

Uforutsigbare relasjoner

Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv

Kjetil G. Lundberg



Avhandling for graden philosophiae doctor (ph.d.)
ved Universitetet i Bergen

2012

Dato for disputas: 09.03.2012

Forord

Dette PhD-prosjektet har pågått fra høsten 2008 til høsten 2011. Prosjektet har inngått i det tverrinstitusjonelle evalueringsprosjektet EVA-NAV (Evalueringen av Nav-reformen), i evalueringens modul 6, "Brukererfaringer," der prof. Hans-Tore Hansen har vært modulleder og 1. amanuensis Liv Johanne Syltevik har vært medarbeider. Jeg ble tatt opp på forskerutdanningen ved Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved Universitetet i Bergen, og har hatt kontor plass ved Uni Rokkansenteret. Samtidig har jeg vært tilknyttet Sosiologisk institutt ved UIB.

Først og fremst vil jeg takke alle som stilte velvillig opp til intervju og delte sine erfaringer. Takk også til ansatte i Nav som la til rette for kontaktformidling. Der nest fortjener mine veiledere og prosjektmedarbeidere en stor takk for godt og givende samarbeid. Min hovedveileder Liv Johanne Syltevik har sjenerøst delt sin grundige analytiske, metodiske og velferdsfaglige kompetanse med meg, og brukt adskillig av sin tid (og mer enn en kunne forvente) for at jeg skulle levere et godt resultat. Jeg har også satt stor pris på samarbeidet vi har hatt i datagenereringsprosessen. Min biveileder Hans-Tore Hansen har med sin store oversikt over relevant litteratur gitt meg mye å lese, men har også gitt mange konstruktive innspill underveis i prosessen. Begge har lest og kommentert utallige utkast, ofte på kort varsel. Det er mange spor av deres ideer og tenkning i avhandlingen.

I denne prosessen har jeg også vært privilegert mht. å ha flere ulike fagmiljø å spille på. Særlig PhD-gruppen ved Sosiologisk institutt har vært en inspirerende arena hvor jeg har lært å både motta og gi (fortrinnsvis konstruktiv) kritikk. Anne-Hege Henden Strand, Helga Eggebø, Hogne Sataøen, Kristoffer Vogt, Gisle Andersen, Vegard Jarness, Susanne Bygnes, Anja Steinsland, Marte Mangset, Sveinung Sandberg, Kristian Mjåland, Jarle Bastesen, Carl Endre Espeland, Lise Granlund, Synnøve Jahnsen, Mariya Bikova, Anita Rønningen og Ivar Eimhjellen har bidratt til å gjøre stipendiattiden faglig stimulerende og samtidig sosialt meningsfull. Gruppens ledere,

hhv. Prof. Olav Korsnes, prof. Hans-Tore Hansen og prof. Ann Nilsen, har gitt gode innspill på diverse utkast.

Jeg vil takke folket i forskningsgruppen *Demokrati, forvaltning og velferd* ved Uni Rokkansenteret, Ingrid Helgøy, Even Nilssen, Nanna Kildal, Tord Skogedal Lindén, Ingrid Lundeberg, Kristian Mjåland, Anne Lise Fimreite, Rune Ervik, Jacob Aars, Dag Arne Christensen, Yngve Flo, Anne Homme, Lise Hellebø Rykkja, Åsta Nordø, Nina Berven og Kristin Strømsnes for samvær på turer til London og Paris, fagseminar og konstruktive innspill på fremlegging av kapittelutkast. Takk også til VUL-gruppen (velferd, ulikhet og livsløp) ved Sosiologisk institutt, ledet av prof. Karen Christensen, for givende seminarer og kommentarer, og til forskningsmiljøet i EVA-NAV, ledet av prof. Anne Lise Fimreite, for spennende seminarer. Kollegaer ved Rokkansenteret og Sosiologisk institutt har også gjort sitt for at arbeidet har blitt utført i trivelige omgivelser. Fra august 2007 til juli 2008 jobbet jeg som førstekonsulent i den nyopprettede enheten Nav Forvaltning Bergen. Mine arbeidskollegaer der bidro til å gjøre det til en givende tid.

Anne-Hege Henden Strand gav meg avgjørende inspirasjon i prosjektutformingsfasen, og har også gitt meg nyttige tips om velferdsfaglige konferanser underveis. Hogne Sataøen har gitt gode innspill på tanker og ideer, ikke minst i slutfasen. Takk også til Tord Skogedal Lindén, Hilde Danielsen, Kristoffer Vogt, Vegard Jarness, Dag Stenvoll, Ingrid Muftuoglu og Helga Eggebø for å ha lest utkast på enkeltkapitler, og til min far Anders Lundberg for korrektur og konstruktive innspill på helheten.

Pål-Stian, Kjetil, Kim-Tonny, Ida, Kristin, Petter, Jonne, Karl, Simen, Kjersti, Erlend og Sita har bidratt med god og nødvendig avkobling fra arbeidet.

Min mor Elin Grimastad har hatt en avgjørende betydning for sosialisering og oppdragelse.

Til slutt vil jeg takke Jorunn, som i tillegg til å ha gitt meg gode innspill i utviklingen av ideer og resonnementer, også har gjort livet rikt utenfor arbeidstiden.

Eventuelle feil og mangler tar jeg selv ansvar for.

Abstract

This Ph.D. dissertation is a study of the experiences users have with the Norwegian employment and welfare administration in the context of a major reform process. The Nav reform is the largest reform in the recent history of Norwegian public administration. The concern for the needs of the users played a central part in how the Nav reform was legitimated, and the reform was intended to “put the user in the center.” The reform goal was to get more people off welfare and into work or activation, to give better and more user friendly services, and to make the employment and welfare administration more efficient. The overarching goal of my project has been – through the experiences of the users – to explore the nature of the user/Nav relation. While there is a relatively extensive body of research on the reform implementation process in itself, as well as on the employees of the organization, there has been a lack of thorough studies of the group the intentions of the reform was aimed at – the *users*.

The study is based on qualitative interviews with 29 users receiving long term sick leave benefits, long term unemployment benefits or rehabilitation allowances. The data is analyzed to locate and describe the problems in people’s lives that lead them to approach Nav for help, and the impressions they have with their experiences with the Nav system. It also explores the users’ agency in their relation to Nav, and the relationship between the interviewees’ work ethic and the range of opportunity and limitation they face with regards to e.g. employment.

As complimentary data, I use field observations from the lobby of a local Nav office to analyze interaction in this setting. The interview data is approached and analyzed as *accounts* of users’ experiences. The analysis is given direction through a wide scope of theoretical influences, but I have especially made use of the institutional ethnography developed by Dorothy Smith. The study is also anchored in Norwegian and international research on welfare, public administration, “bureaucratic encounters,” and the relationship between the state and its citizens.

The study finds that the handling and outcome of a request for help from Nav concerning the kind of issues that the group in question have, are complex, and interwoven in different contexts such as health care systems, working environment issues and labor market relations.

People value work highly, but when their health is weakened they need to find ways to balance work with their overall life situation. Nav comes across to the interviewees as a large and fragmented administration. They meet, and must relate to, a lot of different Nav employees and organizational units. They thus get to know a set of different (and sometimes contradictory) ways of doing things. Often, the users have to attempt to control and coordinate the different units and levels of Nav themselves, which often leads to diverging and/or belated outcomes. Users develop strategies for dealing with Nav, and some lean on their personal abilities or bureaucratic competencies which they can mobilize in their relation with the system. The user/Nav relation is characterized by a tension between help and control. It is important to note that for the users these are emotional and important relations, as they determine their opportunities for income security (and the extent of this), as well as how they will be made to or able to spend their time. It is also an issue of categorization and diagnose – and thus about their own identity.

The local Nav office was meant to be at the core of the Nav reform, and was fronted as a “one stop shop.” In my analysis of users’ experiences, a different image emerges. The local Nav office is a street level bureaucracy, but the other parts of Nav that the users’ need to deal with, such as case work units, on-line solutions and private service contractors providing services to Nav, follow different logics. The study indicates that the fragmented system the users are experiencing seems to stand in opposition to an efficient activation policy as well as a user friendly system. Given all the agents involved, and the unpredictability of the relations, this will put the Norwegian welfare system to new tests.

Innhold

FORORD	3
ABSTRACT	7
INNHold	9
KAPITTEL 1: BAKGRUNN OG INNGANG	17
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING	17
1.2 TEORETISK OG FORSKNINGSMESSIG BAKGRUNN	21
1.2.1 Brukererfaringer med menneskebehandlernde organisasjoner	21
1.2.2 Velferdstaten og borgerne	29
1.2.3 Fra brukeres erfaringer til utforskning av det institusjonelle	33
1.3 AVHANDLINGENS GANG	37
KAPITTEL 2: NAV-REFORMEN	41
2.1 INNLEDNING	41
2.2 PROBLEMBAKGRUNN OG REFORMMÅL	42
2.2.1 Fleretatsbrukere, kanossagang og gamle etatskulturer	43
2.2.2 Arbeidslinjen	45
2.2.3 Brukerretting og brukervedvirkning	47
2.2.4 Økt effektivitet	49
2.3 BESLUTNINGSPROSESS OG REFORMIMPLEMENTERING	49
2.3.1 Beslutningsprosessen	49
2.3.2 Implementeringsfasen	51
2.3.3 Reformutfordringer og kritikk	54
2.4 AVSLUTNING	59

KAPITTEL 3: TEORETISK UTGANGSPUNKT	61
3.1 INNLEDNING.....	61
3.2 FORVALTNINGSPERSPEKTIVER	62
3.2.1 Tilgjengelighetsteorien	64
3.2.2 Bakkebyråkratiperspektivet	67
3.3 INTERAKSJON.....	71
3.4 MAKT.....	74
3.5 VERDIGHET OG KRENKELSE	78
3.6 INSTITUSJONELL ETNOGRAFI	82
3.7 AVSLUTNING.....	87
KAPITTEL 4: FORSKNINGSDESIGN OG METODE.....	89
4.1 INNLEDNING.....	89
4.2 EMPIRISK NEDSLAGSFELT.....	91
4.2.1 Stønads kategorier og utvalgsstrategier	92
4.2.2 Nærmere om utvalgsstrategi	94
4.2.3 Kontorene	96
4.3 INFORMANTREKRUTTERING	99
4.3.1 Kontor 1	99
4.3.2 Kontor 2	104
4.3.3 Nav Intro/Kvalifisering.....	106
4.3.4 Det endelige utvalget.....	108
4.3.5 Om representativitet og skjevhet.....	110
4.3.6 Respons fra ansatte.....	114
4.4 INTERVJUING SOM METODE, FERDIGHET OG SOSIAL HANDLING	115

4.4.1 Intervjudata som redegjørelser	115
4.4.2 Intervju som prosess	117
4.4.3 Om skriftlig fremstilling av muntlige fortellinger	124
4.5 OBSERVASJON	125
4.6 ANALYSE OG CASEKONSTRUKSJON	128
4.6.1 Tykke beskrivelser	129
4.6.2 Nærmere om analyseprosess	132
4.6.3 Generalisering	135
4.7 FORSKNINGSETISKE BETRAKTNINGER	137
4.7.1 Anonymisering	137
4.7.2 Presentasjon av intervjudata	139
4.8 AVSLUTNING	140
KAPITTEL 5: BRUKERNE OG NAV I LOKALE OG EKSTRALOKALE KONTEKSTER.	143
5.1 INNLEDNING	143
5.2 MOTTAKET SOM "FRONT STAGE"	144
5.2.1 Utforming av mottak	144
5.2.2 Rammer for interaksjon	146
5.2.3 Hverdagslivet i mottaket	149
5.2.4 Skrankemøter. Innblikk i institusjonell konversasjon	154
5.2.5 Private samtaler i det offentlige rom	157
5.3 BREV SOM VERKTØY FOR INFORMASJON OG KONTROLL	158
5.4 AVSLUTNING	164
KAPITTEL 6: PROBLEMER I FOLKS LIV	167
6.1 INNLEDNING	167

6.2 SYKDOM SOM PROSESS	168
6.3 BALANSE MELLOM HELSE OG ARBEID	172
6.3.1 Arbeidsmiljø som problem	172
6.3.2 Problemtilpasning	175
6.4 ARBEIDSMARKEDET SOM PROBLEM	184
6.5 ØKONOMI SOM PROBLEM	185
6.6 USYNLIGE PROBLEMER	189
6.7 AVSLUTNING	192
KAPITTEL 7: MELLOM MULIGHETSROM OG AVGRENSNINGSINSTITUSJON: NAV SOM PROBLEMATIKK	195
7.1 INNLEDNING	195
7.2 FRA TILLITT TIL ”SJOKK” – NAV SINE MANGE ANSIKTER	197
7.3 ET PATERNALISTISK ANSIKT	201
7.3.1 Formynderi	201
7.3.2 Det byråkratiske språket	204
7.3.3 Krenkelse	206
7.4 ET BRUKERRETTET ANSIKT	208
7.4.1 Relasjonsbygging og dialog	209
7.4.2 Å finne smidige løsninger	211
7.4.3 Når brukerretting blir et skinn	213
7.5 ET SENDREKTIG ANSIKT	215
7.5.1 Teknologisk svikt	217
7.5.2 Når saksbehandleren blir utilgjengelig	218
7.5.3 Å bli henvist til sosialtjenesten	221

7.5.4 Beslutningsvegring	225
7.6 MELDEKORTETS PROBLEMATIKK	228
7.7 AVSLUTNING.....	234
KAPITTEL 8: DEN AKTIVE BRUKEREN	237
8.1 INNLEDNING	237
8.2 KUNNSKAPENS ROLLE.....	240
8.2.1 Å kjenne forvaltningsspråket	241
8.2.2 Kunnskapsorientert manøvrering	243
8.2.3 Å forenkle saken for Nav	246
8.2.4 Den (formelle) byråkratiske kompetansens grenser	248
8.2.5 Klagerettens tvetydighet	252
8.3 KOMPLEMENTÆRE STRATEGIER FOR Å Å UTVIDE HANDLINGSROMMET	254
8.3.1 Brukeren som pådriver og koordinator	254
8.3.2 Å overdrive problemet	262
8.3.3 Å ta byråkratrollen	263
8.3.4 Uttrykk for frustrasjon og aggresjon	265
8.4 AVSLUTNING.....	268
KAPITTEL 9: VENDEPUNKT OG VEIVALG – TRYGD ELLER ARBEID?	271
9.1 INNLEDNING	271
9.2 RASKERE TILBAKE?	272
9.3 STOLTHET OG FORDOM – MORALSKE DIMENSJONER VED LØNNSARBEID OG TRYGD	276
9.3.1 Det offentlige ordskiftet	277
9.3.2 Signifikante og generaliserte andre.....	278
1.1 9.4 VEIER VIDERE.....	283

9.4.1	<i>Å ta jobb hvor som helst</i>	284
9.4.2	<i>Når viktigheten av å jobbe nedtones</i>	285
9.4.3	<i>Fra resignasjon til forsiktig optimisme</i>	289
9.4.4	<i>"Midt i en rundkjøring" – når veivalget ikke synes klart</i>	291
9.4.5	<i>Et nytt liv</i>	294
9.5	AVSLUTNING	297
KAPITTEL 10: OPPSUMMERING OG KONKLUSJON		299
10.1	INNLEDNING.....	299
10.2	UFORUTSIGBARE RELASJONER	301
10.2.1	<i>Mennesker i endring møter system i endring</i>	303
10.2.2	<i>Et fragmentert system</i>	304
10.2.3	<i>Brukernes handlingskapasitet</i>	306
10.3	TEORETISKE OG FORSKNINGSMESSIGE VURDERINGER	309
10.3.1	<i>Teoretiske implikasjoner</i>	309
10.3.2	<i>Nav-reformen og brukerne – hvor går veien videre?</i>	314
10.4	AVSLUTNING.....	320
KILDER		323
LITTERATUR		323
OFFENTLIGE DOKUMENTER.....		348
AVISKILDER.....		348
NETTSIDER.....		349
APPENDIKS		351
APPENDIKS A: ORGANISASJONSKART FOR ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN		351
APPENDIKS B: HENVENDELSE OM INTERVJU		352

APPENDIKS C: INTERVJUGUIDE (LANG).....	354
APPENDIKS D: INTERVJUGUIDE (KORT)	359
APPENDIKS E: NÆRMERE OM DE AKTUELLE YTELSENE	362

KAPITTEL 1: BAKGRUNN OG INNGANG

1.1 Tema og problemstilling

I en arbeids- og velferdsforvaltning som setter brukeren i sentrum må organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur *gjennomføres av respekt* for brukeren som menneske og enkeltindivid. Å bedre tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. *Det handler om evne til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud* (St.prp nr. 46, 2004-2005:10; mine uthevninger).

Jeg vil forsterke plikten i mottet ”Gjør din plikt, krev din rett” (...) Mitt budskap er derfor at sosialklienter også skal stå opp om morran. De skal ut å delta i samfunnet (tidl. Arbeidsminister Bjarne Håkon Hanssen, i Dagbladet, 9.11.2005).

Første juli 2006 gikk startskuddet for Nav-reformen.¹ Nav-reformen var ment som en løsning på grunnleggende utfordringer den norske velferdsstaten står overfor, både internt i forvaltningsapparatet, og i det norske samfunnet ellers. Lovgiverne i Norge ønsket å revitalisere norsk velferdsforvaltning, og det ble tidlig skapt høye forventninger til reformen og den nye etaten i den generelle offentligheten. Reformens overordnede målsetninger har vært formulert som å få flere mennesker i arbeid og færre på trygd (arbeidsretting), bedre tilpassede tjenester til brukerne (brukerretting) og en mer formåls- og kostnadseffektiv organisering (effektivisering) (St.prp. nr. 46, 2004-2005:5). Reformen har blitt betegnet som en av Norges største forvaltningsreformer i nyere tid (Andreassen, Fimreite og Hagen, 2009). Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten (Aetat), to statlige etater med ansvar for henholdsvis

¹ Opprinnelig var Nav et akronym (NAV), som stod for Nye Arbeids- og Velferdsetaten. Etter hvert ble navnet omgjort til egennavn. I avhandlingen tas denne endringen i betegnelse til følge. Andre publikasjoner som omhandler Nav har imidlertid benyttet akronymet, og det vil derfor ikke være konsistens i forskningslitteraturens omtale av etaten. For å komplisere dette ytterligere, har enkelte kommuner, deriblant Oslo, insistert på å beholde akronymet. Således er navneendringen heller ikke konsistent innad i organisasjonen (for en omtale av dette, se Morgenbladet, 27.11.2009). For øvrig behandles Nav-reformen i mer detalj i kapittel 2.

forvaltning av folketrygdloven og arbeidsformidling, ble slått sammen og koordinert med den kommunale sosialtjenesten i lokale Nav-kontor i alle landets kommuner gjennom et lovfestet partnerskap. Det lokale Nav-kontoret skulle på mange måter være kjernen i reformen (Andreassen og Fossetøl, 2011 a).

Temaet for min avhandling er brukeres erfaringer med Nav, i det tidsrommet Nav-reformen ble implementert.² Prosjektet utforsker hvordan brukere har opplevd kontakten med den nye etaten (i bred betydning). Studien har hatt et eksplorerende design, der den nye organisasjonen og velferdspolitikken den forvalter analyseres gjennom brukernes erfaringer. Siktemålet er således å se på Nav-reformen primært med utgangspunkt i kvalitative intervjuer med brukere, men der også observasjon fra mottaket i et lokalt Nav-kontor inngår. Jeg har i den forbindelse valgt teoretiske perspektiver som kan brukes til å belyse brukernes erfaringer. Dette redegjøres for senere i kapittelet.

Ettersom Nav betjener hele ytelsesspekteret fra folketrygdloven, og universelle ytelser som barnetrygd og alderspensjon, i tillegg til at etaten forvalter behovsprøvede, tidsavgrensede ytelser som arbeidsledighetstrygd, attføring/arbeidsavklaringsstønad og økonomisk sosialhjelp, vil de fleste innbyggerne i Norge være brukere av Nav i løpet av livsløpet. I tillegg vil også arbeidsgivere, leger og andre aktører kunne være brukere av Nav. Denne studien tar først og fremst utgangspunkt i erfaringene til mennesker som mottar tidsavgrensede ytelser for livsopphold med aktivitetskrav, som yrkesrettet attføring (nå arbeidsavklaringspenger) og dagpenger.³ Ytelsene det er snakk om gis på vilkår når personer står midlertidig utenfor det ordinære arbeidslivet

² Forskningsprosjektet inngår i det tverrfaglige og tverrinstitusjonelle prosjektet EVA-NAV (Evalueringen av Nav-reformen), som ble bestilt av daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet via Norges Forskningsråd forut for implementeringen av reformen. Evalueringen er organisert gjennom to spor. Det første sporet er tenkt som en følgeevaluering, der ulike aspekter ved reformen og organiseringen av den nye etaten studeres fra den politiske forhandlingsprosessen til implementeringen av reformen. Det andre sporet er tenkt som en effektevaluering der en etter implementering skulle studere hvorvidt reformens målsetninger ble oppnådd. Evalueringen er organisert i syv moduler, og denne avhandlingen inngår i modul 6 a: "Brukererfaringer." Evalueringen er koordinert fra Uni Rokkansenteret, og ledes av professor Anne Lise Fimreite. For prosjektbeskrivelse og annen informasjon om evalueringen, se EVA-NAVs nettside: <http://rokkan.uni.no/nav/>

³ For nærmere presentasjon av informantutvalget, se kapittel 4.

grunnet arbeidsledighet eller sykdom. Samtidig som det er knyttet visse plikter til ytelsene (som krav om såkalt ”aktivitet”), som gjør dem mer tidsavgrensede og midlertidige enn for eksempel uføretrygden, er det også knyttet rettigheter til dem. Blant annet er de økonomiske ytelsene knyttet til disse stønadene høyere enn eksempelvis den kommunale sosialhjelpen. Det er en overordnet velferdspolitisk målsetning å få flest mulig av de som mottar slike ytelser tilbake til ordinært lønnsarbeid, og denne gruppen har vært i fokus for behovet for omorganisering og en ny etat. Det gjør denne brukergruppens erfaringer velegnet for sosiologiske analyser av forholdet mellom Nav og den enkelte. Dette er folk med ulike, varierte og til dels komplekse problemer knyttet til personlig helse og relasjoner på arbeidsmarkedet og relasjoner som hjelpesøkende i en institusjonell kontekst. Brukerne ble gitt en helt sentral plass i forarbeidene til Nav-reformen, og den nye etaten skulle ”sette brukeren i sentrum” (jf. det innledende sitatet fra St.prp. nr. 46, 2004-2005:10).

