-veilederne opplever at brukerne har mål, og at utarbeidelse av mål ofte er en del veilederjobben og oppfølgingen som gis. Et element i myndiggjørende praksis handler om at bruker har makt til å definere egen virkelighet og delta i beslutninger, ved å bistå bruker i å etablere egne målsettinger kan denne prosessen anses som en del av en myndiggjørende praksis.

Samtlige informanter mente at oppfølgingen som ble gitt var helhetlig. Men det var ulikt hva som ble lagt til grunn for at oppfølgingen kunne kalles helhetlig. Utgangspunktet for informantenes oppfølging var hovedsakelig brukeren som har behov for tjenester og oppfølging, samtidig kan en individorientert oppfølging være helhetlig, og ta hensyn til brukerens livs- og familiesituasjon. Dette ble særlig presisert av tre av informantene, som var særskilt opptatt av at barnas behov ble ivaretatt i oppfølgingen. Det var også blant NAV-lederne som jeg intervjuet en forventning til at NAV-veilederne ga oppfølging sett i lys av brukerens helhetlige situasjon.



### 5.3.2 Empowerment

Empowerment som begrep ble ikke direkte tatt opp som en konkret tilnærming i oppfølgingen av lavinntektsfamilier av noen av informantene. Men elementer fra empowerment og myndiggjørende praksis ble av flere informanter tatt opp som en del av deres arbeid. Særlig kan nevnes at brukerne ble ansett som aktive aktører, som er i stand til å forandre egen situasjon, gitt at NAV stiller opp med veiledning og verktøy i denne prosessen. Det ble også pekt på strukturer i samfunnet som påvirker mulighetene til brukerne, blant annet arbeidsmarked, stønadsbeløp, boligmarked og politikken som føres som påvirker disse menneskenes liv. For å konkretisere funnene knyttet til empowerment og myndiggjørende praksis i undersøkelsen har jeg valgt å ta utgangspunkt i Hansens (2017a) forutsetninger for myndiggjørende praksis. Elementene handler om at bruker får definere egen virkelighet, og delta i beslutninger, sosial aksjon, politisk årvåkenhet, og at det legges til rette for at bruker tilegner seg ferdigheter og kunnskap for å settes i stand til endring, og gis tilgang til verktøy som kan bidra til å endre egen situasjon. I møte med informantene var det særlig sosialarbeiderne som beskrev en praksis med flere elementer fra myndiggjørende praksis, også lederne som jeg intervjuet hadde tydelige preg av en empowerment-tankegang.

«Inntrykket er at «jeg skal komme hit, også skal jeg levere fra meg problemene mine». Også opplever de at de får ikke levere fra seg problemene, det er de selv som eier disse, men de skal få hjelp til å nøste opp i utfordringene og finne ut hvordan de skal håndtere dette, og de skal få veiledning på veien. Så sånn sett er nok mange litt skuffet over at de ikke bare kan levere fra seg posen med uåpnede regninger. Men jeg tror at folk er fornøyd fordi de etter hvert opplever mestring, de klarer dette selv, når de har stått i det en stund, de ser at dette kommer til å gå.»

Sitatet over viser en beskrivelse av hvordan brukeren i oppfølgingsløpet har gjennomgått en myndiggjørende prosess. Her var informanten bevisst på at selv om man møter sårbare mennesker, i krevende livssituasjoner er det viktig at utfordringene eies av bruker selv, og at man på veien og i løpet av oppfølgingen bistår bruker med å aktivere egne ressurser slik at de blir i stand til å løse problemer og endre egen situasjon. Denne beskrivelsen er helt å tråd med Askheim og Starrins (2007) beskrivelse av empowerment, der mennesket anses som handlende med evne til å forandre egen situasjon, dersom forholdene legges til rette for det.

«Også må vi ut av Nav-kontoret, og jobbe aktivt med samarbeidsparter. Også må man jobbe mot det politiske, vi har et ansvar etter sosialtjenesteloven, vi må informere kommunepolitikere om hvordan «ståa» er i vår kommune, hva som skal til for at vi skal kunne jobbe med disse utfordringene, gi våre faglige vurderinger til de som tar avgjørelser. Da er det rådmann og politikere som vi må snakke med.»

