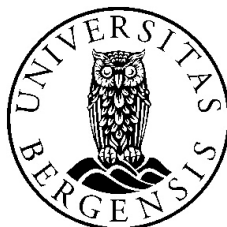


Høye idealer og motstridende krav

En kvalitativ studie av førstelinjen i Nav

Ole Erdal Ones



Masteroppgave

2023/2024

Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Sammendrag

Førstelinjen i Nav befinner seg i et spenningspunkt. På den ene siden skal de forvalte et regelverk som sikrer effektivitet og rettferdighet i leveransen av velferdstjenester. På den andre siden skal de støtte sårbare individer gjennom et byråkratisk system. De skal fungere både som støttende medmennesker og som effektive byråkrater. For å mestre denne balansegangen må de gjøre skjønnsvurderinger. Dette innebærer blant annet å vurdere når klare standarder skal anvendes, når man kan avvike fra standardene og når det må tas beslutninger som ikke bør bestemmes på forhånd i entydige, standardiserte regler. I denne masteroppgaven undersøker jeg hvordan Nav-veiledere opplever handlingsrommet sitt, og hvordan de opplever balansegangen mellom hensynet til brukeren og hensynet til byråkratiet. Oppgaven tilbyr et innblikk i hvordan spenninger mellom brukeren og byråkratiet kan føre til emosjonelle og moralske utfordringer for veilederne. Dette perspektivet er mangelfullt i tidligere forskning, men kan være fruktbart for å forstå arbeidet til førstelinjen i Nav. Forskningsprosjektet består av fire fokusgruppeintervjuer med Nav-veiledere på fire ulike Nav-kontor i Bergen og omland. Alle informantene i oppgaven jobber med helserelevante ytelser.

Bakkebyråkratiet beskrevet av Lipsky (2010) brukes som teoretisk utgangspunkt for analysen. Dette perspektivet hjelper meg blant annet med å få øye på hvordan bakkebyråkratenes arbeidshverdag preges av motstridende mål og mangel på tid og ressurser. I tillegg utgjør Zacka (2017) sine tre idealtypiske moralske standpunkt en viktig del av det teoretiske rammeverket. Dette hjelper meg med å forstå hvordan veilederne strever med å finne det de mener er den riktige moralske tilnærmingen til arbeidet deres.

Analysen viser at Nav-veilederne har høye idealer for arbeidet sitt. De ønsker å komme seg tett på brukerne og gi individuelt tilpasset oppfølging, samtidig som de vil være effektive og støtte opp under arbeidslinjen ved å få brukerne raskt tilbake i arbeid. Informantene i oppgaven opplever at de har stort handlingsrom i arbeidet sitt, men at enkelte faktorer likevel kan forhindre dem i å gi individuelt tilpasset hjelp til hver enkelt bruker. Jeg finner at tillit fra ledelsen kan være avgjørende for veilederens autonomi, mens manglende tid og utilstrekkelig kunnskap om regelverket gjør det vanskelig for dem å bruke handlingsrommet deres. Når disse faktorene hindrer dem i å komme seg tett på brukerne som de skulle ønske, kan det oppleves emosjonelt belastende. Veilederne viser nemlig medfølelse med brukerne de er i

kontakt med og synes derfor at det er utfordrende når realiteten på Nav-kontoret gjør at de ikke kan gi dem den hjelpen de mener at de har behov for. Med utgangspunkt i Lipsky (2010), identifiserer jeg to strategier veilederne tar i bruk for å mestre den spenningsfylte situasjonen. Den første handler om å utvide sitt eget handlingsrom ved å arbeide mot byråkratiet og omgå regler og retningslinjer. På denne måten kan veilederne «stå på lag med brukeren» i spenningen mellom byråkратиets krav og brukernes behov. Den andre strategien handler om å nedtone sin egen autoritet og skyve byråkratiet foran seg. På denne måten distanserer veilederne seg fra det moralske ansvaret overfor brukeren og blir heller en nøytral agent for systemet. De to strategiene viser at byråkratiet både kan være til hinder for å komme tett på brukerne og et verktøy for å takle den moralske utfordringen som veilederne opplever i bakkebyråkratiet.

Antall ord i hovedteksten: 34941

Forord

Det var en varm maidaag jeg satt på lesesalen og skimtet ut mot den skyfrie, blå himmelen. I det fjerne kunne jeg høre duren av en motorsykkel, barn som øvde på nasjonalsangen til 17. mai og en kirkeklokke som markerte at klokken var 12. Jeg lukket øynene og prøvde å innbille meg for bare et øyeblikk at jeg var et annet sted i byen. Kanskje lå jeg under et av de rosa kirsebærtrærne rundt Lille Lungegårdsvann. Ingen masteroppgave som måtte skrives, bare meg og kirsebærtrærne. Men så åpnet jeg øynene igjen, og illusjonen ble brutt. Plutselig stirret jeg inn i teori, tidligere forskning og metode. Fuglene sang sommerværet i møte utenfor, mens jeg kastet bort dagene ved skrivebordet mitt på loftet på Sofie Lindstrøms hus.

Midt i denne depressive tankerekken var det at en flue kom seg inn på lesesalen. Jeg og mine medstudenter snudde oss synkront vekk fra oppgavene våre og fulgte fluen med spente øyne idet den surret bestemmelsesløst rundt i rommet. I håpløse forsøk på å flykte krasjet den gjentatte ganger, først i veggen og så i vinduet. Det var da, mens den panikkslagne fluen lette etter mulige fluktruter, jeg fikk en plutselig åpenbaring. Kan ikke fluen være et slags bilde på veilederne jeg skriver om? De strever også med å navigere seg innenfor rammene som omgir dem. Er jeg ikke på sporet av en ny teori her?

Nei, selvfølgelig ikke. Jeg innså at jeg holdt på å bli gal av denne oppgaven. Sosiologisk teori dominerte så mye av livet mitt at ikke en gang en flue fikk unnsnippe å bli analysert i lys av bakkebyråkratiet. Masteroppgaven hadde tatt fullstendig kontroll over meg, jeg følte meg innesperret. Kanskje var det heller jeg som var fluen, med en klar drøm og ambisjon om å komme meg ut av dette rommet. Vi to har mer til felles enn du aner, sa jeg ettertenksomt. Så smatt fluen ut av vinduet, og jeg snudde meg tilbake til skjermen.

Til slutt kom også jeg meg ut. Det er først og fremst takket være meg selv, men jeg har jo fått hjelp på veien. Takk til veileder Liv Johanne Syltevik for grundige tilbakemeldinger på oppgaven. Takk til alle mine venner og min samboer som har motivert meg når det har vært nødvendig. Ikke minst vil jeg sende en stor takk til alle de engasjerte veilederne som tok meg godt imot og fortalte om jobben sin. Jeg håper dere synes analysen er noenlunde treffende.

Ole Erdal Ones

Bergen, 31. mai 2024

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning	1
1.1 Bakgrunnen for valg av tema	3
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	5
1.3 Disponering av oppgaven.....	7
2.0 Bakgrunn	8
2.1 Historiske linjer i trygdepolitikken.....	8
2.1.1 Arbeidslinjen og aktiveringspolitikken	9
2.1.2 Nav-reformen	11
2.1.3 Økning i antall trygdede	11
2.2 Hvordan Nav er organisert	13
2.3 De lokale Nav-kontorene.....	15
2.3.1 Sykepengen	16
2.3.2 Arbeidsavklaringspenge.....	18
2.4 Tillitsreformen	19
3.0 Teoretisk rammeverk	22
3.1 Om skjønn.....	22
3.1.1 Strukturell og epistemisk skjønn	22
3.1.2 Kransekaken	24
3.2 Bakkebyråkratiet	25
3.2.1 Webers byråkrati	25
3.2.2 Lipskys bakkebyråkrati	26
3.2.3 Ressursmangel og motstridende mål.....	26
3.2.4 Skjønn i bakkebyråkratiet.....	28
3.2.5 Fremmedgjøring	29
3.2.6 Mestringsstrategier	30
3.3 Bakkebyråkratens moralske standpunkt.....	31
3.4 Avslutning.....	32
4.0 Tidligere forskning	33
4.1 Systemets krav mot brukernes behov.....	33
4.2 Krav, kunnskap og kontroll i bakkebyråkratiet.....	35
4.3 Digitalisering	37
4.4 Bakkebyråkratens forståelse av egen rolle.....	38
4.5 Følelser i bakkebyråkratiet	40
4.6 Avslutning.....	41
5.0 Metode	43
5.1 Fokusgrupper som metodologisk tilnærming.....	43
5.1.1 Gruppestruktur og moderator-rollen	45

5.1.2 Metodiske svakheter i fokusgruppeintervjuer	46
5.2 Forskningsetiske hensyn.....	47
5.3 Rekruttering av informanter.....	48
5.4 Utvalg.....	49
5.5 Om intervjuene	52
5.6 Analysen	53
5.7 Metodekvalitet	54
5.7.1 Generalisering	54
5.7.2 Reliabilitet og validitet.....	55
5.8 Avslutning.....	55
6.0 Analyse: Idealer og realiteter i Nav	57
6.1 Mangel på tid	57
6.1.1 Toget man aldri tar igjen	59
6.2 Å ta rammene for gitt	61
6.2.1 Resultatstyring i ryggmargen	63
6.2.2 Mål som ikke er hensiktsmessige.....	65
6.3 Veilederens muligheter til å vise skjønn.....	66
6.3.1 Kompetanse gir fleksibilitet	68
6.3.2 En ledelse uten tillit.....	70
6.4 Avslutning.....	71
7.0 Analyse: Fornuft og følelser	72
7.1 Fordommer mot Nav	72
7.1.1 Stolthet	75
7.2 Emosjonell påkjenning	77
7.2.1 «Man kan ikke effektivisere mennesker».....	80
7.2.2 Å hvile seg på byråkratiet.....	82
7.3 Avslutning.....	83
8.0 Avsluttende diskusjon	85
8.1 Faktorer som begrenser handlingsrommet	86
8.2 Spenninger mellom bruker og byråkrati	88
8.3 Avsluttende betraktninger	91
9.0 Referanser	92
Vedlegg 1:.....	105
Vedlegg 2:.....	109

1.0 Innledning

En gang på 1100-tallet ble Frostatingsloven nedtegnet. Det er den første loven i Norge som anerkjenner at det finnes fattige i samfunnet som trenger mer hjelp enn det slekten deres kan tilby. Loven gjorde at fattige fikk tillatelse til å tigge etter penger fra de mer velstående i samfunnet uten å bli straffet for det. På den måten var Frostatingsloven en sosial kontrakt mellom de fattige og de velstående i samfunnet, der utvalgte personer uten mulighet til å forsørge seg selv fikk tillatelse til å tigge, mens de velstående i samfunnet hadde en moralsk plikt til å gi almisser til de trengende (Midré, 1990, s. 11). Loven åpnet også opp for et gjennomgående problem i Norges sosialpolitiske historie: Alle offentlige ytelser som ikke er universelle må innebære en ordning for å skille mellom de med rett på ytelsen og de uten rett på ytelsen, mellom de *verdige* og de *uverdige* trengende. Gjennom historien har dette blitt gjort i det Midré (1990) kaller for avgrensingsinstitusjoner.

I dag heter avgrensingsinstitusjonen Nav. Hvis man ikke har mulighet til å være i lønnet arbeid, så er det hos Nav man søker om økonomisk støtte. Der er det flere ulike faktorer som avgjør om man får penger eller ikke, blant annet politisk bestemte retningslinjer. Noen ganger forteller retningslinjene at Nav kun skal forholde seg til presise faktorer, som kjønn og skattbar inntekt. Andre ganger må veilederne forholde seg til mer diffuse og tolkbare faktorer, som grad av arbeidsførhet og hvorvidt noen ikke kan sørge for sitt livsopphold. Når retningslinjene i Nav inneholder diffuse begrep, er det opp til Nav-veilederne å gjøre sine egne skjønnsvurderinger for å avgjøre sakene. Skjønnsvurderinger i offentlige institusjoner knyttes blant annet til å vurdere når klare standarder skal anvendes, når man kan avvike fra standardene og når det må tas beslutninger som ikke bør bestemmes på forhånd i entydige, standardiserte regler (Terum, 2003, s. 104-105).

Rettigheter som er underlagt skjønn, blir ofte referert til som diskresjonære rettigheter. Et eksempel på en sårn rettighet er retten på uføretrygd. Om man ikke er arbeidsfør, har man rett på penger fra Nav. Pengene får man likevel ikke automatisk, man må sende inn en søknad og få en legeerklæring fra en eller flere leger. Om søknaden blir godkjent eller ikke, beror blant annet på skjønnsvurderingene til ansatte i Nav. Man kan aldri vite med sikkerhet hva som ligger til grunn for vurderingene eller hva resultatet vil bli. Andre ytelser, som for eksempel barnetrygd, avhenger ikke av skjønnsvurderinger. Om man får barn, vet man at man også har

rett på barnetrygd. Man kan altså si at retten på barnetrygd er mer sikker enn retten på uføretrygd, fordi den ikke avhenger av at noen vurderer hvorvidt du har rett på ytelsen eller ikke (Molander & Terum, 2019, s. 347).

Om de diskresjonære rettighetene får for stort innslag av skjønnsvurderinger, kan det bryte med prinsippet om likebehandling (Molander & Terum, 2019, s. 348). Dersom Nav-ansatte ikke hadde hatt noen retningslinjer å forholde seg til i behandling av sakene, hadde det naturligvis vært stor fare for at like saker ville blitt behandlet ulikt av ulike ansatte. Det er nødvendig at det finnes retningslinjer som rammer inn skjønnsrommet, slik at det ikke er avgjørende hvem som vurderer saken. Det betyr imidlertid ikke at skjønn ikke er ønskelig i leveransen av velferdstjenester. Lipsky (2010) og Zacka (2017) påpeker at det er helt essensielt at bakkebyråkrater jobber med stort rom for skjønn, fordi det bare er slik man kan tilpasse seg de unike omstendighetene i hver enkelt sak. Retningslinjene i bakkebyråkratiet er altså diffuse og tolkbare fordi det er meningen at bakkebyråkraterne skal vise skjønn.

Rommet for skjønn gjør at førstelinjen i Nav befinner seg i en kompleks balansegang. På den ene siden er de nødt til å forvalte et regelverk som sikrer effektivitet og rettferdighet i leveransen av velferdstjenester. På den andre siden må de støtte sårbare individer gjennom et byråkratisk system. I denne oppgaven undersøkes denne komplekse balansegangen. Jeg har i dette forskningsprosjektet gjort gruppeintervjuer med veiledere i Nav som jobber med de helserelaterte ytelsene i velferdsstaten: sykepengene, arbeidsavklaringspengene og uføretrygd. Alle de tre ytelsene krever at man gjør skjønnsvurderinger, men rommet for skjønn varierer mellom ulike ytelser. I forbindelse med de helserelaterte ytelsene er skjønnsvurderinger for eksempel knyttet til vurdering av arbeidsevne, som er godt belyst i tidligere forskning (se f.eks. Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016; Stray et al., 2022; Åsheim, 2018). Selv om handlingsrommet kan variere, har alle de helserelaterte ytelsene til felles at veilederne må bruke sin kompetanse til å gjøre gode skjønnsvurderinger for å møte behovene til hver enkelt bruker samtidig som effektiviteten opprettholdes, regelverket følges og likebehandlingsprinsippet ivaretas.

Nav-veiledernes spenningsfylte rolle er godt belyst i tidligere forskning (se f.eks. Øvrelid, 2018; Terum & Jessen, 2015; Fossetøl et al., 2016). Tidligere forskning har imidlertid ikke lagt stor vekt på det emosjonelle aspektet ved å jobbe i førstelinjen, med noen nylige unntak (se Nielsen, 2024; Løberg & Egeland, 2023; Stray et al., 2022). Jeg vil i denne oppgaven

forsøke å belyse hvordan veiledernes situasjon også er preget av moralske utfordringer. De må finne en moralsk tilnærming til arbeidet som lar dem vise empati samtidig som de holder seg profesjonell. Denne delen av analysen tar utgangspunkt i Zackas (2017) tre idealtypiske moralske standpunkt. Målet er å bidra til en bedre forståelse av hvordan dagens bakkebyråkrater takler tvetydige mål og hvordan de opplever det når den ressursknappe arbeidshverdagen i førstelinjen hindrer dem i å nå sine egne idealer for arbeidet.

1.1 Bakgrunnen for valg av tema

Bakgrunnen for valg av arbeidet i Nav som tema, er min interesse for hvordan velferdssystemet vårt fungerer. En av oppgavene til velferdsstaten er å sørge for at ingen havner i økonomiske problemer dersom man ikke har mulighet til å være i arbeid. Det sosialdemokratiske velferdsregimet, som Gösta Esping-Andersen (1990) kalte det, skal på denne måten sørge for at borgerne blir uavhengige av markedet. Den norske modellen, med generøse og universelle velferdstjenester, gjør det mulig å opprettholde en akseptabel levestandard uten å være tvunget til å selge sin arbeidskraft som en vare. Det var dette Esping-Andersen (1990, s. 37) kalte for dekommodifisering. Velferdsstaten er på den måten vårt felles forsikringssystem, som alle finansierer gjennom skatteseddelen og som alle drar nytte av gjennom livet.

Med jevne mellomrom blir det imidlertid dratt opp en debatt om hvorvidt de helserelevante ytelsene i Norge er for generøse. Til tross for Nav-reformen og økt fokus på aktivering og individuell tilpasning i de offentlige tjenestene, har Norge stadig høyt sykefravær. Van der Wel et al. (2021) viser at unge utsatte kommer seg sjeldnere tilbake i jobb og faller oftere utenfor etter at Nav-reformen ble iverksatt. Dessuten fastslo en OECD-rapport i 2013 at Norge har verdens høyeste sykefravær (OECD, 2013), og tall fra 2018 viser det samme: Norge har høyere sykefravær enn andre sammenlignbare land (Bergsaker, 2018). At sykefraværet er spesielt høyt i Norge blir ofte sett i sammenheng med at Norge har spesielt generøse trygdeytelser. Virke-sjef Vibeke Hammer Madsen argumenterte for eksempel for at sykelønnen måtte reduseres for å få sykefraværet ned (Haugan, 2018). Dagens Næringsliv var inne på det samme i sin lederartikkel om sykelønnsordningen, hvor de skrev:

«Norge er det eneste europeiske landet med en offentlig sykepengeordning som gir 100 prosent lønnskompensasjon med varighet på ett år. Det er vanskelig å ikke se det i sammenheng med at vi troner på toppen som det sykeste folkeslaget i den vestlige verden.» (Dagens Næringsliv, 2023)

Det er kanskje også bakgrunnen for at arbeids- og inkluderingsminister Tonje Brenna dro i gang en debatt om arbeidslinjen og de helserelevante ytelsene i Norge høsten 2023. Hun mente at venstresiden drev med stakkarsliggjøring av trygdede og foreslo at man skulle snakke mer om «hvordan vi får folk *av* ytelse og *inn* i arbeid.» (Skårdalsmo, 2023). Om man argumenterer for at det er de generøse ytelsene som er årsaken til det høye sykefraværet og veksten i antall uføretrygdete, antyder man samtidig at det er en betydelig andel av de sykmeldte og uføre som egentlig ikke er så syke at de ikke kan arbeide, men som likevel velger å gå på trygdeordninger fremfor å jobbe fordi ordningene er så generøse. Man kan derfor se på dette argumentet som en mistillit mot mange av de trygdete arbeidstakerne i Norge. Eventuelt kan man se på det som en mistillit mot portvokterne i Nav, som er med på å avgjøre hvem som skal få penger. Om det er kunstig mange på helserelevante ytelse i Norge, som Madsen og Dagens Næringsliv antyder, kan det jo også være fordi det er for lett for arbeidsføre mennesker å få økonomisk støtte fra Nav.

Gjennom saker i media kan man imidlertid også få inntrykk av at det motsatte er tilfellet. Mange saker vitner om et i overkant rigid og strengt system, som for eksempel når en uføretrygdet mann fikk avslag på sin søknad om å få strømregningen dekket, med et tips om at han heller kunne kjøpe seg en grill (Kristensen et al., 2021), eller når en annen bruker ble pålagt å se på en juleserie i romjulen som et arbeidsrettet tiltak (Svendsen & Barka, 2022). Slike saker får blant andre tidligere SV-politiker Snorre Valen til å konkludere med at hele Nav-systemet er preget av en mistillit til brukerne. Han skriver at «NAV er et fantastisk eksempel på hvor lite det hjelper med tusenvis av dyktige ansatte dersom de er fanget i et system der tillit oppleves som en trussel.» (Valen, 2023).

Det er disse vidt ulike forståelsene av hvordan Nav-systemet fungerer som har pirret nysgjerrigheten min. Er det virkelig slik at veilederne i Nav føler seg fanget i et strengt system hvor de ikke føler at de kan gi god nok hjelp, som Valen hevder? Eller er systemet tvert imot for generøse med brukere av de helserelevante ytelsene, som Madsen og Dagens Næringsliv hevder? Debatten aktualiserer spørsmål om tilgjengeligheten til ytelsene og handlingsrommet

til veilederne i Nav. Systemet bør ikke være så rigid at de som trenger hjelp har store vanskeligheter med å få hjelp, men det må heller ikke være så lett å få ytelser fra Nav at man enkelt kan velge vekk arbeid selv om man er arbeidsfør.

Jeg ønsket å få en bedre forståelse for den spenningsfylte veilederrollen i Nav. Mitt inntrykk er at Nav-veiledernes egne erfaringer er essensielle for å forstå hvor godt velferdssystemet vårt fungerer. Det er de som har skoen på og vet hvor den trykker. Jeg vil derfor undersøke hvordan de selv tolker situasjonen de er i, og hvordan de balanserer mellom ulike, motstridende hensyn i sin arbeidshverdag. Bakkebyråkraters utfordringer bunner i deres pressede arbeidssituasjon, hvor de må følge opp mange brukere med liten tid og få ressurser til rådighet (Lipsky, 2010). Jeg er interessert i å undersøke hvordan denne situasjonen oppleves og hvilke utfordringer som oppstår i deres arbeidshverdag. Nav er en av de offentlige instansene befolkningen har lavest tillit til, og tilliten er synkende (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2024). I lys av dette er det interessant å undersøke om veilederne selv mener at systemet de jobber i er lagt opp til brukernes og samfunnets beste.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne oppgaven er å belyse den komplekse situasjonen Nav-veiledere står i. Jeg vil undersøke hvilke spenninger som kan oppstå mellom den brukernære veilederrollen og den byråkratiske delen av Nav-systemet. Dette vil jeg gjøre gjennom følgende overordnede problemstilling:

Hvordan opplever Nav-veiledere balansegangen mellom å ivareta brukeren og å oppfylle byråkratiske krav, og hvilke spenninger kan oppstå i denne balansegangen?

For å besvare denne problemstillingen har jeg gjort kvalitative intervjuer med et fire fokusgrupper på fire ulike Nav-kontor i Bergen og omland. Michael Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet står sentralt gjennom hele oppgaven. Han peker på flere relevante spenninger som kan oppstå i arbeidshverdagen til en bakkebyråkrat og tar opp mulige strategier bakkebyråkraterne kan ta i bruk for å mestre arbeidet i større grad. Noen av disse strategiene kommer også til syne i mitt datamateriale. Zacka (2017) har i senere tid supplert til Lipskys teori om bakkebyråkratiet ved å poengtere at bakkebyråkraters posisjon også er

preget av moralske vurderinger. I analysen tar jeg utgangspunkt i perspektivene til Lipsky (2010) og Zacka (2017) og bruker disse for å diskutere arbeidssituasjonen til veilederne. I det teoretiske rammeverket tar jeg også for meg ulike forståelser av skjønn og hva som påvirker handlingsrommet til bakkebyråkrater. Dette tar jeg med meg inn i analysen som en overordnet forståelse av hva skjønn er.

Jeg ønsker å undersøke hvor stort handlingsrom veiledere som jobber med helserelaterte ytelser har, og hvordan de bruker dette handlingsrommet til å navigere seg mellom standardiserte regler og individuelle behov. I den spenningsfylte situasjonen veilederne står oppi, ønsker jeg å forstå hvilke faktorer som påvirker handlingsrommet deres, og hvordan det emosjonelle aspektet ved arbeidet påvirker dem. Dette gjør jeg ved å ta utgangspunkt i følgende forskningsspørsmål:

- 1) *Hvor stort handlingsrom har Nav-veiledere i oppfølgingen av brukere, og hvilke faktorer begrenser handlingsrommet deres?*
- 2) *Hvordan påvirker veiledernes emosjonelle opplevelser deres tilnærming til arbeidet med brukerne?*

Gjennom det første forskningsspørsmålet ønsker jeg å undersøke om Nav-veilederne selv opplever at de har nok handlingsrom i sin arbeidshverdag til at de kan gi best mulig hjelp til brukerne, eller om de opplever at de formelle kravene i Nav eventuelt hindrer dem i å gi brukertilpassede tjenester. Jeg ønsker å forstå hvordan faktorer som tidspress, mål- og resultatstyring og standardisering påvirker handlingsrommet deres. I hvor stor grad opplever veilederne at de har stor frihet til å løse oppgaver slik de ønsker?

I det andre forskningsspørsmålet vil jeg undersøke det emosjonelle aspektet ved arbeidet deres. I datamaterialet kom det frem at arbeidet kan være en emosjonell påkjenning. Jeg vil i analysen diskutere hva som er årsaken til den emosjonelle påkjenningen og hvilke strategier veilederne bruker for å takle denne delen av arbeidet. Begge spørsmålene henger nøye sammen med hverandre og med den overordnede problemstillingen. Den røde tråden jeg forsøker å få frem gjennom oppgaven er spenningen mellom brukeren og byråkratiet, mellom rollen som veileder og rollen som forvalter.

1.3 Disponering av oppgaven

I kapittel to presenterer jeg konteksten for oppgaven. Der tar jeg for meg historiske linjer i den norske trygdepolitikken, hvor jeg gjør rede for hva som ligger i arbeidslinjen og aktiveringspolitikken. Jeg skal også gjøre rede for hvordan de helserelaterte ytelsene i Nav er organisert i dag.

I kapittel tre tar jeg for meg det teoretiske rammeverket for oppgaven. Dette inkluderer hva som ligger i begrepet «skjønn» og hvordan man kan se på handlingsrommet til bakkebyråkrater. Jeg presenterer også relevante deler av Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet, samt Zacka (2017) sine idealtypiske moralske standpunkt. Dette legger grunnlaget for analysen.

I kapittel fire presenterer jeg tidligere forskning om Nav. Her legger jeg spesielt stor vekt på diskusjonen om skjønnsbruk og spenningen mellom byråkratisering og brukerretting, som er grundig belyst i tidligere forskning (se f.eks. Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016; Hagelund, 2007; Andreassen, 2011; Øvrelid, 2018).

I kapittel fem gjør jeg rede for mine metodiske tilnærminger i oppgaven, hvor jeg også vil diskutere oppgavens metodiske styrker og svakheter.

Analysen er delt opp i to kapitler. I kapittel seks besvarer jeg oppgavens første forskningsspørsmål. Her viser jeg at veilederne har et klart ideal for hvordan de ønsker å jobbe, men at realiteten på Nav-kontoret ikke alltid tillater dem å nå det idealet. I kapittel syv svarer jeg på oppgavens andre forskningsspørsmål. Her bygger jeg videre på analysen i kapittel seks ved å vise hvordan utfordringene også har en emosjonell og moralsk dimensjon. Funnene diskuteres med utgangspunkt i Lipsky (2010) og Zacka (2017), samt tidligere forskning. I kapittel åtte konkluderer jeg oppgaven ved å diskutere funnene og svare på forskningsspørsmålene og problemstillingen.

2.0 Bakgrunn

Det offentlige trygdesystemet er en helt sentral del av den norske velferdsstaten. Omtrent én tredel av befolkningen vil til enhver tid ha trygd som hovedinntekt. Over en femårsperiode vil omtrent halvparten av befolkningen ha mottatt en kontantytelse fra velferdsstaten (Kann & Sutterud, 2017). Trygdeytelsene sikrer at personer som ikke kan forsørge seg selv gjennom lønnsarbeid, får inntekt fra det offentlige. Ytelsene skal bidra til at alle kan ha en akseptabel levestandard og kan delta i samfunnet på lik linje med andre. På denne måten vil trygdeytelsene beskytte borgerne mot fattigdom og utenforskap (Bay et al., 2019, s. 13). I dette kapitlet skal jeg beskrive hvordan de norske trygdeordningene har utviklet seg til slik de er i dag, med spesielt fokus på arbeidslinjen og aktiveringspolitikken. Deretter skal jeg gjennomgå hvordan Nav er organisert og hvilken rolle de lokale Nav-kontorene spiller dersom man blir syk og ikke kan arbeide. Målet med kapitlet er å tydeliggjøre konteksten for oppgaven.

2.1 Historiske linjer i trygdepolitikken

Velferdsstaten har ikke alltid vært like omfattende som den er i dag. Før etableringen av den moderne velferdsstaten har det vært langt strengere regler for å sikre at kun de som ble ansett som *verdige* trengende fikk hjelp. Ble man ansett som *uverdig* trengende, kunne man bli tvangsplassert i institusjoner som fattighus og tukthus (Midré, 1990). Utover på 1900-tallet utviklet det seg en mer rettighetspreget tilnærming til trygdeordningene, og etter andre verdenskrig ble den moderne velferdsstaten bygget ut. I 1948 la regjeringen Gerhardsen fram en stortingsmelding om folketrygd (Meld. St. 58 (1948)). Dette var en plan for å bygge ut det norske trygdesystemet. Det ble innført kategorier og kriterier som forpliktet staten til å betale ut ytelser til ulike grupper, og på denne måten ble trygdesystemet mer rettighetspreget enn det hadde vært tidligere (Bay et al., 2019, s. 13). Et eksempel er innføringen av uføretrygd, som kom i 1960. Før loven om uføretrygd ble innført var det noen enkeltordninger som ga inntekt for personer med funksjonsnedsettelse, men med loven om uføretrygd fikk man rett på trygdeytelser hvis man manglet arbeidsinntekt på grunn av «sykdom, skade eller lyte» (Hatland, 2019, s. 41).

Lov om attføringshjelp ble innført samtidig som uføretrygden. Attføringshjelpen hadde som formål å få flere inn i arbeid igjen, hvis mulig. Med attføringshjelpen ville regjeringen med andre ord unngå at man fikk for mange brukere av uføretrygden. Det klarte man ikke å unngå. De neste tiårene ble det flere og flere brukere av uføretrygd. På 1980-tallet var det en spesielt stor økning i antallet uføretrygdede i Norge (NOU, 1990: 17, s. 35). Dette var bakgrunnen for Gro Harlem Brundtland sin bekymring i nyttårstalen i 1992 om at det var for mange som befant seg i det hun kalte for «en passiv trygdetilværelse» (Molander & Terum, 2019a, s. 86). For å unngå dette problemet ble det innført en ny linje i trygdepolitikken.

2.1.1 Arbeidslinjen og aktiveringspolitikken

Den moderne arbeidslinjen ble innført på 90-tallet. Ifølge Stjernø & Øverbye (2012) har arbeidslinjen utviklet seg gjennom fire faser. I den første fasen, i middelalderen, ble arbeidet i den kristne kulturen sett på som en plikt. I den andre fasen ble *prinsippet om lavere attraktivitet* slått fast i den engelske fattigloven i 1834. Den innebar at fattighjelpen skulle være mindre attraktiv enn det lavtlønte arbeidet. Den tredje fasen kom på 1930-tallet, da Johan Nygaardsvold overtok som statsminister i Norge. Da ble det et større fokus på å hjelpe de svakeste i samfunnet. Man gikk ut ifra at folk helst ville forsørge seg selv, men at man har behov for økonomisk hjelp når man ikke klarer det.

Etter den kraftige økningen av antall uføretrygdede på 1980-tallet ble det innført en ny arbeidslinje. Denne ble formulert i Velferdsmeldingen i 1995, hvor den blir beskrevet slik: “Arbeidslinjen betyr at virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle.” (Meld. St.35 (1994-1995), s 89). Dette innebærer at velferdsytelsene skal utformes slik at de stimulerer til at folk blir i arbeidslivet fremfor at de havner på trygdeytelser. I praksis betyr det at trygdeytelsene ikke skal være for høye og for tilgjengelige, fordi man da frykter at flere arbeidsføre vil velge å gå ut av arbeid fordi de heller ønsker å gå på trygd (Halvorsen et al., 2022, s. 47). Da den moderne arbeidslinjen ble innført ble den begrunnet med at det er

«... en nær sammenheng mellom arbeid og velferd, både for den enkelte og samfunnsøkonomisk. Arbeid gir den enkelte økonomisk selvstendighet og sosial tilhørighet. Det gir mulighet til å realisere egne evner og muligheter. Høy sysselsetting gir samfunnet

større verdiskapning og et større og tryggere økonomisk grunnlag for vår samlede velferd» (Meld. St.35 (1994-1995), s. 89).

For å oppnå målet om å få flere i arbeid utformet man velferdsordningene slik at insentivene til å være i arbeid ble styrket. Det vil si at ytelsene ble mindre generøse, mindre tilgjengelige og mindre beleilige. Samtidig ønsket man å stille krav til brukere om å delta i arbeidsrettede tiltak for å unngå at noen skulle være passive trygdemottakere, som Brundtland advarte mot i nyttårstalen. Kravet om aktivitet var ment til å få flere folk i arbeid, av to grunner: For det første skulle det gjøre ytelsene mindre attraktive å gå på. For det andre skulle det gjøre trygdemottakerne bedre rustet til å gå ut i arbeidslivet igjen. Aktiveringspolitikken skulle stille krav til frontlinjen i bakkebyråkratiet om å iverksette aktivitetskrav for å begrense antallet mottakere av ytelser og hjelpe dem tilbake i arbeid. Dette kan innebære å søke på jobber og å delta på opplæringstiltak arrangert av Nav (Molander & Terum, 2019a, s. 86-87). Dette prinsippet kan på den andre siden gjøre at de som ikke kan arbeide blir møtt av umulige krav om aktivitet og avstengning fra trygderettigheter i kortere eller lengre tid (Halvorsen et al., 2020, s. 139).