I de to innledende sitatene, fra henholdsvis Stortingets sentrale reformutforming, og en av bestillerens øverste utøvere (daværende arbeidsminister Bjarne Håkon Hanssen), øyner en allerede ulike beskrivelser av hvordan Nav skal tilnærme seg brukerne. Mens det første sitatet viser til reformens mål om brukerretting, er Hanssens etter hvert berømte utsagn sterkt knyttet til det overordnede målet om arbeidsretting. Sitatene antyder potensielt konfliktuerende svar om forholdet mellom brukere og Nav.⁴ Spørsmålet om forholdet mellom brukerne og Nav danner grunnlaget for avhandlingens overordnede problemstilling: *Hva kjennetegner bruker/Nav-relasjonen?* Denne problemstillingen vil bli besvart gjennom en *forstående* forskningstilnærming (jf. kapittel 4). Spørsmålet gir inngang til å utforske organiseringen av den norske velferdsstaten i et nytt århundre, de ideer denne er forankret i, og eventuelt sprik mellom idealer og realiteter. Mer konkret åpner den for

⁴ Hva angår brukerbegrepet, insisterer eksempelvis Järvinen og Mik-Meyer (2003 a, b) på å fastholde klientbegrepet, fordi de mener at brukerbegrepet bidrar til å skjule de asymmetriske maktforholdene mellom den enkelte og systemet som denne type status innebærer. I hovedsak forholder jeg meg til den etablerte kategorien ”bruker.” Noen steder benytter jeg imidlertid klientbegrepet, fordi jeg refererer til studier som benytter klientkategorien, eller for å understreke det asymmetriske maktforholdet. Jeg har for øvrig drøftet brukerbegrepet og relaterte begreper mer utførlig andre steder (Lundberg, 2009; Syltevik og Lundberg, 2011).

å gi innsikt i de betingelser som brukerne samhandler med Nav innenfor, ved å undersøke hva slags relasjon dette dreier seg om. Begrepet *relasjon* er valgt fremfor for eksempel begrepet *møte*, for å rette oppmerksomheten mot forhold og forbindelser som ikke utelukkende foregår i konkrete ansikt- til ansikt-møter. Dette gir en spesifikk tilnærming til spørsmålet om de muligheter og begrensninger Nav har til å kunne nå Nav-reformens målsetninger. Problemstillingen gir inngang til en rekke underspørsmål som behandles i ulike kapitler underveis i avhandlingen, som forholdet mellom hjelp og kontroll i denne relasjonen, forholdet mellom generelle byråkratiske mekanismer og den spesifikke organiseringen av Nav, og forholdet mellom etatens overordnede målsettinger og den praksis som brukerne opplever. Dette fordrer også at mer deskriptive spørsmål belyses i analysene, som angår hvilke erfaringer brukerne som har informert denne studien har, hva som har ført dem til Nav, og hva de har til felles. Videre åpner problemstillingen for å inkludere reformkonteksten som studien er forankret i. Hva skjer med brukerne under Nav-reformen? Disse spørsmålene gir ulike innganger til å belyse prosjektets siktemål om å se på Nav gjennom brukernes erfaringer. En del av spørsmålene er til en viss grad overlappende, og belyses i flere kapitler. Egne (men relaterte) kapittelvise problemstillinger introduseres innledningsvis i hvert av analysekapitlene.

En annen måte å tydeliggjøre målsettingen med avhandlingen er å foreta en avgrensning ved å presisere hva forskningsprosjektet *ikke* er. Avhandlingen har ikke som målsetning å analysere den formelle organiseringen av organisasjonen. Utgangspunktet er snarere å ta utgangspunkt i hvordan brukerne opplever organisasjonen. Det er heller ikke en evaluering av hvordan spesifikke tiltak virker. Jeg undersøker ikke hvor fornøyde eller misfornøyde brukere er med Nav, og det er heller ikke snakk om en narrativ studie av å være bruker av Nav i den forstand at det er brukernes narrativer i seg selv som er studiens hovedanliggende. Avhandlingens bidrag er snarere en analyse av det individuelle og biografiske i det institusjonelle. Jeg vil gi en forståelse av det levde livet i møte med Nav, og tar opp hva som skjedde med folk som reformen var rettet mot i tiden da reformen ble implementert.

1.2 Teoretisk og forskningsmessig bakgrunn

Temaene som analyseres i avhandlingen kan plasseres innenfor tre forskningstradisjoner som til en viss grad kan sees som overlappende: 1) velferdsforskning, 2) studiet av forholdet mellom staten og borgerne, og 3) sosiologien om institusjoner og implementering. Et velkjent funn fra forskningstradisjonene som jeg vil bidra til, er at reformer og velferdspolitiske satsninger kan fortone seg annerledes nedenfra, hos menneskene som søker hjelp, enn fra toppen, der beslutningene vedtas (Mayer og Timms, 1970; Lipsky, 1980; Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Syltevik, 1997; Clarke et al., 2007; Dubois, 2010). De spesifikke teoretiske perspektivene som er valgt gir retning til ulike dimensjoner ved studiens analyser og siktemål. Jeg har landet på en nokså bred teoretisk inngang til perspektiver som tematiserer forvaltning og implementering, interaksjon i institusjonelle omgivelser, makt og institusjonell etnografi. Disse perspektivene blir drøftet mer inngående i kapittel 3, men i dette innledningskapittelet vil jeg introdusere noen av inspirasjonskildene for min studie, og institusjonsbegrepet, her. Først foretar jeg imidlertid en gjennomgang av forskningslitteratur som tilbyr analyser av brukeres erfaringer fra relevante velferdsorganisasjoner, og drøfter hva disse gir i relasjon til mine problemstillinger, før jeg introduserer forskning om forholdet mellom velferdsstaten og borgerne som en større kontekstuell ramme som avhandlingens tema inngår i. Dette gir også en viktig kontekstuell dimensjon til Nav-reformen, som redegjøres for mer spesifikt i kapittel 2.

1.2.1 Brukererfaringer med menneskebehandlernde organisasjoner

Etater som Nav omtales i den internasjonale forskningslitteraturen ofte som ”menneskebehandlernde institusjoner” og ”menneskebehandlernde organisasjoner” (Prottas, 1979; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a; Hasenfeld, 2010). Brukererfaringer med slike organisasjoner kan studeres ut fra ulike teoretiske, metodiske, metodologiske og konseptuelle perspektiver. Med brukerstudier mener jeg her forskning om brukernes forhold til velferdsinstitusjoner og deres livssituasjon. Et

relevant startpunkt er Mayer og Timms (1970) sin klassiker *The client speaks*. Med utgangspunkt i datidens England registrerte forfatterne at velferdsforskningen var dominert av forvaltningsperspektiver og forskning om de ansatte. Klientperspektivet var fraværende. Mayer og Timms søkte å bøte på dette, og utførte en kvalitativ studie der 61 personer i klientrelasjoner med en velferdsetat i London ble intervjuet. Studien pekte blant annet på at klientenes tilfredshet med etaten var påvirket av hvilke forventninger de hadde på forhånd. Forfatterne ser klientperspektivet som en viktig kilde til å gjøre velferdsbyråkratiet mer effektivt i henhold til oppgaveløsningen.

Fra 1980-tallet og utover har mange av de internasjonale bidragene til forskning på brukererfaringer tatt utgangspunkt i et sosialkonstruktivistisk perspektiv.⁵ Flere av de kvalitative studiene har vært inspirert av og forholdt seg til Lipsky (1980) sitt perspektiv om ”bakkebyråkratiet” som inntak til forståelsen av dette (Bleiklie, 1997; Carstens, 1998; Soss, 1999; Watkins, 2003; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a; Marston, Elm Larsen og McDonald, 2005; Dubois, 2010). Bakkebyråkrater er de som jobber på grunnplanet i offentlige organisasjoner, og som har en arbeidshverdag som kjennetegnes av et konstant utilstrekkelig forhold mellom arbeidsoppgaver og tilgjengelige ressurser.⁶ De fleste av disse studiene tematiserer brukernes møter med byråkratiske velferdsorganisasjoner, og særlig det som er blitt omtalt som ”bureaucratic encounters” (jf. Kahn, Katz og Gutek, 1976) – møter mellom brukere

⁵ En annen, og etter hvert volumnøs tradisjon er den surveybaserte forskningen om brukertilfredshet (se Hansen 2009 a, b for en oversikt). Mye av denne forskningen gjøres på oppdrag fra offentlige organer, og sees som en viktig kilde til å sikre offentlig sektor legitimitet. Slik var den også tiltenkt i forarbeidene til Nav-reformen (for eksempel St.prp. nr. 46, 2004-2005). Tilfredshetsundersøkelser kan gi nyttige og viktige innsikter, men har samtidig blitt gjenstand for anseelige mengder kritikk og kontroverser i forhold til politiske så vel som metodiske implikasjoner (se Rolland, 2003; Hovden, 2004; Bjørnholt, 2008; Bjørnholt, Goul Andersen og Lolle, 2008; Hansen, 2009 a, b). Det er også flere som har pekt på at det i studier av brukeres erfaringer med velferdsbyråkratiet er påfallende sprik i funn mellom kvalitative case-studier og kvantitative studier av tilfredshet, som henholdsvis antyder underordning og tilfredshet (Hasenfeld, 1985; Hasenfeld, Rafferty og Sald, 1987; Soss, 1999). Soss (1999) mener imidlertid at de to perspektivene ikke trenger å vise til motstridene funn, men at de snarere har studert to sider av den samme mynten. Budskapet til Soss er at studier av brukererfaringer med forvaltningen må søke å gripe den tvetydigheten som ligger i møtene mellom borgerne og staten.

⁶ Jeg redegjør nærmere for Lipsky sitt perspektiv senere i kapittelet, og i kapittel 3.

og ansatte i førstelinjetjenesten.⁷ Fellestrekk for alle disse studiene er at de finner belegg for asymmetriske maktrelasjoner der brukerne er underordnet organisasjonene.

Et vesentlig aspekt ved relasjonene mellom individene og organisasjonene er også at de preges av forhandlinger. Disse foregår i overveiende grad på systemets premisser, som tildeler goder og sanksjoner og således utøver ”klientkonstruksjon,” og det blir opp til den enkelte bruker å spille rollen som ”verdige trengende” (for eksempel Miller, 1983, 1986; Mäkitalo, 2006; Dubois, 2010). I den forbindelse fokuserer deler av denne litteraturen på strategier som brukeren kan tilegne seg. Tripi (1974) var eksempelvis tidlig ute med å fremvise klienters evner til å tilegne seg handlingsrom (agency) i møter med byråkratiske organisasjoner. Han påpekte at de som lyktes best med dette, motvirket fremmedgjøring i sin situasjon. Dubois (2010) på sin side, opererer med begrepet ”strategisk underordning” som en beskrivelse til noen av klientstrategiene han observerte i skranken på franske velferdskontor. Denne litteraturen kan således brukes i dialog med mine data og til å stille spørsmål relatert til avhandlingens overordnede problemstilling: Hva er forholdet mellom hjelp og kontroll i Nav sin relasjon med brukerne? Hvilke begrensninger og mulighetsrom skapes i bruker/Nav-møtet? Hvilke strategier benytter brukerne i denne relasjonen?

Disse studiene har i varierende og noe begrenset grad vært opptatt av hvilken mening enkeltmennesket legger i den situasjonen de befinner seg i. Et eksempel her er de danske forfatterne Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer (se for eksempel Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b, 2005; Mik-Meyer, 2003, 2004; Mik-Meyer og Villadsen, 2007), som jeg vil referere mye til i kapitlene som følger. Forfatterne anlegger et sosialkonstruksjonistisk perspektiv på studier av forholdet mellom borgere og ulike velferdsinstanser, og gir glitrende analyser av (blant annet) disse velferdsinstansenes kategoriseringsarbeid og *klientskapelse* (jf. Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b), og det asymmetriske maktforholdet mellom klienter og disse

⁷ Det finnes imidlertid også relevante innsikter i relasjoner der den institusjonelle arenaen er mer altomfattende ved at det er snakk om attføringsbedrifter; følgelig er brukerne fysisk stasjonert i organisasjonen over tid (Mik-Meyer, 2003, 2004; Holmqvist, 2005, 2010).

instansene. I den forbindelse poengterer forfatterne (i ulike publikasjoner) at de ikke kan (eller ønsker) å si noe om folks følelser og opplevelser, kun om deres posisjonering i en sosial relasjon (se for eksempel Mik-Meyer, 2004: 181). Uten på noen måte å ville kaste forfatternes innsikter om eksempelvis maktforhold i individ/institusjons-relasjoner på båten, bør det nevnes at jeg har en annen vektlegging av det biografiske aspektet, som i større grad gir rom til å gi innblikk i enkeltmenneskenes følelser og opplevelser, og den mening som gis av de forhold de har erfart.⁸ Denne vektleggingen kommer til uttrykk i avhandlingen ved å gi plass til det biografiske aspektet – informantens ”levde liv.”

Et annet gjennomgangstema i forskningslitteraturen angår forholdet mellom idealer og realiteter. Politikken som de konkrete organisasjonene er satt til å forvalte, omdannes i forhandlinger mellom brukere og organisasjonens representanter på det lokale nivået. Carstens (1998) fant eksempelvis fra dansk kontekst at selv om brukere og ansatte i velferdsinstitusjoner er underlagt en intensivt arbeidslinjepolitikk, er det stor variasjon i hvordan denne blir implementert i de enkelte møtene. Holmqvist (2010) konkluderer i sine analyser av ”aktiviseringslinjen” i attføringsselskapet Samhall i Sverige, at måten arbeidet i denne bedriften er organisert på, *passiviserer* de som skal aktiviseres, og gjør dem uegnet for det ordinære arbeidsmarkedet. Barnes og Prior (2009) påpeker at fokuset på brukermedvirkning i dagens velferdspolitik øker mulighetene for uintenderte konsekvenser: “The diversity of context, approach and

⁸ Det finnes enkelte studier som understreker at situasjoner relatert til ”bureaucratic encounters” blir gitt ulik mening av ulike brukere. Harry Murray (2000) har for eksempel vist hvordan innføring av kontroll av fingeravtrykk blant velferdsmottakere i USA har blitt fortolket på ulikt vis. Enkelte opplevde denne kontrollmekanismen som ydmykende, mens andre var positivt innstilt ettersom de da kunne renskes fra generell mistanke om trygdemisbruk (!). At hendelser og prosesser kan fortolkes ulikt, er også et tema i Ezzys (2001) sin narrative studie av arbeidsledige i Australia. Studien analyserer hvordan arbeidslediges fortolkninger av arbeidsledighet varierer fra fortvilelse, via stoisk ro, til glede og jubel. Ezzys studie står i kontrast (og kritikk) til blant annet den klassiske Marienthalstudien (Jahoda, Lazarfeld og Zeisel, 1997), som studerte de personlige konsekvensene av massearbeidsledighet i den lille industribyen Marienthal på 1930-tallet. I tillegg til svekket økonomisk autonomi og innskrenkninger i materielle livsvilkår, peker studien på at langtidsledighet også fører til problemer med å fylle dagene med innhold, og svekket individuell verdighet. Studien har vært gjenstand for mye diskusjon, og regnes samtidig som en klassisk studie innenfor forskning om arbeidslediges kår.

purpose that is evident within participation initiatives reflects different ideological influences and different discourses through which such practices are constructed” (Barnes og Prior, 2009:9). Denne litteraturen inspirerer dermed til flere spørsmål for min studie og dens problemstilling om hva som kjennetegner bruker/Nav-relasjonen: Hvilke erfaringer har menneskene som har informert denne studien? Hva skjer med brukerne under Nav-reformen? Hvilke uttrykk for reformens overordnede målsettinger kan spores i brukernes erfaringer?

Det som finnes av brukerstudier i Norge inngår i det som bredt kan betegnes som velferdsforskning, og denne er i stor grad såkalt anvendt forskning. Eilert Sundt (1817-1875), som ofte omtales som Norges første sosiolog, kan sees som en forløper til forskningen om klasse, fattigdom og sosiale forhold. I en rekke studier studerte Sundt samfunnsforholdene i Norge med bruk av både feltarbeid og statistiske metoder. Han var spesielt opptatt av å undersøke forholdene i de lavere lag (for eksempel Sundt 1850, 1867). Sammen med T.H Aschehoug, formulerte Sundt det som Rune Slagstad kaller et program for samfunnsvitenskapen som styringsvitenskap: ”Innsikten i sosiale sammenhenger, så som fattigdommens sosiale årsaker, bidro til å problematisere samfunnsutviklingen og eventuelt søke å gi den en annen retning” (Slagstad, 2001:37-38). Dette er på mange måter en programerklæring som en finner igjen i sosialforskningen som fulgte fra begynnelsen av 1970-årene og fremover. Forskerne tok – og ble gitt – en viktig rolle som premissleverandør til utviklingen av det sosialdemokratiske velferdsstatsprosjektet (Seip, 1994:379-380). Denne forskningssatsningen er således tett knyttet til utviklingen av den moderne velferdsstaten.⁹

⁹ En tidlig aktuell studie er Cato Wadels (1973) klassiker *Now whose fault is that?* Denne var riktignok skrevet på engelsk, med empirisk nedslagsfelt fra New Foundland, men studien har trolig vært et viktig referansepunkt for det norske forskningsfeltet, og peker blant annet på arbeidslediges behov for og evne til å opprettholde selvrespekten også i en vanskelig og marginalisert posisjon. Den understreker også betydningen av arbeidsledighetens strukturelle forhold, samtidig som det er det individuelle nivået og meningsaspektet tilknyttet dette som studeres. Andre bidrag er Guttormsen og Høigård (1977) og Stjernø (1985). Lenge syntes fattigdomsbegrepet å være fraværende i forskningen (og i det politiske ordskiftet), men utover 2000-tallet synes forskningen igjen ut til å interessere seg for fattigdom som begrep og fenomen (for eksempel Underlid, 2005; Stolanowski og Tvetene, 2005; Harsløf og Seim (red.), 2008; Fløtten (red.), 2009).

En relevant forskningstradisjon, som i større grad enn den tradisjonelle fattigdomsforskningen inkluderte velferdsstatens organisatoriske side, er den som fulgte i kjølvannet av Knut Dahl Jacobsen sitt perspektiv om *politisk fattigdom*. Med termen politisk fattigdom satte Jacobsen (1967) på dagsorden velferdsstatens forvaltningsapparat som et ekspertsystem som krever kunnskap og kompetanse for å få tilgang til hjelpen som en har rettmessig krav på eller behov for. Hoven (1980) skriver at det på begynnelsen av 1970-tallet kom en trygdemisbruksdebatt i Norge; ”hvor det i ledende politiske kretser var en oppfatning av at det var et omfattende overforbruk av trygdeytelser. Den økte interessen for undersøkelser av forholdet mellom forbruk og behov, kan nok i stor utstrekning tilbakeføres til trygdemisbruksdebatten” (Hoven, 1980:4). I stedet for å dokumentere overforbruk, fulgte studier som støttet Jacobsens teser om politisk fattigdom og som dokumenterte et omfattende *underforbruk* av trygdeytelser. Dette perspektivet ble etter hvert utviklet gjennom terskelteorien/tilgjengelighetsteorien, som blir tematisert i kapittel 3, og perspektivet ble forankret i en rekke studier som avdekket forvaltningens mange terskler og barrierer som klientene måtte overvinne for å få hjelp (Hoven, 1980, 1981, 1982; Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Bomann-Larsen og Jensen, 1985; Stjernø og Hammarqvist, 1985; Berg, 1986; Bleiklie, 1997).

I kjølvannet av dette kom etter hvert en del studier som tok utgangspunkt i spesifikke klient- eller brukerkategorier. En av disse er forskningen om sosialhjelpsmottakere.¹⁰ Denne forskningen dokumenterte at sosialhjelpsmottakere var en heterogen gruppe, og at statusen som sosialhjelpsmottaker ofte var midlertidig. Mange av bidragene dokumenterte også at sosialkontoret kunne være en ydmykende affære for mange (se Rønning, 2005 for en oversikt). Studien til Underlid (2005), som i motsetning til de

¹⁰ Tidlige bidrag her er Knudsen (1972), Wærness (1972) og Guttormsen og Høigård (1977). Fra 1980-tallet og utover ble forholdsvis mye forskning rettet mot sosialhjelp og sosialhjelpsmottakere (for eksempel Halvorsen, 1985; Terum, 1985; Stjernø og Hammarquist, 1985; Berg, 1986; Frantzen, 1988; Bugge og Rønning, 1991; Pedersen, 1992, 1993; Solheim, 1995; Syltevik, 1997; Underlid, 2005; Dahl og Lorentzen, 2008; Hammer, 2009; Hansen, 2009 c).

andre er forankret i et sosial-psykologisk perspektiv, viser hvordan (blant annet) lav kjøpekraft, gjeldsproblemer og klient-rollen over tid fører til svekket autonomi. Andre grupper stønadsmottakere som ble viet gryende forskningsmessig oppmerksomhet var enslige forsørgere,¹¹ attføringsbrukere (Jessen, 1997; Helgøy, 1998; Andreassen, 1999; Ford, 2000), uføretrygdede (for eksempel Solheim, 1989) og arbeidsledige (Vambheim, 1986; Rusten og Hansen, 2003; Halvorsen, 2004). Et par studier tok for seg selve relasjonen; klientsamtalene på sosialkontoret; som ble studert gjennom observasjon (Ranger, 1993; Oltedal, 2004). En del av studiene har også tematisert kjønnsperspektiver i studier av brukere i velferdsinstitusjoner (for eksempel Solheim, 1989; Syltevik, 1997; Ford, 2000).