Her snakker informanten veldig konkret om sosial aksjon og politisk årvåkenhet, ved å involvere og jobbe aktivt med samarbeidsparter og jobbe mot politisk og administrativ ledelse for å synliggjøre utfordringer som NAV-kontoret avdekker i møte med sine brukere. Rollen som samfunnsaktør i møte med konkrete utfordringer som lavinntekt ble også av en informant trukket fram. Informanten mente at NAV hadde et ansvar utover det å bistå den enkelte.

«Det her handler om lavinntektsfamilier, og da må man sette dem i sentrum, se på hva som skal til oppover i systemet. Da må man begynne med familien, så jobber man seg ut ifra for å se hva som er behovet. Vi er hjelpere, men vi må også som NAV ta den samfunnsaktørrollen.»

Selv om det av flere blir beskrevet en praksis med elementer fra myndiggjørende praksis, kan man kalle det for myndiggjørende praksis når det framstår som en noe ubevisst praksis? Tidligere er det nevnt at det spesielt var sosialarbeiderne som beskrev en oppfølging preget av myndiggjørende praksis, mens det av veiledere uten sosialfaglig kompetanse var mer fokus på det byråkratiske. Få inn riktig søknad og tilhørende dokumentasjon, kartlegge hvilke ytelser som var på plass, og om det kunne være andre aktuelle ytelser, samt få på plass det formelle, registrere seg som arbeidssøker, sende meldekort og få på plass en aktivitetsplan. Det kan tenkes at det for brukeren i første omgang er viktigs å få i orden det som her er omtalt som det byråkratiske, altså få på plass søknader, dokumentasjon og sørge for at stønad til grunnleggende behov er på plass. Flere av informantene beskrev at å sørge for de grunnleggende behovene ofte var en forutsetning for videre oppfølging.

Er elementene i myndiggjørende praksis, samt kravet til at det både skal jobbes på individ, gruppe og systemnivå for omfattende til at det kan utføres av en NAV-veileder alene? Kanskje er det kontoret i sin helhet som må defineres som ansvarlig for denne prosessen, samtidig er empowerment en tilnærming innenfor sosialt arbeid, og som allerede redegjort for

består NAV-kontoret av en bred sammensetning av yrkesutøvere. Kan sosialarbeiderne i NAV alene ta ansvaret for at NAV-kontoret utøver sitt oppfølgingsarbeid i tråd med empowermentperspektivet? Og igjen er det spørsmålet; er NAV som organisasjon rigget for å ivareta et slikt perspektiv, selv om det utøves sosialt arbeid i NAV. Funnene i denne undersøkelsen viser at det er ulik fagkompetanse som benyttes til oppfølging av lavinntektsfamilier, samtidig er det en forventning både i lovverk, men også basert på uttalelser fra NAV-lederne jeg intervjuet om at det utøves sosialt arbeid i møte sosiale problemer. En leder sier; «NAV-kontoret ha kompetanse på hva vi skal gjøre med denne gruppen. En viktig kompetanse er økonomisk råd og veiledning, vi må kunne hjelpe brukerne til å bli selvhjulpne.». Videre presiseres det at familiens helhetlige situasjon må kartlegges, og at oppfølgingen baseres på den enkeltes faktiske behov. I disse beskrivelsene trekkes det fram kompetanse til å løse problemer knyttet til lavinntekt og evnen til å vurdere helhetlig, men ingen konkret yrkesprofesjon eller kompetanse nevnes spesifikt.

### 5.3.3 Mangel på system og rutiner.

Som en avslutning på intervjuene spurte jeg informantene om de hadde noe de ønsket å tilføye som vi ikke i løpet av intervjuet hadde kommet inn på. Noen av informantene kom med forslag til hvordan NAV kunne forbedre oppfølgingen av lavinntektsfamilier. Et tema som to av informantene var veldig tydelig på var at NAV snakker for lite med brukerne om økonomi.

«Jeg synes at NAV må jobbe mer med at alle som jobber i NAV snakker om økonomi, og spør og oppfordrer bruker til å ta kontakt dersom de trenger økonomisk veiledning. Vi ser ofte når dette kommer på banen, så er det for seint. Ved inntektsfall, fra sykepenger til arbeidsavklaringspenger for eksempel.»

«Hvorfor spør vi ikke om hele menneskets situasjon? Vi er for seint på, har for lite fokus på å snakke med brukere om økonomi og hvordan har familien det. Der tror jeg NAV har en lang vei å gå.»