Samtidig som det har blitt større fokus på aktivering i velferdsstaten, har begrepet "individuell tilpasning" fått en økende vekt i utformingen og forbedringen av offentlige tjenester. Dette prinsippet innebærer at tjenestene i større grad må tilpasses brukernes spesifikke behov, heller enn å tvinge brukerne til å tilpasse seg de eksisterende strukturene og organiseringen av tjenestene. Det økende fokuset på aktivering de siste 20 årene har ført med seg et tydeligere krav om brukerretting i velferdspolitikken. Daværende sosialminister, Ingjerd Schou, sa i 2002 at «individuelle problemer krever individuelle løsninger.» (Molander & Terum, 2019b, s. 354). Idealet om brukerrettede tjenester har ifølge Molander & Terum (2019b, s. 354) vært en klassisk begrunnelse for bruk av skjønn i velferdsstaten. Det økte fokuset på aktivitetskrav og på individuell tilpasning kan sies å gi førstelinjearbeiderne mer makt, fordi det åpner opp for flere saker som må avgjøres ved bruk av skjønn. For eksempel må Nav-veiledere vurdere når de skal bruke sanksjoner for å styre atferden til brukerne. Samtidig blir rollen deres mer tvetydig fordi de både skal samarbeide med brukerne om å få dem i arbeid, samtidig som de skal overholde et regelverk (Bay et al., 2019, s. 30).

2.1.2 Nav-reformen

Aktiveringspolitikken førte til en diskusjon rundt forholdet mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetaten (Molander & Terum, 2019a, s. 87). Dette var noe av bakgrunnen for NAV-reformen, som ble innledet i 2006 og iverksatt frem til 2011. I Stortingsmelding 14 (2002-2003) står det at bakgrunnen for reformen var å samle de tre etatene som tidligere utgjorde sosiale tjenester og trygdeytelser i velferdsstaten for at brukere med sammensatte behov ble bedre ivaretatt og unngikk å ende opp som «kasteballer» mellom de ulike etatene. Dessuten ville man begrense det økende antallet stønadsmottakere i yrkesaktiv alder. Trygdeetaten, Aetat og den kommunale sosialtjenesten ble dermed slått sammen til arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Nav omfatter i dag både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunens tjenester som finnes på det enkelte NAV-kontor (Meld. St.14 (2002-2003), s. 1-4).

Det ble lagt frem tre hovedmål for Nav-reformen (Meld. St.9 (2006-2007), s. 78):

- Få flere over fra stønad til arbeid og aktivitet.
- Tilpasse tjenester til brukernes behov.
- Skape en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Reformen skulle ha særlig fokus på å «sikre at brukere med sammensatte behov får en bedre og mer effektiv bistand inn i arbeidsrettede prosesser med sikte på mer varig deltakelse i arbeidslivet.» (Meld. St.9 (2006-2007), s. 78). Man ønsket at flere brukere skulle tidligere inn i aktive, arbeidsrettede tiltak og at kontoret skulle legge til rette for stor grad av brukermedvirkning og egenaktivitet (Meld. St.9 (2006-2007), s. 79). Det ble i årene etter reformen gjort mye forskning hvor man ville finne ut av hvor vellykket den var (se f.eks. Andreassen & Aars, 2015; Fossetøl et al., 2016; Fevang et al., 2014). Forskningen i etterkant viste at målene ikke ble nådd, men at Nav kom på bedringens vei etter noen år. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel fire.

2.1.3 Økning i antall trygdede

Som nevnt i innledningen har det vært en debatt om hvorvidt velferdsstaten er for generøs med de som ikke kan arbeide på grunn av sykdom eller skade. Debatten springer ut fra at det

er en økning i tilstrømmingen til de helserelevante ytelsene. Nye tall fra Nav viser for eksempel at omtrent 150 000 nordmenn mellom 18 og 66 år mottok arbeidsavklaringspenger ved utgangen av 2023 (Nav, 2024f). Det var omtrent 9600 flere enn året før. Sammenligner man med før pandemien (februar 2020), ser man en økning på nesten 33 000 mottakere av arbeidsavklaringspenger.

Det som virker å være den største bekymringen hos politikerne, er imidlertid økningen i antall brukere som mottar uføretrygd. 366 600 personer, omtrent ti prosent av befolkningen mellom 18 og 66 år, mottok uføretrygd ved utgangen av 2023. Selv om andelen mottakere gikk svakt ned i 2023, har det over tid vært en jevn økning i antall mottakere av uføretrygd. Økningen har vært spesielt stor blant de under 30 år, der det har vært en økning fra omtrent 12 tusen mottakere i 2013 til omtrent 22 tusen mottakere i 2023 (Nav, 2024f). Dette er det flere årsaker til. Én av årsakene er at medisinske fremskritt har gjort at personer med alvorlige sykdommer lever lengre. Personer som tidligere ikke hadde levd til de var 18 år gamle, blir i dag reddet av moderne medisin og mottar uføretrygd. Dette forklarer en del av økningen, men det er likevel en vesentlig del av unge uføre som ikke faller inn under denne kategorien (Fyen, 2024). Noen brukere har ikke klare medisinske diagnoser, men heller diffuse lidelser. Dette kan for eksempel være muskelsmerter som ikke kan knyttes til en klar skade eller sykdom. Det er også en stor andel av de unge uføre som har psykiske lidelser som hindrer dem i å jobbe (Bragstad, 2018). Nettopp fordi mange unge har diffuse lidelser, har politikerne forsøkt å innsnevre sykdomsbegrepet, samtidig som medisinsk forskning bidrar til å utvide det. En årsak til økningen i antall unge brukere av uføretrygd kan altså tilskrives at medisinsk forskning har fått flere lidelser til å bli anerkjent som sykdommer. Dette kan gjøre at flere som ikke ble regnet som syke tidligere, nå får en diagnose hos legen og dermed får lettere tilgang på en helserelevanter ytelse (Halvorsen et al., 2020, s. 132).

Nav selv har uttalt at de tror hovedgrunnen til økningen i antall unge på uføretrygd er det strenge regelverket for brukere som mottar arbeidsavklaringspenger. Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010, med en maksimumsgrense på fire år. I 2014, fire år etter innføringen av AAP, begynte antallet unge mottakere av uføretrygd å øke. I 2018 ble reglene for ordningen strammet inn. Maksimumsgrensen ble kuttet ned til tre år, det ble vanskeligere å forlenge perioden og det ble innført et karensår, slik at de som nådde maksimumsgrensen på tre år måtte gå minst ett år uten inntekt fra staten før de kunne søke på arbeidsavklaringspenger på nytt. Etter regelendringene strømmet enda flere unge til uføretrygd. Forklaringen til Nav er at brukere

blir dyttet over i uføretrygd fordi Nav ikke får nok tid til å avklare om personen kan jobbe eller ikke. I 2020 ble reglene myket opp midlertidig i forbindelse med pandemien, og i 2022 kom permanente endringer: Karensåret forsvant, og dermed kunne AAP-perioden forlenges uten at brukerne trengte å gå et år uten inntekt fra staten. Etter denne regelendringen er det færre unge som har blitt uføretrygdet, men antallet er fortsatt høyt (Fyen, 2024).

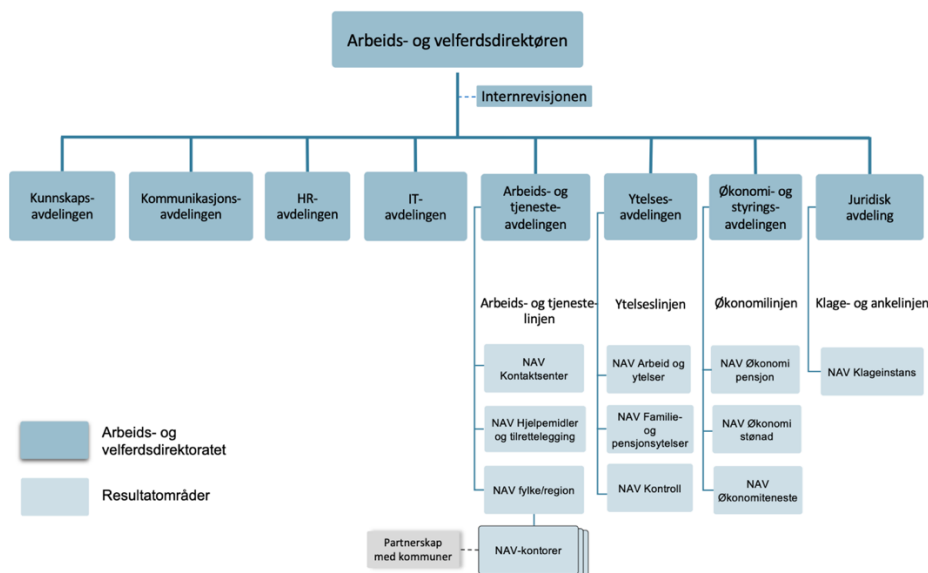
Økningen i antall brukere av helserelaterte ytelser har skapt bekymring, men Barth et al. (2023) hevder at Norge slett ikke sliter med langvarig utenforskap i arbeidslivet. I deres forskning kommer de frem til at land med en generøs velferdsstat, som Norge, har en høyere andel av arbeidsstyrken i arbeid enn de fleste andre land. Selv om det er en høy andel på uføretrygd i Norge, er det ikke mange personer på trygdeordninger totalt sett. I land med en mindre velferdsstat blir nemlig mange syke og uføre forsørget av familien og mange går heller på arbeidsledighetstrygd. At det er en høy andel på uføretrygd i Norge er altså ikke ensbetydende med at Norge sliter med utenforskap i arbeidslivet eller at det er dårlig arbeidsmoral i befolkningen.

2.2 Hvordan Nav er organisert

Ifølge Nav sine nettsider er deres samfunnsoppdrag «å bidra til økonomisk trygghet og fremme overgangen til arbeid og aktivitet.» (Nav, 2023f). Nav jobber altså med å få flere over i arbeid og samtidig sørge for at de som har behov for økonomisk støtte får den hjelpen de trenger. For å løse dette oppdraget forvalter Nav omtrent én tredel av statsbudsjettet. Dette budsjettet brukes til å tilby over 60 økonomiske ytelser, blant annet dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, sykepenger og pensjon. I tillegg til økonomiske ytelser, tilbyr Nav arbeidsrettede tiltak og individuell veiledning, som skal bidra til at færre havner varig utenfor arbeidsmarkedet. Alle disse oppgavene løses i et samarbeid mellom staten og kommunen (Nav, 2023f). For å forstå konteksten informantene i denne oppgaven jobber i, må man forstå hvordan arbeidet i Nav er organisert.

Nav er en stor og kompleks organisasjon som består av både kommunale og statlige tjenester. Det vil si at den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen har partnerskap med hver enkelt kommune, hvor den statlige delen av Nav og den kommunale delen av Nav har ulike arbeidsoppgaver. Partnerskapet mellom kommunen og staten er regulert av den lokale

partnerskapsavtalen som blir inngått mellom kommunedirektøren og Navs fylkesdirektør. Den statlige arbeids- og velferdsetaten har ansvar for arbeids- og velferdstjenestene innenfor arbeid, trygd og pensjon, mens kommunene har ansvar for de sosiale tjenestene. De kommunale tjenestene innebærer å fremme økonomisk og sosial likhet, bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til økt likeverd og likestilling, og å forebygge sosiale problemer (Nav, 2023f). Arbeids- og velferdsetaten utgjør den statlige delen av Nav. Dette er et statlig forvaltningsorgan som består av arbeids- og velferdsdirektoratet, samt fire linjer som ligger utenfor selve direktoratet. Disse linjene er arbeids- og tjenestelinjen, ytelseslinjen, økonomilinen og klage- og ankelinjen. Arbeids- og velferdsdirektoratet har fått i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å styre, lede og utvikle Nav. Det er direktoratet som har ansvar for å gjennomføre den politikken som er vedtatt og sørge for at de oppnår ønskede mål og resultater (Nav, 2024h).



Bilde 1: Organisasjonskart over arbeids- og velferdsdirektoratet.

Som vist i bilde 1, er direktoratet delt opp i åtte avdelinger. Under arbeids- og tjenestelinjen finner man det jeg undersøker i denne oppgaven, nemlig den delen av Nav som er i direkte kontakt med brukerne. Denne linjen er satt sammen av fylkesleddene i Nav, den statlige delen av Nav-kontorene og andre enheter som ligger i denne linjen. Arbeids- og tjenestelinjen består blant annet av enhetene Nav Kontaktsenter, Nav Hjelpemiddel og tilrettelegging, Nav Fylke og Nav Arbeidsrådgiving, som alle på ulike måter skal være et supplement til de lokale Nav-kontorene (Nav, 2024h). Den viktigste delen av arbeids- og tjenestelinjen, og mitt fokus for

denne oppgaven, er de lokale Nav-kontorene og veilederne som jobber der. De utgjør Navs utstrakte arm til brukerne.

2.3 De lokale Nav-kontorene

De lokale Nav-kontorene kan regnes som den mest sentrale delen av Nav-reformen fordi det er her førstelinjen i bakkebyråkratiet er i kontakt med borgerne. Nav-veilederne har flere viktige ansvarsområder, som å evaluere arbeidsevnen til hver enkelt bruker og bruke sin kompetanse til å bistå brukeren med arbeidsrelaterte utfordringer. Ifølge Helgøy et al. (2011, s. 6) kan man se på veilederrollen som en motsats til den mer byråkratiske og standardiserte saksbehandlerrollen. Veilederrollen skulle vektlegge individualisering, skreddersøm og tett oppfølging av brukerne. På denne måten skulle brukerne få en opplevelse av å møte en helhetlig og effektiv tjeneste med god nok kompetanse til å gi individuell oppfølging. Dette medfører at veilederne jobber med et stort handlingsrom, hvor de må vurdere hva de skal gjøre i hver enkelt sak. Samtidig som veilederrollen skal være en mer brukerrettet rolle, skal den også innebære noen klare standarder for å oppnå målet om likebehandling. Ifølge Helgøy et al. (2011, s. 15) skulle likebehandlingsprinsippet ivaretas gjennom felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse, fremfor den mer regelorienterte praksisen som gjaldt tidligere.

På denne måten er veilederrollen en kompleks rolle, og det kan være vanskelig å oppnå en god balansegang mellom brukerretting og effektivitet fordi Nav-veilederne arbeider med knappe ressurser. Dette har vært en vedvarende diskusjon siden Nav ble etablert. Langeland og Galaasen (2014, s. 76) hevder at «kapasitetsutfordringene ved kontorene gir seg utslag i lavere hyppighet i brukeroppfølgingen, varierende kvalitet på avklarings- og oppfølgingsarbeidet og for lite kontakt mot arbeidsgiverne.» Med mange brukere per veileder blir det altså vanskeligere å gi brukertilpassede tjenester. Også kontorene som har gjort tiltak for å effektivisere tjenestene har problemer med ressursmangel. Dette mener veilederne går på bekostning av kvaliteten på brukeroppfølgingen (Langeland & Galaasen, 2014, s. 76). Likevel viser Navs egne brukerundersøkelser at de fleste brukerne er fornøyd med kontakten med Nav. Hvert år gjennomfører Nav brukerundersøkelser, og resultatene for 2022 viser at tre av fire brukere er fornøyd med kontakten deres med Nav og at ni av ti brukere mener at veilederen møter dem på en hyggelig måte. Samtidig viser undersøkelsen av brukere med lite kunnskap om offentlig sektor i større grad synes det er en påkjenning å forholde seg til Nav.

Det kan tyde på at det er de ressursvake brukerne av Nav som er minst fornøyde med tjenesten (Nav, 2022).

2.3.1 Sykepenger

Alle informantene i denne oppgaven arbeider med oppfølging av brukere som ikke kan arbeide på grunn av sykdom eller skade. For å forstå hva det innebærer, bør man også forstå hvilke ordninger som eksisterer for de som ikke kan arbeide på grunn av helsen. Jeg skal her gjøre rede for hvordan sykepenger og arbeidsavklaringspenger er organisert, fordi det er de to ytelsene de fleste av informantene i denne oppgaven jobbet mest med. Jeg skal forsøke å gjøre det tydelig hvordan ytelsene bærer preg av skjønnsvurderingene til veilederne.

Sykepenger er en ytelse som går til personer i arbeid som mister arbeidsinntekten sin på grunn av sykdom eller skade. For å ha rett på sykepenger må funksjonsnedsettelsen helt klart skyldes sykdom og ikke andre årsaker. Sosiale eller økonomiske grunner, for eksempel, gir ikke rett på sykepenger (Nav, 2024e). Dersom man er arbeidstaker, får man sykepenger utbetalt så snart man har gitt beskjed til arbeidsgiver. Dette gjør man ved å levere egenmelding eller sykemelding (Nav, 2023d). Egenmeldingen kan bare brukes for de første 16 dagene av sykefraværet, en periode man kaller for arbeidsgiverperioden. Det er fordi det er arbeidsgiver som har ansvaret for å betale ut sykepengene i denne perioden. Fra den 17. fraværsdagen grunnet sykdom skal Nav ta over utbetalingen av sykepenger. Da er man nødt til å levere sykmelding for å få utbetalt penger. Arbeidsgiver kan likevel kreve at man leverer en sykmelding tidligere, etter bare tre dager med sykdomsfravær (Nav, 2024e).

Sykmelding kan man få hos lege, tannlege, manuellterapeut eller kiropraktor, dersom det er medisinske grunner bak fraværet fra jobb. Det er likevel Nav som til slutt godkjenner sykmeldingen og avgjør om den gir rett på sykepenger. For å bli sykmeldt må man ha vært i arbeid i minst fire uker rett før sykmeldingen og man må ha hatt en inntekt på minst halvparten av grunnbeløpet. Dersom man er syk lenger enn arbeidsgiverperioden, må man undersøke sammen med legen hvilken sykmelding som passer best. Da vil en gradert sykmelding være det første alternativet man undersøker. Dette får man hvis man fortsatt kan være arbeid, men bare delvis. Da skal man sammen med arbeidsgiver bruke den arbeidskapasiteten man har ved å tilrettelegge arbeidet slik at det er medisinsk forsvarlig å

jobbe. Får man innvilget sykepenger, vil man få den samme inntekten som man hadde i arbeidet (opp til 6G) fra første fraværsdag (Nav, 2024d; Halvorsen et al., 2020, s. 139-140).

Når man er sykmeldt skal man samarbeide med leger, arbeidsgiver og Nav for å avgjøre når man eventuelt kan begynne å jobbe igjen. Det er et krav at man selv skal bidra til at man kan returnere til arbeidet så fort som mulig. Dette innebærer aktivitetskravet og medvirkningsplikten. Aktivitetskravet handler om å delta i arbeid eller annen arbeidsrettet aktivitet, dersom det er mulig. Medvirkningsplikten handler om at man må ta imot tilbud om behandling av sykdommen og tilrettelegging av arbeidet. Både aktivitetskravet og medvirkningsplikten er gjeldende hele sykefraværet, og i starten er det først og fremst arbeidsgiver og leger man skal samarbeide med (Nav, 2024b). Innen fire uker fra første fraværsdag skal man i samråd med arbeidsgiver lage en oppfølgingsplan hvor man beskriver hvordan man kan returnere til arbeidet så fort som mulig (Nav, 2024b). I tillegg må man delta på dialogmøter. Det første dialogmøte må avholdes innen syv uker fra første fraværsdag. Da skal man diskutere hvordan man kan unngå at sykdomsfraværet blir unødige langt og eventuelt gjøre endringer i oppfølgingsplanen (Nav, 2023b).

Det andre og tredje dialogmøtet er det Nav som har ansvar for. Ett av de møtene skal skje før sykefraværet har vart i 26 uker. Både Nav og den som er sykmeldt kan ta initiativ til et dialogmøte (Nav, 2023b). Nav har også ansvar for å følge opp på andre måter dersom sykefraværet varer lenge. Om man for eksempel ikke er i arbeidsrettet aktivitet innen åtte uker, vil Nav vurdere hvorvidt man oppfyller aktivitetskravet. Hvis sykefraværet varer lenger enn 12 uker, vil Nav vurdere om helsen er god nok til at man kan jobbe i et annet yrke. Dette er eksempler på situasjoner hvor Nav må gjøre skjønnsmessige vurderinger for å avgjøre en sak. Ved to tilfeller kan man få unntak fra aktivitetskravet. Det første tilfellet er dersom det er alvorlige medisinske grunner til at man ikke kan være i aktivitet. Da må den som sykemelder personen dokumentere dette. Det andre tilfellet er dersom det ikke er mulig å gjennomføre aktiviteter på arbeidsplassen. Dette må begrunnes av arbeidsgiver i oppfølgingsplanen (Nav, 2023a).

2.3.2 Arbeidsavklaringspenger

Man kan ikke motta sykepenger i mer enn 52 uker. Når denne perioden er over, må man søke på en annen ordning. Da er arbeidsavklaringspenger ofte løsningen (Nav, 2024d). For å ha rett på arbeidsavklaringspenger må altså evnen til å arbeide være varig nedsatt på grunn av sykdom eller skade. Ytelsen er for dem som enda ikke er helt friske, men som kan bli friske i løpet av noen år. De fleste som går på arbeidsavklaringspenger, kommer inn på den ytelsen fordi de har brukt opp tiden for sykepenger. Med godkjent søknad om arbeidsavklaringspenger får man 66 prosent av den inntekten man hadde, altså noe mindre enn det man får om man mottar sykepenger. Man kan motta arbeidsavklaringspenger i maksimalt tre år, med noen unntak (Nav, 2024d).

Målet når man går på denne ytelsen er at man i samarbeid med Nav skal avklare om man kan være i arbeid eller ikke. Det er et vesentlig krav at Nav anser det som mulig å bedre arbeidsevnen slik at man kommer inn i arbeid igjen. Dette målet jobber man mot gjennom tre punkter. For det første går man gjennom behandling, som for eksempel psykologtimer, fysioterapi eller legetimer. For det andre gjør man arbeidsrettede tiltak. Dette kan for eksempel innebære tilrettelegging på arbeidsplassen, arbeidstrening eller opplæring. For det tredje får man oppfølging fra Nav. Det kan skje i form av veiledning og rådgivning (Nav, 2024d). Da kan man eksempelvis gå gjennom ulike behandlingsmetoder, prøve ut ulike jobbsituasjoner eller tilegne seg en ny kompetanse som man kan bruke i et annet yrke (Nav, 2023g). Om skaden eller sykdommen viser seg å være permanent og så omfattende at man ikke kan være i arbeid, kan alternativet være å gå på uføretrygd (Halvorsen et al., 2020, s. 144).

Det er flere krav som må oppfylles for å ha rett på arbeidsavklaringspenger. Et viktig krav for å få arbeidsavklaringspenger er at arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent, og arbeidsevnen må være nedsatt for alle oppgaver man er kvalifisert for (Nav, 2024d). Dette er et krav som kan være vanskelig å avgjøre med sikkerhet. Som nevnt tidligere er det mange av brukerne som har diffuse lidelser. Dette kan for eksempel være muskelsmerter som ikke kan knyttes til en klar skade eller sykdom. I disse tilfellene kan legen kun lene seg på pasientens egen beskrivelse av smertene (Halvorsen et al., 2020, s. 145). Disse usikre tilfellene åpner altså opp for skjønnsvurderinger, hvor Nav selv må vurdere hvorvidt kravet om minst 50 prosent nedsatt arbeidsevne er oppfylt (Molander & Terum, 2019b, s. 353).

Når man først har fått innvilget arbeidsavklaringspenger må man oppfylle aktivitetsplikten. Det vil si at man må delta i arbeidsrettede tiltak arrangert av Nav, som skal bidra til å avgjøre om man kan arbeide eller ikke (Nav, 2024d). Dette innebærer å utarbeide en aktivitetsplan for hvordan man skal komme seg tilbake i arbeid, delta på avtalte møter med Nav, levere nødvendig dokumentasjon og informasjon som Nav etterspør og gjennomføre alle aktiviteter i aktivitetsplanen (Nav, 2023e). Om aktivitetsplikten ikke oppfylles, og det ikke er rimelig grunn til det, kan man risikere å miste deler av eller hele stønaden (Molander & Terum, 2019a, s. 91). Dette kan skje om man ikke møter opp til avtalte møter, nekter å motta behandling eller ikke sender inn nødvendig dokumentasjon. Om man sanksjoneres eller ikke, avhenger av hvordan Nav vurderer situasjonen (Nav, 2024d). Dette er nok et eksempel på en situasjon hvor Nav-ansatte må bruke sitt handlingsrom og vurdere situasjonen etter beste skjønn. Om man mottar arbeidsavklaringspenger har man også plikt til å holde Nav løpende orientert om sin egen situasjon. Man må for eksempel melde ifra til Nav med det samme dersom helsen bedrer seg, man får jobb eller man får barn (Nav, 2024d). I tillegg må man sende inn meldekort, hvor man melder fra om hvordan man gjennomfører aktivitetsplanen. Informasjonen i meldekortet bruker Nav til å følge opp aktivitetsplikten og avgjøre hvor mye man skal får utbetalt. Man skal sende inn meldekortet til Nav annenhver uke (Nav, 2024a). Vurderingen av meldekortet er også et eksempel på en situasjon hvor Nav sine skjønnsvurderinger gjør seg gjeldende.

2.4 Tillitsreformen

Temaet for denne oppgaven er handlingsrommet til de ansatte på de lokale Nav-kontorene. Dette temaet må sees i lys av tillitsreformen av offentlig sektor, som regjeringen lanserte i Hurdalsplattformen i 2022. Ifølge regjeringen er målet med reformen «å øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinjen i staten og i kommunesektoren, slik at offentlig sektor samlet sett blir mer brukervennlig og mer lyttende overfor innbyggerne.» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3). En del av reformen er også å gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter. Reformen bunner i problemer som ifølge departementet preger offentlig sektor. Ifølge kommunal- og distriktsdepartementet sitt inspirasjonsnotat i forbindelse med tillitsreformen, har kompetansen i offentlig sektor økt over flere år. Likevel opplever mange ansatte at arbeidshverdagen deres er så regulert at de ikke får

brukt kompetansen sin i så stor grad som de selv ønsker. Målet med tillitsreformen er derfor å fjerne detaljstyring og unødvendig dokumentasjonskrav, slik at ledere og ansatte får større rom til å bruke sin kompetanse til å levere bedre tjenester til brukerne (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3).

Ifølge inspirasjonsnotatet er det flere aspekter ved tillitsreformen. For det første handler reformen om balansegangen mellom tillit og kontroll. I denne balansegangen ønsker regjeringen med tillitsreformen å legge mer vekt på tillit ved «å redusere unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 7). Det erkjennes imidlertid i notatet at noe rapportering er nødvendig, og at god praktisering av mål- og resultatstyring faktisk bygger opp under noe av det man ønsker å oppnå med tillitsreformen. Likevel påpekes det at det er for mange unødvendige krav om rapportering som tar mye tid og ressurser, og som går utover de ansattes handlingsrom til å bruke sitt faglige skjønn til å levere gode tjenester. Tillitsreformen innebærer derfor at departementene bør vurdere kritisk om alle rapporteringskrav er nødvendige, eller om det er en ujevn balanse mellom tillit og kontroll (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 7).

Redusering av unødvendige rapporterings- og dokumentasjonskrav er et av tiltakene som gjøres for at ansatte i førstelinjen skal få større faglig ansvar, slik at brukerne får mer individuelt tilpassede tjenester. I tillegg nevnes det at de offentlige virksomhetene i større grad må ta i bruk allerede etablerte ordninger som skal fremme medbestemmelse og partssamarbeid, slik at ansatte og tillitsvalgte sammen skal kunne bruke sin kompetanse til å finne konstruktive løsninger. Til slutt er det et mål om at offentlig sektor i større grad skal ha tillitsbasert ledelse. Det betyr at regelstyring og kontroll av de ansatte skal reduseres. Tillitsreformen skal altså øke tilliten til både ledere og andre ansatte i offentlig sektor, slik at tjenesten blir mindre regelstyrt og rigid. Det skal legges større vekt på tillit til de ansatte sin kompetanse, slik at tjenestene de leverer blir av høyere kvalitet og bedre tilpasset hver enkelt bruker. Likevel skal ikke regelstyring og kontroll elimineres fullstendig. Tillitsbasert ledelse handler om at ledere i offentlig sektor selv skal finne en god balansegang mellom de to hensynene (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 7-10).

En tillitsreform har allerede blitt testet ut i Sverige. I 2016 oppnevnte den svenske regjeringen et utvalg kalt «tillitsdelegationen». De kom med forslag som skulle gi økt tillit til medarbeiderne sin kompetanse og på den måten heve kvaliteten på tjenestene for innbyggerne

(Aspøy, 2016). En evaluering av reformen i 2019 viste gode resultater. Resultatene viste kortere saksbehandlingstid, økt motivasjon blant de ansatte, bedre tjenester, bedre service og mer kunnskapsutveksling mellom samarbeidende aktører i offentlig sektor (Tillitsdelegationen, 2019). Likevel pekes det også på farer med tillitsreformen. Eide (2021) argumenterer for at en tillitsreform antageligvis vil bli møtt med motstand fra ovenfra, fordi reformen innebærer at de må gi fra seg makt og kontroll. Gjersøe (2022) påpeker at en tillitsreform forutsetter at de ansatte har et godt kunnskapsgrunnlag, men at det er uklart hva den faglige kompetansen i Nav faktisk er. Hun mener at det er et heterogent kunnskapsgrunnlag i Nav, og stiller derfor spørsmål til om økt autonomi egentlig er det beste for å gjøre kvaliteten på tjenestene bedre.

Tillitsreformen i Norge gjelder hele offentlig sektor, ikke bare Nav. Likevel er Nav en viktig del av reformen, fordi det er en del av offentlig sektor som er i direkte kontakt med brukerne. I forbindelse med tillitsreformen har Nav gjennomført spørreundersøkelser blant de ansatte om deres brukermedvirkning. Undersøkelsen viste blant annet at det er for mye detaljstyring og at de ansatte opplever at de har mindre reell medvirkning enn det lederne mener at de har (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2023). Reformen skal ifølge Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) skje nedenfra. Det vil si at endringene som skal skje må bli innført på de lokale Nav-kontorene, fremfor at de blir påført ovenfra. To år etter at tillitsreformen ble vedtatt, er det interessant å undersøke i hvor stor grad veilederne opplever av at dokumentasjonskravene er unødvendige og hvorvidt de opplever at ledelsen har tillit til deres kompetanse.

3.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for oppgavens teoretiske rammeverk. Sentralt i dette rammeverket står Michael Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet. Han trekker frem sentrale arbeidsbetingelser som er felles for alle bakkebyråkrater. Teorien om bakkebyråkratiet danner grunnlaget for mye av forskningen som er gjort på velferdsstaten de siste 40 årene. I senere tid har Bernardo Zacka (2017) supplert til denne teorien ved å vise hvordan bakkebyråkratenes skjønnsvurderinger også preges av moralske dilemmaer. For å forstå hva som ligger i begrepet «skjønn», skal jeg først presentere ulike perspektiver på skjønn og hva som påvirker skjønnsutøvelsen til bakkebyråkrater. Begrepet diskuterer jeg ikke i analysen, men definisjonen jeg presenterer her tar jeg med meg som en overordnet forståelse av hva skjønn er. Det teoretiske rammeverket jeg presenterer i dette kapittelet legger grunnlaget for analysen.

3.1 Om skjønn

3.1.1 Strukturell og epistemisk skjønn

Ifølge Grimen og Molander (2008) kan man skille mellom to former for skjønn. Den første formen er det man kaller for skjønn i strukturell forstand. Denne forståelsen betegner skjønn som «en delegert myndighet til å velge mellom ulike tillatte handlingsalternativ ut fra egne bedømmelser» (Molander & Terum, 2019b, s. 348). Det er altså det man gjerne kaller for handlingsrommet til Nav-veiledere. Den andre formen kalles for epistemisk skjønn. Dette refererer til de vurderingene man gjør når man skal gjøre et valg mellom ulike handlingsalternativer (Molander & Terum, 2019b, s. 348).

Det strukturelle skjønnet blir av rettsfilosofen Ronald Dworkin illustrert med en metafor. Han mener at det strukturelle skjønnet kan betraktes som hullet i en smultring. Handlingsrommet er et åpent hull, omkranset av betingelser, regler og retningslinjer som sier noe om hvordan beslutninger bør tas. Dette kaller han for «det regulative beltet». Han bruker et konkret eksempel for å forklare: En sersjant mottar ordre om å velge de fem mest erfarne soldatene til et oppdrag. Selv om sersjanten har frihet til å velge hvem som helst, må han i samsvar med instruksjonen ta hensyn til erfaringen til soldatene. Alternativt kunne ordren ha blitt gitt uten krav

om erfaring som en forutsetning for soldatene. I en slik situasjon ville sersjanten hatt større frihet til å løse oppdraget på ulike måter, for eksempel ved å la soldatene melde seg frivillig eller ved å ty til loddtrekning. Det ville også vært mulig for sersjanten å få fullt ansvar til å bestemme antall og hvilke soldater som passer best for oppdraget som skal utføres. I dette tilfellet ville det strukturelle skjønnnet naturligvis vært enda større (Molander & Terum, 2019b, s. 348).

