



## «Hvis tjenestemottaker har barn ...»

Om fokuset på barns sosiale deltakelse  
i familiens sosialhjelpssak

Elin Herikstad

Diakonhjemmet Høgskole

Mastergradsoppgave

Master i sosialt arbeid

Antall ord: 26 023

19. mai 2016

## **Sammendrag**

Denne studien handler om hvordan saksbehandlere i NAV inkluderer barnas sosiale deltakelse som del av vurderingen av økonomisk sosialhjelp til familien. Med utgangspunkt i lov om sosiale tjenester i NAV, som blant annet har som formål å sikre at barn og unge og deres familier blir sosialt inkludert og får delta aktivt i samfunnet, er fokuset i denne studien på barn og unges fritidsaktiviteter. Dette punktet blir ytterligere presisert i rundskrivet (rundskriv h.nr. 35-2012), der det står at det skal tas særlig hensyn hvis tjenestemottaker har barn. «Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi.» (Rundskriv pkt. 4.18.2.6)

Det er fem informanter fra tre NAV-kontor som har vært med i kvalitative individuelle intervjuer rundt dette temaet. I intervjuene er det benyttet vignetter for å belyse situasjoner som er realistiske i forhold til barns deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter. Vignettene er benyttet for å gi informantene tilnærmet samme vurderingsgrunnlag i intervjusituasjonen. Teoretisk utgangspunkt for studien er å se NAV som en velferdsorganisasjon.

Saksbehandlerne opptrer på vegne av det offentlige, og de skal iverksette og implementere politiske vedtak og intensjonen i lov om sosiale tjenester i NAV. Saksbehandlerne står i direktekontakt med brukerne, og oppgaven er å bistå familien til en bedret situasjon. I analysen av dataene er det benyttet en temasentrert tilnærming. Temaene som er trukket frem i analysen, er: 1) Hva vurderes som alminnelige skole- og fritidsaktiviteter for barn? 2) Hvordan kommer ulike politiske føringer til syne i vurderingene? 3) Hvordan kommer barnet som subjekt og barns rettigheter til uttrykk i vurderingene?

I analysen av materialet fremkommer det at det er ulik oppfatning og praksis om hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter for barn. Studien viser at det er ulik praksis mellom kontorene, men også mellom saksbehandlere på samme kontor, når det gjelder vektlegging av barns sosiale deltakelse og hvem som har ansvaret for at barna faktisk skal kunne delta. Barns rett til sosial deltakelse er synlig i vurderingene hos informantene, men det er stor variasjon når det kommer til synet på NAV sitt ansvar for dette. Det er ulik vektlegging på kartlegging av barnas sosiale liv, og dessuten ulike standarder og retningslinjer for hva familien får dekket av utgifter til barnas sosiale aktiviteter. Informantene uttrykker ønske om bedre oversikt over hver familie og etterlyser mer tid til hver sak. Flere setter ord på erfaringer med og nytten av tettere oppfølging, for eksempel ved hjemmebesøk og det faktisk å møte barna og bli bedre kjent med deres interesser.

NAV som velferdsorganisasjon har ansvar for å iverksette lovens intensjon og politiske vedtak. I materialet kommer det tydelig fram at arbeidslinja og målet om at foreldrene skal inn i arbeidsrelaterte aktiviteter og bli selvhjulpne, er fremtredende. I flere av vurderingene blir barnas muligheter for sosiale aktiviteter betinget av foreldrenes innsats for å bli selvhjulpne. Studien viser på flere måter at barnas selvstendige rettigheter er skjøre i familiens sosialhjelpssak.

## Summary

This study focuses on caseworkers in NAV (The Norwegian Labour and Welfare Administration) and how they include children's social activities in the assessment of financial welfare support for families. Based on The Social Welfare Act, which includes the purpose of ensuring that children and young people and their families are socially included and can participate actively in society, this study focuses on the children and young people and their recreational activities. This is clarified in the circular to the Act (rundskriv h.nr. 35-2012) which states that special consideration needs to be given if recipient of social welfare services has children. "Children and young people should be ensured a secure childhood and participate in regular school and recreational activities regardless of the parents' possibly difficult financial situation." (Rundskriv, pkt. 4.18.2.6)

Five informants from three NAV offices took part in qualitative individual interviews about this theme. Vignettes, short descriptive illustrations, were used to describe realistic situations regarding children's participation in educational and recreational activities. Using the descriptive illustrations, the informants were given the same basis for assessment in the interviews. The theoretical starting point of this study is to view NAV as a human service organization. The caseworkers in NAV act on behalf of the authorities executing and implementing political decisions and the intent of the Social Welfare Act. Being in direct contact with clients, the caseworkers' task is to assist the family to improve their situation. In the analysis of the data, I have used a thematic approach. The themes which are highlighted in the analysis are: 1) What is considered normal educational and recreational activities for children? 2) How are different policy guidelines reflected in the assessments? 3) In what way are the child as an individual and children's rights expressed in the assessments?

The analysis of the material reveals that there are different perceptions and practices regarding what is meant by general educational and recreational activities for children. The study shows differences in practice between the offices, but also between caseworkers within the same office, when emphasizing children's social participation and in pointing out who is responsible to ensure that children are given the opportunity to participate. Children's right to social participation is evident in the informants' assessments, but there are great differences in opinion regarding NAV's degree of responsibility to ensure this. There are different emphases on surveys of children's social life, but also different guidelines regarding the kinds of expenses concerning children's social activities which can be covered. The informants

express a wish for both a better overview of each family and to have more time to deal with each case. They describe their experiences and the benefits of a closer monitoring, for example through home visits and actually meeting the children and becoming better acquainted with their interests.

As a human service organization NAV has the responsibility to execute the intent and political decisions of the Act. In the material there is a clear focus on the social and political strategy to stimulate people to seek employment rather than social security benefits, along with an evident aim to include the parents in work-related activities to become self-supporting. In several assessments, children's opportunities for social activities are based on the parents' efforts to become self-supporting. The study shows in various ways that children's independent rights are fragile in social welfare cases involving families.

## **Forord**

Å skrive denne oppgaven har vært en lærerik og spennende prosess. Masteroppgaven har gitt meg anledning til å fordype meg i et tema som har engasjert meg i mange år. I forbindelse med denne oppgaven er det flere jeg gjerne vil takke. Takk til saksbehandlerne i NAV som sa ja til å være informanter. Dere har gitt verdifull innsikt i deres kompetanse og erfaring i arbeidet med barnefamilier. En stor takk til min veileder, Elisabeth Brodtkorb, for konstruktiv og inspirerende veiledning. Takk også til resten av teamet med lærere og medstudenter ved VID Diakonhjemmets høgskole som har gjort disse årene til en faglig opptur. Takk til Maria Herikstad og Vigdis Endal for nyttige tilbakemeldinger i innspurten. Takk til arbeidsgiveren min for god tilrettelegging, slik at dette studieforløpet ble mulig. Jeg håper og tror at kunnskapen vil komme til nytte i mitt videre arbeid.

Sist men ikke minst takk til familien min for tålmodighet og oppmuntring i disse årene. Mannen min, Lars Herikstad, og gutta våre, Andreas og Sigurd, har vært en flott heiagjeng som jeg er utrolig glad i.

Drammen, 19. mai 2016

Elin Herikstad

## Innhold

1 Introduksjon/innledning .....	9
1.1 Aktualisering av problemstillingen .....	9
1.1.1 Helsetilsynets rapport .....	10
1.2 Problemstilling .....	11
1.3 Konteksten for økonomisk sosialhjelp .....	13
1.3.1 NAV .....	13
1.3.2 Arbeidslinja .....	13
1.3.3 Økonomisk sosialhjelp .....	14
1.3.4 Sosialhjelp til familier med barn. ....	16
1.4 Barnet som subjekt .....	16
1.5 Oppgavens videre innhold og oppbygging .....	18
2 Forskning på feltet .....	20
2.1 Forskning på årsaker og konsekvenser av fattigdom.....	20
2.2 Forskning på sosialhjelp og barnefamilier .....	24
3 Teoretisk utgangspunkt for oppgaven .....	28
3.1 Velferdsorganisasjoner .....	28
3.2 Førstelinjebyråkraten .....	29
3.3 Skjønn.....	30
4 Metode.....	33
4.1 Introduksjon.....	33
4.2 Forskerrollen og forforståelse.....	33
4.3 Metodevalg.....	36
4.3.1 Vignett-metoden .....	37
4.4 Datainnsamling.....	39
4.4.1 Utvalg .....	39
4.4.2 Intervjuguide .....	40
4.4.3 Gjennomføring av intervjuene.....	40
4.5 Analyseprosess .....	41
4.6 Kvalitet i kvalitativ forskning.....	43

4.6.1 Reliabilitet .....	43
4.6.2 Validitet .....	44
4.6.3 Etske vurderinger .....	45
4.6.4 Generalisering .....	46
5 «Barn er forskjellige og har ulike interesser».....	48
5.1 Introduksjon.....	48
5.2 Hva er alminnelig? .....	48
5.3 Standarder og lokale regler.....	50
5.4 Likebehandling og forutsigbarhet.....	53
6 «Et spenn mellom det med jobb og det med barna».....	56
6.1 Introduksjon.....	56
6.2 Motivasjon til selvhjulpenhet .....	56
6.3 Jobbe parallelt/tosidig.....	58
6.4 Politisk dilemma.....	59
7 «Litt tilfeldig om vi kommer inn på det med barna».....	62
7.1 Introduksjon.....	62
7.2 Hvem snakker saksbehandlerne med?.....	62
7.3 Enkeltperson eller helhet? .....	66
7.4 Ansvarsforhold .....	68
8 «En erfaringsutveksling er kanskje det viktigste redskapet for å bli bedre i vurderingene sine».....	72
9 Avsluttende drøfting.....	75
9.1 Skjønn og handlingsrom.....	75
9.3 Barns rettigheter er skjøre .....	76
9.3 Det som gjøres «ytterst» er det som blir politikk i praksis.....	77
Litteraturliste .....	80

#### Vedlegg:

1. Intervjuguide
2. Informasjon vedrørende deltakelse i en vitenskapelig undersøkelse
3. Kvittering på melding om behandling av personopplysninger



# 1 Introduksjon/innledning

## 1.1 Aktualisering av problemstillingen

De fleste barn i Norge vokser opp i familier med god og forutsigbar økonomi. Samtidig har utviklingen de siste 10-15 årene vist en betydelig økning i andel barn som lever i familier med vedvarende lave inntekter (Fløtten 2009:52). Tall fra SSB viser at 8,6 prosent av alle barn i Norge under 18 år lever i en familie med vedvarende lav inntekt (60 % av median). Det tilsvarer 92.000 barn (Epland og Kirkeberg 2015). Forskning viser at barn i fattige familier deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter enn andre barn. Den viser også at de kortsiktige og langsiktige konsekvensene kan være skadelig for det enkelte barn og deres utviklingsmuligheter (Fløtten og Pedersen 2009). Parallelt med økningen i barnefattigdommen, har fokus på barns rettigheter og behov i økende grad vært gjenstand for oppmerksomhet (Sandbæk og Grødem 2009:184). Barn har selvstendige rettigheter. FNs barnekonvensjon (1989) er inkorporert i norsk lov og ble tatt inn i § 104 i Norges grunnlov i 2014. Paragraf 104 omhandler spesifikt barns rettigheter og skal sikre barns rett til sosial deltakelse og barnets rett til å bli hørt. Denne lovhjemmelen skal sørge for at barnets beste alltid skal være et grunnleggende hensyn. Barnekonvensjonens artikkel 31 gir barn rett til å delta i lek, fritidsaktiviteter og kulturliv.

Denne oppgaven handler om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier og hvordan saksbehandlere i NAV inkluderer barnas sosiale deltakelse som del av vurderingen av økonomisk sosialhjelp til familien. Barnekonvensjonen og Grunnloven går foran lov om sosiale tjenester i NAV. Det innebærer at i alle vurderinger og vedtak som gjelder barn, skal det begrunnes om det er tatt hensyn til barnets beste eller hvorfor dette hensynet er lagt til side.

Det er en klar målsetting i norsk politikk at alle barn skal ha mulighet til å delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter sammen med jevnaldrende. Dette bekreftes i St.prp. nr. 1 (2006-2007), der regjeringen la frem handlingsplan mot fattigdom, og i regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017). Selv om det er politisk enighet om å bekjempe barnefattigdom, er det fortsatt politisk uenighet om årsakene til og virkemidlene som er nødvendig for å reduserer barnefattigdommen. Regjeringens strategiplan peker derfor på behovet for mer kunnskap på feltet. Statens helsetilsyn skal blant annet føre tilsyn med hvordan kommunene tar hensyn til barn når de utmåler økonomisk sosialhjelp til klienter med forsørgeransvar. I 2012 ble en landsomfattende systemrevisjon gjennomført, og funnene i Helsetilsynets rapport (2/2013) er et grunnlag for valg av problemstilling i denne oppgaven.

### 1.1.1 Helsetilsynets rapport

Helsetilsynet gjennomførte i 2012 en omfattende systemrevisjon med sosiale tjenester i NAV og kommunenes behandling av søknader om økonomisk stønad til personer med forsørgeransvar for barn. Tilsynet avdekket at et flertall av kommunene hadde mangelfull kartlegging av barns livssituasjon og behov. Helsetilsynet påpekte at mange kommuner var for passive i kartleggingsprosessen og manglet en fast praksis for å informere søkerne om deres lovfestede rettigheter. Sentrale temaer i systemrevisjonen var om ledelse og medarbeider i NAV hadde en felles forståelse av hva som er en forsvarlig praksis, om det foreligger et godt internkontrollsystem og om saksbehandlerne får nødvendig opplæring og veiledning. Helsetilsynets rapport inneholder en rekke funn og avvik fra systemrevisjonen, men i denne masteroppgaven berøres kun de faktorene som er direkte relevante for denne oppgaven.

I tillegg til manglende kartlegging, påpekte Helsetilsynet at i flertallet av kommunene hadde medarbeiderne ikke felles forståelse av hvilke opplysninger de skulle innhente om barns behov og livssituasjon. Opplysningene var begrenset til hvor mange barn søkeren hadde og barnas alder. Det manglet opplysninger om barnas behov for klær, sko og utstyr, om de hadde nødvendig utstyr til skolearbeid, om de hadde muligheter for å delta i ulike fritidsaktiviteter og om boforholdene var trygge og gode. Helsetilsynet påpekte i forbindelse med funnene om manglende kartlegging, at søkeren alltid skal få anledning til å medvirke under kartleggingsprosessen og få tilbud om samtale, og at NAV alltid skal vurdere om det er behov for å gjøre hjemmebesøk i forbindelse med kartleggingen.

Tilsynets konklusjon var at samlet sett er funnene fra revisjonen svært urovekkende. De påpekte at det er nødvendig med gode rutiner for kartlegging, å øke medarbeidernes kompetanse på søkeres rettigheter og lovverkets krav til søknadsbehandling, samt gode rutiner for interkontroll i virksomheten. Riksrevisjonens undersøkelse av barnefattigdom (Dokument 3:11 2013-2014) pekte også på en bekymring for at mange kommuner gjør for lite for at fattige barns skal kunne delta sosialt, at tjenestene ikke er godt nok koordinert og at NAV ikke kartlegger barnas behov godt nok når foreldre søker sosialhjelp.

Barneombudet deler bekymringen om NAV sitt manglende fokus på barn og barns rettigheter. I sitt høringsvar til forslag til lovendringer i lov om sosiale tjenester i NAV om «*Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp* 9. juli 2014» ([www.barneombudet.no](http://www.barneombudet.no)), skriver Barneombudet om sin bekymring over økningen i andelen barnefamilier

med vedvarende lav inntekt, og at flere og flere barn mangler materielle goder og ikke kan delta på sosiale arenaer på lik linje med majoriteten av barn. Barneombudet minner om at det alltid skal gjøres individuelle vurderinger som er basert på en forsvarlig, sosialfaglig kartlegging, hvor hele familien – også barnas behov og interesser – blir vurdert og tatt hensyn til. I høringsvaret er Barneombudet bekymret for sanksjonene som kan iverksettes overfor familiene som ikke oppfyller aktivitetsplikten. Tradisjonelt tilsvarer sanksjoner reduksjon i stønadsnivået på sosialhjelpen. Det vil si at familier med barn som ikke oppfyller kravene i vilkår for aktivitet, står i fare for å få ytterligere levekårsutfordringer, og at dette både direkte og indirekte vil ramme barna og deres sosiale liv.

## **1.2 Problemstilling**

Flere forskningsstudier viser at det er store forskjeller på vurderinger og utmåling av sosialhjelp i Norge (Hjelmtveit 2008, Terum 2003). Det er forskjeller mellom kommuner, mellom lokale NAV-kontor og mellom saksbehandlere på samme kontor. Denne studien ser nærmere på forhold som gjelder barns sosiale deltakelse når familiene mottar sosialhjelp. Fritidsaktiviteter gir barn og unge muligheter til å utvikle sine interesser og identitet samt bidrar til en opplevelse av glede og avkobling i hverdagen (Seim og Opsahl 2014). Det er mange forhold rundt barns oppvekst som kunne vært tema for denne oppgaven. Faktorer som familiens bopligssituasjon eller barns helse har også stor innvirkning på barnas oppvekst og utvikling, men i denne studien er fokuset på sosial deltakelse. Både i presentasjonen av forskning på feltet og i redegjørelsen for Barnekonvensjonen, vises det til betydningen av at barn og unge i lavinntektsfamilier får mulighet til å delta på sosiale arenaer sammen med andre. Det vises også til forskning på de negative konsekvensene for opplevelsen av livskvalitet og utvikling ved ikke å få delta.

Problemstillingen for denne masteroppgaven er som følger:

**Hvordan inkluderer saksbehandlere i NAV barns sosiale deltakelse som del av vurderingen om økonomisk sosialhjelp til familien?**

I tilknytning til problemstillingen er det spesifisert tre forskningsspørsmål:

- Hvordan definerer/uttrykker saksbehandlerne hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter for barn?

- Hvordan kommer retningslinjer/føringer om arbeidslinja til syne i vurderingene sammenlignet med retningslinjer/føringer om barns rettigheter?
- Hvordan beskriver saksbehandlerne barnas rolle i vurderingene av familiens økonomi og behov for sosialhjelp?

Gjennom kvalitative intervjuer med erfarne saksbehandlere i NAV som arbeider med sosialhjelp til barnefamilier, belyser studien dette. Deretter analyseres og drøftes funnene i studien opp mot relevant forskning på feltet og det teoretiske rammeverket for oppgaven. Håpet er at studien kan bidra til å belyse saksbehandlers vurderinger av økonomisk sosialhjelp til barnefamiliene, og hvordan barns rettigheter og behov blir ivaretatt og kommer til uttrykk i vurderingene.

I mye av litteraturen og forskningen om barnefattigdom beskrives barna relatert til at foreldrene er fattige og at barna og deres oppvekst blir preget av å leve i en familie med økonomiske vansker. I mange sammenhenger beskrives dette som *barnefattigdom*, i andre sammenhenger beskrives det som *barn som lever i lavinntektsfamilier* og andre benytter begrepene *levkårsutsatte familier* og *familiefattigdom*. Det er trolig ingen av begrepene som er helt dekkende for å beskrive fenomenet, men det er et poeng i denne studien at begrepet skal beskrive at dette gjelder *barna* og at de ikke bør bli mindre synlige i begrepsbruken. I denne oppgaven benyttes i all hovedsak begrepet *barnefattigdom* og *barn i lavinntektsfamilier*.

Nuland, Fløtten, Hjort og Bache-Hanssen (2009) trekker frem tre komponenter i innsatsen for å bekjempe barnefattigdom. For det første må det iverksettes tiltak, slik at inntekten i barnefamiliene heves. For det andre er det viktig å bedre levekårene til fattige barn og unge her og nå. For det tredje må tiltak mot barnefattigdom bidra til å hindre at barn og unge som opplever fattigdom i barndommen, selv blir fattige som voksne, det vil si at fattigdomspolitikken må hindre reproduksjon av fattigdom.

Barnefattigdom som fenomen er stort, omfattende og komplekst. Det har vært nødvendig å avgrense oppgaven og problemstillingen, slik at det er mulig å utforske en spesifikk livssituasjon som barn i lavinntektsfamilier kan befinne seg i. Barn som lever i familier som mottar sosialhjelp i korte eller lengre perioder i oppveksten, er i en sårbar og utsatt situasjon. Familiene lever i en relativ fattigdom som bidrar til at de er fattige i forhold til det samfunnet de lever i.

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when

they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities, which are customary, or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong. (Townsend 1979:31)

I denne definisjonen av relativ fattigdom, beskrives blant annet utfordringen familiene kan møte når det gjelder deltakelse i aktiviteter. Avgrensningen i denne oppgaven er valgt med utgangspunkt i relevansen og betydningen dette har for barna og deres selvstendige rettigheter til deltakelsen i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, når familien mottar sosialhjelp.

### **1.3 Konteksten for økonomisk sosialhjelp**

Oppgaven har et hovedfokus på saksbehandlere i NAV og deres vurderinger og skjønnsutøvelse i arbeidet med økonomisk sosialhjelp til familier. Oppgaven har et spesielt fokus på hvordan saksbehandlerne konkret vurderer barns sosiale deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter.

#### **1.3.1 NAV**

Den kommunale sosialtjenesten er en del av Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Gjennomføringen av NAV-reformen skjedde i perioden 2006-2010. Bakgrunnen for reformen var ønsket om en felles etat for sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. I 2005 la Bondevik II-regjeringen fram St.prp. nr. 46 (2004-2005), «Ny arbeids- og velferdsforvaltning», hvor de foreslo at det skulle etableres en felles statlig Arbeids- og velferdsetat (NAV) og at det skulle etableres et lokalt partnerskap mellom stat og kommune, i form av lokale NAV-kontor i alle landets kommuner. NAV-reformen ble vedtatt i Stortinget i 2005. Reformens hovedmål var å få flere i arbeid og aktivitet og dermed færre på stønad. Det skulle bli enklere for brukerne og bedre tjenester som er tilpasset deres behov. Dessuten skulle reformen bidra til en mer helhetlig og effektiv forvaltning. Den politiske intensjonen var å skape en ny førstelinje i kommunene, hvor brukerne møter en helhetlig og individuelt tilpasset tjeneste. Målet var å samordnet bistanden og få flere i arbeid (Andreassen og Fossetøl 2011:15).

#### **1.3.2 Arbeidslinja**

«NAV-reformen må sees i lys av *arbeidslinja* i velferdspolitikken: Flere i arbeid, færre på trygd.» (Andreassen og Fossetøl 2011:15). Organiseringen av et partnerskap mellom det

tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten skulle bidra til en synergieffekt slik at flere kom i arbeid og aktivitet og færre på stønad. En klar politisk føring knyttet til dette er at det skal lønne seg å jobbe. Det er ulike forankringsgrunner til vektleggingen av arbeidslinja (Andreassen og Fossetøl 2011:15). En forståelse er ut fra det samfunnsøkonomiske perspektivet om at flest mulig skal delta i inntektsgivende arbeid og dermed bidra til fellesskapets goder. Et annet perspektiv er en rettferdighetsorientert forståelse som en rettighet som folk skal ha og hvor arbeid sees på som meningsfullt for den enkelte.

Kvalifiseringsprogrammet for sosialhjelpsmottakere (KVP) skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet og som har store og sammensatte problemer (lov om sosiale tjenester i NAV § 29). Arbeidsavklaring (AAP) er et program for personer med nedsatt arbeidsevne. Programmet er individuelt tilpasset og kan følge opp under medisinsk behandling, arbeidsrettede tiltak og annen oppfølging. Begge disse programmene er en styrking av NAV sitt handlingsverktøy for at arbeidet med å få flere i arbeid og aktivitet, skal få større kraft (Andreassen og Fossetøl 2011:127).

### 1.3.3 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131, i denne oppgaven omtalt som lov om sosiale tjenester i NAV.

Loven formål er beskrevet i § 1-1:

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 en helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

I formålsparagrafen, § 1, er barn, unge og deres familier spesielt fremhevet, og i tillegg er det en vektlegging av sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Dette er relevant i forhold til problemstillingen i denne oppgaven. §§ 18 og 19 gjelder økonomisk stønad til livsopphold:

§18. Stønad til livsopphold – De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen. (-)

Paragrafen vektlegger at klientene, det vil si foreldrene i denne studien, skal ha forsøkt alle andre muligheter før de har rett til sosialhjelp og at målet med den økonomiske stønaden er å gjøre familien selvhjulpen.