Det ble av to informanter etterlyst mer systematiske oppfølgingsverktøy for å sikre god oppfølging av lavinntektsfamilier. De viste til NAVs veileder for arbeidsrettet brukeroppfølging, men at oppfølgingen av denne gruppen har fått lite plass i veilederen.

«Kanskje vi må få et mer tydelig fokus på oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV. På saksbehandler og veiledernivå har vi det kanskje ikke nok i den daglige jobben vår. Jeg har savnet en veileder for dette, en praktisk veileder slik vi har på alle andre områder i NAV. Vi er jo flinke på å lage veiledere i NAV, så hvorfor har vi ikke det på dette område?»

«Barna i lavinntektsfamilier skal jo ha samme muligheter, men hvordan jobber vi faktisk for dette. Hvordan tilrettelegger vi for at et barn ikke skal gå rundt i sitt miljø, og skjule familiens dårlige økonomiske situasjon?»

Det beskrives også at det finnes så mange ordninger at det er vanskelig å få oversikt, blant annet nevnes lokale utstyrssentraler som gratis låner ut utstyr, fond som lag- og foreninger kan søke på for å kunne tilby organisert aktivitet til alle- uavhengig av sosioøkonomisk status, redusert foreldrebetaling i barnehage og bostøtte. Samtidig er det forventet at NAV-kontoret og NAV-veilederne som møter disse menneskene har kompetansen til å gi opplysning, råd og veiledning for å bistå brukerne. Når det å skaffe seg oversikt over alle muligheter og tiltak som er tilgjengelig, oppleves utfordrende for NAV-veilederne, kan en tenke seg at det oppleves minst like utfordrende for brukerne som befinner seg i en utfordrende og vanskelig situasjon.

## 6 Avslutning og oppsummering

I denne oppgaven har jeg gjennomført en kvalitativ undersøkelse, og har i løpet av undersøkelsen intervjuet seks ansatte i NAV, som jobbet ved tre ulike NAV-kontor i Troms og Finnmark. Hensikten med undersøkelsen var å finne ut av hvordan NAV-kontorene organiserte sitt arbeid med oppfølging av lavinntektsfamilier, og hvordan NAV-veiledere vektlegger egen kompetanse i denne oppfølgingen. Funnene i undersøkelsen er presentert i tre kategorier: kompetanse, organisering og NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier.

Funnene i undersøkelsen beskriver en organisering, som i mer eller mindre grad er basert på en byråkratisk og tilfeldig fordeling av brukere, uten særlig hensyn til veilederes kompetanse. Videre beskrives gruppen som en sårbar og utsatt gruppe med sammensatte utfordringer. Behovet for helhetlig kartlegging og oppfølging anerkjennes av samtlige informanter, men hva som legges i begrepet helhetlig er noe varierende.

Informantene beskriver i liten grad konkret anvendelse av egen kompetanse i oppfølgingen, men viser til NAVs egne rutiner og støtteverktøy. Samtidig blir det nevnt blant annet kartlegging, helhetlig tilnærminger, relasjonsbygging som kompetanseområder som NAV-veilederne beskriver at de benytter i sin arbeidshverdag. Informantene hadde som allerede nevnt ulik bakgrunn, både med tanke på utdanning og yrkeserfaring. Med mange års erfaring fra NAV-systemet, vil kanskje utdanningen som NAV-veilederen tok for tre tiår siden på Handelshøyskolen ikke være vektlagt eller oppleves som like relevant for oppfølgingsarbeidet i NAV, som kompetansen som er ervervet gjennom erfaring og praksis i NAV.

De kvalitative funnene viser at det utføres sosialt arbeid av NAV-veilederne på flere områder, og med ulike sosialfaglige tilnærminger. Uten at det nødvendigvis presenteres som en systemteoretisk eller myndiggjørende tilnærming av informantene selv. Det som kanskje kan konkluderes med basert på denne undersøkelsen er at vurderingen av hvorvidt NAV-veilederen vektlegger egen kompetanse i oppfølgingsarbeid er utfordrende.

