

Aleksandra Grundstrøm Berg

# Verdiers påvirkning på skjønnsutøvelsen i NAV

The Impact of Values on the Exercise of  
Discretion in NAV

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid

Mai 2021



Aleksandra Grundstrøm Berg

# **Verdiers påvirkning på skjønnsutøvelsen i NAV**

The Impact of Values on the Exercise of Discretion in  
NAV

Bacheloroppgave i Sosialt arbeid  
Veileder: Kristina Jørgensen  
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosialt arbeid



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Sosialt arbeid er et verdibasert fag, noe som gjør at det kan være utfordrende å skille spørsmål om verdier fra de sosialfaglige spørsmålene. I denne oppgaven har jeg satt et søkelys på hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV. I tillegg har jeg sett på hvorfor dette er problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet. Metoden som ble benyttet for å svare på denne problemstillingen var systematiske litteratursøk i elektroniske databaser, samt kjedesøk.

Problemstillingen min har blitt drøftet opp mot relevant teori og forskning. Resultatene av dette viste at det skjer store forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk stønad i de ulike kommunene og NAV-kontorene i Norge. Enkelte studier konkluderer med at disse forskjellene skjer på grunn av påvirkning fra egne verdier, mens andre studier konkluderer med at dette skjer på grunn av forskjeller i kommunenes saksbehandlerpraksis. Uavhengig av grunnlaget tyder resultatene på at verdier er så grunnleggende i oss mennesker og for yrkesutøvelsen i sosialt arbeid at de med stor sannsynlighet alltid vil kunne påvirke skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren. Dersom sosialarbeideren lar seg påvirke så mye av egne verdier i skjønnsutøvelsen at beslutningene blir vurdert som vilkårlige, er dette problematisk for kravet om at like tilfeller skal behandles likt. Dette gjør også at beslutningene regnes for å ikke være i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og kan svekke tilliten til at sosialarbeideren har fattet «riktige» beslutninger på vegne av fellesskapet.

## Abstract

Social work is a value-based subject, which means that it can be challenging to separate questions about values from the social science questions. In this paper I have chosen to shed light on how the social workers' exercise of discretion is affected by their own personal values when allocating and measuring social assistance in NAV. In addition, I have looked at why this is problematic for the requirements of equal treatment and protection of law. The method used to answer this problem is systematic literature searches in electronic databases, in addition to chain searches.

The problem has been discussed in light of relevant theory and research. The results showed that there are huge differences in the allocation and measurement of social assistance in the various municipalities and NAV offices in Norway. Some studies conclude that these differences occur due to influence from personal values, while other studies conclude that this occurs due to differences in the municipalities' caseworker practice. Regardless of the basis, the results indicate that values are such a fundamental part of the human nature and for the professional practice of social work, that they will very likely influence the social workers' exercise of discretion in most cases. If the social workers allow their personal values to influence their exercise of discretion to the point where their decisions are considered arbitrary, this causes issues with the requirement of equal treatment. This might cause the decisions to be considered not in accordance with current laws and case processing rules, which might also weaken the confidence in whether the decisions of the social workers on behalf of the community are considered to be "correct".

# Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG .....	1
ABSTRACT .....	2
<b>1.0 INNLEDNING .....</b>	<b>4</b>
1.1 OPPGAVENS TEMA OG HENSIKT .....	4
1.2 PROBLEMSTILLING .....	5
1.3 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA .....	5
1.4 RELEVANS FOR SOSIALT ARBEID.....	6
1.5 DEFINISJON AV SENTRALE BEGREPER OG AVGRENSNINGER .....	7
1.5.1 NAV .....	7
1.5.2 Økonomisk stønad .....	8
1.5.3 Skjønn .....	8
1.6 OPPGAVENS VIDERE OPPBYGNING .....	8
<b>2.0 METODE .....</b>	<b>9</b>
2.1 HVA ER METODE? .....	9
2.1.1 Søkeprosessen.....	9
2.1.2 Litteraturens relevans og pålitelighet .....	9
<b>3.0 TEORETISK REFERANSERAMME .....</b>	<b>11</b>
3.1 SOSIALARBEIDERROLLEN .....	11
3.2 ØKONOMISK SOSIALHJELP .....	11
3.3 RAMMER FOR ØKONOMISK SOSIALHJELP .....	12
3.3.1 Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 .....	12
3.3.2 Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV.....	12
3.3.3 Statlige veiledende retningslinjer for sosialhjelp.....	13
3.4 SKJØNN.....	13
3.4.1 Forvaltningsskjønn.....	14
3.4.2 Profesjonelt kjønn.....	15
3.5 SKJØNNETS PROBLEMATISKE SIDER .....	16
3.5.1 Egne verdier .....	16
3.5.2 Likebehandling .....	16
3.5.3 Rettssikkerhet .....	17
<b>4.0 RELEVANT FORSKNING OG DISKUSJON .....</b>	<b>17</b>
4.1 LIKE TILFELLER BEHANDLES LIKT?.....	17
4.1.1 Egne verdier påvirker skjønnsutøvelsen .....	18
4.2 BLIR SOSIALARBEIDEREN EGENTLIG SÅ PÅVIRKET AV EGNE VERDIER I SKJØNNsutøVELSEN?.....	19
4.2.1 Rundskriv og statlige veiledende retningslinjer .....	20
4.3 HVA ER KONSEKVENSENE AV AT SOSIALARBEIDEREN PÅVIRKES AV EGNE VERDIER I SKJØNNsutøVELSEN?.....	22
4.4 BLIR SOSIALARBEIDEREN LIKE PÅVIRKET AV EGNE VERDIER I DAG?.....	24
4.5 KRAVENE OM LIKEBEHANDLING OG RETTSSIKKERHET .....	25
<b>5.0 AVSLUTNING .....</b>	<b>26</b>
LITTERATURLISTE .....	28

## 1.0 INNLEDNING

I dette kapittelet vil jeg introdusere oppgavens tema og hensikt, samt presentere problemstillingen. Deretter vil bakgrunnen for valget av temaet forklares, i tillegg til at temaets relevans for sosialt arbeid vil bli begrunnet. Videre vil jeg definere oppgavens mest sentrale begreper, og samtidig avgrense oppgaven. Avslutningsvis vil jeg legge frem oppgavens videre oppbygning.

### 1.1 Oppgavens tema og hensikt

Sosialtjenesten i NAV er den største arbeidsplassen for sosialarbeiderne i Norge. Sosialarbeiderne som arbeider her har et omfattende oppgavespekter, der de skal vurdere behov og yte hjelp til mennesker som befinner seg i vanskelige livssituasjoner, både sosialt og økonomisk. De skal blant annet gi råd og veilede, og yte økonomisk støtte gjennom økonomisk stønad, også kalt sosialhjelp. Sosialhjelp er en viktig støtteordning for mange mennesker (Terum, 2003). I 2019 var det 129 894 sosialhjelpsmottakere her i landet, der 53 294 hadde sosialhjelp som sin hovedinntekt (SSB, 2020). Det er hovedsakelig sosialarbeiderne som tildeler og utmåler økonomisk stønad, og dette skal i høyest grad skje på bakgrunn av skjønn. Dette gjør at sosialarbeiderne sitter med makten til å bestemme over hvem som skal tildeles stønad og hvem som skal avvises (Terum, 2003).

Denne makten til å bestemme som bruken av skjønn fører med seg, har vist seg å gi svært ulike tolkninger av hva som legges i vilkårene for stønad, og hvor mye egne verdi- og rettferdighetsoppfatninger skal være med å påvirke beslutningene som tas. Studier har vist at yrkesutøvelsen til sosialarbeiderne i begrenset grad ble styrt av rettsregler og sosialfaglige argumenter. Den viste seg i stedet å være styrt av den enkelte sosialarbeiders verdier, sammen med den eventuelle «kulturen» på det enkelte kontoret (Terum, 1997; Andenæs, 1992). Dette kan igjen vise seg å være svært problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet i alle beslutninger (Terum, 2003). Jeg fant disse funnene svært interessante, og ønsker derfor med denne oppgaven å sette et søkelys på hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV. I tillegg ønsker jeg å se på hvorfor dette er problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet.



## 1.2 Problemstilling

«Hvordan påvirkes skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV, og hvorfor er dette problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet?»

## 1.3 Bakgrunn for valg av tema

Jeg har alltid hatt en interesse for det juridiske i kombinasjon med det sosialfaglige. På bakgrunn av dette har jeg fra oppstarten av bachelorstudiet i sosialt arbeid vært inne på tanken om å skrive en bacheloroppgave med et sosialfaglig og juridisk tema. Interessen for det konkrete temaet kom da jeg høsten 2020 hadde min 17- ukers praksisperiode på et NAV-kontor i Trøndelag. Mine arbeidsoppgaver under praksisen besto hovedsakelig av saksbehandling og vedtaksfatting innenfor sosialhjelp, og jeg fikk innblikk i mange ulike problemstillinger. I løpet av perioden var det spesielt én sak som var ekstra utfordrende, og som skapte engasjement både hos meg selv og blant de øvrige ansatte. Saken ble diskutert på det ukentlige sosialmøtet på kontoret, i tillegg til at praksisveilederen min og jeg også var i kontakt med Statsforvalteren for å drøfte saken med dem.