Mange av disse studiene har pekt på fundamentale motsetninger mellom offentlige uttrykte målsetninger og situasjonen som brukerne beskriver. Slik bidrar også denne forskningstradisjonen til forskningen som tar opp forholdet mellom idealer og realiteter. Informantene i disse undersøkelsene har opplevd etatene de har forholdt seg til som kontrollerende og kategoriserende, på til dels upersonlig, til dels moraliserende vis. Helgøy (1998) fant at brukerne i attføringsapparatet ble utsatt for diagnostisering og en mistenkelighetskultur. En del av denne litteraturen fokuserer også på hvordan brukere utvikler motstrategier for å mestre de dårlige relasjonene med etatene de forholder seg til og gjøre kontakten med hjelpeapparatet enklere (for eksempel Halvorsen, 1985; Solheim 1989, 1995; Pedersen, 1992, 1993, 1996, Syltevik, 1997; Andreassen, 1999). Dette kommer jeg tilbake til.

Noen av studiene som er referert ovenfor avdekket også problemer for såkalte fleretatsbrukere (Bugge og Rønning, 1991; Pedersen, 1992, 1993, 1996; Jessen, 1997; Ford, 2000). Funnene fra disse studiene ble viktige i forbindelse med planleggingen av Nav-reformen (jf. kapittel 2).¹² Ford sin studie er kanskje spesielt interessant her,

¹¹ Relevante studier her er Øyen (1966), Wærness (1972), Stang (1983), Frantzen (1988), Syltevik (1997), Syltevik og Fjær (2006) og Kavli, Nielsen og Sandbæk (2010).

¹² Det er hittil gjort få studier med en eksplisitt brukertilnærming i Nav-kontekst, men enkelte mindre case-studier foreligger i antologiene redigert av henholdsvis Marthinsen og Skjefstad (2007), Rytter (2008) og Andreassen og Fossetøl (2011). I tillegg foreligger analyser av brukertilfredshet (Hansen, 2009 a, b).

ettersom den tok utgangspunkt i attføringssaker som var i gråsonen mellom trygdeetatens og Aetats ansvarsområde. Studien inkluderer blant annet intervjuer med seks attføringsbrukere. Disse uttrykte blant annet at det var vanskelig å få adekvat og riktig informasjon fra etaten(e). Hvilken informasjon de fikk var til dels avhengig av deres egen evne til å stille de riktige spørsmålene (Ford, 2000:163). Videre kunne de bruke flere dager på å komme frem til riktig instans på telefonen, og flere av dem opplevde hyppige bytter av saksbehandlere. En relevant studie her er også Andreassen (1999) sin analyse av hvorvidt velferdsforvaltningen passiviserer brukerne ved i for stor grad å overta ansvaret for deres problemer. Hun intervjuet 25 kvinner som var i sykefraværprosesser på grunn av smertelidelser. Andreassen finner ingen støtte for hypotesen om at hjelpeapparatet er ansvarsovertakende, snarere er det ansvarsfraskrivelse fra velferdsstatens forvaltningsapparat hun observerer. Det gjør at brukerne må søke å aktivere hjelpeapparatet selv, for å få tilgang til diagnoser gjennom lege, og for å få ytelse til livsopphold. Brukerne beskrives således ikke som passive, men handlende. Samtidig er arbeidet med å tilegne seg disse ressursene tappende og utmattende. Andreassens studie har flere fellestrekk med den studien som jeg gjør. Hun vektlegger brukerperspektivet i en velferdsinstitusjonell setting, og hun ser brukernes posisjon som en handlende posisjon, som et *arbeid*. Historiene blir imidlertid gitt *en* samlende stemme, og det er ikke mulig for leseren å få innsikt i hvorvidt det er variasjoner i erfaringene til de 25 informantene. I min studie er det et mangfold av stemmer og erfaringer, og det er en ambisjon å få frem noe av dette mangfoldet. Det er en målsetning å koble innblikk i individuelle prosesser med en spesifikk reformkontekst, og således se brukernes erfaringer i lys av en svært stor og betydningsfull reform som ble frontet som å være innført på vegne av brukerne.

For å oppsummere: Jeg har i det foregående trukket frem en del internasjonale og norske studier som kjennetegnes ved at brukeres erfaringer med velferdsetater er eller inngår som et vesentlig tema. Studiene er forskjellige, men tema som går igjen er den

institusjonelle kategoriseringen og annen maktutøvelse som brukerne utsettes for, de terskler brukerne møter i systemet, samt forhandlingsprosesser og strategier som benyttes av brukerne, og forholdet mellom idealer og de realitetene som brukerne erfarer i møtene med disse instansene. Et mindretall av studiene søker også å gripe aspekter ved enkeltmenneskenes biografiske kontekst (for eksempel Wadel, 1973; Syltevik, 1997). Min studie har som ambisjon å bidra i så måte. De fleste studiene har imidlertid førstelinjetjenesten som den primære arenaen og de relasjoner som utspilles mellom brukere og ansatte der, som sitt empiriske og analytiske inntak. Min studie har et bredere siktemål, der jeg søker å beskrive Nav slik organisasjonen kommer til uttrykk i de intervjuedes erfaringer. Dermed er det en bredere organisatorisk setting enn ”skranken” i bakkebyråkratiet som kommer til syne. De teoretiske perspektivene som denne diskusjonen (og litteraturgjennomgangen) leder an til, presenteres i kapittel 3.

1.2.2 Velferdstaten og borgerne

Min studie tar empirisk utgangspunkt i forhold som befinner seg på ”mikro-nivå” (folks erfaringer), men studien søker å belyse forhold som favner videre. Nav-reformen aktualiserer også en historisk og idèmessig kontekst om forholdet mellom velferdsstaten og borgerne. Den sosialdemokratiske velferdsstaten, som mange betegner som del av ”den nordiske modellen” eller et ”sosialdemokratisk velferdsregime” (Esping-Andersen, 1990, 1999; Seip, 1994; Sejersted, 2005), skjøt fart i etterkrigstiden gjennom sosial ingeniørkunst, nasjonal modernisering og klassekompromiss. Francis Sejersted (2005) har betegnet perioden 1940 til 1970 som ”sosialdemokratiets lykkelige øyeblikk.” ”Velferdsstatens gullalder” er en annen betegnelse som har blitt brukt på denne perioden (Esping-Andersen, 1999:1). Velferdsstaten har i etterkrigstiden vært gjenstand for ekspansjon, og med velferdsstatens oppbygning og vekst i borgerrettigheter, fulgte vekst i møter mellom borgerne og velferdsstatens byråkrati (Hasenfeld, Rafferty og Zald, 1987:388; Eriksen og Weigård 1999).

Både internasjonalt og i Norge har velferdsstaten vært utsatt for både kritikk og krisevarsler gjennom hele etterkrigsperioden.¹³ I følge Johansson (2007:14-16) har det tradisjonelt vært stor oppslutning om selve ordningene i de moderne velferdsstatene. Kritikken mot velferdsstaten har særlig vært rettet mot dens administrative side. I tillegg har kritikken de siste tiårene gått på at velferdsordningene kan være for sjenerøse. Synet på velferdsstaten som pasifiserende og avhengighetskapende har lange historiske røtter (Fraser og Gordon, 1994). Internasjonalt kan dette i sin nåværende form knyttes til en politisk kritikk av velferdsstaten som vokste frem på 1980-tallet med Thatcher og Reagan som de fremste eksponentene, og som har blitt videreført på 1990-tallet av ulike regjeringer i en rekke land. Velferdsstaten i de postindustrielle nasjonalstatene ble utover i etterkrigstiden beskrevet som designet til å *motivere* til passivitet (se Dean og Taylor-Gooby, 1992). Oppfatningen om at stønadsmottakere utviklet ”avhengighetskulturer” til velferdsstatens ordninger har blitt stadig mer populære, og har også blitt ført i pennen av en del akademikere, og således blitt fremstilt som samfunnsvitenskapelige forklaringer. I England førte fokuset på velferdsstatens angivelig passiviserende effekter til at høyresiden ville bygge ned velferdsstaten, mens New Labour tok til orde for å ”modernisere” offentlig sektor (Dean 2003). I begge tilfeller fikk imidlertid incentiventkningen en forrang foran den tidligere tankegangen om rettigheter og hjelp; og man fikk et sterkere fokus på stønadsmottakernes *plikter* og selvstendige *ansvar* for å bedre sin situasjon.¹⁴ Disse argumentene har også kommet til uttrykk i den norske debatten, og i 2009 og 2010, i perioden da jeg gjennomførte intervjuer til denne studien, tiltok den gamle debatten om antallet stønadsmottakere i Norge (spesielt i forhold til sykefravær og uføretrygd).

¹³ I 1973 kom antologien *Myten om velferdsstaten* (se Lingås 1973), der et knippe forskere synliggjorde de uoppfylte sidene ved det norske velferdsstatsprosjektet. Seip setter ord på den kritikken som forskerne og andre aktører på denne tiden førte i pennen: ”Mange grupper hadde gitt sitt bidrag til å realisere velferdsstaten. De var, etter fortidens målestokk, kommet langt på veien. Men nær sine mål vendte de seg om i vrede, og festet seg ved det de ikke hadde fått til. Så mange mål var uoppfylte” (Seip, 1994:380).

¹⁴ I USA kom slikt tankegods tidligere på banen, og står støtt gjennom en spesifikk amerikansk, hegemonisk diskurs om at individet er sin egen lykkes smed (for eksempel Lamont, 1992; Ehrenreich 2003; Sennett, 2006). Populære begreper som ’welfare mother’ og ’welfare queen’, som bærer i seg sterke kjønns- og raserelaterte og stigmatiserende undertoner, symboliserer at selve velferdsbegrepet i den amerikanske konteksten er forurenset og innebærer negative implikasjoner og moralske dommer.

”Utenforskapet” har ofte blitt tallfestet som å gjelde mellom 700.000 og 800.000 personer som lever på offentlige stønader.¹⁵ Politikere, forskere, næringslivstopper og andre samfunnsaktører¹⁶ har lansert påstander om moralsk forfall og utvikling av stønadsavhengighet og sykdomsfravær som ” smittsomt”¹⁷

Selv om velferdsstatene i de vestlige land har vært utsatt for kritikk og krisevarsler gjennom hele etterkrigsperioden, en kritikk som blant annet går på at den ikke er tilpassningsdyktig til den nye tid, må det kunne sies å ha vært en betydelig endringsvilje i utforming av velferdspolitikken de siste tiår. Johansson og Hvinden (2007:6) påpeker at kravene om endring til dels kommer gjennom press ovenfra fra overnasjonale og nasjonale organer som tilpassing til mer fleksible produksjonssystemer. Til dels kommer imidlertid presset også nedenfra, med krav om mindre byråkratiske og paternalistiske forvaltningssystemer, ettersom borgerne blir mer kunnskapsrike, selvbevisste og rettighetsorienterte enn tidligere (Johansson og Hvinden, 2007:6), og etter hvert som profesjonelle eksperter blir utfordret (Asdal og Moser, 2008). Målsetningene som Nav-reformen er tuftet på, om arbeidsretting, brukerretting og økt effektivitet, gjenspeiler helt sentrale stikkord i den internasjonale velferdspolitiske utviklingen. De siste tiårs velferdsreformer har hatt fokus på

¹⁵ Denne tallfestingen kan imidlertid problematiseres. Fløtten (et.al., 2011) utfordrer bildet som tegnes om at flere og flere ”marsjerer” ut av arbeidslivet. I en gjennomgang av tallmaterialet finner de at det ikke har vært noen sterk vekst av det en kan betegne som utenforskap i Norge på 2000-tallet. Videre finner de at mange av dem som mottar en stønad til livsopphold på et gitt tidspunkt faktisk vender tilbake til arbeidslivet. Dette tolker forfatterne som tegn til at velferdspolitikken faktisk fungerer.

¹⁶ Blant annet så de svenske økonomene Lindbeck, Palme og Persson (2007; se også Palme, 2010) sin sykefraværsforskning ut til å høste appell også i Norge. Disse økonomene har forsøkt å dokumentere det de kaller for ”moral hazards”, gjennom studier av hvordan svenskernes sykefravær påvirkes av nabolagene de bor i, og således at sykefravær ”smitter” gjennom såkalte ”lokale stønadsavhengighetskulturer” i visse nabolag. Av mer eksplisitt ideologiske innspill i debatten, kan en nevne Kristin Clemet (tidligere statsråd for Høyre, nå leder av den liberale tenketanken Civita), i forhold til nordmenns arbeidsmoral (se for eksempel Verdens Gang, 27.8.2009).

¹⁷ Denne debatten kan sees som at den kulminerte, eller i det minste tok en annen vending, med NHO-konferansen januar 2011, med temaet ”velferdsfellen.” De tre fellene som ble lansert, og som ifølge NHO (Næringslivets hovedorganisasjon) kunne føre til økonomisk stagnasjon og velferdsstatens fall, var ’eldrefellen’, ’innvandringsfellen’ og ’trygdefellen’. Konferansen førte til en sterk dreining av debatten, der flere sentrale politikere nå gikk hardt ut mot NHOs vinkling og problembeskrivelse. Statsminister Jens Stoltenberg, som i underkant av ett år tidligere hadde vært sterk pådriver for å sette høyere offentlige utgifter til sykefravær på dagsorden, ble nå velferdsordningenes fremste forsvarer.

individualisering, individuell medbestemmelse og service, og har samtidig hatt et sterkt fokus på arbeid og aktivisering (se for eksempel Berkel og Borghi, 2007; Borghi og Berkel, 2007; Newman, 2007). Disse strømningene kan fortolkes som del av et skifte i artikuleringen av forholdet mellom rettigheter og plikter (for eksempel Lødemel og Trickey, 2001; Berkel og Valkenburg, 2007; Nilssen og Kildal, 2009). Valkenburg (2007:29) omtaler dette skiftet i forholdet mellom plikter og rettigheter som en speilvendning av nyliberalistisk tankegods. Mens nyliberalistisk diskurs handler om å beskytte borgeren fra staten, handler nyorienteringen om forholdet mellom plikter og rettigheter om å beskytte staten fra borgeren: “Unemployment and related problems are no longer regarded as a consequence of social and economic developments (blaming the system), but as a consequence of the actions of the individual citizen (blaming the victim)” (Valkenburg, 2007:31). Staten fremmer nye krav til sine borgere, noe som artikuleres gjennom nye aktiviseringstiltak og innføring av sosiale kontrakter, og vekt på økonomiske incentiver.¹⁸

Samtidig foregår endringer i organisatorisk tenkning og praksis. Organiseringsprinsippene endres, blant annet med utgangspunkt i tanker om at samfunnsmessige problemer er sektoroverskridende, og derfor må finne løsninger på tvers av organisatoriske skillelinjer. Mange forskere påpeker at organisasjonsprinsippene går mot mer fleksible og hybride organisasjonsformer (for eksempel Newman, 2005; Christensen, 2006; Christensen og Læg Reid, 2010). De ideologiske eller retoriske skiftene i velferdspolitisk tenkning, veves således inn i nye styringsformer, som ofte betegnes som ”new public management,” ”entreprenørisk styring,” ”managerial” styring eller ”governance” (se Hood, 1991; Clarke og Newman, 1997; Gay, 2000, 2005; Christensen og Læg Reid, 2001).¹⁹ *Governance*,

¹⁸ Kontraktstenkningen i arbeids- og velferdstiltak ser ut til å være en viktig trend i dagens velferdspolitikk. Det er hittil sparsomt med studier som tilbyr grundige analyser av denne trendens betydning for velferdspolitikken, men noen studier foreligger (for eksempel Andersen, 2003, 2005; Jensen og Pfau-Effinger, 2005; Djuve og Kavli, 2006; Nilssen og Kildal, 2009; Kildal og Nilssen, 2011).

¹⁹ Osborne og Gaebler (1992) kan betegnes som våpendragere for å innføre en sterk form for denne type styringsideologi i Storbritannia. De presenterer ti bud for entreprenørisk styring. Disse dreier seg om å tilrettelegge for konkurranse, overføre makt fra byråkratiet til borgerne, økt målstyring, økt valgfrihet, osv. Gay

som er foreslått oversatt til norsk som samstyring (Røiseland og Vabo, 2008), betyr på generelt plan et skifte fra politisk styring (*government*) til nye styringsformer med flatere struktur der flere aktører enn de politiske slippes inn i systemet og har innflytelse på styringen gjennom deltakelse sammen med de politiske institusjonene. Slik utfordres den demokratiske styringslogikken (Fimreite og Grindheim, 2007:132). Et sentralt spørsmål for mitt prosjekt, blir i denne forbindelse hvorvidt disse ideologiske strømningene materialiserer seg i Nav-reformen, og mer konkret om den følges av praksis som synliggjøres fra denne studiens empiriske synsfelt, og hvilke uttrykk dette eventuelt får.

1.2.3 Fra brukeres erfaringer til utforskning av det institusjonelle

Avhandlingens analyser har et aktørnært fokus. Aktørnære beskrivelser av brukernes erfaringer med Nav kan synliggjøre kompleksiteten i forhold til Nav sitt oppdrag så vel som individets biografi, ønsker og behov, og deres opplevelser med å samhandle med en stor etat. Dette innebærer ikke at jeg ukritisk og uten forbehold tar de intervjuede brukernes opplevelser og erfaringer for gitt, men at jeg starter med enkeltmenneskenes erfaringer slik de oppleves og formidles til meg, og benytter dette som et utgangspunkt for å utforske og analysere institusjonelle forhold (jf. Smith, 2005). En slik tilnærming gir et annet blikk på relasjonen mellom velferdsstaten og dens borgere enn de etter hvert mange organisasjonsanalysene av Nav-reformen.²⁰ I denne studien er stønadsordninger og politikkkutforming en viktig del av konteksten heller enn studieobjektet. Dette reflekterer også et ønske om å ikke redusere

(2000) påpeker at budene som Osborne og Gaebler presenterer er som en handleliste for de som vil reformere statlige etater. Retorikken har religiøse undertoner. Historien som presenteres av det gamle byråkratiet som upersonlig, prosedyrisk og hierarkisk, og det nye som fleksibelt, desentralisert og entreprenørisk, er ikke historisk deskriptivt, sier Gay (2000:61-62), fordi forskjellene mellom de "byråkratiske" og de "entreprenøriske" normene i offentlig forvaltning er innrammet med utgangspunkt i entreprenøriske prinsipper. Den type ideologi som Osborne og Gaebler representerer, finnes også i ganske rendyrket form i Norge (se Andreassen og Lunde, 2001).

²⁰ For en oversikt over disse studiene, se Nav-evalueringens nettsider; www.rokkan.uni.no/nav. Noen av disse studiene blir også presentert i kapittel 2.

undersøkelsen til en studie av *en* part i en reformprosess i snever forstand, men å åpne blikket for konturene av borgerroller og brukerroller i den norske velferdsstaten på begynnelsen av et nytt århundre, hvor en rekke motstridende idealer og realiteter er i spill på ulike nivåer og ulike arenaer. Fokuset åpner også for å problematisere den overordnede reformutformingens vektlegging av det lokale Nav-kontoret som kjernen i reformen. Det er ikke gitt at dette harmonerer med brukernes erfaringer av hva de sentrale kjennetegnene ved Nav er. ”Opplevelsen av Nav” foregår på ulike organisatoriske nivåer, men sentralt (og nivåoverskridende) er de ulike *situasjoner* som oppstår, og den *mening* disse gis. Dette drøftes nærmere i kapittel 3 og 4. Utgangspunktet er å se bruker/Nav-relasjonen som en sosial relasjon (jf. Goffman, 1963, 1967; Smith, 1987, 2002; Johansson, 2007). Den sosiale relasjonen utøves i spesifikke situasjoner, og den kan foregå på ulike nivåer, og i et utvidet tid og rom (både lokalt på et kontor – men også i telefonsamtaler, og mediert gjennom brev og IKT).

Avhandlingen tar altså utgangspunkt i brukeres erfaringer, og søker å utforske Nav og dens institusjonelle kontekst gjennom disse erfaringene. Begrepet institusjon, som benyttes gjennomgående i avhandlingen, kan oppfattes som tvetydig, dels fordi Nav kan vise til et konkret empirisk objekt som er analog med en allmenn forståelse av begrepet institusjon. Intitusjonsbegrepet, slik jeg anvender det, viser også til en analytisk strategi og en spesifikk metodologisk posisjon som er forbundet med Dorothy Smith og hennes perspektiv ”institusjonell etnografi,” hvor den institusjonelle konteksten kan forstås som oppbygd av en rekke knutepunkt som inkluderer politiske reformvedtak, lovverk, så vel som administrative funksjoner, tekniske redskaper for oppfølging, forvaltning og kontroll, og ulike enheter innenfor en spesifikk organisasjon (jf. kapittel 3).²¹ Begrepet er på den måten videre enn for

²¹ Dette er således en spesifikk forståelse av institusjonsbegrepet. Institusjonsbegrepet har i sosiologifaget stort sett vist til et sett av (formelle eller uformelle) sosiale relasjoner/strukturer som reproduseres over tid. Et eksempel her er Berger og Luckmann (2000:70), som definerer institusjonalliseringsprosessen som ”når forskjellige aktører gjensidig deler vanemessige handlinger inn i typer. Sagt på en annen måte, er enhver slik typeinndeling en institusjon.”

eksempel byråkratibegrepet, som blant annet signaliserer rutiner, rutinisering og forutsigbarhet.²² Den institusjonelle konteksten som undersøkes her, foregår i en spesifikk reformkontekst, som blant annet innebærer en fusjon mellom ulike byråkratiske og organisatoriske enheter. Således er det forutsigbare og det rutiniserte potensielt satt på spill.