Oppfølgingsprosessen er dynamisk, og som tidligere beskrevet er oppfølgingsarbeidet i NAV på flere områder basert på elementer i sosialt arbeid, blant annet kan det nevnes det relasjonelle i oppfølgingsarbeidet, brukermedvirkning og en helhetlig tilnærming. Samtidig vil jeg i denne sammenhengen trekke fram Hansen og Solem (2017a), og deres beskrivelse av

at alle profesjoner må begrunne sin berettigelse. Det handler ikke om at jeg tenker at sosialarbeidere skal kreve eierskap på oppfølgingsarbeid i NAV, men kanskje kan denne oppgaven være nok et bidrag til debatten om at sosialarbeidere må begrunne sin berettigelse. Som utøvende sosialarbeider er det lov å vektlegge egen profesjonelle kompetanse, samtidig som at man er ydmyk og anerkjenner at det i NAV som organisasjon er rom for ulike yrkesgrupper, med til sammen en sammensatt kompetanse.

I møte med brukere som har sammensatte og utfordrende livssituasjoner, kreves det en sammensatt kompetanse, som i mange tilfeller fordrer et internt samarbeid på NAV-kontoret der den enkeltes kompetanse benyttes bredt. Det beskrives godt av en informant, der ulike veiledere, med ulik kompetanse samarbeider for å hjelpe brukerne på best mulig måte.

Funnene i denne undersøkelsen viser at organiseringen av NAV-kontorenes oppfølging av lavinntektsfamilier har noen lokale variasjoner, men slik det framkommer er det ingen av NAV-kontorene som helt konkret har organisert arbeidet med oppfølgingen av denne gruppen på en spesifikk måte. Oppfølging av forsørgere i lavinntektsfamilier inngår i den ordinære organiseringen, og er fordelt på veiledere ut ifra dato. Slik det framkommer i undersøkelsen var veileders kompetanse tilfeldig, og ikke målrettet benyttet til å konkret gi oppfølging til lavinntektsfamilier. Fire av informantene jobbet med sosiale tjenester i NAV-kontoret, men kun to av fire informanter hadde sosialfaglig kompetanse. Det var ved to ulike NAV-kontor gjennomført prosjekter knyttet til oppfølging av lavinntektsfamilier, der særlig ett av NAV-kontorene dro fram at dette hadde bidratt til økt kompetanse knyttet til lavinntektsfamilier og deres behov for oppfølging for hele NAV-kontoret.

Denne oppgaven er ikke ment å være et bidrag til en profesjonskamp i NAV, da det er tydelig at NAVs komplekse brukergruppe har behov for bred og tverrfaglig profesjonell kompetanse. Samtidig undres jeg over at den enkelte veilederes kompetanse ikke benyttes mer målrettet til å gi oppfølging til sårbare og utsatte brukergrupper. Videre skal jeg være forsiktig med å generalisere basert på kun denne undersøkelsen, men slik veilederne og NAV-lederne i denne undersøkelsen uttrykker seg kan man trekke slutninger mot at veilederens profesjonelle kompetanse ikke er det viktigste, om du er sosialarbeider eller statsviter kommer i andre rekke når du skal løse oppdraget som NAV-veileder. Ut ifra funnene og analysen sees det tydelige trekk av at sosialt arbeid utøves i NAV, samtidig er det ikke bare sosialarbeideren som utøver

dette arbeidet. Er NAV organisert slik at en NAV-veileder, uavhengig av profesjonell kompetanse eller utdanningsbakgrunn, blir satt til å løse oppdraget, selv om det er sosialfaglige utfordringer som å gi oppfølging til familier som lever i vedvarende fattigdom? En kan jo stille spørsmål ved om dette er en god utnyttelse av faglig kompetanse og ressurser i et NAV-kontor.