§ 19. Stønad i særlige tilfeller – Kommunen kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 18 ikke er tilstede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon.

§ 19 er den såkalte skjønnsparagrafen. I mitt materiale viser informantene til denne muligheten i flere av vurderingene om sosialhjelp til familien.

Rundskriv fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (h.nr. 35-2012) gir en orientering fra departementet til berørte parter om tolkning av lov og forskrifter. Dette er et viktig arbeidsredskap i tolkningen og forståelsen av lovverket. Arbeids- og sosialdepartementet har utgitt veiledende retningslinjer for utmåling av stønad til livsopphold (rundskriv A-1-2014). Her fremheves at økonomisk stønad er en skjønnsmessig ytelse og innebærer at satsene er «et veiledende utgangspunkt for det skjønn som skal utøves» (rundskriv A-1-2014). Det er flere faktorer som påvirker de konkrete enkeltvedtakene i sosialhjelpen. Det er selve loven, forskrifter og rundskriv i tillegg til kommunale stønadssatser og retningslinjer. Flere forskningsstudier (Kjørstad 2005, Terum 2003, Oterholm 2015) og tilsynsrapportene fra Helsetilsynet og Riksrevisjonen viser også at kulturen ved det enkelte NAV-kontoret, ledelsen og sosialarbeidernes individuelle forståelse spiller inn. De statlige retningslinjene (A-1-2014) har bidratt til å standardisere beløp for kjerneutgifter som sosialhjelp skal dekke, og som normalt ikke varierer mellom kommunene. Utgifter som inngår i de statlige veiledende retningslinjene er: 1) mat og drikke, 2) klær og sko, 3) husholdnings- og hygieneartikler med mer, 4) TV-lisens, avis og telefon, 5) fritidsaktiviteter, fritidsutstyr til barn og 6) reiseutgifter (bruk av offentlig kommunikasjon i forbindelse med daglige gjøremål). Telemarkforskning (2006) fant i sin studie av økonomisk sosialhjelp at de statlige retningslinjene medførte økt standardisering blant kommunene, og resulterte i at de kommunale variasjonene ble redusert.

### 1.3.4 Sosialhjelp til familier med barn

Når familier med barn har behov for sosialhjelp, er det i tillegg til bestemmelser i lovteksten, flere føringer i rundskrivet som gjelder barn (rundskriv h.nr. 35-2012). Pkt. 4.18.2.6. viser til at barn har individuelle rettigheter når det gjelder oppveksten og deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter.

Hvis tjenestemottaker har barn, skal det tas særlige hensyn til deres behov i alle vurderinger som foretas. Barn og unge skal sikres en trygg oppvekst og kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av om foreldrene har en vanskelig økonomi. Dette innebærer at utgifter til barn og unge kan være del av livsoppholdet, selv om tilsvarende utgifter for voksne ikke er det. (Rundskriv pr. 4.18.2.6)

Dette punktet i rundskrivet viser til rettigheter barn har gjennom Barnekonvensjonen. Det vil si at dette gjelder *alle* barn og i *alle* vurderinger som gjelder barnet. Dette er grunnen til at ordet *skal* benyttes i *ordlyden* i punktet som gjelder barn i sosialhjelpssaker. Det *skal* tas hensyn til – ikke *bør* eller *kan* tas hensyn til. Ordlyden er tydelig samtidig som den etterlater seg et stort rom for skjønn når det står «alminnelige» skole- og fritidsaktiviteter. Hva er alminnelig? Hva skal det enkelte NAV-kontoret og saksbehandler vurderer som alminnelig eller vanlig for barn i deres kommune? Dette punktet i rundskrivet setter både rammer for skjønnsutøvelsen og skaper et rom for den enkelte kommunen, saksbehandleren og situasjonen til å tilpasse hjelpen til den enkelte familien. I denne masteroppgaven er fokuset på barns deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, og dermed er dette punktet i rundskrivet, i tillegg til lovteksten, et grunnleggende utgangspunkt for vignettene og intervjuene i studien.

### 1.4 Barnet som subjekt

Vårt syn på barn og barndommen er en avgjørende faktor for hvordan vi vurderer barnet i relasjon til familien og samfunnet. Sandbæk og Grødem (2009:186) peker på at barn i økende grad i dagens samfunn, sees på som aktive subjekter som er med på å forme sin egen barndom og samfunnet. I et slikt perspektiv har barn rett til en god barndom og omsorg i kraft av at de er barn, og barndommen har en selvstendig verdi i et menneskes liv. Et annet rådende



perspektiv er at barndommen er en forberedelsestid til voksenlivet. Disse to perspektivene kan være konkurrerende og motsetningsfylte. Barns rettigheter kan altså begrunnes i barnet som rettssubjekt og med hensynet til barnet her og nå, eller av hensynet til den framtidige voksne, eller en kombinasjon av disse. Qvortrup (1994) setter ord på disse to perspektivene på barn som «human beings» og «human becomings» (Qvortrup 1994, I Sandbæk og Grødem, 2009:187). Om barnet sees på som et subjekt og barndommen som en egen selvstendig og verdifull fase i livet, får dette konsekvenser for hvordan vi vektlegger betydningen av barn og unges sosiale deltakelse. Som tidligere beskrevet i oppgaven har saksbehandlerne i NAV et ansvar for å påse at barn i familier som mottar sosialhjelp, får ivaretatt sine rettigheter når det gjelder sosial deltakelse.

FNs barnekonvensjon er helt sentral i forankringen av barns rettigheter, også i NAV. Barnekonvensjonen ble vedtatt i FN i 1989 og ratifisert av Norge i 1991. Dette innebar at Norge forpliktet seg til å følge barnekonvensjonen og inkorporere denne i norsk lovverk. Det innebærer at alt lovverk som angår barn i Norge, må måles opp mot de kravene Barnekonvensjonen stiller (Sandbæk og Grødem 2009:188). Konvensjonen skal være styrende og grunnleggende for tenkningen om barn som selvstendige rettighetsbærere. Når vi så skal se på hva dette innebærer for barnefamilier som mottar sosialhjelp og saksbehandlerens vurdering i slike saker, er det flere forhold det pekes på.

Artikkel nr. 3 handler om barnets beste. En av grunnpilarene i Barnekonvensjonen er prinsippet om barnets beste.

Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnet beste være et grunnleggende hensyn. (Barnekonvensjonen 1988 artikkel 3).

Et annet viktig prinsipp er at barn har rett til å uttale seg og rett til medvirkning i saker som gjelder dem selv. Barnekonvensjonens artikkel 12 fastslår at barn har rett til å si sin mening i alle saker som berører dem, og de skal særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som gjelder dem. Barnekomiteen presiserer at denne bestemmelsen gjelder, uten unntak, alle prosesser som angår barnet. Håndtering og behandling i saker etter lov om sosiale tjenester i NAV kan hevdes å angå barn der hvor

stønadssøker har et forsørgeransvar, og hvor søknaden gjelder barns deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter (Sandbæk og Grødem 2009:190).

Artikkel nr. 31 handler om barnets rett til hvile og fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter som passer for barnets alder. I samme artikkel vises det til at barn skal ha tilgang til egnede og like muligheter for fritidsaktiviteter.

FNs barnekonvensjon er retningsgivende for de statene som har forpliktet seg til konvensjonen. I regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017:24) står det i tiltak nr. 3 at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal utvikle og prøve ut et helhetlig oppfølgingsprogram for lavinntektsfamilier. Det poengteres her at både foreldre og barn skal følges opp samtidig. Foreldrene i forhold til oppfølging rettet mot arbeid, mens barna vil få oppfølging i forhold til sosial deltakelse som barnehage, skole, skolefritidsordning og fritidsaktiviteter. Hvordan dette skal gjøres i praksis på hvert enkelt NAV-kontor, er det for tidlig å si noe om. Et annet eksempel på hvordan konvensjonen er retningsgivende for kommunene og NAV, er programmet «Sjumilssteget» som handler om å iverksette FNs barnekonvensjon i kommunene i Norge. Prosjektet skal hjelpe kommunene med å konkretisere artiklene i konvensjonen, slik at disse kan brukes til å planlegge og kvalitetssikre tjenester til barn og unge (fylkesmannen.no).

## **1.5 Oppgavens videre innhold og oppbygging**

Den videre oppbyggingen av denne masteroppgaven er delt inn i 8 kapitler. Først presenteres forskning på feltet med hovedvekt på studier som omhandler økonomisk sosialhjelp. I tillegg presenteres forskning på årsaker og konsekvenser av barnefattigdom, for å danne et fundament for forståelsen av familienes situasjon i møte med NAV. I de neste kapitlene presenteres valg av teoretisk rammeverk for oppgaven og en redegjørelse for valg av metodisk fremgangsmåte og gjennomføring. I kapittel 5 til 8 presenteres og drøftes studiens empiri. Temaene for empirikapitlene er systematisert i tråd med forskningsspørsmålene som er tilknyttet problemstillingen. Kapittel 5 analyserer og drøfter hvordan informantene definerer hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter for barn. Kapittel 6 ser nærmere på hvordan føringene om arbeidslinja kommer til syne i vurderingene sammenlignet med føringene om barns rett til sosial deltakelse. Kapittel 7 omhandler barnets rolle i vurderingene av familiens behov for økonomisk sosialhjelp. Kapittel 8 omhandler hva informantene

uttrykker at de har behov for i arbeidet med vurderinger av sosialhjelp til familiene. Oppgaven oppsummeres med en avsluttende drøfting om funnene i forskningsmaterialet.

## 2 Forskning på feltet

I dette kapitlet presenteres forskning som er relevant for problemstillingen. Presentasjonen er delt inn i to delkapitler for å belyse hva forskningen sier om årsaker og konsekvenser av barnefattigdom, og hva forskningen sier om NAV og vurderinger av sosialhjelp til barnefamilier. 2.1 ser nærmere på årsaker og konsekvenser og hva barna selv sier om sin situasjon. 2.2 ser på forskning som omhandler vurdering av økonomisk sosialhjelp generelt og til barnefamilier spesielt, og spesifikt på barns sosiale deltakelse knyttet til dette.

Gjennomgangen har et hovedfokus på norske studier, men inkluderer enkelte forskningsprosjekter i Norden og deler av Europa, for å se på konkrete fattigdomstiltak rettet mot barn og familier.

### 2.1 Forskning på årsaker og konsekvenser av fattigdom

Fattigdom som et komplekst fenomen har vært gjenstand for forskning i lange tider. Helt tilbake til midten av 1800-tallet ble det gjort systematiske undersøkelser om forholdene til de som levde i fattigdom. Den norske sosiologen Eilert Sundt kartla levekårene til fattigfolk i Christiania på slutten av 1800-tallet, mens Benjamin S. Rowntree og Charles Booth undersøkte forholdene til de fattige i Storbritannia (Fløtten, Hansen, Grødem, Grønningsæter og Nielsen 2011:12). Situasjonen var preget av absolutt fattigdom, og kampen for å overleve var hard for mange, også her i Norge.

I etterkrigstiden har det vært flere tiår med økonomisk vekst og økt velstand i Norge. Tross denne velstandsøkningen, har det vært en økning i barnefattigdommen her i landet de siste årene (SSB). Det er flere mulige forklaringer på at barnefattigdommen har økt. Epland og Kirkeberg (2015) viser til følgende forhold som hovedårsaker til økningen: 1) Økningen i antall barn med innvandrerbakgrunn, spesielt fra land der fattigdomsrisikoen tradisjonelt har vært høy. 2) Barnetrygden er ikke regulert siden 1996, og dette medfører at barnetrygdens kjøpekraft er blitt kraftig redusert. 3) Fjerningen av kontantstøtten for treåringer fra 2006 ser også ut til å bidra til økningen.

På forskningsfeltet er det gjort en rekke studier som omhandler temaet fattigdom og som har gitt kunnskap når det gjelder både årsaker til og konsekvenser av relativ fattigdom.

Hovedstrategien for å bekjempe fattigdom i Norge har vært og *er* arbeid (Harsløf og Seim 2008:30). Arbeidslinja som strategi retter seg mot de voksne i familien. De voksne i lavinntektsfamilier har gjennomgående lavere utdanning og mer ustabil tilknytning til

arbeidsmarkedet, enn befolkningen for øvrig (Fløtten og Grødem 2014:29). Satsningen på kompetanseheving og sysselsetting utgjør dermed hovedstrategien i den norske fattigdomspolitikken. I regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017:100) poengteres det at noen barnefamilier står langt fra arbeidsmarkedet, og det å redusere fattigdommen ved hjelp av arbeidslinja, kan for disse familiene være urealistisk. Det etterlyses mer kunnskap og gjennomgang av det offentlige overføringssystemet og hva slags tilbud disse familiene kan få, slik at inntektene bedres.

Konsekvensene for barn som vokser opp i en familien med vedvarende lav inntekt, kan deles i to hovedgrupper: For det første de umiddelbare konsekvensene som omhandler hvordan det oppleves her og nå i barndommen, og for det andre de mer langsiktige konsekvensene som viser at disse barna er mer utsatt for ulike levekårsproblemer senere i livet (regjeringens strategi 2015-2017:100). Hjelmtveit (2008:151) viser i sin studie av langvarig økonomisk sosialhjelp til barnefamilier, at foreldrene opplever egen økonomi som et vedvarende «knapphetens tyranni». Beskrivelsen innebærer en opplevelse av utrygghet og tap av kontroll over livssituasjonen, og gjentatte opplevelser av tap og savn knyttet til ulike materielle goder og opplevelser. Foreldrene uttrykte i studien at barna var forståelsesfulle og aksepterende i forhold til situasjonen de var i. Foreldrene var bekymret for hvilke konsekvenser den dårlige økonomien hadde for barna og deres utvikling, og de opplevde skyldfølelse og dårlig samvittighet i forhold til alt de ikke kan gi barna sine som de ser det er vanlig at andre barn får. Barn er også intervjuet i denne studien (Hjelmtveit 2008:161), og de uttrykker at de opplever de knappe økonomiske ressursene familien har, som krevende. De forteller om knapphet på mat, klær og ikke minst opplevelser og fritidsaktiviteter. De ga uttrykk for at de materielle savnene virker inn på selvfølelsen gjennom sosiale tapsopplevelser.

Redd Barna gjennomført i 2015 (regjeringens strategi mot barnefattigdom 2015-2017) en barnehøring for å innhente barns egne erfaringer om hvordan det er å vokse opp med lite penger i Norge. Barna kom også med innspill om viktige tiltak som kan bidra til å bedre barnas situasjon og hverdag. Her kom det fram at de opplever at barn med dårlig råd ikke er lik de andre i sitt miljø. Dette handlet om å føle seg utenfor og ikke deltakende på sosiale arenaer. Barna har bekymringer for at foreldrene ikke har jobb, utdanning eller at de ikke lærer seg godt nok norsk. De var opptatt av at lite penger fører til bekymringer og krancling. Barna opplevde at mange ting koster penger, også på skolen, som utstyr til skolearbeid og turer. De ønsket seg mer leksehjelp. Når de fikk spørsmål om hvordan det er etter skoletid, fortalte barna at det er dyrt å delta på ting, og at mange velger å si de ikke har lyst – heller det,

enn at de ikke har råd. De ønsket at idrett og kulturarrangementer skulle koste mindre, og at det var gode løsninger for lån av utstyr til aktiviteter (Redd barna 2015:87). En av ungdommene setter ord på det å ikke være lik de andre:

«Man skiller seg ut fra de andre elevene, barn kan være veldig dømmende noen ganger.» Jente 15, Oslo (Redd Barna 2015:20).

En litt yngre jente forteller at det er vanskelig å delta sosialt:

«Ofte så finner man på en grunn til at man ikke kan komme i bursdag i stedet for å si at man ikke har råd.» Jente 12, Oslo (Redd Barna 2015:14).

De senere årene har det utviklet seg en rekke lokale kommunale tiltak for å redusere konsekvensene for barn og unge i levekårsutsatte familier. Mange av disse tiltakene er finansiert av de to statlige tilskuddsordningene «tiltak for å forebygge og redusere fattigdom blant barn, unge og barnefamilier», administrert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og «Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn», administrert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.

Eksempler på slike lokale tiltak er blant annet Trondheim kommune som gjennom et prosjekt i bydelen Heimdal har tett og helhetlig oppfølging av familier med full økonomisk sosialhjelp. Prosjektet er preget av omfattende kartlegging og oppfølging over tid. Denne studien er relevant til min problemstilling, ved at de vektla å se barna, snakke med dem og snakke om barna med foreldrene. De var opptatt av å synliggjøre alle familiemedlemmene og erfarte gjennom dette et bedre grunnlag i arbeidet med å bistå familien. Ved avslutning av prosjektet hadde et stort antall av familiene gått over fra full økonomisk sosialhjelp til supplerende sosialhjelp eller kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaring. Prosjektet fremhever blant annet at en helhetlig kartlegging og oppfølging, og en «skreddersøm» ut fra hvert familiemedlems behov, har vært utslagsgivende for resultatene av arbeidet (Fløtten og Grødem 2014:33).

SIMBA-prosjektet i Drammen er et annet eksempel på hvordan lokale prosjekter fremmer kunnskap om barnefattigdom. Målene med prosjektet var å bekjempe barnefattigdom i kommunen, hindre reproduksjon av fattigdom og redusere sosiale ulikheter i oppvekstvilkår. Familiens ressurser og belastninger ble grundig kartlagt gjennom at medarbeiderne i

prosjektet besøkte familiene hjemme, og dermed fikk de direkte tilgang til informasjon og en ny og god plattform for brukermedvirkning. Tiltakene som ble satt inn overfor familiene, ble rettet både mot foreldre og barn. En viktig erfaring fra prosjektet var betydningen av å arbeide målrettet og variert ut fra familiens egne behov (Fløtten og Grødem 2014:34).

Barnefattigdomsprosjektet i Kristiansund har tilsvarende målgruppe som prosjektet fra Trondheim og Drammen. Omfattende kartlegging og tett oppfølging fra en og samme saksbehandler er vesentlig. I dette prosjektet var det vektlagt å jobbe parallelt med foreldene og barna. Prosjektet innebar intensiv oppfølging av de voksne i arbeidet med å bli selvhjulpne. Parallelt med dette ble barnas situasjon prioritert. Samtlige barn fikk tilbud om opplevelseskort, som ga adgang til en rekke lokale aktiviteter sammen med en venn, et familiemedlem eller lignende (Fløtten og Grødem 2014:35). Evalueringen av bruken av disse kortene var svært positiv. En av ungdommene som fikk tilbud om kortet, har gitt følgende beskrivelse av sin opplevelse: «Det er artig å komme seg ut av huset mer. Jeg er mye mer sammen med venner nå enn før. Kortet har betydd mye for meg.» (Fløtten og Grødem 2014:36) Evalueringen og sitatene fra prosjektet kan tyde på at et slik kort har positive konsekvenser for her og nå-situasjonen til barna og familien.

Hvis vi tar et blikk ut av Norge og ser på Norden og Europa, er det gjort en rekke studier av fattigdomstiltak rettet mot barn og barnefamilier (Fløtten og Grødem 2014:39). I Finland er det et lokalt prosjekt hvor de søker å forbedre *alt* barne-, ungdoms- og familierelatert arbeid i Turku. Prosjektet søker å lage universelle ordninger som alle barn kan delta i, i stedet for å rette tiltakene mot lavinntektsfamilier spesielt. Relatert til min problemstilling og barnet som rettssubjekt, er det et svært interessant prosjekt fra Zottegem, Belgia. Prosjektet kalles «Barnerettighetsplan», og hensikten er å garantere det som omtales som grunnleggende menneskerettigheter for alle barn bosatt i Zottegem: et trygt hjem, helse, utdanning og fritidsaktiviteter. Planen legger sterk vekt på brukermedvirkning, altså aktiv deltakelse fra de berørte barna og familiene. Planen er under arbeid og har fått mye oppmerksomhet i Belgia (Fløtten og Grødem 2014:62).

Det framkommer i rundskriv til lov om sosiale tjenester i NAV (pkt. 4.18.2.6), i handlingsplan mot fattigdom (vedlegg til St.prp. nr. 1 (2008-2009) og i regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017), at det er bred enighet i norsk politikk om at alle barn skal ha mulighet til å delta i ordinære eller alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. I disse dokumentene er det derimot ikke spesifisert nærmere *hvilke* aktiviteter som regnes som

alminnelige eller *omfanget* av aktivitet som er nødvendig. I en studie fra 2007 ble et representativt utvalg av befolkningen spurt om hvilke levekårsgoder og aktiviteter de anså som nødvendige for barn i Norge (Fløtten og Pedersen 2009). Over 90 prosent mente at barn og unge må ha mulighet til å delta i organiserte fritidsaktiviteter. Undersøkelsen viste at sosiale aktiviteter og goder som muliggjør slike aktiviteter, ble ansett som nødvendige. I den samme studien fra 2007, ble det spurt om barn og unge faktisk hadde mulighet til å delta i fritidsaktiviteter. Undersøkelsen viser at de fleste barn og unge (84 %) faktisk deltar i organiserte fritidsaktiviteter. Et av de viktigste funnene viser likevel at det er mindre vanlig at barn i familier med vedvarende lave inntekter deltar i slike aktiviteter, enn at andre barn gjør det. 14 prosent av barn i ikke-lavinntekt familier deltar ikke i organiserte fritidsaktiviteter, mens det tilsvarende tallet for barn i lavinntekt-familier er 32 prosent. Dette viser at omtrent ett av tre barn fra familier med vedvarende lave inntekter, ikke deltar i organiserte fritidsaktiviteter (Fløtten og Pedersen 2009).

Sandbæk og Grødem (2009:194) beskriver at det er nødvendig med to spor i bekjempelsen av barnefattigdom. De viser til forskning på at hvis en familie tilføres mer midler, vil disse midlene komme barna til gode i de aller fleste tilfeller, og dessuten at barn i familier med lav inntekt, oftere står utenfor sosial deltakelse med venner på grunn av begrensede økonomiske ressurser. De peker på at det dermed er behov for og nødvendig med doble strategier i bekjempelsen av fattigdom hos barn. Det innebærer et målrettet arbeid i å bistå og påvirke foreldrene til å komme ut i yrkeslivet, samtidig som det er avgjørende å ivareta barnas interesser i den perioden foreldrene er hjelpetrengende. Mange av disse familiene har i kortere eller lengre perioder behov for sosialhjelp for å klare seg. Det er i møte mellom NAV og familien at disse doble strategiene må komme til uttrykk i vurderingene av hjelpebehovet.

## **2.2 Forskning på sosialhjelp og barnefamilier**

Det er gjort en rekke forskningsstudier som gjelder vurderinger og utmåling av sosialhjelp. I litteraturgjennomgangen til denne masteroppgaven er det funnet flest studier fra *før* NAV-reformen i 2008. Disse er i stor grad fortsatt aktuelle, også etter reformen, fordi lovgrunnlaget for sosialhjelp er tilnærmet det samme. Det er likevel flere punkter som kan ha betydning for de rammebetingelsene som dagens saksbehandlere forholder seg til. Dette gjelder organisering av kommunale og statlige tjenester, samt en tydeliggjøring både i rundskriv til loven og gjennom politiske føringer når det gjelder barns rettigheter og tydeliggjøring av



disse. I tillegg er det, som beskrevet i denne oppgaven, gjort endringer i Grunnloven som får konsekvenser for vurderingene av sosialhjelp til familier med barn.

Saksbehandlerne vurderinger om tildeling av sosialhjelp har som sagt vært gjenstand for flere undersøkelser (Hjelmtveit 2008, Terum 1986, 1997, 2003). Studiene peker på en variasjon i vurderingene, tildeling og utmåling av sosialhjelp. Terum (1997) fant variasjon både i tildeling av sosialhjelp innenfor samme kontor og i forskjeller relatert til kompleksiteten i sakene. Forskjellene ble blant annet relatert til saksbehandlerne ulike syn på normative spørsmål om hvilket nivå på levestandard sosialkontoret skal bistå med. Dette er relevant i min studie ved at det normative aspektet blant annet kan ha innvirkning på hva informantene vurderer som alminnelige skole- og fritidsaktiviteter sett i lys av relativ fattigdom lokalt i kommunen, og hva sosialhjelpen som et «siste sikkerhetsnett» er ment å sikre.

Terum (2003:47) viser i denne studien at sosialarbeiderne er uenige om hvilke verdier som skal vektlegges når sakene skal vurderes på skjønnsmessig grunnlag. Det er for eksempel uenighet om hva som oppfattes som rettferdig og formålstjenlig når de skal begrunne sine avgjørelser. Et av hovedfunnene var at beslutningene bar preg av å være vilkårlige, og at de i liten grad ivaretok kravet om likebehandling og rettsikkerhet. Han peker på behovet for opplæring og veiledning i fagområdene, og en kontinuerlig diskusjon og refleksjon over gjeldende praksis.