Saken dreide seg om en bruker som hadde søkt om sosialhjelp for seg selv og sitt barn. Denne brukeren var gift, men på grunn av mishandling i ekteskapet hadde brukeren og ektefellen ikke bodd sammen på over fire år, og ektefellen bodde nå i utlandet. Selv om situasjonen var slik den var, ønsket ikke brukeren å skille seg fra ektefellen på grunn av religiøse årsaker. Som en konsekvens av at brukeren ikke ønsket å skille seg, kunne det ikke kreves barnebidrag fra ektefellen for deres felles barn. Brukeren hadde heller ikke rett på utvidet barnetrygd som han/hun ville hatt dersom de hadde skilt seg. Problemstillingen i denne saken ble derfor om denne brukeren skulle ha rett på å få sosialhjelp eller ikke. For å tildeles sosialhjelp etter loven skal alle andre muligheter til selvforsørgelse være forsøkt (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold, pkt. 4.18.1.2), og i denne saken var det vanskelig å vurdere om dette var oppfylt eller ikke. Basert på skjønnsvurderingen til saksbehandleren endte saken til slutt med at brukeren fikk tildelt sosialhjelp.

En slik problemstilling som denne saken fremmet, kan være vanskelig å ta stilling til uten å påvirkes av egne verdier, da religion er et svært privat og verdibasert område. Prosessen i denne saken fra søknad og til den endelige beslutningen, gjorde meg derfor svært nysgjerrig og

engasjert i hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV. Jeg oppdaget også at det var utfordrende å finne forskning på selve skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren etter at NAV ble etablert, noe som gjorde meg enda mer engasjert i å utforske temaet nærmere.

#### 1.4 Relevans for sosialt arbeid

I Fellesorganisasjonen (FO) sitt yrkesetiske grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere står det at deres samfunnsoppdrag er å gi bistand til mennesker som behøver hjelp, med mål om å sikre verdig livskvalitet og levekår. Dette handler om å ha solidaritet med utsatte grupper, kjempe mot fattigdom og arbeide for sosial endring og sosial rettferdighet (FO, 2019).

Den største og viktigste velferdstjenesten i Norge er NAV (Berg, 2015, s. 65), og det er spesielt den kommunale sosialtjenesten som har det betydelige ansvaret for innbyggernes velferd på det sosiale området. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), heretter omtalt som sosialtjenesteloven, inngår i sosialtjenestens samlede velferdsansvar, og beskriver de kommunale oppgavene og tjenestene som sosialtjenesten skal utføre (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, avsn. 3). Formålet med sosialtjenesteloven (2009, § 1) er «å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet». Med dette klargjøres de overordnede sosialpolitiske målene som ligger til grunn for arbeidet som utføres i sosialtjenesten i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, avsn. 4).

Det er klare sammenhenger mellom det arbeidet som utføres etter formålet i sosialtjenesteloven (2009, § 1) i NAV og slik FO (2019) beskriver samfunnsoppdraget til sosialarbeiderne ovenfor. Som nevnt er samfunnsoppdraget til sosialarbeiderne å gi bistand til mennesker som behøver hjelp, for å sikre verdig livskvalitet og levekår. Ordet *leveskår* nevnes også spesifikt i formålet til sosialtjenesteloven (2009, § 1), da sosialarbeiderne i NAV skal «bidra til å bedre **leveskårene** for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet». I dette ligger nettopp det som FO (2019) beskriver om å ha solidaritet med utsatte grupper, kjempe mot fattigdom og arbeide for sosial endring og sosial rettferdighet. Et eksempel på dette er en konkret arbeidsoppgave i sosialtjenesten, nemlig tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp, som også er temaet for denne oppgaven.

Tildeling og utmåling av sosialhjelp gjøres for å bidra til både inntektssikring og selvforsørgelse av dem som ikke har midler til å forsørge seg selv (Terum, 2003, s. 3), slik at de kan ha en levestandard på et rimelig og nøkternt nivå (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold, pkt. 4.18.1.1). Dette viser at tildeling og utmåling av sosialhjelp, samt andre arbeidsoppgaver som utføres i NAV, er nært knyttet opp mot det samfunnsoppdraget sosialarbeidere har i utøvelsen av sosialt arbeid (FO, 2019).

## **1.5 Definisjon av sentrale begreper og avgrensninger**

### **1.5.1 NAV**

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er den største velferdstjenesten i Norge. De har cirka 2,8 millioner årlige brukere og forvalter omtrent en tredjedel av statsbudsjettet (Arbeids- og sosialdepartementet, 2021). NAV ble dannet i 2006 etter sammenslåingen av arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten, og består av et lovfestet partnerskap mellom staten og de enkelte kommunene (Solstad, 2008, s. 14-15). Målet med etableringen av en ny velferdstjeneste var å skape en effektiv og helhetlig forvaltning for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. NAV skal bidra til å forebygge sosiale problemer og hindre at personer havner i vanskelige livssituasjoner (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, avsn. 1 & 7).

På grunn av oppgavens tema og problemstilling vil jeg kun fokusere på den kommunale delen av NAV. Det er den kommunale sosialtjenesten som har ansvaret for å tildele og utmåle økonomisk sosialhjelp, og dette gjøres av den enkelte sosialarbeideren (Terum, 2003). I mange tilfeller er sosialarbeideren en sosionom, men da mange av sosialarbeiderne som arbeider i NAV også har en annen utdanningsbakgrunn enn dette, velger jeg i denne oppgaven å benytte meg av det mer generelle begrepet sosialarbeider. Sosialarbeider er en fellesbetegnelse på personer med forskjellig utdanningsbakgrunn som arbeider innenfor offentlig og privat sosial hjelpevirksomhet (Weihe, 2018). Jeg kommer i denne oppgaven til å fokusere kun på sosialarbeiderperspektivet, da det er sosialarbeideren som utøver skjønn i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Brukerperspektivet vil derfor ikke bli omtalt.

### 1.5.2 Økonomisk stønad

I denne oppgaven fokuserer jeg på tildeling og utmåling av økonomisk stønad, også kalt økonomisk sosialhjelp, som er en av flere ytelser i sosialtjenesten som reguleres av sosialtjenesteloven (2009). Dagens sosialhjelp er en videreutvikling av den gamle fattighjelpen som kom allerede på midten av 1800-tallet (Terum, 2003, s. 48). Sosialhjelpen retter seg mot personer med behov som ikke i stor nok grad blir dekket gjennom andre forsørgelsessystemer, og regnes som et fleksibelt supplement. Sosialhjelp skal gis ut fra behovene til den enkelte, og tildeles i betydelig grad på bakgrunn av skjønn (Terum, 2003, s. 22). I denne oppgaven vil jeg variere mellom å bruke begrepene økonomisk stønad og økonomisk sosialhjelp, samt den kortere betegnelsen sosialhjelp.

### 1.5.3 Skjønn

Skjønn er et viktig begrep innenfor sosialt arbeid, og kan defineres på mange ulike måter (Oterholm, 2015, s. 171). Ordet *skjønn* kommer opprinnelig fra norrønt *skyn*, som kan oversettes med blant annet vurdering, omdømme og dømmekraft. Skjønn er en kognitiv resonneringsprosess der en skiller noe fra hverandre og setter argumenter opp mot hverandre for til slutt å komme frem til en konklusjon eller beslutning (Grimen & Molander, 2008).

## 1.6 Oppgavens videre oppbygning

Oppgaven består av totalt fem kapitler, inkludert innledningen som nettopp er gjennomgått. I det neste kapittelet presenteres metoden som ligger til grunn for oppgaven. Her redegjør jeg for hva slags litteratur det ble søkt etter, hvilke prosedyrer som ble benyttet i søkene, og hvordan søkene ble utvidet og avgrenset. I tillegg beskrives det hvordan litteraturen ble valgt ut, og jeg vurderer relevansen og påliteligheten ved den litteraturen jeg har funnet. I kapittel 3.0 presenteres teorien som ligger til grunn for oppgaven. Her vil jeg utdype de mest sentrale begrepene som sosialarbeiderrollen, økonomisk sosialhjelp, skjønn og skjønnets problematiske sider. Kapittel 4.0 er oppgavens hoveddel. Her vil jeg drøfte problemstillingen min opp mot relevant teori og forskning. I oppgavens siste kapittel trekkes trådene tilbake til innledningen og problemstillingen, og diskusjonens hovedfunn blir oppsummert sammen med avsluttende refleksjoner.