Igjen må det spesifiseres at denne undersøkelsen er en enkeltstående undersøkelse, med et begrenset utvalg av informanter og data, og at funn og analyser ikke kan og bør benyttes til å generalisere. Samtidig har det kommet fram noen interessante betraktninger og beskrivelser i undersøkelsen. Det knytter seg til blant annet hvilke områder det fokuseres på, hva som prioriteres i en kartleggingsfase, og hvordan veilederne jeg snakket med beskrev sin anvendelse av deres kompetanse i oppfølging av lavinntektsfamilier. NAVs veileder for arbeidsrettet brukeroppløring kan anses som en rutinebeskrivelse og sjekklister, men jeg stiller spørsmålsteget ved om en rutinebeskrivelse ivaretar et faglig behov i sin helhet? Til sammenligning ville en medisinsk rutinebeskrivelse til en viss grad kunne gjennomføres av «hvem som helst», mens medisinsk personale, med kompetanse på området ville kunne forstå hensikten med rutinen, samt være i stand til kritisk refleksjon og nyttiggjøre seg av en slik rutine på en helt annen måte, enn den som kun var i stand til å forstå instruksene, og ikke noe mer utover dette. Ville ikke en organisering, der kompetanse og brukernes utfordringer og behov i større grad ble matchet, der NAV-veiledere med sosialfaglig kompetanse jobbet med mennesker med sosialfaglige utfordringer være mer målrettet og hensiktsmessig? Som Fellesorganisasjonen (2019) beskriver synker andelen sosialarbeidere i NAV, mens andelen sosiale utfordringer som NAV skal bistå med å håndtere synker ikke tilsvarende. Blant annet har andelen av lavinntektsfamilier i Norge betydelig økt siden 2011 (Statistisk Sentralbyrå, 2019). Dette er elementer som bør påvirke og tas hensyn til i organiseringen av oppgaveløsning ved NAV-kontor. Det er helt tydelig at NAV rommer et stort mangfold, både i arbeidsoppgaver og med tanke på samfunnsmandatet. Og kanskje er dette store, og omfattende samfunnsoppdraget til NAV enda større grunn til å benytte kompetanse og ressurser på en så målrettet måte som mulig.

## Referanseliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8f9e56528fb340eb9f6515cc21ab51119/no/pdfs/stm201520160033000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og veferdsetaten. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (R35-00).
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2021). *Nasjonale mål og hovedprioriteringer for de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2021*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Askheim, O. P. & Starrin, B. (Red.). (2007). *Empowerment i teori og praksis* Gyldedal Norsk Forlag.
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2018, 23. november). Hva er fattigdom? Hentet fra [https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om\\_fattigdom1/Hva\\_er\\_fattigdom/](https://bufdir.no/Familie/Fattigdom/Veileder/Om_fattigdom1/Hva_er_fattigdom/)
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. (2021, 29.03.2021). Barn i lavinntektsfamilier. Hentet 27.09.2021 fra [https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny\\_Barnefattigdom\\_i\\_Norge/](https://www.bufdir.no/Familie/Fattigdom/Ny_Barnefattigdom_i_Norge/)
- Brinkmann, S. & Kvale, S. (2018). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brodtkorb, E. & Rugkåsa, M. (2015). Utfordringer for sosialt arbeid i dag. I I. Ellingsen, T, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid - En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Claussen, B. (2014). *Fattigdom i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- De nasjonale etiske forskningsetiske komiteene. (2016, 04.12.2018). Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. . Hentet fra <https://www.forskningsetikk.no/retningslinjer/hum-sam/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi/>
- Denscombe, M. (2017). *The Good Research Guide – For small-scale social research projects*. London: Open University Press.
- Fellesorganisasjonen. (2015). Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. Hentet fra <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Fellesorganisasjonen. (2017). Global definisjon av sosialt arbeid. Hentet fra <https://www.fo.no/aktuelle-brosjyrer/global-definisjon-av-sosialt-arbeid-article5620-1335.html>