I en nyere norsk studie (Billbo, Mydland, Syversen, Glemmestad og Solheim, 2014) ser man på kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp. Et av funnene i undersøkelsen var at de fant ulike begrepsforståelser hos NAV-kontorene. Begrepet «livsopphold» i § 18 tolkes ulikt ved de forskjellige NAV-kontorene. De fant at utgifter som helt åpenbart faller inn under livsoppholdsbegrepet, slik disse defineres i rundskrivet etter § 18 (stønad til livsopphold), ved flere av kontorene hjemles etter § 19 (stønad i særlige tilfeller). Eksempler på klare livsoppholdsytelser etter § 18 som hjemles etter § 19, var strøm, husleie og medisiner. Undersøkelsen viste at det var stor variasjon i skjønnsutøvelsen. Dette gjaldt både hvordan de forholdt seg til statens veiledende satser for sosialhjelp, og i hvilken grad normen benyttes som rettesnor for skjønnsutøvelsen. De viser til at det både har utviklet seg særegne individuelle praksiser og kontorspesifikke praksiser når det gjelder lovanvendelse og skjønn. Et annet funn i samme studie (Billbo mfl., 2014) var at samtlige NAV-kontor hadde manglende rutiner for kartlegging av den enkelte klients livssituasjon og nedtegnning av denne

informasjonen i journalnotater. Funnene viser at kontorene i svært varierende grad kunne gjøre rede for eller gjenskape de faktiske opplysningene som vedtakene bygger på. Samtidig med manglende skriftlig informasjon, viser intervjuene med saksbehandlerne at de sitter inne med mye informasjon om søkerne som ikke fremkommer skriftlig noe sted. Dette blir mer «privat» kunnskap som saksbehandler vet om, men som ikke er tilgjengelig for andre, for eksempel ved tilsyn eller bytte av saksbehandler. Studien foreslår et sterkere fokus på kartlegging av brukers situasjon og viktigheten av å lage journalnotat samt behovet for systematisk kompetanseheving hos både saksbehandlere og ledere (Billbo mfl., 2014).

Hjelmtveit (2008) sin studie av langvarig økonomisk sosialhjelp til barnefamilier har stor relevans for denne oppgaven. Studien viser at økonomisk støtte til utstyr og deltakelse i fritidsaktiviteter i liten grad blir innvilget fra sosialkontoret. Avslaget henviser til normbeløpet eller livsoppholdet og at slike utgifter går under dette. Saksbehandlerne ga uttrykk for at de i liten grad hadde «blikk» for barnas situasjon i familien og hadde lite eller ingen kontakt med barna. Saksbehandlerne forholdt seg i hovedsak til foreldrene, som forutsettes å dekke barnas behov. Saksbehandlerne henviste til barnevernet ved behov for mer kontakt med barna (Hjelmtveit 2008:162).

Andreassen og Fossestøl (2011:117) viser til en studie av langvarige sosialhjelpsmottakere, som unge uføre og unge som har droppet ut av skolen. Studien viser at mange har sammensatte problemer gjennom bakgrunn og oppvekst. Faktorer som relasjonsproblemer og manglende oppfølging i familien, samt at foreldre hadde mottatt sosialhjelp eller andre trygdeytelser, blir her trukket frem som avgjørende faktorer. I tillegg vises det til generelt dårligere levekår og dårlig helse.

Den forskningen som her er presentert har ikke belyst vurderinger av sosialhjelp knyttet spesifikt til barnas behov. Det er noen studier som ser på vurderinger til familien, men lite om hvordan hvert enkelt barn (barn som subjekt) får sine rettigheter ivaretatt. De blir omtalt og studert som en del av familien som en enhet. Ut fra forskningsgjennomgangen i denne studien, kan det tyde på at det er behov for mer kunnskap om barnas posisjon i NAV, og hvordan situasjonen er når det gjelder vektlegging av barns behov i vurderingene av sosialhjelp til barnefamilier. Et mål med denne masteroppgaven vil derfor være å rette et søkelys mot hvordan saksbehandlerne inkluderer barns sosiale deltakelse i alminnelige skole- og fritidsinteresser, når de vurderer sosialhjelp til familien. Mange barn vokser opp i

levkårsutsatte familier som mottar sosialhjelp eller andre offentlige stønader for å klare seg. Det er derfor av betydning hvordan sosialarbeidere møter disse familiene, og at barna får sine individuelle rettigheter ivaretatt både i en her og nå-situasjon og i et mer langsiktig perspektiv. Jeg håper at denne studien kan være et bidrag i så måte. Neste kapittel omhandler hvilket teoretisk rammeverk som er valgt for å se nærmere på dette tema.

### 3 Teoretisk utgangspunkt for oppgaven

I arbeidet med å belyse og undersøke problemstillingen, har det vært vesentlig å finne et teoretisk grunnlag som gir ressurser til forståelsen av NAV som institusjon og saksbehandlerne rolle i utøvelsen av sitt arbeid, i møte med barnefamilier. Et vesentlig punkt i problemstillingen har vært å se nærmere på saksbehandlerne utøvelse av skjønn i saker som gjelder barn, og hvordan barns rett til deltakelse blir ivaretatt i familiens sosialhjelpsak. Det teoretiske utgangspunktet som er valgt, er å se på NAV som en velferdsorganisasjon, noe som gir grunnlag for å belyse materialet i forhold til de rammene saksbehandlerne utøver sitt faglige arbeid innenfor. Teoriene som er valgt, er Hasenfeld (2010) sin teori om velferdsorganisasjoner, «human service organizations», og klienten som «raw material», og Lipsky (2010) sin teori om førstelinjebyråkratiet, «Street level bureaucracy». Det teoretiske utgangspunktet gir grunnlag for å se nærmere på hvordan saksbehandlerne i NAV konkretiserer og iverksetter lovens intensjon og de politiske føringene som er gitt på feltet.

#### 3.1 Velferdsorganisasjoner

NAV-kontorene er en del av førstelinjetjenesten i velferdsstaten og lokalt i kommunene. Internasjonalt kalles slike organisasjoner for «human service organizations» (Hasenfeld 2010a), oversatt til velferdsorganisasjoner, på norsk. Arbeidet i velferdsorganisasjonene er preget av et direkte arbeid med brukere som på ulike måter trenger bistand i en kort eller lengre periode i livet (Hasenfeld 2010a). NAV som velferdsorganisasjon skal sørge for at vedtatt politikk blir iverksatt i møte med målgruppen. Hasenfeld (2010a:11) beskriver brukerne i velferdsorganisasjoner som «raw material». Det kan virke litt spesielt å betegne mennesker som «råmateriale», men det kan forstås i betydningen av at det er *for og med* mennesker de arbeider. Målet med arbeidet er å bistå brukeren til en bedret situasjon. Eksempler på dette er å bistå brukerne i å endre status fra arbeidsledig til arbeidstaker, fra hjelpetrengende til selvhjulpen, fra syk til frisk og så videre. Det betyr at i arbeidet skal «råmaterialet», brukeren, endres. I dette arbeidet påpeker Hasenfeld (2010a:11) at endringene skjer i en relasjon mellom bruker og saksbehandler. Brukeren er aktivt handlende og bringer med seg sine innspill og erfaringer i møte med saksbehandleren. Det er i dette spennet at endringsarbeidet skjer. Hasenfeld (2010a) beskriver dette arbeidet som normativt, i den forstand at saksbehandlerne forholder seg til ytre omgivelser som politiske vedtak, lovverk og andre rammer, men at en vesentlig del er overlatt til den enkeltes skjønnsutøvelse for å tilpasse tjenesten til den enkelte bruker. I dette arbeidet er de normative verdiene og moralske

standardene, som for eksempel mål og fordeling av ressurser som staten setter, retningsgivende for saksbehandlers rom for skjønn.

I analysen av saksbehandlerne vurderinger, er det aktuelt å stille spørsmålet om hvor omfattende det offentlige ansvar skal være overfor familien. Det er i hovedsak to tradisjoner for tenkning om det offentlige ansvar (Oterholm 2015:47). Spørsmålet om hvor omfattende det offentlige skal gripe inn, og spenningen mellom autonomi og paternalisme, står sentralt i dette (Oterholm 2015:53). Spenningen står mellom å sørge for omsorg og hjelp til dem som har behov for det på den ene siden, og å respektere borgernes egne valg og frihet på den andre siden. I NAV som velferdsorganisasjon blir spørsmålet derfor om hvor ansvarslinjene går mellom det offentlige og brukerne selv, og balansegangen mellom rettigheter og plikter. Forvaltningen er ikke bare pålagt å handle på en mest mulig betryggende måte for den enkelte bruker, men den også skal ivareta og realisere overordnede politiske signaler og vedtak på en effektiv måte (Terum 2003:87).

### **3.2 Førstelinjebyråkraten**

Som ansatt i NAV som velferdsorganisasjon, opptrer saksbehandlerne på vegne av det offentlige, og deres oppgave er å iverksette og implementere politiske vedtak og intensjonen i lov om sosiale tjenester i NAV (Hasenfeld 2010a). Lipsky (2010:196) beskriver de ansatte som førstelinjebyråkrater, ved at de har direkte kontakt med befolkningen når de skal levere tjenester til dem som trenger det, og de bruker skjønn i utøvelsen av sitt arbeid. Eksempler på førstelinjebyråkrater er lærere, sykepleiere og sosialarbeidere. De er på mange måter det ytterste leddet i organisasjonen og befinner seg derfor i en posisjon hvor politiske vedtak skal endelig iverksettes. Lover og regler kan vedtas, men det er førstelinjebyråkratene som gjør politikken (Lipsky 2010).

I dette ytterste leddet beskriver Terum (2003:84) at saksbehandlerne er portvakter i velferdsstaten. Portvakter i den forstand at de innenfor sitt område skal bestemme hvem som skal få tilgang til sosialhjelpen. Som forvalter av materielle ytelser, må sosialarbeiderne ivareta både hensynet til rasjonell problemløsning og visse prosedyremessige krav. Sosialarbeidernes oppgave er ikke bare å hjelpe, men også å undersøke og kontrollere forhold knyttet til brukerne. Sosialarbeideren er i en myndighetsposisjon der fordeling av samfunnets fellesgoder står sentralt. Brukeren på sin side, er i en hjelpetrengende posisjon og er avhengig av hjelp fra sam-

funnet. Arbeidet i velferdsorganisasjonen er dermed preget av relasjonen mellom sosialarbeider og bruker, og elementer som makt og tillit er vesentlige faktorer i denne relasjonen. Arbeidet er på flere måter asymmetrisk (Terum 2003:169). Som førstelinjebyråkrat må saksbehandlerne bruke seg selv som redskap og etablere en arbeidsrelasjon til brukerne (Svensson 2008:132). Dette innebærer en vesentlig grad av handlefrihet gjennom den faglige skjønnsutøvelsen som yrkesutøveren har i sitt arbeid.

### 3.3 Skjønn

Vi mennesker bruker skjønnet i de fleste av våre handlinger, både i privat og profesjonell sammenheng. Grimen og Molander (2008:180) beskriver at allmenne handlingsregler sjelden gir entydige konklusjoner om hva som bør gjøres i konkrete tilfeller. Det betyr at vi må bruke vår dømmekraft til å konkludere hva vi skal eller bør gjøre i konkrete tilfeller. De beskriver videre at dette betyr at en viss form for ubeslutsomhet er nødvendig for at våre oppgaver ikke skal bli mekaniske. Det norske ordet «skjønn» kommer fra det norrøne ordet *skyn* og betyr «omdømme, forstand, dømmekraft, vurdering og vett» (Grimen og Molander 2008:180).

I profesjonelle sammenhenger, som i NAV, settes det krav om faglig skjønnsutøvelse (Lipsky 2010:197). Skjønn kan betraktes som et rom for frihet innhegnet av visse restriksjoner satt av en myndighet (Dworkin 1978:31). Han beskriver det som at et rom har blitt latt åpent av omgivende begrensinger. Han kaller dette for standarder som skjønnet må defineres i forhold til. I forhold til vurdering av sosialhjelp, er restriksjonene blant annet selve lovteksten og rettspraksis, rundskriv, politiske føringer og lokale organisatoriske forhold.

Skjønn i fravær av lover og regler er noe annet enn skjønn som skal fylle tomrom i lover og regler, eller skjønn som lover og regler forlanger. Det er en ting å resonere bare på grunnlag av eksempler på tidligere avgjørelser. Det er noe annet å resonere på grunnlag av en lov som forlanger skjønn og som spesifiserer hvilke faktorer som skal vektlegges. (Grimen og Molander 2008:194).

Lov om sosiale tjenester i NAV er en type lovgivning som åpner for stor grad av skjønn (Grimen og Molander 2008:191). NAV har både rett og plikt til å utøve skjønn i vurderingen om det skal ytes stønad og ved utmåling av stønaden (rundskriv A-1/2014). Det er derfor vesentlig i denne oppgaven å se nærmere på hvordan skjønnsvurderingene kommer til uttrykk hos

den enkelte saksbehandler. Tidligere undersøkelser viser at det er stor variasjon i vurderingene mellom de ulike kommunene, så vel som mellom saksbehandlere på samme NAV-kontor (Terum 2003, Billbo 2014).

Grimen og Molander (2008:192) fremhever at ved skjønnsutøvelse må vi forvente fornuftig uenighet, fordi skjønn inneholder kilder til variasjon i konklusjoner. De snakker om «skjønnets byrder». Denne variasjonen eller «byrden» kan reduseres ved å redusere rommet for skjønn gjennom økt formalisering og/eller ulike former for kontroll og ansvarliggjøring (Eriksen og Molander 2008:161). Terum (2003:87) argumenterer i et rettssikkerhetsperspektiv at det er avgjørende i hvilken grad retten til støtte er definert gjennom klare regler og kriterier. Jo klarere regler og kriterier er, desto større forutsigbarhet for den enkelte, og desto bedre er rettsikkerheten ivaretatt. Eriksen og Molander (2008) beskriver også utfordringer rundt skjønnsanvendelse som gjelder rettslige utfordringer, det vil si prinsippet om likebehandling og forutsigbarhet, og demokratiske utfordringer som gjelder kontrollen med iverksetting av lovgivers vedtak. Grimen og Molander (2008:181) fremhever på den andre siden at det er nødvendig med rom for skjønn på grunnlag av enkelttilfellenes egenart, og målsetting om individuelt tilpassete og faglig forsvarlige tjenester. Et beslutningsmessig handlingsrom er en forutsetning for utøvelse av faglig skjønn.

Grimen og Molander (2008:181-184) presenterer to hovedkategorier for skjønn som er relevant i forhold til presentasjon og drøfting av det empiriske materialet som denne studien bygger på: En strukturell dimensjon og en epistemisk dimensjon. Den første handler om den delgitte og avgrensede frihet som Dworkin (1978) beskrev som frihet innhegnet av visse restriksjoner, fastsatt av en myndighet. Det handler blant annet om lovverk, rundskriv og forskrifter som saksbehandler må forholde seg til. Den epistemiske dimensjonen handler om skjønn som resonneringsprosess, hvor man skal komme fram til hva som er riktigst eller mest hensiktsmessig, det vil si det normative. I analysen av en slik prosess er det viktig å legge merke til hvilke spørsmål som stilles og hvilke argumenter som bringes inn i skjønnsvurderingene, og hvordan disse veies opp mot hverandre og mot overordnede verdier, normer og kriterier for hva som er forsvarlige og gode beslutninger i en bestemt kontekst (Grimen og Molander 2008:183). For saksbehandlerne i NAV er både den strukturelle og epistemiske dimensjonen sentral i skjønnsutøvelsen. Det handler på den ene siden om hvilke områder de kan utøve skjønn på, og på den andre siden hvilke faglige vurderinger de gjør i skjønnsutøvelsen.

I denne masteroppgaven, som inneholder intervju med saksbehandlerne i NAV, har barns behov og rett til deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter vært sentrale i samtale. I det innledende kapitlet til oppgaven er det redegjort for forhold som saksbehandlerne utøver sine vurderinger og skjønn i forhold til. Det gjelder økonomisk sosialhjelp generelt og forhold som gjelder barnefamilier spesielt. I tillegg er det redegjort for barns selvstendige rettigheter i forhold til Barnekonvensjonen og deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Informantene som har deltatt i undersøkelsen har gitt verdifull innsikt i hvordan de håndterer dette innenfor NAV som en velferdsorganisasjon, og hvordan informantene som førstelinjebyråkrater utøver sitt faglige skjønn i saker som gjelder barn. I neste kapittel redegjøres det for den metodiske fremgangsmåten som er valgt for å kunne belyse studiens problemstilling og forskningsspørsmål.



## **4 Metode**

### **4.1 Introduksjon**

I arbeidet med å forske på hvordan saksbehandlere i NAV inkluderer barns sosiale deltakelse som del av vurderingen av sosialhjelp til familien, har det vært viktig å velge en metodisk tilnærming som er godt egnet. Det er problemstillingens karakter og forskningsspørsmål som er avgjørende for valg av metode (Thagaard 2013). I denne masteroppgaven har jeg valgt en kvalitativ metode og bruk av semistrukturerte individuelle intervjuer. I kapitlet redegjøres det for valg av metode og hvordan jeg metodisk har jobbet i prosessen. I tillegg redegjøres det for egen forforståelse og etiske prinsipper og utfordringer. Det er vektlagt å fremme en transparent beskrivelse av hele forskningsprosessen for å vise de ulike prosessene som har bidratt til det ferdige resultatet.

### **4.2 Forskerrollen og forforståelse**

En viktig målsetting for kvalitative tilnærminger er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener (Thagaard 2013). I dette arbeidet er det viktig som forsker å være klar over at all forståelse bygger på en forforståelse. Det er mange betegnelser på dette fenomenet, men Gadamer kaller slike forutsetninger for forforståelse eller fordommer. Han sier at forforståelsen er en forutsetning for at forståelse overhode skal være mulig. Hans poeng er at vi aldri møter verden naken, uten forutsetninger vi tar for gitt (Gilje og Grimen 1993:148). Han utdyper at forforståelsen kan bestå av ulike komponenter som språk og begreper, trosoppfatninger og individuelle personlige erfaringer. Disse komponentene kan være mer eller mindre bevisste.

Når vi skal forsøke å tolke meningsfulle fenomener, er det særlig viktig å være oppmerksom på alle de deler av vår forforståelse som vi i utgangspunktet ikke har noe bevisst eller reflektert forhold til. Slike elementer av vår forforståelse kan virke styrende på våre fortolkninger uten at vi er klar over det. (Gilje og Grimen 1993:151)

I arbeidet med å oppnå forståelse av de fenomenene vi studerer, er det derfor avgjørende at vi bruker vår forforståelse i møte med det vi studerer. Det er samtidig avgjørende for forskningen at vår egen forforståelse er så åpen og bevisst som mulig, slik at vår forforståelse ikke

står i veien for gode og pålitelige forskningsresultater. Et annet viktig poeng er at vår forforståelse er reviderbar. Det vil si at den kan forandres i møte med nye erfaringer (Gilje og Grimen 1993:151). Disse fenomenene fordrer en aktiv refleksjon gjennom hele forskningsprosessen for å prøve å forstå og redegjøre for det komplekse samspillet som oppstår.

I redegjørelsen for egen forforståelse vil jeg aldri kunne gi en fullstendig oversikt over de ulike elementene. Det handler om faktorer som er mer eller mindre ubevisste og som kan være styrende uten at jeg er klar over det. Det er likevel viktig å søke denne kunnskapen i arbeidet med å etterstrebe en transparent forskningsprosess og være klar over at forforståelsen vil påvirke alle fasene av arbeidet.

Min bakgrunn er som sosionom med videreutdanning i veiledning og ledelse. Arbeidserfaringen min er mange års arbeid i barnevernet samt arbeid i ideell sektor med spesielt fokus på barn og ungdom. Spesielt min erfaring fra økonomisk saksbehandling på sosialkontor er en kompetanse jeg tar med meg og som preger min forforståelse i arbeidet med å finne svar på problemstillingen. Min erfaring fra arbeid med økonomisk sosialhjelp er fra før NAV-reformen, og det kan derfor være en fare for at jeg tror jeg kjenner feltet, mens det i realiteten har vært store endringer. Det ble derfor viktig i både undersøkelsen og analysen å tilstrebe en utforskende holdning i alle faser, slik at jeg var åpen for hva saksbehandlerne formidlet og at det ikke ble farget av mine erfaringer.

De senere årene har jeg jobbet i barnevern og familiearbeid i ideell sektor, noe som har bidratt til at jeg på nært hold og i praksisfeltet har sett konsekvenser av vedvarende lav inntekt hos barnefamilier. Jeg har møtt mange familier, barn og ungdommer som forteller hvordan hverdagen utarter seg, og på hvilke måter de opplever å stå utenfor alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Saksbehandlerne verdier og lojalitet har ofte en hovedvekt enten mot system eller mot klient (Terum 2003:139). Han drøfter hvilke konsekvenser dette får for saksbehandlingen og vurderingene i saksbehandlingen. I min sammenheng kan det tenkes at min erfaring bidrar til at verdier og lojalitet har en hovedvekt på klienten. Jeg har hatt mindre kontakt med NAV-systemet og de forholdene som saksbehandlerne jobber i. I møte med informantene har det derfor vært viktig å være oppmerksom på denne delen av forforståelsen.

Det kan være både fordeler og ulemper ved selv å ha jobbet som saksbehandler med økonomisk sosialhjelp, når man skal studere dette feltet. Noen av fordelene med å kjenne feltet er at det gir en kjennskap til sosialhjelp som tema og at jeg kjenner til og har arbeidet med anvendelsen av lovverket og klientenes rettigheter og plikter. I tillegg kan det være en fordel å

kjenne til «språket», det vil si ord og uttrykk som brukes av fagpersonene som jobber innenfor NAV-systemet. I intervjusituasjonen kan disse faktorene skape et felles grunnlag med informantene. Samtidig som dette kan være en fordel, kan det også være en fare for ikke å kunne innta en tilstrekkelig kritisk holdning. Det kan være fare for å overse elementer som man ikke er tilstrekkelig oppmerksom på, fordi man opplever det som naturlig. Thagaard (2013:15) vektlegger at som forsker må man innta en kritisk holdning og en form for avstand til det man forsker på, samtidig som man må være åpen og mottakelig for inntrykk som kan gi informasjon om de personene man studerer. I prosessen har det derfor vært viktig for meg å være nysgjerrig og oppmerksom på NAV som velferdsorganisasjon, og ikke bare en organisasjon som er kjent gjennom tidligere jobberfaringer. Det har vært en spennende prosess gjennom hele studien å reflektere over min egen forforståelse og se hvordan den både ble utfordret og revidert i løpet av prosessen. Det handler først og fremst om møtene med de enkeltpersonene jeg har intervjuet. Hvordan de tenkte og uttrykte seg, samt opplever sin rolle og hverdag i NAV-systemet. Det har også hatt stor betydning for min egen forforståelse å fordype meg i det teoretiske grunnlaget og forskningen på feltet. Dette har ført til en større faglig distanse til praksisfeltet og et kritisk blikk gjennom å se på NAV som en velferdsorganisasjon, og det har dessuten gitt et overordnet blikk på oppgavene som organisasjonen skal ivareta.

Temaet sosialhjelp til barnefamilier og saksbehandlers vurderinger i dette, er et komplekst tema som har utfordret meg både personlig og profesjonelt. Gjennom hele forskningsprosessen har det derfor vært nyttig å drøfte prosessen med veileder og medstudenter. Dette har hjulpet meg til å se de gangene min egen forforståelse og antakelser kom i forgrunnen og kanskje forstyrret min tolkning av det informantene uttrykte. Spesielt har dette vært nyttig i analysearbeidet av materialet i undersøkelsen. Det har også vært nyttig med tilbakemeldinger om rollen som forsker og den utforskende holdningen som kreves gjennom en slik prosess.