## 2.0 METODE

I dette kapitlet vil jeg presentere hva metode er, og hvilken metode som blir benyttet i oppgaven. I tillegg vil jeg gjøre rede for søkeprosessen, samt vurdere litteraturens relevans og pålitelighet.

### 2.1 Hva er metode?

Metode er redskapet som anvendes når man ønsker å samle inn informasjon om et område som skal undersøkes nærmere (Dalland, 2017, s. 52). I denne teoretiske oppgaven har jeg benyttet meg av kjedesøk og systematiske litteratursøk i elektroniske databaser.

#### 2.1.1 Søkeprosessen

Jeg startet søkeprosessen med å bla igjennom og se på litteraturlistene i tidligere pensum, samt litteratur jeg ble tipset om fra medstudenter. Dette førte meg videre til ny relevant litteratur, og ga meg ideer til relevante søkeord. Ut fra dette gjorde jeg søk i databasene Oria, Idunn, Google Scholar, Scopus og Sociological Abstracts. For å utvide søkene mine endret jeg i Oria fra «NTNU Universitetsbiblioteket» til «Norske fagbibliotek». I tillegg brukte jeg trunkering (\*) bak enkelte søkeord i de søkemotorene som har denne funksjonen for å få opp flere varianter av ordet. Søkeordene jeg brukte alene eller i kombinasjon var «skjønn», «sosialhjelp», «sosial», «NAV», «saksbehandling», «beslutning», «verdi(er)» og «rettssikkerhet». På engelsk brukte jeg ulike kombinasjoner av søkeordene «discretion», «personal discretion», «social assistance», «social», «decision-making», «welfare», «value(s)» og «protection of law». Jeg brukte som oftest minst to-tre søkeord i samme søk for å få mer spesifikke resultater. Søkene mine gjorde at jeg fant relevante fagbøker, vitenskapelige artikler, samt en tidligere masteroppgave.

#### 2.1.2 Litteraturens relevans og pålitelighet

Gjennom hele søkeprosessen prøvde jeg konsekvent å lete etter nyere litteratur fra de siste ti årene, for å finne den mest oppdaterte litteraturen som kunne styrke min oppgave. Det ble likevel gjort noen unntak fra dette da jeg åpenbart var nødt til å inkludere gjeldende lovverk for økonomisk sosialhjelp - sosialtjenesteloven fra 2009. Denne blir til gjengjeld oppdatert jevnlig, sist gang så sent som 1. januar 2021. Underveis i søkeprosessen oppdaget jeg også at det i flere artikler og fagbøker ble mye henvist til relevant litteratur som var eldre enn ti år. Jeg undersøkte denne litteraturen nærmere, og valgte å inkludere enkelte av disse i oppgaven. Dette ble gjort på grunnlag av at de ble vurdert som svært sentrale og relevante for mitt valgte tema, i tillegg

til at de belyser temaer som har forandret seg lite i løpet av de siste årene. Et eksempel på dette er fenomenet å utøve skjønn. I tillegg var det utfordrende å finne nyere forskning på temaet mitt, spesielt forskning som er gjort på skjønnsutøvelsen til sosialarbeiderne etter at NAV ble etablert. Ved bruken av den eldre litteraturen i oppgaven har jeg derimot vært ekstra kritisk til informasjonen som oppgis, da spesielt til ulike faktaopplysninger som kan være utdaterte i dag.

I søkeprosessen etter vitenskapelige artikler har jeg konsekvent søkt kun etter fagfellevurderte artikler i alle de ulike søkemotorene for å oppnå en viss kvalitetssikring. For å velge ut relevante artikler leste jeg hovedsakelig sammendragene, før jeg i den endelige utvelgelsen leste nøyere igjennom de enkelte artiklene. De endelige utvalgte artiklene var blant treffene på de fleste av de ulike kombinasjonene av søkeordene mine under søkeprosessen, som gjør at jeg kjenner meg trygg på at de disse er svært relevante for mitt valgte tema. I tillegg til å benytte meg av avgrensningene ovenfor benyttet jeg meg også ofte av en geografisk avgrensning for kun å få opp litteratur fra Norge eller andre land i Norden. Det ble vurdert som irrelevant med forskning fra andre land enn dette, da de ikke har lignende velferdssystem og samme utøvelse av skjønn i tildelingen og utmålingen av sosialhjelp. Jeg gjorde også søk på engelsk, men det viste seg at det var treffene på den norske litteraturen som var mest relevante for mitt tema. Det meste av den engelske litteraturen jeg fant dreide seg som oftest om aktiveringsplikten i forbindelse med sosialhjelp, og ikke fullt så mye om selve skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren. Jeg valgte derfor å ikke inkludere noen av disse, selv om det gjør at det kan være en mulighet for at jeg har utelatt eller ikke funnet litteratur som kunne vært av interesse for denne oppgaven.

## 3.0 TEORETISK REFERANSERAMME

I dette kapittelet vil jeg presentere relevant teori for å belyse oppgavens tema og problemstilling. Problemstillingen handler om hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV, og hvorfor dette er problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet.

### 3.1 Sosialarbeiderrollen

Rollen som sosialarbeider kan fremstilles gjennom Michael Lipskys (2010) begrep *bakkebyråkrat* (s. 3). Lipsky beskriver bakkebyråkrater som personer ansatt av myndighetene, og som daglig interagerer med befolkningen gjennom arbeidsoppgavene sine. De har en betydelig grad av selvstendighet i arbeidet, og deres tilnærming og holdninger til klientene kan potensielt ha betydning for klientenes liv. Dette betyr at de har rom til å gjøre egne vurderinger, og deres håndhevelse av lovverket vil ofte bero på den enkeltes skjønn (Lipsky, 2010).

Sosialarbeiderne i sosialtjenesten har som bakkebyråkrater mandat til å utføre oppgaver på vegne av det offentlige, og en av disse oppgavene er å tildele og utmåle økonomisk sosialhjelp. På denne måten fungerer sosialarbeideren som en slags *portvakt* for sosialhjelpen, som bestemmer både hvem som skal få sosialhjelp og hvor mye de skal få (Terum, 2003, s. 17-18). Denne rollen baserer seg på en tillit til at sosialarbeiderne skal ta «riktige beslutninger» i samsvar med lover, regler og faglig skjønn, og at beslutningene er faglig forsvarlige og fører til likebehandling (Terum, 2003, s. 11-12). For beslutninger som bygger på en skjønnsmessig vurdering er det spesielt viktig at sosialarbeideren har et bevisst forhold til egne verdi- og rettferdighetsoppfatninger (Terum, 2003, s. 133).

### 3.2 Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en del av velferdssystemet i Norge, og utgjør det laveste og mest grunnleggende økonomiske sikkerhetsnettet for den som ikke klarer å dekke utgiftene til eget livsopphold (Øverbye, 2018, s. 44; Kjønstad et al., 2017, s. 412). Det er en subsidær ytelse, som betyr at alle andre muligheter til egne inntekter skal være forsøkt, enten gjennom arbeid eller på andre måter. Reglene om sosialhjelp står i sosialtjenesteloven, og tildeling og utmåling skjer på bakgrunn av en individuell vurdering av hver enkelt sak (Kjønstad et al., 2017).

### 3.3 Rammer for økonomisk sosialhjelp

#### 3.3.1 Sosialtjenesteloven §§ 18 og 19

Hovedbestemmelsen om rett til økonomisk sosialhjelp finner vi i sosialtjenesteloven (2009) § 18 første ledd som fastslår at *«den som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad»*. Dette forstås som en klar rettighetsbestemmelse der den som oppfyller vilkårene har krav på sosialhjelp (Terum, 2003, s. 88).

Dersom søkeren ikke oppfyller vilkårene for å tildeles sosialhjelp etter § 18, fastslår § 19 at kommunen i særlige tilfeller kan *«yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon»*. I motsetning til § 18 har ikke søkeren rettskrav på ytelsen etter § 19, og målet med bestemmelsen er å fange opp ulike behov som ikke omfattes av § 18 (Kjønstad et al., 2017, s. 427). Dette gjør at § 19 åpner for en mye større grad av skjønnsutøvelse enn det § 18 gjør (Jessen, 2005, s. 47).

Økonomisk stønad etter §§ 18 og 19 er en skjønnsmessig ytelse. Dette betyr at sosialtjenesten både har en rett og en plikt til å utøve skjønn ved tildeling og utmåling av stønad. Den skjønnsmessige vurderingen skal gjøres i hver enkelt sak, både for den enkelte søkeren, men også hver gang den samme søkeren eventuelt søker på nytt. Skjønnsvurderingen består av to faser; først må det vurderes om vedkommende oppfyller vilkårene for å få stønad, deretter må det vurderes hvor mye vedkommende skal få. Bruken av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået, men så lenge dette er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, regnes det som å være i samsvar med loven. Det sikres en rettferdig likebehandling ved at grunnlaget for vurderingene er det samme. Det skal tas hensyn til de samme inntektene, de samme utgiftene og de samme personlige forholdene for tjenestemottakere som befinner seg i tilsvarende livssituasjoner (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold, pkt. 4.18.1.3).