- Fellesorganisasjonen. (2019). Stadig færre sosionomer ansettes i NAV. Hentet fra <https://www.fo.no/nyhetsarkiv/stadig-farre-sosionomer-ansettes-i-nav-article5614-28.html>
- Fløtten, T. & Grødem, A. S. (2014). Helhetlig tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering, *Fafo-rapport 2014:18*. Hentet fra <https://fafo.no/images/pub/2014/20365.pdf>
- Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (LOV-1967-02-10). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Freire, P., Lie, S. & Nordland, E. (1999). *De undertryktes pedagogikk* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Glemmestad, H. (2021). *Oppfølgingsarbeid i NAV - sosialt arbeid på NAV-kontoret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hansen, R. (2017a). Empowerment som myndiggjøring og frigjørende praksis. I R. Hansen & M.-B. Solem (Red.), *Sosialt arbeid - En situert praksis* (s. 73-93). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hansen, R. (2017b). Økosystemperspektiver. I R. Hansen & M.-B. Solem (Red.), *Sosialt arbeid - En situert praksis* (s. 49-61). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hansen, R. & Solem, M.-B. (2017a). Sosialt arbeid og samfunnsutfordringer. I R. Hansen & M.-B. Solem (Red.), *Sosialt arbeid - En situert praksis* (s. 356-364). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Hansen, R. & Solem, M.-B. (Red.). (2017b). *Sosialt arbeid - En situert praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Healy, K. (2014). *Social work theories in context - creating frameworks for practice*. London: Palgrave Mcmillan.
- Johansson, K. (2016). Mellom hermeneutikk og fenomenologi - et essay i vitenskapsteori. *Norsk forening for musikkterapi*. Hentet fra <https://www.musikkterapi.no/2-2016/2017/1/19/mellom-hermeneutikk-og-fenomenologi-et-essay-i-vitenskapsteori?rq=Mellom%20hermeneutikk%20og%20fenomenologi%20-%20et%20essay%20i%20vitenskapsteori>
- Kleppe, L. C. (2015). Sosialfaglig kompetanse. I I. Ellingsen, T. I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid - En grunnbok*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kristofersen, L. B. (2019). Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier. Begrepsdrøfting og forskningskunnskap, 2:2019. Hentet fra <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/1304/NOVA-Notat-2-2019-Barnefattigdom-og-barn-i-lavinntektsfamilier.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- NAV. (2013, 12.06.2019). Partnerskapet i NAV. Hentet 26.10.21 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/partnerskapet-i-nav>
- NAV. (2019a). 6 - Sosiale tjenester. I *Veileder for arbeidsrettet brukeroppfølgning*. NAV.
- NAV. (2019b, 01.12.2019). Utdanning og profesjoner i NAV. Hentet 31.10.2021 fra [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav\\_kap](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/utdanning-og-profesjoner-i-nav_kap)
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Norsk Senter for Forskningsdata. (2018, 16. oktober). Forske på egen arbeidsplass. Hentet fra [https://nsd.no/personvernombud/hjelp/forskningstema/egen\\_arbeidsplass.html](https://nsd.no/personvernombud/hjelp/forskningstema/egen_arbeidsplass.html)
- Regjeringen. Erna Solbergs regjering. Hentet 31.10.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/om-regjeringa/tidligere-regjeringer-og-historie/sok-i-regjeringer-siden-1814/historiske-regjeringer/regjeringer/erna-solbergs-regjering/id742981/>
- Regjeringen. (2018, 07.06.2018). Fattigdom. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/innsikt/fattigdom/id2009662/>
- Regjeringen. (2021). Inkluderingsdugnadens innsatsområder. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnadens-tre-innsatsomrader/id2613186/>
- Skau, G. M. (2017). *Gode fagfolk vokser - personlig kompetanse i arbeid med mennesker* (5. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov%20om%20sosiale%20tjenester>
- Språkrådet. Navn på statsorganer. Hentet 30.01.2021 fra <https://www.sprakradet.no/sprakhjelp/Skriverad/Navn-paa-statsorganer/>
- Statistisk Sentralbyrå. (2005). *Veier inn i og ut av fattigdom: Inntektsmobilitet blant lavinntektshushold* (2005/16). Oslo. Hentet fra [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_200516/rapp\\_200516.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200516/rapp_200516.pdf)
- Statistisk Sentralbyrå. (2019, 18. februar). Flere barn med vedvarende lave husholdningsinntekter. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-barn-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>

- Statistisk Sentralbyrå. (2020, 4. mars 2020). Nesten 111 000 barn vokser opp med vedvarende lave husholdningsinntekter. Hentet fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/nesten-111-000-barn-vokser-opp-med-vedvarende-lave-husholdningsinntekter>
- Stjernø, S. (1985). *Den moderne fattigdommen : om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-åra*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thornquist, E. (2018). *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori : for helsefag* (2. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Tveiten, S. (2019). *Veiledning , mer enn ord...* (5. utg. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Underlid, K. (2005). *Fattigdommens psykologi, oppleving av fattigdom i det moderne Norge*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Vindegg, J. (2019). Ubehaget i kunnskapsdebatten. I A. Ohnstad, M. Rugkåsa & S. Ylvisaker (Red.), *Ubehaget i sosialt arbeid* (s. 160-176). Oslo: Gyldedal Norsk Forlag.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendald Studiefakler.

## Vedlegg 1: Informert samtykkeerklæring

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

#### ***Oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV?***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hvordan NAV-kontoret gir oppfølging til lavinntektsfamilier. I dette skrivet informeres det om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Som tema for min masteroppgave er oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV.