Thagaard (2013:15) vektlegger at en systematisk tilnærming innebærer at forskeren har et reflektert forhold til viktige beslutninger i løpet av prosessen. Det vil si at forskeren foretar grundige og omfattende vurderinger i tilknytning til avgjørelser om fremgangsmåter for innsamling av data, og hvordan data skal analyseres og tolkes. Målet er å oppnå en helhetlig forståelse av de sosiale fenomenene vi studerer. Før jeg startet arbeidet med intervjuguide og vignetter, var det derfor viktig for meg å snakke med personer som har kunnskap om feltet jeg studerer og drøfte de antatte fremgangsmåtene jeg så for meg var egnet i studien. Jeg hadde samtale med førsteamanuensis Inger Oterholm angående bruk av vignettmetoden og hennes erfaringer med dette verktøyet inn mot saksbehandlere i NAV. I tillegg hadde jeg samtale med

førsteamanuensis Sissel Seim om selve problemstillingen, innspill og relevansen av fokuset på barns sosiale deltakelse. Det var også nyttig for meg å snakke med jurist Hilde Rakvaag hos Barneombudet angående barns juridiske rettigheter og ombudets erfaringer med barnefamilier i NAV. Sammen med gode innspill, drøftinger og veiledning fra min veileder, har disse innspillene gitt meg et bredere grunnlag for å ivareta forbindelseslinjene mellom teoretisk utgangspunkt, problemstilling, datainnsamlingen, analysen og drøftingene i oppgaven.

### **4.3 Metodevalg**

Problemstillingen i en studie er styrende for valg av metode. Kvalitativ tilnærming er en forskningsstrategi som egner seg for å beskrive og analysere karaktertrekk og egenskaper eller kvaliteter ved de fenomener som skal studeres (Malterud 2003:31). I min problemstilling er det viktig for meg å få kunnskap om saksbehandlerne i NAV sine vurderinger om sosialhjelp til barnefamilier og se dette i den konteksten de arbeider i. Kvalitative metoder er et begrep med stor bredde og variasjon. Metoden har sin bakgrunn i «Chicago-skolen» på 1960-tallet. Den ble utviklet som en motvekt og kritikk av kvantitative tilnærminger og positivismens fokus på fakta og objektiv kunnskap, uavhengig av sosiale prosesser (Thagaard 2013:11). En kvalitativ tilnærming er preget av nær kontakt mellom forskeren og det som studeres. Kvalitative tilnærminger gir grunnlag for fordypning i de sosiale fenomener vi studerer og søker å forstå kunnskap, ut fra konteksten den befinner seg i. Dette er avgjørende for å forstå hvordan samfunnet fungerer og hvorfor mennesker handler som de gjør i konkrete situasjoner (Thagaard 2013:11). Jeg har valgt å benytte individuelle intervjuer med bruk av vignetter for å belyse problemstillingen. En av styrkene med å velge forskningsintervjuer er at vi søker å få vite hvordan de beskriver opplevelsene sine eller artikulere handlingsvalgene sine Kvale og Brinkmann (2015:20). Samtidig bør det understrekes at folk er underlagt diskurser, maktrelasjoner og ideologier eller oppfatninger som er med på å bestemme deres handlingsvalg. I denne masteroppgaven har jeg derfor valgt å studere intervjumaterialet i lys av NAV som velferdsorganisasjon og saksbehandlerne som førstelinjearbeidere som skal iverksette og implementere politiske vedtak, lovverket og klientenes rettigheter.

Gjennom forskningsprosessens har jeg tatt utgangspunkt i Grimen og Molander (2008:181) når de skiller mellom ulike dimensjoner som styrer vurderingene og den profesjonelle skjønnsutøvelsen til fagpersoner:

- Den strukturelle dimensjonen (rettslige betingelser, retningslinjer og politiske føringer)
- Den epistemiske dimensjonen (skjønnsutøvelsen som innebærer verdier og normer og kriterier for hva som vurderes som forsvarlige og gode beslutninger)

Det er et metodisk valg å forsøke å knytte informantenes vurderinger opp mot disse to dimensjonene. Oppgaven har ikke som fokus å gå inn i konkrete vedtak og enkeltsaker for å se disse opp mot hverandre og sammenligne utfallet av sakene. Jeg har vært opptatt av å finne ut hvilke spørsmål som stilles, hvilke argumenter som bringes inn og hvordan disse veies opp mot hverandre når informantene gir sine vurderinger av vignettene i intervjuguiden. Dette for å belyse problemstillingen best mulig og belyse bredden og kompleksiteten i de vurderingene saksbehandlerne i NAV gjør i sine vurderinger av sosialhjelp til barnefamilier. I intervjuguiden er det lagt opp til spørsmål knyttet til både den strukturelle dimensjonen og den epistemiske dimensjonen. Det samme er gjort i valg av temaer i analysen.

#### 4.3.1 Vignett-metoden

I arbeidet med å finne egnet metode for intervjuene, søkte jeg etter teknikker som kan benyttes for å komme inn til kjernen i vurderingene om barnets sosiale deltakelse. Flere andre studier som er opptatt av å belyse skjønnsutøvelse hos sosialarbeidere har benyttet vignetter som teknikk (Oterholm 2015, Terum 2003). Vignetter er korte historier om tenkte personer, en familie eller situasjon som er konstruert for å beskrive en hypotetisk historie som informantene skal vurderer og ta stilling til (Terum 2003:114). Terum (2003) vektlegger verdien av metoden for å få frem de skjønnsmessige vurderingene i deres arbeid og at det kan gi god innsikt i de resonnementene og argumentene som ligger bak vedtakene. Vignettmetoden bygger på at alle informantene blir forelagt den samme informasjonen og i den forstand er tilfellene like. En innvending mot metoden er samtidig at vignettene kan skape en kunstig situasjon og at vedtakene blir annerledes enn i det virkelige livet (Terum 2003:114). På den andre siden kan vignettene gi god innsikt i de resonnementene og argumenter som ligger bak vedtakene (Oterholm 2015). Bruk av vignetter som metode i intervjuet er valgt fordi problemstillingen søker å få frem saksbehandlers vurderinger og hvilke resonnementer og vektlegginger som ligger til grunn for dette.

Det er flere årsaker til at jeg har valgt nettopp denne teknikken i intervjuene. Gjennom 5 relativt korte vignetter ber jeg informantene om å reflektere og vurderer ut fra den samme teksten. Det er tilstrebet å lage vignettene så konkrete og realistiske som mulig, og de korte historiene omhandler *en* konkret familie. Den første vignetten er en beskrivelse av familien på fire personer og deres situasjon når de kommer til NAV for første gang. De øvrige vignettene handler om barna i familien og deres deltakelse i organiserte fritidsaktiviteter, utstyr og reisekostnader forbundet med dette, utgifter tilknyttet leirskoleopphold, samt aktiviteter med venner (vedlegg 1). Gjennom dette ønsker jeg å oppnå et sammensatt og realistisk bilde av barnas sosiale deltakelse som saksbehandlerne har som utgangspunkt for sine vurderinger i intervjusituasjonen.

En annen årsak til at jeg valgte vignetter er at når det er de samme vignettene som legges fram, er det mulig å se hvordan de blir vurdert av ulike saksbehandlere. Dette er et godt grunnlag når materialet skal analyseres i en temasentret analyse. Framgangsmåten med å legge en og en vignett fram for saksbehandler, gir også et innblikk i når vurderingene begynner å bli vanskelige og hvordan hver enkelt saksbehandler tenker og argumenterer for sine vurderinger.

Hver vignetthistorie i intervjuet er kortfattet og inneholder forholdsvis lite informasjon (vedlegg 1) noe jeg bevisst har gjort for å frembringe spørsmål om ytterligere informasjon de trengte for å ta stilling til historien i vignetten. Hvilke spørsmål informantene etterspør, kan si noe om hva de vektlegger som viktig grunnlagsinformasjon i sine vurderinger. De etterspurte ulik informasjon, og dette ga verdifull innsikt i vurderingskriteriene til hver enkelt saksbehandler. I utarbeidelsen av intervjuguide og vignetter har det vært nyttig å se på andre studier og forskningsprosjekter som har benyttet samme metode. Oterholm (2015) har i sin avhandling, «Organisasjonenes betydning for sosialarbeideres vurderinger» benyttet vignetter i sine intervjuer med blant annet saksbehandlere i NAV og barnevernet. En viktig erfaring fra oppbyggingen av intervjuguiden og gjennomføringen var å vente med vignettene til litt ut i intervjuet. Erfaringen viste at det var viktig at informanten først fikk fortelle om en sak de jobber med. Hennes vurdering var at det da ble lettere å ta fatt på vignettene, som er konstruerte saker, etter at informantene først kunne fortelle fra reelle saker som var kjent for dem. Jeg vil komme nærmere tilbake til gjennomføringen og analysen av intervjuene med bruk av vignetter.

## **4.4 Datainnsamling**

Jeg vil i dette delkapitlet redegjøre for hvordan jeg gikk fram for å finne utvalget i undersøkelsen, rekrutteringen av informantene og forberedelser og gjennomføring av selve intervjuene.

### **4.4.1 Utvalg**

I kvalitative studier baserer oss på et strategisk utvalg som er egnet for å utforske problemstillingen (Thagaard 2013:60). Det avgjørende utvalgsprinsippet er at utvalget er egnet for å utforske problemstillingen. Det vil si at vi velger informanter som har egenskaper og/eller kvalifikasjoner i forhold til problemstillingen. Et annet spørsmål i forhold til utvalg, er utvalgets størrelse. Hvor mange trenger jeg å intervju for at materialet skal nå et metningspunkt? Thagaard (2013:65) definerer metningspunktet som «når studier av flere enheter ikke synes å gi ytterligere forståelse av de fenomenene vi studerer». I denne studien måtte jeg vurdere om utvalget var stort nok til å belyse problemstillingen på en god måte, og at ytterligere antall informanter ikke ville gi vesentlig mer informasjon. En annen faktor for hvor stort utvalg man skal ha, er ressursene som kreves for å håndtere prosessen på en god måte. Ut fra disse kriteriene har jeg valgt å intervju fem saksbehandlere som arbeider med vurdering og utmåling av sosialhjelp til barnefamilier. Fire av informantene har fra 3-11 års erfaring fra arbeid med økonomisk sosialhjelp, mens en av informantene har ett års erfaring. Samtlige informanter er sosionomer, og de arbeider i tre ulike kommuner. Kommunene som er representert i studien har ulik størrelse og geografisk spredning på Østlandet og i Midt-Norge. Kommunene har noe ulik struktur og organisering av sine NAV-kontor. Min vurdering er at dette utvalget er egnet for å belyse problemstillingen på en god måte. Utvalgets størrelse og mangfold gav et rikt materiale for analyse og drøfting. Informantene ble rekruttert ved at jeg sendte en forespørsel til ledere for NAV-kontorer i flere kommuner, med informasjon om prosjektet, om rekruttering av deltakere til prosjektet. Flere kommuner ga tilbakemelding om at de ikke hadde anledning til å delta. Grunnene som ble oppgitt var kapasitetsutfordringer og høy grad av utskifting av saksbehandlere. De lederne som ga et positivt svar, ga meg navn og mailadresse til saksbehandlerne som hadde sagt ja til å delta. Jeg avtalte deretter direkte med hver informant om tid og sted for intervjuene.

#### 4.4.2 Intervjuguide

I arbeidet med utviklingen av intervjuguiden for semistrukturerte intervjuer, har jeg brukt min kompetanse og erfaring til å forsøke å sette meg godt inn i intervjupersonenes situasjon og kontekst. Guiden inneholder flere hovedspørsmål som representerer de temaene jeg ønsker å få besvart i løpet av intervjuet, og som en base i intervjuguiden ligger vignettene som blir presentert en og en. Det var et mål å få til åpne spørsmål, slik at informantene fikk gode muligheter til å fortelle om sine vurderinger og erfaringer. Åpne spørsmål er spørsmål som bidrar til å åpne for intervjupersonens fortelling og synspunkter (Thagaard 2013:103). I intervjuguiden har det derfor vært viktig med en grundig gjennomgang av måten spørsmålene ble stilt, for å sikre at det er spørsmålsformuleringer som oppmuntrer personen til å fortelle. I tillegg til gode hovedspørsmål, har det vært viktig å stille oppfølgende spørsmål i selve intervjuene. Det har bidratt til at informantene har gitt mer nyanserte og utfyllende svar, og det har bidratt til et rikere materiale. I forbindelse med søknad om godkjenning av undersøkelsen til Norsk senter for forskningsdata (vedlegg 3), utarbeidet jeg først en foreløpig intervjuguide som jeg i all hovedsak har forholdt meg til videre. Intervjuguiden, slik den ble brukt i selve undersøkelsen er vedlagt denne oppgaven (vedlegg 1). Før selve gjennomføringen av intervjuene ble intervjuguiden og spørsmålsformuleringene testet ut i et prøveintervju. Intervjuet ble gjennomført med en sosionom som arbeider i NAV med sosialhjelp til barnefamilier. Da vi evaluerte intervjuguiden i etterkant av prøveintervjuet, ble det gjort et par justeringer ut fra de tilbakemeldingene hun ga. Det gjaldt først og fremst små endringer i rekkefølgen av spørsmålene, samt at jeg laget en ekstra vignett om en relevant situasjon for en barnefamilie.

#### 4.4.3 Gjennomføring av intervjuene

Selve gjennomføringen av intervjuene ble gjort i perioden februar-april 2016. Samtlige intervjuer ble gjennomført på NAV-kontorene i de tre kommunene. Intervjusituasjonen ble startet med en gjennomgang av informasjonsskrivet som var sendt ut på forhånd (vedlegg 2). Dette for å sikre at informantene hadde fått tilstrekkelig informasjon om studiens bakgrunn og formål, hva det innebærer å delta i undersøkelsen og at dette bygger på en frivillig deltakelse med retten til å trekke seg underveis. Samtlige informanter ga skriftlig samtykke til deltakelsen i studien. Intervjuene ble gjennomført etter malen i intervjuguiden. Selv om intervjuene hadde samme utgangspunkt, ble de selvsagt også ulike. Intervjuene hadde en varighet på 60 minutter, det lengste intervjuet varte i 80 minutter.



## 4.5 Analyseprosess

Når analyseprosessen startet i denne studien er vanskelig å si. Allerede i utarbeidelsen av intervjuguiden ble analysens struktur vurdert og planlagt. Jeg merket at jeg i selve intervjusituasjonen også analyserte det informantene fortalte. Hoveddelen av analysearbeidet ble likevel gjort da jeg hadde gjennomført og transkribert de tre første intervjuene og 6 uker senere etter gjennomføring av de to siste intervjuene. Det var nyttig å starte analysen før de to siste intervjuene, siden jeg da fikk en bedre oversikt over temaer i intervjuguiden som trengte mer og dypere informasjon, og dette var jeg bevisst da jeg gjennomførte disse. Jeg transkriberte intervjuene ordrett og tok med all muntlig informasjon fra lydopptakene. Ett unntak fra dette var i ett av intervjuene, hvor informanten fortalte om en sak som vi senere i samme intervju ble enige om at ikke var et relevant eksempel.

Når jeg så leste intervjuene forsøkte jeg først å få et «fugleperspektiv» eller helhetsinntrykk av innholdet. Deretter så jeg etter sentrale temaer og markerte dette i margin. Med utgangspunkt i problemstillingen, forskningsspørsmålene og intervjuguiden fant jeg relevante temaer i teksten hos hver enkelt informant. Så samlet jeg det hver enkelt informant hadde sagt om de ulike temaene. De ble delt opp i følgende temaer: Ansvarsfordeling mellom foreldre og sosialtjenesten, barn som rettssubjekt, alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, strategier og løsninger. Et tema som i tillegg kom sterkt fram i undersøkelsen og som informantene var opptatt av, var arbeid og tiltak for foreldrene. Dette tema har vist seg å være relevant i forhold til problemstillingen, og er derfor tatt inn som et sentralt tema i analysen og drøftinger i oppgaven.

Når jeg har valgt å benytte vignetter i studien, måtte det avveies hvordan dette skulle håndteres i analysearbeidet. En måte å analysere materialet på er å se hver enkelt vignett for seg og analysere disse på tvers av materialet. En annen tilnærming kan være å se på vignettene som et felles grunnlag for analyse og forståelse (Oterholm 2015). Min erfaring i intervjusituasjonene er at selv om vignettene omhandler ulike situasjoner i familiens hverdag, så henger disse vurderingsmessig sammen. Vignettene bygger på hverandre og påvirker vurderingene innenfor hver enkelt vignett. Jeg har valgt å behandle vurderingene og dialogen rundt de ulike scenarioene som vignettene representerer, som et bredt grunnlagsmateriale i intervjuene. De er ikke grundig analysert hver for seg, men er vurdert som variasjoner i vurderingene. Det vil si at

vignettene er hjelpemidler for å få frem vurderingene som saksbehandlerne bygger sine beslutninger på. Jeg har sett på hva de ulike informantene svarte i forhold til de ulike vignettene når det gjelder organiserte fritidsaktiviteter, utstyr og reiseutgifter, kostnader i forbindelse med skoleaktiviteter og utgifter til ikke-organiserte venneaktiviteter. Noen av informantene formidlet en klar konklusjon av om de ville ha innvilget søknaden eller ikke, mens andre beskrev i all hovedsak hvilke overveielser de ville ha gjort og resonnererte over prinsippene i konteksten. Informantene ble ikke bedt om å komme fram til en konklusjon, siden min hensikt var å få fram innholdet i vurderingene og ikke selve vedtaket. De fikk spørsmål om hvilken av vignettene de synes var vanskeligst å vurdere. Dette viste seg å være et hensiktsmessig oppfølgingsspørsmål som ga verdifull informasjon om saksbehandlers vurderinger og det enkelte NAV-kontorets kultur og retningslinjer. Spørsmålet ble også viktig for å skille de ulike prinsippene som er grunnlaget for vignettene. I hvilke situasjoner var det mest komplisert å vurdere barns deltakelse? Var det i organiserte aktiviteter, utstyr og klær, gratis-prinsippet i skolen eller utgifter til uorganiserte venneaktiviteter?

For de fleste av informantene var det i starten av intervjuene en uvant situasjon, å forholde seg til vignetter og ikke reelle saker. Etter kort tid i intervjusituasjonen ble vignettene likevel en god ramme for å formidle de resonnementene og argumentene som ligger til grunn for vurderingene. Det kunne selvsagt også vært interessant å sammenligne svarene systematisk innenfor hver vignett. Dette har jeg valgt å ikke gjøre i denne oppgaven på grunn av problemstillingens art. Jeg har vært opptatt av å bruke vignettene for å få frem kunnskap om informantens forestillinger, forklaringer, normer og vurderinger i arbeidet med sosialhjelpen.

Intervjuguiden og jeg som intervjuer leder informanten frem til bestemte temaer, men ikke til bestemte meninger om dem (Kvale og Brinkmann 2015:48). I materialet kom det frem motstridende utsagn i svarene ved flere anledninger. Jeg har i intervjuet forsøkt å spørre på ulike måter, slik at jeg øker sannsynligheten for at informanten har forstått spørsmålet og at det ikke skyldes sviktende kommunikasjon. Det er intervjuers oppgave å finne ut om flertydighetene og motstridende utsagn skyldes en slik svikt, eller om det kan være avspeilinger av objektive motsigelser i den verden han eller hun lever i (Kvale og Brinkmann 2015:48). I dette tilfelle er det eventuelle motsigelser i NAV som velferdsorganisasjon og dermed saksbehandlers førstelinjearbeid. I de situasjonene hvor det har vært variasjoner og motstridende utsagn, har det vært viktig med oppfølgende spørsmål til informanten med spørsmål om å utdype resonnementet.

Presentasjonen av funnene er systematisert i en temasentrert analytisk tilnærming. Thagaard (2013:181) beskriver at denne tilnærmingen presenterer materialet ved å rette oppmerksomheten mot temaer som er kommet fram i prosjektet. Hovedhensikten er å gå i dybden på de enkelte temaene og analysere disse «på tvers av materialet», noe som kan gi en helhetlig forståelse av materialet. Kritikken mot en slik tilnærming kan være at vi stykker opp teksten og løsriver utsnitt fra sin opprinnelige sammenheng. I presentasjonen er det derfor tilstrebet å fremstille materialet på en måte som får frem en helhet. Jeg har derfor sett det som hensiktsmessig å presentere analysen og gjennomføre drøftingene under samme kapittel for å se på studiens empiri under de ulike temaene. Det har ikke vært mulig å ta med alle temaene som ble berørt i intervjuene, da dette blir for omfattende og lite oversiktlig. Temaene ble valgt ut fra forskningsspørsmålene og hva som best kunne belyse selve problemstillingen.

#### **4.6 Kvalitet i kvalitativ forskning**

Thagaard (2013) påpeker at kvalitet i forskning handler om å skape troverdige resultater. Dette innebærer et viktig prinsipp om en grundig redegjørelse av alle aspekter ved forskningsprosessen. I dette delkapitlet vil jeg redegjøre for viktige forskningsprinsipper som fremmer kvalitet og troverdighet i forskningen og hvordan jeg har håndtert dette i denne studien.

##### **4.6.1 Reliabilitet**

Thagaard (2013:201) beskriver at reliabilitet handler om forskningens pålitelighet og om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte? Reliabiliteten kan knyttes til at forskeren gjør rede for hvordan data utvikles. Det innebærer blant annet at forskeren skiller mellom den typen informasjon hun eller han har fått under feltarbeidet, og egne vurderinger av denne informasjonen. I denne studien har det derfor vært viktig å redegjøre for hele forskningsprosessen og hvordan jeg har kommet fram til dataene. En måte å sikre god reliabilitet er å sørge for at hele forskningsprosessen blir transparent. Både når det gjelder forskningsstrategi og analysemetoder og teoretisk ståsted. På den måten skal det være mulig for andre å vurdere prosessen trinn for trinn.

I denne studien har jeg forsøkt å dokumentere og redegjøre for hele forskningsprosessen. Valg av teoretisk grunnlag, metode, forberedelser og fremgangsmåter i undersøkelsen. Det er redegjort for analyseverktøy og prioriteringer. Gjennom veiledning, skrivekurs og masterseminar

har jeg fått tilbakemeldinger på arbeidet og vært åpen overfor lærere og medstudenter om forskningsprosessen. Gjennom hele masterstudiet har jeg som student fått innspill på hvordan forskningsprosessen kan gjennomføres best mulig. Det har vært nyttig med diskusjoner og veiledning på teknikker, spesielt i forhold til analysearbeidet. Det har vært verdifullt å gå flere runder når det gjelder å få til en troverdig forskningsprosess og resultat. Slik jeg vurderer dette er forskningsprosessen godt og realistisk beskrevet og ivaretar derfor reliabiliteten på en god måte.

#### 4.6.2 Validitet

Validitet handler om gyldigheten av de tolkningene undersøkelsen fører til. Validiteten styrkes, slik som reliabiliteten, ved at forskningsprosessen er transparent (Thagaard 2013). Det vil si at man tilstreber en gjennomsiktighet i grunnlaget for fortolkninger, og redegjør for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjonene som fremkommer i studien. Begrepet validitet kan presiseres ved å stille spørsmål om de tolkninger vi kommer frem til, er gyldige i forhold til den virkeligheten vi har studert. Validiteten styrkes når tolkninger fra ulike studier bekrefter hverandre.

I denne studien har forskningsprosessen vært transparent i forhold til validiteten både i masterseminarene og i veiledningstimer. Dette har bidratt til en dialog og tilbakemeldinger fra både medstudenter og lærere ved høgskolen. En avgjørende faktor har vært tilbakemeldingene på ting som jeg har oppfattet som selvfølgelige. Det vil si de gangene jeg har manglet den utforskende holdningen og det undrende blikket på materialet. Gjennom hele studieforløpet har det vært en progresjon i undervisningen som har bidratt til at validiteten i oppgaven er ivarettatt. Det er redegjort for valg av teoretisk rammeverk og forskning på feltet som kan belyse temaet i problemstillingen. Jeg har forsøkt å gå kritisk gjennom analyseprosessen og tolkningene som blir presentert i oppgaven. Spørsmålet blir derfor om de tolkningene jeg har kommet fram til i denne studien, har gyldighet i den virkeligheten jeg har studert og om undersøkelsen gir svar på problemstillingen i oppgaven? Materialet i studien har gitt et rikt grunnlag for analysearbeidet. Flere av tolkningene og funnene i studien bekreftes av andre studier. Min vurdering er at studien gir svar på problemstillingen og at validiteten i arbeidet er ivarettatt.

### 4.6.3 Etiske vurderinger

Kvale og Brinkmann (2015:96) vektlegger at samfunnsforskning bør tjene vitenskapen og menneskelige interesser gjennom å øke vår kunnskap og bidra til vitenskap og menneskets velferd. Mitt håp er at denne studien kan være et bidrag til å fremskaffe kunnskap og bidra til en forbedring av den menneskelige situasjonen som utforskes. Gjennom hele forskningsprosessen har det vært viktig med etiske vurderinger for å kunne oppnå god forskningsetikk. Jeg vil derfor stoppe opp ved tre hovedprinsipper som det har vært svært viktig å ivareta.