En av de sentrale problembeskrivelsene som Nav-reformen ble legitimert gjennom dreide seg om de såkalte 'fleretatsbrukerne' som måtte henvende seg til mer enn en av de tidligere etatene samtidig. Dette kunne resultere i kanossagang hvor brukerne ble sendt som kasteballer mellom ulike etater uten at de fikk den nødvendige hjelpen (se kapittel 2). Dette kan således sees som byråkratiske mekanismer som kanskje aller best er beskrevet i perspektivet om bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980). For å kunne mestre det utilstrekkelige forholdet mellom deres arbeidsoppgaver og tilgjengelige ressurser, utvikler bakkebyråkratene byråkratiske teknikker for å håndtere menneskene de skal hjelpe som medfører at mennesker med unike livshistorier og problemer omgjøres til "saker." Siden Michael Lipsky skrev sin klassiske bok *Street Level Bureaucracy* for over tretti år siden, har imidlertid mye skjedd på velferds- og politikktutformingsfeltet, ikke minst har det blitt lagt vekt på å gi brukerne en mer aktiv rolle enn før (jf. Rønning og Solheim, 2000; Berkel og Valkenburg, 2007; Johansson og Hvinden, 2007; Barnes og Prior, 2009). Nav-reformens intensjoner om en helhetlig oppfølging kan sees å representere et retorisk brudd med den type mekanismer som fremheves i Lipskys perspektiv. Nav skal ikke drive "klientkonstruksjon" (Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b) i snever forstand, der individene omdannes til saker; man skulle sørge for helhetlig oppfølging av den enkelte, ved å ha fokus på "hele mennesket" og "brukerens samlede bistandsbehov" (St.prp. nr. 46, 2004-2005:10). Dette endrer potensielt rekkevidden av Lipsky sitt perspektiv; der det ikke nødvendigvis bare er bakkebyråkratene som er politikktøvere på bakkenivå. Fra offisielt politisk hold blir nå også brukerne gitt en

²² Det skal imidlertid sies at heller ikke byråkratibegrepet er ensidig, men blir forstått og brukt på ulike måter i forskningslitteraturen. For en oversikt, se Johansson (2007).

retorisk rolle som aktører som skal ta del i utformingen av velferdstjenestene (jf. Barnes og Prior, 2009). Dette reiser spørsmål om brukernes posisjon og muligheter til å spille en aktiv rolle i møtet med Nav: Hvilke begrensninger og mulighetsrom skapes i bruker/Nav-relasjonen? Hvilke strategier benytter brukerne i møtene med Nav? Hvilke uttrykk for reformens overordnede målsettinger kan spores i brukernes erfaringer? Videre aktualiserer det forskning som kontekstualiserer de institusjonelle omgivelsene så vel som brukernes posisjon og handlingrom.

Med Nav-reformen skulle altså to etater bli en, og samtidig inngå partnerskap med kommunene. Tidligere etaters kulturer og rutiner skulle bygges ned, til fordel for en ny. Mens Webers (2000) klassiske skisse av byråkratiet innebærer at byråkratiets oppgave er å implementere klart utformede målsetninger vedtatt av de folkevalgte, har byråkrati studier som fulgte i Webers farvann understreket hvordan slike mål sjelden er entydige (Jf. Merton, 1940; Blau, 1955; Lipsky, 1980). Det kan tvert imot være mer fruktbart å forstå reformmål som innbyrdes motsetningsfulle og bestående av uløste spenninger. Fossetøl (2007) har eksempelvis analysert arbeidslinjen i den norske velferdspolitikken som bestående av et spenningsforhold mellom en effektivitetsorientert og en rettighetsorientert forståelse. Berkel og Valkenburg (2007) viser tilsvarende til spenningsforhold mellom myndiggjørelse og disiplinering i aktiviseringsprogrammer.²³ Tilsvarende spenninger finner vi i tenkningen om brukerretting, brukermedvirkning og brukerorientering – begreper som rommer ideer fra mange forskjellige, og motstridende tankegods (se Andreassen, 2004; Julkunen og Heikkilä, 2007). Järvinen og Mik-Meyer (2003 b) har eksempelvis illustrert hvordan spenningen mellom hjelp og kontroll ofte smelter sammen, ved at kontrollfunksjonen

²³ Spenningene er mer komplekse enn at det utelukkende dreier seg om hvorvidt brukerne skal føres ut i arbeid eller om de skal motta trygd, det dreier seg også om hvor man skal legge listen for hvor fort folk skal finne seg et arbeid, og hvilken type arbeid forvaltningen kan forvente at brukerne tar, utifra egne ønsker, evner og helsemessige forhold. Spenningene gjør seg også gjeldende i forhold til aktiviseringstiltak og bruk av forvaltningens verktøykasse: hvilke typer aktiviseringstiltak skal staten gi brukerne? Hvordan skal forvaltningens ressurser kanaliseres? Denne type spenningsfelt aktualiseres ytterligere gjennom endringene i arbeidslivet, med mer bruk av midlertidige ansettelser og ansettelser i vikarbyråer. Nesheim (2009) betegner disse endringene som å utfordre det rådende paradigmet i arbeidslivet som en topartsrelasjon mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

som ansatte i velferdsbyråkratier utfører ofte uttrykkes som hjelp og støtte. Slik oppstår institusjonelt skapte paradokser (Järvinen og Mik-Meyer, 2003 b). Sosialpolitikken kan definere nye mål og legge til rette for utførelsen av dem, men politikken kan bare realiseres fullt ut i møtene mellom mennesker (Valkenburg, 2007). Slik fortsetter den offentlig vedtatte velferdspolitikken nedover i implementeringsfasen (se også Rothstein, 1997; Hill og Hupe, 2002; Berkel og Valkenburg, 2007). I relasjonene som utspilles på bakkeplanet synliggjøres velferdspolitikken verdisyn. Hasenfeld (2010:29) påpeker at møtet mellom velferdsorganisasjoner og deres brukere kan sees som lakmustesten for hvorvidt organisasjonens retorikk er valid; det vil si hvorvidt organisasjonen gjør det den sier at den gjør. Det er slik sett i møtene med brukerne at organisasjonen avslører sine moralske valg. Hvilke uttrykk disse moralske valgene får, er et vesentlig aspekt ved min studie. Gjennomgangen her er ment som et bakteppe for det analytiske fokus og teoretiske valg.

1.3 Avhandlingens gang

Avhandlingen består av to hoveddeler. Kapittel 1 til 4 bygger opp avhandlingens grunnmur, mens kapittel 5 til 10 presenterer dens analyser og konklusjoner.

I kapittel 2 redegjør jeg for Nav-reformen slik den ble planlagt, legitimert og implementert. Jeg tar utgangspunkt i sentrale problemkonstruksjoner som var i spill i legitimeringsarbeidet for reformbehov og den politiske beslutningsprosessen som førte til at reformen ble sendt ut som den ble. Den andre delen av kapittelet gir et overordnet bilde av reformprosessen. En rekke aktører, som statlige kontrollinstanser, media og interesseorganisasjoner har kritisert etaten og pekt på reformutfordringer. En viktig del av kritikken har blitt fremført på vegne av brukerne, men også av brukerne selv. Kapittelet gir således et overordnet riss av det politiske, organisatoriske og samfunnsmessige bakteppet ved Nav-reformen som min konkrete studie og analyser må leses i lys av.

Kapittel 3 presenterer de teoretiske perspektivene som gir retning til avhandlingens empiriske analyser. Prosjektet har særlig nyttiggjort seg av perspektiver som har begreper – og grep om – forhold som makt, handling og samhandling i institusjonelle kontekster. Som et første utgangspunkt for teoretisk ”blikk” presenteres to ulike forvaltningsperspektiver som hver på sin måte aktualiseres for dette prosjektet; tilgjengelighetsteorien og perspektivet om bakkebyråkratiet. Deretter presenteres klassiske perspektiver på interaksjon (deriblant Goffman og Garfinkel), og perspektiver på makt, deriblant perspektivet om *governmentality* som følger i den sene Michel Foucault sine fotspor, før jeg introduserer verdighet og krenkelse som en analytisk dimensjon som bare implisitt er berørt i de andre perspektivene som introduseres. Kapittelet avslutter med å introdusere den institusjonelle etnografien som opprinnelig ble formulert av Dorothy E. Smith, som et samlende perspektiv for å forene aktørnivået og det institusjonelle nivået som min studie er opptatt av. Begrepet ”bruker-arbeid” diskuteres som et sentralt retningsgivende begrep for analysene.

I Kapittel 4 redegjør jeg for forskningsprosjektet slik det var planlagt, og slik det ble utviklet og gjennomført underveis i forskningsprosessen. En rekke metodiske og metodologiske avklaringer presenteres i kapittelet, herunder det empiriske nedslagsfeltet, *case*-konstruksjon og noen forskningsetiske betraktninger. Fremstillingen gir innblikk i prosjekthistorien som en dynamisk forskningsprosess. Kapittelet omhandler også Nav som et ”moving target” (det vil si at Nav er i kontinuerlig endring), og kapittelet avsluttes med å forsøke å svare på hva mine data kan si noe om.

Deretter følger fem analysekapitler. Det lokale Nav-kontoret har blitt omtalt som helt sentralt i Nav-reformen. For å kunne nærme seg avhandlingens problemstilling om hva som kjennetegner bruker/Nav-relasjonen, starter jeg derfor med å gi innblikk i den institusjonelle arenaen (kapittel 5). Deretter presenterer og analyserer jeg brukernes ”problematikker” (i hovedsak) forut for kontakten med Nav, med særlig vekt på helsemessige forhold og arbeidslivsrelasjoner (kapittel 6). Kapittel 5 og 6 gir således den nødvendige forståelsen for å kunne gå dypere inn i bruker/Nav-relasjonen

(kapittel 7). I dette kapittelet analyseres en rekke aspekter ved hva som står på spill i konkrete situasjoner og prosesser som relaterer seg til denne relasjonen. Mange analyser ville ha stoppet der. I kapittel 8 analyserer jeg imidlertid brukeres handlingsvalg og strategier, og i kapittel 9 vender jeg tilbake til ”arbeidslinjen” i velferdspolitikken med utgangspunkt i informantenes orienteringer og evner/handlingsvalg mht. lønnsarbeidet.

Kapittel 5 søker å ”sette scenen” for studiet av Nav-byråkratiet. Kapittelets første del tar utgangspunkt i observasjonsdata fra et publikumsmottak i et lokalt Nav-kontor. Således presenteres (og analyseres) en institusjonelt forankret og fysisk kontekst på lokalt nivå. Nav er imidlertid langt mer enn det lokale Nav-kontoret. Kapittelets andre del søker (gjennom intervjudata) å belyse brukeres erfaringer med Navs kommunikasjonspraksis gjennom brev. Brevet kan med den institusjonelle etnografien sees som en mediator mellom det lokale og det ekstralokale rommet. Et overordnet poeng med kapittelet er å få frem at bruker/Nav-relasjonen preges av en institusjonell, så vel som av en situasjonell dimensjon. Kapittelets problemstilling er: *Hvordan fungerer mottaket som arena? Hva skjer her? Hvordan preger dette bruker/Nav-relasjonen?* Denne analysen legger således grunnlaget for senere kapitler som analyserer aspekter ved bruker/Nav-relasjonen.

Kapittel 6 tar utgangspunkt i de intervjuedes situasjoner og de problemer eller ”problematikker” som utspiller seg i folks liv, (primært) forut for kontakten med Nav. Et siktemål er å gi innblikk i noe av kompleksiteten rundt ”problemene i folks liv,” og samtidig synliggjøre andre institusjonelle omgivelser enn Nav som bidrar til å sette føringer for disse. Kapittelets problemstilling er: *Hva skjer i folks hverdagsliv som leder frem til en henvendelse til Nav? Hvilken rolle spiller helse, helsevesen og relasjoner i arbeidslivet i den forbindelse?*

Kapittel 7 går på mange måter til kjernen av bruker/Nav-relasjonene. Den type organisasjoner som Nav representerer, innehar en grunnleggende dobbeltrolle, de skal hjelpe, men også kontrollere. Jeg søker å gripe denne dobbeltrollen gjennom begrepene mulighetsrom og avgrensning. Et slående empirisk funn i denne studien er

at brukerne møter en lang rekke ulike saksbehandlere i sine møter med Nav. Med dette blir de også kjent med ulike praksisformer. Jeg har dette som analytisk og strukturerende tilnærming for kapittelet, og redegjør for brukernes opplevelser med det jeg betegner som ”Nav sine mange ansikter,” og hvordan Nav synliggjøres som både mulighetsrom og avgrensingsinstitusjon i møte med disse ulike ”ansiktene.” Kapittelets problemstilling er: *Hvordan, og på hvilke måter, kommer denne dobbeltheten til uttrykk i brukernes erfaringer, og hvilken utvikling representerer dette?*

Kapittel 8 følger opp bruker/institusjons-relasjonene fra forrige kapittel, men med en presisering av ”bruker-arbeidet.” Her utforskes ulike strategier og former for ”byråkratisk kompetanse” som de intervjuede redegjør for, for å samhandle med etaten og for å oppnå resultater (enten det gjelder inntektssikring eller aktivitetsformer), og strategier for å utvide handlingsrommet i bruker/Nav-relasjonen. Kapittelets problemstilling er: *Hvilke strategier for konstruktiv samhandling, og hvilke strategier for motstand kommer til uttrykk i brukernes erfaringer?*

Selv om tyngdepunktet i denne studien ligger på individ/institusjons-relasjoner, gir intervjudataene også muligheter til å reflektere over forholdet mellom den institusjonelle orden og den bredere sosiale orden. I kapittel 9 tar jeg derfor opp tråden fra kapittel 6, og undersøker orienteringer knyttet til lønnsarbeid. Lønnsarbeidet kan for informantene sees å stå i et spenningsforhold mellom samfunnets idealer og dets normalitetsproduksjon, og de konkrete situasjonene som den enkelte befinner seg i. Kapittelets problemstilling er: *Hvilken posisjon har lønnsarbeidet i lys av brukernes erfaringer?*

I avhandlingens siste kapittel oppsummerer jeg studiens sentrale funn. Med utgangspunkt i disse diskuteres studiens bidrag til å forstå velferd og samfunn i en bredere kontekst. Samtidig skisseres noen vurderinger tilknyttet teoretisk videreutvikling og videre empirisk forskning.

KAPITTEL 2: NAV-REFORMEN

2.1 Innledning

Nav-reformens målformuleringer og intensjoner så vel som dens organisasjonsmodell bør sees i lys av den internasjonale velferdspolitiske tenkningen om aktivisering, service, hybrid organisering av tjenester og forsterket vekt på lønnet arbeid, men er samtidig forankret i en spesifikk historisk kontekst på nasjonalt nivå. Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for, og kontekstualisere reformen slik den ble planlagt, legitimert og implementert.²⁴ Kapitlet tar også opp mottakelsen av den nye etaten i dens samfunnsmessige omland.

Som forvaltningsreform representerer Nav-reformen en nyvinning, der målsetningene for reformen og den nye etaten skal vinnes med omorganisering og relokalisering som de viktigste virkemidler (Fimreite, 2008). Trygdeetaten og Arbeidsmarkedsetaten, to statlige etater med lange tradisjoner og rutiner ble slått sammen og samlokalisert i et lovfestet partnerskap med den kommunale sosialtjenesten på lokalt nivå. Christensen, Fimreite og Læg Reid (2007:394) peker på at reformen er en type 'whole-of-government'-initiativ som i hovedsak dreier seg om å endre prinsippene for spesialisering og typer koordinering. Samtidig kan en også, siden disse administrative endringene har som mål å gi mer enhetlig oppfølging i forhold til å bidra til at flere kommer i arbeid, se reformen som en velferdsreform i bredere betydning, der blant annet forholdet mellom individuelle rettigheter og plikter forskyves. Dette er også et spørsmål om hvor en trekker grensene for reformen. Den opprinnelige Nav-reformen har blitt fulgt av andre endringer som klart er knyttet til

²⁴ Dette kapitlet bygger dermed i stor grad på undersøkelser gjort i andre deler av EVA-NAV, særlig modul 1 (for eksempel Christensen, 2008; Fimreite, 2008; Fimreite og Hagen, 2009), men også bidrag fra andre moduler (for eksempel Andreassen og Fossetøl, 2009, 2011). For mer fylldige analyser av reformvedtak, beslutningsprosess og implementering av reformen, viser jeg til disse studiene.

reformen. Dette gjelder blant annet det nye kvalifiseringsprogrammet for langvarige sosialhjelpsmottakere (iverksatt 1.11.2007) og arbeidsavklaringspengene, kalt indrefiletten i Nav-reformen (iverksatt 1.3.2010) som erstattet midlertidig uføretrygd, rehabiliteringspenger og attføring. Nav-reformen er slik sett godt rotfestet i det politiske klimaet i det første tiåret i det 21. århundre med sin vektlegging av aktivisering og lønnsarbeid som mål nummer en og økt fokus på brukernes plikter, samt idealer om brukermedvirkning og myndiggjøring og individuelt tilpasset hjelp til den enkelte.²⁵

2.2 Problembakgrunn og reformmål

Nav-reformen ble vedtatt i Stortinget i mai 2005, og iverksatt 1.7.2006, med følgende begrunnelse:

Regjeringen mener at en ny og samordnet arbeids- og velferdsforvaltning vil være et avgjørende bidrag for å:

få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad

forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov

få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

(St. prp. nr. 46, 2004-2005:5).

²⁵ Nav-reformen er en av flere reformer internasjonalt som har kombinert mer eksplisitt fokus på individuelt ansvar, frihet til valg, brukerdeltakelse og dialog (se Christensen og Fimreite, 2010). Larsen (2009, se også Caswell og Innjord, 2011) skriver at aktiviseringslinjen i velferdspolitikken ble innført gjennom *substansielle* reformer i en rekke land på 1990-tallet, der målet var å endre arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken gjennom politiske innholdsreformer. Han omtaler dette som aktiveringspolitikkenes første bølge. På 2000-tallet innføres i økende grad *operasjonelle* reformer, der det først og fremst er det organisatoriske rammeverket som endres. Dette betegner Larsen (2009) som aktiveringspolitikkenes andre bølge. Larsen ser disse reformene som en muliggjørelse av å presentere reformene som tekniske og a-politiske, selv om det i realiteten er mer som står på spill enn "teknikk", for både brukere og ansatte.

Nav-reformen kan sees som et løsningsforslag på det som har blitt oppfattet som sentrale utfordringer for den norske velferdsstaten. Disse tre reformmålene kan betegnes som henholdsvis arbeidsretting, brukerretting og effektivisering. Daværende arbeidsminister Dagfinn Høybråten, som ofte omtales som Nav-reformens far, skal ha uttalt at ”Nav-reformen var en moden frukt, der man ikke bare nikket, men applauderte da den falt” (Reegård, 2009:248). Ifølge Kruuse-Meyer (2005; se også Christensen, 2008; Reegård, 2009) går planene om om samordning av norske velferdstjenester relativt langt tilbake i tid. Reformen kan slik sees som en reaktualisering av et gammelt tema. På 1980-tallet diskuterte man samordning mellom sosial- helse- og trygdetjenester og et behandlingsorientert perspektiv på sosiale tjenester (Kruuse-Meyer, 2005, Reegård, 2009:248). På 1990-tallet ble begrepet ”arbeidslinjen” lansert i *attføringsmeldingen* (St.meld. nr. 39, 1991-1992) og fulgt opp i *velferdsmeldingen* (St.meld. nr. 35, 1994-1995), hvor behovet for å få ned antallet ”passive” stønadsmottakere ble ilagt større vekt.

2.2.1 Fleretatsbrukere, kanossagang og gamle etatskulturer

I den politiske forhandlingsprosessen ble behovet for Nav-reformen koblet til spesifikke problemforståelser. Særlig ble den koblet til problematikken rundt fleretatsbrukerne. Denne problematikken går langt tilbake i tid og retter søkelyset mot organiseringen av velferdsstatens forvaltning, der tidligere etatsstrukturer sees som et hinder for en effektiv og velfungerende målutførelse (for eksempel Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982; Bugge og Rønning, 1991; Pedersen, 1992, 1993, 1996; Ford, 2000; Fevang et al. 2004). Denne problematikken ble også en sentral del av Nav-reformens politiske legitimering (Christensen, 2008; Reegård, 2009). Mye av diskusjonen i forkant av reformen var knyttet til problemene for brukere som måtte forholde seg til flere etater og den ’rundgangs- og/eller kasteballsproblematikken’ som disse kunne oppleve. Begrepet kasteball ble brukt om de som ble sendt fra kontor til kontor uten at noen tok tak i problemene deres.

De tre tidligere velferdsetatene var styrt etter ulike styringsideologier (for eksempel Pedersen, 1996). Stønadene ble forvaltet av ulike profesjonsgrupper med ulike etatskulturer, som hadde ulike tilnæringer til brukerne og de la til rette for vidt forskjellige brukerroller. Tidligere trygdeetaten blir ofte beskrevet som en byråkratisk og hierarkisk organisasjon med sterkt fokus på regler og rettigheter (Solheim, 1992; Hvinden, 1994; Hansen og Kvalvåg, 2003). Aetat er beskrevet som å ha vært mål- og resultatstyrt, med vektlegging av service hvor hovedoppgavene ikke var å produsere beslutninger i henhold til et lovverk, men å formidle arbeidskraft (Berg, Heen og Hovde, 2002).²⁶ Sosialtjenesten har blitt beskrevet som en etat orientert mot den enkeltes behov, og hvor kulturen har vært preget av at beslutninger i stor grad er basert på skjønnsmessige vurderinger (Hatland, 1995; Eriksen, 2001; Terum, 2003; Jessen, 2005 a; Møller, 2006; Skinnarland og Moland, 2006; Andreassen et al. 2007). Fossetøl og Klemsdal (2006) mener at kulturforskjellene først og fremst ligger i etatenes forståelse av arbeidslinjen. Møller og Flermoen (2004) beskriver forskjellene som at Aetat la vekt på *målet* til brukerne, trygdeetaten brukernes *rett*, mens sosialtjenesten var mest opptatt av brukernes *behov*. For brukere som forholdt seg til mer enn en etat, kunne dette skape problemer.