Under følger problemstillingen jeg ønsker å se nærmere på:

*Hvordan organiseres og utøves NAVs oppfølging av familier som lever i fattigdom, og hvordan vektlegger NAV-veilederen egen kompetanse i oppfølgingen?*

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

UiT – Norges arktiske universitet er ansvarlig for prosjektet.

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

Jeg vil samle inn opplysninger gjennom en-til-en-intervju med NAV-ledere og NAV-veiledere ved ulike NAV-kontor. Intervjuet vil bli gjort lydopptak av og deretter transkriberes. Det er foreløpig tenkt at det gjennomføres ett intervju, men det kan bli aktuelt med et oppfølgingsintervju på et senere tidspunkt.

#### **Personvern – hvordan oppbevares og brukes opplysninger**

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

- Det er kun jeg som student og min veileder ved UiT Norges arktiske universitet som vil ha tilgang på innsamlet datamateriale.
- Personopplysninger vil anonymiseres, navn, alder og kjønn vil endres for å forhindre at deltakerne vil kunne gjenkjennes i publikasjonen.
- Datamaterialet vil oppbevares innelåst og på passordbeskyttet, intern server.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes innen 31.12.2021. Ved prosjektslutt vil personopplysninger og opptak bli slettet.

### **Deltakernes rettigheter**

Så lenge en deltaker kan identifiseres i datamaterialet, har den rett til:

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

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

Vi behandler personopplysninger basert på samtykke som hver deltaker må signere. Dette samtykket kan når som helst, både muntlig og skriftlig trekkes tilbake.

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

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

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

- UiT Norges Arktiske Universitet ved Stine Ihler, kontaktinformasjon: [sih001@uit.no](mailto:sih001@uit.no) og telefonnummer: 47 67 80 35. Veileder er Wenche M. Kjæmpenes, kontaktinformasjon: [wenche.kjempenes@uit.no](mailto:wenche.kjempenes@uit.no)

Vårt personvernombud: Joakim Bakkevold, kontaktinformasjon: [personvernombud@uit.no](mailto:personvernombud@uit.no)

776 46 322 og 976 915 78

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

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

Med vennlig hilsen

Stine Ihler  
Masterstudent

---

-----

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju

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

---

(Signatur og dato)

## Vedlegg 2: Intervjuguide

### Intervjuguide

Mastergradsoppgave i sosialt arbeid, 2020-2021, UiT Norges Arktiske universitet.

#### **Tema 1: Intervjupersons bakgrunn**

Kan du fortelle litt om din bakgrunn, utdanning, yrkeserfaring og profesjon. Hvor lenge du har jobbet i NAV og hvilke fagområder i NAV har du jobbet med.

#### **Tema 2: Om gruppen**

I profesjonell sammenheng, hva var ditt første møte med fattigdom?

Hvordan kartlegger du familier og deres situasjon?

Finnes det konkrete utfordringer lokalt knyttet til lavinntekt, og i så tilfelle hvilke?

Hvordan er arbeidet med oppfølging av lavinntektsfamilier organisert?

Finnes det lokale målsetninger i arbeidet med oppfølgingen av denne gruppen?

Ser dere noen spesifikke grupper som er representert i større grad enn andre?

Kan du si litt om hvem disse brukerne er, tenker da på for eksempel historikk i NAV, arbeidsledighet, utdanningsnivå, tilknytning til arbeidslivet og deltakelse i samfunnet, alder, kjønn, bakgrunn og hvilke ulike sammensetninger av familier.

#### **Tema 3: Oppfølgingen av lavinntektsfamilier**

Hvordan følges brukere med vedvarende lavinntekt opp?

Benyttes det en spesifikk metodikk i oppfølgingen?

Gis det helhetlig oppfølging til familien? Involveres alle familiemedlemmer, og i så tilfelle på hvilken måte?

Hvilke områder er det fokus på? F.eks arbeid, utdanning, bolig, økonomi, deltakelse på ulike arenaer (frivillige organisasjoner og idrett), eller andre områder?

Har du fått noen tilbakemeldinger fra brukerne om oppfølgingen som NAV gir, og kan du i så tilfelle fortelle om disse?

Opplever du at brukerne har konkrete mål knyttet til oppfølgingen fra NAV?

#### **Tema 4: Samarbeidsparter**

Hvem samarbeider dere med for å følge opp og forebygge lavinntekt? Internt og eksternt.

Hvordan organiseres samarbeid?