Et viktig grunnleggende prinsipp for alle forskningsprosjekter er et informert og fritt samtykke (NESH, 2006:13). Alle informantene i denne studien ble informert om at deltakelsen var frivillig og at de hadde mulighet til å trekke seg underveis i prosessen. Informantene fikk denne informasjonen ved flere anledninger. Først ble det informert om viktigheten av frivillighet i deltakelsen gjennom informasjonsskrivet som ble sendt ut i forbindelse med forespørsel om deltakelse (vedlegg 2). I tillegg var dette et innledende tema i selve intervjuet, hvor informasjonsskrivet ble gjennomgått, og det ble vektlagt at deltakelsen var frivillig og at samtykket kunne trekkes underveis i prosessen. Samtlige informanter skrev under på en samtykkeerklæring.

I et kvalitativt forskningsprosjekt er det ikke alltid mulig å gi en detaljert informasjon om prosjektet i starten (Thagaard 2013:27). Prosjektet kan spisses og utdypes i retninger ut fra forskerens tolkning og analyse av data. Vi vet ikke på forhånd hvilke innsikt dataene vil gi og det vil derfor være vanskelig å gi informantene et fullstendig bilde av hva deltakelsen i forskningsprosjektet vil innebære. Informantene i denne undersøkelsen ble gjort kjent med hensikten med studien og at den var en del av en masteroppgave som publiseres i en slik sammenheng. Informantene var positive til dette og ønsket å bidra til økt forståelse/kunnskap om saksbehandleres vurderinger i utmåling av sosialhjelp til barnefamilier.

Et annet grunnprinsipp for en etisk forsvarlig forskningsprosjekt er kravet om konfidensialitet. Det betyr at de som deltar i prosjektet har krav på at all informasjon som de gir skal behandles konfidensielt (Thagaard 2013:28). Gjennom hele prosessen har jeg vært opptatt av å bevare informantenes anonymitet. Både på lydopptak og transkriberingen har jeg unnlatt å ta med navn på informantene. Det er ikke oppgitt på hvilke NAV-kontor eller i hvilke kommuner de jobber. Alle informantene har fått fiktive navn. Alle transkripsjonene er gjort om til bokmål

og sitater er skrevet i en noe mer skriftlig form enn originalen. Det har likevel vært viktig for meg at redigeringen av teksten har vært på en måte som bevarer tekstens meningsinnhold og budskap, men samtidig endre uttrykk som kunne bidra til identifikasjon (Thagaard 2013:227). Jeg benyttet vignetter i mine intervjuer slik at vi unngikk å snakke om reelle saker og dermed taushetsbelagte opplysninger.

Et tredje grunnprinsipp er knyttet til de konsekvensene forskningen kan ha for deltakerne (Thagaard 2013:30). Som forsker har jeg et ansvar for å unngå at de som utforskes ikke utsettes for skade eller alvorlige belastninger. Det er ikke alltid like lett å vite hvilke konsekvenser forskningen får for deltakerne og det er derfor viktig å være bevisst på dette gjennom hele forskningsprosessen. I forhold til informantene i denne studien har det det vært viktig å ivareta dette som en etisk vurdering. Saksbehandlerne i NAV regnes ikke i utgangspunktet som en sårbar gruppe som trenger ekstra beskyttelse mot skade og alvorlige belastninger tilknyttet en slik studie. Det har likevel vært viktig for meg som forsker å få klarsignal fra den lokale ledelsen på NAV-kontorene og at de er innstilt på at noen av deres saksbehandlere bidrar i studien. Gjennom et slikt klarsignal får informantene en støtte fra sitt arbeidssted for at deres kompetanse og erfaring er viktige bidrag til forskningen. I gjennomføringen av intervjuene opplevde jeg som forsker at informantene fikk anledning til å reflektere over et tema som var relevant for dem. Det var flere av informantene som uttrykte at det var nyttig å snakke om temaet, og at de savnet slik dialog mellom saksbehandlerne på kontoret og mellom kontorer i kommunen/bydelene. Det har vært min oppgave som forsker å beskytte informantenes integritet gjennom hele forskningsprosessen.

#### 4.6.4 Generalisering

Spørsmålet om generalisering handler om i hvilken grad den kunnskapen som er produsert i en intervjusituasjon, kan overføres til andre relevante situasjoner (Kvale og Brinkmann 2009:289). Når resultatene i denne studien vurderes som rimelig pålitelige og gyldige, gjenstår derfor spørsmålet om resultatene fra undersøkelsen kan overføres til også å gjelde for andre saksbehandlere i NAV sosiale tjenester. Dette innebærer en vurdering om tolkningen i denne undersøkelsen kan gjelde i andre sammenhenger. I studien har fem saksbehandler fra tre ulike NAV sosiale tjenester deltatt. Det er både små og store kommuner representert i utvalget i tillegg til geografisk variasjon og organisasjonsmessige forhold. NAV-kontorene som er representert i undersøkelsen har ulik organisering av sine tjenester, og saksbehandlerne

har noe ulike oppgaver inn mot sosialhjelp til barnefamilier. Flere av funnene i materialet støttes av funn i tidligere forskning på sosialhjelp, noe som kan være med å styrke den ytre validiteten eller gyldigheten som generaliseringen innebærer. Jeg har likevel ikke grunnlag for å si at funnene i denne undersøkelsen gjelder på et generelt grunnlag for saksbehandling av sosialhjelp til barnefamilier. Studien viser et utsnitt av dette bildet og kan gi svar på problemstillingen innenfor det utvalget som er representert. Funnene kan likevel være relevante for en videre drøfting om ivaretagelse av barns rettigheter i NAV og hvordan dette tema berører praksisfeltet.

De fire neste kapitlene presenteres studiens empiri med utgangspunkt i tre hovedkategorier. I de samme kapitlene drøftes empirien opp mot forskningen og de teoretiske perspektivene som er presentert tidligere i oppgaven. Først presenteres funn rundt begrepet alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, for så å stanse opp ved ulike politiske føringer som saksbehandler må forholde seg til i sine vurderinger av sosialhjelp til barnefamilier. I det tredje kapitlet sees det nærmere på barnet som subjekt og ansvarsforholdene mellom foreldre og NAV. I det siste empirikapitlet belyses og drøftes behov saksbehandlerne formidler at de har, når de arbeider med økonomisk sosialhjelp til barnefamilier.

## 5 «Barn er forskjellige og har ulike interesser»

### 5.1 Introduksjon

I rundskrivet til lov om sosiale tjenester er det spesifisert at det *skal* tas særlig hensyn, hvis tjenestemottaker har barn. Det presiseres at barn *skal* kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Rundskrivet gir derimot ingen tydelige føring på hva som menes med begrepet alminnelig, og det overlates dermed til den enkelte kommune og NAV-kontor å vurdere hva som er alminnelige skole- og fritidsaktiviteter lokalt. Når saksbehandlerne skal vurdere vignettene er det derfor en viktig faktor hvordan de forstår hva som er alminnelig eller vanlig i denne sammenheng og hvor de henter sine referanser fra.

### 5.2 Hva er alminnelig?

Informantene fikk direkte spørsmål om hva de tenker er alminnelige eller vanlige skole- og fritidsaktiviteter for barn i deres kommune. De fikk også spørsmål om de har lokale standarder for type aktiviteter og omfang, og om hvilken betydning de mener sosial deltakelse har for barn. Hva saksbehandlerne regner som alminnelige skole- og fritidsaktiviteter har betydning for vurderingene av vignettene de fikk presentert. Vignettene beskrev en variasjon når det gjelder type aktiviteter, mengde og kostnader som følger med aktivitetene. I tillegg handlet vignettene om deltakelse på leirskole i regi av skolen samt en tur i privat regi med venner. I intervjuene ble informantene spurt om hva de tenker er alminnelige eller vanlige aktiviteter for barn i deres kommune.

Berit: Jeg tenker at det er aktiviteter som mange barn deltar i. Ikke at det er noen hovedregel, men vi sier jo ofte at vi støtter en aktivitet per barn. Det har litt med det at flere barnefamilier har mange barn, og det er litt med det å være realistisk når det gjelder dette. (-) Når man ser på hva som er vanlig for barn og husker tilbake på når man selv var barn, så hadde vi jo ikke muligheten til å være med på alt.

Berit er her opptatt av flere faktorer for å avgjøre hva hun vurderer som alminnelig. Hun tar opp både kriteriet om at det er noe mange barn deltar i og at omfanget av aktiviteter må være realistisk i forhold til familieøkonomien. Hun trekker i tillegg frem paralleller til standarder i



sin egen oppvekst. Neste informant har i tillegg en annen faktor som spiller inn på hva som er alminnelig:

Tonje: Det finnes ikke en klar definisjon på hva som er alminnelig. Det er en vurdering ut fra hva som er vanlig – eks. at mange i klassen spiller fotball kontra vesentlig dyrere aktiviteter som kanskje bare et par barn i klassen gjør.

Tonje er klar på at det mangler en definisjon på hva som er alminnelig og henviser til kriteriet om at det er aktiviteter som er vanlige. Hun er også opptatt av å ta inn økonomi i vurderingene. Tonje vektlegger at det handler mer om type aktivitet enn antall aktiviteter når det kommer til økonomi. Informanten skiller her på vesentlige dyrere aktiviteter som kun noen få barn har mulighet til å være med på. Dette kan kobles til resonnementer om relativ fattigdom og de økonomiske begrensningene familien har sammenlignet med det samfunnet man lever i (Townsend 1979). I et relativ fattigdomsperspektiv handler det om å ikke ha mulighet til å delta på det som de fleste andre kan delta på, og ikke på det som kun de rikeste har mulighet til. Reiduns vurdering av alminnelig har en annen vektlegging:

Reidun: Jeg tenker at skoleaktiviteter er å gå på skole og delta i aktivitetsskolen og barnehage. Når det gjelder fritidsaktiviteter, så er det min mening og kanskje det vi har snakket om her på NAV, at de kan delta på en aktivitet. Jeg tenker at alle barn bør ha mulighet til en sånn ting. Om de skal delta på flere er avhengig av foreldrenes økonomi, tenker jeg. Vi har snakket litt løst om det her på kontoret.

Informanten trekker her inn skoleaktiviteter i vurderingene og legger antall aktiviteter som grunn for sin forståelse av alminnelighetsbegrepet. Hun trekker også inn betydningen av familiens økonomi. I tillegg vektlegger hun at det er hennes individuelle mening om begrepet og viser kanskje en liten usikkerhet på om det er kontorets oppfatning. Hun bruker ordet *bør* og viser da til en normativ vurdering. Terum (2003) viser i sin studie til at saksbehandlerne var uenige om hvilke verdier som skulle vektlegges når sakene skal vurderes på skjønnsmessig grunnlag, og at de har ulike syn på normative spørsmål om hvilket nivå på levestandarden NAV skal bistå med. Oppsummerende kan man si at informantene legger til grunn ulike kriterier når de vurderer hva som er alminnelig. Faktorer som et minimum på en aktivitet per barn og at kostnadene på aktiviteten må sees opp mot familiens økonomi og relativ fattigdom, kan virke som de bærende kriteriene for vurderingene.

I intervjuene ble det spurt om det ble tatt individuelle hensyn i forhold til barns ønsker når det gjelder aktiviteter de kan være med på, eller om ytelsene er mer standardiserte. Om dette sa Anne:

Anne: Mange barn liker lagspill og sosiale aktiviteter, mens andre trives best med individuelle aktiviteter. Det må de få velge selv.

Samtlige informanter presiserer at barn er forskjellige og at det er helt individuelt hva de har behov for og ønsker å delta i på fritiden sin. Tone er også opptatt av de individuelle behovene.

Tonje: Vi ser på hvordan vi kan oppfylle det barnet ønsker og trenger, samtidig som vi prøver å holde kostnadene nede til en viss grad. Hvilke muligheter har vi til å få det til her ... for vi må jo forholde oss til et budsjett der man jobber. Men vi har mye enighet om viktigheten av at barna får muligheten til å delta og ikke havner utenfor det sosiale nettverket på grunn av familiens økonomi.

Tone setter ord på at hun ønsker å imøtekomme de individuelle behovene, men at dette må sees i sammenheng med kostnadene og kommunens budsjett for sosialhjelp. Hun beskriver et dilemma eller en balansegang mellom ulike hensyn som er styrende for hennes skjønnsvurdering. Hjelmtveit (2008) konkluderer i sin studie av sosialhjelp til familier, at økonomisk støtte til utstyr og deltakelse i fritidsaktiviteter i liten grad blir innvilget fra sosialkontoret. En av årsaksforklaringen på dette kan være det kostnadmessige aspektet som Tone trekker frem, og at slike utgifter i utgangspunktet skal dekkes av normbeløpet. I studien til Fløtten og Pedersen (2009) mente 90 % av de spurte i en undersøkelse, at barn bør få være med på organiserte fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes inntekt. Dette samsvarer med det informantene uttrykker og at det samtidig er viktig å at det tas individuelle hensyn, når det gjelder hva barna skal ha mulighet til å delta på. Informantene vektlegger i tillegg at dette må sees i sammenheng med de rammene som saksbehandlerne har til rådighet.

### **5.3 Standarder og lokale regler**

Rundskrivet til loven er, som nevnt tidligere, veiledende retningslinjer og ikke like bindende som selve lovteksten (Terum 2003). Den gir ikke en nasjonal ensartet standard på hva som menes med alminnelig. I materialet har jeg derfor etterspurt om de synes det er klare

retningslinjer for hva som er alminnelig og hvilke standarder de har å navigere ut fra, når de skal vurdere sakene.

Anne: Jeg synes ikke det er noen klare retningslinjer om hva som er alminnelig, men jeg tror man selv, der man jobber, får en pekepinn på hvordan man jobber her, på dette arbeidsstedet. Og så gjør man opp med sine egne erfaringer og sin egen livserfaring og hva man tenker er rimelig. Det er mangel på retningslinjer.

Anne er klar på at det mangler retningslinjer. Hun viser til at hun bruker sine egne erfaringer og kontorets kultur i vurderingene. Dette samsvarer med tidligere forskning (Kjørstad 2005, Terum 2008) om betydningen av den kontorspesifikke kulturen og ledelsens innvirkning i vurderingene. Tonje har en annen inngang til dette:

Tonje: Vi har ikke noen klar definisjon på pris eller antall aktiviteter. Vi ser mer på totalen for hele familien. Er det tre barn som driver med tre aktiviteter hver, så kan man be dem om å vurdere om alle tre aktivitetene er viktig å opprettholde i den perioden de mottar sosialhjelp – om noen aktiviteter kan settes på vent. Alle barn skal jo være sikret deltakelse, men samtidig er det jo en totalvurdering. Det blir litt skjønnsmessig fra sak til sak.

Informanten viser til nødvendigheten av skjønnsmessige vurderinger når det ikke foreligger klare standarder og definisjoner. Hennes målestokk er totalen for hele familiens økonomi. Hun viser til at familien må tilpasse seg den situasjonen de er i når de mottar sosialhjelp.

Flere av informantene opplyser at de ikke har klare retningslinjer, og derfor må de benytte stor grad av skjønn i vurderingene. Informantene viser til kontorets holdning eller kultur og egne erfaringer når de beskriver holdepunktene i vurderingene. Flere viser også til at det blir en helhetsvurdering ut fra hvor mange barn som er i familien. Det kan tyde på at hvis familien har mange barn, må de være mer restriktive på aktivitetene.

Andre informanter fortalte at de har klare retningslinjer lokalt i kommunen.

Marit: Vi har retningslinjer om en aktivitet pr. barn. Vi kan innvilge en aktivitet, og da går vi fullt inn for det med alt det innebærer av kostnader. Da kan barna være med fullt og helt på en aktivitet. Det kan være snakk om en deling med foreldrene når det gjelder sko og utstyr, men så dekker vi aktivitetsavgiften og turer mm.

Marit sier her at de har retningslinjer som innebærer en aktivitet med tilhørende kostnader. Den skjønnsmessige vurderingen ligger på hva foreldrene kan bidra med når det gjelder utstyr. I sitatene over kan man se dette i lys av det Grimen og Molander (2008) kaller «skjønnets byrde». Denne «byrden» kan reduseres ved å redusere rommet for skjønn gjennom økt formalisering og standardisering, slik som Marit beskriver. Reidun setter ord på noe av dette når hun reflekterer rundt vignettene som gjelder barnas fritidsaktiviteter.

Reidun: Mitt utgangspunkt er at sosialhjelp er veldig begrenset. Det er til livsopphold, husleie og strøm. For meg er det litt uvant at vi skal dekke fritidsaktiviteter og at vi skal dekke alt mulig sånt. Jeg synes det er litt uvant. Jeg synes kanskje ting er litt uklart. Kanskje det er fordi vi skal vurdere alt fra sak til sak. Noen ganger er det lettere hvis ting er konkretisert. Både når det gjelder å skape likhet og rettferdighet – så der er nok loven litt klar.

Sett i et barnerettslig perspektiv, er det interessant at det for noen av informantene var en forholdsvis uvant problemstilling å forholde seg til barnas aktiviteter. Reidun viser her til en normativ vurdering om hva sosialhjelp skal være. Hun viser til et stort rom for skjønn og som hun oppfatter som en «byrde».

Det var flere av informantene som vektla at sosialhjelpen bør være svært begrenset og sikre det mest nødvendige, slik som Reidun trekker frem. Andre informanter var opptatt av å kunne opprettholde visse aktiviteter i den perioden familien mottar sosialhjelp. Terum (1997) viser også til ulike syn på normative spørsmål om hvilket nivå på levestandard sosialkontoret skal bistå med. Terum (2003) drøfter i et rettsikkerhetsperspektiv at det vil være et sentralt punkt om i hvilken grad retten til støtte er klart definert i regler og kriterier. Jo klarere regler og kriterier er, desto større forutsigbarhet, desto bedre er rettssikkerheten ivarettatt. Dette er forhold som kommer frem i materialet i denne studien. Materialet viser lokale variasjoner om graden av regler og kriterier for hva barn i familier som mottar sosialhjelp kan delta på. Der hvor reglene og kriteriene er tydeligere, er det en større forutsigbarhet for familien. I Reidun sitt sitat gjelder dette vignettene om å delta på fotball. Når NAV i denne kommunen støtter deltakelse i fotballaget, følger også støtte til fotballcup, utstyr og reisekostnader.

Materialet i denne studien viser variasjoner når det gjelder NAV-kontorenes lokale regler og definisjoner på hva som er alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Noen opplyser at de har

retningslinjer, andre sier at de har snakket litt løst om det. Et relevant spørsmål vil da kunne være om barns rett til deltakelse og medvirkning kommer klart nok fram i lov om sosiale tjenester? Eller om barns rett til deltakelse som er hjemlet i Grunnloven og Barnekonvensjonen, ikke blir tilstrekkelig vektlagt eller kjent i NAV-systemet og hos den enkelte saksbehandler.

#### **5.4 Likebehandling og forutsigbarhet**

Som tidligere beskrevet benytter saksbehandlerne skjønn i sitt arbeid med barnefamiliene og sine vurderinger om sosialhjelp til familiene. Grimen og Molander (2008) fremhever at vi ved skjønnsutøvelse må forvente en fornuftig uenighet, fordi skjønn inneholder kilder til variasjon i konklusjoner. I materialet analyseres og drøftes hva informantene sier om skjønn og hvordan de vurderer dette opp mot prinsippene om likebehandling og forutsigbarhet. I tillegg belyses hva informantene sier om nødvendigheten av skjønn begrunnet gjennom egenart og individuelt tilpassede og faglig forsvarlige tjenester, slik Grimen og Molander (2008) poengterer.

Tonje: Lovverk og rundskriv er ikke tydelig nok på hva som regnes som alminnelig. Vi trenger egentlig noe litt mer konkret, samtidig som det ikke må bli for konkret. Det må finnes rom for skjønn. Barn er forskjellige og har forskjellige behov og ønsker.

Tonje trekker her frem at skjønnsutøvelsen er avhengig av både den strukturelle og epistemiske dimensjonen i vurderingene (Grimen og Molander 2008). Hun viser til at hun trenger retningslinjer, men også et rom for autonomi og handlingsrom i utøvelsen av sitt arbeid. Informantene jobber som sagt under ulike lokale regler. Marit beskriver rommet for skjønn på denne måten:

Marit: Både loven og rundskrivet er veldig greit og favner veldig mye. Vi har jo et skjønn å bruke. Hvis vi er dyktige til å tolke loven og bruke skjønn, så kan vi innvilge ganske mye.

Elin: Hva er skjønn for deg?

Marit: Skjønn er når jeg er litt på «kanten» av lovverket, men bruker sunn fornuft og tenker utenfor standardene.

Elin: Hva slags verktøy bruker du i utøvelsen av skjønnnet?

Marit: Jeg er først og fremst trygg og sikker og tør å bruke meg selv, men også i samsvar med kollegaer.

Marit setter her ord på handlingsrommet hun har som saksbehandler og sosionom. Hennes vurdering er at loven og rundskrivet gir gode rammer for skjønnsutøvelse og gir henne den faglig friheten hun trenger i sitt selvstendige arbeid og sammen med kollegaer. Samtlige informanter var også opptatt av at barna og familiene er forskjellige og har individuelle behov som gjør skjønnnet helt nødvendig i vurderingene. Grimen og Molander (2008) kaller dette et beslutningsmessig handlingsrom som er en forutsetning for utøvelse av faglig skjønn. Flere av informantene svarer på de framlagte vignettene, at disse søknadene blir i stor grad skjønnsmessige vurderinger, siden det også mangler standarder for hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter.

Flere av informantene vurderer også om det er riktig å gi støtte eller ikke ut fra andre grunnleggende prinsipper. Reidun setter ord på tankene hun har når hun vurderer vignetten om et av barna skal få delta på fotballcup på følgende måte:

Reidun: Han vil nok veldig gjerne, og jeg tenker at han bør få dra på denne turen, absolutt. Men så er det det ... hva er spesielt her i forhold til de ti andre familiene? Det skal jo være rettferdig også. Jeg synes det er vanskelig – hvis man gir det her, hvorfor skal man ikke gi det til de andre?

Reidun og flere av de andre informantene viser til at skjønn utfordrer likebehandlingsprinsippet, og dermed også forutsigbarhet til hva familiene kan forvente seg. Det er flere informanter som vegrer seg for å innvilge aktiviteter til barna med begrunnelsen at de ikke kan gi det til alle. På dette punktet gikk jeg ikke videre i å undersøke hva som ligger til grunn for at ikke *alle* som er i en tilsvarende situasjon som denne gutten, kan få innvilget støtte til en fotballcup. Økonomi kan selvsagt være en av hovedgrunnene til at dette aspektet kommer opp. Grimen og Molander (2008) beskriver likebehandling- og forutsigbarhetsprinsippene som en rettslig utfordring. Argumentet om at det er problematisk å gi fordi da er det flere som vil ha det samme, kan være med på å svekke det enkelte barns selvstendige rett til deltakelse.

Vurderingene blir i en av kommunene begrunnet i at barnetrygden holdes utenfor livsoppholdet, og at denne dermed skal dekke utgifter til barnas aktiviteter. I neste kommune

holdes også barnetrygden utenfor, men her er det en kultur på at man dekker aktivitetsavgifter i organiserte fritidsaktiviteter i tillegg. I den tredje kommunen er barnetrygden med i innteksberegningen, og det er en kultur på at man dessuten dekker en aktivitet pr. barn. Billbo m.fl. (2014) finner også i sin studie at det er ulike kriterier for beregningen av livsoppholdet og at det er ulike begrepsforståelse som ligger til grunn for vurderingene. Det kan i tillegg til faktorer som begrepsforståelse og kriterier for beregning, være andre faktorer som bidrar til at likebehandlingsprinsippet og forutsigbarheten oppleves som utfordrende, men dette er forhold som ikke er med i min undersøkelse. Som i Hjelmtveit (2008) viser materialet i denne studien at økonomisk støtte til deltakelse og utstyr til barns fritidsaktiviteter, i varierende grad blir vurdert ut over normbeløpet eller livsoppholdet. Det kan se ut til at det er to vesentlige faktorer som påvirker dette. Punkt en er om det lokale NAV-kontoret eller saksbehandler har en klar oppfatning om hva som menes med alminnelig skole- og fritidsaktiviteter, og punkt to er om barnetrygden blir regnet med i inntektsgrunnlaget eller ikke.