Kasteballsproblematikken ble vektlagt som sentral i alle de sentrale reformdokumentene, om enn med enkelte nyanseforskjeller. I St.meld. nr. 14 (2002-2003) ble kasteballer definert som ”de sakene som sendes frem og tilbake mellom etatene uten at en kommer fram til avklaring gjennom forsøk med yrkesrettet utføringstiltak.” Det ble dermed særlig lagt vekt på mulige samarbeidsproblemer og uavklarte ansvarlinjer mellom trygdeetaten og Aetat i sakstiltfeller der en bruker kunne bli oppfattet som for syk for en type stønad i trygdeetaten og for frisk til en stønad i Aetat. De to etatene skulle i slike saker vurdere ulike typer vilkår, der det gis et stort spillerom for utarbeidelse av skjønn. I NOU nr. 13 (2004) presiseres det at det er vanskelig å finne studier som prøver å påvise omfanget av slike

²⁶ Rusten og Hansen (2003) fant imidlertid at det var stor variasjon mellom de ulike arbeidskontorene i forhold til hvor utbredt kontakten med arbeidsgivere var.

rundganger/kasteballer, men utredningen konkluderer like fullt med at fenomenet er en sentral utfordring. Her vektlegges også fenomenet i lys av såkalt ”kostnadsoverveltning” mellom etatene. Samtidig påpeker utredningen at det også er et vesentlig problem at mange enetatsbrukere låses inne på ”passive stønader.”²⁷ I St.prp. nr. 46 (2004-2005) knyttes kasteballsproblematikken til lange stønadsforløp.²⁸ I problembildet som her ble tegnet opp, var brukerne med sammensatte problemer og behov for tverretattlig hjelp ansett som de som velferdsbyråkratiet var dårligst designet til å hjelpe. Det er imidlertid uklart rundt hvor omfattende problematikken rundt fleretatsbrukerne egentlig var, og problematikken antok etter hvert en mytisk status (Christensen 2008; Reegård, 2009).

2.2.2 Arbeidslinjen

Den første og overordnede målsetningen i reformen er styrking av arbeidslinjen (St.prp. nr. 46, 2004-2005). Arbeidslinjen går ut på at en ønsker å få flere i lønnet arbeid og færre på trygd og stønader. Arbeidslinjen er for så vidt ingen ny linje, den kan sies å ha vært konstituerende i alle fall siden Det norske arbeiderpartiet dannede regjering i 1929 og fremover. Med begrepene arbeidslinje og arbeidsretting har en imidlertid søkt å revitalisere lønnsarbeidet som norm, og dette kan sees som en ny

²⁷ I følge NOU nr. 13 (2004:62-64) forholdt 15 prosent av brukerne i de tre etatene mellom 1993 til 2000 seg til mer enn en etat. Utredningen fremhever to hovedgrupper som dette gjelder for; 1) mottakere av trygd og sosialhjelp som måtte henvende seg til Aetat for å bli registrert som arbeidsledig eller yrkeshemmet for å få rett til ytelser, og 2) trygdemottakere som har økonomiske vanskeligheter som gjør at de trenger supplerende sosialhjelp; typisk trygdemottakere som mottar de laveste satsene. Utredningen fremhever imidlertid også eksempler på andre grupper som kan ha behov for hjelp fra flere etater, for eksempel sykemeldte hvor hjemmesituasjonen er avgjørende eller medvirkende årsak til sykemelding. Det påpekes at kommunen/sosialetaten i visse tilfeller vil måtte avlaste disse brukerne med omsorgsoppgaver i hjemmet, for at kombinasjonen omsorg/lønnsarbeid ikke skal bli for tøff. Det er imidlertid ikke tallfestet hvor mange dette eventuelt gjelder for. I ettertid synes denne sistnevnte gruppen heller ikke å ha blitt viet særlig oppmerksomhet fra etaten.

²⁸ Proposisjonen viser også til erfaringer fra kommunale forsøksprosjekt der etatene ble samordnet, og påpeker at brukerne i forsøkene overraskende har opplevd seg som kasteballer i noe større grad enn brukerne i sammenligningskommuner (der samordningsforsøk ikke fant sted). Brukerne forventet å møte et helhetlig tjenesteapparat bak en dør, og ble skuffet når dette ikke var tilfellet.

vending i tenkningen om forholdet mellom plikter og rettigheter (Nilssen og Kildal, 2009).

Bakgrunnen for dette er en utbredt oppfatning om at en for stor og stadig større andel av den voksne befolkningen står utenfor arbeidsmarkedet. Politikerne har vært særlig bekymret for sykefraværet og veksten i uførepensjon (NOU nr. 13, 2004; St.prp. nr. 46, 2004-2005). I utrednings- og styringsdokumentene vedrørende Nav-reformen knyttes behovet for å reversere stønadsutviklingen til blant annet de demografiske utfordringer ved en kommende eldrebølge, som påvirker den finansielle bærebjelken i velferdsstaten. En relatert målsetning med arbeidslinjen i Nav-reformen dreier seg om bekjempelse av fattigdom. St.meld. nr. 6 (2002-2003) stadfester lønnsarbeidet som en mekanisme til motvirkning av fattigdom og sosial ulikhet, og gir muligheter for utvikling av selvfølelse, sosial kontakt og bruk av egne evner.

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) legges det vekt på en rekke ordninger i den norske arbeidsmarkedspolitikken som bidrar til forvaltning av arbeidslinjen.²⁹ Det viktigste grepet for å styrke arbeidslinjen som legges frem i proposisjonen, angår *organiseringen* av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det påpekes at de arbeidsrettede virkemidlene som finnes i forvaltningen er ulikt fordelt på de tre etatene, og at de ansatte må få styrket kompetanse til å se helheten i den enkelte brukers behov. Samtidig påpekes det at en mer målrettet organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil kunne legge bedre til rette for et regelverk som gir bedre samordning, og som vil kunne være mer effektivt i forhold til målsetningene en ønsker å oppnå. Uten at det spesifiseres nærmere, nevnes her innretningen av ytelser gjennom incentivstruktur og kobling i regelverket mellom rettigheter og plikter, og at dette har betydning for hvor raskt brukerne kommer tilbake i lønnet arbeid.

²⁹ Her nevnes samarbeidet med partene i arbeidslivet, arbeidsmiljø- og sikkerhetspolitikken som bidrar til å sikre forsvarlige forhold i arbeidslivet, forslag om ny arbeidsmiljølov som har mål om å forebygge helseplager som i størst grad fører til utstøting fra arbeidslivet (som muskel/skjelett-plager og psykiske lidelser), ny pensjonsreform som belønner innsats i arbeidslivet, og fattigdomsbekjempelse gjennom å få flere til å forsørge seg gjennom arbeid.

Det kan avslutningsvis være verdt å merke seg at proposisjonen også understreker at Norge har høy yrkesdeltakelse sammenlignet med mange andre land, som følge av lav arbeidsledighet og høy sysselsetting blant kvinner og eldre. Ifølge proposisjonen, som støtter seg på tall fra OECD, er i underkant av 80 prosent av befolkningen i aldersgruppen 16 til 66 år yrkesaktive. I lys av dette må Nav-reformens fremste målsetning om å få (enda) flere i lønnsarbeid kunne sies å være svært ambisiøs.

2.2.3 Brukerretting og brukervedvirkning

Med Nav-reformen er målet at den nye etaten skal bli mer lydhør og at oppfølgingen av grupper med sammensatte problemer skal bli samordnet og bedret. Slagordet ”en dør, en skranke” er det sentrale bildet på en samordnet og mer brukerrettet velferdsetat. Brukerrettingen innebærer også at brukerne skal være mer aktive og at de skal ansvarliggjøres som aktører. I St.prp. nr. 46 (2004-2005), *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, lanseres begrepet:

Brukerretting forstås som «å la behovene til den enkelte bruker og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som gis, og hvordan de gis». Brukerretting i forvaltningen dreier seg både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det dreier seg bl.a. om respekt, informasjon, tilgjengelighet og et godt tilpasset tjenestetilbud. Et brukerrettet tjenestetilbud vil si at tiltak i størst mulig grad tilpasses den enkelte, og at brukerens erfaringer og synspunkter trekkes inn i saksbehandlingen (St.prp. nr. 46, 2004-2005:34).

Som målsetning er denne forståelsen såpass bred og samtidig såpass løskoblet fra de handlingsbegrensninger som ligger i regelverk og økonomiske bevilgninger at i sin reneste form må denne forståelsen av brukerretting kunne sies å ha utopiske trekk. Som flere har påpekt (for eksempel Rønning og Solheim, 2000; Humerfelt, 2005; se også Lipsky, 1980), er begrepene brukerretting og brukervedvirkning positivt ladede begreper med lavt presisjonsnivå som kan bety mange ulike ting. I proposisjonen er målet sterkt knyttet til målsetningen om arbeidsretting, men blir også frontet som et mål i seg selv. Retorikken om brukerretting representerer en av de sentrale

velferdspolitiske strømningene internasjonalt i nyere tid, og kan knyttes til ambisjoner om å omlegge velferdsstaten for en ny tid, fra standardisering og masseproduksjon til individuelt tilpassede tjenester.

En brukerrettet etat forutsettes i proposisjonen av å oppnå *brukermedvirkning*. Brukermedvirkning må således forstås som middelet til å nå målet om brukerretting. Det er ikke entydig hva som forstås med brukermedvirkning, snarere er det en rekke betydninger som tegnes opp i det 100 sider lange dokumentet. Det første anslaget til definisjon forstås som ”*mulighet til å ha innflytelse på sin egen sak og krav til aktiv medvirkning*” (St.prp. nr. 46, 2004-2005:10). Videre slås det fast at brukermedvirkning skal ivaretas på henholdsvis systemnivå og individnivå. På systemnivå skal brukermedvirkning sikres gjennom (1) brukerutvalg, (2) brukerpanel og (3) brukerundersøkelser. Brukerutvalg er formaliserte fora der ledelse i Nav og representanter for ulike brukerorganisasjoner møtes og tar opp tilbakemeldinger fra brukere. Brukerutvalgene er formalisert på nasjonalt, fylke og lokalt nivå i organisasjonen. Brukerpanel spesifiseres som programmer for testing av nye tjenester. Brukerundersøkelser er surveybaserte undersøkelser utført jevnlig av Norsk Gallup, og skal måle brukernes tilfredshet (St.prp. nr. 46, 2004-2005:55). På individnivå skal brukermedvirkning sikres (1) gjennom en forankring av å ta brukerens behov og ønsker på alvor på alle administrative nivåer og blant alle ansatte, (2) fysisk utforming av kontorene med *en* dør inn til alle etatens tjenester, og (3) satsing på individuelle planer og sosiale kontrakter (St.prp. nr. 46, 2004-2005:78). Man kan således skille mellom en ”metodisk,” en ”arkitektonisk” og en ”kvasi-kontraktslig” dimensjon av brukermedvirkning på individnivå, slik disse er beskrevet i proposisjonen.³⁰

³⁰ Andreassen (2009) gir en konseptuell gjennomgang og avgrensning av brukermedvirkning og beslektede begreper. For en gjennomgang av sosiale kontrakter som virkemiddel i norsk velferdspolitik, se Nilssen og Kildal (2009).

2.2.4 Økt effektivitet

Den tredje målsetningen, *effektivisering*, bygger på en antagelse om at driften av de tre etatene kunne gjøres mer formåls effektiv og kostnadseffektiv ved sammenslåing. Formåls effektivitet knyttes til kasteballproblematikken, og handler om å gjøre velferdsforvaltningen mer virksom i henhold til målet om å få flere mennesker inn i arbeidslivet. Kostnadseffektivitet handler om å gjøre driften av velferdsforvaltningen mer effektiv. Områder hvor man særlig så forbedringspotensialer når det gjaldt kostnadseffektivitet var arbeidsoppgaver som medførte dobbeltarbeid gjennom overlappende oppgaver, dobbeltkompetanse, organisering av forvaltningsnivåer, kontorstruktur og stordriftsfordeler av sammenslåing (NOU nr. 13, 2004:187-191). I St.prp. nr. 46 (2004-2005) ble stordriftsfordeler som kunne høste effektiviseringsgevinster blant annet knyttet til oppretting av fylkesvise forvaltningsenheter og regionale kundesentre ("call centers").

2.3 Beslutningsprosess og reformimplementering

2.3.1 Beslutningsprosessen

I desember 2001 vedtok Stortinget å utrede mulighetene for sammenslåing av trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialtjenesten. Vedtaket resulterte i St.meld. nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, (SATS-meldingen). Fimreite og Hagen (2009) omtaler denne første fasen. Da bestillingen ble forelagt regjeringen (Bondevik 2):

unn gikk nasjonalforsamlingen spørsmålet om hvordan den fremtidige oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene skulle håndteres i denne felles etaten. Dette var en nødvendig betingelse for at vedtaket kunne bli enstemmig (...). Vedtakets konsekvens for forholdet mellom stat og kommune ble imidlertid raskt synlig i sin fulle bredde da utredningsarbeidet kom i gang" (Fimreite og Hagen, 2009:157).

Utredningsarbeidet ble lagt til Sosialdepartementet, som var underlagt sosialminister Ingjerd Schou fra Høyre. Daværende arbeids- og administrasjonsminister, Viktor Norman, også han fra Høyre, hadde det øverste politiske ansvaret for Aetat. Begge disse var tilhengere av en statliggjøring av sosialhjelp – en kontroversiell politisk sak med lange tradisjoner innenfor norsk forvaltningspolitisk historie. Daværende kommunalminister Erna Solberg (Høyre), som også var en sentral aktør i dette politiske spillet, var mot statliggjøring av sosialhjelp på prinsipielt grunnlag, og hun fikk støtte fra byråkratene i Finansdepartementet. Dette førte til konfrontasjoner innad i regjeringen (Fimreite og Hagen, 2009). Fire modeller med ulik oppgavefordeling mellom stat og kommune ble utredet, og sosialminister Schou endte med en anbefaling om å opprette to statlige etater, en for pensjoner, og en for arbeid (St.meld. nr. 14, 2002-2003). Dette forslaget ble det imidlertid aldri noe av. Ifølge Fimreite og Hagen (2009) mente stortingsflertallet at de ikke hadde fått den utredningen de hadde bedt om, særlig i henhold til utredning om samordning mellom etatene og tjenestene. Stortinget returnerte forslaget til regjeringen med ønske om en ny utredning hvor både helstatlig og helkommunal modell ble behandlet.³¹

Etter Stortingets avvisning av SATS-meldingen ble det satt ned et nytt eksperttunget utvalg som ble ledet av professor Jørn Rattsø (Rattsø-utvalget). Utvalget fikk i oppgave å utrede ulike organisasjonsløsninger for en ny velferdsforvaltning. Utvalget lanserte fire ulike modeller; en statlig enetatsmodell, en helkommunal løsning og to ulike varianter av en to-etatsløsning. Utvalget landet på å anbefale en ny statlig arbeidslinjeetat, der alle velferdsstatlige, arbeidsorienterte virkemidler ble samlet i en organisasjon (Fimreite og Hagen, 2009:158-159). Begrunnelsen for dette var ”å gi de nye etatene klare og entydige mål og å unngå en kompleks organisasjon med store målkonflikter. Det gjaldt å etablere en arbeidsetat som kunne forfølge arbeidslinja i velferdspolitikken mest mulig effektivt” (Andreassen og Fossetøl, 2009:171). Denne

³¹ Fimreite og Hagen (2009) forklarer utfallet av kontroversen med at Schou og Norman var uerfarne politikere i forhold til rutinerte Erna Solberg.

anbefalingen ble ansett som svært lik anbefalingen i SATS-meldingen, og regjeringen var ikke begeistret.

På dette tidspunktet ble det endring i departementsstruktur og utskiftninger i Bondevik 2-regjeringen. Schou og Norman forlot regjeringen, og Dagfinn Høybråten fra Kristelig Folkeparti overtok det nye Arbeids- og sosialdepartementet. Han var klar på at kommunene måtte gis en viktig rolle i reformarbeidet, og satte i gang nytt utredningsarbeid (Fimreite og Hagen, 2009). Dette resulterte i St.prp. nr. 46 (2004-2005), som lanserte modellen som Nav-reformen er forankret i; sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, og kommunalt partnerskap i lokale velferdskontor i alle kommuner, inspirert av andre lands løsninger, blant annet Danmark og Storbritannia (såkalte "one stop shops"). Forslaget ble lagt til grunn. I mai 2005 vedtas Nav-reformen av Stortinget. Samme år ble det midlertidige direktoratet NAV Interim opprettet, og fra 01. juli 2006 iverksettes Nav-reformen. Fimreite (2008) forklarer valget av denne modellen som en politisk løsning på en uløselig konflikt i norsk forvaltningspolitikk – forholdet mellom stat og kommune.

2.3.2 Implementeringsfasen

Andreassen og Fossetøl (2009) peker på at ideer om to ulike organisasjonsmodeller ble tatt med videre inn i implementeringsprosessen. De ser stortingsvedtaket som basert på en samstyringsmodell, og Rattsø-utvalgets forkastede forslag som en oppdragsstyringsmodell. De to statsetatene som ble fusjonert stod for hver sin av disse styringsmodellene:

Rikstrygdeverket ønsket en fusjonert etat, og betraktet delingen i to etater som et hinder for brukerorientert service, mens Arbeidsdirektoratet så en fusjon med trygdeetaten som en potensiell trussel mot etatens klare og entydige arbeidsfokus fordi regelanvendelsen da ville komme i fokus (Andreassen og Fossetøl, 2009:171).

Aetat og Arbeidsdirektoratet hadde imidlertid ikke gitt opp kampen – i Nav Interim var Arbeidsdirektoratet angivelig mer påpasselig enn Rikstrygdeverket med å plassere sine dyktige strateger med adskillig reformerfaring inn i sentrale lederposisjoner. Dette førte til innføring av to styringslinjer i den nye statsetaten, en fylkeslinje, og en spesialenhetslinje. Arbeids- og velferdsdirektoratet fikk egen fagledelse for området arbeid og aktivitet, og en annen for pensjoner og ytelser. Konsulentselskapet Ernst & Young ble hyret inn som konsulent i etableringsfasen, og stod for en linje der standardisering av løsninger ble ansett som den mest hensiktsmessige strategien (Moen og Moland, 2008; Andreassen og Fossetøl, 2009:173).

Organisasjonsreformen forløp trinnvis fra 2006 til 2010,³² hvor lokale Nav-kontorer ble åpnet puljevis i alle landets kommuner (for organisasjonskart, se appendiks A).³³ Fra 2007 til 2009 ble det åpnet cirka 150 lokalkontorer i året (Andreassen og Fossetøl, 2009:13). De største lokalkontorene har over 100 ansatte, de minste har mindre enn fem. Med åpning av det siste lokale Nav-kontoret 12.04.2011 (Kristiansand) er det 457 lokale Nav-kontor i Norge. Ettersom kommunene fikk myndighet til å bestemme hvor mye av det kommunale tjenestespekteret som skulle legges inn i de spesifikke kontorene (med økonomisk sosialhjelp som miniumsløsning), varierer tjenestetilbudet fra kontor til kontor. Handlingsrommet blir også brukt og gir stor variasjon i tjenesteinnholdet på de ulike Nav-kontorene (Monkerud, 2008; Fimreite og Hagen, 2009; Aars og Christensen, 2011). Det ble også gitt rom for å velge mellom enhetlig eller todelt lederskap på kontornivå. Majoriteten av de lokale Nav-kontorene har valgt en-ledermodellen, mens kontorer i de største byene har todelt lederskap (Andreassen og Fossetøl, 2011 a). I tillegg er det en rekke regionale og nasjonale spesial- og forvaltningsenheter som styres via Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennom to styringslinjer; en fylkeslinje og en spesialenhetslinje.

³² Reformarbeidet har vært styrt gjennom ulike politiske ledelse, henholdsvis statsrådene Bjarne Håkon Hanssen (2005-2008), Dag Terje Andersen (2008-2009), Rigmor Aasrud (settestatsråd høsten 2009) og Hanne Bjurstrøm (fra 22. desember 2009); alle fra Arbeiderpartiet.

³³ Oslo, Bergen og Trondhjem har bydelskontorer.

Arbeids- og velferdsetaten har cirka 14.000 ansatte, samt cirka 3000 ansatt i kommunal sektor som jobber på lokalkontorene. Gjennom utbetaling av trygd og pensjon forvalter Nav en tredjedel av statsbudsjettet. Etaten har potensielt hele befolkningen som brukere, og mottar årlig cirka 10 millioner telefonsamtaler, 22 millioner dokumenter og 36 millioner besøk på nettsidene.³⁴ Reformprosessen har gått i et hurtig tempo, der reformarbeidet har pågått samtidig med krav om full tjenesteproduksjon. Nye virkemidler, programmer og stønadsordninger er blitt iverksatt i reformfasen. Viktige eksempler er nye retningslinjer for oppfølging av sykemeldte, oppretting av kvalifiseringsprogrammet for langvarige sosialhjelpsmottakere, utfasing av pensjon til egne saksbehandlingsenheter og sammenslåing av stønadene rehabilitering, attføring og tidsavgrenset uførestønad til Arbeidsavklaringsstønad.