#### 3.3.2 Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV

I 2012 utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV, som inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i loven og tilhørende forskrifter. Disse merknadene er en presisering og fortolkning av hvordan politiske myndigheter og overordnet forvaltningsmyndighet ønsker at bestemmelsene skal forstås og praktiseres. Det fremgår av den



enkelte merknad når det er pliktig å følge føringene som gis, men også i hvilke tilfeller kommunen og NAV-kontoret selv kan velge hvordan de ønsker å utøve sitt skjønn innenfor de rettslige rammene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, avsn. 10). Rundskrivet er et grunnleggende dokument for alle som utfører oppgaver etter loven, og målet er at det skal gi NAV-veilederen god støtte og veiledning i det daglige arbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, Om Rundskrivet). I likhet med alle de andre bestemmelsene i sosialtjenesteloven, er det i rundskrivet også utarbeidet merknader til §§ 18 og 19 som omhandler økonomisk sosialhjelp. Her presiseres uklare begrep som benyttes i begge paragrafene, for å gjøre det enklere å utøve skjønnen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold & § 19 Stønad i særlige tilfeller).

### 3.3.3 Statlige veiledende retningslinjer for sosialhjelp

I sosialtjenesteloven (2009) § 18 fjerde ledd står det at «*Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået*». De ulike kommunene hadde benyttet seg av egne veiledende retningslinjer i over tjue år, før det i 2001 for første gang ble gitt statlige veiledende retningslinjer gjennom satser for utmåling av økonomisk stønad. Formålet med disse retningslinjene var å skape en likere praksis og større likhet i utmålt stønad til like tilfeller (Terum, 2003, s. 94). Siden 2006 har retningslinjene blitt justert årlig (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020, avsn. 3).

Satsene er ment å gi en veiledende standard for hva enslige, ektepar/samboere, personer i bofellesskap og barn i ulike aldre trenger for å dekke helt grunnleggende behov som mat, klær, kommunikasjon, husholdningsartikler, hygiene og så videre. Når det er sagt er likevel økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven en skjønnsmessig ytelse. De statlige veiledende satsene skal derfor anses som et veiledende utgangspunkt for det skjønnen som utøves (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020, avsn. 7 & 9).

## 3.4 Skjønn

I FO (2019) sitt yrkesetiske grunnlagsdokument for sosialarbeidere beskrives det å utøve skjønn ved «*å skjelne mellom vesentlig og uvesentlig, vurdere ulike sider ved sammensatte og komplekse situasjoner og avveie mellom ulike interesser og hensyn*».

Ordet *skjønn* er nært knyttet opp til verbet å skjønne, altså å innse eller å forstå. Begrepet henger også tett sammen med begrepet *vurdering*, fordi å utøve skjønn handler om å gjøre en *skjønnsvurdering*. I praksis betyr dette at man vurderer ulike muligheter for å finne ut av hvilken av mulighetene som er den beste. Denne evnen til å kunne vurdere situasjoner og ta valg er blant de essensielle kjennetegnene ved det å tenke, og utøves mye i dagligdagse situasjoner. I tillegg til at skjønn utøves i det daglige er det også en viktig del av utøvelsen innenfor mange yrker, deriblant sosialarbeiderne, som er den yrkesgruppen som er temaet for denne oppgaven. Det som skiller det dagligdagse skjønnet fra det som utøves av offentlige yrkesutøvere, er at det dagligdagse skjønnet uttrykker våre egne preferanser som individer, mens yrkesutøvernes skjønn uttrykker fellesskapets preferanser (Heum, 2014).

Harald Grimen og Lars Inge Terum (2009) forklarer gjennom tre hovedargumenter hvorfor skjønn både er viktig og nødvendig. Det første argumentet er at skjønn er en viktig *beslutningsmekanisme* i situasjoner der enten generelle regler, generell kunnskap eller begge mangler. Det neste argumentet er at skjønn er *nødvendig* i all bruk av generelle regler og generell kunnskap på enkelttilfeller. Det siste argumentet er at skjønn er en *forutsetning* for å oppnå individualisert behandling (Grimen & Terum, 2009). Oppsummert handler skjønn om å fatte beslutninger eller finne løsninger der man ikke har klare retningslinjer på hva som er riktig, spesielt i situasjoner der beslutninger skal tilpasses enkeltmennesker og deres behov. Dette skjønnet kan være fritt og uten formelle rammer, eller det kan være klart avgrenset av lover, økonomi eller andre rammer. Det er vanlig å skille mellom det skjønnet som er direkte hjemlet i en lov, *forvaltningsskjønn*, og det skjønnet som er forankret i en profesjonsutøvelse, *profesjonelt skjønn* (Heum, 2014, s. 15).

### 3.4.1 Forvaltningsskjønn

Når skjønnet utøves på bakgrunn av en lovbestemmelse, kalles det for *forvaltningsskjønn*, *forvaltningsmessig skjønn* eller *lovbundet skjønn* (Heum, 2014, s. 16). I et demokrati som Norge er det de folkevalgte politikerne som fungerer som lovgivere og skal representere våre felles prioriteringer. Det forutsettes derfor at lovene representerer fellesskapets ønsker. Når lovene åpner for skjønn, er dette lovgiverens måte å overrekke myndighet til et underliggende forvaltningsorgan, der myndigheten så utøves videre av kvalifiserte yrkesutøvere med fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet. Dette gjøres fordi det er for krevende å produsere et lovverk som er presist nok til å regulere alle enkelttilfeller, og gjelder spesielt i situasjoner der det skal tas hensyn til mange ulike faktorer som påvirker hverandre (Heum,

2014, s. 16). Sosialt arbeid er et felt med et spesielt fokus på å se det enkelte individ i den sammenhengende vedkommende befinner seg i – *personen i situasjonen* - og det er derfor viktig å ha et lovverk som legger til rette for nettopp dette (Berg et al., 2015, s. 19). Ved å åpne for skjønnsutøvelse vil beslutningene som tas baseres på den enkeltes situasjon og individuelle behov (Heum, 2014, s. 16).

Som en følge av at skjønnen alltid skal utøves på vegne av lovgiveren og ikke på vegne av utøveren selv, stilles det flere krav til utøveren. For å sikre en nøytral, objektiv og uavhengig skjønnsutøvelse, kan ikke utøveren selv ha interesser i saken – vedkommende må være habil (Heum, 2014, s. 17). I tillegg til dette forventes det at utøveren har en rikelig mengde kunnskap om de forholdene som påvirker saken, og ikke tar utenforliggende eller subjektive hensyn. Utøveren skal ikke styres av personlige synspunkter, og argumentasjon skal underbygge at den løsningen man velger er den mest hensiktsmessige. Det skal være en tydelig sammenheng i forvaltningsskjønnet helt fra lovgivers ønske, selve lovformuleringen og tolkningen av denne, og til den enkelte skjønnsbeslutningen. Hver enkelt beslutning skal samsvare med det lovgiver har ønsket at resultatet skulle være (Heum, 2014, s. 17).

#### 3.4.2 Profesjonelt skjønn

Når skjønnen utøves av en ekspert som er profesjonell i faget, snakker vi om *profesjonelt skjønn*. I motsetning til forvaltningsskjønn der fellesskapets verdier er i fokus, handler profesjonelt skjønn om den konkrete behandlingen av enkeltindividers behov. Det hersker en felles enighet om at slike beslutninger bør overlates til ekspertene – utøvere som er utdannet innenfor et bestemt fag - fortrinnsvis innenfor det konkrete skjønnets utfordringer og dilemmaer. Det profesjonelle skjønnen fremstilles ofte som et friere skjønn enn forvaltningsskjønnet. Med dette menes det at det ikke finnes noe juridiske begrensninger for selve skjønnsutøvelsen, men det kan imidlertid være en rekke andre forhold som begrenser utøvelsen av skjønnen (Heum, 2014, s. 19).

Innenfor de fleste profesjoner finnes det et betydelig antall skrevne og uskrevne regler, verdier og normer som alle utøvere forventes å følge. I motsetning til det forvaltningsmessige skjønnen som representerer fellesskapets ønsker, representerer det profesjonelle skjønnen profesjonens vilje, altså profesjonens verdier og virkelighetsoppfatning. Dette er for at det profesjonelle skjønnen skal representere noe annet enn utøverens egen subjektive vilje. Av den grunn kan reglene som det profesjonelle skjønnen baseres på, være både mer omfattende og begrensende

enn hva en lovtekst vil kunne være (Heum, 2014, s. 20). En av hovedårsakene til at det profesjonelle skjønnnet eksisterer, er fordi man antar at skjønnsutøvelsen foregår innenfor områder som er så spesialiserte at de krever lang og grundig fagkompetanse, som ikke kan reguleres av loven. Dette er delvis riktig. I mange tilfeller vil det foregå en overlapping mellom forvaltningsskjønn og profesjonelt skjønn. En yrkesutøver vil ofte basere skjønnsutøvelsen sin på lover og regler, men også sin egen fagkompetanse og erfaring, samt evne til å overholde generelle prinsipper for deres konkrete profesjon (Heum, 2014, s. 20-21).