I dette kapitlet har analysen og drøftingene handlet om hva informantene forteller om begrepet alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Hva er alminnelige aktiviteter for barn i kommunen, og hvilke standarder og lokale regler finnes når saksbehandlerne skal vurdere vignettene i undersøkelsen? Materialet viser en variasjon i svarene. Noen viser til kontorspesifikke regler, mens andre vektlegger sine egne erfaringer eller hva de tenker at flest andre barn deltar i av aktiviteter. Informantene har trukket fram nødvendigheten av skjønn, fordi sakene er ulike, men at det utfordrer prinsippet om likebehandling og forutsigbarheten i et helhetlig perspektiv. I neste kapittel handler analysen om et spenn som informantene opplever å stå i og som kommer til uttrykk i de vurderingene de gjør i vignettene som omhandler barnas sosiale deltakelse.

## **6 «Et spenn mellom det med jobb og det med barna»**

### **6.1 Introduksjon**

NAV som velferdsorganisasjon opptrer på vegne av velferdsstaten, og oppgaven er å iverksette og implementere politiske vedtak og intensjonen i lov om sosiale tjenester i NAV (Hasenfeld 2010a). Økonomisk sosialhjelp er rettet mot personer som ikke er i stand til å sørge for sitt eget livsopphold. Ytelsen er ment som en midlertidig løsning, og målet om selvhjulpenhet står sentralt. Saksbehandlerne har som oppgave å bistå klientene med å gå fra status hjelpetrengende til status selvhjulpen. Det er i en slik sammenheng at Hasenfeld (2010a:11) kaller klienten i velferdsorganisasjonen for «raw material». I dette arbeidet er relasjonen mellom saksbehandler og klient sentralt. En vesentlig del av arbeidet er, i tillegg til de ytre omgivelsene, preget av skjønnsmessige vurderinger for å tilpasse tjenesten til den enkelte bruker. Hasenfeld (2010a:12) beskriver dette arbeidet som normativt. Det er ulike årsaker til at folk trenger sosialhjelp, og bistandsbehovet og varigheten på denne hjelpen varierer fra individ til individ. Arbeidslinja er, som tidligere beskrevet, en hovedsatsning når det gjelder å løfte folk ut av fattigdom, og NAV har flere tiltak og programmer med mål om å forberede klientene og istandsette dem for inntektsgivende arbeid. I min studie er fokuset først og fremst på hvordan saksbehandlerne vurderer barnas situasjon og ivaretar deres rettigheter. Gjennom analysearbeidet kom arbeidslinja til syne gjennom de vurderingene informantene gjorde i de ulike vignettene som omhandler barnas aktiviteter. Det har derfor vært interessant å se nærmere på hva informantene sier og uttrykker i forhold til arbeidslinja som strategi for de voksne og barns behov og rett til sosial deltakelse.

### **6.2 Motivasjon til selvhjulpenhet**

Vignettene som ble presentert for informantene, gjaldt i all hovedsak forhold som omhandlet barnas sosiale deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter. Kun den første vignetten omhandlet hele familien, med spørsmålet om hvordan de som saksbehandlere ville gått fram i en slik sak. I vignettene som gjaldt barnas aktiviteter, fikk de spørsmålet om dette er noe NAV kan støtte for at barn skal kunne delta? En av informantene svarer dette på vignetten om deltakelse på fotballcupen:



Anne: Vi kan jo innvilge det meste hvis vi ser nytteverdien. Hvis far søker jobber og er iherdig på kurs, og mor gjør det samme, så kan dette være en sånn gulrot for familien. Hvis jeg ser at de virkelig prøver, så kan jeg være litt gem på det og innvilge. Vi ville diskutert hvor lenge de har gått på sosialhjelp og om de har vært flinke til andre utgifter.

Det er interessant å registrere at flere av informantene knyttet vurderingen om barns deltakelse opp mot foreldrenes innsats for å bli selvhjulpen. Dette gjaldt ved flere av vignettene. Begrepet «gulrot» ble benyttet av tre av fem saksbehandlere når det gjaldt om NAV skulle innvilge aktiviteter til barna. Reidun satte ord på det samme:

Reidun: Bruker foreldrene alle muligheter, og gjør de alt de kan for å klare seg selv og bli selvhjulpen, da er de lettere å gi ekstra ytelser til barna for å vise ... det kan være en gulrot å gi ekstra ytelser til barna, hvis foreldrene følger opp. (-) Vi har mye samarbeid med barnevern, skole og barnehager. Hvis vi vet at det er en barnevernssak, så følger vi selvsagt opp. Det har ikke noe å si om pengene kommer fra barnevern eller NAV, men vi har større mulighet til å stille krav til foreldrene enn det barnevernet har. Vi kan sette vilkår om deltakelse i programmer, søke jobber og delta på kurs. Det kan ikke alltid barnevernet gjøre. Derfor er det lettere å knytte aktiviteten opp mot NAV. Fordi vi knytter det mer opp mot foreldrenes aktivitet.

Informanten setter her ord på at en innvilgelse av aktiviteter til barna, kan gis som en gulrot og som en mulighet til å sette vilkår for sosialhjelpen. Ved bruk av vilkår opp mot barns deltakelse, knytter informanten foreldrenes sysselsettingsløp og innsats enda tettere i sammenheng med om barna skal få delta på ulike aktiviteter. Dette kan tyde på at det oppstår spenninger mellom intensjonen om å ivareta barna i familier der foreldrene ikke er i jobb, og intensjonen om å motiverer foreldrene til å komme seg ut i arbeidslivet. Sandbæk og Grødem (2009) viser til at «Når barns rettigheter i praksis dreier seg om *barnefamiliens* rettigheter, så kan barns rettigheter komme i konflikt med ønsket om å påvirke foreldrenes atferd.» (Sandbæk og Grødem 2009:196). Bruk av barnas aktiviteter som en «gulrot» for familien eller at barnas aktiviteter blir knyttet opp mot vilkår for sosialhjelpen, kan være et uttrykk for et slikt krysspress. De ser ut til at flere av informantene i denne studien opplever det som krevende å skille mellom barna og foreldrene som «råmaterial» og det endringsarbeidet som er målet for arbeidet rettet mot foreldrene. Saksbehandler skal bistå brukerne til en bedret situasjon (Hasenfeldt 2010a:11). Det betyr at foreldrene skal gå fra hjelpetrengende til å være selvhjulpne. Saksbehandlers rolle overfor barnas situasjon har ikke tilsvarende mål om

endring. Her skal NAV sikre at barn og unge kan delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Det kan virke som det er i dette spennet, at saksbehandlerne gjør sine vurderinger av vignettene som gjelder barnas aktiviteter. Målet for arbeidet med barna og målet for foreldrene har ulike politiske føringer. Det ser ut til at barns rettigheter er skjøre sammenlignet med foreldrene og arbeidslinja.

### **6.3 Jobbe parallelt/tosidig**

Hvordan kan saksbehandlerne balansere de to hensynene om arbeid til foreldrene og barns sosiale deltakelse i vurderingen av sosialhjelp til familien? Som tidligere nevnt, satte samtlige informanter ord på spennet de står i når det gjelder målet om selvhjulpnehet for foreldrene og barns sosiale deltakelse i oppveksten. Noen satt mer direkte ord på dette spennet eller krysspreset enn andre. De beskrev hvordan de tenker om den balansegangen dette er i arbeidet med familiene. Marit satte ord på sine tanker rundt et slikt spenn:

Marit: Det er jo hele tiden et spenn mellom det med jobb og det med barna. Fordi du må jo jobbe tosidig hele tiden. Det er det å klare å veilede foreldrene. Hvordan skal barna oppdras? Skal de oppdras til å se på den norske stat som et system hvor du kan hente penger hele tiden, eller skal de oppdras til å tenke at de skal gjøre noe for å få de pengene? Vi må være flinke til å veilede og motivere til innsats, ellers syr vi puter under armene på dem, i stedet for å gi dem god veiledning til å bli selvhjulpne.

Elin: Hva skjer med dem som ikke klarer eller har lyst til å gjøre en slik innsats? Er det da vanskeligere å innvilge søknadene?

Marit: Det handler om å motivere foreldrene, men samtidig kan vi ikke «straffe» barna for at foreldrene ikke gjør det de skal gjøre. Det er ikke deres skyld. Det er det som er det vanskelige når vi skal balansere dette. Det å holde foreldrene *her* og barna *der*. Vi har ikke lov til å straffe barn. Det hadde vi gjort hvis vi hadde sagt «nei, du får ikke lov til å dra på leirskolen, fordi mor eller far ikke har fulgt opp». Det kan vi ikke gjøre – det blir to ulike saker.

I det første avsnittet forteller Marit om spennet i vurderingene og peker på at man må jobbe tosidig eller parallelt i arbeide med familiene. Sandbæk og Grødem (2009) beskriver dette som doble strategier, hvor det både er nødvendig å tilføre foreldrene ressurser og sikre at barn har en god oppvekst. Informanten er opptatt av ikke å sy puter under armene på klientene, og at barna ikke skal læres opp til at det er bare å få penger uten å yte noe. Hasenfeld (2010a:12) vektlegger den moralske dimensjonen i arbeidet til saksbehandlerne. Velferdsorganisasjonen NAV har i oppdrag å opprettholde de normative verdiene og ønskede målene som staten

setter. Utsagnet fra informanten kan tyde på at hun ser barnet med en hovedvekt på «human becomings», som den fremtidige voksne. Hun trekker frem betydningen av å oppdra barna i forhold til de normative verdiene som NAV er satt til å formidle. Arbeidslinja bygger både på et samfunnsøkonomisk perspektiv, hvor man bidrar til felleskapet, og et rettferdighetsorientert perspektiv, hvor arbeid sees på som meningsfylt for den enkelte (Andreassen og Fossetøl 2011:15). Informantens vurdering om at det ikke er barnas «skyld» og at de ikke kan straffes for foreldrenes valg eller situasjon, er også normativt ladet. Her er hun klar på at foreldrenes mangel på innsats, ikke skal «straffes». I vurderingene kommer barnet tydelig fram. Hun viser til at barnet har selvstendige rettigheter som ikke kan blandes med foreldrenes motivasjon og eventuelle konsekvenser av ikke å følge et løp i NAV-systemet. Informanten trekker frem faglige verktøy hun bruker i dette arbeidet. Hun viser til veiledning og det å motivere til innsats, men at det ikke kan blandes med barnets mulighet til sosial deltakelse med sine jevnaldrende.

#### **6.4 Politisk dilemma**

Analysen av materialet i denne studien kan tyde på at det er motsetninger i vurderingene av vignettene som gjelder barna. Samtlige informanter vektla betydningen av barns deltakelse og at alle barn har rett til å delta i skole- og fritidsaktiviteter sammen med jevnaldrende. Samtidig koblet et flertall av informantene barnas deltakelse opp mot foreldrenes innsats for å bli selvhjulpne. Kvale og Brinkmann (2015) viser til at intervjuerens oppgave i kvalitative intervjuer, er å finne ut om flertydigheter og motstridende utsagn kan skyldes formen på intervjuet, eller om det avspeiler objektive motsigelser i den verden informantene arbeider i. Det kan selvsagt være en kombinasjon, men informantene i denne studien satte tydelig ord på spennet mellom det tydelige kravet om foreldrenes innsats for å bli selvhjulpne og barnas rett til sosial deltakelse. Som tidligere beskrevet er hovedstrategien for fattigdomsbekjempelsen i Norge, arbeidslinja og at det skal lønne seg å jobbe. Vektleggingen av innsatsen for å få brukere og klienter inn i arbeidsrelaterte aktiviteter, er sterkt til stede i NAV-systemet. Materialet i denne studien viser at informantene anerkjenner betydningen av barns sosiale deltakelse, men samtidig setter de dette opp mot foreldrenes innsats. Dette kan tyde på at NAV skal virkeliggjøre ulike politiske føringer som fører til dette dilemmaet i vurderingene om barns deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Et eksempel på dette kan være ytringer som at hvis man er med på å sikre barns deltakelse gjennom å innvilge til aktiviteter, så oppfattes det som å fraskrive foreldrene ansvar eller at NAV oppfattes som for «snille».

Dette kan igjen kobles til den normative vurderingen om hvilken levestandard sosialhjelpen skal sikre. Sandbæk og Grødem (2009) påpeker at når viktige hensyn står mot hverandre og begge sider ivaretar viktige verdier, oppstår det politiske dilemmaer. Når slike dilemmaer oppstår, er det viktig å identifisere dem og peke på hvordan hensynet til barna kan ivaretas (Sandbæk og Grødem 2009). I materialet har det derfor vært viktig å analysere disse to hensynene opp mot hverandre, siden begge sider ivaretar viktige verdier. Analysen kan tyde på at føringene om arbeidslinja er dominerende og til tider bidrar til at barnas rettigheter blir skjøre og lite synlige.

Et av funnene i denne studien kan derfor tyde på at informantene står i et spenn eller krysspress mellom ulike politiske vedtatte mål, når de som førstelinjebyråkrater skal iverksette ønsket politikk. På den ene siden står målet om arbeid og sysselsetting, og på den andre siden står målet om å sikre barn i lavinntektsfamilier en god og trygg oppvekst. I tråd med arbeidslinja skal sosialhjelpen stimulere til arbeid og selvhjelpenhet. Barns rettigheter legger føringer om at sosialhjelpen skal ivareta barnas situasjon i et her og nå-perspektiv og sikre livskvalitet i barndommen. I studien viser noen av vurderingene som gjelder barna, at det benyttes vilkår overfor foreldrene og deres innsats for å bli selvhjulpne samt at vurderingene blir koblet mot hva familien fortjener hvis de har vært «flinke», en form for gulrot. Barns deltakelse blir dermed koblet mot gulroten og ikke barnets behov i første omgang.

Sosialhjelp er ment som en midlertidig ytelse som tar sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne (sosialtjenesteloven). Informantene forteller i denne studien at mange barnefamilier lever lenge, mange år, på sosialhjelp eller andre stønader som kvalifiseringsprogrammet eller arbeidsavklaring. Dette kan utfordre rettsikkerheten til barna i familiene i de tilfellene hvor arbeidslinja og fokus på foreldrene blir for dominerende.

Barn kan ikke bare oppfattes som vedheng til sine fattige foreldre, og fattigdomsreduserende tiltak bør derfor også rettes direkte mot barna. Arbeidslinja er det bærende virkemiddelet (-), men det er nødvendig med et sikkerhetsnett som sikrer familien selv om mor og/eller far er uten lønnet arbeid, og tiltak som sikrer barns situasjon i påvente av inntektsøkning i familien. (Fløtten (2009:23))

Terum (2003) sitt poeng om at loven og politiske føringer må være tydelig nok, er avgjørende for om barn som subjekt, og som en del av familien som en enhet, får sine rettigheter ivaretatt. De ulike politiske føringene krever at flere hensyn ivaretas samtidig (Sandbæk og Grødem 2009). På den ene siden tiltak som bidrar til å gjøre foreldrene økonomisk selvhjulpen, slik at de selv kan legge til rette for at barna får en god oppvekst. På den andre siden tiltak som rettes direkte mot barn og unge på deres arenaer, for å gi dem de samme muligheter og livsbetingelser som andre barn. Barna i familier som mottar sosialhjelp, har individuelle rettighet som skal ivaretas av både foreldrene og det offentlige. NAV som velferdsorganisasjon har et ansvar for at dette hensynet blir ivaretatt i vurderingene av sosialhjelpen til familien. I det neste kapitlet blir dette ansvarsforholdet tematisert sammen med et nærmere fokus på barnet som subjekt i familiens sosialhjelpssak.

## 7 «Litt tilfeldig om vi kommer inn på det med barna»

### 7.1 Introduksjon

I de to foregående kapitlene har analysen og drøftingene sett på to vesentlige forhold ved informantenes vurderinger. Først ble begrepet alminnelige skole- og fritidsaktiviteter tematisert. Her viste materialet en stor variasjon, både når det gjaldt forståelse av innholdet i begrepet og når det gjaldt ulike lokale regler og skjønnsutøvelse. I det forrige kapitlet viser funn i undersøkelsen at saksbehandlerne opplever å stå i et spenn mellom ulike politiske føringer. Dette kom til uttrykk gjennom vurderinger hvor informantene satte de ulike føringene opp mot hverandre. Et spørsmål som er stilt til materialet i forbindelse med dette, er hvorfor dette skjer? Det er mange vinklinger og temaer som kunne belyst dette spørsmålet. Ut fra det teoretiske rammeverket som er valgt for oppgaven er det hensiktsmessig å utforske dette i lys av ansvarsforholdet mellom foreldre og NAV. I hvilken grad er det NAV sitt ansvar å sikre at barn faktisk får delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter? Hva sier informantene om foreldreansvaret, og hvordan inkluderer saksbehandlerne barnet i vurderingene av vignettene?

Som tidligere presentert, har vårt syn på barn og barndommen avgjørende betydning for hvordan vi vurderer barnet i relasjon til familien og samfunnet (Sandbæk og Grødem 2009). Synet på barn som «human beings» eller «human becomings» (Qvortrup 1994, I Sandbæk og Grødem 2009:197) er to hovedsyn som kan bidra til ulik vektlegging av barnas her og nå-situasjon og sosiale deltakelse i barndommen. I materialet kan det tyde på at de ulike synene kan prege måten informantene ser på familien som en *enhet* og/eller familien som bestående av *enkeltindivider*. I materialet sees det nærmere på hvem saksbehandleren møter og snakker med når familiens behov for sosialhjelp skal kartlegges og vurderes, og hvordan de vurderer det enkelte barns behov i situasjonene som beskrives i vignettene. I tillegg sees det på hva informantene sier om ansvarsforholdet mellom foreldrene og NAV når det gjelder barnas deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter.

### 7.2 Hvem snakker saksbehandlerne med?

I forbindelse med den første vignetten, beskriver samtlige informanter hvordan de går frem når en familie søker sosialhjelp. Hvem snakket de med i familien når de skulle kartlegge

familiens behov? Vignettene som ble lagt frem, omhandler i hovedsak barnas behov og søknader om å få dekket utgifter til skole- og fritidsaktiviteter. Tonje svarer på spørsmålet om hvem hun snakker med i familien når hun skal kartlegge behovet for sosialhjelp, og om det hender at barna er med til samtale på NAV:

Tonje: Vi forholder oss som regel til foreldrene. Fordi det er et økonomisk spørsmål, og hovedsynet vårt er at barn nødvendigvis ikke trenger å forholde seg til familiens dårlige økonomi. Det blir en slags skjerming kan du si. Vi snakker veldig lite med barna direkte, men vi spør mye om barna.

Informanten beskriver at hun forholder seg til barna via foreldrene. Hun viser til at kontorets hovedsyn er at barn bør skjermes fra å måtte forholde seg til familiens behov for sosialhjelp. Anne er også opptatt av at kartleggingen av familien må gå gjennom foreldrene, men hun har i tillegg en annen vektlegging som er vesentlig for henne:

Anne: Jeg forholder meg til foreldrene. Barn har ikke noe her å gjøre, synes jeg. Jeg synes at foreldrene skal være så ansvarsfulle at de vet hva som foregår med barna sine (-), og hvis de ikke vet det så har jeg i hvert fall spurt og vet at de ikke vet. Vi kartlegger familien uansett (-), men man blir så dreven på dette her, at man skjønner ut fra foreldrene hva barna gjør og hvordan de har det. Og hvis man tror at barna ikke har det bra, så er ikke det vår jobb heller. Da er det barnevernet.

Anne er også opptatt av å skjerme barna og er opptatt av at foreldrenes har ansvar for å formidle barnas behov. Slik jeg tolker sitatet, viser hun til sin erfaring som saksbehandler som en kvalitetssikring i å ivareta barnas behov, og hun formidler tydelig at barn ikke har noe på NAV å gjøre. Flere av informantene tar opp samarbeidet med barnevernet når det gjelder bekymring for barn i familier som NAV har kontakt med. De vektlegger at dette er en viktig samarbeidspartner i arbeidet med flere av barnefamiliene. Berit beskriver hva hun kartlegger i forhold til barna i familien:

Berit: Jeg spør foreldrene om barna og om de går på skole- og fritidsaktiviteter. Vi har fokus på om de trives på skole og om de deltar på fritidsaktiviteter ved siden av. (-) For det er jo ikke vanlig at vi tar inn noen barn her på kontoret, selvfølgelig. Det blir jo foreldrene som formidler barnas interesser.

Berit beskriver at hun vektlegger kartlegging av barnas situasjon og at barnas behov formidles gjennom foreldrene. Informantene er samstemt i at barna ikke bør eller skal være med på NAV. Det er interessant at informantene mener at barn bør skjermes fra å vite om familiens behov for sosialhjelp. Ønsket om å skåne barna, og at det nærmest utelukkende er foreldrene som taler barnas sak, er en klar holdning. I intervjuene forsøkte jeg å sette spørsmålstegn ved denne praksisen, og spurte hva som kunne skjedd *hvis* de snakket med barna om deres sosiale deltakelse. I denne dialogen kom da de tydelige uttalelsene om at barn bør skjermes frem. Det virker som en tydelig kultur eller udiskuterbar regel som informantene ikke setter spørsmålstegn ved.

To av informantene var opptatt av fordelene med hjemmebesøk. De beskriver hva som er annerledes når de møter familien på deres hjemmebane.

Marit: Mer hjemmebesøk hadde vært en fordel. Vi får en helt annen vinkling og ser mer av barna i en hjemmesituasjon, enn når vi har foreldrene på kontoret.

Her beskriver Marit at hjemmebesøk bidrar til at barna blir mer synlige for henne som saksbehandler. Berit har også erfaring med å foreta hjemmebesøk.

Berit: Jeg skulle ønske at jeg kunne hatt mye mer hjemmebesøk enn det jeg har tid til (-), se hvordan familien fungerer hjemme og se enda bedre interessene til barna og få møte barna.

Materialet viser at prinsippet om å ikke snakke med barna direkte, ikke gjelder ved hjemmebesøk. Det virker som om bytte av arena for dialogen, bidrar til en annen logikk rundt synet på å snakke direkte med barna. De beskriver det som en fordel å se og snakke med barna, og at dette gir dem mer informasjon og et bedre helhetsbilde.

Både Grunnlovens § 14 og Barnekonvensjonen regulerer barns rett til å uttale seg og bli hørt i saker som gjelder dem. Søknadene om sosialhjelp som gjelder barns sosiale deltakelse, ved for eksempel vignettene i intervjuguiden, er forhold som gjelder barn. Et vesentlig spørsmål blir da om denne rettigheten er tilfredsstilt ved at foreldrene taler barnas sak, og om dette



gjelder uansett barnets alder. Informantene skiller i materialet ikke mellom å snakke med barn om *hele* familiens situasjon eller den delen av sosialhjelpen som gjelder deres sosiale deltakelse. Er det tilstrekkelig at foreldrene taler barnas sak? Gjelder dette uansett hvor lenge familien lever på stønader fra NAV? Hva med familiene som mottar sosialhjelp og andre midlertidige stønader gjennom hele barnas oppvekst? Samtlige informanter var opptatt av familier som lever lenge på sosialhjelp og viste bekymring for at barna vokser opp i en vedvarende levekårsutsatt tilværelse. I intervjuet med Marit spør jeg om hennes erfaring med varigheten på familiens sosialhjelpssak.

Elin: Hvor lenge kan en familie være på sosialhjelp?

Marit: Det er familier som var her for 11 år siden, som fremdeles er i systemet. Noen har vi i generasjoner. (-) Noen faller mellom. De kommer ikke inn i arbeidslivet, og det finnes heller ikke andre ytelser som den personen faller inn under i NAV-systemet, enn sosialhjelp. For noen er dette en vanskelig situasjon. For noen er dette opplært i generasjoner.

Sosial arv virker som ett av hovedargumentene for å ikke snakke direkte med barna og sørge for å skjerme barna fra NAV. Det vises til en fare for at man blir lært opp til å motta ytelser fra det offentlige, og at de gjennom dette ikke ser mulighetene og fordelene som en deltakelse i arbeidslivet vil kunne gi. Dette var Marit innom i sin vurdering som er sitert på side 54.

Nuland m.fl. (2009) beskriver dette fenomenet for reproduksjon av fattigdom, og trekker det frem som et av de mest sentrale punktene i fattigdomsbekjempelsen. Reidun er også opptatt av de som er lenge i NAV-systemet.

Reidun: Det er jo flere jeg har fulgt i flere år eller som kommer tilbake. De klarer seg i en periode, og så stopper det opp. Mange er i kortvarige programmer. Kvalifiseringsprogrammet er maks 2 år, eller de har arbeidsavklaringspenger. Det er veldig ustabil for mange av de da, og det å ha barn, det er jo ustabil i forhold til hva slags inntekter og utgifter de har.