Eksempelet til Dworkin illustrerer hvordan det strukturelle skjønnnet avhenger av hvilke standarder autoriteten har gitt. Jo større område som er åpent for aktørens bedømmelse og beslutning, desto større rom er det for skjønnsvurderinger. Slik kan man også se på handlingsrommet til Nav-veilederne. Med mindre omfattende retningslinjer åpner man opp for at Nav-veilederne kan bruke større grad av skjønn i sitt arbeid. Dette forutsetter at man har tillit til deres evne til å vurdere og bedømme enkeltsituasjoner på best mulig måte. Når man utvider handlingsrommet til Nav-veiledere må man også kunne holde dem ansvarlig for vurderingene som blir gjort. Det som forventes er altså at veilederne handler etter *beste* skjønn - de skal vurdere hver enkelt situasjon og handle på mest mulig rettferdige måte. På denne måten kan man si at skjønn i strukturell forstand forutsetter skjønn i epistemisk forstand (Molander & Terum, 2019b, s. 348).

Det epistemiske skjønnnet til Nav-veiledere innebærer resonnering i to ledd. For det første må veilederen bestemme seg for hvilken type tilfelle de står overfor, og for det andre må de vurdere hvilken behandling dette tilfellet skal få. Begge disse vurderingene blir gjort med det Molander og Terum (2019b, s. 350) kaller for «garantister». Dette er visse personrelaterte data som brukes for å trekke en konklusjon, som for eksempel arbeidsevne, tidligere arbeid og lønn. Garantistene Nav-veilederne opererer med gir ikke alltid definitive konklusjoner. I mange tilfeller vil det være flere mulige løsninger, og da er det Nav-veilederne sine skjønnsvurderinger som avgjør hvilken løsning man ender med. Sterke garantister vil gi klare svar og lite rom for individuelle vurderinger, mens svake garantister forutsetter stor grad av epistemisk skjønn hos veilederen. Som Molander og Terum (2019, s. 350) sier det: «Skjønnsutøvelse er resonnering med svake garantister.»

3.1.2 Kransekaken

Djupvik & Eikås (2022) videreutvikler Dworkins smultringmetafor ved å innføre flere lag i denne smultringen. De forsket på handlingsrommet til veiledere på Nav som arbeider med saker knyttet til arbeidsavklaringspenger (AAP) og kvalifiseringsprogrammet (KVP). Der fant de flere ulike faktorer som påvirket hvordan veilederne gjorde skjønnsvurderinger. I forskningen visualiserer de dette regulative beltet som en "kransekake" som utgjør de faktorene som påvirker skjønnsutøvelsen til veilederne. Det regulative beltet utgjør det ytterste laget i kransekaken, mens de andre lagene består av praksis på fylkesnivå, lederstil på lokalkontorene, formelle og uformelle fora, og handlingsrommet på individuelt nivå. Sammen utgjør disse lagene alle faktorene som, ifølge Djupvik & Eikås (2022), påvirker hvordan veilederne gjør skjønnsvurderinger.



Bilde 2: Kransekaken til Djupvik & Eikås (2022).

Med kransekaken understrekes det at handlingsrommet ikke kan ses isolert på individuelt nivå, fordi det er knyttet til inngripende kulturelle, institusjonelle og organisatoriske faktorer. Djupvik & Eikås (2022) understreker det dynamiske aspektet ved disse relasjonene og hvordan faktorene på ulike nivåer kan samvirke og forsterke hverandre, noe som påvirker veilederens opplevelse av handlingsrommet over tid. De peker også på at faktorer som en delegerende lederstil lokalt og veiledning fra overordnede nivåer kan bidra til å styrke handlingsrommet til veiledere.

3.2 Bakkebyråkratiet

Skjønn er en viktig del av bakkebyråkratiet. Ifølge Michael Lipsky (2010, s. 13) har bakkebyråkrater «considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies.» Hans teori om bakkebyråkratiet står helt sentralt i forskning på velferdsstaten. I det følgende skal jeg presentere hovedtrekkene i teorien. Dette inkluderer hva som kjennetegner bakkebyråkrater, hvilke spenninger som kan oppstå i arbeidet deres og hvilke mestringsstrategier de kan ta i bruk for å takle spenningene.

3.2.1 Webers byråkrati

For å forstå Michael Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet må man først forstå hva som ligger i begrepet byråkrati. Dette begrepet stammer fra Max Weber. Han brukte det rasjonelle byråkratiet som en idealtipe og definerte det som en formalisert og upersonlig organisasjon med en tydelig hierarkisk struktur og klare regler og reguleringer. I et idealtypisk byråkrati prioriterer man effektivisering og standardisering fremfor individuell skreddersøm og fleksibilitet. Ifølge Weber (1971, s. 109) er regler nødvendige for utførelsen av arbeidet i et byråkrati. Der skal alle personlige følelser elimineres fra arbeidet fordi dette er uforutsigbare elementer som kan gå utover tjenestene. Beslutningene i et byråkrati skal altså ikke ta hensyn til brukerens personlige egenskaper, som for eksempel sosial status. Tanken er at byråkratiet ivaretar likebehandlingsprinsippet ved å behandle alle helt likt og på den måten gjør man tjenesten mulig rettferdig (Weber, 1971, s. 127).

Det er viktig å merke seg at dette er en idealtipe, som vil si at det er et tenkt eksempel og ikke noe som eksisterer i virkeligheten. Nav er ikke et rent byråkrati slik Weber definerte det, men man kan finne byråkratiske elementer i Nav. At Nav blir mer byråkratisert kan altså på den ene siden bety at det blir mer effektivt og rettferdig. På den andre siden kan byråkratiske regler og prosedyrer likevel ende opp med å ikke løse de problemene de er ment til å løse. I stedet for at tjenesten blir mer rettferdig og effektiv, kan byråkratisering av Nav heller føre til at tjenesten blir mindre tilgjengelig for brukerne fordi sakene deres drukner i omfattende regler og retningslinjer som gjør saksbehandlingen omstendelig og vanskelig å forstå. At «byråkratisk kompetanse» er viktig når man er i kontakt med Nav, er et funn hos Lundberg (2013). Byråkratisering er derfor et tosidig begrep som har ulike følger, men som ofte blir forbundet med noe negativt.

3.2.2 Lipskys bakkebyråkrati

Man kan si at Lipskys (2010) bakkebyråkrati står i motsetning til Webers (1971) byråkrati. Mens Webers byråkrati har et top-down-perspektiv, hvor organisasjonen styres fra toppen, legger Lipsky vekt på bakkebyråkratens makt til å gjøre vurderinger og tolke retningslinjene som er vedtatt. Man kan derfor si at Lipskys bakkebyråkrati er et bottom-up-perspektiv. Bakkebyråkratiet utgjør et sentralt teoretisk rammeverk i forskning på forholdet mellom tjenestemottaker og velferdsstaten. Teorien fokuserer på offentlige tjenester og institusjoner som involverer direkte møter mellom offentlig ansatte og borgere. Dette kan for eksempel være lærere, sykepleiere, sosialarbeidere eller politikonstabler. Lipsky (2010, s. 3-4) hevder at disse ansatte, som man gjerne kaller for bakkebyråkrater, deler noen viktige kjennetegn. Et av de viktigste kjennetegnene er at de arbeider med stort rom for å gjøre skjønnsvurderinger. De må ta avgjørelser hvor de må forholde seg til motstridende mål og hensyn. På den ene siden må arbeidet deres være i tråd med forhåndsbestemte politiske mål og retningslinjer, og på den andre siden krever arbeidet deres at de også kan vurdere hver enkelt sak individuelt. Dette spenningspunktet ligger implisitt i navnet «bakkebyråkratiet». «Bakke» representerer den brukernære delen av arbeidet, mens «byråkrati» representerer den formelle, strukturelle delen av arbeidet. Bakkebyråkrater må balansere mellom bruker og byråkrati for å sørge for at alle får brukertilpasset hjelp samtidig som man ivaretar prinsippet om likebehandling og tar hensyn til overordnede mål om effektivisering. Lipsky (2010) peker på hvilke ulike spenninger som kan oppstå i bakkebyråkratier og hvilke strategier bakkebyråkrater tar i bruk for å mestre arbeidet, både med hensyn til organisasjonen og med hensyn til menneskene de jobber med.

3.2.3 Ressursmangel og motstridende mål

Ifølge Lipsky (2010, s. 27) blir bakkebyråkrater ofte kritisert for å være firkantede byråkrater ute av stand til å se brukerne som noe annet enn saker. Dette mener Lipsky bunner i at bakkebyråkrater jobber under vanskelige arbeidsbetingelser. Én av arbeidsbetingelsene som Lipsky beskriver er at det ikke er samsvar mellom arbeidsmengden og tilgangen til ressurser. Om bakkebyråkrater hadde hatt ubegrenset med ressurser, kunne man ha gitt alle brukere grundige og brukertilpassede tjenester. Hele problemet springer ut fra en mangel på tid og informasjon, som gjør at bakkebyråkratene må fatte beslutninger på kort tid og svakt

grunnlag. Massebehandling av klienter er standarden i disse yrkene, og det påvirker tjenestene negativt (Lipsky, 2010, s. 29).

En annen arbeidsbetingelse bakkebyråkrater må jobbe under, er ifølge Lipsky (2010) at arbeidet deres er preget av målsetninger og prestasjonsmålinger. Målene de streber etter å nå kan ofte være tvetydige og motstridende (Lipsky, 2010, s. 44-45). For eksempel kan målet om å gi brukernære tjenester stå i motsetning til samfunnsmessige mål, som å iverksette arbeidslinjen. For å iverksette arbeidslinjen kan man for eksempel stille strengere krav til brukere av velferdsytelser. Dette kan i sin tur motvirke målet om brukerretting fordi enkelte brukere da møter umulige krav som ikke er hensiktsmessige i deres situasjon. For å sørge for at man når målene, forsøker man ofte å måle prestasjonene i bakkebyråkratier.

Prestasjonsmålinger i bakkebyråkratier er imidlertid ofte krevende å få til fordi det er vanskelig å operasjonalisere kvaliteten på tjenestene. Ulike forhold påvirker kvaliteten og gjør at prestasjonsmålinger av tjenesten blir lite presise (Lipsky, 2010, s. 48). For eksempel kan et Nav-kontor måle hvor mange brukere de får ut i aktiveringstiltak, selv om det i seg selv ikke gir et nyansert bilde av kvaliteten på tjenesten.

Lipsky mener også at mål om å skreddersy tjenestene til hver enkelt bruker står i motsetning til mål om å gjøre tjenesten mest mulig effektiv. Ifølge Lipsky (2010, s. 73) er “the helping orientation of street-level bureaucrats incompatible with their need to judge and control clients for bureaucratic purposes”. En lærer, for eksempel, må gi individuelle tilbakemeldinger til hver enkelt elev, samtidig som hen må være effektiv nok til at alle får tilstrekkelig med hjelp. Det går en grense for hvor grundige tilbakemeldinger læreren kan gi til hver enkelt elev, ettersom hen tross alt må bli ferdig med alle elevene i tide. På samme måte skal Nav-veilederen gi grundig veiledning til hver enkelt bruker, samtidig som hen må være effektiv for at flest mulig skal få hjelp fortrest mulig. Bakkebyråkraten må selv veie disse hensynene opp mot hverandre, mens brukerne, kollegaene og andre utenforstående alle kan ha ulike forventninger til hvordan bakkebyråkraten skal opptre i jobben sin (Lipsky, 2010, s. 74). Det store arbeidspresset og de motstridende målene gjør at bakkebyråkrater befinner seg i et spenningspunkt. På den ene siden skal de utføre brukernært arbeid, hvor de vurderer den komplekse situasjonen til hver enkelt bruker og tar i betraktning de menneskelige aspektene i hver enkelt sak. De skal være støttende, medmenneskelige og hjelpende. På den andre siden skal de utføre byråkratisk arbeid, hvor de tar hensyn til samfunnsmessige og politiske mål. De skal opptre effektivt å hjelpe flest mulig mennesker (Lipsky, 2010).

3.2.4 Skjønn i bakkebyråkratiet

For å løse arbeidsoppgavene er det helt nødvendig at bakkebyråkrater gjør skjønnsvurderinger. Dette er ifølge Lipsky (2010, s. 13) et av de mest sentrale kjennetegnene ved bakkebyråkratiet. Mange av problemene bakkebyråkrater støter på i sin arbeidshverdag ville ha forsvunnet dersom man eliminerte all skjønnsutøvelse. Da ville ikke bakkebyråkrater bli dratt mellom ulike hensyn, de ville istedenfor alltid hatt et forhåndsbestemt fasitsvar på hvordan de skulle ha handlet i enhver situasjon. Selv om bakkebyråkratene i utgangspunktet skal forholde seg til standardiserte regler og prosedyrer som forteller dem hvordan de skal behandle ulike saker, er det umulig å unngå regler som er tvetydige og tolkbare. Dette er fordi bakkebyråkrater jobber med mennesker med komplekse situasjoner som vanskelig lar seg løse gjennom forhåndsbestemte, standardiserte regler. For eksempel kan ikke politikonstabler ha standardiserte løsninger på hvordan de skal tilnærme seg kriminelle de møter på gaten. Ulike situasjoner kan ha ulike typer løsninger, og da er det mer hensiktsmessig at politikonstablen selv avgjør hvordan man tilnærmer seg hver enkelt situasjon (Lipsky, 2010, s. 15).

Lipsky (2010) mener altså at det er ønskelig at bakkebyråkrater har stort nok handlingsrom til å gjøre skjønnsvurderinger. I Nav sikrer man at veiledere får bruke skjønn i arbeidet sitt ved å inkludere tolkbare begreper i retningslinjene, som for eksempel «grad av arbeidsevne». Arbeidsevne er vanskelig å måle på en objektiv måte, og da blir ansvaret for å tolke og vurdere arbeidsevnen heller lagt på Nav-veilederen. På denne måten får bakkebyråkraten et betydelig ansvar i å forstå, tolke og bruke retningslinjene i sitt arbeid (Molander & Terum, 2019b, s. 355-356). Lipsky (2010) poengterer at dette ansvaret gir bakkebyråkratene stor makt, fordi det i praksis blir bakkebyråkrater som skaper politikken. Det er de som iverksetter politiske vedtak. Når vedtakene er åpne for tolkning, vil resultatene i stor grad avgjøres av bakkebyråkratenes skjønnsvurderinger. Ifølge Lipsky (2010, s. 13) gjør dette bakkebyråkratene til det han kaller for «policy makers».

Høy grad av faglig autonomi er ofte ønskelig for bakkebyråkrater. De vil gjerne bruke sin faglige ekspertise i arbeidet sitt fordi de selv mener at de da kan gi bedre tilpasset hjelp til hver enkelt. Noen bakkebyråkrater har imidlertid et mer respektert vitenskapelig grunnlag for skjønnsvurderingene sine enn andre. Leger sitt medisinske grunnlag er for eksempel mer akseptert enn sosialarbeidere sitt vitenskapelige grunnlag. Derfor jobber leger med stor faglig autonomi, mens sosialarbeidere oftere må arbeide innenfor et snevert handlingsrom. Selv om handlingsrommet varierer mellom ulike yrker, er det uansett et fellestrekk for alle

bakkebyråkrater at de må forholde seg til retningslinjer og regler som er innført ovenfra. Utøvelsen av faglig skjønn skal alltid skje med utgangspunkt i lover og forskrifter. Mulighetene for å gjøre skjønnsvurderinger gir bakkebyråkratene en viss fleksibilitet i arbeidet sitt, men de kan likevel ikke omgå forhåndsbestemte retningslinjer og instruksjoner (Halvorsen et al, 2020, s. 111).

En fare med at bakkebyråkrater får stort handlingsrom, er at det kan gå imot prinsippet om likebehandling (Molander & Terum, 2019b). Dette prinsippet bunner i en tanke om rettferdighet: Tjenestene som blir gitt av staten skal være like for alle - det skal ikke være avgjørende hvilken bakkebyråkrat man møter. Retningslinjene og instruksjonene bidrar til å opprettholde dette prinsippet ved å standardisere bakkebyråkratenes respons. På denne måten vil bakkebyråkraten ha flere garantister å forholde seg til og dermed færre handlingsalternativer i hver enkelt sak. Menneskelige aspekter ved tjenesten får redusert viktighet, og slik minsker man sjansen for at noen får bedre tjenester enn andre kun fordi de har vært i kontakt med «riktig» bakkebyråkrat. Selv om dette i utgangspunktet skal være rettferdig, kan man innvende at ulike brukere fortjener å bli møtt med ulike tjenester som treffer deres behov i større grad enn en *one size fits all*-løsning gjør.

3.2.5 Fremmedgjøring

Ifølge Lipsky (2010) kan flere aspekter ved arbeidet til en bakkebyråkrat virke fremmedgjørende. Han tar opp fire måter bakkebyråkratene fremmedgjøres fra brukerne. Jeg skal her nevne to av dem. For det første kan det være fremmedgjørende at de bare jobber med deler av produktet. Med liten tid til rådighet har ikke bakkebyråkrater anledning til å sette seg grundig inn i alle livssituasjonene de møter og må derfor se på alle menneskene de er i kontakt med som saker fremfor mennesker. De må forholde seg til opplysningene som er relevante for kategoriseringen av brukerne, men dette kan også hindre dem i å se hele mennesket. De byråkratiske hensynene kan gjøre at bakkebyråkratene i større eller mindre grad vil føle seg fremmedgjorte overfor menneskene de jobber med (Lipsky, 2010, s. 75-77).

For det andre har ikke bakkebyråkrater alltid kontroll over resultatet av arbeidet deres. Ofte kan saker bli sendt videre til andre deler av byråkratiet. For eksempel kan en bruker av sykepenge bli sendt videre til en annen veileder når sykepengeperioden er over. I tillegg er det mange saker bakkebyråkrater ikke har mulighet til å løse. For eksempel kan det være

brukere som vil være i Nav-systemet gjennom mange år, uten å komme seg inn igjen i arbeidslivet. At bakkebyråkrater ikke får se et endelig resultat av arbeidet, kan ifølge Lipsky oppleves som fremmedgjørende (Lipsky, 2010, s. 78).

3.2.6 Mestringsstrategier

Under stort arbeidspress og med mangel på ressurser, må bakkebyråkratene på en eller annen måte forsøke å mestre arbeidet sitt. Bakkebyråkrater skal være hjelpende og støttende medmennesker, men byråkratiske krav og en presset arbeidssituasjon kan gjøre det vanskelig å oppfylle denne rollen. Dette kan bakkebyråkrater prøve å skjule fordi de vil få organisasjonen til å fremstå som støttende, som den gjerne gir seg ut for å være. De ønsker å gjøre en god jobb, til tross for at ressursene ikke strekker til. For å få mestre arbeidet, utvikler de derfor strategier. Disse strategiene kan man se på som en respons på problemene bakkebyråkratene møter (Lipsky, 2010, s. 83). Lipsky nevner flere mestringsstrategier. Her er jeg opptatt av hvordan han mener bakkebyråkrater forholder seg til skjønn og byråkrati.

Som nevnt over, er skjønnsvurderinger en stor del av arbeidet til bakkebyråkrater. Dette innebærer blant annet å vurdere når man skal gjøre en ekstra innsats for å imøtekomme brukerens behov og når man skal forholde seg strengt til byråkratiets regler og mål. I denne balansegangen kan det være en strategi for bakkebyråkrater å nedtone sin egen autoritet. De kan da skyve regler og retningslinjer foran seg når de tar beslutninger, for å unnskyldes seg til brukeren og beskytte seg selv mot press. Ved å peke på rigide regler og retningslinjer fraskriver bakkebyråkraten seg ansvar overfor brukeren og blir heller en objektiv agent for systemet hen representerer. Ved å si «sånn er det» eller «det er reglene», kan de dessuten skjule sin egen tilkortkommenhet i jobben. Reglene i Nav kan på denne måten gjøre arbeidspresset mindre for bakkebyråkratene (Lipsky, 2010, s. 149).

Ifølge Lipsky vil andre bakkebyråkrater ha en motsatt strategi. Istedenfor å lene seg på byråkratiet, vil de heller motarbeide de byråkratiske elementene i organisasjonen ved å øke sitt eget handlingsrom. Denne strategien bunner i en tanke om at det er bedre å gi god hjelp til noen få, enn å gi utilstrekkelig hjelp til alle. Man kan ha sympati med en bakkebyråkrat som strekker seg langt for å imøtekomme brukerens behov, men problemet er at dette kun kan gjelde for enkelte brukere, som naturligvis medfører at andre ikke får like god hjelp. Hvem som får god hjelp og hvem som ikke får hjelp, avhenger av hvordan bakkebyråkraten

kategoriserer brukerne. Det å strekke seg langt for å tilfredsstillere behovene til brukerne, kan derfor føre til forskjellsbehandling (Lipsky, 2010, s. 150-151).

Kategorisering av brukere kan også være en strategi for å oppnå mål om effektivisering. Som nevnt over utgjør prestasjonsmålinger en del av arbeidet til bakkebyråkrater. Disse målene kan ofte være vanskelige å oppnå, og dette gjør at bakkebyråkratene utvikler strategier for å nå målene. En strategi som kan oppstå, er det Lipsky kaller for «fløteskumming». Om man bruker Nav som eksempel, vil det bety at man prioriterer de mest ressurssterke brukerne fordi det er lettere å få dem inn i arbeid enn det er å få de ressursvake brukerne inn i arbeid. På den måten kan bakkebyråkratene vise til gode målbare resultater, selv om de har nedprioritert de som trenger mest hjelp. Om noen uformelle kriterier brukes som grunnlag for å kategorisere noen brukere som mer verdige enn oppmerksomhet, vil det gå imot prinsippet om likebehandling. Mer ressurssterke brukere vil da oppleve å få god hjelp fra Nav, mens ressursvake brukere vil oppleve å få mindre hjelp fordi den gruppen krever mer innsats før man kan omgjøre dem til målbare resultater (Lipsky, 2010, s. 107-108).

3.3 Bakkebyråkratens moralske standpunkt

Zacka (2017) bygger videre på Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet. Han argumenterer for at bakkebyråkrater ikke bare er tannhjul i byråkratiet som tar rasjonelle avgjørelser på vegne av systemet de representerer – de er aktører som hele tiden må gjøre moralske vurderinger. De må behandle brukerne upartisk og rettferdig, samtidig som de må vise respekt i sin kommunikasjon og behandling av dem (Zacka, 2017, s. 99-100). Selv om han erkjenner farer ved skjønnsutøvelsen, som at det kan føre til forskjellsbehandling mellom ulike brukere, er han som Lipsky (2010) mer opptatt av å få frem at det er nødvendig og ønskelig at bakkebyråkratene har stort handlingsrom i arbeidet sitt:

«Most importantly, perhaps, such discretion is necessary in contexts where the policy goals and values (e.g., efficiency, fairness, responsiveness, respect) of the democratic state are ambiguous or pull in competing directions. Reducing the scope of discretion, in such conditions, would make agents of the state less able to attend to the particularities of citizens' circumstances and needs in ways that can do justice to these goals and values.» (Zacka, 2017, s. 65).

Han legger til at skjønnsvurderingene nødvendigvis også har en moralsk dimensjon, og hvilke mål og hensyn bakkebyråkratene prioriterer i hver enkelt sak, avhenger av deres moralske standpunkt (Zacka, 2017, s. 66). Han legger frem tre idealtypiske moralske standpunkt: den likegyldige, omsorgsgiveren og håndheveren.

Den likegyldige betrakter brukerne kun som "saker". På denne måten opprettholder man nøytralitet og effektivitet, men man kan på den andre siden mangle empati og evne til å tilpasse seg hver enkelt bruker. Omsorgsgiveren har derimot stort fokus på brukernes individuelle behov, men dette mener Zacka kan føre til umyndiggjøring av brukeren og emosjonell utbrenthet hos bakkebyråkraten. Håndheveren håndhever regler og sikrer orden, men kan være for mistenksom overfor brukeren og på denne måten skape mistillit (Zacka, 2017, s. 99-108). Alle disse moralske standpunktene mener Zacka kan føre til ensidig fokus i møte med motstridende krav. Han mener at byråkrater med som inntar disse ensidige, moralske standpunktene, «approach new cases with a tunnelled vision and a truncated understanding of their responsibilities. (...) Those who inhabit the role in these ways can fail to live up to their responsibilities even as they remain well intentioned.» (Zacka, 2017, s. 110). Av denne grunn bedyrer han at bakkebyråkrater bør være fleksible og tilnærme seg hver enkelt sak på den måten hver enkelt sak krever.

3.4 Avslutning

Det teoretiske rammeverket presentert i dette kapittelet har belyst balansen mellom brukerorientering og byråkratiske krav som NAV-veiledere må takle. Lipsky (2010) fremhever at bakkebyråkrater opererer under konstant ressursmangel og må balansere mellom organisatoriske krav og brukernes individuelle behov. Dette skaper behov for skjønnsutøvelse som tillater tilpasning til hver sak. Zacka (2017) viser at skjønnsutøvelsen også har en moralsk dimensjon. Veiledere må velge sin moralske tilnærming blant tre idealtypiske standpunkter: den omsorgsfulle, den likegyldige, og håndheveren. Hver tilnærming har sine utfordringer og kan føre til ensidig fokus hvis man ikke finner den riktige balansegangen. Dette rammeverket gir innsikt i de komplekse beslutningene veiledere tar til daglig og illustrerer nødvendigheten av fleksibilitet og tilpasning i arbeidet deres. Teoriene jeg har presentert utgjør det teoretiske grunnlaget for analysen.

4.0 Tidligere forskning

Tidligere forskning har grundig utforsket ulike aspekter ved Nav og bakkebyråkratiet (se f.eks. Andreassen & Fossetøl, 2011; Andreassen, 2011; Bay et al., 2015; Hansen et al., 2013, Friberg & Elgvin, 2016; Langeland & Galaasen, 2014; Åsheim, 2018) I dette kapittelet skal jeg presentere et utvalg av denne forskningen. I tråd med min problemstilling, legger jeg spesielt stor vekt på forskningen som handler om Nav-ansattes handlingsrom og hvordan arbeidet deres preges av spenningen mellom byråkratisering og brukerretting.

I etterkant av Nav-reformen var det spesielt mye forskning som evaluerte reformen og undersøkte om den lyktes med målene sine (se f.eks. Fossetøl et al., 2016; Fevang et al., 2014; Lundberg & Syltevik, 2013). Nav har endret seg stort siden reformen, og forskningen har de siste årene hatt større fokus på digitalisering av tjenestene (se f.eks. Røhnebæk, 2016; Røhnebæk & Løberg, 2021; Ellingsen et al., 2020; Eide & Kane, 2021; Løberg & Egeland, 2023). En sentral diskusjon i forskningen er hvordan systemets krav og byråkratiets strukturer påvirker førstelinjearbeidernes evne til å imøtekomme brukernes behov. Den komplekse balansegangen til bakkebyråkratene er godt dokumentert i tidligere forskning (se f.eks. Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016; Hagelund, 2007; Andreassen, 2011; Øvrelid, 2018; Djupvik et al., 2018; Hjørne et al., 2010). I forskningen har man fokusert på hva som ligger til grunn for førstelinjens skjønnsvurderinger, hvordan de forstår sin egen rolle og hva som trengs for å gjøre velferdstjenestene best mulig og mest rettferdig for brukerne. Forskningen gir et nyansert bilde av kompleksiteten i Nav-systemet og utfordringene veilederne står overfor i sitt daglige arbeid.

4.1 Systemets krav mot brukernes behov

Flere studier viser at Nav-reformen førte med seg organisatoriske problemer i startfasen, men at disse problemene gikk over «etter at støvet hadde lagt seg» (Fossetøl et al., 2016; Fevang et al., 2014). Selv om de fleste problemene forsvant med årene, fant Fossetøl et al. (2016) at «tungvinte og byråkratiske løsninger, ikke minst «telling», tar tid og oppmerksomhet fra det arbeidsrettede oppfølgingsarbeidet.» (Fossetøl et al., 2016, s. 19). Røysum (2010) fant også en dreining mot økende byråkratisering av Nav etter reformen. Hun hevder at sosialarbeidere i

Nav ofte vurderer denne utviklingen som problematisk fordi den ikke stemmer overens med deres forståelse av hva sosialt arbeid skal innebære. Røysum (2010, s. 41) skriver at «mange sosialarbeidere mener det er for stort fokus på det som kan måles og for lite fokus på faglig arbeid i Nav. De opplever at det i liten grad tas hensyn til deres profesjonelle fagkunnskap med vekt på helhetlig og langsiktig oppfølging av brukerne.». Forskningen hennes er riktignok gjort på den kommunale sosialtjenesten og ikke på veiledere som arbeider med helserelevante ytelser, som er fokuset for denne oppgaven. Det er likevel relevant for å forstå hvordan bakkebyråkrater opplever overdreven måling og kontroll av arbeidet deres.

Nav-reformen skulle samle trygdepolitikken, arbeidsmarkedspolitikken og sosialpolitikken i en felles etat, slik at brukerne fikk en felles dør å henvende seg til. På denne måten skulle tjenesten bli mer brukerrettet (Meld. St. 14 (2002-2003), s. 2). Ifølge Lundberg (2013) fremstod imidlertid Nav som et fragmentert system etter reformen. I forskningen hans fant han at tjenestene de tilbyr i stor grad er organisert gjennom standardiserte tiltak og «til dels fabrikkliknende rutiner» (Lundberg, 2013, s. 109). Økende grad av standardisering kan gjøre tjenesten mer effektiv, men kan på en annen side gjøre det vanskeligere å tilpasse tjenestene til brukere med mer komplekse behov. Til tross for standardiserte løsninger, poengterer Lundberg (2013) at skjønnsutøvelse fortsatt er en viktig faktor, og at det kan føre til spenninger mellom systemet og skjønnsutøvelsen på det lokale nivået.

Denne spenningen kommer også til uttrykk i forskning på arbeidsevnevurderingen i Nav. Øversveen & Forseth (2018) forsket på hvordan arbeidsevnevurderingen er organisert i praksis. Deres forskning viser at «arbeidsevnevurderingen ikke bare er et mål på den enkeltes situasjon, men også et verktøy veilederne bruker for å «låse opp» bestemte tiltak og midler i systemet. Slik preges arbeidsevnevurderingen av en spenning mellom individualisering og standardisering.» (Øversveen & Forseth, 2018, s. 21). Dessuten viser Øversveen & Forseth (2018, s. 20-21) at dokumentasjonskrav kan komme i veien for den brukerrettede oppfølgingen. Også i Gjersøe (2016) sin forskning på arbeidsevnevurderingen av personer som søker på arbeidsavklaringspenger, kommer spenningen mellom system og bruker til syne. Forskningen hennes viser blant annet at veilederne opplever konflikt mellom prinsippet om likebehandling og målet om brukerretting (Gjersøe, 2016, s. 24). At det er uklart hva nedsatt arbeidsevne egentlig innebærer, åpner opp for stort handlingsrom for veilederne.

4.2 Krav, kunnskap og kontroll i bakkebyråkratiet

Røhnebæk & Breit (2022) sammenfattar forskning gjort på Nav de siste årene for å vise hvilke arbeidsvilkår de førstelinjen i Nav jobber under. Konklusjonen deres er at førstelinjen i Nav jobber med flere motstridende krav og at dette kan skape forvirring og belastning for de ansatte. Flere krav fra systemet kan man tenke fører til en innskrenkning av handlingsrommet til bakkebyråkratene. Evans & Harris (2004) hevder imidlertid at dette er en misforståelse. De argumenter tvert imot for at større fokus på regler og retningslinjer fører til større handlingsrom for bakkebyråkratene, fordi det blir flere motstridende krav som bakkebyråkratene må ta hensyn til. Denne situasjonen krever at bakkebyråkratene har rom til å gjøre skjønnsvurderinger og finne en egnet balanse mellom de motstridende kravene. For å gjøre denne balansegangen lettere å takle, etterlyser Gjersøe (2016) tydeligere instruksjer og retningslinjer som veilederne kan forholde seg til. Hun viser at veilederne mangler kompetanse når de skal avgjøre om det finnes muligheter på arbeidsmarkedet for hver bruker. Bakkebyråkratene her etterlyser sterkere arbeidsmarkedskompetanse, men Gjersøe (2016) påpeker at det er uklart hva slags konkret kunnskap kompetansen skal bestå av.

Selv om det er helt nødvendig at veilederne har et stort rom for skjønn, medfører det en fare for at behandlingen man får avhenger av hvilken veileder man får. Gjersøe (2016, s. 24) viser nemlig at arbeidsevnevurderingen har en klar normativ dimensjon, som kan bryte med prinsippet om likebehandling. Fekjær et al. (2022) viser også at det er store forskjeller i skjønnsvurderingene mellom ulike veiledere. De gjorde et vignetteeksperiment, hvor informantene skulle ta stilling til en typisk arbeidssituasjon. Resultatet viste at det var uenighet mellom ulike førstelinjearbeiderne om hvorvidt man skal innføre sanksjoner og hvordan man skal aktivere brukeren. Dette tyder på at det å gi veiledernes stort rom for å gjøre skjønnsvurderinger kan føre til urettferdig forskjellsbehandling mellom brukere som befinner seg i samme situasjon. Dette problemet er en del av grunnen til at Gjersøe (2016) understreker veiledernes behov for klarere instruksjer for hvordan de skal avgjøre arbeidsevnen til hver enkelt bruker. Hun mener dessuten at utydelige instruksjer vil gjøre at brukernes beskrivelser og legenes dokumenter tillegges stor vekt, fordi saksbehandlerne ikke har en «mot-kompetanse» å stille opp med (Gjersøe, 2016, s. 27).