### **3.5 Skjønnets problematiske sider**

Skjønn regnes som både nødvendig og viktig i sosialt arbeid, men fører likevel med seg noen problematiske sider (Terum, 2003, s. 108).

#### **3.5.1 Egne verdier**

En av disse problematiske sidene er sosialarbeiderens egne private verdier (Terum, 2003, s. 108). Verdier er grunnleggende for samfunnet generelt, men også i sosialt arbeid (Eide & Oltedal, 2015, s. 80). Sosialt arbeid sies å være et verdibasert fag, noe som gjør at det kan være utfordrende å skille spørsmål om verdier og normer fra de sosialfaglige spørsmålene. Faget består av både kunnskap og verdier, og det blir opp til den enkelte sosialarbeideren å vurdere hvilke verdier som skal komme til uttrykk. Dette gjør at skjønnsutøvelsen ofte blir styrt av personlige og private verdi- og rettferdighetsoppfatninger som skjønnstøveren selv ikke er klar over. På en side kan dette være en medvirkende faktor for å sikre gode beslutninger, men på en annen side kan det føre til at beslutningene blir vilkårlige og at ulike sosialarbeidere vurderer samme sak på ulike måter. Dette kan videre være problematisk for forvaltningens krav om likebehandling og rettssikkerhet (Terum, 2003).

#### **3.5.2 Likebehandling**

Med likebehandling menes det at like tilfeller skal behandles likt (Terum, 2003, s. 114). Skjønn kan forårsake vilkårlighet, noe som igjen fører til et indre spenningsfylt forhold mellom målet om likebehandling på den ene siden og skjønnsmessige vurderinger på den andre siden. Skjønn er en variabel faktor, som både kan bidra til at like tilfeller behandles ulikt, og at ulike tilfeller behandles likt. Dette gjør at skjønnsutøvelsen kan komme i et misforhold med grunnleggende krav til rettssikkerhet (Terum, 2003, s. 109).

### 3.5.3 Rettssikkerhet

Rettssikkerhet handler om krav til *rettsriktige avgjørelser*, altså at beslutningene blir «riktige» (Kjønstad et al., 2017, s. 115). Dette betyr at beslutningene skal være i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og at de brukerne som oppfyller vilkårene får de tjenestene de har rettskrav på (Kane, 2018, s. 324; Terum, 2003, s. 111; Kjønstad et al., 2017, s. 115).

## 4.0 RELEVANT FORSKNING OG DISKUSJON

I dette kapittelet vil jeg gjennom å presentere relevant forskning og drøfte denne opp mot valgt teori og problemstilling forsøke å finne svar på hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV. I tillegg vil jeg diskutere hvorfor dette er problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet.

### 4.1 Like tilfeller behandles likt?

Sosialarbeideren har både en rett og en plikt til å utøve skjønn ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold & § 19 Stønad i særlige tilfeller). I praksis betyr dette at man vurderer ulike muligheter for å finne ut av hvilken av mulighetene som er den beste (Heum, 2014; FO, 2019). Bruken av skjønn kan føre til ulikheter i stønadsnivået, men så lenge dette er saklig begrunnet i ulike individuelle behov, regnes det som i samsvar med loven. Det sikres en rettferdig likebehandling gjennom at grunnlaget for vurderingene er det samme. Det skal tas hensyn til de samme inntektene, de samme utgiftene og de samme personlige forholdene for tjenestemottakere som befinner seg i tilsvarende livssituasjoner (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold, pkt. 4.18.1.3).

Med dette som utgangspunkt kan det være naturlig å anta at like søknader alltid blir vurdert likt, når grunnlaget for vurderingene er de samme. Lars Inge Terum (1997) sin store undersøkelse kan imidlertid tale for at dette ikke alltid er tilfellet. Denne undersøkelsen omfattet 44 sosialkontor og 216 sosialarbeidere fra hele landet. Informantene ble presentert for tre ulike vignetter (caser), som skulle vurderes og tas stilling til. Resultatene av undersøkelsen viste at sosialarbeidernes skjønnsmessige vurderinger varierte svært mye fra kontor til kontor. Enkelte av kontorene valgte å avslå noen av «søknadene», og på de resterende kontorene varierte stønadssummen som ble tildelt svært mye (Terum, 1997). Studien til Terum er over tjue år gammel, men regnes fortsatt som svært sentral og henvises ofte til i nyere litteratur. Dette kan

være fordi det er gjennomført lite forskning på hvordan skjønn utøves i sosialtjenesten i Norge etter at NAV ble etablert i 2006. En forklaring på dette er at sosialhjelpen er en sosialpolitisk ordning med så store variasjoner at den er et utfordrende objekt for komparativ forskning (Erlien, 2017). En forskningsrapport fra 2014 (Billbo et al.) underbygger likevel Terum (1997) sine funn om at det er store variasjoner i skjønnutøvelsen mellom ulike kommuner. Her ble seks nabokommuner i Nord-Gudbrandsdal undersøkt og sammenlignet, og resultatene i denne undersøkelsen viste også store variasjoner i tildeling og utmåling av sosialhjelp, og i kommunenes saksbehandlerpraksis (Billbo et al., 2014). Selv om denne undersøkelsen bare ble gjennomført i seks kommuner og med kun 20 informanter, er nok ikke resultatene som ble avdekket særegne kun for disse kommunene. Resultatene kan nok også sies å gi et bilde av statusen ved mange andre kommuner og NAV-kontor i resten av landet (Billbo et al., 2014).

Terum (1997) og Billbo et al. (2014) sine studier gir altså grunnlag for å anta at like tilfeller blir behandlet forskjellig. I Terum (1997) sin studie av sosialarbeidernes skjønnutøvelse var det ikke uenighet i tolkning av loven som ga utslag, men uenigheten i hvilke *verdier* som skulle vektlegges, og hva som ble oppfattet som *rettferdig*. Det var etablert noen fellesoppfatninger om dette ved de ulike kontorene, men det mest oppsiktsvekkende var uenighetene mellom sosialarbeiderne *innad* i de enkelte kontorene. Da beslutningene deres skulle begrunnes, kom sterke subjektive synspunkter til uttrykk – argumenter som først og fremst gjenspeilet deres egne private verdier (Terum, 1997).

#### 4.1.1 Egne verdier påvirker skjønnutøvelsen

Funnene til Terum (1997) illustrerer et interessant poeng, og taler for at skjønnutøvelsen til sosialarbeiderne i stor grad blir påvirket av deres egne verdier. Dette er interessant nettopp fordi at skjønnutøvelsen ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp etter sosialtjenesteloven §§ 18 og 19 er ment å føre til *objektive* beslutninger i samsvar med lover, regler og faglig skjønn (Terum, 2003, s. 11-12). Evnen til å vurdere situasjoner og ta valg slik som ved utøvelse av skjønn er en del av den dagligdagse tenkingen som uttrykker våre egne preferanser som individer (Heum, 2014). Når en derimot skal utøve skjønn som yrkesutøver og ikke som privatperson, skal skjønnen uttrykke fellesskapets preferanser (Heum, 2014). Med dette som utgangspunkt er det derfor problematisk hvis skjønnutøvelsen til sosialarbeideren viser seg å uttrykke personlige verdier fremfor fellesskapets verdier (Terum, 1997). Som Heum (2014) skriver skal forvaltningsskjønn, det skjønnen som utøves på bakgrunn av en lovbestemmelse slik som ved tildeling og utmåling av sosialhjelp, utøves på vegne av

fellesskapet (s. 16). Dette stiller krav til at utøveren må være habil, gjennom å ikke selv ha interesser i saken. Yrkesutøveren skal heller ikke styres av egne personlige synspunkter (Heum, 2014, s. 17). Dersom sosialarbeideren styres av egne verdier slik som funnene til Terum (1997) tilsier, vil det være i strid med det forvaltningsskjønnet som er ment å utøves ved tildeling og utmåling av økonomisk stønad (Heum, 2014).

I tillegg til å utøve forvaltningsskjønn utøver man som profesjonell yrkesutøver også et profesjonelt skjønn (Heum, 2014, s. 19). I motsetning til forvaltningsskjønnet dreier dette seg om den konkrete behandlingen av enkeltindividers behov (Heum, 2014, s. 20), som gjøres ved å se personen i den situasjonen den befinner seg i (Berg et al., 2015, s. 19). Dette skjønnet er ment å representere profesjonens vilje, altså profesjonens verdier og virkelighetsoppfatning (Heum, 2014, s. 20). Sosialt arbeid er et verdibasert fag, noe som gjør at det er utfordrende å skille spørsmål om verdier og normer fra de sosialfaglige spørsmålene (Terum, 2003). Faget består av både kunnskap og verdier, og det er opp til den enkelte sosialarbeideren å vurdere hvilke verdier som skal komme til uttrykk. Dette gjør at skjønnsutøvelsen ofte blir styrt av personlige og private verdi- og rettferdighetsoppfatninger (Terum, 2003). Basert på dette er det naturlig å tenke at skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren i en viss grad alltid vil bli påvirket av verdier, både av egne (Terum, 1997) og av de verdiene som ligger til grunn for yrkesutøvelsen i sosialt arbeid (Terum, 2003).