Informanten setter ord på at mange sosialhjelpsmottakere står langt unna arbeidslivet og at de i tillegg ikke kvalifiserer for andre typer varige trygdeytelser. Informantene beskriver disse familiene som svært levekårsutsatte og peker sannsynligvis på disse som de mest sårbare

familiene i NAV. Et spørsmål som da kan drøftes, er om det *er* den mest hensiktsmessige sosialfaglige fremgangsmåten å skjerme barna i arbeidet med å bedre levekårene til disse vanskeligstilte familiene, eller om en tettere direktekontakt med barna i familien vil kunne være et alternativ? Flere forskningsprosjekter i Norge og Europa (Fløtten og Grødem 2014) som omhandler arbeid med familier med langvarig behov for sosialhjelp, viser til gode resultater når barna tas med på en mer direkte måte. De samme prosjektene vektlegger en tett dialog med foreldrene om barnas situasjon. Dette kan se ut til å utfordre den klare oppfatningen som informantene i denne studien uttrykker, når det gjelder å skåne barna fra kontakt med NAV.

Hjelmtveit (2008) sin studie viser at foreldrene opplever familiens økonomi som et vedvarende «knapphetens tyranni», som innebærer en opplevelse av utrygghet og tap av kontroll over livssituasjonen og gjentatte opplevelser av tap og savn knyttet til ulike materielle goder og opplevelser. Barna uttrykker i samme studie at de opplever familiens knappe ressurser som krevende. De forteller om knapphet på mat, klær og – ikke minst – opplevelser og fritidsaktiviteter, og at dette virker inn på selvfølelsen. Dette viser at barna ofte er klar over familiens behov for hjelp, og at de bekymrer seg og merker på kroppen hvilken situasjon familien befinner seg i. Disse faktorene kan være faglige argumenter for å vektlegge barns medvirkning i de delene av familiens sosialhjelpssak som spesifikt gjelder barna.

### **7.3 Enkeltperson eller helhet?**

Et vesentlig punkt i vurderingen om barns individuelle rettigheter blir ivaretatt, er om deres situasjon blir kartlagt og etterspurt (Sandbæk og Grødem 2009). Helsetilsynets rapport (2/2013) viser til manglende kartlegging av barnas situasjon og behov i vurdering av økonomisk sosialhjelp i NAV. Jeg har sett nærmere på hva informantene sier om kartlegging av barnas situasjon.

Reidun: Jeg har jo ikke oversikt over alle familiene jeg jobber med, og noen ganger er det litt tilfeldig om vi kommer inn på det med barna og hva de driver med i fritiden. Men jeg oppfordrer jo til at de skal delta på noe. Vi burde sikkert jobbet mer systematisk enn det vi gjør nå. Vi skulle hatt mer tid, rett og slett. Det er litt synd at vi ikke har det. Jeg skulle gjerne hatt litt mer overblikk. (-) Mange familier har 4-5 barn. Det å kartlegge og ha fokus på alle de fem barna og de voksne ... når man har over 60 familier som man skal følge opp ... det er vanskelig å få til.

Reidun beskriver at det er vanskelig å se hvert enkelt barn, spesielt i store familieenheter. Hun legger også vekt på at hun har mange saker og mangel på rutiner og system for å kartlegge hvert enkelt barn. Det kan virke som hun er bekymret for dette og at hun savner mer tid til hver familie. I materialet viser funnene ulike syn og varierende vektlegging av barnet som enkeltperson i kartleggingen av familiens behov. Marit forklarer kartleggingen barna i sosialhjelpssaken på følgende måte:

Marit: Vi kartlegger alltid barna. Hvilken tilknytning har barna til skole, SFO og hva gjør de på fritiden, aktiviteter, nettverk osv. (-) Barna er ikke med til samtalen. De er en del av økonomibildet, men de er ikke en del av foreldrenes sak i sosialsystemet.

Den siste delen av Marit sitt utsagn kan være vanskelig å tyde. Her skulle jeg i ettertid gjerne stilt et oppfølgingsspørsmål om hva hun mener med at «barna er en del av økonomibildet, men ikke en del av foreldrenes sak i sosialsystemet». Det kan være et uttrykk for det som tidligere er drøftet om at barn bør skjermes fra å bli involvert. Det kan også være et uttrykk for at det er uklart hvilken posisjon barnet har i familiens sosialhjelpssak.

Informantene viser til liten tid til hver familie, og noen beskriver at det er litt tilfeldig om de har tid eller anledning til å spørre om barna. De fleste er opptatt av ressursaspektet og gir uttrykk for at hvis de hadde mer tid, ville de brukt den til å og skaffe seg bedre overblikk over familien og gjøre seg mer kjent med barnas interesser. De beskriver knapphet på tid og et stort antall saker som vesentlige faktorer for manglende eller tilfeldig kartlegging av barna i familien. Et spørsmål blir derfor om det er mulig for saksbehandlerne, med det antall saker de har, å se det enkelte barns behov, eller om det kun er realistisk å se på familien som en kollektiv enhet. Sandbæk og Grødem (2009) viser til at når barn blir usynlig i en familieenhet, er det vanskelig å ivareta deres individuelle rettigheter.

Flere av informantene sier at de holder barns rettigheter høyt i sosialhjelpssakene. Det er likevel ingen av informantene som graderer barns medvirkning, hverken på alder eller type informasjon. Hjelmtveit (2008) viser, som tidligere beskrevet, til at barn og ungdom vet mye om familiens økonomi og at de bekymrer seg for situasjonen. De står i et krysspress mellom den økonomiske situasjonen de har hjemme og hvordan de håndterer dette i de sosiale arenaene de deltar på. Det er interessant å se på hva barn faktisk sier når de blir spurt. Flere

forskningsprosjekter (Fløtten og Grødem 2014, Redd Barna 2015, Telemarkforskning 2006) har intervjuet barn om deres situasjon og deres behov. Noen av disse svarene er presentert i kapitlet om forskning på feltet og viser at barn både har innsikt og meninger om sin egen situasjon og tanker om hva som kan hjelpe familien til å klare seg selv. Flere av informantene i denne studien etterspør mer tid til hjemmebesøk og direkte kontakt med barna i familien. Dette kan tyde på at en slik direktekontakt kan gi nyttig informasjon og kunnskap om barna, og samtidig ivareta barnas rett til å bli hørt i saker som gjelder dem.

#### **7.4 Ansvarsforhold**

NAV som velferdsorganisasjon har ansvaret for å iverksette politiske vedtak og lovens intensjoner. Dette innebærer at NAV har et ansvar for å sikre at barn og ungdom har en god oppvekst og et sosialt liv (sosialtjenesteloven). I Oterholm (2015:47) beskrives, som tidligere nevnt, to tradisjoner for tenkning om statens ansvar. Spørsmålet om hvor omfattende staten skal gripe inn og hvor ansvarslinjene går mellom staten og borgerne, handler om spenningen mellom autonomi og paternalisme. I denne sammenhengen er det både et spørsmål om NAV sitt ansvar for å sikre barns rettigheter til sosial deltakelse og foreldrenes ansvar overfor sine barn. I kapittel 5 viste materialet at det er enighet blant informantene om at barna i familier med sosialhjelp, i prinsippet har rett til deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. I intervjuene kom samtlige informanter inn på ansvarslinjen mellom NAV og foreldrene når det gjelder *faktisk* deltakelse for barna i familiene.

Reidun: Jeg tror at barn trenger å være med på en aktivitet for å utvikle seg sosialt og føle at de er en del av et miljø, og komme ut av hjemmet, men jeg synes det henger sammen med foreldreansvaret. Det å ha råd til ting og gjøre det de kan for å ha råd til ting. Det å utnytte alle muligheter, det er der det ligger.

Reidun viser til betydningen av aktivitet og fellesskap for barna, men kobler dette til foreldreansvaret. Sitatet tyder også på at hun relaterer dette til foreldrenes innsats for å bli selvhjulpne, og at graden av sosial deltakelse for barna henger sammen med hva foreldrene har råd til når de mottar sosialhjelp. Materialet viser en variasjonen i synet på hvem som har ansvaret for å sikre at barna faktisk har mulighet for å delta i sosiale aktiviteter. Anne er også opptatt av balansegangen mellom NAV og foreldreansvaret.

Anne: Man må snakke med foreldrene om forventningene de har for barna sine, og ta noen runder på hva barna kan delta i. Foreldrene må se på hva man har råd til som familie. (-) Jeg prøver så godt og så langt jeg kan å myndiggjøre foreldrene, for selv om du får støtte, så skal du ikke bli vant til det. Jeg pleier å si til mine klienter, at det å være gode foreldre, er også å passe på økonomien.

Informanten kommer her inn på ansvarsforholdet mellom NAV og klient. Spørsmålet om hvor mye staten skal gripe inn og hva klienten kan forvente seg. Hun viser til parallellene mellom NAV sitt ansvaret for å myndiggjøre eller unngå å umyndiggjøre klienten, og ansvaret foreldrene har overfor barna sine.

Flere er opptatt av at foreldrene må ta ansvar for å spare penger av livsoppholdet og/eller barnetrygden, slik at de kan dekke utgifter til kontingenter og utstyr selv.

Reidun: Vi vurderer ut fra barnetrygden (aktiviteter til barna). Den holder vi utenfor sosialhjelpen. Det er liksom en ekstra ytelse som de får som ikke skal brukes til livsopphold, strøm osv. Selv om vi ikke inntektsberegner barnetrygden, så tar vi jo den med i beregningene. (-) men barnetrygden skal jo etter hvert dekke veldig mye, og den er jo ikke så stor at den kan dekke alt.

Informantens vurdering av aktiviteter til barna relateres til at foreldrene har ansvaret for å sette av penger fra livsoppholdet og barnetrygden. Vignettene i intervjuet legger opp til en rekke aktiviteter som barna ønsker å delta på. Flere av informantene reagerte på at dette til sammen ble dyrt, og de viste etter hvert til foreldrenes forventninger og ansvar for hva barna skal kunne delta på.

Nuland mfl. (2009) trekker frem at det er nødvendig for å redusere barnefattigdom, at det iverksette tiltak, slik at inntekten i barnefamilien heves. Sandbæk og Grødem (2009) viser til forskning på at hvis en familie tilføres mer midler, vil disse midlene komme barna til gode i de aller fleste tilfeller, og at dette har betydning for graden av sosial deltakelse for barn. Et spørsmål i vurderingen blir dermed hva som er en tilfredsstillende inntekt eller stønad til livsopphold for en familie.

I kapittel 6 ble også vurderingen av om foreldrenes innsats for å følge opp sine forpliktelser overfor NAV, et element i vurderingene om barns deltakelse. En av informantene uttrykte dette når hun hadde vurdert samtlige aktiviteter for barna i vignettene:

Reidun: Jeg blir jo veldig nysgjerrig på hva disse foreldrene tenker om sin egen økonomi. Når de dukker opp igjen og igjen med ting som barna skal være med på. Hva er foreldrenes egen rolle i dette? Hva tenker de om sin egen rolle i det å kunne ordne disse tingene selv?

Utsagnet likner på sitater fra flere av informantene ved at hun trekker frem spørsmålet om forventninger til levestandard når familien mottar sosialhjelp. Hva skal sosialhjelpen sikre, og hva er eventuelle levekårselementer som må stå på vent til familiens økonomi bedrer seg? Informantene stiller spørsmålet om foreldrenes ansvar for egen økonomi tilknyttet vurderingen om barnas behov.

I materialet kan det se ut til at de NAV-kontorene som regner barnetrygden med i inntektsgrunnlaget, tenker noe annerledes rundt ansvaret for barns aktiviteter, enn de som holder barnetrygden utenfor. Den ene kommunen som holder barnetrygden utenfor inntektsgrunnlaget, viser til at foreldrene har ansvar for barnas deltakelse gjennom å disponere pengene de har til rådighet på en slik måte at de har råd til å betale kontingenter, turer og utstyr selv. Saksbehandlerne setter ord på betydningen av barns deltakelse, men viser til barnetrygden og foreldreansvaret når det gjelder faktisk deltakelse.

Andre saksbehandlere jobber i kommuner som beregner barnetrygden som en inntekt. Det vil si at barnetrygden ikke er en ytelse de får beholde i tillegg til livsoppholdet. Kommunen har da en standard på at deltakeravgifter og lignende til fritidsaktivitetene, dekkes i tillegg til livsopphold.

Marit: Jeg tror det kan være litt vanskelig for familier å skulle sette av penger hver måned. Det samme vil være med barnetrygden. Kanskje de har flere barn, og det å begynne å sette av hver måned, det er ikke enkelt. Så min oppfatning er at det er bedre å ha det i økonomiberegningen – så får vi heller gå inn å supplere opp mot det som er. Vi holder barneperspektivet høyt og mener at det er kjempeviktig å se en familie som helhet og ha med alle utgiftene som en barnefamilie har.

Det ser ut til at Marit har et annet syn enn for eksempel Reidun på NAV sin rolle i å sørge for at barn faktisk får delta i aktiviteter, og dermed har hun et annet syn på statens inngripen i familiens liv. Hennes vurdering er at det kan være vanskelig for foreldrene å spare tilstrekkelig til barnas aktiviteter, spesielt hvis familien har flere barn. Hun viser til at NAV har forståelse for dette og tar et ansvar når det gjelder slike utgifter. Det kan tyde på at hun vektlegger betydningen av barnas deltakelse, slik at det i dette tilfelle går foran prinsippet om å myndiggjøre foreldrene.

Funnene i materialet kan tyde på at de kommunene som er representert i denne studien, og som konsekvent dekker utgiftene til barnas aktiviteter i tillegg til livsoppholdet, har en mer direkte tilnærming til barnas situasjon, enn de kommunene som vurderer at foreldrene har dette ansvaret selv innenfor de rammene som livsoppholdet gir. De kommunene som viser til foreldreansvaret, presiserer at de unntaksvis *kan* dekke utgiftene når det er spesielle grunner til at livsoppholdet ikke strekker til. Dette gjelder blant annet for barnefamilier som har levd lenge på sosialhjelp. Materialet er sammensatt på dette punktet, og mitt materiale kan være mangelfullt. Det er derfor sannsynlig at det er flere årsaksforklaringer til dette skillet, og at det er forhold som jeg ikke har fanget opp i min undersøkelse. Samtlige informanter var helt klare på og opptatt av å vektlegge betydningen av at barn får delta. Det er likevel to hovedretninger i vurderingene, enten å vise til foreldreansvaret og at foreldrene må spare og disponere pengene, eller innvilge spesifikt til barnas aktiviteter, fordi det kan være vanskelig å spare når man lever på sosialhjelpsnormen.

I dette kapitlet har analysen og drøftingene av materialet belyst ulike syn på ansvarsforholdet mellom NAV og foreldrene når det gjelder barnas faktiske mulighet til å delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. De ulike synene på ansvarsforholdet skaper ulik praksis og kan få praktiske konsekvenser for familien. Det kan se ut til at de ulike synene utgjør en forskjell for familiene når det gjelder forutsigbarheten om hva barna kan få delta i av aktiviteter.

## **8 «En erfaringsutveksling er kanskje det viktigste redskapet for å bli bedre i vurderingene sine»**

Informantene i denne studien jobber med sosialhjelp til barnefamilier, og arbeidet deres er preget av et direkte arbeid med familier som på ulike måter trenger bistand i en kort eller lengre periode i livet. Saksbehandlerne opptrer på vegne av det offentlige under rammene av det lov om sosiale tjenester i NAV gir. Materialet som er samlet inn i de fem intervjuene, inneholder mye informasjon som ikke er berørt i denne oppgaven. Informasjon som har betydning for å forstå det arbeidet som utføres og gi et helhetlig bilde av familiens sosialhjelpsak. I en masteroppgave er det likevel nødvendig å velge ut den informasjonen som kan belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene på en best mulig måte. Dette har jeg forsøkt å gjøre ut fra de tre empirikapitlene som til nå er presentert i oppgaven. Jeg vurderer det som relevant å ta inn et siste tema fra materialet som samtlige informanter var opptatt av i intervjuene. Temaet ble utløst ved at det i intervjuene ble stilt et såkalt «drømmespørsmål». Informantene har tidligere satt ord på ressursknapphet, både når det gjelder omfang av antall saker opp mot disponibel tid, og ansvaret for å fordele de økonomiske ressursene de har til rådighet ut fra et likebehandlingsprinsipp. Informantene ble derfor spurt om å tenke over hva som kunne vært annerledes hvis de hadde mer tid til hver familie og større økonomiske rammer i arbeidet med vurderingene av barnefamiliens behov av sosialhjelp? I tilknytning til dette ble det spurt om hva informantene eventuelt mangler av ressurser eller redskaper i dagens system?

Reidun: Mer tid, absolutt! Sånn er det vel alltid, men jeg tror det kunne gjort en forskjell. Det å konsentrere seg og ha mer fokus på én familie, det blir liksom litt hastverksarbeid noen ganger.

Samtlige informanter uttrykte et stort arbeidspress i form av mange og sammensatte saker. Noen trakk frem at dette førte til mindre kontakt med familien og et mer overfladisk arbeid med saken. Informantene pekte på flere behov som kunne blitt viet tid ved økte ressurser.

Berit: Det står jo noe i loven om at vi plikter å følge med på hva som skjer i kommunen vår. Det skal vi, men jeg tror vi kunne gjort det i enda større grad. Det å få et enda bedre overblikk og drive et mer oppsøkende arbeid og komme hjem til folk, det hadde vært fint.



Elin: Hva hadde vært fordelen med det? Hva hadde du oppnådd da?

Berit: Jeg føler bare at jeg hadde fått et bedre overblikk over hva som er viktig for en familie. Og hva som er viktig i kommunen her. Jeg tror nok at en del søknader ... her hadde det vært fint med et hjemmebesøk for å kunne behandle søknadene bedre. Det gjelder spesielt barnefamilier.

Utsagnet kan tyde på at informantene har behov for større lokalkjennskap for å vurdere hva som er alminnelige skole- og fritidsaktiviteter i kommunen. Flere av informantene var ikke selv bosatt i den kommunen eller distriktet der de jobbet. Informanten trekker igjen opp ønsket om mer tid til hjemmebesøk, og viser til at dette kunne bidratt til et bedre arbeid med familien. Tonje setter ord på et behov som samtlige informanter vektla i intervjuene.

Tonje: Jeg tenker at vi kanskje skulle hatt mer treffpunkter på tvers av NAV-kontorene. For å høre hva gjør man i nabokommunen? Hva legger man vekt på der? Hvordan gjøres vurderingene der? En erfaringsutveksling er kanskje det viktigste redskapet for å bli bedre i vurderingene sine.

Flere av informantene var inne på at det er ulikheter mellom kommuner når det gjelder grunnlaget for beregning og størrelsen på livsoppholdssatsene til familiene. De viser også til en variasjon i forståelsen av hva som skal regnes som alminnelig eller vanlig for barns deltakelse lokalt. Dette kan tyde på at saksbehandlerne har behov for en større trygghet rundt spørsmålet om barns sosiale deltakelse. Det kan gjelde både ansvarsforholdet mellom foreldre og NAV, og hva de politiske føringene og rundskrivet mener når det står alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Slik jeg vurderer mange av disse uttalelsene, er det også et ønske om og behov for flere arenaer hvor saksbehandlerne kan diskutere og dele sosialfaglige spørsmål. Når Tonje sier at «en erfaringsutveksling er kanskje det viktigste redskapet for å bli bedre i vurderingene sine», peker hun på behovet for en mer systematisk diskusjon og dialog om grunnlaget for hverandres skjønnsutøvelse. Som ansatte i førstelinjetjenesten, og i perspektivet om NAV som velferdsorganisasjon, skal saksbehandlerne sette politiske vedtak ut i livet. I dette arbeidet viser informantene i denne studien at de har behov for en sosialfaglig dialog for å sikre et mer intersubjektivt grunnlag i arbeidet med familiene. Anne setter ord på dette.

Anne: Det er kjempeviktig med skjønn. For dette her er så mye skjønn at det er umulig å ha en standard på det. Men det burde vært visse ting som det er felles retningslinjer – for man lager ofte innad i kontoret. Vi kunne snakket mer sammen synes jeg – hatt en sånn briefing på hva vi tenker og hva som er normalen i kommunen.

Informantene trekker frem både betydningen av rommet for skjønn og behovet for standarder. Anne viser til at det er nødvendig med en utstrakt skjønnsvurdering i saker som gjelder barns sosiale deltakelse. Informantene i studien viser til skjønnets «byrde» (Grimen og Molander 2008) og beskriver skjønnsvurderinger som krevende og kompliserte. De er likevel tydelige på at det er nødvendig og ønskelig med skjønn, fordi ingen saker er like. Både Tonje og Anne setter ord på betydningen av å kunne bruke sin profesjonelle skjønnsvurdering, helst i samarbeid med andre fagpersoner, for å gi riktig hjelp til familiene.

Tonje: Det viktigste redskapet for min del er å diskutere og drøfte med kollegaer, og ikke bli sittende alene med sakene. Rundskriv og lovverk er ikke tydelig nok på hva som regnes om alminnelig. Vi trenger egentlig noe litt mer konkret, samtidig som det ikke må bli for konkret. Det må finnes rom for skjønn. Barn er forskjellige og har forskjellige behov og ønsker.

Dette sitatet er benyttet tidligere i oppgaven, men er likevel tatt med her i slutten av dette kapitlet. I intervjuene la jeg merke til at informantene uttrykte vilje og motivasjon til å gjøre et godt profesjonelt arbeid med familiene. Som sosionomer formidlet de et ønske om å bistå familiene i arbeidet med å bedre livssituasjonen og bli selvhjulpne. Sitatet over sier kanskje mye om arbeidssituasjon til informanten. Det er et klart behov for en større tydelighet om hva som regnes som alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Informantene viser i tillegg til at hun ønsker og trenger et rom for skjønn, hvor hun sammen med sine kollegaer kan bruke sin sosialfaglige kompetanse i vurderingene om sosialhjelp til barnefamiliene. Terum (2003) peker på behovet for opplæring og veiledning i fagområdene, og en kontinuerlig diskusjon og refleksjon over gjeldene praksis. Det er kanskje nettopp det informantene uttrykker i sitatet at hun har behov for i sitt arbeid.

## **9 Avsluttende drøfting**

I dette avsluttende kapitlet vil de tydeligste funnene i studien drøftes i lys av det teoretiske utgangspunktet som er valgt for oppgaven. Med utgangspunkt i NAV som velferdsorganisasjon og saksbehandlerne som førstelinjebyråkrater, har studien belyst problemstillingen og forskningsspørsmålene i oppgaven. Hvordan inkluderer saksbehandlerne i NAV barns sosiale deltakelse som del av vurderingen om økonomisk sosialhjelp til familien?

Barns rett til deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter er stadfestet i Barnekonvensjonen og i norsk lov. Det er enighet blant informantene om at barn skal kunne delta sosialt sammen med sine venner og jevnaldrende. Informantene har likevel forskjellige oppfatninger om hva som er alminnelige skole- og fritidsaktiviteter for barn og hva familien kan forvente av støtte til dette, når de er avhengige av sosialhjelp. Informantene henter sine argumenter for hva som er alminnelig ut fra kontorets praksis og standarder, egne personlige erfaringer, hvilket inntrykk de har av hva andre barn i kommunen deltar i og/eller hva de tror andre saksbehandlere ville ha innvilget.

### **9.1 Skjønn og handlingsrom**

Som førstelinjebyråkrat må saksbehandlerne bruke seg selv som redskap og etablere en arbeidsrelasjon til brukerne, som innebærer en vesentlig grad av handlefrihet gjennom en faglige skjønnsutøvelse (Svensson 2008:132). Funnene i denne studien viser at saksbehandlerne bruker seg selv og sin faglige skjønnsutøvelse i arbeidet med familiene. Materialet viser en variasjon i forhold til lokale standarder og rutiner og hva som ligger i beregningsgrunnlaget for livsoppholdet til familien. Dette innebærer at det er ulikt rom for skjønn når saksbehandlerne skal utøve sine vurderinger av barns sosiale deltakelse. Noen av kommunene har regler som sikrer barna deltakelse i minst én aktivitet og at foreldrene får dekket kostnader som følger med aktiviteten, i tillegg til livsoppholdet. Andre mangler retningslinjer, og saksbehandler kan synes at det er vanskelig eller uvant å forholde seg til søknader som gjelder barns aktiviteter.