For å unngå at det store handlingsrommet går utover likebehandlingsprinsippet, som Gjersøe

(2016) advarer mot, har det på noen Nav-kontor blitt innført tiltak for å begrense skjønnsrommet. Andreassen (2019) undersøkte hvilken effekt disse tiltakene har. Hensikten med tiltakene hun undersøkte var å sikre «ansvarlighet i skjønnsutøvelsen» (Andreassen, 2019, s. 664). Eksempler på disse tiltakene er standardisering av arbeidsprosedyrer gjennom sjekklistor og maler for møter, og bruk av digitale verktøy for å innføre detaljerte trinn for hvordan de ansatte skal gjennomføre ulike arbeidsoppgaver. Konklusjonen er at tiltak som prøver å begrense skjønnsmessig frihet har begrenset effekt, fordi arbeidsoppgavene til veilederne krever stort rom for å gjøre skjønnsmessige vurderinger. Andreassen (2019) argumenterer derfor, i likhet med Gjersøe (2016), for at det heller er nødvendig å implementere tiltak som styrker den faglige kompetansen som er nødvendig for å utøve skjønn. Kane (2015) sine informanter argumenterer for det samme. Hun intervjuet saksbehandlere ved lokale Nav-kontor i Nord-Norge. De fortalte at de måtte balansere mellom flere ulike krav i saksbehandlingen, blant annet kravet om likebehandling og kravet om brukerretting. Arbeidssituasjonen var utfordrende, men de fortalte at de hadde stort handlingsrom til å veie ulike hensyn i sitt arbeid. For å gjøre balansegangen mellom ulike hensyn lettere, etterlyste de heller mer kunnskap om lovverk og om hvordan de skal gjøre fortolkninger og avveininger i hver enkelt sak.

Hagelund (2007) viser også hvordan mer kontroll av de ansatte i bakkebyråkratiet kan virke frigjørende for bakkebyråkratene. Hun undersøkte hvordan bakkebyråkrater som jobbet på flyktningmottak ble underlagt kontroll for å unngå at de ansatte hjalp flyktningene mer enn flyktningene hadde godt av selv. Kontrollen, som ble kalt for «snillhetskontroll», gikk ut på å stoppe de ansatte sin «snillhet» for å få flyktningene til å hjelpe seg selv. Det ble blant annet innført mer detaljert regelverk som ga klare instruksjoner til bakkebyråkratene om hva de kunne og hva de ikke kunne gjøre. Selv om kontrollen gjorde at handlingsrommet til å gjøre skjønnsvurderinger ble innskrenket, oppga bakkebyråkratene at det også kunne føles som en befrielse. Som Hagelund (2007, s. 160) skriver: «Regelverket gjør bakkebyråkraten til agent for et større system. Slik frigjøres hun fra ansvar som medmenneske og moralsk aktør, og blir i stedet kun et mellomledd mellom system og klient.»

4.3 Digitalisering

En faktor som kan ha ført til større grad av standardisering i velferdstjenestene de siste årene, er innføringen av digitale verktøy. Parallelt med det økende fokuset på brukerretting i offentlige tjenester, har digitalisering vært et viktig element i utviklingen av de sosiale tjenestene (Jorna & Wagenaar, 2007). Dette har vært en sentral del av forskningen på velferdstjenestene de siste årene (se f.eks. Hansen et al., 2018; Røhnebæk, 2016; Røhnebæk & Løberg, 2021; Ellingsen et al., 2020; Bovens & Zouridis, 2002). I denne forskningen er spørsmålet ofte hvilken effekt implementeringen av digitale verktøy har på handlingsrommet til ansatte i velferdstjenestene. I denne sammenhengen er det to hovedteorier som råder. Den første teorien kaller Buffat (2015) for “the curtailment thesis”, som man kan oversette til innskrenkningsteorien. Denne går ut på at handlingsrommet til bakkebyråkrater blir innskrenket av digitale verktøy. Bovens & Zouridis (2002) hevdet at bakkebyråkratiet hadde forsvunnet og blitt erstattet med et skjermbyråkrati, et begrep Røhnebæk (2016) også tar i bruk. Dessuten mente de at standardiseringen som fulgte med de digitale verktøyene gjorde at «the screen-level bureaucracy is gradually changing into a system-level bureaucracy» (Bovens & Zouridis, 2002, s. 178). Ifølge dem undergraver digitaliseringen mål om brukerretting fordi førstelinjens handlingsrom begrenses. Dette funnet finner også støtte i annen forskning (se Parton, 2009; Webb, 2006).

Den andre teorien kaller Buffat (2015) for “the enablement thesis”. Denne går ut på at nye teknologiske verktøy hjelper bakkebyråkrater med å takle arbeidsoppgaver. Dette er også et funn hos Ellingsen et al. (2020), som fant at digitale verktøy kan gi veilederne bedre kontroll over saksmengden, slik at de frigir tid til å gi mer brukernære tjenester og dermed mestrer arbeidet i større grad (Ellingsen et al., 2020, s. 82). At digitaliseringen gir større muligheter til å gi individuelt tilpassede tjenester, er også et funn i annen forskning (se Dunleavy et al., 2006; Kernaghan, 2005). Jorna & Wagenaar (2007) påpeker at bakkebyråkrater kan bruke skjønnsutøvelse for å gi individualiserte tjenester gjennom digitale verktøy. Dette funnet går igjen hos Røhnebæk (2016), som bruker begrepet «tinkering» for å forklare denne formen for skjønnsutøvelse. Dette innebærer «teknisk fiksing og triksing» for å omgå digitaliseringens standardiserte krav. «Tinkering» er en metode for veilederne å opprettholde skjønnsutøvelsen i en digitalisert arbeidshverdag (Røhnebæk, 2016, s. 302).

Eide & Kane (2021) undersøkte hvordan digital aktivitetsplan fungerte som kommunikasjonsverktøy i arbeidsrettet bistand. Informantene deres fortalte at den digitale aktivitetsplanen gjorde arbeidet deres mer effektivt enn tidligere. Kommunikasjonen med brukere i ulike kanaler var tett knyttet til dokumentasjon, og den automatiske dokumentasjonen i den digitale aktivitetsplanen ble fremhevet som forenkling av arbeidet, samtidig som det sikret brukerens tilgang til informasjon. Veilederne tilpasset sin arbeidsrettede oppfølging til de nye teknologiske verktøyene og mente at de sørget for å opprettholde den individuelt tilpassede oppfølgingen. Dette gjorde de blant annet ved å tilpasse kommunikasjonskanal og språkform for å gjøre kommunikasjonen mer uformell (Eide & Kane, 2021, s. 326). Både Rønnebak (2016) og Eide & Kane (2021) viser hvordan digitalisering kan føre til mer rigid detaljstyring av førstelinjen, for eksempel ved innføring av faste rutiner og maler for samtaler og saksgang. Dette trenger ikke nødvendigvis å gå utover tjenestene de tilbyr brukerne, fordi bakkebyråkratene kan finne nye måter å utøve skjønn på.

4.4 Bakkebyråkratens forståelse av egen rolle

I mye av forskningen er fokuset på hvordan veilederne i Nav opplever arbeidshverdagen og hvordan de forstår sin egen rolle. Dette er sentralt i forskning på førstelinjens skjønn, fordi veiledernes forståelse av eget arbeid kan påvirke hvordan de gjør skjønnsvurderinger. At det er store forskjeller i skjønnsvurderingene mellom ulike veiledere, har som nevnt blitt vist i tidligere forskning (se Fekjær et al., 2022). Dette viser at vurderingene har en normativ dimensjon, og at de kan påvirkes av hvordan veilederne forstår sitt eget arbeid.

Et poeng som går igjen i forskningen på bakkebyråkrater i Nav, er deres lojalitet til Nav-systemet og til arbeidslinjen. Flere surveyundersøkelser viser at veilederne støtter opp under arbeidslinjen, som tyder på en svært arbeidsrettet veilederrolle (Terum & Jessen, 2015; Nerskogen & Kane, 2021). Nerskogen & Kane (2021, s. 305) beskriver en stor indre motivasjon hos veilederne. De identifiserer seg sterkt med Navs samfunnsansvar, som forskerne mener kan henge sammen med deres ønske om å utgjøre en positiv forskjell for både brukerne og for samfunnet. Ifølge Terum & Jessen (2015, s. 106) opplevde veiledere som jobbet med helserelaterte ytelser at rollen deres var mer arbeidsrettet enn det andre ansatte i Nav opplevde. Gjersøe (2016) sin kvalitative forskning støtter opp under dette funnet. Hun beskriver det som at bakkebyråkratene «synes å ha internalisert den politiske

forventningen om at de skal fremme arbeid» (Gjersøe, 2016, s. 22). Alle respondentene i forskningen hennes uttrykte arbeid som et mål som etterstrebes. Øvrelid (2018) fant også at bakkebyråkratene viste stor lojalitet til Nav-systemet. Det samme funnet finnes hos Kane (2015), hvor veilederne poengterte viktigheten av å få flere ut i arbeid. Dette var viktig for veilederne fordi det er et politisk mål, men også fordi de mente at arbeid har en egenverdi for hver enkelt bruker (Kane, 2015, s. 27).

Selv om den indre motivasjonen til veilederne er høy, viser forskningen at det er et gjennomgående problem at mangel på tid og ressurser hindrer dem i å gi den hjelpen de ønsker å gi. Hos Kane (2015, s. 27) påpekte respondentene at de ikke hadde nok tid til å få folk ut i arbeid, som også er et sentralt poeng hos Øvrelid (2018, s. 108-109). En mulig årsak til tidsmangelen kan være at byråkratiske krav om rapportering og «telling» oppleves som tidkrevende (Fossestøl et al., 2016, s. 19). Kane (2015, s. 28) mener at større vekt på regelverk og saksbehandling kan føre til mindre fokus på brukernes behov. Flere av informantene hennes ga uttrykk for at «deres arbeidshverdag var preget av manglende tid og rom for å sette seg inn i nødvendige rammeverk» (Kane, 2015, s. 27). De opplevde vanskeligheter med å treffe brukernes behov med de interne rammene i etaten. I den grad de kunne utvide handlingsrommet sitt, gjorde de det alltid for å imøtekomme brukerens behov i større grad (Kane, 2015, s. 28).

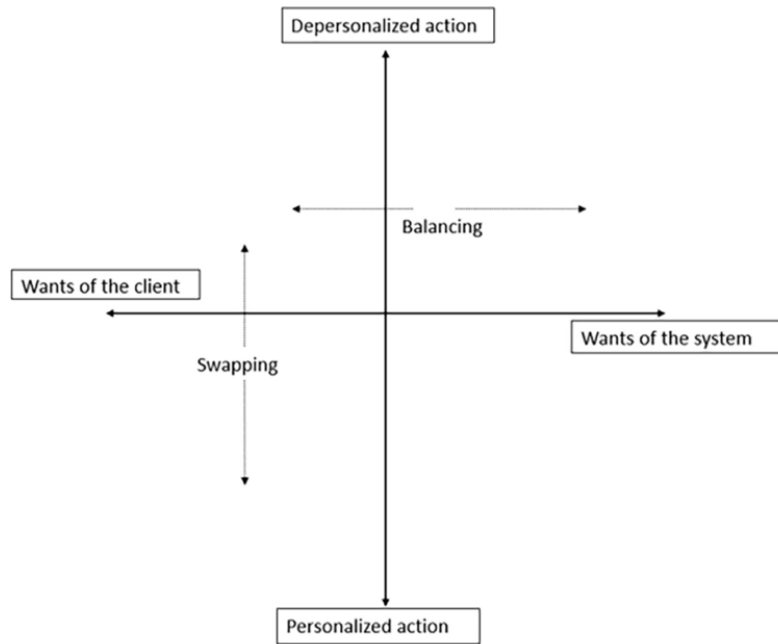
Djupvik og Eikås (2022) har undersøkt handlingsrommet til Nav-veiledere. De fant at det var «relativt stort handlingsrom for bakkebyråkratene i Nav.» (Djupvik & Eikås, 2022, s. 13). Et sentralt funn var at handlingsrommet varierte mellom ulike typer ytelser, hvor arbeidsavklaringspenger viste seg å ha et mer snevert handlingsrom enn kvalifiseringsprogrammet. Samtidig var det tydelig at handlingsrommet til bakkebyråkratene er sterkt knyttet til institusjonelle, kulturelle og organisatoriske faktorer på hvert enkelt Nav-kontor. Uformelle fora, hvor veilederne sammen diskuterte ulike problemstillinger, kunne gjøre balansegangen mellom ulike hensyn lettere å takle. Ledelsen på Nav-kontoret hadde også stor påvirkning på handlingsrommet, ettersom noen informanter påpekte at handlingsrommet ble betydelig større da kontoret fikk ny ledelse (Djupvik & Eikås, 2022, s. 10).

Hos Øvrelid (2018) forteller kommunale sosialarbeidere om et positivt forhold til arbeidet sitt. I velferdsstatens førstelinje kan de ansatte oppleve ambivalens mellom lojalitet til

administrasjonen og lojalitet til brukerne (Hvinden, 1994). Øvrelid (2018) viste at førstelinjen hadde stor grad av lojalitet til velferdssystemet, og de opplevde at de fikk brukt kompetansen sin i arbeidshverdagen. Selv om de erkjente at deler av systemet kunne være tungvint, var de likevel tydelige på at det fungerte godt og at de hadde mulighet til å utvide sitt eget handlingsrom for å imøtekomme brukernes behov. Ifølge Øvrelid (2018) er arbeidsbetingelsene preget av konstant omstilling. I denne situasjonen er veilederne opptatt av å tilpasse seg ny teknologi og nye arbeidsformer. Det er mestringen av disse omstillingene som gjør det mulig å gi god hjelp til brukerne (Øvrelid, 2018, s. 116).

4.5 Følelser i bakkebyråkratiet

Arlie Hochschild (2012) brukte blant annet brukte legen, advokaten og flyvertinnen som eksempler på yrker hvor emosjonene spiller en viktig rolle i arbeidshverdagen. Nielsen (2024) mener at det samme gjelder for bakkebyråkrater. Arbeidet deres handler ikke bare om å handle på bestemte måter – bakkebyråkrater må også styre sine egne følelser i møte med brukerne og samtidig hjelpe brukerne til å føle bestemte følelser. Nielsen (2024) brukte dette perspektivet og utforsket den emosjonelle arbeidsbelastningen til ansatte på jobbsentre i Danmark. Han fant to strategier de ansatte bruker for å håndtere disse utfordringene: balansering og bytting. Balansering handler om å hjelpe klientene med å legge realistiske planer mens man opprettholder motivasjonen deres. I forsøket på å opprettholde denne balansen, ender bakkebyråkratene opp med å bytte mellom to ulike tilnærminger til brukerne: En formell, byråkratisk tilnærming og en mer uformell og personlig tilnærming. Det byråkratiske systemet de ansatte jobber i, kan gjøre denne byttingen mellom ulike roller utfordrende (Nielsen, 2024).



Figur 2: Balansering og bytting i førstelinjen, fra Nielsen (2024).

Løberg & Egeland (2023) knytter også emosjonelt arbeid til bakkebyråkratiet. I deres forskning undersøker de hvordan veiledere i Nav forstår den emosjonelle delen av det digitale førstelinjearbeidet. Deres funn er at veilederne opplever en form for fremmedgjøring når tjenestene blir digitalisert. Dette skjer når den digitale interaksjonen gjør at veilederne kun får med seg fragmentert informasjon gjennom digitale verktøy, slik at de ikke ser «hele brukeren». Løberg & Egeland (2023, s. 108) tolker følelser som en faktor bakkebyråkratene i Nav må mestre, og de mener at både tilstedeværelse av og mangel på følelser kan utgjøre et ekstra arbeidspress. Fremmedgjøringen forskerne finner antydninger til, samsvarer også med Lipsky (2010) sin teori om bakkebyråkratiet, som vist i kapittel tre.

4.6 Avslutning

I dette kapittelet har jeg utforsket tidligere forskning som belyser spenningen mellom bruker og byråkrati i Nav, samt hvordan bakkebyråkratene opplever sitt arbeid i dette spenningsfeltet. Forskningen viser hvordan organisatoriske endringer i Nav-reformen innledningsvis førte til økt bruk av standardiserte løsninger. Faren med å ha flere standardiserte løsninger er at man får utfordringer med å skreddersy tjenestene til hver enkelt bruker fordi man innsnevrer veiledernes muligheter for å utøve skjønn. Forskningen tyder

imidlertid på at førstelinjearbeiderne opprettholdt et stort rom for å gjøre skjønnsvurderinger, mens forsøk på å begrense dette handlingsrommet har liten effekt.

Det er godt dokumentert at bakkebyråkrater jobber med begrensede ressurser, samtidig som de må ta hensyn til ulike krav fra systemet og fra brukeren. I disse avveiningene viser de ansatte stor lojalitet til det arbeidsrettede Nav-systemet. Likevel etterlyser flere av forskerne klarere retningslinjer og mer kontroll av førstelinjearbeiderne. Dette er for å gjøre arbeidsmengden deres lettere å håndtere og for å frigjøre arbeideren fra noe av ansvaret. En annen viktig grunn til å gi førstelinjen klarere retningslinjer, er å unngå at brukerne blir forskjellsbehandlet. Forskningen tyder på at arbeidsevnevurderingen og aktiveringspolitikken har en klar normativ dimensjon, og flere av forskerne advarer mot å gi veilederne og saksbehandlerne så stort handlingsrom at det bryter med prinsippet om likebehandling. De siste årene har digitalisering spilt en viktig rolle i videreutviklingen av velferdstjenestene. Denne utviklingen aktualiserer spørsmål om skjønn, ettersom det fører til nye arbeidsmetoder som i sin tur kan gi økt kontroll av de ansatte. Funnene fra disse studiene danner en viktig bakgrunn for min egen forskning, der jeg undersøker NAV-veiledernes handlingsrom og de emosjonelle og moralske utfordringene de møter i sitt arbeid. Ved å bygge videre på innsiktene fra tidligere forskning, kan min studie bidra til en dypere forståelse av hvordan veiledere opplever og håndterer sine komplekse arbeidsbetingelser i NAV-systemet.

5.0 Metode

Hvilken metode man bør velge, avhenger av hvilket forskningsspørsmål man stiller. I denne oppgaven ønsker jeg å forstå hvordan veiledere som jobber med de helserelaterte ytelsene i Nav opplever balansegangen mellom hensynet til brukeren og hensynet til byråkratiet i arbeidet sitt. Denne problemstillingen har jeg valgt å undersøke gjennom kvalitative fokusgruppeintervjuer bestående av veiledere på Nav-kontor i Bergen og omland. I dette kapittelet skal jeg gjøre rede for styrker og svakheter med den metodiske tilnærmingen min, og jeg skal begrunne hvorfor denne metoden egner seg godt til å belyse problemstillingen. Jeg skal også beskrive prosessen med å rekruttere informanter, gi en detaljert beskrivelse av utvalget mitt og vurdere metodekvaliteten i oppgaven.

5.1 Fokusgrupper som metodologisk tilnærming

Ifølge Morgan (1996, s. 129) er fokusgrupper en forskningsmetode som samler inn data gjennom å skape gruppeinteraksjon om et tema som er bestemt av forskeren.

Fokusgruppeintervjuer har flere fordeler som forskningsmetode. De gir ofte dyp innsikt i deltakernes meninger, opplevelser og følelser knyttet til et sosialt fenomen. En kvalitativ tilnærming er også fleksibel, fordi man kan tilpasse seg om man finner uventede funn underveis. Man kan ha et teoretisk utgangspunkt når man går inn i datainnsamlingen, men kan endre på teoriene etter hvert som man gjør nye funn i datamaterialet. Dette gjør det mulig å oppdage nye aspekter ved fenomenet som kanskje ikke var tydelige fra begynnelsen (Byrne, 2018, s. 220-221). Det finnes også gode praktiske argumenter for å bruke fokusgruppeintervju som metode. Ved å intervju intervjuobjektene gruppevis kan man samle inn mer data på kortere tid enn om man hadde intervjuet dem individuelt. På en annen side kan man få problemer når man skal avtale tidspunkt med informantene, ettersom man er avhengig av at alle er ledige på ett og samme tidspunkt. Derfor kan det ta lang tid å få tak i respondenter, men kort tid å gjennomføre intervjuene. Et annet argument for å bruke fokusgruppeintervju istedenfor individuelle intervjuer, er at gruppedynamikken kan føre til utdypende diskusjoner og avdekke ny informasjon som kanskje ikke ville kommet frem i individuelle intervjuer (Tonkiss, 2018, s. 246-247).

Gruppedynamikken mener jeg gjør at metoden passer spesielt bra til å undersøke problemstillingen i denne oppgaven, fordi den gjenspeiler en viktig del av arbeidshverdagen til veilederne. Kransekakemetforen i forskningen til Djupvik & Eikås (2022), som jeg presenterte i kapittel tre, inkluderer formelle fora som en faktor som rammer inn handlingsrommet til veiledere på Nav. I diskusjonene fremhevet gruppene også at de ofte diskuterer med kollegaer hva de skal gjøre i ulike saker. Fokusgruppeintervjuene mener jeg man kan se på som et formelt fora, hvor de diskuterer hvordan de skal balansere mellom motstridende krav og hvordan de skal gjøre skjønnsvurderinger. Med denne metoden får jeg derfor et innblikk i arbeidshverdagen til veilederne. Dessuten åpner metoden opp for uenigheter mellom de ulike veilederne om når man skal strekke seg langt for brukeren og hva som ligger til grunn for skjønnsvurderingene. Dette er interessant fordi en fare ved skjønnsvurderinger er at det kan gå utover prinsippet om likebehandling, som jeg nevnte i kapittel tre. I kapittel to presenterte jeg også forskningen til Fekjær et al. (2022), som viste at ulike veiledere kan vurdere like saker ulikt, altså at skjønnsvurderingene har en normativ dimensjon. Dette funnet tyder på at stort handlingsrom kan gå utover prinsippet om likebehandling. Om det oppstår uenigheter i fokusgruppeintervjuene om hvordan man skal vurdere ulike saker, er dette et interessant funn i seg selv fordi det underbygger påstanden om at stort handlingsrom kan føre til urettferdig forskjellsbehandling mellom brukerne. Gruppediskusjon kan ifølge Morgan (1997, s. 21) i større grad bidra til å oppdage likheter og ulikheter mellom hver av informantene og deres opplevelser og meninger enn det å analysere separate sitater fra individuelle intervjuer.

Morgan (1996) peker på to egenskaper ved fokusgrupper som gjør metoden unik. Den første unike egenskapen med metoden er at datamaterialet hentes ut fra interaksjon mellom informantene. Målet med å bruke fokusgrupper er ikke å gjøre flere individuelle intervjuer samtidig. Man ønsker å oppmuntre deltakerne til å dele sine meninger, tanker, erfaringer og perspektiver om et sosialt fenomen, men man er også interessert i hvordan de samhandler med hverandre i en gruppesetting (Morgan, 1996, s. 130-131). I en fokusgruppe ønsker man å undersøke hvordan informantene diskuterer og tolker et fenomen gjennom sosial interaksjon. På denne måten skiller metoden seg fra individuelle intervjuer. Metoden bygger på en antagelse om at holdninger og meninger i stor grad er sosialt konstruert og ikke bare formet av hvert individ. Derfor er man interessert ikke interessert i individuelle erfaringer, men heller i hvordan gruppen tolker og forstår fenomenet man undersøker (Tonkiss, 2018, s. 238).

5.1.1 Gruppestruktur og moderator-rollen

Den andre unike egenskapen med metoden, er ifølge Morgan (1996, s. 130-131) at forskeren har en viktig rolle i å tilrettelegge for diskusjon. Denne rollen må jeg som intervjuer være bevisst. Når man gjør fokusgruppeintervju, må man bestemme seg for hvor strukturerte intervjuene skal være. Mer strukturerte intervju med en sterk moderator-rolle vil styrke muligheten for å sammenligne de ulike fokusgruppene. Jeg valgte å ha mindre strukturerte intervju. Morgan (1997, s. 39-40) argumenterer for at mindre strukturerte fokusgrupper egner seg bedre for en eksplorerende tilnærming med en åpen problemstilling, slik jeg har i denne oppgaven. Jeg var opptatt av å undersøke hvordan veilederne preges av motstridende krav og hvilke spenninger som kunne oppstå mellom hensynet til brukeren og hensynet til byråkratiske krav. Dette er en vid problemstilling som forutsetter en åpen tilnærming til intervjuet.

For å forberede meg til intervjuet laget jeg en semistrukturert intervjuguide (se vedlegg 1). En intervjuguide gir retning til diskusjonen og sikrer at dataene som samles inn er relevante for problemstillingen min. Spørsmålene jeg inkluderte i intervjuguiden var inspirert av tidligere forskning og teori, samt debatten om de helserelevante ytelsene som jeg tok opp i kapittel én og i kapittel to. Blant annet la jeg frem Snorre Valen sin nevnte påstand om at Nav-systemet er preget av mistillit (Valen, 2023). Dette var et av de spørsmålene som skapte mest diskusjon og engasjement. Under selve intervjuet var det viktig at jeg sørget for at diskusjonen holdt seg innenfor det temaet jeg ønsket å undersøke. Samtidig må man som moderator bruke åpne spørsmål for å oppmuntre deltakerne til å dele sine meninger og diskutere med de andre i gruppen. Idealet er å gi deltakerne muligheten til å diskutere og tolke fenomenet selv, uten for mange føringer fra meg. Man kan si at jeg hverken var en sterk eller svak moderator i intervjuene. Jeg lot gruppene dra inn det de anså som relevant, men stoppet dem når diskusjonen skeiet for langt ut fra problemstillingen min.

Jeg hadde en veldig åpen inngang til intervjuene, med spørsmål som dekket store deler av arbeidet deres. Grunnen til dette er at problemstillingen min også er åpen, og flere aspekter ved arbeidet kan derfor være relevant å spørre om. Morgan (1997, s. 45) advarer mot å ha for mange ulike temaer inkludert i intervjuguiden, fordi det kan gjøre at diskusjonen blir for lite spesifikk. I etterkant ser jeg at intervjuguiden kunne vært mer fokusert, slik at informantene kunne diskutert enkelte temaer enda dypere enn de gjorde. For eksempel kunne jeg ha utelatt

delen om digitalisering, som jeg ikke har lagt vekt på i denne oppgaven. På en annen side er det en fordel å ha en åpen tilnærming til intervjuet, fordi det er interessant i seg selv å se hva gruppen ønsker å legge vekt på. Nettopp derfor påpeker Morgan (1997, s. 47-48) at man ikke må være for rigid som moderator i intervjuet.

5.1.2 Metodiske svakheter i fokusgruppeintervjuer

Fokusgruppeintervju som metode har også svakheter. Når man intervjuer i fokusgrupper er det sannsynlig at noen av svarene informantene gir påvirkes av at de er i en gruppesetting (Morgan, 1997, s. 15). Dette er selvsagt også poenget, for jeg er opptatt av hvordan de diskuterer og tolker temaet i en gruppesetting. Gruppesituasjonen kan likevel gi uønskede utslag på informantene, for eksempel ved at ingen ønsker å vise uenighet. Dette var jeg bevisst på før gjennomføringen av intervjuet, så jeg informerte om at informantene måtte vise respekt for hverandre dersom det var uenighet rundt noen av spørsmålene. Det er umulig å vite i hvor stor grad diskusjonene ble påvirket av dette, men det var likevel påfallende hvor stor enighet det var innad i de ulike gruppene. Årsaken til dette kan likevel være at det er forskjeller i hvordan arbeidet struktureres mellom de ulike kontorene.

En annen mulig svakhet ved fokusgruppeintervjuer, er at diskusjonen påvirkes av forskeren (Morgan, 1997, s. 14). Om jeg for eksempel har en klar formening om at digitale verktøy innsnevrer handlingsrommet til veilederne, er det en fare for at jeg som moderator stiller ledende spørsmål. Da er det mulig at svarene deres påvirkes av hva de tror jeg forventer eller vil at de skal svare. Derfor var det viktig at jeg hadde et åpent sinn og var åpen for at mine forhåndskunnskaper og antakelser var lite dekkende. Dette er et argument for å ha en åpen tilnærming til intervjuene og la gruppen selv legge vekt på det de synes er viktig i henhold til min problemstilling. Noen ganger merket jeg at noen av problemstillingene jeg presenterte for gruppene ikke var særlig treffende for arbeidet deres. Da var jeg bevisst på at jeg ikke skulle forsøke å få gruppen til å diskutere ut fra mine premisser, men heller formulere sine egne oppfatninger. Montell (1999, s. 44) argumenterer dog for at fokusgruppeintervjuer kan bidra til en mer egalitær dynamikk enn i andre metoder. Det kan derfor tenkes at informantene blir mindre påvirket av meg som forsker i fokusgruppeintervju enn i individuelle intervju.

Sammenligner man med individuelle intervjuer, er det en åpenbar svakhet at hver informant ikke får snakket like lenge i et gruppeintervju som i et individuelt intervju. Derfor får man ikke like mye data fra hver enkelt informant enn man hadde gjort dersom man gjorde individuelle intervjuer med hver enkelt. Dette kan gjøre at man mister noen perspektiver som man hadde fanget gjennom individuelle intervjuer. I mine gruppeintervju fikk jeg likevel inntrykk av at alle fikk delt det de tenkte på rundt temaet, selv om noen av informantene riktignok var lite delaktige i diskusjonen. Dessuten kan man argumentere for at gruppeintervju produserer annerledes data enn individuelle intervjuer. En studie av stålarbeidere fra 1957 fant at informantene var mer kritiske til ledelsen i gruppeintervju enn i individuelle intervju (Banks, 1957). I denne oppgaven er det én av gruppene som er kritiske til ledelsen på kontoret. Dette hadde kanskje ikke kommet frem i individuelle intervjuer. På den andre siden hevder Fern (1982) at det ikke er noe forskjell i hvilke ideer som kommer frem i individuelle intervju kontra fokusgruppeintervju.

5.2 Forskningsetiske hensyn

Blaikie & Priest (2019, s. 55-56) tar opp sentrale etiske prinsipper i samfunnsvitenskapelig forskning. De nevner blant annet at deltakelse i forskningen skal være frivillig, at alle informantene skal ha gitt informert samtykke og at de har frihet til å trekke seg når man vil. I tillegg påpeker de viktigheten av konfidensialitet og at informantene blir anonymisert i forskningen. Dette har jeg sørget for i dette forskningsprosjektet. Forskningsprosjektet ble meldt til RETTE, som er UiB sitt eget system for behandling av personopplysninger i forskningsprosjekter og studentoppgaver. I oppgaven innhentet jeg personopplysninger om informantene for å kunne kontakte dem, men jeg har ikke behandlet sensitive personopplysninger i oppgaven.

Før intervjuene ble alle informantene tilsendt et informasjonsskriv (se vedlegg 2). Dette skrevet inneholdt informasjon om forskningsprosjektets formål, hva det innebar å delta, hvordan jeg ville oppbevare og bruke opplysningene deres og hvilke rettigheter de har. I tillegg til dette informasjonsskrivet, opplyste jeg muntlig før intervjuet at de ville bli anonymisert i oppgaven og at de kunne trekke seg når de ville. I starten av hvert intervju sikret jeg informert samtykke muntlig ved å spørre om de samtykket til det som stod i informasjonsskrivet.

Jeg sikret anonymitet ved å gi veilederne fiktive navn i analysen. Jeg informerer kun om erfaring og ansvarsområder i Nav, i tillegg til at alle informantene er fra Bergen og omegn. Dette skal ikke være nok informasjon til at noen av informantene kan bli identifisert i oppgaven. Konfidensialitet ble sikret ved at jeg transkriberte intervjuene, slettet lydfilene og oppbevarte de transkriberte intervjuene utilgjengelig for andre. Lydopptakene ble behandlet i SAFE, som er UiB sine databaser for sikker lagring. Det er mulig at anonymitet og konfidensialitet er vanskeligere å opprettholde i fokusgruppeintervjuer enn i individuelle intervjuer, fordi jeg ikke har kontroll over hvorvidt informantene deler informasjon om de andre deltakerne eller hva som ble sagt med personer utenfor prosjektet.

5.3 Rekruttering av informanter

Rekrutteringen av informantene viste seg å bli vanskeligere og mer tidkrevende enn ventet. I samråd med min veileder ble vi enige om å rekruttere informanter gjennom Nav Vestland fordi UiB har en samarbeidsavtale med dem. Jeg ble derfor invitert til å fortelle om prosjektet mitt på et møte med en representant fra Nav Vestland. Der fikk jeg beskjed om at hun skulle sette meg i kontakt med aktuelle informanter. Det tok mange uker før jeg fikk kontaktinformasjonen til veiledere som ønsket å bli med på intervjuene. Årsaken til dette var, ifølge kontaktpersonen min i Nav Vestland, at det var mye sykdom på kontorene i perioden jeg forsøkte å få kontakt. Da jeg først fikk kontaktinformasjonen til noen veiledere, var det i mine øyne ikke mange nok for min oppgave. Jeg forstod det først som at jeg måtte rekruttere informanter via Nav Vestland, men fordi det gikk for sakte spurte jeg kontaktpersonen min der om jeg kunne ta kontakt med veiledere på egenhånd. Det fikk jeg lov til. Sett i etterkant kunne jeg startet med dette tidligere enn jeg gjorde.

I denne perioden sendte jeg mail til mange Nav-kontor – hovedsakelig på Vestlandet, men også i andre deler av landet. De fleste svarte aldri, og noen var ikke interessert i å delta. Dette gjaldt blant annet Nav Rogaland, som nektet å bidra med informanter etter å ha blitt tilsendt intervjuguiden min. Denne prosessen var frustrerende, og jeg var nær ved å gi opp rekrutteringer og endre retning i forskningsprosjektet. Til slutt løsnet det, og jeg fikk kontakt med flere ulike Nav-kontor i Bergen og omland. I tillegg spurte jeg de veilederne jeg fikk kontakt med om de kunne høre om noen kollegaer ønsket å bli med. Da begynte snøballen å

rulle (Seale, 2018, s. 167), for plutselig hadde jeg nok informanter til oppgaven. På kort tid fikk jeg over mail avtalt intervju med 15 ulike informanter, fordelt på fire ulike fokusgrupper og fire ulike Nav-kontor. Intervjuene ble gjennomført i perioden mellom 2. februar og 12. februar.