Har du noen tanker om hvilke behov brukerne har for at involverte aktører samarbeider og på hvilken måte dette kan gjøres til brukers beste?

Har du noen avsluttende refleksjoner omkring NAVs oppfølging av lavinntektsfamilier?



## Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

### Oppfølging av lavinntektsfamilier i NAV

#### Referanse

655444

#### Status

Vurdert

#### Melding fra Marita Ådnes Helleland (NSD) 10.08.2021 11:27

Hei Stine, Takk for beskjed, og lukke til med haustsemesteret! Beste helsing, Marita Helleland

#### Melding fra Stine Ihler 10.08.2021 11:07

Hei, har informert informanter om utsatt sluttdato for prosjektet. Mvh Stine Ihler

#### Melding 10.08.2021 11:04

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er: NSD har vurdert endringen registrert 21.07.2021. Vi har nå registrert 31.12.2021 som ny sluttdato for behandling av personopplysninger. I tilfelle det skulle bli aktuelt med ytterligere utvidelse av den opprinnelige sluttdato (30.06.2021), må vi vurdere hvorvidt det skal gis ny informasjon til utvalget. NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Kontaktperson hos NSD: Marita Ådnes Helleland Lykke til videre med prosjektet!

#### Sluttvurdering 30.06.2021 09:00

Ifølge meldeskjemaet skal behandlingen av personopplysninger nå være avsluttet. Bekreft ved å trykke «Bekreft innsending» på siden «Send inn», uten å gjøre endringer i meldeskjemaet.

For å melde fra om utvidelse av prosjektperioden eller andre vesentlige endringer, oppdater meldeskjemaet før du trykker «Bekreft innsending». [Les om hvilke endringer som skal meldes.](#)

Institusjonen din blir varslet hvis du ikke sender inn meldeskjemaet.

#### Melding 09.02.2021 09:55

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er: Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 09.02.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: [nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema](https://nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema) Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2021.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

**TAUSHETSPLIKT** Informantene i prosjektet har taushetsplikt. Det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke fremkommer opplysninger som kan identifisere enkeltpersoner eller avsløre annen taushetsbelagt informasjon.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

**DE REGISTRERTES RETTIGHETER** Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

**FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER** NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET** NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

## Vedlegg 4: Selvvalgt pensum

<b>Pensum</b>	<b>Sider</b>
Askheim, O. P. & Starrin, B. (Red.). (2007). <i>Empowerment i teori og praksis</i> Gyldedal Norsk Forlag.	214
Claussen, B. (2014). <i>Fattigdom i Norge</i> . Oslo: Cappelen Damm Akademisk.	112
Freire, P., Lie, S. & Nordland, E. (1999). <i>De undertryktes pedagogikk</i> (2. utg. utg.). Oslo: Ad notam Gyldendal.	174
Fløtten, T. & Grødem, A. S. (2014). Helhetlig tiltak mot barnefattigdom. En kunnskapsoppsummering, <i>Fafo-rapport 2014:18</i> . Hentet fra <a href="https://fafo.no/images/pub/2014/20365.pdf">https://fafo.no/images/pub/2014/20365.pdf</a>	170
Glemmestad, H. (2021). <i>Oppfølgingsarbeid i NAV - sosialt arbeid på NAV-kontoret</i> . Bergen: Fagbokforlaget.	243
Healy, K. (2014). <i>Social work theories in context - creating frameworks for practice</i> . London: Palgrave Mcmillan.	273
Kristofersen, L. B. (2019). Barnefattigdom og barn i lavinntektsfamilier. Begrepsdrøfting og forskningskunnskap, 2:2019. Hentet fra <a href="https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/1304/NOVA-Notat-2-2019-Barnefattigdom-og-barn-i-lavinnstekstfamilier.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://fagarkivet-hioa.archive.knowledgearc.net/bitstream/handle/20.500.12199/1304/NOVA-Notat-2-2019-Barnefattigdom-og-barn-i-lavinnstekstfamilier.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a>	57
Skau, G. M. (2017). <i>Gode fagfolk vokser - personlig kompetanse i arbeid med mennesker</i> (5. utg.). Oslo: Cappelen Damm AS.	174
Underlid, K. (2005). <i>Fattigdommens psykologi, oppleving av fattigdom i det moderne Noreg</i> . Oslo: Det Norske Samlaget.	218
<b>Totalt antall sider:</b>	<b>1635</b>