#### **4.2 Blir sosialarbeideren egentlig så påvirket av egne verdier i skjønnsutøvelsen?**

Studiene til både Terum (1997) og Billbo et al. (2014) gir uttrykk for at det er store forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Ifølge Terum (1997) oppstår disse forskjellene hovedsakelig fordi sosialarbeideren påvirkes av egne verdier i skjønnsutøvelsen. Når det er sagt gjennomførte Hege Ramse også en egen studie i 2014, der hun ønsket å finne ut av i hvilken grad det er den enkelte sosialarbeiders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling om økonomisk sosialhjelp i NAV. Studien besto av tilgang til interne instruksjoner fra 17 NAV-kontor i Rogaland, intervjuer og casestudier med 4 informanter, og en spørreundersøkelse besvart av 110 informanter (Ramse, 2014). Resultatene viste i likhet med Terum (1997) og Billbo et al. (2014) sine studier forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp (Ramse, 2014). Det store spørsmålet var så om disse forskjellene kunne sies å være knyttet til den enkelte sosialarbeiders egne verdier og skjønn i saksbehandlingen? Ut fra spørsmålene i spørreundersøkelsen var det usikkert om informantene svarte basert på sine egne verdier og



skjønn, eller om de svarte ut fra kontorets gjeldende praksis ved lignende saker (Ramse, 2014). Ramse (2014) konkluderte derfor basert på de samlede resultatene i studien med at det i varierende grad er den enkelte sosialarbeiders egne verdier og skjønn som styrer saksbehandlingen. Funnene hennes talte i større grad for at det er forskjellene i kommunenes praktisering av sosialtjenesteloven som har størst betydning for utfallet av de enkelte søknadene om sosialhjelp (Ramse, 2014).

Sett i lys av studiene til både Terum (1997) og Billbo et al. (2014) er funnene til Ramse (2014) interessante. Ifølge spesielt funnene til Terum (1997) spiller sosialarbeiderens egne verdier en stor rolle når det skal tildeles og utmåles økonomisk sosialhjelp. Det kan til og med se ut til å være den største årsaken til at beslutningene blir forskjellige (Terum, 1997). Funnene til Ramse (2014) utelukker imidlertid ikke for at sosialarbeiderne blir styrt av egne verdier, men det viser seg å gjelde i varierende grad. I likhet med funnene til både Terum (1997) og Billbo et al. (2014) finner Ramse (2014) at det gjøres forskjeller ved tildeling og utmåling av sosialhjelp til «like» søkere. Dette gjør at man på den ene siden har Terum (1997) som er bastant på at forskjellene skyldes sosialarbeidernes egne verdier, og at man på den andre siden har Billbo et al. (2014) og Ramse (2014) som mener at forskjellene skyldes ulikheter i kommunenes saksbehandlerpraksis. Funnene til Billbo et al. (2014) og Ramse (2014) kan tale for at sosialarbeiderne ikke blir så påvirket av egne verdier som det Terum (1997) hevder, og det kan derfor være interessant å se på grunner til hvorfor det kan være slik.

#### 4.2.1 Rundskriv og statlige veiledende retningslinjer

Som tidligere presentert i oppgaven skal økonomisk sosialhjelp tildeles på bakgrunn av en skjønnsmessig vurdering (Sosialtjenesteloven, 2009, §§ 18 og 19; Terum, 2003, s. 22; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, § 18 Stønad til livsopphold & § 19 Stønad i særlige tilfeller). For å sørge for at beslutningene som tas er «riktige» ble det i 2012 utarbeidet et Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV (sosialtjenesteloven) av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som inneholder merknader til de enkelte bestemmelsene i loven. Disse merknadene er presiseringer av hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres, og er ment å gi NAV-veilederen god støtte og veiledning i det daglige arbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, Om Rundskrivet). På denne måten sikres det at beslutningene er i samsvar med det lovgiver ønsker (Heum, 2014, s. 17). I tillegg til dette har Arbeids- og sosialdepartementet siden 2001 gitt statlige veiledende retningslinjer på stønadsnivået, som er ment å være et veiledende utgangspunkt for det skjønn som utøves (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020).



Rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) og de statlige veiledende retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020) kan forstås som en begrensning av sosialarbeiderens skjønnsutøvelse, da rundskrivet gir klare føringer for hvordan bestemmelsene skal forstås og praktiseres (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, avsn. 10), og retningslinjene angir veiledende nivå for stønaden (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020). Hvis en setter rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) og de statlige veiledende retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020) opp mot funnene til Terum (1997) er studien til Terum gjennomført lenge før både rundskrivet og de statlige veiledende retningslinjene ble gitt. På det tidspunktet studien til Terum (1997) ble gjennomført fulgte de enkelte kommunene sine egne veiledende retningslinjer (Terum, 2003, s. 94). Da de statlige veiledende retningslinjene ble gitt for første gang i 2001 var formålet å skape likere praksis og større likhet i utmålt stønad til like tilfeller (Terum, 2003, s. 94). Med et slikt uttalt formål vil det være naturlig å anta at den praksisen og likheten i utmålt stønad som forelå med kommunene sine egne veiledende retningslinjer (Terum, 2003, s. 94) ikke var så lik som det lovgiver ønsket. Det samme gjelder for rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012), som med stor sannsynlighet også ble utgitt fordi lovgiver anså det som nødvendig.

Tar man utgangspunkt i formålene bak både de statlige veiledende retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020) og rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) er det interessant at både studiene til Terum (1997), Billbo et al. (2014) og Ramse (2014) avdekker store forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk stønad. Studiene deres strekker seg over en tidsperiode på 17 år, men resultatene deres gir uttrykk for at det ikke har skjedd særlig store forbedringer i likheten ved tildelingen og utmålingen av økonomisk stønad i de ulike kommunene i Norge i løpet av disse 17 årene (Terum, 1997; Billbo et al., 2014; Ramse, 2014). Likevel er det slik at det er kun i studien til Terum (1997) at det konkret konkluderes med at det er påvirkning fra sosialarbeiderens egne verdier som utgjør den største forskjellen i tildeling og utmåling av økonomisk stønad. I studien til Ramse (2014) kunne ikke påvirkningen fra egne verdier utelukkes, men det viste seg å ikke være den største årsaken til ulikhetene. I studien til Billbo et al. (2014) ble ikke dette undersøkt. Basert på dette kan det virke som at målet om å skape likere praksis og større likhet i utmålt stønad til like tilfeller (Terum, 2003, s. 94) har gitt utslag likevel. Ser en på ulikhetene i kommunene sin skjønnsutøvelse basert på verdier fra resultatene til Terum (1997) og fra Ramse (2014) kan det virke som at begrensningene for skjønnsutøvelsen fra de statlige veiledende retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet,

2020) og fra rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) har ført til en utvikling i riktig retning i løpet av de siste tiårene.

Når det er sagt er økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven en skjønnsmessig ytelse. De statlige veiledende retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020) skal anses som et veiledende utgangspunkt for det skjønnnet som utøves, og rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) er ment å gi sosialarbeideren god støtte og veiledning i det daglige arbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, Innledning, Om Rundskrivet). Både retningslinjene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020), og rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) kan sies å begrense skjønnnet til en viss grad, men til syvende og sist er det sosialarbeideren som tildeler og utmåler økonomisk stønad basert på sin skjønnsmessige vurdering (Terum, 2003). Med tanke på at det fortsatt avdekkes forskjeller i kommunenes tildeling og utmåling av økonomisk stønad (Ramse, 2014; Billbo et al., 2014) kan dette tale for at sosialarbeideren fortsatt blir påvirket av egne verdier i skjønnsutøvelsen.