Målet mitt før jeg startet med rekruttering av informanter, var å ha fire grupper som fordelte seg på to ulike ytelser. Jeg ønsket å ha to grupper som hovedsakelig jobbet med arbeidsavklaringspenger og to grupper som hovedsakelig jobbet med sykepenger. Bakgrunnen for dette målet er at tidligere forskning konkluderer med at arbeidsvilkårene varierer stort mellom de ulike ytelsene (se f.eks. Djupvik & Eikås, 2022). Årsaken til at det likevel ikke ble slik, er at jeg som nevnt hadde problemer under rekrutteringen av informanter og at jeg må forholde meg til tidsrammen for masteroppgaven. Likevel oppstod det en tilfeldig komparativ dimensjon i oppgaven fordi gruppene skilte seg fra hverandre på flere måter. Selv om dette ikke var tilsiktet i rekrutteringen av informanter, ble sammenligningen mellom de ulike gruppene til et sentralt poeng i oppgaven.

5.4 Utvalg

Det er uenighet om hva som er det ideelle antallet informanter i en fokusgruppe. Tonkiss (2018, s. 238) hevder at antall deltakere i fokusgrupper varierer mellom 4 og 12 deltakere, der samfunnsforskere foretrekker få deltakere. Morgan (1997, s. 43) mener at en fokusgruppe bør bestå av mellom seks og ti deltakere. Med færre en seks deltakere mener han at det kan bli vanskelig å opprettholde diskusjonen, og med flere enn ti deltakere kan det bli vanskelig å kontrollere diskusjonen. Fordi rekrutteringen av informanter var vanskeligere enn ventet, hadde jeg ingen mulighet til å bestemme antall deltakere i fokusgruppene. Morgan (1997, s. 43) mener at man bør rekruttere flere informanter enn man ønsker å ha med, fordi man alltid kan forvente forfall. Dette fikk jeg også erfare. Én informant meldte forfall samme dag som intervjuet skulle skje. Dermed endte jeg opp med to grupper med fire informanter og to grupper med tre informanter. Gruppene bestod av kollegaer som jobbet med hverandre til daglig på samme kontor, med ett unntak. «Henrik» i gruppe 2 jobbet egentlig på samme kontor som informantene i gruppe 1.

Alle informantene jobbet med de helserelevante ytelsene, men de hadde ulike ansvarsområder. Noen jobbet med ungdom og noen jobbet med brukere over 30 år. Noen jobbet med brukere som ville returnere til jobben de hadde, noen jobbet med brukere uten arbeidsgiver. Alle jobbet med sykepengesaker, AAP eller begge deler. Det var stor variasjon i arbeidserfaring fra Nav eller de andre etatene. Alle gruppene hadde én informant med under to års erfaring i jobben, mens resten av gruppen hadde over fem års erfaring. Den med lengst erfaring av alle informantene hadde 30 år i Nav og trygdeetaten bak seg, mens den med kortest erfaring hadde jobbet i Nav i bare åtte måneder. Jeg spurte ikke om utdanning og har derfor ingen informasjon om det. Det varierte erfaringsgrunnlaget bidro til at jeg fikk flere perspektiver med i samtalen.

Av de 14 deltakerne var det 13 kvinner og én mann. I Nav er omtrent 80 prosent av de ansatte kvinner (Terum & Sadeghi, 2019, s. 36). I min oppgave er om lag 93% av informantene kvinner. Hvorfor det ble slik, er vanskelig å si. Jeg gjorde ingen forsøk på å få flere menn med under rekrutteringen fordi jeg hadde problemer med å få tak i nok informanter i det hele tatt. Jeg finner uansett ingen god grunn til at menn og kvinner skulle ha ulike oppfatninger om hvordan man opplever arbeidet på Nav. Likevel bør man være oppmerksom på at kvinner er overrepresentert i utvalget og at det kan ha påvirket resultatet av studien.

Jeg hadde inntrykk av at informantene jeg intervjuet hadde et sterkt engasjement i jobben. Dette kan man også forvente når de har takket ja til å delta i intervju og diskutere jobben sin i halvannen time. Hvis det er slik at det bare er de mest engasjerte veilederne som har latt seg intervjuet, kan det bety at jeg har seleksjonsskjevhet i utvalget mitt. Det vil si at utvalget er systematisk forskjellig fra populasjonen jeg vil undersøke (Robinson & Seale, 2018, s. 118). I dette tilfellet kan det bety at det kun er de mest engasjerte veilederne som har latt seg intervjuet, og at man derfor ikke får vite noe om hvordan de mindre engasjerte veilederne opplever arbeidet sitt. Dette kan ha påvirket resultatene fra studien.

Navn (Fokusgruppe)	Arbeidserfaring i Nav (eller Aetat/Trygdeetaten)	Ansvar i Nav
Carmen (1)	Fem og et halvt år.	Følger opp AAP-brukere med arbeidsgivere.
Eira (1)	Syv år.	Jobbforberedelse for de som er over 30 år, uten arbeidsforhold.
Nora (1)	Seks år.	Jobbforberedelse for de som er over 30 år, uten arbeidsforhold.
Rikke (1)	Ett og et halvt år.	Følger opp AAP-brukere med arbeidsgivere.
Karoline (2)	23 år.	Jobber med i <i>Jobbretur</i> , med folk som skal tilbake til den jobben de har. Kan være sykmeldte og AAP-brukere.
Rakel (2)	18 år.	Kartleggingsavdelingen. Hun kartlegger situasjonen til de som ikke har en veileder fra før.
Henrik (2)	Tre år.	Jobber med jobbforberedelse for ungdom. Har mange brukere med AAP.
Lisa (3)	To og et halvt år.	Sykefraværsoppfølging og teamkoordinator.
Ada (3)	26 år.	Sykefraværsoppfølging.
Kine (3)	30 år.	Sykefraværsoppfølging.
Guro (4)	14 år.	Jobber med oppfølging av sykmeldte og med mottakere av AAP.
Maja (4)	Åtte måneder.	Jobber med oppfølging av sykmeldte og med mottakere av AAP.
Gina (4)	Ni år.	Jobber med oppfølging av sykmeldte og med mottakere av AAP.
Linn (4)	Minst 20 år.	Jobber med sykefraværsoppfølging og fordeler arbeidsoppgaver på statlig side.

Tabell 1: Detaljert informasjon om utvalget.

5.5 Om intervjuene

I utgangspunktet skulle intervjuene vare i 90 minutter, men på grunn av engasjerte informanter og en intervjuguide som tok litt lenger tid å gjennomføre enn ventet, varte de fleste intervjuene rundt 100 minutter. Det korteste intervjuet tok 89 minutter og det lengste intervjuet tok 108 minutter. Intervjuene ble gjennomført på de lokale Nav-kontorene, i arbeidstiden til informantene. Før intervjuene ble alle informert om hva prosjektet handlet om, og hva deres deltagelse innebar. Alle ble informert om at de kunne trekke seg fra intervjuet når som helst. Jeg tok opp alle intervjuene med min egen mobiltelefon.

Ved å gjennomføre intervjuene på de lokale Nav-kontorene fikk jeg også innblikk i hvilket miljø informantene jobbet i. Noen av informantene ga meg til og med en stolt omvisning på kontoret. Dermed fikk jeg også et lite innblikk i miljøet veilederne jobber i. Dette er ikke noe jeg har lagt vekt på i denne oppgaven, men det har likevel påvirkning på inntrykket jeg fikk fra Nav. Store, åpne kontorfellesskap og mange møterom er to fellesnevner for de ulike kontorene jeg besøkte. På to av kontorene var det hyppig møtevirksomhet da jeg var på besøk, mens de to andre så ut til å ha det ganske rolig. Dette kan ha sammenheng med hvor disse Nav-kontorene lå og tidspunktene jeg var på besøk. Alle informantene fortalte nemlig at de hadde det svært travelt.

Som nevnt over, advarer Morgan (1997, s. 43) om at det kan bli vanskelig å opprettholde en diskusjon med så få informanter som jeg hadde. Dette fikk jeg erfare, men flyten i diskusjonen varierte stort mellom de ulike gruppene. I gruppe 1 var alle informantene pratsomme og engasjerte. De diskuterte omtrent helt til jeg avbrøt dem og kom gjerne inn på relevante tema uten at jeg trengte å spørre om det. I gruppe 4 fløt ikke samtalen like godt. De svarte mer kortfattet på spørsmålene, og jeg måtte ofte stille flere oppfølgingsspørsmål for å dra i gang diskusjonen. At gruppedynamikken varierte kan ha sammenheng med at noen av deltakerne kjente hverandre godt, mens andre ikke var så godt kjent. Dette kan også ha påvirket hvordan diskusjonene gikk, fordi noen kanskje er mindre komfortable med å dele meninger og opplevelser i en gruppesetting med personer de ikke kjenner så godt. Dette var tydelig i flere av gruppene, hvor noen deltok lite i diskusjonen. Det kan selvsagt også være fordi de følte at de ikke hadde så mye å bidra med. Uansett amputerer det diskusjonen til en viss grad når noen ikke deltar i diskusjonen, ettersom metoden jeg bruker har som

utgangspunkt at sosiale fenomener forstås gjennom sosial interaksjon. I etterkant av intervjuene ser jeg at jeg kunne ha gjort mer for å inkludere de informantene som ikke deltok i diskusjonen i like stor grad. Gruppene var heldigvis flinke til å inkludere alle i diskusjonen ved å ofte søkte bekræftelse fra de andre i gruppen når de sa noe. Dette gjorde at de som ikke deltok i så stor grad verbalt, likevel viste enighet med kroppsspråket sitt.

5.6 Analysen

I analysen av datamaterialet var jeg ikke interessert i enkeltsiter, men i lengre utdrag som får frem hvordan gruppen forstår og tolker temaet. Jeg startet analysene av intervjuene ved å lese gjennom og notere meg interessante funn. I utgangspunktet hadde jeg en induktiv tilnærming, som Tjora (2018, s. 12) kaller for «eksplorerende og empiridrevet». Likevel hadde jeg også teorier og tidligere forskning i bakhodet da jeg gjennomførte intervjuene. Basert på funnene jeg gjorde, gikk jeg tilbake til litteraturen for å finne forskning og teori som var bedre egnet til å bruke i analysen av datamaterialet. Intervjuene avdekket for eksempel at det er en emosjonell dimensjon til arbeidet på Nav. Ved å ta i bruk Zacka (2017), definerte jeg dette som et moralsk dilemma veilederne strever med å mestre. På denne måten har jeg også latt meg inspirere av enkelte teoretiske begrep som har hjulpet meg å forstå empirien. Dette antyder at jeg har benyttet en form for abduktiv tilnærming i oppgaven. Tjora (2012, s. 26) forklarer at en abduktiv tilnærming «starter fra empirien (som induksjon), men hvor teorier og perspektiver spiller inn enten i forkant eller i løpet av forskningsprosessen».

I analysen av intervjuene identifiserte jeg to hovedtemaer. Det første temaet dreier seg om ulike faktorer som påvirker handlingsrommet deres, og det andre temaet dreier seg om hvordan emosjoner påvirker arbeidet deres. Disse to temaene utgjør også de to forskningsspørsmålene i oppgaven og de to kapitlene i analysedelen. Jeg kodet datamaterialet ved å lese gjennom intervjuene og kategorisere de interessante utdragene i de to ulike hovedtemaene. Under denne prosessen utviklet det seg også nye funn som ble til undertemaer. For eksempel innså jeg at kunnskap om regelverket kunne påvirke mulighetene deres til å bruke handlingsrommet, mens noen mestringsstrategier for å mestre den emosjonelle påkjenningen gikk igjen i alle gruppene. Disse nyansene ga en dypere forståelse av hvordan veiledere navigerer sine daglige arbeidsoppgaver og de emosjonelle utfordringene de møter.

5.7 Metodekvalitet

5.7.1 Generalisering

Generalisering handler om hvorvidt en studie kan generaliseres utover studiens utvalg (Thagaard, 2013, s. 208). Det er uenighet om man kan snakke om generalisering i kvalitativ forskning. Ifølge Nadim (2015, s. 131) er denne debatten preget av en kvantitativ forståelse av begrepet, hvor man generaliserer fra et utvalg til en populasjon. Generaliseringen skal da helst skje fra et sannsynlighetsutvalg, der alle fra populasjonen har like stor sjanse for å bli utvalgt. I kvalitativ forskning kan man si at det er to hovedstandpunkt når det gjelder generalisering. Noen mener at generalisering hverken er mulig eller ønskelig i kvalitativ forskning. Andre mener at generalisering også kan benyttes i kvalitativ forskning med få caser (Nadim, 2015; Gobo, 2004). Ut fra forståelsen om at generalisering i kvalitativ forskning hverken er ønskelig eller mulig, er det ikke nødvendig for meg å ta stilling til hvorvidt resultatene i denne studien kan overføres til en større populasjon.

Lincoln & Guba (2011) påpeker imidlertid at lignende kontekster kan gjøre funn fra kvalitativ forskning gyldige utover den spesifikke casen som studeres. Gomm et al. (2000, s. 9) hevder også at det er mulig å generalisere utover utvalget dersom forskningen bygger videre på andre studier. Tjora (2018, s. 71) tar til orde for å bruke konseptuell generalisering i kvalitativ forskning. Dette handler om å utvikle teorier og begreper som kan være relevant å bruke for andre forskere. Med dette utgangspunktet kunne man ha diskutert om funnene fra denne studien har relevans for nyere forskning på Nav og dermed har gyldighet utover denne spesifikke studien.

I denne studien har jeg gitt en grundig beskrivelse av Nav-veiledernes egne opplevelser av arbeidet deres, og jeg har gjort konteksten for oppgaven tydelig. Dette kan hjelpe andre forskere med å vurdere om noen av funnene i oppgaven kan anvendes i andre kontekster. Jeg ser på det som sannsynlig at noen av funnene er gyldige for andre veiledere som jobber med helserelevante ytelser i Nav. Dette er fordi flere av funnene går igjen i alle gruppene, i tillegg til at de finner støtte i tidligere forskning. For eksempel kan forståelsen min av de moralske utfordringene til Nav-veilederne anvendes i annen forskning for å få en bedre forståelse for Nav-veiledernes arbeidshverdag.

5.7.2 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). I naturvitenskapelig forskning vil dette si studiens evne til å bli replisert. Om man har en studie med høy reliabilitet, vil en annen forsker kunne gjøre det samme om igjen og få samme resultat. Dette baserer seg på at det er en nøytral relasjon mellom forskning og forskningsobjekt, som er naturlig i naturvitenskapelig forskning (Thagaard, 2013, s. 202). I kvalitative studier er dette mer utfordrende, fordi forskeren er i nær kontakt med menneskene hen forsker på. Dessuten baserer kvalitativ forskning seg på stor grad av tolkning. Dette kan være til hinder for høy reliabilitet fordi ulike forskere kan tolke det samme datamaterialet ulikt. Tjora (2018, s. 80) hevder at kollektiv analyse styrker reliabiliteten i kvalitativ forskning. I denne oppgaven har jeg gjort analysen av datamaterialet stort sett på egen hånd, med noen innvendinger fra veileder. Derfor er det en risiko for at jeg er for ensporet i analysen. Et tiltak som kan øke reliabiliteten i kvalitativ forskning er å beskrive hvert trinn i forskningsprosessen detaljert, som jeg forsøker å gjøre i dette kapitlet. Dette gjør det mulig for andre å gjenta forskningen. I oppgaven er jeg også åpen om konteksten for datainnsamlingen og andre forhold som kan ha påvirket resultatet, som Thagaard (2013, s. 203) mener er viktig for å styrke reliabiliteten i forskningen.

Validitet handler om i hvor stor grad forskningen undersøker det den er ment til å undersøke (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 276). Validiteten i en studie kan ifølge Tjora (2018, s. 81) styrkes ved at man begrunner alle valg man tar i datainnsamlingen. På denne måten lar man leseren selv ta stilling til forskningens relevans. I denne oppgaven har jeg forsøkt å gjøre grundig rede for valg av metode, valg av teoretisk rammeverk, hvordan analysen har foregått og hvilke eventuelle metodiske svakheter oppgaven har. Målet har vært å være transparent og åpen for kritisk lesning av oppgaven. Jeg mener også at jeg knytter funnene godt opp til forskningsspørsmålene og den overordnede problemstillingen. Alt dette styrker oppgavens validitet (Tjora, 2018, s. 79-80).

5.8 Avslutning

Gjennom dette kapitlet har jeg presentert metodene brukt i denne studien, inkludert styrker og svakheter, samt detaljer om utvalget og gjennomføringen av intervjuene. Utvalget bestod

av erfarne veiledere med varierte ansvarsområder, noe som ga innsikt i ulike perspektiver innenfor NAV-systemet. Ved å analysere intervjuene identifiserte jeg to hovedtemaer: faktorer som påvirker veiledernes handlingsrom og hvordan emosjoner påvirker deres arbeid. Jeg har diskutert metodekvaliteten, herunder spørsmål om generalisering, reliabilitet og validitet. Selv om generalisering til andre kontekster kan være utfordrende i kvalitativ forskning, mener jeg at den grundige beskrivelsen av NAV-veiledernes arbeidshverdag og analysen av deres opplevelser kan være relevant for lignende kontekster. Transparens og begrunnelser for metodiske valg har styrket studiens reliabilitet og validitet.

6.0 Analyse: Idealer og realiteter i Nav

Analysen i denne oppgaven består av to kapitler. Her skal jeg presentere funn fra intervjuene jeg har gjort med Nav-veilederne og bruke datamaterialet til å besvare forskningsspørsmålene mine og problemstillingen min. Som vist i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) og Zacka (2017) at bakkebyråkrater bruker skjønn i arbeidet sitt for å holde balansen mellom brukernes behov og byråkratiets krav. Derfor er jeg interessert i å undersøke i hvor stor grad veilederne opplever at de kan utøve skjønn i arbeidet sitt, og hvilke deler av systemet som eventuelt innskrenker handlingsrommet deres. I denne delen av analysen skal jeg svare på disse spørsmålene ved å vise til sitater fra veilederne. Funnene presenteres i tre deler:

I den første delen viser jeg at veilederne opplever at mangel på tid gjør at de ikke kommer seg så tett på brukerne som de skulle ønske. Dette kan føre til at veilederne opplever fremmedgjøring overfor brukerne. Denne situasjonen blir av noen grupper sett i sammenheng med de formelle kravene.

I den andre delen viser jeg at veilederne tar rammene for arbeidet for gitt. De har et noe mer bevisst forhold til mål- og resultatstyringen, som de mener kan gå på bekostning av brukernes beste.

I den tredje delen viser jeg at veilederne alltid bruker handlingsrommet til å imøtekomme brukernes behov, men at mangel på kunnskap og lite tillit fra ledelsen kan virke begrensende på deres muligheter til å gjøre skjønnsvurderinger.

Den røde tråden jeg forsøker å få frem i kapitlet er at veilederne har et ideal om å strekke seg langt for hver enkelt bruker og samtidig forvalte regelverket, men at realiteten på Nav-kontoret ikke alltid tillater dem å nå dette idealet.

6.1 Mangel på tid

Som nevnt i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) at bakkebyråkraters spenningsfylte rolle bunner i mangel på tid og ressurser. De må gi best mulig hjelp til flest mulig, men jobber under stort arbeidspress og med liten tid til rådighet. Denne situasjonen gjør at bakkebyråkrater må prioritere hvilke oppgaver de skal bruke mest tid og ressurser på. Da jeg

spurte veilederne om hva som var den største utfordringen med arbeidet deres, var det nettopp mangel på tid alle gruppene trakk frem som den klart største utfordringen. Som i gruppe 1:

Intervjuer: Regelverk, mål- og resultatstyring, mangel på tid eller organisering av arbeid – er det noe av dette dere tenker begrenser handlingsrommet deres?

Alle, omtrent i kor: Mangel på tid!

Intervjuer: Mangel på tid, ja? Uten tvil?

Eira: Ja, haha. Uten tvil! Det er klart at det....

Carmen: Vi har kjempestort handlingsrom, men vi har ikke tid til å bruke det.

Eira: Men jo bedre du kan gå inn i, jo tettere, jo mer du kan ha kontakt med brukeren, jo bedre blir det.

Nora: Bedre når du blir kjent med dem.

Gruppe 1 var enige om at de ønsket å ha enda tettere kontakt med brukerne enn det de klarte. Mangelen på tid gjør imidlertid at de ikke får gitt så god hjelp som de kunne ha gjort. Dette kommer spesielt godt frem når Carmen sier at handlingsrommet er stort, men at de ikke har tid til å bruke det. Rammene for arbeidet deres er ikke til hinder for å gi gode tjenester, de mener heller at det skorter på muligheten til å bruke det handlingsrommet de har fått. Det samme poenget kom opp flere ganger i diskusjonen i gruppe 1. Rikke og Nora, for eksempel, uttrykte at det store arbeidspresset hindret dem i å gi så god hjelp som de skulle ønske:

Rikke: Jeg synes det er mye press, altså at man har veldig masse man skal få gjort på veldig mange brukere. Det synes jeg er veldig sånn... Jeg føler ikke at jeg får strekt til. Jeg liker det veldig godt når vi får en god dialog, når vi får litt trygghet på hverandre, for da er det lettere å jobbe. Men jeg når ikke til der på alle. Det er bare en liten håndfull som får den. (...)

Nora: Så rett og slett kanskje at vi, altså det at vi følger opp for mange, at vi klarer ikke å yte den hjelpen som vi kanskje gjerne ville gjort til færre.

Som nevnt i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) at bakkebyråkrater kan oppleve fremmedgjøring overfor brukerne om de kun får tilgang på fragmentert informasjon og ikke får sett hele mennesket. Problembeskrivelsen til Rikke og Nora i gruppe 1 er den samme som hos Lipsky (2010): De kommer ikke så tett på brukerne som de skulle ønske. Konsekvensen er at Rikke har en opplevelse av *å ikke strekke til*. Dette kan man se på som en følelse av

fremmedgjøring overfor brukerne, fordi hun ikke når helt inn til brukerne. Mangelen på tid og ressurser gjør at veilederne må rasjonalisere arbeidet sitt og i større grad behandle brukerne som saker for å opprettholde effektiviteten. Dette hindrer dem i å komme tett på brukerne og se kompleksiteten i hver situasjon, som i sin tur fører til Rikke sin følelse av utilstrekkelighet. Følelsen av fremmedgjøring hos Nav-veiledere er, som vist i kapittel fire, også et funn i tidligere forskning (Løberg & Egeland, 2019).

Det er imidlertid verdt å legge merke til at hverken Nora eller Rikke mener at det er andre deler av arbeidet deres som tar tiden vekk fra veiledningen. Denne gruppen trakk bare frem at det var selve mengden brukere som hindret dem i å være så tett på som de ønsket. Når tett oppfølging ble sett på som et ønsket ideal, samtidig som mangel på tid ble sett på som et så stort problem, kunne man forventet at veilederne opplevde dokumentasjonskravene som unødvendig tidkrevende. Men ingen i denne gruppen problematiserte disse delene av arbeidet, selv da jeg spurte direkte om nødvendigheten av dem. Dette er interessant å se i sammenheng med tillitsreformen, hvor et av målene var å begrense det de kalte for «unødvendige dokumentasjonskrav» (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3). I denne oppgaven var det ingen av informantene i noen av gruppene som var enige i at dokumentasjonskravene i Nav er unødvendige. Dette kan kanskje forklares med at veilederne kjenner på stor lojalitet til Nav-systemet og arbeidslinjen, som vist i tidligere forskning (Terum & Jessen, 2015; Nerskogen & Kane, 2021).

6.1.1 Toget man aldri tar igjen

Følelsen av å ikke strekke til på grunn av lite tid gikk igjen i alle gruppene. Selv om ingen av gruppene mente at dokumentasjonskravene var direkte unødvendige, var det flere grupper som nevnte disse delene av arbeidet som noe som tok tid bort fra andre deler av arbeidet. Dette kom for eksempel frem i gruppe 4. Gjentatte ganger tok de opp mangelen på tid som en stor utfordring, som her:

Intervjuer: (...) Hvordan oppleves den rollen, som en effektiv byråkrat og en støttende veileder?

Linn: Travel.

Guro: Man føler jo at man løper etter det toget som man aldri tar igjen. Og det går fortere og fortere. Det er en krevende rolle...

Intervjuer: Men dere synes det går fint å veksle mellom de to rollene i arbeidet deres?

Linn: Du må jo finne ting til det du skal skrive. Det du skal fatte, beslutte, det må man jo finne tid til. Men til syvende og sist, så handler det jo om det toget som du aldri når. Og de syv og en halv timene som er oppbrukt før vi har begynt. (...)

Her snakker Linn og Guro om arbeidspresset sitt som at de løper etter et tog som de aldri tar igjen. Denne analogien virker å være et godt bilde på arbeidssituasjonen veilederne forteller om. De har ambisjoner om å gi gode, brukernære tjenester, og kjenner derfor samtidig på en konstant fortvilelse over å ikke rekke å gjøre alt man skulle. Denne følelsen av å ikke strekke til kan man som sagt se på som en form for fremmedgjøring, i tråd med Lipsky (2010). Det som er ekstra interessant i utdraget er Linn sitt sitat om at man må «finne ting til det du skal skrive». Det kan man forstå som at hun må sørge for at brukeren oppfyller eventuelle krav til en ytelse, slik at alt det formelle er på plass før et vedtak kan fattes. Dette sitatet viser at hun ser mangelen på tid i sammenheng med de formelle kravene. Denne sammenhengen kom klarere frem i gruppe 4 enn den gjorde i gruppe 1. Dette viste seg flere ganger i diskusjonen:

Intervjuer: Hva er de største utfordringene dere møter i arbeidet deres på dette Nav-kontoret?

Linn: Det må være å få hverdagen til å gå rundt. Ja, å rekke gjennom det vi skulle, burde ha gjort. Som vi ikke klarer å nå. For det er mengder. Lav bemanning, store porteføljer, veldig mye arbeid. Vi skal tilfredsstille veldig mange. Loggføre alt. Og det tar tid. Og vi jobber i flere forskjellige systemer. Det og tar tid. Så det er i hvert fall den utfordringen jeg kjenner mest på.

Gina: Det er ofte at du kommer bare til «må-listen», og så «bør-listen» og «vil-listen» får du liksom ikke gjort ordentlig - følge opp så mye som du skulle ønske at du kunne gjort og vært så tett på som du ser at de kanskje trenger, men du har liksom ikke kapasitet.

Mens gruppe 1 legger vekt på den store mengden brukere som det som hindrer dem i være tett på hver bruker, er Linn i gruppe 4 mer opptatt av at hun må loggføre alt og at de jobber i forskjellige systemer som faktorer som tar mye tid. Når Grete følger opp med at man ofte bare kommer til «må-listen», kan man forstå dette som de formelle kravene Linn snakker om. «Bør-listen» og «vil-listen» handler om det Gina sier: Å være så tett på brukeren som man ser at de trenger. Diskusjonen får tydelig frem Lipsky (2010) sitt poeng om at bakkebyråkrater dras mellom ulike krav, og at mangelen på tid og ressurser gjør balansegangen mellom de

ulike kravene utfordrende, som vist i kapittel tre. Også i gruppe 2 så de tidsmangelen i sammenheng med de formelle kravene:

Intervjuer: Bruker dere mye tid på å skrive rapporter og dokumenter?

Rakel: Ja, eller det er jo samtalereferat, det kan gå mye tid ja, til samtale, eller møter, du har mye delmøter med lederne, arbeidsgiver, så blir jo det... Ja. Jeg synes det kan gå mye tid, og mye det å svare ut. Folk spør om mye, og det er ikke kanskje alltid de spørsmålene skulle kommet til meg, på en måte, sant? Så det er mye som, jeg synes det går mye tid. Jeg vet ikke med dere?

Karoline: Jeg har en del dialogmøter sammen med arbeidsgiver og, sant. Bruker tid på de referatene, svarer i den aktivitetsplanen, hvor vi har en direkte dialog, og som dokumenterer andre vurderinger vi gjør når vi skriver vurdering av arbeidsevne og sånne ting dokumenterer vi og. Det er jo lite vi gjør som vi ikke dokumenterer på et eller annet vis. Sant? Enten vi har snakket med noen eller vurderinger vi gjør skriver vi ned. Så vi setter mye spor etter oss i løpet av en arbeidsdag.

Intervjuer: Mhm. Tenker dere at det er for mye rapporteringskrav, eller...? Altså er all dokumentasjonen og rapporteringen dere gjør nødvendig, føler dere?

Henrik: Ja, jeg tenker det. Egentlig, ja.

Rakel: Haha, ja.

Forskjellen mellom de ulike gruppene er interessant. Alle gruppene forteller at mangelen på tid gjør at de ikke kommer så tett på brukerne som de skulle ønske, som fører til en følelse av utilstrekkelighet. Mens gruppe 1 utelukkende mener dette er på grunn av mengden brukere de må følge opp, virker det som gruppe 4 og gruppe 2 i større grad knytter det opp til de formelle kravene. Det kan være flere grunner til at det er forskjeller mellom ulike kontor. Djupvik & Eikås (2022) sin kransekake-metafor understreker, som tidligere nevnt, at handlingsrommet ikke kan ses isolert på individuelt nivå, fordi det er knyttet til inngripende kulturelle, institusjonelle og organisatoriske faktorer. For eksempel kan ledelsen på hvert enkelt Nav-kontor påvirke hvordan de opplever sitt eget handlingsrom. Det kommer jeg tilbake til senere i kapitlet.

6.2 Å ta rammene for gitt

Det er klart at det foreligger formelle krav som utgjør en ramme for arbeidet til veilederne. I alle gruppene snakket de om at de jobbet innenfor en ramme, selv om de opplevde at de hadde

stor autonomi innenfor denne rammen. Over viste jeg at ingen av gruppene så på dokumentasjonskravene som unødvendige, selv om tre av gruppene erkjente at det tok mye tid vekk fra den brukernære veiledningen de ønsket å gjøre. Dette kan være et tegn på at rammen de jobber i er noe de tar for gitt i arbeidet sitt. Regelverket oppleves som noe de ikke kan gjøre noe med, og derfor tenker de heller ikke at det er noe som påvirker arbeidet deres i noen grad. Det «ligger i bunn», som Henrik i gruppe 2 sier:

Intervjuer: Hvilke faktorer påvirker deres handlingsrom mest? For eksempel da regelverk, mål- og resultatstyring, mangel på tid eller organisering av arbeid.

Henrik: Jeg tror kanskje det regelverket ligger i bunn, sant.

Karoline: Det er jo en ramme.

Henrik: Det er en ramme, ja.

Karoline: Og jeg tenker: Når du spør sånn, så tenker jeg at jeg har vært her så lenge, at de rammene, de er nesten rundt meg. Haha! Jeg har blitt rammet inn, holdt jeg på å si. Så det er litt sånn rart å tenke over, sant, at det er faktisk noen rammer vi jobber i. Men sånn til dagen er det ressursituasjonen som er mest avgjørende for hvordan jeg jobber, sant, at hadde jeg hatt veldig mye bedre tid, så hadde jeg jobbet veldig annerledes.

Rammen de snakker om kan man forstå som «det regulative beltet» i Dworkins smultringmetafor, som rammer inn handlingsrommet. Diskusjonen til Henrik og Karoline kan tyde på at veilederne aksepterer dette regulative beltet som en uforanderlig del av deres arbeidssituasjon. Det er ikke noe de aktivt prøver å endre eller utfordre, men heller noe de tar for gitt. Dette kommer tydelig frem når Karoline forteller at hun føler seg rammet inn, og at det i det hele tatt er rart å tenke over at det finnes noen rammer de jobber under. Dette tyder på at de erkjenner at det eksisterer rammer for arbeidet, men det virker ikke som de har et så bevisst forhold til det i hverdagen. Dette kan være, som Karoline antyder, fordi man etter lang erfaring i jobben blir så vant til regelverket at man ikke legger merke til at det styrer arbeidshverdagen. En annen grunn til at regelverket blir tatt for gitt, kan være en manglende tro på at det er mulig å endre. Det kom frem i gruppe 3, da jeg spurte hvilke faktorer som påvirket deres handlingsrom i størst grad:

Kine: Eh, jeg tenker jo kanskje ressurser og tid, jeg.

Ada: Vi har et voldsomt potensiale der.

Kine: Ja. Altså regelverket er jo der, så det får vi jo ikke gjort noen ting med. Og disse mål- og styringsgreiene, de er der jo og. Så det får vi jo heller ikke...

Ada: Nei, for det går jo på hva vi skal prioritere.

Kine: Ja, sant? Så ressurs og tid tenker jeg er det som...

Ada: Ja, for det er potensiale der.

Kine: Ja, det er potensiale.

Ada: Med litt større rom, så kunne vi ha utnyttet handlingsrommet bedre. Jeg tror nok kanskje det...? Er du enig i det, Lisa?

Lisa: Ja. Ressurs og tid.

Diskusjonen her underbygger poengene fra de andre gruppene. Selv om regelverket har en stor innvirkning på deres arbeidshverdag, snakker de ikke om det som at det innskrenker handlingsrommet deres. Mens Karoline i gruppe 2 mente at det var hennes lange erfaring som gjorde at hun ikke tenkte over regelverket, sier Ada og Kine her at regelverket er noe de ikke får gjort noe med. Det kan virke som at de er enige med Henrik i gruppe 2, om at regelverket «ligger i bunn». Derfor lander de også på at de ikke ønsker færre arbeidsoppgaver, men heller mer tid til å gjøre de arbeidsoppgavene de har. Som Carmen i gruppe 1 og Ada i gruppe 3 sier: Handlingsrommet er stort, men mangelen på tid gjør det vanskelig å bruke det. Dette stemmer godt overens med annen forskning (Øvrelid, 2018; Kane, 2015; Djupvik & Eikås, 2022).