Det lokale Nav-kontoret har blitt frontet som en helt sentral arena for å nå Nav-reformens målsetninger. I reformfasen har det imidlertid vært en pågående kamp om hvorvidt Nav skal dyrke en generalistkompetanse eller en spesialistkompetanse hos sine ansatte på lokalkontorene (Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010).³⁵ Etter de første erfaringene med Nav-reformen ble imidlertid spesialisering og sentralisering sentralt i implementeringen av reformen (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007:404). Andreassen og Fossetøl (2009) konkluderer med at tilbaketrekingen av oppgaver og kompetanse fra lokale Nav-kontor til spesialenheter, og introduksjonen av arbeidsredskaper og mål for handlingene til de lokale Nav-kontorene, er tegn på hierarkisk spesialisering og byråkratisering. *Case-studier fra lokale Nav-kontor i implementeringsfasen* viser også at en i stor grad har organisert seg etter tidligere etatsspesifikk kompetanse internt på kontoret (Grung, 2008; Johnsen, 2008); Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010).

³⁴ Dette er tall som etaten selv har presentert i ulike fora. En må kunne legge til grunn at de nøyaktige tallene varierer noe over tid, og at de er avhengig av hvordan man teller.

2.3.3 Reformutfordringer og kritikk

Reformen og den unge etaten har blitt stilt overfor en rekke utfordringer, og Nav har blitt utsatt for en omfattende kritikk fra ulike hold. Media har viet den nye etaten stor oppmerksomhet over tid. Med blick fra Bergen satte Bergens Tidende høsten 2007 kritisk søkelys på reformen gjennom en rekke artikler.³⁶ Artiklene førte også til en storm av leserbrev der brukere la frem sine historier som blant annet handlet om vanskeligheter med å få tak i rette instans, lang ventetid i telefonkø, dyre tellerskritt på telefonen, lange saksbehandlingstider, nedlatende holdninger fra ansatte og dårligere tilbud i forhold til refusjon av utgifter til reiser og legemidler. Vinteren 2008 satte nasjonale medier Nav i økende grad på agendaen. I juli 2008 opprettet Aftenpostens nettavis en blogg om erfaringer med etaten, som etter få dager hadde 20.000 innlegg, hvor Aftenposten kunne melde at ”brukerne slakter Nav.” På denne tiden hadde etaten fått ekstrabevilgninger i Stortinget (se St. prp. Nr. 87, 2007-2008).

Med makroøkonomiske utfordringer i kjølvannet av den internasjonale finanskrisen som begynte å materialisere seg fra høsten 2007 og fremover, kom også vekst i arbeidsledighet og søknad om dagpenger, og mediene kunne etter hvert melde om brukere som ble henvist til sosialhjelpen for stønad til livsopphold fordi det statlige forvaltningsapparatet i Nav ikke klarte å håndtere alle søknadene innen angitte tidsrammer for saksbehandling. Antallet ubehandlede saker om rehabiliteringspenger økte fra ca. 6.000 i 2006 til over 10.000 ved utgangen av 2008; sykepengesaker økte fra 8.000 til ca 19.000 og antall ubehandlede uføresaker økte fra 18.000 til nærmere 27.000 i perioden (Andreassen og Fossetøl, 2011 b:248). Høsten 2008 uttalte Dagfinn Høybråten, nå som opposisjonspolitiker, at Nav-reformen utviklet seg i strid med intensjonene og at en var på ville veier (se for eksempel Bergens Tidende 12.10.2008). De nye regionale forvaltningsenhetene fikk kritikk for at de skapte flere

³⁵ De ansatte i Nav som har brukerkontakt, blir i ulike kontekster kategorisert gjennom ulike betegnelser som eksempelvis saksbehandler, veileder eller rådgiver. For enkelthets skyld benytter jeg meg konsekvent av betegnelsen saksbehandler i denne avhandlingen.

³⁶ Blant annet Bergens Tidende, 26.11.2007, 30.11.2007 og 10.12.2007 a, b og c.

ledd, økt byråkrati og økt risiko for at dokumenter kom på avveie i saksbehandlingsprosessen, og for at opprettelsen av forvaltningsenheter førte til såkalt ”brain drain” av trygdefaglig kompetanse fra lokalkontorene. Videre ble bruken av den såkalte generalistmodellen i førstelinjetjenesten kritisert for å være lite tjenlig i henhold til å ivareta organisasjonens oppgaver.

Våren 2009 offentliggjorde Arbeidstilsynet en rapport om arbeidsmiljøet i Nav, som pekte på reformslitasje blant en del av de ansatte, og tendenser til et helseskadelig arbeidsmiljø (Arbeidstilsynet, 2009). Samme vår presenterte Dag Terje Andersen, daværende ansvarlig statsråd, St.prp. nr. 51 (2008-2009), som lanserte nye grep og ekstrabevilgninger på 710 millioner kroner for gjennomføring av reformen, og utsettelse av den nye arbeidsavklaringsstønaden til mars 2010. På denne tiden var det rettet svært mye negativ oppmerksomhet mot den unge etaten. Foruten at det var blitt tydelig at etaten hadde mange utfordringer, hadde etaten nå også fått et betydelig omdømmeproblem.

Høsten 2009 ble oppmerksomheten rundt reformen bragt til nye høyder da Riksrevisjonen offentliggjør sin revisjon av etaten hvor de ikke kan godkjenne etatens regnskap på grunn av manglende kontrollarbeid blant annet for utbetalinger av ytelser (Riksrevisjonen, 2009). Med henvisning til revisjonen kallet Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite i januar 2010 inn brukerorganisasjoner, etatsdirektør og tidligere og nåværende ministre til høring om Nav-reformen. Etatsdirektør Tor Saglie og statsråd Hanne Bjurstrøm, som på dette tidspunktet hadde vært arbeidsminister i 14 dager, understreket alvoret i situasjonen, men tok samtidig avstand fra det krisebildet som ble tegnet av medier, brukerorganisasjoner og opposisjonspolitikere.

Med bakgrunn i de omfattende utfordringene som hadde blitt avdekket, ikke minst av Riksrevisjonen, utnevnte arbeidsminister Hanne Bjurstrøm professor Terje P. Hagen til å lede et utvalg for å vurdere nye organisatoriske grep, og særlig hvorvidt deler av oppgaveporteføljen til forvaltningsenhetene skulle fases inn igjen i lokalkontorene. Utvalget fikk tre måneder på seg, og konkluderte med å frede forvaltningsenhetene. Samtidig påpekte de at det ville ta tre-fem år før etaten nådde noenlunde

normaltilstand (se Hagen-utvalget, 2010). På dette tidspunktet var en av hovedutfordringene for etaten, slik politisk og administrativ ledelse så det, etatens gamle saksbehandlingssystemer, som ikke var tilpasset dagens behov. De ansatte i Nav har under omorganiseringen hatt opptil 20 ulike datasystemer å forholde seg til (Memu, nr. 4, 2009:8). Dette var det imidlertid ikke noen nærstående løsninger på, og var en av mange uløste utfordringer som den nye Nav-direktøren Joakim Lystad arvet da han høsten 2010 overtok stafettspinnen etter Tor Saglie som hadde ledet etaten siden Nav Interim ble opprettet i 2005.

Omtrent samtidig med Sagliens avgang, ble debattboken *NAVet som knakk* utgikk på Pax Forlag, av Kristian Lislrud (2010). Lislrud var ingen hvem som helst i denne sammenheng. Han hadde vært personalsjef i trygdeetaten og avdelingsdirektør og nestleder i trygdeetaten Oslo, og var nå seniorrådgiver i YS-forbundet AVYO, som organiserer ansatte i Nav, og hadde dermed fulgt Nav-reformen tett siden dens begynnelse. Dette gjorde at han kunne fronte boken (der bokens tittel er treffende for innholdet),³⁷ som en innside-beretning, selv om det kan diskuteres hvor mye innenfra den var, og hvor mye nytt den kom med, i alle fall for folk som fulgte med. Bokens viktigste formål var kanskje likevel å sette reformens ansvarlige politikere til ansvar for det Lislrud oppfatter som slett politisk håndverk, og å holde liv i debatten om Nav-reformen og Nav.

De ansatte på lokalkontorene har vært bekymret for overføringen av avgjørelsesmyndighet til forvaltningsenhetene på grunn av forhold som; mulighetene for dobbeltsaksbehandling, dårlig informasjon, mindre tilgjengelige saksbehandlere og mindre brukerinvolvering (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010:41). Intervjustudier med ansatte har også pekt på at et byråkratisk administrativt perspektiv kan se ut til å

³⁷ På bokens bakside står det å lese: "Forfatter Kristian Lislrud har fulgt reformen fra innsiden. I denne boken viser han hvordan NAV-reformen har blitt et innadvendt og selvpoptatt prestisjeprojekt, preget av slett politisk håndverk og dårlig ledelse. Reformen ble gjennomført med stadig blinkende blålys, uten at noen tok fatt i de grunnleggende utfordringene. Resultatet er fatalt: De ansatte i NAV har ikke lenger mulighet for å gjøre jobben sin på en ordentlig måte, restansene er skyhøye, klagene er stadig flere, henvendelsene er stadig vanskeligere å få tid til å besvare og sykefraværet i NAV er høyere enn mange andre steder. Viktigst av alt. Reformen har på ingen måte nådd sin målsetning: Å gjøre det enklere for brukerne".

ha vunnet over et profesjonelt helhetlig syn (Røysum 2009, 2010). På vegne av de ansatte har det også vært rettet kritikk mot et intensivert målstyringsregime i Nav. Avisen Klassekampen (20.7.2011, 21.7.2011) har eksempelvis satt fokus på Nav sin bruk av den såkalte Lean-modellen, en ledelsesfilosofi som er utviklet hos den japanske bilprodusenten Toyota.³⁸ Flere har også uttrykt bekymring for høy ”turnover” blant de ansatte i Nav over tid. Ifølge tall fra Norsk Tjenestemannslag (NTL) som refereres i Klassekampen (21.8.2011) sluttet 1700 Nav-ansatte (11,5 prosent av arbeidsstokken) i jobben i 2010, hvorav de fleste var saksbehandlere på lokale Nav-kontor og i forvaltningsenhetene. Av etatens 7321 saksbehandlere (per. 1.9.2008) var 13 prosent (1.110) av saksbehandlerne midlertidig ansatt (Moen og Moland, 2008:25). I tillegg har mange skiftet oppgaver internt i etaten, og Nav har også et relativt høyt sykefravær blant sine ansatte, og det interne sykefraværet har økt i hele reformperioden (Hagen-utvalget, 2010).

Brukere har gjennom hele reformperioden gitt uttrykk for sine erfaringer på fjernsyn, i avisreportasjer, leserinnlegg og kronikker. I tråd med utbredelsen av sosiale medier begynte også stadig flere å blogge om sine møter med Nav, og flere Facebook-grupper med kritisk søkelys mot etaten ble opprettet, og har fått titusener av medlemmer.³⁹ De som velger å dele sine erfaringer med Nav i tradisjonelle medier, eller på blogger eller Facebook, vil ha ulik motivasjon for dette, som kan være grunnlagt i å få fokus på sin egen sak eller det kan dreie seg om å få fokus på en tematikk som ansees som å være av mer allmenn interesse. Særlig bloggene og Facebook-gruppene kan også lett gi assosiasjoner til at dette er arenaer for å uttrykke og få utløp for sin frustrasjon og generell misnøye. En av de mest kjente Facebook-

³⁸ Avisen kunne melde at Nav den senere tid har innført et konkuransesystem inspirert av sykkelrittet ”Tour de France”, der lokal- og fylkeskontorene i Nav konkurrerer om å være best på ulike måltall, og der de ansatte ved de ledende kontorene blir tildelt gule, rosa, oransje og prikkete trøyer.

³⁹ At de sosiale mediene er en viktig arena, kan kanskje også sees i lys av at Nav selv har opprettet en offisiell side på Facebook.

gruppene, ”Når du trodde du hadde nådd bunn, drar NAV deg mye lengre ned” har (per 8.4.2011) 17.165 medlemmer. Tittelen på gruppen og meningsutvekslingene som foregår der gir støtte til en tolkning av at dette er en kanal for misnøye. En annen stor Facebook-gruppe er ”Folkeaksjonen mot meldeplikt for kronisk syke,” som har (per 8.4.2011) 28.676 medlemmer, og gruppen ble opprettet i forbindelse med innføring av stonaden AAP (arbeidsavklaringspenger) 1.3.2010, som medførte at brukergrupper som tidligere hadde vært fritatt fra meldepliktsordningen, grupper hvor mange av dem er kronisk syke, nå måtte levere meldekort hver 14. dag. Denne Facebook-gruppen har i utgangspunktet et langt smalere mandat enn den førstnevnte; de vil ganske enkelt reversere meldekortordningen for kronisk syke.

Dynamikken i disse yringsarenaene reiser spørsmål som ikke bør neglisjeres. På begge gruppene sine sider foregår kontinuerlige diskusjoner og erfaringsutvekslinger med Nav mellom gruppemedlemmene, og det er et imponerende stykke informasjonsarbeid der nyhetssaker om Nav, og endringer i lovverk og politiske diskusjoner m.m. blir lagt ut.⁴⁰ Informasjon fra de ulike mediene veksler, bygger på og veves inn i hverandre på måter som ikke var mulig tidligere. For å ta et eksempel; 22.2.2011 trykket Aftenposten en kronikk av Lars Olav Strekerud, om hans erfaringer med Nav. Strekerud, som var i begynnelsen av 30-årene, hadde vært i en alvorlig trafikkulykke og møtte Nav for inntektssikring og rehabilitering i den forbindelse. Kronikken var forankret i egne opplevelser og svært kritisk.⁴¹ Dagen etterpå kunne Aftenposten (23.2.2011) melde at 5500 personer hadde lagt ut kronikken på

⁴⁰ Disse sidene kan sees som arenaer for meningsproduksjon (se Hine, 2003), og mer spesifikt, som en arena for omdømmeproduksjon vedrørende Nav, selv om vi per dags dato har for lite kunnskap om mekanismene og relevansen slike grupper har i sitt samfunnsmessige omland. Rasmussen (1995:228) påpekte allerede mange år forut for blogg-fenomenets fødsel at de nye mediene i post-kringkastingens tid i større og større omfang kommer til å viske ut skillet mellom den sentrale avsenderen og det abstrakte massepublikumet, hvor sansene ikke bare rettes *mot* mediene, men *gjennom* dem. Rasmussen viser til mediefaget, og skriver at teorier om sosial handling igjen vil komme til sin rett, ”men i et perspektiv som åpner for den distanserte, teknologi-formidlede handlingen – handling i et utvidet tid og rom” (Rasmussen, 1995:228). Han påpeker at når nye medier gjør brukerne til avsendere, får mediebruken en tydeligere *moralsk* side.

⁴¹ Kronikken hadde følgende inngress: ”Kjære Nav. Tusen takk. Dere har gjort det beste for å ruinere meg økonomisk og knuse ethvert lite håp som jeg har opparbeidet meg” (Strekerud, 2011).

Facebook-sidene sine den dagen kronikken stod på trykk, og svært mange gav uttrykk for at de kjente seg igjen i Strekeruds opplevelser med Nav. Slike ytringer i offentlig og semi-offentlig ordskifte må dermed kunne sees som et viktig uttrykk for motstand, og det som Hirschman (1970) betegner som ”voice”,⁴² og har bidratt til at Nav har utviklet et betydelig omdømmeproblem.

2.4 Avslutning

Mens Nav-reformen kan og bør sees i lys av internasjonale idemessige strømninger som aktivisering, brukerorientering og *new public management* (jf. kapittel 1), har formålet med dette kapittelet vært å redegjøre for reformens konkrete, nasjonale bakteppe og den politiske vedtaksprosessen så vel som implementeringsprosessen og den mottakelsen den nye etaten har blitt møtt med. Denne kontekstualiseringen gir også et viktig bidrag til forståelsen av forskningsprosjektet som belyses i de neste kapitlene, et prosjekt som har blitt utført nettopp i perioden som er blitt beskrevet ovenfor (2008-2011). I den politiske forhandlingsprosessen ble gamle forvaltningspolitiske kontroverser om hvilke forvaltningsnivåer som skulle ha ansvar for hva, aktivert. Disse stridstemaene kan se ut til å ha fortsatt inn i implementeringsfasen etter at politikerne kom til enighet om en løsning. Gjennomføringen av Nav-reformen har også medført store utfordringer og intens debatt gjennom hele reformperioden. Den store oppmerksomheten som har vært rettet mot reformen og etaten i dens samfunnsmessige omland, og de reformutfordringer som har blitt belyst i den forbindelse, har også hatt betydning for gjennomføringen av mitt forskningsprosjekt. Dette redegjøres nærmere for i kapittel 4, men først skal studiens teoretiske perspektiver introduseres.

⁴² Hirschmans begrepsapparat blir nærmere presentert i kapittel 8.

KAPITTEL 3: TEORETISK UTGANGSPUNKT

3.1 Innledning

Som påpekt i kapittel 1, søker jeg i denne avhandlingen å nærme meg spørsmålet om hva som kjennetegner bruker/Nav-relasjonen. Dette spørsmålet forfølges fra et bestemt empirisk ståsted; analyser av et kvalitativt intervjumateriale med personer som har vært i relasjoner med Nav over en lengre periode, og data fra et feltarbeid (se kapittel 4). Spørsmålet forfølges videre med utgangspunkt i en bestemt implementeringskontekst (kapittel 2), og undersøkes gjennom avgrensede tematiske analyser av de institusjonelle omgivelser som lokale og ekstralokale rom (kapittel 5), brukernes ”problematikker,” spesielt i forhold til helsemessige forhold og relasjoner i arbeidslivet (kapittel 6), brukernes relasjoner med Nav i lys av tematikken hjelp og kontroll/avgrensning (kapittel 7), brukernes strategier og handlingsvalg (kapittel 8) og informantenes forhold til lønnsarbeidet (kapittel 9). Analysene tar opp forhold som angår de institusjonelle omgivelsernes føringer for brukernes liv, brukerens handlingsmuligheter og brukernes forståelser og erfaringer med Nav som organisasjon. I tillegg søker studien å integrere biografiske aspekter utenfor den institusjonelle rammen.⁴³ Med biografisk aspekt sikter jeg til innblikk i den enkeltes livshistorie og livssituasjon. Dermed synliggjøres også andre institusjonelle arenaer, som helsevesenet og arbeidslivet. Avhandlingens problemstilling, oppbygning og analyser er således også forankret i et nokså bredt teoretisk blikk. Dette ”blikket” redegjøres for i det følgende kapittelet.

⁴³ De analytiske redskapene for å inkludere den biografiske dimensjonen presenteres kortfattet i relasjon til den institusjonelle etnografien i slutten av dette kapittelet, men redegjøres mer spesifikt for i kapittel 4.

Mens jeg i kapittel 1 presenterte litteratur som en del av den bredere kontekstualiseringen av forskningsfeltet og studien, skal det i dette kapitlet redegjøres for perspektiver som informerer og gir retning til analysene mer direkte. Jeg vektlegger perspektiver som gir innsikt i praksis og relasjoner mellom aktører i institusjonelle kontekster, og perspektiver som gir innsikt i følelsesmessige og moralske sider ved å være i en relasjon som trengende og hjelpesøkende. Perspektivene jeg benytter meg av er ulike, og mitt teoretiske blikk vil være noe eklektisk. Dette mener jeg er nødvendig, ettersom dataene som analyseres er rike på informasjon og at jeg dermed får frem mer av bredden som ligger i disse, enn om jeg skulle basert meg på ett spesifikt teoretisk perspektiv i snever forstand.

Jeg starter med å introdusere tilgjengelighetsteorien og teorien om bakkebyråkratiet som to tradisjonelle bidrag innenfor implementerings- og forvaltningsteori. Deretter introduserer jeg perspektiver på henholdsvis interaksjon, makt og verdighet/krenkelse. Jeg avslutter med å redegjøre for den institusjonelle etnografien, som et samlende perspektiv for flere av elementene som gjennomgås i kapitlet. Institusjonell etnografi er også mitt metodologiske utgangspunkt. Når det gjelder metodologiske avklaringer, vil jeg for øvrig komme tilbake til dem i kapittel 4. Som kapitlets overskrift peker på, skal den teoretiske redegjørelsen her først og fremst sees som et *utgangspunkt* for empiriske analyser.

3.2 Forvaltningsperspektiver

Nav-reformen blir som jeg skrev i kapittel 2 ofte beskrevet som en forvaltningsreform (jf. Fimreite, 2008), og Nav er en byråkratisk organisasjon og en forvaltningsetat i den forstand at den forvalter lovverk og store ressurser. Som jeg skrev i kapittel 1, er Max Weber, som ofte betegnes som den moderne byråkratiteoriens far, et sentralt utgangspunkt for forståelsen av det moderne byråkratiet og moderne forvaltning. I følge Weber (2000) er byråkratiet en form for institusjon som er særdeles slitesterk.

Hans idealtypiske byråkratimodell⁴⁴ blir betegnet som et ”top down approach” på byråkrati og forvaltning. Byråkratiet beskrives som et instrument for politikken som er styrt ovenfra og ned. Av sentrale trekk som kjennetegner byråkratiet, ifølge Weber, er at byråkratene ansettes på bakgrunn av faglige kvalifikasjoner. De utfører sine oppgaver etter standardiserte prosedyrer under streng kontroll, og sakene håndteres på en distansert, upersonlig, saklig måte i henhold til de gjeldende lover og retningslinjer, med et grunnleggende skille mellom sak og person. Mens Weber så byråkratiet som en enestående og uovertruffen effektiv måte å organisere samfunnet på, så han samtidig en fare for at samfunnet ble byråkratisert.⁴⁵ Webers byråkratiteori ble utgangspunktet for studier av byråkrati og forvaltning i hundreåret som fulgte, og perspektivene hans ble både videreutviklet og modifisert.⁴⁶

Menneskebeholdende organisasjoner sine overordnede retningslinjer, målsetninger og verdigrunnlag kan sees som offisielle, institusjonelle diskurser, og vil i mange sammenhenger kunne fremstå som paradoksale kontraster til praksis på bakkeplan. Den institusjonelle orden skapes om og om igjen i møtene mellom brukere og representanter for institusjonen, og det er ikke nødvendigvis noen automatikk i hvordan disse møtene utspiller seg (jf. Johansson, 2007:176; se også Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a; Mik-Meyer, 2005; Dubois, 2010). Dette er en relevant innsikt også for tilfellet Nav.