#### **4.3 Hva er konsekvensene av at sosialarbeideren påvirkes av egne verdier i skjønnsutøvelsen?**

Det faktumet at sosialarbeiderne ser ut til å påvirkes av egne verdier, har vist seg å være gjeldende også i annen forskning. I en studie utført av Ragnhild Laird Iversen, publisert i 2020, ble det undersøkt hvordan NAV-ansatte erfarer, tolker og vurderer religiøse reservasjoner mot arbeidsrettede aktiviteter hos sine brukere. Studien baserer seg på empirisk materiale hentet fra intervjuer med NAV-ansatte og analyseres gjennom Lipskys (2010) bakkebyråkratiperspektiv. Selv om denne studien hovedsakelig belyser et annet tema enn denne oppgaven gjør, har den noen interessante funn. Det første funnet er at retningslinjene etter loven delvis oppfattes som uklare, og at bakkebyråkratene opplever stort rom for skjønnsutøvelse. Det andre funnet er at de anser sin egen bakgrunn og private syn på religion og samfunn som av betydning for denne skjønnsutøvelsen (Iversen, 2020). Disse funnene samsvarer med det Lipsky (2010) hevder; jo større rom bakkebyråkratene har til å fremme egne tolkninger, jo mer vil personlige preferanser, bevisste eller ubevisste, kunne påvirke saksbehandlingen (Iversen, 2020). Friberg og Elgvin (2016) beskriver i sin forskning av somaliske innvandrere i møte med NAV hvordan nettopp dette store rommet til å fremme egne tolkninger kan være problematisk og bidra til usikkerhet rundt hva som ligger bak ulike beslutninger. Den store graden av skjønnsutøvelse gjør at det

blir vanskelig å vite om beslutningene har utgangspunkt i regler eller sosialarbeiderens egne preferanser og tolkninger (Friberg & Elgvin, 2016).

Ifølge Lipsky (2010) kan rollen som sosialarbeider fremstilles gjennom begrepet bakkebyråkrat, fordi de har mandat til å tildele og utmåle økonomisk sosialhjelp på vegne av det offentlige (Lipsky, 2010). Denne rollen baserer seg på tillit til at sosialarbeideren skal ta «riktige» beslutninger i samsvar med lover, regler og faglig skjønn, og at sosialarbeideren har et bevisst forhold til egne verdi- og rettferdighetsoppfatninger (Terum, 2003). Med bakgrunn i dette er både funnene til Iversen (2020) og Terum (1997) problematiske. I funnene deres anså sosialarbeiderne sin egen bakgrunn og sitt private syn på religion og samfunn (Iversen, 2020), samt deres egne verdier (Terum, 1997), som av betydning for skjønnsutøvelsen. Selv om undersøkelsen til Iversen (2020) omhandler sosialarbeidernes private syn på religion og samfunn i forbindelse med arbeidsrettede aktiviteter for brukere med religiøse reservasjoner, kan dette ses i sammenheng med arbeidsoppgaven knyttet til tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp. Begge arbeidsoppgavene utføres på et NAV-kontor, og begge oppgavene krever at sosialarbeiderne gjennom sin skjønnsutøvelse tar «riktige» beslutninger i samsvar med lover, regler og faglig skjønn (Terum, 2003).

Et av funnene til Iversen (2020) var at retningslinjene etter loven ble oppfattet som delvis uklare, og at sosialarbeiderne opplevde et stort rom til egen skjønnsutøvelse. Dette store rommet til egen skjønnsutøvelse, vil som Lipsky (2010) hevder, føre til at personlige preferanser, bevisste og ubevisste vil kunne påvirke saksbehandlingen i større grad (Iversen, 2020). Dersom sosialarbeideren lar seg påvirke i for stor grad av sine egne personlige preferanser slik som både funnene til Terum (1997) og Iversen (2020) tilsier vil det som Friberg og Elgvin (2016) beskriver, føre til usikkerhet rundt hva som ligger bak ulike beslutninger. Videre vil dette føre til at det blir vanskelig å vite om beslutningene har utgangspunkt i regler eller sosialarbeiderens egne preferanser og tolkninger (Friberg & Elgvin, 2016). Dette vil igjen kunne føre til en svekket tillit til at sosialarbeideren har tatt «riktige» beslutninger i samsvar med lover, regler og faglig skjønn (Terum, 2003). En slik svekket tillit vil kunne være problematisk for myndigheten fra lovgiver som har blitt overrakt til underliggende forvaltningsorgan, der kvalifiserte yrkesutøvere (sosialarbeidere) har fått fullmakt til å fatte beslutninger på vegne av fellesskapet (Heum, 2014, s. 16). Dersom det hersker tvil og usikkerhet til at beslutningene sosialarbeiderne har tatt er «riktige» (Friberg & Elgvin, 2016), vil det kunne skape en mistillit

til at sosialarbeiderne er kvalifiserte nok til å fatte disse beslutningene på vegne av fellesskapet (Heum, 2014, s. 16).

#### **4.4 Blir sosialarbeideren like påvirket av egne verdier i dag?**

Hvis en setter studien til Terum (1997) opp mot studiene til Ramse (2014) og Billbo et al. (2014) kan det ved første øyekast virke som at sosialarbeiderne blir mindre påvirket av egne verdier i dag enn hva de ble for 24 år siden (Terum, 1997). I studien til Billbo et al. (2014) ble det ikke tatt utgangspunkt i sosialarbeidernes verdier, og funnene viste forskjeller i kommunenes saksbehandlerpraksis. I Ramse (2014) sin studie ble det derimot konkludert med at det i varierende grad er den enkelte sosialarbeiders egne verdier som styrer saksbehandlingen, og at funnene i størst grad skyldtes forskjeller i kommunenes praktisering av sosialtjenesteloven. Det var likevel usikkert om informantene besvarte spørreundersøkelsen basert på egne verdier og skjønn eller om de svarte ut fra kontorets gjeldende praksis ved lignende saker (Ramse, 2014). Dersom sosialarbeiderne besvarte spørreundersøkelsene basert på kontorenes gjeldende praksis fremfor sine egne verdier er dette interessant da det i studien til Terum (1997) ble avdekket at de største forskjellene var blant sosialarbeiderne innad i de enkelte kontorene og ikke ved kontorenes praksis generelt. Det var når sosialarbeiderne innad i kontorene skulle begrunne beslutningene sine at de private verdiene deres kom til uttrykk (Terum, 1997). Med dette som utgangspunkt er det derfor mulig at det var kontorenes gjeldende praksis som viste utslag på spørreundersøkelsene til Ramse (2014), og ikke sosialarbeidernes egne verdier og oppfatninger. Dette kan en ikke vite sikkert, men hvis dette er tilfellet kunne resultatene blitt helt annerledes dersom sosialarbeidernes egne verdier hadde kommet mer til uttrykk i undersøkelsen.

Hvis vi retter blikket over på studien til Iversen (2020) taler funnene hennes for at sosialarbeidernes egne verdier fortsatt har en påvirkning på skjønnet som utøves i dag. Funnene hennes viste at sosialarbeiderne anså sin egen bakgrunn og private syn på religion og samfunn som av betydning for deres skjønnsutøvelse. Denne undersøkelsen er gjennomført både etter Ramse (2014) og Billbo et al. (2014) gjennomførte sine undersøkelser og taler for at sosialarbeidere fortsatt blir påvirket av sine egne verdier når de tildeler og utmåler sosialhjelp på bakgrunn av skjønn. Hvis vi vender fokuset tilbake til at sosialt arbeid er et verdibasert fag som består av både kunnskap og verdier (Terum, 2003), er det kanskje ikke så rart at sosialarbeidernes egne verdier kommer til uttrykk i skjønnsutøvelsen. Det er den enkelte sosialarbeider som selv vurderer hvilke verdier som skal komme til uttrykk i yrkesutøvelsen,

men de vil også bli styrt av ubevisste personlige og private verdi- og rettferdighetsoppfatninger (Terum, 2003). Dette gjør at det alltid vil ligge verdier til grunn når sosialarbeiderne tildeler og utmåler økonomisk sosialhjelp, både deres egne private verdier, men også de verdiene som ligger til grunn for utøvelsen av sosialt arbeid.

#### **4.5 Kravene om likebehandling og rettssikkerhet**

Med likebehandling menes det at like tilfeller skal behandles likt (Terum, 2003, s. 114). Rettssikkerhet handler om krav til rettsriktige avgjørelser, altså at beslutningene er «riktige» (Kjønstad et al., 2017, s. 115). Beslutningene skal være i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og brukerne som oppfyller vilkårene skal få de tjenestene de har rettskrav på (Kane, 2018, s. 324; Terum, 2003, s. 111; Kjønstad et al., 2017, s. 115). Som studiene til både Terum (1997), Billbo et al. (2014), Ramse (2014) og Iversen (2020) har vist blir ikke disse kravene til likebehandling og rettssikkerhet alltid oppfylt i praksis. Funnene til Terum (1997) og Iversen (2020) viste at sosialarbeiderne lot seg påvirke for mye av sine egne verdier i skjønnsutøvelsen. I studien til Terum (1997) gjorde dette at beslutningene til sosialarbeiderne ble vurdert som vilkårlige, da ulike sosialarbeidere vurderte samme sak på ulike måter (Terum, 1997). Kravene om likebehandling og rettssikkerhet ble ansett for å være ivaretatt i liten grad (Terum, 1997). I studiene til Billbo et al. (2014) og Ramse (2014) ble det avdekket forskjeller i kommunenes saksbehandlerpraksis, og også Ramse (2014) konkluderte med at forskjellene som ble avdekket, utgjør et rettssikkerhetsproblem. Hvorfor er det problematisk at alle disse fire studiene (Terum, 1997; Billbo et al., 2014; Ramse, 2014; Iversen, 2020) avdekker forskjeller som taler for at kravene om likebehandling og rettssikkerhet ikke er ivaretatt?