6.2.1 Resultatstyring i ryggmargen

Likevel er det andre deler av de byråkratiske elementene i Nav som veilederne er mer kritiske til. Da jeg spurte gruppe 1 om mål- og resultatstyring kan det virke som at det er noe de i større grad har et bevisst forhold til i sin arbeidshverdag. Gruppe 1 begynte med å si at det var langt mer mål- og resultatstyring tidligere enn det er nå, men kunne etter hvert likevel nevne flere ting de blir målt på nå også:

Carmen: Det er mest dette med tiltak vi blir målt på nå, føler jeg.

Nora: Nei, vi blir målt på alt det andre også.

Carmen: Ja, vi blir fortsatt målt på alt, men de har ikke så mye fokus på det lenger, som de hadde før.

Nora: Men vi har fått beskjed på avdelingsmøte for eksempel, at her, fysiske møter må mer opp.

Carmen: Ja.

Rikke: Ja, i går senest fikk jeg beskjed om at vi må bli flinkere til å registrere arbeidsgiverbesøk og arbeidsgiverkontakt og...

Nora: Det og!

Carmen: Ja, det og er noe.

Rikke: Vår avdeling er kanskje dårligste på det.

Carmen: Selv om vi er de som har mest.

Nora: Ja, det...! Vet du hva, og der får vi kjeft også, for vi har jo ikke kontakt med arbeidsgiver i det hele tatt. Det er typisk sånn målegreie. Kontakt med arbeidsgiver.

Det kan virke som at de ikke mener at mål- og resultatstyring har en stor innvirkning på arbeidshverdagen deres, men at de likevel har et bevisst forhold til det. Når Rikke sier at deres avdeling kanskje er dårligst på arbeidsgiverkontakt, tyder det på at hun har kontroll på hvordan de ligger an på målingene. At de er bevisste på målingene underbygges også av at Nora sier at de får kjeft for å ikke ha kontakt med arbeidsgiver i det hele tatt. Til tross for at de kommer dårlig ut av målingene, så mener Nora likevel at det er nødvendig at resultatene deres måles:

Intervjuer: Hvordan preger mål- og resultatstyring arbeidet deres?

Nora: (...) Altså Nav er en statlig organ, vi får penger av skattebetaleren for å gjøre en jobb, og jeg tenker at det er jo helt, helt naturlig at vi må bli målt på det. Og at vi må vise til noe, enten den ene veien eller den andre veien. Og så synes jeg likevel ikke at det preger meg så veldig i hverdagen, fordi at jeg har en jobbstruktur som, ja, funker på den måten, hvis jeg skal si det sånn. Og så kommer vi litt inn på skjønn her, bare for å gi et lite eksempel, hvis vi skal velge noe som er til hjelp for brukeren da, så velger jeg heller ut fra brukernes beste enn at vi skal opp til tiltaksbudsjett eller ikke skal bruke tiltaksbudsjett. Sant, så jeg tenker hele tiden brukernes beste, men at vi har de måleresultatene, eller at vi blir målt på ting, det ligger jo på en måte litt sånn i ryggmargen.

På samme måte som at regelverket føles som en selvfølgelig del av arbeidshverdagen, snakker Nora om det at de blir målt på ting som noe som ligger i ryggmargen. Selv om hun ikke føler

at det preger henne stort i hverdagen, er det likevel noe hun alltid har med seg når hun skal gjøre arbeidsoppgavene. Dette kan tyde på at arbeidslinjen, som prestasjonsmålingene gjerne skal støtte opp under, er internalisert hos veilederne. Dette vises også i tidligere forskning (Terum & Jessen, 2015; Nerskogen & Kane, 2021; Kane, 2015).

6.2.2 Mål som ikke er hensiktsmessige

Samtidig indikerer Nora at selv om disse målingene er til stede, er hennes primære fokus alltid brukernes beste. Dette betyr at selv om det finnes mål og indikatorer de må forholde seg til, vil hun alltid prioritere det som er til størst fordel for brukerne. Dette kan man forstå som et forsvar for at mål- og resultatstyringen i Nav, men det tyder jo også på at Nora mener noen av målene *ikke* er til brukernes beste. Det var også oppfatningen i gruppe 3:

Intervjuer: Synes dere dette er unødvendig da? Denne mål- og resultatstyringen? Er det for mye eller er det også nødvendig?

Ada: Altså det må jo være, du må jo ha... Det er vel sånn i alle bedrifter, om du er offentlig eller privat, så må du jo ha mål og noe å jobbe mot. Og da må det være en styring og en viss prioritering. Jeg synes nå det er helt greit, selv om det ikke alltid er samsvar mellom det man vil og ønsker og de ressursene man har tilgjengelig til å komme dit hen.

Lisa: Men jeg følte jo når vi hadde de der målene om tiltak. At man på en måte bare fikk folk inn i hytt og pine i et hvilket som helst tiltak for å nå målene fra fylket som peste på oss, så har kanskje ikke den personen utbytte av å være med i det tiltaket i det hele tatt. Det ble ikke...

Kine: Hensiktsmessig.

Lisa: Ja, det ble ikke hensiktsmessig, og at vedkommende deltok i tiltaket, det var bare "dette må vi gjøre, ut med deg!" Sant?

Kine: Men det som er grådig rart da, jeg har jo vært med på et sånt opplegg siden jeg begynte... Og det har alltid vært sånn: "Nå må du kjøre på og kjøre på og kjøre på!" Og så er det "stopp, stopp, stopp". Så det er frem og tilbake. Jeg har forsøkt å finne ut, hvorfor gjør man det? Og veldig ofte er det for tallene sin del. Og kvaliteten på det og hensikten med tiltak er jo at en person skal komme tilbake igjen til arbeid. Det skal liksom gi litt mening, men det er litt sånn underordnet. Det synes jeg faktisk fortsatt at det er. Litt underordnet.

At målstyring i Nav ikke oppleves som hensiktsmessig, er også et funn i

Medbestemmelsesbarometeret i 2021 (Falkum et al., 2022). Ada i gruppe 3 påpeker at det

ikke alltid er samsvar mellom målene og ressursene tilgjengelig for å oppnå disse målene. Dette understreker nok en gang en utfordringen med ressursmangel i bakkebyråkratiet. Tidligere ble mangelen på ressurser sett i sammenheng med veilederne mål om å gi brukerrettede tjenester. Ada sitt sitat her tyder på at det også hindrer dem i å oppnå mål fra organisasjonens side, som å få brukerne inn i tiltak. Når mål om effektivitet skal oppnås med lite tid og ressurser til rådighet, kan bakkebyråkrater ende opp med å legge inn størst innsats på de som er lettest å få et målbart resultat av. Som vist i kapittel tre, var det dette Lipsky (2010) kalte for fløteskumming.

Et annet poeng som kommer frem her, er at veilederne kan oppleve at målene ikke er til brukernes beste. Dette tydeliggjør to poeng fra Lipsky (2010). For det første viser det at kvaliteten på tjenestene i bakkebyråkratiet vanskelig lar seg operasjonalisere, ettersom veilederne mener at målingene tvert imot går på bekostning av kvaliteten på tjenestene. For det andre viser det at byråkratiske mål om effektivitet kan stå i motsetning til mål om brukerretting. Nav ønsker å få mange inn i tiltak for å vise seg som en effektiv organisasjon, men veilederne mener at det hindrer dem i å treffe brukernes reelle behov. At mål- og prestasjonsstyring kan oppleves unødvendig og gå på bekostning av hensynet til brukerne, slik veilederne beskriver det her, støtter også opp under tidligere forskning (Fossetøl et al., 2016; Falkum et al., 2022; Kane, 2015).

6.3 Veilederne muligheter til å vise skjønn

Så langt har jeg vist at veilederne ser på de formelle kravene som en naturlig og nødvendig del av sin arbeidshverdag, selv om de erkjenner at det tar tid vekk fra oppfølgingen av brukerne og at målene de jobber etter ikke alltid er til brukernes beste. Nå skal jeg gå nærmere inn på hvordan veilederne viser skjønn i møte med brukerne, som Lipsky (2010) og Zacka (2017) mener er et viktig kjennetegn for bakkebyråkrater. Da gruppene diskuterte hvordan de formelle kravene preget brukermøtene, var de opptatt av å få frem at de alltid stod på lag med brukeren. Dette kom frem flere ganger, for eksempel hos gruppe 4:

Gina: Det er ikke noe annet enn det at du tikker av de boksene du må tikke av for å kunne gjøre det du føler egentlig er jobben din, som er å følge opp folk. At, ja her er et stoppunkt, dette må jeg bare få unna, sånn at vi kan fortsette med det vi egentlig holdt på med...

Maja: Det er jo lett i samtaler at ting sporer helt av, i forhold til det som egentlig var agendaen for møtet, og da er det greit å ha de rutinene i bakhodet, at “okay, du må få sjekket av det” som du sier. Men ja. Det at du hele tiden må være fleksibel og ja, tenke litt nytt i møter og så selv minne deg på “okei, hva var agendaen?”. Prøve å hente deg inn igjen på et eller annet vis da. Selv om det er mange andre faktorer som kanskje... Ja. Personen i møtet har behov for akkurat det... Så det å imøtekomme behovene av og til, og ikke bare “check, check”.

Gina: Ja, for det tenker jeg jo at vi har jo, egentlig ikke, men vi tar jo ofte tid til å sitte lenge med folk, som vi tenker at dette burde de jo tatt på legekantoret, eller hos en psykolog, men de har ikke tid, de kommer ikke til. De får ti minutter hos legen og så sitter de hos oss en time og forteller hvordan det egentlig var og så sitter vi etterpå og skal vurdere om de har rett på ytelsen og så må vi basere oss på det legen skriver. Ja, men det er jo så mye mer her, som legen ikke har fått med seg, og så får vi ikke tid til å følge opp. Så det kan være litt frustrerende, synes jeg. At vi ser mer enn vi får info om da. Og at det vi ser må vi gjerne skrive ned, men det telles på en måte ikke. Altså vi kan ikke bruke det videre til å gi de det vi tenker de har rett på. Det synes jeg er litt frustrerende. Ja.

Linn: Mhm. Enig.

Diskusjonen i gruppe 4 viser at informantene legger stor vekt på å imøtekomme brukernes behov. At de setter det i motsetning til å «tikke bokser», tyder på at de opplever at det er en balansegang mellom å følge de formelle kravene og å tilpasse seg brukeren. Det å bare sjekke av bokser kan man si er et kjennetegn hos «håndheveren», som Zacka (2017) beskriver som et av de tre idealtypiske moralske standpunktene. Som Zacka, advarer både Maja og Gina mot å bare være en streng håndhever, fordi man må se brukernes individuelle behov. Diskusjonen tyder på at det noen ganger kan være et gap mellom det som er nødvendig for å oppfylle de formelle kravene og det som er nødvendig for å tilby god hjelp til brukerne de jobber med, som også er et poeng hos Lipsky (2010). Dette er spesielt tydelig når Gina uttrykker sin frustrasjon over at hun noen ganger oppdager noe viktig i en samtale, men likevel ikke kan bruke den informasjonen til å gi brukeren det hen har rett på. Dette poenget er et godt argument for hvorfor bakkebyråkrater er nødt til å ha rom til å gjøre skjønnsvurderinger. Gina antyder at brukere har komplekse situasjoner som lettere la seg løse ved bruk av skjønn enn gjennom firkantede krav. Både Gina og Maja sine sitater tyder på at de legger stor vekt på å imøtekomme brukernes behov. Dette samsvarer med tidligere forskning (Øvrelid, 2018; Kane, 2015).

6.3.1 Kompetanse gir fleksibilitet

I gapet som kan oppstå mellom de formelle kravene og brukerens behov, står veilederne alltid på lag med brukeren. Det kan de gjøre fordi de har rom til å gjøre skjønnsvurderinger og være fleksible i jobben sin. Handlingsrommet til å gjøre faglige vurderinger til brukerens beste, på tross av organisatoriske mål, henger også nøye sammen med kompetansen deres. Gruppe 2 var enige i at de måtte vise fleksibilitet i enkelte situasjoner, men erkjente samtidig at det innebærer risiko:

Intervjuer: I hvilke deler av arbeidet deres opplever dere at dere har stort handlingsrom til å utøve faglig skjønn?

Henrik: Man prøver jo liksom i det lengste at... Hva skal jeg si... Ikke at brukeren får det gjennom, men å hjelpe brukeren, sant. At man på en måte kommer seg en dag videre. Man kan ikke være helt rigid, sant. Man må prøve, sant. Men så er det visse ting som på en måte er låst, sant.

Intervjuer: Ja. Når er det dere har mest autonomi i arbeidet deres da?

Rakel: (...) Hvis det liksom går på rettighetene eller ting som kan være oppfylt, vilkår som er oppfylt, så er jo det, det er jo litt sånn som du sier: Du prøver jo å dytte utover det handlingsrommet (...) For eksempel hvis det er et område du ikke har gått, nå kan jeg bare snakke for meg selv da, hvis man for eksempel ikke er veldig kjent da, for eksempel med dagpengeregulverket, sant, da er man jo mer forsiktig enn hvis det er noe jeg har jobbet med lenge. Da kan jeg jo si mer...

Å motarbeide byråkratiet ved å dytte ut sitt eget handlingsrom er ifølge Lipsky (2010) en vanlig mestringsstrategi for bakkebyråkrater. I utdraget over gir både Henrik og Rakel i gruppe 2 uttrykk for at de bruker denne strategien. Henrik uttrykker at han alltid vil strekke seg for å hjelpe brukeren, og indikerer at han opplever å ha gode muligheter til å gjøre skjønnsvurderinger og «ikke være helt rigid». Rakel poengterer også at hennes grad av autonomi avhenger av situasjonen og hennes kunnskapsnivå innenfor det aktuelle området. Dette var de to andre i gruppen enige i. Dette tyder på at handlingsrommet deres er stort, men hvorvidt det blir brukt kan være avhengig av deres kompetanse og forståelse av regelverket. Dette kan man se i sammenheng med tidligere forskning, hvor det nettopp etterlyses mer kunnskap fremfor større handlingsrom, sånn at veilederne vet hvordan de skal gjøre skjønnsvurderinger (Gjersøe, 2016; Kane, 2015; Andreassen, 2019).

Gruppe 1 var den gruppen som var mest tydelig på at de hadde stor autonomi i arbeidshverdagen. Selv om de hadde rammer som de mente sikret likebehandling for brukerne, fortalte de at de hadde muligheter for å løse oppgaver på sin egen måte. Derfor var de ikke i tvil om at de hadde stort nok handlingsrom til å gi individuelt tilpassede tjenester til brukerne:

Intervjuer: Jeg leste en annen masteroppgave der det var en av informantene som sa at “vi har runde brukere som vi må passe inn i et firkantet system” (...), som en analogi for hvor vanskelig det er på en måte å gi tilpassede tjenester, da. Men den kjenner ikke dere dere igjen i?

Eira: Nei.

Rikke: Nei, men jeg tror det er, sånn som vi snakket om, vi har ledere som stoler på oss og vi stoler på dem og vi har, jeg tror i forhold til andre jeg har snakket med som jobber på andre Nav-kontor andre ganger, så har vi litt mer spillerom her, for det er så stor tillit innad, og med en gang det er noe som skjærer på den tilliten, så snakker vi sammen og det blir tatt. Så det at vi har et godt arbeidsmiljø et godt kollegium her tror jeg gjør at systemet ikke blir så firkantet som det trenger å være. Det er en firkant med avrundede kanter, sant.

I forkant av datainnsamlingen leste jeg en annen masteroppgave om Nav-veiledere, der en informant antyder at brukerne er runde mens systemet er firkantet, som indikerer at systemet har problemer med å tilpasse seg brukernes enkeltbehov (Rullestad & Herst, 2014, s. 77). Gruppe 1 beskrev en helt annen virkelighet. De fortalte om et svært fleksibelt Nav-system, som evnet å skreddersy opplegg til hver enkelt bruker - helt motsatt av beskrivelsen som ligger til grunn for den tillitsreformen (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022). Den unisone positive holdningen til Nav-systemet overrasket meg, og derfor la jeg frem den mer negative påstanden fra den nevnte masteroppgaven. Rikke endret da litt på bildet. Hun kalte det heller for en firkant med avrundede kanter, som et bilde på et system med fastlagte rammer, men likevel med fleksibilitet til å tilpasse seg brukeren om nødvendig. Dette understreker at skjønnsvurderinger utgjør en betydelig del av arbeidet til førstelinjeansatte, som poengtert av Lipsky (2010) og Zacka (2017). Rakel tar imidlertid forbehold om at det kan ha sammenheng med at de på dette kontoret har et godt, tillitsbasert forhold til ledelsen, som ikke nødvendigvis er tilfellet alle steder.

6.3.2 En ledelse uten tillit

At tillitsbasert ledelse er avgjørende for graden av autonomi i arbeidet, kan hun ha helt rett i. På gruppe tre var nemlig tilliten fra ledelsen på kontoret nærmest fraværende, ifølge dem selv. De mente at ledelsen hadde lite forståelse for arbeidet de gjorde, og dette mente de gikk utover kvaliteten på tjenestene de kunne tilby:

Intervjuer: Men er det sånn at de ikke har tillit til at dere klarer å gjøre jobben? Innskrenker de deres handlingsrom på en eller annen måte? Eller hvordan viser den lave tilliten seg?

Ada: Altså, det går jo på at man kanskje ikke er klar over hvor omfattende det er og hvor mye man kan gjøre i den fasen og at det er veldig mye arbeid for å få kvalitet i det du gjør. Og at du da hele tiden blir pålagt andre oppgaver, du har fått en del andre oppgaver, du, Kine, har fått en del andre oppgaver. Så til syvende og sist sitter vi igjen med nesten ingen ressurser til å jobbe med dette feltet, og da blir det jo deretter. Og i neste omgang blir det jo da *alt* for stor inngang til AAP.

Kine: Og så er det jo noe og at, når man jobber med sykefraværsoppfølging, så er det jo ikke bare den sykmeldte som er aktuell, sant. Mange har jo en arbeidsgiver. Så da er jo og arbeidsgiveren en aktør som, eller en bruker, sant, som jo og må ha dialog med, og det samme med leger, sant. Så det er litt mer komplekst enn bare å sitte i et dialogmøte og så skrive referat.

Ada: Et lite eksempel på det er jo, i det arbeidet vi har, så har vi flere, når vi sitter på et dialogmøte, så må vi ivareta den sykmeldte, ivareta arbeidsgiver, gjerne bedriftshelsetjenesten, gjerne tillitsvalgte, behandler, og det kan jo i noen tilfeller være flere. Sånn at, vi ser jo den effekten vi kan ha med å jobbe med arbeidsgiver for eksempel. Og arbeidsgiver og arbeidslivet er kjempeviktig, men ikke innenfor oppfølging av sykmeldte. Og det er jo der skoen trykker, så det er der du kan gjøre en... Sant? Så det går litt på det at den forståelsen føler vi er fraværende. Og det er veldig synd, fordi vi føler at vi kan gjøre en kjempeforskjell, og det er veldig interessant område å jobbe innenfor.

Intervjuer: Ja, så dere synes at mangel på tillit fra ledelsen går utover kvaliteten på tjenesten dere kan gi?

Ada: Ja, i vår lille andedam føler jeg kanskje det. Klart det gjør det, når man tenker seg om. Det vil jo det.

Utdraget viser at tillit fra ledelsen spiller en avgjørende rolle i å opprettholde autonomi og kvalitet i arbeidet til veilederne. Gruppe 1 fremhevet betydningen av tillitsforholdet mellom dem og ledelsen, som skapte et miljø med større fleksibilitet og muligheter til å tilpasse seg brukernes individuelle behov. Gruppe 3 beskrev tvert imot at ledelsen hadde null tillit til de ansatte, noe som hindret dem i å gi tjenester med god kvalitet. Denne forskjellen tyder på at

ledelsen på det lokale Nav-kontoret er en viktig faktor for å sikre at de ansatte kan tilpasse seg brukerne. At lokal ledelse påvirker skjønnsrommet er også et funn hos Djupvik & Eikås (2022), som illustrerer dette med å inkludere det som ett av lagene i «kransekaken» som omkranser handlingsrommet til de Nav-ansatte.

6.4 Avslutning

Diskusjonene i fokusgruppene belyser den pressede arbeidssituasjonen og balansegangen mellom organisatoriske krav og brukernes behov, som er i tråd med Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet og med tidligere forskning som er gjort på Nav (se f.eks. Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016; Hagelund, 2007; Andreassen, 2011; Øvrelid, 2018). Analysen viser at veilederne opplever at de jobber med stort handlingsrom, men at mangel på tid og mangel på kunnskap er to faktorer som kan gjøre det vanskelig å bruke det store handlingsrommet. Noen grupper knytter de formelle kravene til tidsmangelen, men ingen av gruppene mente at disse kravene var unødvendige. Det kan virke som at det regulative beltet blir tatt for gitt, og at de ikke ser på det som noe de har mulighet til å endre. Selv om de også anerkjenner nødvendigheten av prestasjonsmålingene, er dette noe de mener kan gå på bekostning av hensynet til brukerne. Når dette er tilfellet, forsøker veilederne å utvide rammene for å imøtekomme brukernes behov. Det har de mulighet til å gjøre fordi de jobber i det Rakel i gruppe 1 kaller for en «avrundet firkant». Det er i denne avrundede firkanten at de forsøker å tilpasse seg brukernes behov, samtidig som de forvalter et regelverk. Det er spesielt interessant å se hvordan ledelsen på kontoret påvirker veiledernes autonomi og kvalitet i arbeidet deres. Mens gruppe 1 opplever et tillitsfullt miljø med mulighet for fleksibilitet og tilpasning til brukernes behov, opplever gruppe 3 det motsatte, noe som de mener begrenser deres handlingsrom og påvirker kvaliteten på tjenestene de kan tilby.

7.0 Analyse: Fornuft og følelser

I kapittel seks viste jeg at veilederne har et klart ideal for hvordan de ønsker å jobbe, men at realiteten på Nav-kontoret ikke alltid tillater dem å nå det idealet. Her skal jeg bygge videre på denne analysen ved å vise hvordan denne situasjonen kan føre til emosjonell belastning og emosjonell belønning. Informantene ville få tydelig frem sin empati for brukerne og snakket ofte om hvordan denne empatien kunne gjøre det ekstra vanskelig å opptre som forvalter av regelverket.

Kapittelet er delt opp i to deler. I den første delen viser jeg at informantene opplever at brukerne kommer til Nav med negative fordommer, men også at de stort sett er fornøyde når de har fått hjelp. Veilederne viser stor forståelse for at mange har negative fordommer, samtidig som de kjenner på en stolthet når de klarer å motbevise dommene.

I den andre delen viser jeg hvordan empatien med brukerne også gir seg utslag i emosjonelle påkjenninger. Dette kan veilederne takle ved å nedtone sin egen autoritet og distansere seg fra brukerne. Diskusjonen tar utgangspunkt i teoriene til Lipsky (2010) og Zacka (2017).

7.1 Fordommer mot Nav

En påfallende likhet mellom gruppene var at de alle var opptatt av at mange brukere har negative oppfatninger av Nav før de kommer dit. Disse dommene mot Nav mener veilederne i stor grad blir skapt ved at media bruker uheldige enkeltsaker for å rette kritikk mot Nav. Dette gjør at de får et ufortjent dårlig rykte og at mange derfor kommer til Nav med forutinntatte holdninger, mener veilederne. Gruppe 3 var alle enige om at dette preget arbeidet deres:

Kine: Det er jo sånn at veldig mange allerede har en eller annen oppfatning om Nav, sant? Altså vi har et ufortjent dårlig rykte på oss, det må jeg bare si. Og hvorfor det ryktet er blitt som det er blitt, det vet jeg ikke, men det er veldig mange som har noen meninger om det. Journalister skriver jo villig om alle mulige sånne enkeltsaker, og jeg synes kanskje og at enkelte arbeidsgivere er litt negative, men det er ikke fullt så gale som enkelte leger opplever. Ja, jeg vet ikke, kanskje de har opplevd noe de og, som gjør at de misliker Nav, på en måte. Men i det øyeblikket man begynner å ta tak i en enkeltsak og snakker med folk og forteller hva man egentlig holder på med, så

synes jo jeg at de fleste vi snakker med blir fornøyde med oss. Altså de er fornøyde med arbeidet vi gjør. De forstår kanskje hvordan systemet er når de får det forklart.

Ada: Veldig mange positive tilbakemeldinger.

Kine: Ja, vi får det! Men utgangspunktet er ofte at mange har...

Ada: Kommer med en ryggsekk. Så vi må liksom jobbe litt for å komme opp på et nivå der vi: "Nå begynner vi å diskutere løsninger!".

Lisa: Men jeg føler også at mange gruer seg. Hvis man har avtalt et møte, så gruer de seg. Jeg har hatt en bruker som altså virkelig gruet seg til å møte meg, og så kommer jeg ut og så kommer vedkommende inn og så bare: "Å, du var ikke så skummel likevel!" Sant? For de leser så mye i media, og da kommer bare det negative ut, det er ikke et positivt ord om Nav, sant?

Diskusjonen mellom Kine, Ada og Lisa viser en felles oppfatning om at mange brukere har forutinntatte meninger om Nav før de kommer dit. De går ikke inn på hvordan den skjøre tilliten til Nav viser seg, men når de er så klare på at både leger, arbeidsgivere og brukere har en kritisk innstilling til Nav, tyder det på at det påvirker dem i arbeidshverdagen. Den lave tilliten informantene forteller om stemmer overens med forskning, som viser at Nav er en av de offentlige instansene befolkningen har lavest tillit til, og at tilliten er nedadgående (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2024).

Samtidig som informantene ville få frem fordommene som råder blant brukerne de er i kontakt med, var de også opptatt av å understreke at fordommene ikke har rot i virkeligheten og at brukerne de er i kontakt med i stor grad er fornøyde med hjelpen de får når de først er hos Nav. Dette vises også i den nevnte brukerundersøkelsen til Nav (2022), som forteller at 90 prosent av brukerne synes veilederen møter dem på en hyggelig måte. At mange brukere har fordommer kan være et problem fordi man må bruke lang tid på å bryte ned fordommene før man starter med den faktiske veiledningen. Dette poenget var gruppe 4 også inne på:

Guro: Men jeg tenker jo det og, at det er mange som har lest om oss i avisen og tror at vi er såne troll som skal spise de opp eller et eller annet, så de blir overrasket når de ser at vi er vanlige folk som faktisk ikke...

Gina: Ja! Det var ikke så skummelt å komme. Haha.

Linn: Veldig mange gruer seg når de kommer her, sant?

Gina: Ja. Det skal man ha respekt for.

Linn: Jada.

Maja: Vi bruker jo masse tid på å avbalansere den skumle biten. Vi kommer jo på en måte inn i et møte med... At Nav er så stort og vanskelig å veilede seg i, på en måte. Så vi kommer jo inn der med på en måte litt sånn maktforhold som man må på en måte avvæpne i en samtale ofte, føler jeg. Fordi at man kanskje har fått et brev fra forvaltning eller et eller annet som gjør det litt skummelt.

Diskusjonen her artet seg likt som i gruppe 3. Også her understrekes det at de må jobbe litt for å bryte de fordommene og «avbalansere den skumle biten», som Maja sier. Interessant er det også at Gina legger til at man skal ha respekt for at noen synes det er skummelt å være i kontakt med Nav. Dette viser at de har et ønske om å vise empati og forståelse i arbeidet sitt. Da jeg spurte gruppe 2 om Nav-systemet var preget av en mistillit til brukerne, så var de ikke enige i påstanden, men ville likevel få frem at de hadde empati med dem som opplever det slik:

Karoline: Det ligger nesten en bevisbyrde hos de som kommer til oss, sant. Så det er jo kanskje der følelsen av at man må bevise at man er syk eller at man må bevise at man trenger hjelp hele tiden, men det der med å komme litt med luen i hånden og liksom, at det blir negativt oppfattet (...).

Henrik: Men jeg skjønner jo på en måte mange brukere, sant. De ønsker kontakt med de som fatter vedtaksbrevet, sant. jeg skjønner jo de, jeg gjør jo det. Ringer nummeret vårt, sant. Kanskje de bruker lang tid på å komme igjennom og så får de snakke med noen som ikke kan noe om saken. Og så blir de liksom bedt om å kontakte, og så går den meldingen til deg som veileder, sant. Jeg skjønner jo de og! Det er mange lag her, med Nav. Jeg forstår dem godt, på en måte. Frustrasjonen, at de har Nav langt opp i halsen da.

Til tross for at gruppen mener fordommene mange har mot Nav ikke stemmer, så ønsker de å vise forståelse og respekt for at de negative fordommene eksisterer. Det samme poenget kom frem i gruppe 1, men der viste det seg på en litt annen måte. For å vise at de hadde forståelse for fordommene, fortalte de at de selv også hadde negative oppfatninger om Nav før de startet i jobben. Alle var enige om at de ble overrasket over hvor fint det var å jobbe i Nav, som Carmen forteller om her:

Carmen: Når jeg søkte jobb i Nav - jeg hadde jo et veldig målrettet ønske om å komme inn i Nav fordi jeg hadde lyst til å være motvekt til det du leste i media, om alle de der forferdelig kjipe veiledere i Nav.

Eira: Haha!

Carmen: For de er jo helt forferdelige, sant. De står opp og tenker sånn “hm, hvem kan jeg ødelegge dagen til i dag?”. Så jeg tenkte sånn at jeg vil inn i Nav og jeg vil være en motvekt til det. Jeg vil gi mine brukere en hyggelig reise gjennom Nav. Det var min motivasjon. Og så kommer jeg inn her på jobb, og jeg hadde gruet meg litt. Jeg var litt spent, for jeg tenkte sånn: Huff, hvem er disse sure folkene jeg skal jobbe med?

Eira: Haha, ja!

Carmen: Og så kom jeg inn her, og så absolutt alle som jobber her kommer på jobb hver dag og ønsker å hjelpe folk. De setter alt i gang for å hjelpe folk. Men utenfra ser det ikke sånn ut, men på innsiden er det sånn vi er. Vi er fantastiske folk som prøver å hjelpe de som går gjennom kjipe ting, som står i kriser. Men av en eller annen grunn blir bildet av Nav svartmalt i media.

Carmen viser her forståelse for brukerne ved å fortelle at hun selv også hadde negative oppfatninger om Nav da hun startet i jobben, noe resten av gruppen kjente seg godt igjen i. Det er interessant at hun sier at hun ønsket å være en motvekt til det hun leste i media. Det underbygger poenget fra kapittel seks: at veilederne har et klart ideal for hvordan man skal være som Nav-veileder, som innebærer at man skal være støttende og hjelpe folk som står i kriser. Som i kapittel seks, ser det også her ut til at veilederne ønsker å innta rollen som omsorgsgiver (Zacka, 2017).

7.1.1 Stolthet

Et viktig poeng i diskusjonene om fordommer, er at veilederne viste stolthet over at de klarer å hjelpe så mange. Stoltheten over arbeidet de gjorde hang sammen med at de klarte å motbevise mange av brukerne som kom til kontoret med fordommer mot Nav. Fordi mange brukere ser på Nav-veilederne som strenge byråkrater, ønsket informantene å få frem den menneskelige delen av Nav. Stoltheten viste seg i alle gruppene, men kanskje spesielt i gruppe 1. Rikke husket spesielt godt én episode:

Rikke: Jeg tror det er én gang en har stått der nede og sagt “Rikke er den kuleste Nav-veilederen ever!”

Carmen: Ja, og det er du jo. Haha!

Episoden trakk Rikke frem for å vise at det er mange som er veldig godt fornøyde med veiledningen, men at det ikke alltid kommer frem når man leser om Nav i media. I gruppe 2 satte de også stor pris på de positive tilbakemeldingene de fikk:

Henrik: Og det der med medmenneskelighet er veldig viktig. Jeg føler for meg... Ja, du har mye grå dager, sant? Du tar mye kjeft, kanskje du tar det personlig, sant. Du preller det litt av deg, kanskje det merker deg. Men så har du mye gode historier, folk som får seg jobb. Det skjer ting. Så for meg betyr det veldig mye. Det trenger ikke være så mange historier, men én gang iblant... Gode historier om folk som får seg jobb. Folk som er lengst borte i fra jobb, får seg jobb. Det er kjempe-okay.

Karoline: Kan flyte lenge på en sånn...

Henrik: Veldig! Veldig, veldig.

Karoline: Haha! Bare ikke glemme de historiene, de tar vi liksom med oss.

Rakel: Og så er det jo fantastisk mange morsomme mennesker som vi møter altså, det er jo alt mulig rart. Så det er så gøy. Ja.

Karoline: Så det tenker jeg av og til, i mine lyse øyeblikk, så tenker jeg det at, jeg er jo så utrolig heldig som får møte alle disse forskjellige folkene da.

Som vist i kapittel 3, påpeker Lipsky (2010) at det kan oppleves fremmedgjørende om bakkebyråkrater ikke får løst saker. I dette utdraget fra gruppe 2 kommer et lignende poeng frem: Veilederne kjenner at arbeidet er meningsfullt når de ser konkrete positive resultater av det de gjør. Henrik snakker om gleden av å se folk komme tilbake til arbeidslivet etter å ha vært langt unna det, og Karoline støtter dette synet ved å påpeke hvordan slike historier kan fungere som motivasjon for dem gjennom tøffe perioder. Det er tydelig at informantene ikke bare ser på sitt arbeid som en byråkratisk plikt, men også som en mulighet til å gjøre en reell forskjell i folks liv. I gruppe 1 fremhevet de også verdien av å få positive tilbakemeldinger:

Nora: Da må vi også være flinke til å dele sånne positive historier med hverandre. Får vi en hyggelig tilbakemelding, så... (...)

Eira: Får vi noe - vi blir så glade! Jeg vet at vi skal på intervju og sånt, at vi gjerne har, åh, det er akkurat som jeg skulle fått den jobben selv, det er virkelig så du føler med de - altså.