⁴⁴ Med idealtipe forstås en teoretisk begrepskonstruksjon som søker å rendyrke noen generelle karakteristika ved et fenomen.

⁴⁵ For Weber selv ble disse innsiktene særdeles problematiske. Spesielt bekymret han seg over det han omtalte som byråkratiseringen av det moderne samfunnet. Herav inngår også hans berømte utsagn som på norsk er oversatt til rasjonalitetens jernbur.

⁴⁶ I etterkrigstiden var Peter Blau (1955) sitt tidlige verk *The Dynamics of bureaucracy* banebrytende. Blau fant ut at byråkratiet var mer dynamisk og tilpasningsdyktig overfor sitt samfunnsmessige omland enn hva Weber tok høyde for. Senere har institusjons- forvaltnings- og byråkratiforskningen spesialisert seg i et mylder av underperspektiver.

To perspektiver som hver på sin måte har søkt å utfordre *top down*-tenkningen i forvaltnings- og implementeringsforskningen, er tilgjengelighetsteorien og perspektivet om bakkebyråkratiet, som begge ble utviklet på 1960- og 70-tallet. Disse presenteres i det følgende, som et første utgangspunkt for avhandlingens teoretiske blikk. Valget om å trekke frem nettopp disse to, hviler på perspektivenes fokus (brukerne i forvaltningen – tilgjengelighetsteorien), og analytisk nivå (nedenfraperspektiv – bakkebyråkratiperspektivet).

3.2.1 Tilgjengelighetsteorien

Teorien om tilgjengelighet ble opprinnelig utviklet av Schaffer og Huang (1975) på slutten av 1960-tallet for å studere fordeling av bistandsressurser i utviklingsland og samhandlingsproblemer mellom brukere og forvaltning. Teorien er således en forvaltningsteori og en teori om fordelingspolitikk. I Norge ble denne teorien tatt i bruk og videreutviklet på 1970- og 1980-tallet og fikk stor utbredelse i studier av offentlig forvaltning og studier av relasjoner mellom forvaltningen og brukerne (Guttormsen og Høigård, 1978; Hoven, 1980, 1982; Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Bomann-Larsen og Jensen, 1985; Stjernø og Hammerquist, 1985; Berg, 1986; Bleiklie, 1997; Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik, 1997). Med utgangspunkt i avdekking av tilgjengelighetsforskjeller etablerte norsk samfunnsforskning etter hvert kunnskap om at det var et vesentlig underforbruk av trygdeytelser i Norge, som er skapt med bakgrunn i terskler og barrierer i systemet (jf. kapittel 1). Hjelpen viste seg å være minst effektiv overfor de som hadde mest bruk for den, og det ble avdekket et stort udekket hjelpebehov, særlig i de lavere lag av befolkningen (Eskeland og Finne, 1970; Guttormsen og Høigård, 1978; Hoven, 1980; Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982).

Tilgjengelighetsteorien tar utgangspunkt i at jo enklere forvaltningssystemet er oppbygd, desto større grad av reell likebehandling vil oppnås. Fordelingsproblematikken fanges opp gjennom begrepene terskel, kø og skranke. Forvaltningssystemet reagerer ikke på behov, men på etterspørsel. *Terskelen* kan

dermed dreie seg om hvorvidt man er klar over at man er kvalifisert for hjelp, og om å overvinne stigma mot å henvende seg til offentlige instanser. *Køen* dreier seg om regler og prosedyrer for hvordan køen avvikles, og *skranken* viser til arenaen hvor brukerne må beherske bestemte spilleregler, som evne til å tillegge seg informasjon, administrativ og rettslig kunnskap og byråkratisk kompetanse. Byråkratisk kompetanse ”handler om at brukerne har ulik innsikt og kunnskap om forvaltningen, sosiale ferdigheter og evne til å argumentere og framstille sin sak i tråd med regelverkets praktisering” (Jessen, 2005 b:126). Hver av disse stadiene er barrierer som bidrar til siling av hvem som får og hvem som ikke får goder og hjelp. Med en litt annen begrepsbygging, opererer Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982) med tre terskler. For det første *registreringsterskelen*, som dreier seg om kunnskaps- og følelsemessige forhold som at folk ikke ser forbindelsen mellom sine personlige problemer og velferdstiltaket som er opprettet for å løse dette problemet. For det andre *kompetanseterskelen*, som handler om evne til å fremstille saken sin på en måte som gjør at saksbehandleren vil forstå og akseptere forespørselen, og om å ha innsikt i både regler og i hvordan forvaltningen fungerer: ”at den ikke er en og udelelig, men mangslungen og oppsplittet” (Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982:39). Bomann-Larsen og Jensen (1985) fokuserer i denne forbindelse på normen om upersonlig relasjon, som viser til at en i klientrollen ikke skal trekke inn andre sider ved sin livssituasjon enn den som dekker organisasjonens arbeidsfelt. Dette er i følge forfatterne en type relasjon som passer bedre middelklassens enn arbeiderklassens væremåte. For det tredje *effektivitetsterskelen*, som viser til at effektivitetsnormer i forvaltningen kan medføre avvisning eller redusert tildeling. Et viktig poeng innenfor denne forskningstradisjonen er at forvaltningen sees som et sosialt skjevfordelende hinderløp.

Ved tildeling av goder gjennom administrative fordelingsystemer med sikte på å dekke mottakernes behov skjer det en vridning av tildelingene vekk fra mottakere som stiller svakt når det gjelder å tilfredsstillende forvaltningssystemets krav til initiativ, kompetanse og effektivitet. Disse egenskapene hos mottakerne har igjen, særlig via utdanningssystemet, sammenheng med deres plass i den sosiale lagdeling. Det er ikke tilfeldig hvilke grupper som glir gjennom forvaltningssystemet som hjulpet av en usynlig hånd og hvilke som opplever systemets skjulte knyttneve (Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982:41).

Selv om dette perspektivet har sine åpenbare styrker, har det også sine begrensninger. Det er først og fremst *tilgjengelighet* perspektivet gir redskaper til å forklare, og som sådan gir perspektivet brukernes liv og lagnad begrenset plass. Perspektivet er egnet til å synliggjøre begrensningene systemene setter for individene, men det kan fort ende opp som et elendighetsperspektiv om sosial ulikhet, hvor brukerne som selvstendige og aktive aktører ikke er tematisert. Berg (1986:61-62) påpeker at brukernes frustrasjoner ofte retter seg mot *kvaliteten på ytelsene*, og denne fanges ikke opp i tilgjengelighetsteorien. Videre påpeker hun at perspektivet er mest egnet til å studere de første møtene med systemet. Normen om upersonlig relasjon, som Bomann-Larsen og Jensen (1985) ser som et hinder for særlig arbeiderklassen, blir tilsvarende utfordret av ideologien om brukerretting og målsetninger om brukermedvirkning, som blant annet er sentralt i Nav-reformen. Siden teorien ble utviklet, har det foregått et diskursivt skifte i velferdspolitikken, fra rettighetsfokus og fordelingspolitikk, til fokus på plikter og aktivisering, og et økende fokus på at brukerne skal delta i prosessen (jf. kapittel 1 og 2).

Fra mitt ståsted er perspektivet egnet til å synliggjøre brukernes begrensede handlingsrom i møte med byråkratiske organisasjoner og andre velferdsinstanser, men det er ikke egnet til å synliggjøre brukerne som handlende aktører i møte med disse organisasjonene, og heller ikke brukernes biografier i videre forstand. Perspektivet kan også ha godt av en videreutvikling i lys av organisatoriske endringer, ikke minst den økte bruken av IKT og datasystemer som også brukere må benytte, blant annet i søknadsprosesser. Tross denne kritikken, har jeg funnet det fruktbart å gå i dialog med denne tidligere teoretiseringen på feltet. Perspektivets styrke ligger i en tematisering og vektlegging av brukerne i forvaltningen, og dens terskler og barrierer, og jeg vil bruke perspektivet til å identifisere terskler i brukernes møter med Nav.

3.2.2 Bakkebyråkratiperspektivet

Perspektivet om bakkebyråkratiet (Prottag, 1979; Lipsky, 1980) var ett av flere perspektiver som i sin tid markerte et brudd, eller i det minste en kritikk av konvensjonell statsvitenskap og *top down*-forskning på forvaltning og byråkrati. Også dette perspektivet ble utviklet på 1960- og 70-tallet. Lipsky innleder sin klassiske bok med å poengtere at samfunnsforskere tenderer mot å analysere byråkratisk og politisk handling uten å forklare hvordan borgere og arbeidstakere blir berørt av disse handlingene. En konsekvens ved dette er at forskerne ikke fanger opp byråkratiets ulikhetsmekanismer. Byråkratier, hevder Lipsky, favoriserer noen systematisk til fordel for andre, men dette ble ikke fanget opp i datidens konvensjonelle forvaltningsforskning. Lipsky søkte å bøte på dette. Som han proklamerte:

Public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators, because in important ways it is actually made in the crowded offices and daily encounters of street-level workers (Lipsky, 1980: xii)

I en nyutgitt utgave av boken, tretti år etter at førsteutgaven ble utgitt, presiserer Lipsky (2010) at han med begrepet bakkebyråkrati søkte å fange et paradoks. Byråkrati impliserer et sett av regler og autoritetsstrukturer, mens bakkeplan (*street level*) impliserer avstand fra autoritetens senter. Med bakkebyråkratier sikter Lipsky til et offentlig tjenesteapparat hvor det er ansatt et betydelig antall førstelinjearbeidere som er i direkte kontakt med brukerne, og som utøver et betydelig skjønn i sitt arbeid; som skoler, politietater, lavere rettsinstanser og sosial-/ Nav-kontor. Bakkebyråkrater er ansatte med direkte kontakt med borgerne, som lærere, politifolk, sosialarbeidere, ansatte på Nav-kontor, dommere, leger og sykepleiere. Bakkebyråkratenes oppgaver er å distribuere goder fra staten, som for eksempel en sykehjemsplass eller sosialstønad, og/eller å utdele status, som for eksempel ”psykiatrisk pasient” eller ”langtids sosialklient.”

Et hovedpoeng hos Lipsky er at bakkebyråkratene utfører, eller i det minste medvirker, til politikktutforming. De utøver stor grad av skjønnsutøvelse i sitt virke, og dette aggregeres til bakkebyråkratiets praksis (Lipsky, 1980:13). Bak dette resonnementet ligger et spesifikt perspektiv på handling for å forklare bakkebyråkratenes handlingsrom for skjønnsutøvelse. Lipsky skisserer syv aspekter som tilrettelegger for bakkebyråkratenes relative autonomi og som er grunnlaget for deres handlingsrom. (1) For det første er byråkratiens målsetninger, og reglene som skal forvaltes, ofte vage, upresise og uklare. (2) Målsetningene kan videre være motsetningsfylte. (3) Organisasjoner er også komplekse og ofte uoversiktelige. (4) Det er vanskelig å finne valide mål på god arbeidsinnsats. (5) Handlinger lar seg aldri fullt ut styre eller kontrolleres av regler og direktiver. (6) Profesjonelle standarder kan stå i konflikt med organisasjonens målsetninger. (7) Til sist er bakkebyråkratenes møte med brukerne usynlig for organisasjonen.

I dette landskapet trer bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser frem. Disse blir av Lipsky (1980:27-28) beskrevet som at ressursene de har til rådighet er kronisk utilstrekkelige i forhold til oppgavene som skal utføres. Etterspørselen etter tjenestene de rår over tenderer til å være større enn tilbudet. Ikke minst er arbeidsbetingelsene preget av at klientene de skal hjelpe befinner seg i en ikke-frivillig situasjon. På sitt beste tilstreber bakkebyråkratene teknikker som gir dem adgang til å samhandle med offentligheten på rettferdig og hensiktsmessig vis; på sitt verste bidrar de til favorisering, stereotypifisering og rutinisering, som tjener sine egne eller byråkratiets formål heller enn de som skal hjelpes.

For å kunne håndtere arbeidssituasjonen etableres det ifølge Lipsky en rekke avvergesmekanismer. De offisielle målsetningene modifiseres og endres. Videre rasjoneres tjenestene, ved at de lette, programmerbare rutineoppgavene og de enkleste sakene blir behandlet fremfor de kompliserte og vanskelige oppgavene. Det å konsentrere seg om de enkleste sakene gir en tilsynelatende høy effektivitet (såkalt "fløteskumming" (*creaming*)). Videre kan henvendelser avgjøre hvem det gjøres en innsats for. En kan imidlertid også redusere etterspørselen ved å påføre klientene

psykiske omkostninger og stigmatisering, og en kontrollerer klientene via en rekke redskaper som informasjon, den fysiske utformingen av lokaler og venterom, køanordninger osv., der mangel på respekt for byråkratiets rutiner kan bli sanksjonert. Slik strukturerer bakkebyråkratene konteksten.

Et vesentlig aspekt ved klient/bakkebyråkrat-relasjonen, er dermed det asymmetriske maktforholdet mellom bakkebyråkratene og klientene, og den klientkonstruksjon som foregår i denne relasjonen (se også Prottas, 1979; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b). Folk kommer til bakkebyråkratiene som unike individer med særegne livserfaringer. I møtene med byråkratiet blir de omgjort til klienter, tilkjennegjort gjennom et lite antall kategorier for å passe standardiserte definisjoner.

Klientkonstruksjonen foregår således gjennom en sosial prosess. Folk lærer seg på den måten å se seg selv gjennom byråkratiske kategorier (Lipsky, 1980:59-60).⁴⁷ Klientene ser i utgangspunktet behovene sine som individuelle problemer, og forventer individuell behandling. Bakkebyråkratene, på den annen side, ser klientproblemer som komponenter av et aggregat som krever bestemte handlingskategorier. Således legges det til rette for et konstruksjonsarbeid av klientene, som fungerer som kontrollmekanismer. Bakkebyråkratene utøver kontroll ved å distribuere goder og sanksjoner; de strukturerer konteksten; lærer klientene å opptre som klienter; og de deler ut psykologiske goder og sanksjoner (Lipsky, 1980:60). Slik konstrueres klientrollen som en rolle av underordning.

Lipskys perspektiv har fått stor innflytelse i årene som har gått siden den første utgivelsen av boken i 1980, og perspektivet ser ikke ut til å ha gått ut på dato (se for eksempel Meyers, Glaser og Mac Donald (1998); Carstens, 1998; Soss, 1999; Eriksen, 2001; Hill og Hupe, 2002; Hansen og Kvalvåg, 2003; Meyers og Vorsanger,

⁴⁷ Dette poenget har nære fellestrekk med Beckers (1963) klassiske stempelingsteori; kategoriene som gis et individ sier mer om avsender enn om mottaker av en gitt kategori. Et sosialt avvik er med Becker en konsekvens av menneskers med definisjonsmakt sin respons til andre menneskers handlinger. Stempelingsprosessen er fullendt når de stemplede aksepterer kategoriene de tildeles som kjennetegn ved seg selv.

2003; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b; Marston, Elm Larsen og McDonald, 2005; Dubois, 2010). Samtidig har det blitt kritisert på en rekke punkter. Den vanligste kritikken går på at perspektivet favner for vidt og at det må kontekstualiseres (for eksempel Goodsell, 2004; se også Hill og Hupe, 2002: 151). Det er stor forskjell på ulike bakkebyråkratier, og forhold som den organisatoriske konteksten, ressurstildeling, den videre samfunnsmessige konteksten, og profesjonskonteksten, spiller avgjørende roller for bakkebyråkratenes handlingsrom. En variant av denne kritikken er at perspektivet er et elendighetsperspektiv som ikke har gjengklang i virkeligheten. Goodsell (2004:46) går så langt som å avfeie mekanismene som Lipskys perspektiv beskriver, som myter. Meyers og Vorsanger (2003) har vist at de mange studiene av bakkebyråkratier som fulgte i kjølvannet av Lipskys bok har gitt motstridende bilder av bakkebyråkratene. I noen studier blir bakkebyråkratene fremstilt som maktesløse aktører som får politiske og byråkratiske beslutninger trådt ned over seg. I andre studier fremstår de som lojale offentlige tjenestemenn som tilstreber offentlige goder selv når det medfører at de må strekke regelverket. I andre studier igjen, blir bakkebyråkratene beskrevet som kyniske aktører som tjener sine egeninteresser. Ifølge Meyers og Vorsanger illustrerer disse motstridende bildene kompleksiteten ved implementeringsprosesser. Dette viser at perspektivet er åpent og dynamisk, og kan fylles med ulikt innhold relatert til den spesifikke empiriske konteksten som undersøkes.

Som jeg påpekte i kapittel 1, kan de overordnede intensjonene og reformmålene i Nav-reformen sees som brudd med byråkratimekanismene som Lipsky beskriver. Det gjør imidlertid ikke perspektivet mindre interessant med henhold til å undersøke forholdet mellom idealer og realiteter. Perspektivet inneholder et spesifikt maktperspektiv som har et viktig potensial i min studie. Perspektivets fremste begrensning i så måte er slik jeg ser det at Lipsky gir en stemoderlig behandling av brukernes relasjon til byråkratiet, som gjør det mangelfullt i forhold til å forstå relasjonene mellom brukere og byråkrati. Hos Lipsky ligger fokuset på de ansatte, og brukerne reduseres til statister i teorien; til størrelser som manipuleres og kategoriseres i ulike klientkategorier. Mennesker i brukerrelasjoner, er imidlertid i

økende grad gjort til gjenstand for ansvarliggjørelse for politikktutforming på bakkenivået (Barnes og Prior, 2009:3). Lipsky nevner imidlertid (mer eller mindre i forbifarten) noen mulige strategier for motstand som klientene kan nyttiggjøre seg. For min studie er imidlertid disse strategiene interessante, og disse blir derfor beskrevet i kapittel 8 der brukernes strategier og handlingsrom er det overordnede tema. Perspektivet befinner seg også på et nivå som muliggjør for kontekstualisering som kan gjøre det anvendbart for denne studiens data og analyser, og perspektivet lar seg kombinere med andre aktørnære perspektiver.

3.3 Interaksjon

I mitt prosjekt trenger jeg perspektiver som mer eksplisitt enn de foregående tar opp den interaksjonelle siden ved bruker/institusjons-relasjoner. Interaksjon foregår mellom brukerne og ulike forvaltningsnivåer i Nav, og er preget av formelle retningslinjer og strukturer, men interaksjonen kan også inneha uformelle dimensjoner, og dimensjoner som går utenfor den organisatoriske rammen. For å gi grep om handlingsaspektet med utgangspunkt i *brukeren* som aktør, og den meningsproduksjon som handling og samhandling i/med de institusjonelle omgivelser assosieres med, vil jeg introdusere noen spesifikke innsikter fra det relativt brede lag av (nå) klassisk sosiologisk teori som ble utviklet på 1950- og 1960-tallet, og som går under merkelapper som fenomenologi, etnometodologi og symbolsk interaksjonisme. Termen symbolsk interaksjonisme ble introdusert av Herbert Blumer (1969), og var ment å dekke det perspektivet som kanskje først og fremst ble utviklet av sosialpsykologen Georg Herbert Mead (1962 [1934]), og de forfattere som bygget på Meads tanker, deriblant Blumer (1969) og Goffman (1961, 1963, 1967, 1992). For Mead (1962) var mennesket et grunnleggende sosialt vesen, som utviklet seg i samhandling med andre. I den forbindelse introduserte han begrepene ”jeg-et” og ”meg-et” som utgjorde det sosiale selvet – å bli i stand til å kunne ta den andres perspektiv. Mens små barn først lærer å ta spesifikke andre sitt perspektiv, som mor, far og søsken, var Mead sitt poeng at en gjennom sosialisering også lærer å ta

storsamfunnet – *den generaliserte andre*, og de normer og verdier som her inngår, sitt *perspektiv*. Mening skapes således i den sosiale interaksjon. Den sosiale orden må kontinuerlig ”forhandles på plass” mellom aktørene som samhandler med hverandre. I følge denne teoriretningen er det å få grep om den sosiale mening det primære siktemålet for sosiologiske analyser (Scott, 1995:101).