For det første er det problematisk at studiene til Terum (1997), Billbo et al. (2014), Ramse, (2014) og Iversen (2020) taler for at like tilfeller viser seg å ikke bli behandlet likt etter kravet om likebehandling (Terum, 2003). For det andre er det problematisk at disse funnene også taler for at beslutningene ikke er «riktige» og at de ikke er i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler (Kane, 2018, s. 324; Terum, 2003, s. 111; Kjønstad et al., 2017, s. 115). Når sosialarbeidere lar seg påvirke av egne verdier i skjønnsutøvelsen vil det ha betydning for beslutningene de tar, både bevisst og ubevisst (Terum, 2003). Først og fremst vil det føre til at like tilfeller blir behandlet ulikt, slik som funnene til Terum (1997) og Iversen (2020) viser. Dette er problematisk for kravet om likebehandling (Terum, 2003, s. 114). Deretter vil det føre

til at beslutningene ikke er i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og at brukerne ikke får de tjenestene de har rettskrav på. Som Friberg og Elgvin (2016) poengterer vil dette føre til en usikkerhet til hva som ligger bak ulike beslutninger, og det blir vanskelig å vite om beslutningene har utgangspunkt i regler eller sosialarbeiderens egne preferanser og tolkninger (Friberg & Elgvin, 2016). Dette vil igjen svekke tilliten til at sosialarbeidere har fattet beslutninger i samsvar med lover, regler og faglig skjønn, og at de har handlet i samsvar med den myndigheten de har fått tildelt fra lovgiver (Terum, 2003; Heum, 2014, s. 16).

## 5.0 AVSLUTNING

Med utgangspunkt i en spennende sak fra min egen praksisperiode på et NAV-kontor, og i studier som har vist at sosialarbeidernes skjønnsutøvelse blir styrt av egne verdier fremfor rettsregler, ønsket jeg å sette et søkelys på hvordan skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren påvirkes av egne verdier ved tildeling og utmåling av økonomisk sosialhjelp i NAV. I tillegg ønsket jeg å se på hvorfor dette er problematisk for kravene om likebehandling og rettssikkerhet.

Gjennom ulike studier har det kommet frem at det skjer store forskjeller i tildeling og utmåling av økonomisk stønad i de ulike kommunene og NAV-kontorene i Norge. Enkelte studier konkluderer med at disse forskjellene skjer på grunn av påvirkning fra egne verdier, mens andre studier konkluderer med at dette skjer på grunn av forskjeller i kommunenes saksbehandlerpraksis. Uavhengig av grunnlaget tyder resultatene på at verdier er så grunnleggende i oss mennesker og for yrkesutøvelsen i sosialt arbeid at de med stor sannsynlighet alltid vil kunne påvirke beslutningene til sosialarbeideren. Denne påvirkningen fra egne verdier på skjønnsutøvelsen kan til en viss grad begrenses gjennom rundskriv og statlige veiledende retningslinjer, men ser ut til å være av et så stort omfang at den aldri kan begrenses fullstendig. Dersom sosialarbeideren lar seg påvirke så mye av egne verdier i skjønnsutøvelsen at beslutningene blir vurdert som vilkårlige, er dette problematisk for kravet om likebehandling. Dette gjør også at beslutningene regnes for å ikke være i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler, og kan svekke tilliten til at sosialarbeideren handler i tråd med den myndigheten de har fått tildelt fra lovgiver til å fatte «riktige» beslutninger på vegne av fellesskapet.

Avslutningsvis ønsker jeg å sette et spørsmålstegn ved hvorfor det er forsket så lite på skjønnsutøvelsen til sosialarbeideren etter at NAV ble etablert i 2006. En mulig forklaring er som presentert tidligere at sosialhjelpen har så store variasjoner at det er vanskelig å gjennomføre komparativ forskning (Erlie, 2017). I tillegg til dette er verdier noe som sitter så dypt inne i oss mennesker og i røttene til sosialt arbeid, at det kan være utfordrende å måle hvordan de kommer til uttrykk i praksis. Likevel opplever jeg det som svært problematisk når kravene om likebehandling og rettssikkerhet ikke oppfylles, og når sosialarbeiderens tillit står i fare for å svekkes. Jeg håper derfor at jeg med denne bacheloroppgaven har fått satt et søkelys på hvorfor verdier har så stor betydning for skjønnsutøvelsen i NAV, og hvorfor dette er et område det trengs å forskes videre på.

## Litteraturliste

Andenæs, K. (1992). *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Tano Aschehoug.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2020). *Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2021*. (Nr. A-2/2020) [Rundskriv]. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-22020-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2021/id2815592/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2021). *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*.  
[https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids\\_og\\_velferdsetaten/id1511/](https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/)

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV* (Nr. R35-00) [Rundskriv]. Arbeids- og sosialdepartementet.  
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r35-00>

Berg, B. (2015). Velferdsstatens sikkerhetsnett. I I. T. Ellingsen., I. Levin., B. Berg & L. C Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 65-79). Universitetsforlaget.

Berg, B., Ellingsen, I. T., Levin, I. & Kleppe, L. C. (2015). Hva er sosialt arbeid? I I. T. Ellingsen., I. Levin., B. Berg & L. C Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 19-35). Universitetsforlaget.

Billbo, T., Mydland, Ø., Syversen, T. L., Glemmestad, H. & Solheim, L. J. (2014). *Kommunale forskjeller i økonomisk sosialhjelp* (Forskningsrapport nr. 161.). Høgskolen i Lillehammer. [https://brage.inn.no/inn-xmllui/bitstream/handle/11250/226176/161\\_forskrapp\\_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://brage.inn.no/inn-xmllui/bitstream/handle/11250/226176/161_forskrapp_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6.utg.). Gyldendal Norsk Forlag.



Eide, S. B. & Oltedal, S. (2015). Verdiens betydning for vår forståelse og vår handling. I I. T. Ellingsen., I. Levin., B. Berg & L. C Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok* (s. 80-96). Universitetsforlaget.

Erlien, T. (2017). Sosialhjelp som internasjonalt forskningsfelt: Utfordringer og muligheter. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 20(3), 209–229.

<https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-03-03>

Fellesorganisasjonen (FO). (2019, november). *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere*.

<https://www.fo.no/getfile.php/1311735->

[1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf](https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf)

Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 56(3), 257–284.

<https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>

Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander og L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Universitetsforlaget.

Grimen, H. & Terum, L. I. (Red.). (2009). *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Abstrakt Forlag.

Heum, I. (2014). *Skjønn: Perspektiver på skjønnsutøvelse i Nav*. Gyldendal Norsk Forlag.

Iversen, R. L. (2020). Religion i Nav: Variasjoner i bakkebyråkraters vurderinger av religiøse reservasjoner. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 23(2), 100–112.

<https://doi.org/10.18261/issn.0809-2052-2020-02-02>

Jessen, J. T. (2005). *Forvaltning som yrke: Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester* (NOVA-Rapport 15/05). NOVA.

- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 21(4), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kjønstad, A., Syse, A. & Kjelland, M. (2017). *Velferdsrett I: Grunnleggende rettigheter, rettsikkerhet og tvang* (6. utg.). Gyldendal Norsk Forlag.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Oterholm, I. (2015). Skjønnsutøvelse i velferdsorganisasjoner. I I. T. Ellingsen., I. Levin., B. Berg & L. C Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid: En grunnbok*. (s. 171-183). Universitetsforlaget.
- Ramse, H. (2014). *Sosialt arbeid og rettssikkerhet: En kvalitativ og kvantitativ studie av i hvilken grad det er den enkelte veilederes egne verdier og skjønn som styrer saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp* [Masteroppgave]. Universitetet i Stavanger. [https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/bitstream/handle/11250/222903/Ramse\\_Hege.pdf?sequence=1](https://uis.brage.unit.no/uis-xmloi/bitstream/handle/11250/222903/Ramse_Hege.pdf?sequence=1)
- Solstad, A. (2018). *Kort om Nav*. Universitetsforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2009-12-18-131>
- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020, 2. november). *Økonomisk sosialhjelp*. <https://www.ssb.no/soshjelpk>
- Terum, L. I. (1997). Profesjonsskapt ulikhet – et demokratiproblem. *Norsk sosialt arbeid*, 1997(1), 10-19.
- Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Kommuneforlaget.

Weihe, H.-J. W. (2018, 11. oktober). *Sosialarbeider*. <https://snl.no/sosialarbeider>

Øverbye, E. (2018). Er selektivisme bedre enn universalisme i velferdspolitikken? *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*, 2(1), 41–57. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-01-04>