Rikke: Og så ringer du de etter de har gått, man blir jo venner, det blir jo så fort at du bryr deg, du tar jo veldig vare på dem.

Eira: Du blir veldig påvirket av mennesker, for å si det sånn. Det vil jeg si. Jeg har jo jobbet med ting før, og det er noe annet å jobbe med folk. Klart du tar med deg de - hvis du møter en som er veldig syk eller hvis du leser en legeerklæring om en... Det er klart at det påvirker, altså det må jeg si.

Carmen: Av og til så dør jo folk også.

Rikke: Da blir man jo veldig trist.

Eira: Ja.

Carmen: Veldig trist. Unge folk, gamle folk.

Utdraget fra gruppe 1 underbygger Zacka (2017) sitt poeng om at bakkebyråkratiet har et klart moralsk aspekt. Ved å innta rollen som omsorgsgiver, ønsker de å vise empati med brukerne. I utdraget blir empatien så stor at når en bruker får jobb, uttrykker Eira at hun blir like glad som om hun selv hadde fått jobb. De positive historiene ser ut til å være inspirerende, noe som understrekes av at Nora sier at de må huske å dele de historiene med hverandre. Det er som at de positive tilbakemeldingene er et slags drivstoff som trengs for å holde motivasjonen oppe. Dette gikk igjen i alle gruppene. Et interessant poeng er at de positive historiene aldri var knyttet til at man hjalp en person til å få tilgang på en trygdeordning. Det de uttrykte stolthet over, var utelukkende at de hjalp brukere tilbake i arbeid. Det tyder på at rollen deres er svært arbeidsrettet og at de støtter opp under arbeidslinjen, som også vises i tidligere forskning (Terum & Jessen, 2015; Nerskogen & Kane, 2021; Gjersøe, 2016).

7.2 Emosjonell påkjenning

Utdraget over viser imidlertid også baksiden av å innta rollen som omsorgsgiver. Ifølge Zacka (2017) kan stor empati med brukerne føre til emosjonell utbrenthet. Den emosjonelle påkjenningen som følger av empatien kommer også til syne i utdraget, når de snakker om at jobben også innebærer å takle triste skjebner. Påkjenningen av å høre tunge livshistorier var noe gruppe 1 kom tilbake til flere ganger i diskusjonen:

Rikke: Det er jo et par ganger når du møter folk at du blir veldig tatt av historien og blir veldig med dem, og det tror jeg nesten er tyngre enn å skulle forklare regelverket.

Nora: Ja, det tror jeg og.

Eira: Ja, jeg er enig!

Rikke: Det er det tyngste med jobben, de tunge historiene du møter daglig, folk som er kjempesyke, sant.

Carmen: Folk som har opplevd mye drit.

Rikke: Ja. Av og til, når du leser historien om de, så tenker du “dette er tatt ut av en film”, det er så sykt sant. Og så sitter du der og skal møte disse personene. Jeg snakket senest med en som jobber på kontoret i går, som sa “Jeg trodde jeg hadde blitt så kald at jeg ikke brydde meg lenger, men jeg satt og gråt og gråt på møtet med brukeren.” Det er umulig å ikke... Det er jo mennesker, det er umulig å ikke grine. Det er noen veldig tunge historier, sant.

Nora: Hvis du går tilbake til sånne, det som jeg har snakket om tidligere, sant, så er det kanskje det å, den der mentalt utmattetheten i det å ta inn alt som de du møter har opplevd, eller er igjennom. Og prøve å legge, altså selv bruke verktøy for å få det ut av hodet. Men likevel ikke, altså ikke la det påvirke personer, men du skal handle profesjonelt. Det er jo som du sier: det er umulig å ikke bli påvirket av det.

Omsorgsgiver-rollen til Zacka (2017) kommer tydelig frem i utdraget. Rikke sin samtale med en kollega viser utfordringen med å finne den riktige moralske tilnærmingen til arbeidet. Kollegaen hun forteller om kan se ut til å ha inntatt likegyldig moralsk tilnærming til brukerne, i tråd med Zacka (2017) sin idealtipe, men ble overrasket over sin egen emosjonelle reaksjon på møtet med brukeren. Det å innta et likegyldig moralsk standpunkt kan man se på som en mestringsstrategi. Ved å være kald og «ikke bry seg lenger», som kollegaen sa, kan man distansere seg fra brukeren og dermed unngå den emosjonelle påkjenningen av å høre tunge livshistorier. I dette tilfellet har ikke mestringsstrategien vært vellykket, fordi kollegaen ikke klarte å opprettholde likegyldigheten. Som Rikke og Nora sier, er det umulig å ikke bli påvirket av de tunge historiene. Det tyder på at de også prøver å holde emosjonene på avstand, men klarer ikke å legge empatien for brukeren til side. Dette kan gjøre arbeidet utmattende, som Nora sier. Zacka (2017) påpeker også at dette er faren ved å innta rollen som omsorgsgiver, som vist i kapittel tre.

Nora uttrykker i utdraget hvordan hun prøver å bruke verktøy for å håndtere disse følelsene, for å kunne opprettholde en profesjonell tilnærming til arbeidet. Dette understreker det emosjonelle dilemmaet veilederne står overfor: å balansere sitt personlige engasjement og medfølelse med kravene til deres profesjonelle rolle. Dette kan man se i sammenheng med forskningen til Nielsen (2024), som nettopp finner at bakkebyråkrater bytter mellom en personlig tilnærming og en formell, byråkratisk tilnærming. Dette gjør de for å balansere mellom behovene til brukeren og kravene til byråkratiet. Balansegangen mellom de to ulike rollene kom spesielt godt til syne i en diskusjon mellom to av informantene i gruppe 1:

Carmen: Ja, og jeg tenker at det er det definitivt, det at det er så sårbart å glippe på folk sine ytelser. Altså vi følger opp, jeg har vært helt oppe i 190 og noe hele denne våren, som skal ha tett og god oppfølging. Altså, det er veldig lett å glippe på at plutselig så har noen gått forbi eller at det har gått for lang tid eller at AAP-løpet har gått slutt. Og da står de helt på bar bakke, og det er liksom vårt ansvar å følge med på.

Nora: Nei, ja, men det er jo ikke det.

Carmen: Men du kjenner jo på det, og det er vanskelig, sant, plutselig har du veldig mange som snart ikke står uten ytelser, og så skal du...ja. Det er det jeg synes er vanskeligst her. (...)

Nora: Det problemet vårt nå er jo det at vi i vår jobb skal ikke tenke på pengene til brukeren. (...) Men det blir jo et tema, det blir det definitivt. Og kanskje mest utfordring, synes jeg, er å på en måte slippe tak i å tenke på pengene, for det er faktisk noe brukeren selv skal ha kontroll på. Fått et brev fra oss: "Du har periode sånn og sånn". Og hva som skjer videre. Så dilemmaene der synes jeg kan være litt utfordrende.

Carmen: Ja, det er det jeg synes er mest utfordrende.

Nora: Ja, vi skal holde fokus, vi skal holde fatt i det, men det er ikke vårt ansvar om ikke de har penger lenger.

Carmen: Nei, men ofte føler jeg at det tar over. (...)

Selv om Carmen i gruppe 1 egentlig ikke har ansvar for brukernes økonomi, kan hennes empati for brukerne gjøre at det likevel blir en naturlig del av jobben. Ved å bruke Zacka (2017) sitt perspektiv på moral i bakkebyråkratiet, kan man også se på diskusjonen mellom Carmen og Nora som en diskusjon mellom to ulike moralske standpunkt. Carmen kjenner på stor omsorg og ansvar for brukerne, mens Nora forsøker å innta et mer likegyldig moralsk standpunkt. Nora sin innvending mot Carmen minner om mestringsstrategien nevnt over. Ved å påpeke at det ikke er deres ansvar at brukeren har penger, kan hun dempe den emosjonelle belastningen og unngå å bli emosjonelt utmattet. Diskusjonen viser godt det moralske aspektet ved jobben, der mange veiledere ønsker å vise omsorg overfor brukerne, men må unngå å gå for langt utenfor sitt ansvarsområde. Denne utfordringen kommer spesielt godt til syne når veilederne ikke har mulighet til å hjelpe brukerne, som hvis de ikke oppfyller kravene for en ytelse. Flere av gruppene dro frem dette som et vanskelig dilemma, som gruppe 4:

Gina: Det jeg synes kan være utfordrende er når du sitter i samtale med folk, og du hører på deres historie, også samtidig, du jobber jo i Nav sant, så du tenker "hvor passer dette inn i regelverket?". Og så hører du at de forteller gjør at de vil få avslag på den ytelsen, og så må du på en måte være da byråkrat som forteller at "her er

vilkårene for den, og sånn jeg hører deg nå, så fyller du ikke de”. Og det synes jeg er litt kjipt. For du hører jo at de har det vanskelig, sant? Du har jo empati med dem. Men samtidig hører du at det faller litt utenfor det vi kan hjelpe de med. Det synes jeg ikke er så gøy.

Linn: Det er den kjipe delen, når du sitter i brukersamtaler.

Maja: Viktigheten med den ærligheten.... Rolleavklaring og balansegang...

Gina: Ja, jeg tenker at det er bedre for bruker at du er ærlig og sier “sånn er det” enn at du prøver å pakke det inn, og... Ja.

Gina: Det synes jeg er kjipt.

Linn: Ja... Det er det.

Gina forteller her at det kan være emosjonelt utfordrende når brukernes behov ikke samsvarer med regelverkets krav. I slike situasjoner føler hun seg splittet mellom rollen som omsorgsgiver og rollen som håndhever. Gina ønsker å være en støttende veileder, og da er det ekstra vanskelig når byråkratiet hindrer henne i å gi den hjelpen hun ønsker å gi. Linn bekrefter denne følelsen ved å beskrive dette som den "kjipe delen" av jobben, noe som antyder at dette er et vanlig fenomen blant veilederne. Når Gina fremhever viktigheten av å være ærlig med brukerne, reflekterer det et ønske om å være rettferdig og transparent i deres kommunikasjon, selv om budskapet kan være vanskelig å formidle. På denne måten viser dette utdraget at veilederne er bevisste deres profesjonelle ansvar, også når det føles vanskelig å vike fra omsorgsgiver-rollen. De bytter mellom ulike tilnærminger til brukeren, som vist hos Nielsen (2024). I denne diskusjonen var de likevel helt klare på at det viktigste med arbeidet deres er å vise omsorg for brukerne. Som Gina sa i løpet av diskusjonen: «Jeg omtaler meg selv som veileder, ikke som byråkrat.». Denne oppfatningen var de andre i gruppen enige i. Det tyder på at de legger størst vekt på å hjelpe brukeren, fremfor å oppnå byråkratiske krav.

7.2.1 «Man kan ikke effektivisere mennesker»

Balansegangen mellom å vise empati med brukerne og samtidig forvalte et regelverk, kjente gruppe 2 seg godt igjen i. Da jeg spurte om de så på seg selv som en effektiv byråkrat eller en støttende rådgiver, kom det frem at de synes denne balansegangen er utfordrende:

Rakel: Altså, jeg synes sikkert at det var litt vanskeligere før da, men nå... Jeg er nok mest opptatt av den siste biten. Haha!

Intervjuer: Ja. Støttende veileder?

Rakel: Ja. Så det er ikke sånn at jeg ikke bryr meg om det andre, men ja. Jeg tenker at det må være... Det er det som er viktigst.

Intervjuer: Ja.

Henrik: Det er en hårfin balanse. Skal du være veldig effektiv, eller skal du gi de best mulig hjelp?

Rakel: Ja, haha!

Henrik: Det er pest eller kolera, rett og slett. Det er det. Og jeg er enig med deg, man legger trykket på mest mulig hjelp. Men ventelisten er jo lang. Så spørsmålet er, skal man bruke... Hvor mye skal man, hvor mye... Skal man legge hånden på den vedkommende? Sant, styring. Skal man gjøre masse eller skal man prøve å hjelpe lite... Altså hver dag tar man den vurderingen her.

Som vist i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) at bakkebyråkrater kan oppleve at mål om effektivitet kan stå i motsetning til mål om å gi best mulig hjelp. Dette er også et funn i tidligere forskning (se f.eks. Langeland & Galaasen, 2014). Utdraget viser at Henrik kjenner på den samme utfordringen. Han stiller spørsmål til hvor mye tid han skal bruke på hver enkelt bruker når det er en lang venteliste. At han omtaler denne balansegangen som «pest eller kolera», valget mellom to onder, tyder på at han rett og slett ikke klarer å finne en fungerende balanse. Sitatet underbygger funnet fra kapittel seks: At veilederne sliter med å oppfylle kravet om effektivitet samtidig som de gir tilstrekkelig støtte til brukerne. I gruppe 4 problematiserte de også fokuset på effektivisering:

Gina: Jeg tenker jo at uansett hvor effektivisert det blir og hvor fort vi skal gjøre ting, så er det jo mennesker vi sitter igjen med. Du kan jo ikke effektivisere mennesker. Du må jobbe på deres premisser. Du kan jo ikke bare overkjøre de fordi du skal være så effektiv. Det blir jo...

Guro: Det blir det dårlige resultater av. Haha!

I kapittel tre skrev jeg at en viktig begrunnelse for at bakkebyråkrater må jobbe med stor grad av skjønn, er at de jobber med mennesker med komplekse situasjoner som vanskelig lar seg løse kun gjennom standardiserte ordninger (Lipsky, 2010; Zacka, 2017). Dette poenget blir understreket av Gina og Guro her. Gina poengterer at man ikke kan effektivisere mennesker, og at de må jobbe på deres premisser. Når hun sier at man ikke kan effektivisere mennesker, kan man forstå det som en motstand mot effektiviseringen og et forsvar for skjønnsutøvelsen.

Hun påpeker at brukerne er mennesker, og antyder at mennesker har komplekse situasjoner. Dette tydeliggjør den menneskelige delen av arbeidet, som både Lipsky (2010) og Zacka (2017) fremhever.

7.2.2 Å hvile seg på byråkratiet

For å takle den spenningsfylte rollen bakkebyråkrater står i, påpeker Lipsky (2010) at de kan utvikle mestringsstrategier. Gruppe 1 var muligens den gruppen som opplevde størst autonomi og fleksibilitet i jobben sin, og var også en av gruppene som var mest opptatt av den emosjonelle påkjenningen jobben kan være. Ifølge dem kunne de byråkratiske reglene brukes til deres fordel, ved å ta vekk noe av deres ansvar overfor brukeren:

Nora: (...) Synes vi balanserer veldig fint. Har på en måte innordnet meg eller innfunnet meg.

Carmen: Jeg også synes det går greit, for vi har veldig tydelig regelverk, så det er ikke jeg som finner på. Da kan jeg sette meg ned og “dette er regelverket, dette er det vi må forholde oss til”, så må vi prøve å finne en løsning innenfor de rammene. Det opplever jeg at vi stort sett får til på en eller annen måte.

Rikke: Det at vi viser forståelse, “jeg forstår at du føler det sånn og sånn, MEN dette er reglene, dette er sånn det faktisk er, sant.” Men at, altså man klarer å skille det, og det tror jeg man blir flinkere og flinkere på jo lenger man jobber her og, at man kan si sånn “jeg ser at det er dette du vil, men det er ikke lov, sånn er det bare.”, altså det er flere ganger jeg har vært sånn “hæ, hva er det du...? nei, nei, nei,” og så må man forklare, sant. Og det at du... Ja, du må forklare hvordan det funker, men da er det det at du spiller på reglene, men at du og kan dette med å liksom være empatisk og det å forklare på en måte de vil forstå.

Rikke og Carmen antyder at det klare regelverket ikke er en ramme som hindrer dem i å gi god hjelp, men at det heller er noe de kan peke på når brukerne ikke er fornøyde. Som vist i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) at bakkebyråkrater kan nedtone sin egen autoritet og dytte regelverket foran seg for å gjøre arbeidspresstet mindre. Denne mestringsstrategien kommer til syne her. Som Rikke sier, kan man si «jeg forstår at det er dette du vil, men det er ikke lov, sånn er det bare». Sitatet har også likhet med det nevnte sitatet fra Gina i gruppe 4, som sa at det er bedre at man er ærlig og sier «sånn er det». Den samme strategien kom frem i gruppe 2:

Karoline: Men det er jo det der med, altså byråkratiet og er jo en hjelp. Det er jo ikke bare noe negativt. Det er jo rammene våre.

Henrik: Absolutt.

Karoline: Sant, så de er jo der på en måte... Og noen ganger er det jo godt å hvile seg på byråkratiet og, sant? “Dette er det noen andre som tar seg av, dette må du spørre noen andre om, dette kan ikke jeg svare deg på”, sant? Altså, det er jo en hjelp til å strukturere jobben vår. Så det er jo ikke sånn at alle rammene vi har, eller hele byråkratiet er noe negativt. Det er jo og en god ting for oss, sant? Det med de rammene... Men å finne ut hvordan det på best mulig måte kan fungere, det er jo de oppe som... Haha. De lenger oppe som skal passe på...

Karoline understreker at byråkratiske regler gir dem rammer å jobbe innenfor, og noen ganger kan det være en fordel å henvise til disse reglene når det er behov for å begrense eller strukturere interaksjonen med brukerne. Hun antyder også at byråkratiet kan være en hjelpende hånd når det gjelder å organisere arbeidet. Det er også et funn hos Hagelund (2007), som mener at bakkebyråkratene på denne måten frigjøres fra det moralske ansvaret overfor brukeren og heller bare blir en agent for systemet hen representerer. Sitatene over tyder på at informantene i denne oppgaven på samme måte bruker byråkratiet til sin fordel.

Denne måten å tilnærme seg brukerne på, minner også om det likegyldige moralske standpunktet Zacka (2017) nevner. Over viste jeg at veilederne forsøkte å innta et likegyldig moralsk standpunkt for å distansere seg fra det moralske ansvaret overfor brukeren. Utdragene over viser at byråkratiet kan være et hjelpemiddel for å oppnå dette. Ved å legge stor vekt på byråkratiet og innta et likegyldig moralsk standpunkt, kan man opprettholde nøytralitet og effektivitet, men Zacka (2017) påpeker at det på den andre siden kan bli vanskelig å vise empati i hver enkelt sak og se brukernes komplekse behov. Som vist i kapittel tre, hevder Lipsky (2010) også at en slik måte å se på brukerne på kan føre til at man blir fremmedgjort overfor brukerne, fordi man kun forholder seg til relevante deler av saken og dermed ikke ser hele mennesket. Diskusjonene viser likevel at det kan være en nyttig mestringsstrategi å innta et likegyldig moralsk standpunkt for å frigjøre seg fra det moralske ansvaret overfor brukeren. På denne måten kan den emosjonelle påkjenningen bli lettere å takle.

7.3 Avslutning

Dette kapittelet gir et innblikk i hvordan følelser spiller inn i Nav-veilederne sin arbeidshverdag. Den røde tråden jeg forsøker å få frem i kapittelet er balansegangen mellom å

være en støttende og empatisk hjelper for brukerne og samtidig forholde seg til regelverket og kravene til effektivitet i systemet. I denne balansegangen har veilederne utfordringer med å finne det de oppfatter som den riktige moralske tilnærmingen til arbeidet sitt.

Diskusjonene viser at de fleste ligger tett opptil Zacka (2017) sitt idealtypiske omsorgsgiverstandpunkt. De er opptatt av å få frem menneskeligheten i Nav og vise empati med brukerne de er i kontakt med. Det er tydelig at denne tilnærmingen kan gjøre at veilederne opplever stor emosjonell påkjenning når de blir konfrontert med brukernes tunge livshistorier. Denne påkjenningen må de håndtere samtidig som de opprettholder sin profesjonalitet. Veilederne er dedikerte til å gi omsorg og støtte til brukerne, men erkjenner samtidig utfordringene med å opprettholde grensene mellom sitt personlige engasjement og sin profesjonelle rolle. For å mestre denne utfordringen kan veilederne forsøke å nedtone sin egen autoritet og innta et likegyldig moralsk standpunkt. Dette lykkes de ikke alltid med. Da kan regelverket være til hjelp. Som vist hos Hagelund (2007), er det byråkratiske regelverket noe bakkebyråkratene kan hvile seg på for å frigjøre seg fra det moralske ansvaret overfor brukeren.

8.0 Avsluttende diskusjon

Omtrent 900 år etter at Frostatingsloven ble nedskrevet, debatteres fortsatt problemet som oppstod med loven: Når en ytelse kun skal treffe en viss gruppe mennesker, hvordan skal man da skille mellom de med rett på ytelsen og de uten rett på ytelsen? I denne debatten kommer to vidt forskjellige virkelighetsoppfatninger til syne, som vist i kapittel én. På den ene siden mener noen at de helse relaterte trygdeytelsene er så lett tilgjengelige og generøse at de går utover arbeidsmoralen til befolkningen, som for eksempel Dagens Næringsliv (2023) antyder. På den andre siden er noen mer bekymret for at syke og uføre mennesker som trenger økonomisk støtte blir møtt av for strenge krav eller til og med mistillit, som for eksempel Valen (2023) hevder. De to ulike oppfatningene av hvordan trygdesystemet fungerer, er utgangspunktet for denne oppgaven. Jeg ville undersøke om det faktisk var slik Valen (2023) hevdet, at de Nav-ansatte opplever at de er «fanget i et system hvor tillit oppleves som en trussel». Om dette stemmer, skulle man tro at veilederne i Nav opplever å ha svært lite rom for å gjøre skjønnsvurderinger og i stor grad føler seg styrt av byråkratiske regler og strukturer som rammer inn handlingsrommet deres. Påstanden om at Nav-veiledere har lite autonomi i arbeidet sitt er også noe av bakgrunnen for tillitsreformen, som jeg presenterte i kapittel to. Denne reformen har som mål å fjerne unødvendige dokumentasjonskrav og detaljstyring av offentlig ansatte. Målet er å gi mer tillit til den faglige kompetansen til de ansatte, slik at de får rom til å handle etter beste skjønn (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3).

Med dette som bakgrunn har jeg i denne oppgaven vært interessert i å undersøke hvordan veilederne opplever balansegangen mellom hensynet til brukeren og hensynet til byråkratiske krav. Under denne overordnede problemstillingen er det et sentralt spørsmål i oppgaven hvor stort handlingsrom veilederne opplever at de har. I tidligere forskning har det vært fokus på hvordan handlingsrommet til veilederne kan innsnevres av overdrevent fokus på dokumentasjonskrav og måling, som har økt i forbindelse med digitaliseringen av Nav (se f.eks. Fossetøl et al., 2016; Falkum et al., 2022; Rønnebak, 2016). Tillitsreformen hadde som nevnt som mål å fjerne unødvendige dokumentasjonskrav (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3). Derfor overrasket det meg at ingen av gruppene så ut til å ha problemer med noen av dokumentasjonskravene i arbeidet deres. De erkjente at det tok mye tid, men var helt klare på at denne delen av arbeidet var nødvendig. Selv om det varierte litt mellom de ulike gruppene, ga informantene uttrykk for at de hadde stor autonomi i

arbeidshverdagen. Dette gjaldt spesielt gruppe 1, som var den gruppen som var mest positiv til hvordan Nav-systemet fungerte. De forstod knapt problemstillingen jeg presenterte for dem: At byråkratiske krav kunne begrense handlingsrommet deres. Denne gruppen tegnet et glansbilde av Nav-systemet. Ifølge dem kunne man se på Nav-systemet som en firkant med avrundede kanter, som et bilde på et system med fastlagte rammer, som likevel evner å være fleksibel i møte med brukerne. De mente at Nav evner å tilrettelegge tjenestene til hver enkelt bruker samtidig som de overholder regelverket, opprettholder effektiviteten og får folk tilbake i arbeid. De andre gruppene var ikke like positive som gruppe 1, men alle var enige i hovedpoenget: De jobber med stort handlingsrom og føler seg i liten grad begrenset av de byråkratiske kravene.

8.1 Faktorer som begrenser handlingsrommet

Likevel finner jeg to faktorer som veilederne opplever som begrensende på deres muligheter til å bruke handlingsrommet deres. Det de trakk frem som den viktigste faktoren var helt klart mangelen på tid. At tidsmangelen gjorde arbeidet deres utfordrende, var muligens det viktigste poenget til alle gruppene. Mangelen på tid gjorde at veilederne ikke kom så tett på brukerne som de ønsket, og flere uttrykte at dette førte til en følelse av utilstrekkelighet. Jeg ser på denne følelsen som en form for fremmedgjøring overfor brukerne, fordi veilederne blir tvunget til å se brukerne som saker og får ikke mulighet til å se hele mennesket (Lipsky, 2010). At mangel på tid er en sentral utfordring i bakkebyråkratiet, er et funn som går igjen i tidligere forskning og teori om bakkebyråkratiet, som vist i kapittel tre og fire (se f.eks. Kane, 2015; Øvrelid, 2018; Lipsky, 2010). Noen av gruppene knyttet dette problemet til dokumentasjonskravene, fordi dette tar tid vekk fra den brukerrettede oppfølgingen. Den andre faktoren som veilederne mener påvirker muligheten deres til å bruke handlingsrommet, er kunnskap om regelverket. Dette var et poeng hos gruppe 2. De mente at de hadde mulighet til å strekke seg langt for brukerne, men påpekte at dette medførte risiko. Når det gjaldt en ytelse de ikke hadde mye erfaring med og kunnskap om, så turte de ikke å bruke handlingsrommet sitt i like stor grad som ellers. Dette funnet tyder på at mer kunnskap kan styrke skjønnsutøvelsen til veilederne, som også er et funn i tidligere forskning (Kane, 2015; Gjersøe, 2022; Andreassen, 2019). Mangel på kunnskap kan dessuten også henge sammen med mangel på tid, fordi det tar tid å sette seg inn i regelverket (Kane, 2015).

Til tross for disse utfordringene malte veilederne altså et positivt bilde av Nav-systemet. Dette positive bildet mener jeg henger sammen med de høye idealene de hadde for jobben sin. De ville være tett på brukerne og tilpasse seg omstendighetene i hver enkelt sak. Dette idealet stemmer overens med hvordan rollen blir beskrevet i tidligere forskning (se Helgøy et al., 2011). Samtidig var det tydelig at veilederne også ville være effektive og få brukerne raskt tilbake i arbeid, i tråd med Nav-systemets krav. I dette mangefasetterte idealet ligger det er slags paradoks: Veilederne uttrykte at de var stolte over hvor mange de klarte å hjelpe og ville understreke at de alltid stod på lag med brukerne mot byråkratiet. De så på seg selv som veiledere, ikke som byråkrater. Suksesshistoriene de trakk frem var riktignok alltid knyttet til at de hjalp noen tilbake i arbeid, og aldri til at de hjalp en bruker med å få rett på en ytelse. I diskusjonene viste også veilederne stor oppslutning om arbeidslinjen; alle var enige i at ytelsene ikke må bli for generøse fordi det kan forhindre at noen kommer tilbake igjen i arbeid. Selv om veilederne altså sier at de står på brukerens side når det er nødvendig, virker det samtidig som at de viser lojalitet til Nav-systemet og til arbeidslinjen. Dette underbygger den arbeidsrettede veileder-rollen man finner i tidligere forskning (Øvrelid, 2018; Kane, 2015; Terum & Jessen, 2015; Nerskogen & Kane, 2021). Det forundret meg at veilederne ikke ville stille seg kritiske til de byråkratiske kravene selv om de erkjente at det tok tid vekk fra den brukerrettede oppfølgingen de ønsket å tilby. Årsaken til dette kan være nettopp lojaliteten de har til Nav-systemet. På denne måten kan man si at det ikke bare er de konkrete kravene fra byråkratiet side som påvirker handlingsrommet deres, men også lojaliteten de har til Nav-systemet. Veilederne ser ut til å ha internalisert arbeidslinjen. Dette finner man igjen i annen forskning (se Kane, 2015).

I analysen finner jeg dessuten at tillit fra ledelsen kan ha en avgjørende effekt på hvor stor autonomi Nav-veilederne har i arbeidshverdagen sin. Den positive gjengen i gruppe 1 ga nemlig forbehold om at andre Nav-veiledere ikke nødvendigvis hadde like stort handlingsrom som dem, fordi tilliten de ansatte fikk fra ledelsen kunne variere fra kontor til kontor. Denne påstanden fant jeg belegg for i det tredje intervjuet jeg gjorde. Mens gruppe 1 fortalte om en ledelse som hadde stor tillit til arbeidet deres, fortalte nemlig gruppe 3 om det motsatte. Det var litt uklart hvordan den lave tilliten viste seg konkret i arbeidshverdagen, men gruppen var likevel helt tydelig på at ledelsen ikke stolte på kompetansen deres og at dette førte til at de leverte dårligere tjenester til brukerne enn de kunne ha gjort. Dette stemmer overens med kransekakemetaforen som presenteres hos Djupvik & Eikås (2022). I den forskningen fortalte noen av informantene at handlingsrommet deres ble betydelig større da kontoret fikk ny

ledelse. Dette funnet samsvarer også bedre med utgangspunktet for tillitsreformen, hvor et poeng er at man skal gi mer tillit til de ansattes kompetanse ved å fjerne unødvendig detaljstyring (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, s. 3). At både gruppe 1 og gruppe 3 trakk frem tilliten fra ledelsen som en avgjørende faktor for kvaliteten på tjenesten de tilbyr til brukerne, tilsier at dette er noe man bør legge vekt på i videreutviklingen av Nav.

8.2 Spenninger mellom bruker og byråkrati

Analysen tyder på at veilederne som jobber med helserelaterte ytelser i Nav opplever at de stort sett klarer å balansere godt mellom brukernes behov og kravene fra byråkratiet, men at enkelte faktorer kan gjøre denne balansegangen utfordrende. I innledningen nevnte jeg at enkeltsaker i media kan gi inntrykk av at Nav er et ekstremt rigid system uten evne til å se på brukerne som noe annet enn saker. Et viktig poeng informantene ville få fram i intervjuene, er at disse negative fordommene mot Nav ikke har rot i virkeligheten. De opplevde systemet som godt tilrettelagt for brukerne og langt mer fleksibelt enn hva man kan få inntrykk av gjennom enkelte saker i media. Derfor var også alle informantene kritiske til påstanden fra Valen (2023) – at systemet er preget av en mistillit til brukerne. Dersom Nav-systemet fungerer så godt som de ga uttrykk for, tyder det på at det ikke er behov for en tillitsreform i Nav. Men i tillegg til det positive bildet av Nav, får diskusjonene også frem at det eksisterer byråkratiske elementer som gjør systemet tungvint og rigid. Dette strider imot glansbildet som noen av informantene tegnet av Nav. I kapittel fire viste jeg at det har vært en diskusjon i tidligere forskning om hvordan standardiserte løsninger og stor vekt på regelverk og retningslinjer kan gå på bekostning av målet om brukerretting (se f.eks. Kane, 2015; Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016). I analysen merket jeg meg tre punkter som får frem hvordan Nav-systemet kan jobbe imot hensynet til brukeren.

For det første må veilederne bruke mye av tiden sin på å dokumentere alt de gjør. Mangel på tid var det de trakk frem som det største hinderet for å gi så god hjelp til brukerne som de ønsket. Selv om ingen av gruppene mente at dokumentasjonskravene de må forholde seg til er unødvendige, så var det helt tydelig at dette var noe som tok tid vekk fra den brukerrettede oppfølgingen. For det andre pekte flere av informantene på frustrasjonen som oppstår når regelverkets krav ikke samsvarer med brukernes behov. Det vil si situasjoner hvor de opplever at brukeren har behov for noe, men der kravene i regelverket gjør at veilederne ikke

har mulighet til å imøtekomme det behovet. Dette kan sette veilederne i en moralsk vanskelig posisjon, hvor de splittes mellom hensynet til brukeren og hensynet til Nav-systemet. For det tredje viste deg seg at mål om effektivitet kunne gå på bekostning av brukernes behov. Alle gruppene uttrykte at denne balansegangen kunne være utfordrende, men problemet kom tydeligst frem hos gruppe tre. De sa at det var overdrevent fokus på å få brukerne inn i ulike tiltak, og at behovet til brukerne rett og slett var underordnet målet om å være effektiv og oppfylle målsetningene. Dette stemmer godt overens med medbestemmelsesbarometeret, som blant annet undersøkte hvordan Nav-ansatte påvirkes av måling (se Falkum, 2022). Det er verdt å merke seg at dette også var gruppen som opplevde lite tillit fra ledelsen på kontoret.

Analysen avdekker at spenningene mellom brukeren og byråkratiet også har en moralsk dimensjon. Medfølelsen veilederne har med brukerne preger hvordan de tilnærmer seg arbeidet på. I analysen finner jeg at veilederne tar i bruk to ulike mestringsstrategier i forsøket på å balansere mellom brukernes behov og byråkratiets krav. Begge mestringsstrategiene presenterte jeg i kapittel tre, som en del av teorien til Lipsky (2010, s. 149-151). Den første strategien går ut på å motarbeide byråkratiet ved å utvide sitt eget handlingsrom. Slik jeg tolker det, er dette en strategi som informantene tar i bruk når de opplever at brukeren ikke blir ivaretatt av systemet. Alle gruppene uttrykte at de stod på lag med brukeren og alltid prøvde å «dytte ut» handlingsrommet sitt for å møte behovene deres. Dette indikerer at de også opplever at det er noen rammer som er til hinder for å imøtekomme brukernes behov, men at veilederne likevel finner måter å vise skjønn på. Dette kan man se i sammenheng med annen forskning, som viser at tiltak som skal begrense skjønnsutøvelsen har begrenset effekt (Andreassen, 2019; Røhnebak, 2016). Diskusjonene i fokusgruppene kan tyde på at også informantene i denne oppgaven finner nye måter å utøve skjønn på når de opplever at retningslinjene kan virke begrensende på handlingsrommet. Ut fra Nielsen (2024) kan man se på denne strategien som at veilederne bytter til en mer uformell rolle for å mestre balansegangen mellom hensynet til brukeren og hensynet til systemet.