Det store skillet på vurderingene ser ut til å gå mellom ulike syn på om det er foreldrene eller NAV som har ansvaret for å sikre at barn faktisk har mulighet for å delta. Dette kan forklares med ulike grunnleggende syn på statens ansvar og spørsmålet om hvor omfattende det offentlige skal gripe inn (Oterholm 2015:53). De ulike synene står mellom å sørge for omsorg og

hjelp til dem som har behov for det på den ene siden, og å respektere borgernes egne valg og frihet på den andre siden. Noen av saksbehandlerne er opptatt av å myndiggjøre foreldrene og argumenterer for at det er deres ansvar å sette av penger fra livsoppholdet til aktiviteter og utstyr som barna trenger. Andre er opptatt av å formidlet at NAV tar ansvaret for å dekke utgifter til barnas aktiviteter, med begrunnelse om at det er vanskelig å spare når de lever så marginalt økonomisk. De samme informantene vurderer også at barna skal ha mulighet for sosial deltakelse uavhengig om foreldrene klarer å styre sin økonomi eller ikke. De grunnleggende forskjellene i synet på ansvarslinjene mellom foreldre og NAV, ser ut til å få praktiske konsekvenser for barns deltakelse i skole- og fritidsaktiviteter.

### **9.3 Barns rettigheter er skjøre**

Denne studien viser at barns rettigheter er skjøre i vurderingene av sosialhjelp til barnefamilier. I mange av vurderingene som informantene foretar i intervjuene, er det krevende å komme helt ned på individnivå på hvert enkelt barn. I mange situasjoner er det familien som enhet, og ikke hvert barn som individ, som blir omtalt. Informantene viser til at de har et stort antall saker og opplever en knapphet på tid til å se hvert enkelt barn. Noen av informantene viser også til manglende lokale rutiner og strukturer for å kartlegge barna i familiene. Helsetilsynet og Riksrevisjonen har avdekket et manglende barnefokus i NAV. Det er neppe ment at barn skal være delaktige i alle forhold som gjelder familiens sosialhjelpssak, men det er nødvendig med et sterkere barneperspektiv for å sikre rettigheter og gjøre et godt sosialt arbeid. Barnekonvensjonen legger ikke opp til at barn skal få bestemme alene. «Konvensjonen kan leses som et pålegg om at barn skal involveres i samarbeid med de voksne som har ansvaret for barnets her og nå situasjon, og for barnets utviklingsmuligheter.» (Gulbrandsen 2014:14).

Analysen av materialet tyder også på at det er en klar holdning i NAV om at barn bør skjermes fra å bli involvert i familiens sosialhjelpssak. Saksbehandlerne sier de vil skjerme barna for å unngå både at sosialhjelpen skal gå i arv og at barna bekymrer seg for foreldrenes dårlige økonomi. Forskingen viser at barn ofte er klar over familiens dårlige økonomi, og de merker dette i sin hverdag. Barna er bekymret for familiens situasjon og forsøker å håndtere dette på de sosiale arenaene de er en del av (Hjelmtveit 2008). Flere prosjekter, både i Norge og i andre land (Fløtten og Grødem 2014), tyder på at det kan ha positiv effekt på familiens selvhjelpenhet, når NAV ser både på familien som en enhet og barna som individer i familien.

Ved en eventuell endret praksis hvor barns medvirkning er tydeligere, kan dette også bidra til å ivareta barns selvstendige rettigheter på en bedre måte, og medvirkningen kan være en viktig kilde til innsikt i familiens behov og situasjon.

Et hovedmål med NAV-reformen er å få flere i arbeid og aktivitet, og dermed færre på stønad (Andreassen og Fossetøl 2011). Arbeidslinja og fokuset på foreldrenes progresjon ser ut til å dominere informantenes vurderinger i intervjuene, og bidrar til at barns rett til sosial deltakelse til tider blir nedprioritert. Materialet kan tyde på at saksbehandlerne jobber i et spenn mellom ulike politiske føringer, som i de konkrete vignettene gjør det vanskelig for saksbehandler å prioritere barna. Et tydelig eksempel på dette er når flere av informantene setter barnas aktiviteter opp mot foreldrenes innsats for å bli selvhjulpne. I vurderingene kommer det fram at saksbehandlere kan benytte barnas aktiviteter, ved for eksempel deltakelse på fotballcup, som en gulrot eller belønning når foreldrene har vært flinke, eller avslå søknaden, hvis foreldrene ikke har gjort det de skal.

Informanter er opptatt av å ivareta likhetsprinsippet og forutsigbarheten i vurderingen av økonomisk sosialhjelp til familiene. Noen av informantene forklarer at kommunen ivaretar dette ved å ha klare retningslinjer for hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Disse informantene er tydelige på at barns sosiale deltakelse og foreldrenes løp er to parallelle saker, som må holdes adskilt. Materialet viser at måten saksbehandlerne håndterer balansegangen mellom de ulike politiske føringene på, kan få praktiske konsekvenser for vurderingene av barns sosiale deltakelse. De ulike politiske føringene trenger ikke å være motsetningsfylte, så lenge NAV som velferdsorganisasjon ser nødvendigheten og behovet for doble strategier i bekjempelsen av fattigdom hos barn. Dette innebærer både et målrettet arbeid i å bistå og påvirke foreldrene til å komme ut i yrkeslivet, samtidig som det er avgjørende å ivareta barnas interesser i den perioden foreldrene er hjelpetrengende (Sandbæk og Grødem 2009).

### **9.3 Det som gjøres «ytterst» er det som blir politikk i praksis.**

NAV som velferdsorganisasjon skal sørge for at vedtatt politikk blir iverksatt i møte med målgruppen (Lipsky 2010). Ut fra lov om sosiale tjenester i NAV og de føringene som er gitt når tjenestemottaker har barn, har saksbehandlerne et ansvar for å sikre barns rett til deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, uavhengig av foreldrenes økonomiske situasjon. Saksbehandlerne er det ytterste leddet i organisasjonen og befinner seg derfor i en posisjon

hvor politiske vedtak skal endelig iverksettes (Lipsky 2010). Studien viser at saksbehandlerne i ulik grad inkluderer barns sosiale deltakelse som del av vurderingen om økonomisk sosialhjelp til familien. Det kan dermed bety at barns mulighet for deltakelse vil variere ut fra hvilken kommune de bor i og ut fra hvor mange barn det er i familien. Grimen og Molander (2008) drøfter i forbindelse med utøvelsen av skjønn, at det må forventes en fornuftig uenighet blant saksbehandlerne, fordi skjønnsvurderingene i slike saker inneholder kilder til variasjon i konklusjoner. Variasjonene *kan* skyldes slett arbeid, men at variasjonene i første rekke kan forklares ut fra det rommet som skjønnet skaper (Grimen og Molander 2008). Analysen og drøftingene i kapittel 6 setter søkelyset på forklaringen om at variasjonene kan skyldes at informantene må ta hensyn til ulike og kanskje konkurrerende politiske føringer i arbeidet med barnefamiliene. Materialet tyder på at arbeidslinja og målsettingen om aktivisering og sysselsetting av foreldrene, står sterkt i vurderingene.

I studien har informantene kommet med tanker om hva de ønsker og trenger for best mulig å bistå familiene i det endringsarbeidet som er målet for sosialhjelpen. Saksbehandlerne uttrykker ønske om mer tid til sosialfaglig arbeid og tettere oppfølging i arbeidet med å bistå hver enkelt familie til å bli selvhjulpne. De viser bekymring for at familiene har sammensatte problemer og derfor har behov for tettere kartlegging og oppfølging. Mange av foreldrene står langt unna arbeidslivet, og informantene mener at de trenger mer enn arbeidsrettede tiltak for å bli selvhjulpne. Disse familiene blir værende i NAV-systemets ulike programmer i mange år, noen i generasjoner. Mer tid både til familiene og til faglige drøftinger innad på NAV-kontoret og mellom kommuner, oppgis som behov for å foreta gode vurderinger. Informantene uttrykker behovet for retningslinjer om hva som menes med alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, i tillegg til et godt rom for skjønn i vurderingene om sosialhjelp til barnefamiliene. De peker på behovet for opplæring, diskusjon og refleksjon over gjeldene praksis.

Som en oppfølging av Helsetilsynets rapport (2/2013) har Fylkesmannen igangsatt prosjektet «Sjumilssteget». Prosjektet har som mål å iverksette FNs barnekonvensjon i norske kommuner. Det er for tidlig å si noe om hvilken effekt et slikt prosjekt har på vurderingene av sosialhjelpen, men det økte fokuset på barns rettigheter i kommunene kan være et bidrag til at de politiske føringene og barns rettigheter blir mindre skjøre i forhold til føringene om arbeidslinja, og at behovet for opplæring og veiledning i fagområdet blir prioritert.

Barndommen er en egen selvstendig fase av livet, og barns rettigheter er ment å sikre en god

og sikker oppvekst for alle barn, uansett familiens livssituasjon. Det er ekstra avgjørende for barn i levekårsutsatte familier, at barns rettigheter blir ivaretatt og ikke blir usynlige eller skjøre i en så stor og kompleks velferdsorganisasjon som NAV. Den uttalte politikken og lovens intensjon om at barn og unge skal kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter, er avhengig av saksbehandlerne i NAV. Det ser ut til at dette er en gjensidig prosess. Saksbehandlerne er avhengige av de politiske føringene, at loven er tydelig nok, og at det dessuten er rom for et faglig skjønn som til sammen kan sikre det enkelte barns rett til deltakelse i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter. Lover og regler kan vedtas, men det er NAV som velferdsorganisasjon og saksbehandlerne i førstelinjen som iverksetter politikken (Lipsky 2010).

## Litteraturliste

Andreassen, T. A. og Fossetøl, K. (red.) (2011). *NAV ved et veiskille – organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Arbeids- og sosialdepartementet (19.12.2014). *Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad 2015*. (A-1-2014). Oslo: Departementet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (22.06.2012). *Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven*. Oslo: direktoratene.

Barnekonvensjonen (1989). *FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989*.

Barneloven. *Lov av 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre*.

Barneombudets hørings svar om *Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*. 9. juli 2014. Hentet 20.04.2016 fra: <https://www.barneombudet.no>

Billbo, T. Mydland, Ø., Syversen, T. L., Glemmestad, H., Solheim, L.J. (red.) (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp – en studie av forskjeller i organisering og praktiseringa av seks kommuner*. Forskningsrapport nr. 161/2014. Høgskolen i Lillehammer.

Dworkin, R. (1978) *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Eriksen, E. O. og A. Molander (2013). Profesjon, rett og politikk. I: Molander, A. og L.I. Terum (2013) *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Epland, J. og M. I Kirkeberg (2015). *Utvikling i vedvarende lavinntekt. Flere økonomisk utsatte barn*. Hentet 15.05.2016 fra: <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/artikler-og-publikasjoner/flere-okonomisk-utsatte-barn.no>

Fløtten, T. (red.) (2009). *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Fløtten, T. og A. W. Pedersen (2009). Når kan barn kalles fattige. En opinionsbasert tilnærming. I: T. Fløtten (red): *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Fløtten, T, I. L. S. Hansen, A.S. Grødem, A. Grønningsæter og R. N. Nielsen (2011). *Kunnskap om fattigdom i Norge*. Fafo-rapport 2011:21. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.

Fløtten, T. og A. S. Grødem (2014). *Helhetlige tiltak mot barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2014:18. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989.

Fylkesmannen (2015). *Sjumilssteget*. Hentet 10.05.2016 fra: <https://www.fylkesmannen.no/nb/sjumilssteget.no>.

Gilje, N. og Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapens forutsetninger*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Gulbrandsen, L. M. (red.) (2014). *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. og A. Molander (2008). *Profesjon og skjønn*. I: Molander A. og L. I. Terum (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. *Kongeriket Norges Grundlov av 17. mai 1814*.
- Harsløf, I. og S. Seim (2008). *Fattigdommens dynamikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hasenfeld (2010a). The attributes of human service organizations. I: Y. Hasenfeld (red.), *Human services as complex organizations*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Helsetilsynets rapport 2/2013. *Kartlegging og individuell vurdering av barns livssituasjon og behov ved søknad om økonomisk stønad*. Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2012.
- Hjelmtveit, V. (2008). *Langvarig økonomisk sosialhjelp i barnefamilier: fattigdomsfelle for foreldre og barn?* I: Harsløf, I. og S. Seim (2008). *Fattigdommens dynamikk – perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy, 30th Ann. Ed.: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russel Sage Foundation.
- Malterud, K. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. og Terum, L. I. (red.) (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NESH (2006) Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Hentet 10.05.206 fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora>
- Nuland, B, T. Fløtten, J. Hjort og E. Bache-Hanssen (2009). *Aktivitet og deltakelse for fattige barn og unge - En evaluering av to statlige tilskuddsordninger*. Fafo-rapport 2009:50. Oslo: Fafo.
- Oterholm, I. (2015). *Organisasjonens betydning for sosialarbeideres vurderinger*. Avhandling pH. D. Senter for profesjonsstudier. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Redd Barna (2015). *Hvordan er det å vokse opp i en familie med dårlig råd i Norge? – erfaringer og råd fra barn og unge*, 2015.
- Regjeringens strategi mot barnefattigdom (2015-2017). *Barn som lever i fattigdom*. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (Q-1230 B). Oslo: Departementet.
- Riksrevisjonen (2014). *Undersøkelse av barnefattigdom*. Dokument 3:11 (2013-2014).

Sandbæk, M. og A. S. Grødem (2009) I: Fløtten T. (red.). *Barnfattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk,

Seim, S. og K. Opsahl (2014) I: Gulbrandsen, L.M. *Barns deltakelse i hverdagsliv og profesjonell praksis*, Oslo: Universitetsforlaget.

Sosialtjenesteloven - Lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

St. prp.nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Svensson, L. (2008) *Profesjon og organisasjon*. I: Molander A. og L. I. Terum (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.

Telemarkforskning (2006). *Fastsetting av satser, utmåling av økonomisk sosialhjelp og vilkårsbruk i sosialtjenesten*, Rapport nr. 232-2006.

Terum, L. I. (1986). *Geografisk ulikskap og nasjonale normer: variasjonar i behandlingen av sosialhjelpsklientar*. Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning.

Terum, L. I (1997). *Profesjonsskapt ulikhet – et demokratiproblem?* Nordisk sosialt arbeid, (1), 10-19.

Terum, L.I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin Books.

## Vedlegg 1: Intervjuguide

### Intervjuguide

#### Bakgrunnsopplysninger

Alder og kjønn:

Utdanning og eksamensår:

Hvor lenge har du jobbet i NAV, hvor lenge på dette kontoret og hvor lenge har du jobbet med sosialhjelp til barnefamilier?

Hva er ditt arbeid i forhold til vurdering og utmåling av sosialhjelp til målgruppen?

Hvordan er dette arbeidet organisert på dette NAV kontoret?

#### Eksempel på egen sak med sosialhjelp til barnefamilier

Kan du fortelle litt om en sak du har jobbet med nylig og som er litt typisk for det arbeidet du står i?

Hva var vanskelig, hva var det diskusjon om? Kunne du bestemme det selv/leder bestemme/i vedtaksmøter?

Kan du si litt om hvordan du vurderer barnas rettigheter? Barns beste/barns behov?

Hvis du som saksbehandler hadde hatt mer midler og mer tid til hver familie – Hadde det fått betydning for vurderingene og utmålingene? Hvis vi kan drømme litt hva tenker du som sosialarbeider ville vært en god faglig vurdering?

#### Vignett:

**Josef og Ruth er gift og har to barn. David på 12 år og Rakel på 9 år. Josef har de siste månedene gått arbeidsledig og de har nå brukt opp alle reserver de tidligere har hatt tilgang til. Ruth har en 30 % jobb som renholder. Regningene har hopet seg opp og de har nå innsett at de trenger supplerende sosialhjelp.**

Kan du fortelle litt om hvordan du går frem i en slik sak, hva er nødvendig å avklare, informasjon du trenger, avgjørende for saksbehandlingen,

**David på 12 år er aktiv i det lokale fotballaget. Han er i tillegg plukket ut til å delta på keeperskole for spesielt talentfulle spillere (det koster 800,- ekstra pr. semester pluss at kurset ligger 10 km unna der familien bor (familien har ikke bil)).**

**Rakel på 9 år spiller piano på den kommunale musikkskolen en gang pr. uke. I tillegg spiller hun fotball på det lokale idrettslaget.**

Hva tenker du om barnas aktiviteter? Hvordan tas de med i vurderingen av familiens behov for sosialhjelp? Er dette noe som faller inn under livsopphold?

**David ønsker å delta på en fotballcup i Gøteborg i skolens høstferie sammen med laget sitt. Turen koster kr. 3000 + lommepenger. Han har gjennom dugnad spart opp kr. 1800,- Resten skal betales om kort tid for at han skal kunne være med.**

Hvilke vurderinger gjør du som saksbehandler i dette tilfelle? Vil dette gå inn under alminnelige skole- og fritidsaktiviteter? Hvorfor gjør det det/gjør det ikke det?

**Begge barna trenger nytt utstyr til fotballen. Skoene er blitt for små og laget skal bestille nye treningsjakker og bukser med navn og nummer bak. (Utstyret har en egenandel på 500 pr. barn og sko til minimum 400,-) Totalt 1400,-**

Foreldrene forteller at de ikke klarer å dekke disse utgiftene med livsoppholdet og søker om et ekstra tilskudd til utgiftene. Hvordan vurderer du dette?

**David skal delta på leirskole denne høsten. Selve oppholdet er gratis, men han skal ha med lommepenger og utstyr (ut fra en pakkliste) Det er mye av utstyret han mangler: sovepose, fjellklær/allværsklær, støvler/fjellsko, Ullundertøy og tursekk for å nevne noe.**

Hva blir din vurdering når foreldrene legger dette frem for deg på samtale. De lurer på om dette er noe de kan søke å få tilskudd til. Hvilke erfaringer har du med gratisprinsippet i skolen?

**6 mnd. senere er familiens situasjon den samme. Alle guttene i David sin klasse har planlagt en fellestur til Tryvann for å stå alpint. David har ikke utstyr, men vil veldig gjerne være med. Han trenger heiskort, reise penger, litt lommepenger og skiutstyr.**

Hva blir din vurdering her? Hva tenker du om en slik aktivitet?

Du har nå fått flere scenarioer på aktiviteter og sosial deltakelse for David og Rakel. Dette er jo bare eksempler og du har tidligere nevnt andre aktiviteter. Opplever du at det er klart definert hva som menes med at barn skal kunne delta i alminnelige skole- og fritidsaktiviteter?

Hvem tenker du har ansvaret for at barna får delta i vanlige aktiviteter? Hva er NAV sin rolle i dette når foreldrene er avhengig av sosialhjelp? Hva er foreldrenes ansvar?

Hvordan vurderer du betydningen av sosial deltakelse for barn? Hvilken betydning har det for deres utvikling?

Her på dette NAV kontoret – har dere definert hva som er alminnelig? (Hva slags levestandard som er akseptabel) Hva er et minimum for barn og deltakelse? Av de aktivitetene og utstyret som er nevnt i vignettene – hvilke synes du var vanskeligst/mest problematisk å vurdere? Hvorfor det? Hvordan drøftes sakene med andre saksbehandlere/sosialfaglig?

Hvis du skulle drømme litt – hva ville du gjort hvis du sto helt fritt? Prøv å beskriv hva som er annerledes i virkeligheten.

Hva opplever du at foreldrene ønsker? Hva sier barna? Hender det at barna er med til samtale – hva tenker du om det?

Hva når barn ikke deltar i noen aktiviteter (passive barn) – hva gjør du da?

Regnes barnetrygden med i inntektsgrunnlaget?

Er det andre forhold enn det vi har vært inne på som har spiller inn i vurderingen av barns behov og sosialhjelp?

Opplever du at du har riktig redskap, kunnskap, erfaring når du vurderer behovet for hjelp (slik at du er trygg i hvordan vurderer?) Har du evt. synspunkter på hva som kunne vært nyttig verktøy som du ikke rår over i dag?

Er det noen du savner eller noe jeg ikke har spurt om som du kunne tenke deg å belyse når det gjelder det tema vi har snakket om? Er det noe du ønsker å tilføye som er viktig for deg å formidle?

Tusen takk for at du tok deg tid. Det har vært veldig nyttig for meg å høre dine erfaringer og vurderinger angående dette tema.

## **Forespørsel om deltakelse i en vitenskapelig undersøkelse om vurdering av sosialhjelp til barnefamilier**

Jeg heter Elin Herikstad og er student ved VID vitenskapelig høgskole avdeling Diakonhjemmets høgskole. Jeg arbeider med en masteroppgave og ønsker å intervju ansatte i NAV som arbeider med vurdering og utmåling av sosialhjelp til barnefamilier. Denne henvendelsen er en forespørsel om du vil delta på et intervju for å dele dine erfaringer og refleksjoner rundt dette tema. Studien er uavhengig av eksterne oppdragsgivere.

### **Bakgrunn og formål**

Hensikten med intervjuene er å undersøke hvilke vurderinger og erfaringer som vektlegges i utmåling av sosialhjelp til barnefamilier. Formålet er å fremskaffe kunnskap som kan bidra til økt forståelse for forhold rundt saksbehandlingen og hvilke vurderinger som gjøres i forhold til familiens livsopphold med spesielt fokus på barns sosiale deltakelse.

### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Jeg ønsker som nevnt å bruke intervju som metode og antar at disse vil kunne ta ca. 1 ½ time. I intervjuene vil jeg benyttet såkalte vignetter dvs. caser som saksbehandler bes å reflektere over. Det vil derfor ikke være behov for innsyn i journaler, rapporter ol. Det er ønskelig at intervjuene tas opp på lydbånd og jeg håper det er i orden for deg. Alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt og alt som skal publiseres vil bli anonymisert slik at enkeltpersoner ikke skal kunne kjennes igjen i den ferdige oppgaven. Lydopptak blir slettet når studien avsluttes.

### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg blir slettet.

Dersom du ønsker å delta i undersøkelsen er det fint om du sender meg en e-post eller signerer den vedlagte samtykkeerklæringen og returnerer den så snart som mulig. Jeg vil da ta kontakt for nærmere avtale. Har du spørsmål i forbindelse med denne henvendelsen kan du gjerne kontakte meg på e-post: [herikstad.elin@gmail.com](mailto:herikstad.elin@gmail.com) eller pr. telefon: 93867317.

Med vennlig hilsen

Elin Herikstad  
Gamle Kongevei 112  
3040 Drammen

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Veileder og ansvarlig for prosjektet er stipendiat Elisabeth Brodtkorb ved institutt for sosialt arbeid og familierapi ved VID avdeling Diakonhjemmet.

### **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Elisabeth Brodtkorb  
Institutt for sosialt arbeid og familierapi Diakonhjemmet Høgskole AS  
Postboks 184 Vinderen  
0319 OSLO

Vår dato: 01.12.2015

Vår ref: 45486 / 3 / ABS

Deres dato:

Deres ref:

## TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 03.11.2015. Meldingen gjelder prosjektet:

<i>45486</i>	<i>Barns sosiale deltakelse som en del av vurderingen av økonomisk sosialhjelp til barnefamilier</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Diakonhjemmet Høgskole AS, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Elisabeth Brodtkorb</i>
<i>Student</i>	<i>Elin Herikstad</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 21.11.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Andreas Bratshaug Stenersen

Kontaktperson: Andreas Bratshaug Stenersen tlf: 55 58 30 19

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

*Avdelingskontorer / District Offices:*

*OSLO:* NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

*TRONDHEIM:* NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

*TROMSØ:* NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no



Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Elin Herikstad [elin.herikstad@frelsesarmeen.no](mailto:elin.herikstad@frelsesarmeen.no)



## Prosjektvurdering - Kommentar

---

Prosjektnr: 45486

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan saksbehandlere i NAV vurderer barns sosiale deltakelse som del av vurderingen om økonomisk sosialhjelp til barnefamilier.

Utvalget består av 4 saksbehandlere i NAV ved ulike NAV-kontor i Oslo.

Utvalget informeres skriftlig om prosjektet og samtykker til deltakelse. Informasjonsskrivet er godt utformet.

Det skal benyttes koblingsnøkkel som viser til adskilt navneliste. Datainnsamlingen består av personlig intervju, og det skal benyttes lydopptak under intervjuene. Det skal ikke samles inn data om personer som mottar sosialhjelp eller har andre forhold til NAV.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Diakonhjemmet Høgskole AS sine interne rutiner for datasikkerhet.

Forventet prosjektslutt er 21.11.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres.

Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette digitale lyd-/bilde- og videoopptak