Den andre mestringsstrategien fungerer på motsatt måte. I stedet for å forsøke å utvide eget handlingsrom, prøver veilederne tvert imot å nedtone sin egen autoritet i et forsøk på å fraskrive seg det moralske ansvaret overfor brukeren. Dette kan man forstå som å innta en mer formell rolle, som beskrevet av Nielsen (2024). Dette skjer når brukeren ikke oppfyller de nødvendige kravene for en ytelse eller er misfornøyd med noe. I stedet for å prøve å strekke seg lenger for brukerne, kan veilederne heller hvile seg på byråkratiet ved å si «beklager, men

sånn er det, jeg får ikke gjort noe med det.» Man finner også denne strategien igjen hos Hagelund (2007), som nevnt i kapittel fire. Når informantene uttrykker at de synes det er fint å kunne hvile seg på byråkratiet, viser det at de bruker byråkratiet som et verktøy for å mestre det moralske ansvaret overfor brukerne. Ut fra de idealtypiske moralske standpunktene beskrevet av Zacka (2017), kan man se på denne strategien som å innta et «likegyldig» moralsk standpunkt. I diskusjonen snakker veilederne om at de noen ganger forsøker å distansere seg fra brukerne, men at de ikke alltid får det til på grunn av medfølelsen de har med dem. Den emosjonelle påkjenningen de kjenner på i jobben gjør altså at de strever med å finne det de mener er den riktige moralske tilnærmingen til brukerne.

I tidligere litteratur har det blitt godt belyst hvordan tidsmangel og motstridende mål er to utfordringer som preger arbeidshverdagen til en bakkebyråkrat (se f.eks. Lipsky, 2010; Øversveen & Forseth, 2018; Gjersøe, 2016; Andreassen, 2011; Øvrelid, 2018; Djupvik et al., 2018). Dette forskningsprosjektet underbygger denne litteraturen. Samtidig tilfører denne studien et nytt perspektiv på utfordringene Nav-veilederne møter. I oppgaven har jeg forsøkt å kaste lys over det moralske aspektet ved arbeidet deres, som er et perspektiv som er mangelfullt i tidligere forskning, med noen unntak (se f.eks. Stray et al., 2022). Ut fra Zacka (2017) sine idealtypiske moralske standpunkt, hevder jeg at informantene i denne oppgaven beskriver et ideal som ligger tett opp til omsorgsgiver-standpunktet som Zacka beskriver. Dette innebærer å være tett på brukeren og skreddersy tjenestene til hver enkelt. Dette moralske standpunktet kommer tydelig frem når veilederne uttrykker at de ønsker å stå på lag med brukeren og når de på ulike måter uttrykker medfølelse med dem. Å levere brukerretnede tjenester er et av Navs hovedmål, som vist i kapittel to. Problemet er at dette målet kan stride imot mål om å være effektiv eller å behandle alle brukerne likt, som vist i tidligere forskning (se f.eks. Gjersøe, 2016). Disse kravene er veilederne også bevisste på at de må oppfylle. Dette kommer frem når de viser stor lojalitet med Nav-systemet og støtter opp under arbeidslinjen. Da går veilederne over i noe som ligner mer på håndhever-rollen til Zacka. I tråd med Nielsen (2024), kan man si at veilederne bytter mellom ulike roller for å balansere mellom de motstridende kravene de møter i arbeidshverdagen. Analysen tyder på at de er bevisste på den moralske tilnærmingen de har til brukerne og bytter derfor mellom ulike moralske tilnærminger for å mestre de emosjonelle utfordringene de møter i arbeidet.

8.3 Avsluttende betraktninger

Dette forskningsprosjektet tilbyr et innblikk i hvordan Nav-veiledere som jobber med helse relaterte ytelse tolker og forstår sin egen rolle. I den nevnte debatten om generøsitet og tilgjengeligheten til de helse relaterte ytelsene, hevder blant andre Valen (2023) at Nav er preget av mistillit til brukerne, og at dette gjør det vanskelig for de ansatte å levere individuelt tilpassede tjenester. Informantene i dette forskningsprosjektet opplever det ikke på samme måte. Tvert imot forteller de om et fleksibelt Nav-system som har tillit til de ansatte og som leverer effektive og brukernære tjenester. Samtidig kommer det frem at det likevel eksisterer spenninger mellom de byråkratiske kravene og veilederne sitt ønske om å komme seg tett på brukerne og levere individuelt tilpassede tjenester. Analysen tyder på at de byråkratiske kravene blir tatt for gitt av veilederne. Grunnen til dette kan være at de identifiserer seg sterkt med Nav-systemet og støtter opp under arbeidslinjen. Denne forskningen bidrar til en bedre forståelse for betydningen av autonomi i førstelinjen i Nav og belyser hvilke dilemmaer som oppstår når bakkebyråkrater skal gjøre skjønnsvurderinger og balansere mellom ulike hensyn. Selv om skjønnsvurderingene innebærer moralske utfordringer for veilederne, vil jeg argumentere for å opprettholde det store handlingsrommet i førstelinjen. Det er de som er tette på brukerne og vet best hvordan de skal veie ulike hensyn opp mot hverandre.

Avslutningsvis er det flere implikasjoner for videre forskning som kan trekkes fra denne studien. Et sentralt funn er at tillit fra ledelsen varierer, og dette ser ut til å påvirke veiledernes autonomi betydelig. Dette funnet åpner opp for videre undersøkelser av hvordan ledelsens tillit konkret påvirker veiledernes handlingsrom og arbeidshverdag. Det kan også være fruktbart å ta utgangspunkt i de idealtypiske moralske standpunktene som Zacka presenterer i videre forskning. Ved å undersøke hvordan veiledere navigerer mellom ulike moralske dilemmaer og posisjoner, kan fremtidig forskning gi dypere innsikt i de moralske utfordringene som preger arbeidshverdagen deres. Videre kan temaet undersøkes på andre måter, som for eksempel gjennom komparative analyser mellom ulike NAV-kontor. Slike studier kan bidra til en bredere forståelse av hvordan organisatoriske og kulturelle faktorer påvirker veiledernes arbeid. Ved å bygge videre på disse perspektivene, kan fremtidig forskning ikke bare belyse de utfordringer og muligheter som veiledere står overfor, men også bidra til utviklingen av bedre praksiser i NAV-systemet som gjør balansegangen mellom de motstridende kravene lettere å takle for førstelinjen.

9.0 Referanser

Andreassen, T. A. & Fossetøl, K. (2011). Hvor går Nav reformen? Hva blir Nav-kontorene som velferdstjeneste. I T. A. Andreassen og K. Fossetøl (Red.), *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (1. utg.). Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T. A. (2011). Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I T. A. Andreassen og K. Fossetøl (Red.), *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (1. utg.). Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: Da NAV ble til*. Universitetsforlaget.

Andreassen, T. A. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664-675. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (u.å.) *NAV-reformen*. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/id604957/>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2023). *Tillitsreformen: Anbefalinger til forbedringer* (NAV-rapport). Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Aspøy, A. (2016). Tillitsreform i Skandinavia. *Stat & Styring*, 26(3), 14-16. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2016-03-05>

Banks, J. A. (1957). The group discussion as an interview technique. *Sociological Review*, 5(1), 75-84. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.1957.tb01000.x>

Barth, E., Moene, K. & Pedersen, A. W. (2023). Myten om det norske utenforskapet. *Søkelys på arbeidslivet*, 40(3), 1-9. <https://doi.org/10.18261/spa.40.3.3>

Bay, A. H., Hagelund, A. & Hatland, A. (2015). *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger*. Cappelen Damm Akademisk.

Bay, A. H., Hatland, A., Pedersen A. W. & Terum, L. I. (2019). Trygd, arbeid og aktivering. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 13-32). Gyldendal Akademisk.

Bergsaker, T. (2018, 9. april) *Norge har verdens høyeste sykefravær*. Faktisk. <https://www.faktisk.no/artikler/jngyz/norge-har-verdens-hoyeste-sykefravaer>

Blaikie, N. & Priest, J. (2019). *Designing Social Research* (3. utg.). Polity Press.

Bovens, M. & Zourdis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, 62(2), 174–184. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00168>.

Bragstad, T. (2018). Vekst i uføretrygding blant unge. *Arbeid og velferd*, 2, 69–87.

Buffat, A. (2015) Street-level bureaucracy and E-government. *Public Management Review*, 17(1), 149–161. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699>

Byrne, B. (2018). *Qualitative interviewing*. I C. Seale (Red.) *Researching Society and Culture* (4. Utg, s. 217–236). Sage Publishing.

Dagens Næringsliv. (2023, 27. oktober). *DN mener: Sykelønnsordningen kan ikke bli stående urørt*. Dagens Næringsliv. <https://www.dn.no/leder/sykefravar/tonje-brenna/regjeringen/dn-mener-sykelonnsordningen-kan-ikke-bli-staende-urort/2-1-1542115>

Dalen, M. (2004). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Universitetsforlaget.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024, 8. mars). *Innbyggerundersøkelsen på fem minutter*. DFØ. <https://dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen-2024/innbyggerundersokelsen-pa-5-minutter>

Djupvik, A. R., Eikås, M. & Tuastad, S. E. (2018). Sosialarbeidarar og skjøn-fagleg fridom i yrkesutøvinga? *Fontene forskning*, 11(2), 44-57. <https://hdl.handle.net/11250/2653452>

Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2022). Skjønsetøving i NAV – Korleis opplever tilsette handlingsrommet i aktiveringsarbeidet? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 25(2), 1-14. <https://doi.org/10.18261/tfv.25.2.4>

Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler (2006). New public management is dead – long live digital-era governance, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

Eide, T. (2021). Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor? *Stat & Styring*, 31(3), s. 4-7. <https://doi.org/10.18261/issn.0809-750X-2021-03-02>

Eide, L. B. & Kane, A. A. (2021). Digital aktivitetsplan som kommunikasjonsverktøy i arbeidsrettet bistand. I Kane, A.A., Spjelkavik, Ø. (Red.) *Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV* (s. 313-329). Orkana Forlag.

Ellingsen, P., Eriksson, R. & Røn, M. (2020). Førstelinjearbeid i en digital tid - om hvordan elektronisk saksbehandling påvirker arbeidet til veilederen i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). *Tidsskrift for arbeidsliv*. 22(4), 71-85. <https://doi.org/10.7146/tfa.v22i4.124215>

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.

Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>

Falkum, E., Nordrik, B., Wathne, C. T., Drange, I., Hansen, P. B., Dahl, E. M., Kuldova, T.

Ø. Underthun, A. (2022). *Måling og styring av arbeidstid – Medbestemmelsesbarometeret 2021* (AFI-rapport 2022:01). OsloMet.

Fekjær, S. B., Rasmussen, E. B. & Terum, L. I. (2022). Do perceptions of activating the sick and diagnosis matter? *Social Policy and Administration*, 56(5), 726-741.
<https://doi.org/10.1111/spol.12790>

Fern, E. F. (1982). The use of focus groups for idea generation: The effects of group size, acquaintanceship, and moderator on response quantity and quality. *Journal of Marketing Research*, 19, 1-13. <https://doi.org/10.2307/3151525>

Fevang, E., Markussen, S. & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys på arbeidslivet*, 31(1-2), 83-99.
<https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2014-01-02-05>

Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 1(2), 5–23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>.

Fyen, S. (2024, 8. februar). *Kraftig økning av unge på uføretrygd: AAP er hovedgrunnen, mener NAV*. FriFagbevegelse. <https://frifagbevegelse.no/nyheter/kraftig-okning-av-unge-pa-uforetrygd-aap-er-hovedgrunnen-mener-nav-6.158.1025616.bc7fb57a57>

Gjersøe, H. M. (2016). Vurdering av arbeidsevne i NAV: Et spørsmål om kunnskap? *Sosiologi i dag*, 46(1), 9-31. <https://hdl.handle.net/10642/5581>

Gjersøe, H. M. (2022, 10. mars) *Nav og tillitsreformen*. OsloMet.
<https://www.oslomet.no/om/nyheter/kai-kronikken/nav-tillitsreformen>

Gobo, G. (2004). Sampling, representativeness, and generalizability. I C. Seale, G. Gobo, J. F. Gubrium & D. Silverman (Red.), *Qualitative Research Practice* (s. 405-426). SAGE.

Gomm, R., Hammersley, M. & Foster, P. (2000). Case Study and Generalization, I R. Gomm, M. Hammersley & P. Foster (Red.), *Case Study Method*, s. 98-115.

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. (2009). Evidensbasert profesjonsutøvelse. Abstrakt Forlag.

Hagelund, A. (2007). Byråkratiske møter med sårbarhet: snillhetsk kontroll i arbeid med flyktninger. *Sosiologi i dag*, 37(3-4), 143-165.

Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2022) *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (8. utg.). Universitetsforlaget.

Hansen, H. T., Lundberg K. G. & Syltevik, L. J. (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget.

Hansen, H. T., K. Lundberg og L. J. Syltevik (2018). Digitalization, Street-Level Bureaucracy and Welfare Users' Experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1).
<https://doi.org/10.1111/spol.12283>

Hatland, A. (2019). Lange utviklingslinjer. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 34-68). Gyldendal Akademisk.

Haugan, B. (2018, 1. juni). *Nordmenn mye mer sykmeldte enn dansker og svensker – Virke krever innstramminger*. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/RxwERd/nordmenn-mye-mer-sykmeldte-enn-dansker-og-svensker-virke-krever-innstramminger>

Helgøy, I., Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). *Mot en spesialisert veiledersrolle i Nav?* Notat 12-2011. Uni Rokkansenteret.

Hjørne, E., Juhila, K. & van Nijnatten, C. (2010). Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work. *International Journal of Social Welfare*, 19, 303-309.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00721.x>

Hochschild, A. R. (2012). *The Managed Heart: Commercialisation of Human Feeling* (3. utg.). University of California Press.

Hvinden, B. (1994). *Divided against itself: a study of integration in welfare bureaucracy*. Scandinavian University Press.

Jessen, J. T. & Tufte, P. A. (2014). Discretionary Decision-Making in a Changing Context of Activation Policies and Welfare Reforms. *Journal of Social Policy*, 43(2), 269–288.
<https://doi.org/10.1017/s0047279413000998>

Jorna, F. & Wagenaar, P. (2007). The 'Iron Cage' Strengthened? Discretion and Digital Discipline, *Public Administration*, 85(1), 189–214. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00640.x>

Kane, A. A. (2015) Skjønn, lover og idealer. *Stat & Styring*, 25(1), 26-28.
<https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-10>

Kann, I. C. & Sutterud, L. (2017). Utenforskap og trygdeordningenes rolle. Sikkerhetsnett eller hvilepute? *Arbeid og velferd*, 3, 59-79.

Kernaghan, K. (2005). Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery, *International Review of Administrative Sciences*, 71(1), 119–131. <https://doi.org/10.1177/0020852305051688>.

Kristensen, M., Alnes, E., Gommæs, H. & Bédos, P. B. (2021, 14. juni). Søkte Nav om støtte for å åpne strømmen - fikk til svar at han kunne grille ute. *NRK*.
https://www.nrk.no/norge/vedtaksbrev-fra-nav-_ba-soker-lane-grill-og-penger-1.15536012

Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) *Om tillitsreformen*. Regjeringen.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-tillitsreformen/id2951643/?ch=2>

KS (u.å.) *NAV/sosiale tjenester*. KS. <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det Kvalitative Forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.

Langeland, S. & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og Velferd*, 1, 64–77.

Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (2011). The Only Generalization Is: There Is No Generalization. I R. Gomm, M. Hammersley & P. Foster (Red.), *Case Study Method* (s. 27-44). Sage Publications. <https://doi.org/10.4135/9780857024367>

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (2. utg.). Russell Sage Foundation.

Lundberg, K. G. (2013). Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse: Spenninger på velferdsfeltet. I H. T. Hansen, K. G. Lundberg & L. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s. 91-109). Universitetsforlaget.

Lundberg, K. G. & L. J. Syltevik (2013). Brukererfaringer med Nav i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner, *Fontene forskning*, 2(13), 19–30.

Løberg, I. B. & Egeland, C. (2023). ‘You get a completely different feeling’ – an empirical exploration of emotions and their functions in digital frontline work. *European Journal of Social Work*, 26(1), 108-120. <https://doi.org/10.1080/13691457.2021.2016650>

Meld. St. 58 (1948). *Om folketrygden*. Sosialdepartementet. https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1948&paid=2&wid=b&psid=DIVL2007&pgid=b_1365&s=True

Meld. St. 35 (1994-1995). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0349

Meld. St. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-2006-2007-/id432894/?ch=1>

Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>

Meld. St. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Sosial- og helsedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/?ch=1>

Midré, G. (2001). *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. Pensumtjeneste.

Molander, A. & Terum, L. I. (2019a). Aktivering. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 85-108). Gyldendal Akademisk.

Molander, A. & Terum, L. I. (2019b). Skjønnsutøvelse. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 347-359). Gyldendal Akademisk.

Montell, F. (1999). Focus Group Interviews: A New Feminist Method. *NWSA Journal*, 11(1), 44-71. The John Hopkins University Press.

Morgan, D. L. (1996). Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, 22, 129-152. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.129>

Morgan, D. L. (1997). *Focus Groups as Qualitative Research* (2. utg.). Sage University.

Nav. (2022, 12. oktober). *NAVs brukerundersøkelser 2022: Tilfredsheten med NAV er stabil blant personbrukere, mens arbeidsgiverne er mer fornøyde enn noen gang*. Analyser fra Nav. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/navs->

[brukerundersokelser-2022-tilfredsheten-med-nav-er-stabil-blant-personbrukere-mens-arbeidsgiverne-er-mer-fornoyde-enn-noen-gang](#)

Nav. (2023a, 11. mai). Oppfølgingsplan. Nav.
<https://www.nav.no/arbeidsgiver/oppfolgingsplan>

Nav. (2023b, 18. august). Dialogmøte. Nav. <https://www.nav.no/dialogmote>

Nav. (2023c, 18. august) Arkiv – Statistikknotis uføretrygd – Utviklingen per juni 2023. Nav.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-statistikknotis-uforetrygd-utviklingen-per-juni-2023>

Nav. (2023d, 16. september). Egenmelding. Nav. <https://www.nav.no/egenmelding>

Nav. (2023e, 22. september). Aktivitetsplan. Nav. <https://www.nav.no/aktivitetsplan>

Nav. (2023f, 25. oktober). Partnerskapet i NAV. Nav.
<https://www.nav.no/samarbeidspartner/partnerskapet>

Nav. (2023g, 20. november) Hva skjer når du har blitt sykmeldt? Nav.
<https://www.nav.no/sykmeldt-hva-skjer>

Nav. (2023h, 29. november). *Venter sterk utgiftsvekst for folketrygden*. Analyser fra Nav.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nyheter/venter-sterk-utgiftsvekst-for-folketrygden>

Nav. (2023i, 6. desember). Trenger hjelp til å komme i jobb. Nav.
<https://www.nav.no/komme-i-jobb#tiltak>

Nav. (2024a, 2. januar) Meldekort. Nav. <https://www.nav.no/send-meldekort-aap>

Nav. (2024b, 3. januar) Slik følger du opp sykmeldte. Nav.
<https://www.nav.no/arbeidsgiver/oppfolging-sykmeldte>

Nav. (2024c, 15. januar) Nesten 150 000 nordmenn mottar arbeidsavklaringspenger. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/nesten-150-000-nordmenn-mottar-arbeidsavklaringspenger>

Nav. (2024d, 19. januar). Arbeidsavklaringspenger (AAP). Nav. <https://www.nav.no/aap>

Nav. (2024e, 26. januar). Sykepenger. Nav. <https://www.nav.no/sykepenger>

Nav. (2024f, 9. februar) Nedgang i uføreandelen i 2023. Nav. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/nedgang-i-uforeandelen-i-2023>

Nav. (2024g, 15. april) Høyt sykefravær bidrar til flere som mottar AAP. Nav. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/hoyt-sykefravaer-bidrar-til-flere-som-mottar-aap>

Nav. (2024h, 13. mai) Kva er Nav? Nav. <https://www.nav.no/hva-er-nav/nn>

Nadim, M. (2015). Generalisering og bruken av analytiske kategorier i kvalitativ forskning. *Sosiologisk Tidsskrift*, 3(23), 129-148. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2928-2015-03-01>

Nerskogen, E. & Kane, A. A. (2021). Forutsetninger for skjønnsmessig handlingsrom i NAV. I Kane A. A. & Spjeltkavik, Ø. (Red.) *Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV* (s. 288-311). Orkana Forlag. <https://doi.org/10.33673/OOA20211>

Nielsen, M. H. (2024). Conflicting demands and emotional labour: Balancing and swapping at the front line of the welfare state. *Current Sociology* 0(0), 1-19. <https://doi.org/10.1177/00113921231224760>

NOU (1990). *Uførepensjon* (NOU-rapport 1990:17). Sosialdepartementet.

OECD (2013). *Mental Health and Work: Norway*. OECD. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264178984-en>.

Parton, N. (2009). Challenges to practice and knowledge in child welfare social work: From the 'social' to the 'informational'? *Children and Youth Services Review*, 31(7), 715–721.
<https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2009.01.008>

Robinson, C. & Seale, C. (2018). Research Design. I Seale, C. (Red.) *Researching Society and Culture* (4. Utg, s. 103–120). Sage Publishing.

Rullestad, E. P. & Herst, A. K. M. (2014). Mellom bruker og forvaltning – NAV-veilederen i et spenningsfelt. [Masteroppgave, Universitetet i Oslo].
<https://www.duo.uio.no/handle/10852/42157>

Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(4), 288–304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>

Røhnebæk, M. & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? Bakkebyråkratenes autonomi i det digitaliserte NAV. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 38(1-2), 73-85.
<https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-0>

Røhnebæk, M. T. & Breit, E. (2022). 'Damned if you do and damned if you don't': a framework for examining double binds in public service organizations, *Public Management Review*, 24(7), 1001-1023. DOI: 10.1080/14719037.2021.1882542

Røysum, A. (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning* 1(10), 41–52. <https://hdl.handle.net/10642/589>

Seale, C. (2018). Sampling. I Seale, C. (Red.) *Researching Society and Culture* (4. Utg, s. 156–173). Sage Publishing.

Skårdalsmo, K. (2023, 8. oktober). *Slik skal hun gjenreise Ap: Advarer mot stakkarsliggjøring*. NRK. https://www.nrk.no/norge/slik-skal-hun-gjenreise-ap_-advarer-mot-stakkarsliggjøring-1.16581946

Stjernø, S. & Øverbye, E. (2012). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H (2022) Assessing sick-listed clients' work ability: A moral mission? *Critical Social Policy*, 43(3), 448-468.

<https://doi.org/10.1177/02610183221113171>

Svendsen, H. L. & Barka, E. H. T. (2022, 30. desember). *Odin (29) mener Nav kastet bort romjulen hans med pålagt Netflix-titting: - Litt meningsløst*. Nettavisen.

<https://www.nettavisen.no/nyheter/odin-29-mener-nav-kastet-bort-romjulen-hans-med-palagt-netflix-titting-litt-meningslost/s/5-95-827816>

Terum, L. I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Kommuneforlaget.

Terum, L. I. & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktiveringen: En studie av veilederne ved lokale Nav-kontor. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18(2), 96-109.

Terum, L. I. & Sadeghi, T. (2019). Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene: Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018, *Skriftserie*, 2019, nr. 9. OsloMet.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.). Fagbokforlaget.

Tillitsdelegationen. (2019). *Med tillit følger bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten* (SOU-rapport 2019:43). Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Tjora, A. (2012). *Kvalitative Forskningsmetoder* (2. utg.). Gyldendal Akademisk.

Tjora, A. (2018). *Viten Skapt: Kvalitativ analyse og teoriutvikling*. Cappelen Damm Akademisk.

Tonkiss, F. (2018). Focus groups. I Seale, C. (Red.) *Researching Society and Culture* (4. utg., s. 237–256). Sage Publishing.

Valen, S. (3. januar, 2023). En overmoden debatt: Legg ned NAV. *Trønderdebatt*.
<https://www.tronderdebatt.no/en-overmoden-debatt-legg-ned-nav/o/5-122-61801>

Van der Wel, K. A., Hermansen, Å., Dahl, E. & Saltkjel, T. (2021). Utsatte unges livsbaner før og etter NAV-reformen: flere «integreerte», sammenhengende, progressive og effektive forløp? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 24(1), 62-84. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2021-01-06>

Webb, S. A. (2006). *Social work in a risk society: Social and political perspectives*. Palgrave Macmillan.

Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Gyldendal.

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street*. The Belknap Press.

Zouridis, S., Bovens, M. & van Eck, M. (2020). Automated discretion. I T. Evans & P. Hupe (Red.), *Discretion and the quest for controlled freedom* (s. 313–329). Palgrave Macmillan.

Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). *Arbeidslinja: arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Øversveen, E. & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV: Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(4), 5-24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>

Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår: Sosialt arbeid i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(2), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>

Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>

Vedlegg 1:

Intervjuguide

Hei!

Velkommen til fokusgruppeintervju for min masteroppgave om skjønn i NAV. Tusen takk for at dere stiller opp.

Først skal jeg si litt om oppgaven, så dere vet hva dere er med på: I denne oppgaven vil jeg kort sagt undersøke hvor godt NAV-systemet fungerer. Mer spesifikt vil jeg undersøke hvor stort handlingsrom NAV-veiledere opplever at de har i arbeidshverdagen sin, og om de selv føler at handlingsrommet burde vært større eller mindre for å kunne gjøre tjenesten best mulig for brukerne.

For å finne ut av dette skal jeg intervjuere flere fokusgrupper bestående av Nav-veiledere. Målet med å ha fokusgrupper er å skape diskusjon om temaet. Jeg er særlig opptatt av hvordan Nav-veiledere balanserer mellom rollen som effektiv byråkrat på den ene siden, og støttende medmenneske på den andre siden. Fordi målet er å skape diskusjon, oppfordrer jeg alle til å være åpne og respektere andres synspunkt, selv om dere skulle være uenige.

Jeg vil ta opp hele diskusjonen på telefonen min. Dette vil jeg senere transkribere og bruke i oppgaven min. Når hele intervjuet er transkribert vil jeg slette lydopptaket. Dere vil bli anonymisert i oppgaven, og dere kan trekke dere fra prosjektet når dere vil. Intervjuet vil ta omtrent halvannen time. Er det noen spørsmål, før vi setter i gang?

Det er mye om Nav jeg ikke har kunnskap om. Jeg har lest meg opp på teorier og tidligere forskning på Nav og velferdsstaten, men har aldri jobbet i Nav selv. Dere må gjerne rette på meg om jeg sier noe som er feil.

Først skal vi ta en introduksjonsrunde. Intervjuet er delt opp i seks deler. Først skal vi ta en introduksjonsrunde. Deretter skal vi snakke om hvordan Nav fungerer. Så skal vi snakke om

skjønnsutøvelse, deretter om arbeidslinjen og så om digitalisering. Til slutt skal dere få mulighet til å legge til noe vi ikke fikk snakket om.

Del 1: Introduksjon.

Først kan vi ta en introduksjonsrunde. Svar på følgende spørsmål:

1. Godtar du å være med på intervjuet?
2. Hva heter du?
3. Hvor gammel er du?
4. Hvor jobber du?
5. Hvor lenge har du arbeidet i NAV?
6. Hvilke ansvar og oppgaver har du i NAV?

Del 2: Hvordan Nav fungerer.

Først noen generelle spørsmål om arbeidet deres:

1. Hvordan er arbeidet organisert på deres lokale Nav-kontor?
2. Hvilke dokumentasjons- og rapporteringskrav møter dere i arbeidet deres?
3. Hvordan preger mål- og resultatstyring arbeidet deres?
4. Hvordan preger tillitsbasert ledelse arbeidet deres?
5. I hvor stor grad opplever dere at brukerne dere er i kontakt med er fornøyd med Nav?

Diskusjon:

6. *Påstand*: NAV-systemet fungerer optimalt for brukerne.
7. Hvilke utfordringer møter dere i arbeidet deres på dette Nav-kontoret?
8. Hvordan mener dere at Nav kan utvikles for å gi bedre tjenester til brukerne?
- Hva er eventuelt til hinder for å klare dette?

Nav har tre hovedmål: Arbeidsretting (å få folk i arbeid), brukerreting (å gi individuelt tilpassede tjenester) og effektivisering (å gjøre tjenesten effektiv for å kunne hjelpe flest mulig). Jeg lurer på hvordan dere opplever at Nav oppfyller de målene:

9. I hvor stor grad opplever dere at Nav oppfyller målet om å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på trygd?
10. I hvor stor grad opplever dere at Nav oppfyller målet om å ha en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?
11. I hvor stor grad opplever dere at Nav oppfyller målet om å levere tjenester tilpasset brukernes behov?

Del 3: Skjønn og brukerretting.

Generelle spørsmål om handlingsrom og skjønn:

1. I hvilke deler av arbeidet deres opplever dere har stort handlingsrom til å kunne utøve faglig skjønn?
2. I hvilke deler av arbeidet deres opplever dere har lite handlingsrom til å kunne utøve faglig skjønn?
3. I hvor stor grad opplever dere at dere får brukt deres faglige kompetanse i jobben deres?

Diskusjon:

4. *Påstand:* Det er viktig at førstelinjen i Nav ikke får for stort handlingsrom til å utøve faglig skjønn i sin arbeidshverdag.
5. *Påstand:* Det er viktigere at alle brukerne blir behandlet likt enn at de får individuelt tilpassede tjenester.
6. *Påstand:* NAV-veiledere blir hindret i å gi god hjelp til brukerne på grunn av for strenge regler og retningslinjer.
7. Hvilke faktorer påvirker deres handlingsrom mest (for eksempel regelverk, mål- og resultatstyring, mangel på tid, organisering av arbeid)?
8. Hvordan tror dere brukerne opplever kvaliteten på veiledningen de mottar fra NAV, og hva tror dere er de viktigste faktorene som påvirker deres opplevelse?
9. Hvordan oppleves det å balansere mellom rollen som en effektiv byråkrat og en støttende veileder?

Del 4: Arbeidslinjen.

Generelt spørsmål:

10. Arbeidslinjen er et politisk prinsipp som kort sagt sier at det alltid skal lønne seg å arbeide. Det betyr gjerne at trygdeytelsene ikke skal være så attraktive at noen velger å gå på trygd fremfor å være i arbeid. Hvordan opplever dere at arbeidslinjen preger arbeidet på Nav-kontoret?

Diskusjon:

11. *Påstand:* Alle som kommer til NAV for å få ytelser vil egentlig jobbe, ikke gå på trygd.
12. *Påstand fra kronikken til Snorre Valen:* NAV-systemet er preget av mistillit til brukerne.
13. *Påstand:* Det skal alltid lønne seg å arbeide. Derfor bør det ikke bli for lett å få trygdeytelser.
14. NAV-systemet må balansere to motstridende hensyn: det må være lett for de som trenger hjelp å få den hjelpen de trenger. Men det må også være vanskelig for de som egentlig kan jobbe, så det ikke er for mange som går over på trygd. Hvilket av de to hensynene føler dere blir best ivaretatt slik NAV er nå?

Del 5: Digitalisering.

Generelt spørsmål:

15. Hvordan spiller teknologiske verktøy inn på deres arbeidshverdag?
16. Hvordan har dette endret seg de siste årene?

Diskusjon:

17. *Påstand:* Teknologiske verktøy begrenser førstelinjens handlingsrom i møte med brukerne.
18. *Påstand:* Den teknologiske utviklingen de siste årene har gjort NAV-systemet bedre for brukerne og for veilederne.

Del 6: Ekstra

19. Er det noe dere vil legge til, som vi ikke har snakket om?

Vedlegg 2:

Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet «Skjønnsutøvelse i Nav»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke skjønnsutøvelse i Nav. I dette skrivet får du mer informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Formålet med prosjektet er å undersøke spenningspunktet mellom den byråkratiske delen av Nav og den brukernære delen av Nav. Jeg lurer blant annet på hvor stort handlingsrom veiledere i Nav har, og i hvor stor grad den formelle strukturen til Nav påvirker kontakten med brukerne. Oppgaven tar utgangspunkt i følgende problemstilling: *Hvordan opplever Nav-veiledere balansegangen mellom brukerreting og standardisering, og hvilke spenninger kan oppstå i denne balansegangen?* Datainnsamlingen vil bestå av 3-4 gruppeintervjuer med omtrent fire respondenter i hver gruppe.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Bergen ved veileder Liv Johanne Syltevik.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta fordi du jobber som veileder i Nav og jobber med en viss grad av skjønn i din arbeidshverdag.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det et gruppeintervju. Det vil ta omtrent én og en halv time. Intervjuet vil handle om skjønnsutøvelse i Nav og om spenningspunktet mellom brukerreting og standardisering. I intervjuet er jeg ute etter å skape en diskusjon om temaet

mellom ulike veiledere som arbeider med stor grad av skjønn. Intervjuet registreres med lydopptak, transkriberes og oppbevares sikkert, uten at noen andre har tilgang. Når prosjektet er ferdig, sletter jeg lydopptaket.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i dette prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg og veileder som vil ha tilgang til opplysningene. Informantene vil bli anonymisert i oppgaven. Prosjektet skal etter planen avsluttes i juni 2024. Datamaterialet fra intervjuet vil da bli slettet.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. Samtykket gis både skriftlig og muntlig når intervjuet gjennomføres.

Hvor kan du finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med meg på e-post: oon002@uib.no eller på telefon: 95944211.

Med vennlig hilsen,

Ole Erdal Ones, *masterstudent på Sosiologisk Institutt, UiB.*

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet: Skjønn i Nav, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i semistrukturerte intervjuer
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

(Signert av prosjektdeltaker, dato)