To av de mest kjente representantene for interaksjonistiskorientert etnografi (i vid forstand), Garfinkel og Goffman, representerer to ulike (men relaterte) tilnærminger til studiet av praksis innenfor institusjonelle rammer (Järvinen og Mik-Meyer, 2005). Garfinkel (1967; se også Heritage, 1984) la størst vekt på praksissiden.⁴⁸ Garfinkel illustrerte gjennom en rekke eksperimenter at mening og handling er kontekstbundne størrelser. Blant annet viste han dette ved å trekke frem hvordan folk snakker til hverandre. Språket er en handlingsressurs som inneholder en del koder, der samtalesekvenser alltid innehar implisitte elementer som må sees i lys av konteksten som samtalesekvensen inngår i. Således utforsket han hvordan den sosiale verden kontinuerlig blir ”talked into being,” og dermed konstruerer (håndterer, opprettholder og endrer) den sosiale orden og de sosiale strukturene. Goffman la derimot mer vekt på det institusjonelle. Den sosiale orden som Goffman beskriver, er en symbolsk mikro-orden (jf. Baert og Silva, 1998:107). Utgangspunktet hans er å studere rammene (”frames”) som sosiale institusjoner skaper for den sosiale interaksjon, rammer som er både begrensende og mulighetsskapende (Järvinen og Mik-Meyer, 2005:100; Goffman, 1961, 1967, 1974, 1992; Collins, 2004). Det er også i den forbindelse man kan forstå begreper som ”inntrykksstyring” og ”rolledistanse,”

⁴⁸ Garfinkel og etnometodologien var et av flere mikro-sosiologiske perspektiver som ble utviklet som en reaksjon på Talcott Parsons sitt etter hvert hegemoniske grep om sosiologisk teori i 1950-årene. Parsons’ strukturfunksjonalisme, også kalt den abstrakte empirismen (jf. Mills, 1959), var ikke bare var høytsevendende, men også konservativ – eller, kunne en si – konservativistisk. Etter hvert ble det utviklet ulike varianter av mikro-sosiologisk teori som skulle forklare aktørnivået i samfunnet. En av disse var altså Garfinkel og etnometodologien. Radikale røster har ment at etnometodologien er et brudd med sosiologisk teori, men perspektivet kan like gjerne sees som å kunne integreres i den sosiologiske teorifamilien (se Layder, 2006).

begreper som viser til menneskers evne til å presentere og posisjonere seg selv på bestemte måter i bestemte situasjoner (Goffman, 1992).⁴⁹

Et perspektiv som søker å kombinere og bringe sammen disse to tilnærmingene til studiet av praksis og institusjoner, er antologien *Talk at work. Interaction in institutional settings* (Drew og Heritage, 1992). Gjennom en rekke studier av samtaler og samhandling i ulike institusjoner fokuserer de på hvordan omgivelsene (konkrete organisatoriske miljøer) påvirker samtalen mellom menigmenn og profesjonelle. De viser hvordan forskjellige organisatoriske posisjoner – for eksempel legens og pasientens – påvirker at de to parters kommunikasjon kan anskues som en *institusjonell konversasjon*. Med institusjonell konversasjon forstår forfatterne konversasjon som benyttes som medium i interaksjon mellom menigmenn og ansatte i menneskebehandlerne organisasjoner. For organisasjonenes ansatte er samtalen et av de viktigste arbeidsredskapene for utførelsen av deres virke. Samtalen får særegne trekk når den foregår i spesifikke organisatoriske miljøer, og er preget av asymmetriske maktrelasjoner (Drew og Heritage, 1992:47; se også Kahn, Katz og Gutek, 1976; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b, 2005).⁵⁰ Disse innsiktene, formulert som interaksjon i institusjonelle omgivelser, er sentrale for mitt prosjekt. Samtidig er det viktig å poengtere at det ikke er Drew og Heritage sitt spesifikke program for en etnometodologisk samtaleanalyse som jeg tar utgangspunkt i og vektlegger her, men de generelle aspektene ved denne koblingen mellom menneskelig interaksjon og det institusjonelle. Dette perspektivet blir tatt i bruk i de empiriske analysene i kapittel 5, 7 og 8.

⁴⁹ Også forskningsintervjuet er en arena/situasjon hvor eksempelvis inntrykksstyring kan forekomme. Dette drøftes i lys av min konkrete forskningsprosess i kapittel 4.

⁵⁰ Denne seksjonen er særlig relevant i forhold til observasjonsanalysen i kapittel 5. Som Järvinen og Mik-Meyer (2005:118) understreker, er fordelen med en slik tilgang at den har fokus på prosesser og at den har et kontekstskapende potensial.

3.4 Makt

Organisasjoner som Nav forvalter store ressurser (penger til livsopphold og tjenester/tiltak som utdanning), og kan bestemme over folks bruk av sin tid. Organisasjonene kan også søke både å konstruere og utvikle/endre individene. Maktutøvelse foregår på ulike nivåer. Relasjonen som jeg studerer kan sees som gjennomsyret av maktforhold. Det er derfor nyttig å introdusere en flersidig forståelse av makt. De interaksjonsorienterte perspektivene ovenfor, inkludert Goffman, har ofte blitt assosiert med, og kritisert for å ha et dårlig grep om makt. Dette kan sees som en noe urettferdig kritikk. Som Mik-Meyer og Villadsen (2007:52) har påpekt, har Goffman ”fokus på magt, men magt i flere betydninger, både den situationelle magt (indlejret i situationen) og den menneskelige (menneskets evne til at tenke og handle intentionelt).” Hva angår forvaltningsperspektivene som ble presentert ovenfor, kan de oppfattes som spesifikke maktperspektiver. Gitt det brede tema som behandles, finner jeg det likevel fruktbart å inkludere en diskusjon av andre perspektiver på makt.

Hvorvidt relasjonene og prosessene som skal beskrives i de påfølgende empiriske analysene er maktprosesser, avhenger selvsagt av definisjonen av makt. En velkjent og anerkjent definisjon finner vi hos Weber, som ”et eller flere menneskers sjanse til å sette gjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand” (Weber, 2000:51). Tilsvarende hos Dahl (1957): A har makt over B hvis A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort. Disse definisjonene fanger opp maktelementer i beslutningstaking, men de er ikke like adekvate til å fange opp maktdimensjoner der det snarere er mangel på handling og beslutningstaking det dreier seg om. Et aktuelt eksempel her er om en bruker ønsker avklaring fra sin saksbehandler i Nav på om hun/han kan starte et spesifikt utdanningsløp, og denne avklaringen ikke kommer. I slike tilfeller er det mangel på beslutningstaking som preger situasjonen. Er situasjonen dermed fri fra makt? Steven Lukes (1974) satte seg fore å utvikle et perspektiv som bedre skulle fange opp maktens mindre synlige dimensjoner. Han karakteriserer den type maktforståelser

som Weber og Dahl står for, som endimensjonale, og han utviklet et perspektiv som i følge ham selv bedre fanger opp mindre synlige maktdimensjoner; ikke-beslutninger inkludert. Man kan ha makt *over* noen, og makt *til å utrette noe*, men makt, skriver Lukes, er også en relasjon.⁵¹ Dette er en nyttig innsikt i forbindelse med stoffet som skal presenteres i de påfølgende kapitler.

Makt som relasjon er også et tema hos Michel Foucault, som må kunne betegnes som en av de mest sentrale makteoretikere i de siste tiårs samfunnsvitenskap. Hans mest kjente maktforståelse er den som en finner i hans arbeid *Overvåkning og straff* (Foucault, 2001), om det moderne fengselets historie; makt som *disiplinering*. Her vil jeg imidlertid først og fremst rette oppmerksomheten mot en (til dels) alternativ maktforståelse, som han utviklet og presenterte i sine siste forelesninger i Paris før han døde i 1984 – om *governmentality* (Foucault, 2002).⁵² Disse tankene ble utviklet til dels som et svar på kritikk mot hans tidligere maktperspektiver, og dels som et resultat av den nyliberalistiske samfunnsutvikling som han så konturene av i Frankrike på slutten av 1970-tallet. *Governmentality* kan sees som en spesifikk styringsmekanisme, eller en styrings*metalitet*, som en finner i liberale samfunn. Staten styrer på avstand og indirekte, gjennom en styringsform som kan sees som progressiv og produktiv heller enn repressiv. Det er snakk om en desentralisert form for maktutøvelse, der målet er å få samfunnets individer til å bli i stand til å styre seg selv. At makten er produktiv viser således til at den virker ved å få individer til å gjøre seg til bestemte subjekter (Mik-Meyer og Villadsen, 2007:17). Samtidig vil det – slik Foucault tenker, alltid være motstand til makten – ”der det er makt er det motstand.”

⁵¹ Engelstad (1999) har kritisert Lukes for sin kritikk av Webers maktdefinisjon som endimensjonal – den er både intensjonal, relasjonell og kausal. Likevel; det er ikke vanskelig å se Lukes sitt poeng om at den type maktdefinisjon som Weber og Dahl står for først og fremst fanger opp aktørers makt i beslutningsprosesser, og således ikke fanger alle relevante og viktige maktdimensjoner i bruker/Nav-relasjonen.

⁵² Iver B. Neuman, som har oversatt Foucault (2002) til norsk, har oversatt Foucaults begrep *gouvernementalité* med begrepet *regjering*. Jeg foretrekker å bruke det engelske begrepet *governmentality*, også for å relatere begrepet til den engelskspråklige litteraturen.

Siden Foucaults bortgang har hans tanker om denne styringsformen fått vind i seilene (til dels parallelt med hans analyser av den disiplinerende makten), og har blitt integrert i mer empirisk-sosiologiske analyser av en lang rekke samfunnsforhold, som også har betydning for velferdsfeltet (Rose, 1998; Cruikshank, 1999; Clarke et al., 2007; Dean, 2008). Niklas Rose, en av de sentrale bidragsyterne innenfor *governmentality*-perspektivet, ser det han omtaler som ”psy”-vitenskapene (psykologi og psykiatri) som å spille en konstituerende rolle for individualiseringen og subjektiviseringen i/av avanserte liberale samfunn.⁵³ I følge Rose har disse vitenskapsideologiene også fått innflytelse i velferdsstatens institusjonelle landskap, til dels gjennom psykologifagets økende innflytelse i fagfeltet sosialt arbeid, og til dels gjennom utbredelsen av begreper som ”velferdsavhengighet” – begreper som også blir knyttet til avhengighetsdiagnoser (Rose, 1998; se også Fraser og Gordon, 1994; Dean, 2008). Myndighetenes mål blir dermed å få borgerne til å regulere seg selv, og idealborgeren er derav en borger som er ansvarlig, viljesterk og selvkontrollerende, og som aksepterer å spille hovedrollen i å løse sine egne problemer (Mik-Meyer og Villadsen, 2007:10). Som Rose formulerer det: ”To rule citizens democratically means ruling them through their freedoms, their choices, and their solidarities, not despite these” (Rose, 1998:19-20).

Det er gode grunner til den økende interessen for *governmentality*-inspirerte analyser innenfor velferdsfeltet. Gubrium og Holstein (2001) påpeker at identiteter og sosiale selv blir konstruert i organisatoriske omgivelser mer enn noen gang tidligere, og de peker på selvhjelpsgrupper og andre programmer for personlig utvikling som foregår i skoler, fengsler, velferdsorganisasjoner osv. Med økt fokus på *behandling* av sosiale problemer, og med reformer som influeres av styringsbegreper som ”empowerment;” brukermedvirkning og skreddersydde tjenester, aktualiseres perspektivet. Dette er tenkning som en også finner igjen i Nav-reformen. Det diskursive landskapet innenfor velferdsfeltet kan sees å skifte fra fokus på borgernes rettigheter, til fokus på

⁵³ For et norsk bidrag til å forstå psykologifagets innflytelse for denne individualiserende styringsformen, se Madsen (2010).

borgernes plikt til å bli personlig frigjort (Andersen, 2003; Järvinen and Mik-Meyer, 2003 a).⁵⁴

Samtidig har de empiriske studiene som følger i den sene Foucault sine fotspor blitt kritisert på ulike punkter, blant annet for å ta myndighetsstyrte selvhjelps- og utviklingsprogrammer som bevis på den praksis som perspektivet er opptatt av (for eksempel O'Malley (et al.), 1997; Ludvigsen, 2006; Callewaert, 2006). Perspektivet har også blitt kritisert for å være ufølsomt for empirisk variasjon, og at det kan ende i skjematisk og overabstraherte analyser med fare for å bekrefte seg selv (O'Malley et al., 1997:504-505). Clarke (et al., 2007), som selv nyttiggjør seg av dette perspektivet, stiller med henvisning til egen empiri om relasjoner mellom velferdsleverandører og deres brukere, spørsmål ved om eksempelvis Niklas Rose sine analyser har overvurdert ”kontraktstenkingens” betydning for dagens sosiale relasjoner i organisatoriske omgivelser. I deres egen forskning finner de nemlig stor variasjon av sosiale relasjoner mellom velferdstjenestene og brukerne. Callewaert (2006) på sin side, har et poeng som er mer teoretisk enn empirisk: “Foucault has become the father of a radical relativistic and idealistic culturalism. The theory is no longer about the history of ideas, but about ideas that make history” (Callewaert, 2006:92). Slik Callewaert ser det, er dette en teoretisk feilslutning. Et avgjørende spørsmål for perspektivets rekkevidde for mitt prosjekt er imidlertid hvorvidt *governmentality* er et adekvat begrep for å fange bruker/Nav-relasjonen, og herunder det aktørnære, erfaringsbaserte nivået som jeg bygger mine analyser på. Av denne grunnen blir ikke perspektivet tatt i bruk i de kapittelvise analysene. Perspektivet er introdusert fordi det gir nyttige redskaper til å tenke med om reformen i seg selv, og jeg vender tilbake til perspektivet i kapittel 10. Den institusjonelle etnografien tilbyr slik jeg ser det

⁵⁴ De siste tiårene har altså *empowerment*, som både begrep og fenomen fått vind i seilene (se for eksempel Askheim, 2007; Askheim og Starrin, 2007). *Empowerment*-begrepet har imidlertid blitt brukt som redskap i svært ulike forskningsstrategier, der begrepet betegner etablering av motmakt (Freire, 1974), forbrukermakt i markedet, terapeutisk posisjon (se Madsen, 2010) og som uttrykk for en liberal styringsstrategi (se for eksempel Dean, 2008). John Andersen (2005) er en av dem som har argumentert for at en bør ta begrepet tilbake som analysebegrep i en kritisk, handlingsorientert sosialforskning heller enn å forlate det. Dette er en tilnærming som det er mulig å sympatisere med. Likevel; begrepet gir lett for mye fokus på det individuelle, og for lite på det institusjonelle og strukturelle.

begreper og metodologiske redskaper som i større grad enn *governmentality*-perspektivet muliggjør integrering av det aktørnære og det institusjonelle nivået som trengs i mitt prosjekt. Dette perspektivet introduseres nedenfor, men før det vil jeg introdusere perspektiver som tar opp forhold som verdighet og krenkelse i institusjonell kontekst.

3.5 Verdighet og krenkelse

Perspektivene som ble tematisert tidligere i kapittelet gir redskaper til å analysere byråkratiske og institusjonelle mekanismer, men de gir i mindre grad tilgang til å perspektivere i hvilket monn disse mekanismene er skadelige eller nedbrytende for individenes verdighet – eller for å si det på en annen måte; i litteraturen som benytter seg av disse perspektivene, impliseres krenkelse gjennom den institusjonelle prosessen, men der verdighet og krenkelse ikke gis en eksplisitt analytisk dimensjon. Det er derfor av verdi å knytte makt og de institusjonelle mekanismene som produseres i slike settinger til spørsmål om hvorvidt de fremmer/ivaretar eller krenker individers verdighet. Først kan det imidlertid være verdt å påpeke at den hjelpen som velferdsorganisasjoner tilbyr, selv om den kan ha krenkende effekter, som regel vil være et fremskritt for den enkelte som får hjelp, i motsetning til om vedkommende ikke hadde fått hjelp overhode. Noen penger er bedre enn ingen penger, for å referere Wærness og Isaksen (1982). Fremveksten av universelle velferdstjenester representerte imidlertid et forsøk på å bygge ned de krenkende sidene ved å være en hjelpemottaker. Richard Tittmuss (2006) gav i et berømt foredrag på 1960- tallet som senere ble trykket i bok-format en påminnelse om dette:

One fundamental historical reason for the adoption of this principle was the aim of making services available and accessible to the whole population in such ways as would not involve users in any humiliating loss of status, dignity or self-respect. There should be no sense of inferiority, pauperism, shame or stigma in the use of a publicly provided service; no attribution that was being or becoming a 'public burden' (Tittmuss, 2006:40).

Tittmuss så det som en av velferdsstatens fundamentale utfordringer å tilby selektive tjenester som var av høy kvalitet og samtidig så lite stigma-produserende som mulig. Vanskelighetene med å realisere dette synes ikke å være mindre i dag enn på Tittmuss sin tid. Behovsprøvd hjelp vil innebære en *avgrensning* mellom de som skal få, og de som ikke skal få denne hjelpen:

Når det innføres sosiale tiltak som ikke omfatter alle, må det lages regler som spesifiserer hvilke grupper som *har* og hvilke grupper som *ikke har* rett til ytelser. Offentlige tiltak som ikke er universelle, forutsetter ordninger som avgrenser tiltakenes gyldighetsområde. Samtidig som noen får rettigheter, gis det bestemmelser om at andre skal holdes utenfor. I tillegg til at de deler fattige inn i ulike grupper, har avgrensningsordningene også atferdskontrollerende formål eller konsekvenser. Disse er ofte nøye knyttet til selve kategoriseringen. Når for eksempel de arbeidsføre fattige i middelalderens Norge ikke fikk rett til å tigge, kunne de teoretisk "velge" å bli fredløse eller søke tjeneste. Selve delingen mellom rette og urettelige fattige kan virke sterkt atferdsendrende. I selve kategoriseringen ligger det dermed et betydelig potensial for sosial kontroll, enten dette er tilsiktet eller ikke (Midre, 1990:12-13).

Ifølge Midre er det altså en grunnleggende spenning mellom hjelp og kontroll i slike tjenester, som har røtter som i norsk kontekst i alle fall kan dokumenteres tilbake til vikingtiden. Det er dette som fører til at han kaller slike organisasjoner *avgrensningsinstitusjon*. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7. Her vil jeg imidlertid relatere Midre sine innsikter til forhold som angår verdighet og krenkelse.

Et interessant bidrag til å forstå hva som står på spill i møter mellom det offentlige hjelpeapparat og dens brukere på et mellommenneskelig plan, finner vi hos den canadiske helse- og sosialforskeren Nora Jacobson (2007, 2009 a, 2009 b). Jacobson har med utgangspunkt i *grounded theory* utviklet en taksonomi for å forstå betydningen av verdighet, og krenkelse av denne, hos mennesker som mottar hjelp gjennom offentlige tjenester.⁵⁵ Hennes empiriske nedslagsfelt er helsesektoren og

⁵⁵ Verdighet er ifølge Jacobson et komplekst, tvetydig og mangslungent begrep. I en litteraturreview (Jacobson, 2007), skiller hun mellom to typer verdighet – menneskelig verdighet (*human dignity*) og sosial verdighet (*social dignity*). Den førstnevnte verdighetsformen sees som en universell verdi som tilhører alle gjennom egenskapen å være menneske. Menneskelig verdighet kan ikke måles eller ødelegges, og den er ikke betinget eller sammenlignbar. Det er en religiøs og en sekulær variant av denne; den sekulære er nært forbundet med ideen om verdighet som en finner i FN's menneskerettighetsmål. Sosial verdighet, på den annen side, er grunnlagt i ideen om menneskelig verdighet, det er nærmere bestemt en konsekvens av den menneskelige

dens pasienter, basert på intervjudata fra pasienter og ansatte i helsetjenester og analyser av mediekilder, men taksonomien har også relevans for den type velferdstjenester som Nav leverer. Taksonomien teoretiserer og systematiserer verdighetens mening, dens kvalitet og dens konsekvenser – verdighetens levde erfaring. Verdighetsmøter foregår i spesifikke settinger der aktører handler og samhandler, og disse settingene er, som aktørene og møtene, innvevd i en bredere sosial orden. Med dette som utgangspunkt introduseres institusjonelle mekanismer hvor verdigheten krenkes:

Dignity violation in health care occurs through processes of rudeness, indifference, condescension, dismissal, disregard, dependence, intrusion, objectification, restriction, labelling, contempt, discrimination, revulsion, deprivation, assault, and abjection. The conditions that promote these processes reside in the positions of the actors involved; in the asymmetrical relationships between the actors; in the health care setting itself, which is characterized by multiple tensions - including those between needs and resources, crisis and routine, experience and expertise, and rhetoric and reality; and in the embeddedness of health care in a broader social order of inequality.” (Jacobson, 2009 b:1).

Dette er dermed forhold som kan knyttes til det asymmetriske maktforholdet i individ/institusjonsrelasjoner (jf. Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a), og til dårlig utøvelse av det profesjonelle skjønn, samt sosial ulikhet. Verdighetsmøter, skriver Jacobson, ender oftere med krenkelse når en aktør befinner seg i en sårbar posisjon, for eksempel ved å være syk, fattig, skamfull eller forvirret – og når den andre aktøren er i en posisjon av antipati, for eksempel fordomsfull, forhåndsdommende, arrogant, fiendtlig innstilt eller utålmodig. Når relasjonen er sterkt preget av asymmetri, hvor den ene har adskillig mer makt, autoritet, kunnskap eller styrke enn den andre, ligger forholdene til rette for krenkelse, i følge Jacobson (2009, b). Krenkelse av verdighet foregår således i omgivelser som er preget av en

verdighetens anerkjennelse. Denne er imidlertid betinget, sammenlignbar (målbar) og kontekstuell. Den er opplevd, tildelt eller fortjent gjennom sosial interaksjon. Sosial verdighet består av to sammenvevde aspekter: selv-respekt (*dignity of self*) og verdighet i relasjoner (*dignity in relation*). Sosial verdighet kan vinnes eller mistes, krenkes eller fremmes (Jacobson, 2007:295).

orden av sosial ulikhet, ”hierarchical and rigid, full of distraction and stress and urgency, but lacking in resources” (Jacobson, 2009 a:4). Mekanismene som avdekkes i systematiseringen av verdighetens krenkelse, skriver hun, viser hvordan prosesser på mikro- og meso-nivå er innvevd i makroprosesser av strukturell vold.

Dette perspektivet søker å rendyrke blikket for mekanismer som produserer krenkelse, og ofte vil mekanismene som produseres i individ/institusjons-relasjonene kunne ha langt større grad av tvetydighet i seg enn den rene og fulle krenkelse som Jacobson beskriver. Like fullt gir dette perspektivet adgang til å gripe empiriske forhold på aktør-nivå av de forhold som Tittmuss (2006) og Midre (1990) påpeker i sitatene ovenfor. Perspektivet vil likeledes kunne komplimentere perspektivene som søker å perspektivere de institusjonelle mekanismene, ved å ha et sterkere fokus på meningsaspektet og de menneskelige konsekvensene av å bli kategorisert, behandlet og prosessert i institusjonelle omgivelser. Perspektivet kan sees som å gi substans til institusjonelle mekanismer som ”å bli en sak/klient” (Prottas, 1979; Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a) og å ”møte en terskel” (jf. Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982). Mekanismene som eksempelvis Lipsky og tilgjengelighetsteorien setter søkelyset på er også overlappende med, eller konsekvenser av, det Midre (1990) har kalt *avgrensningsinsitusjonen*. De ansatte i Nav skal sørge for at brukerne får den hjelpen de har rett til, men skal også passe på at de har rettmessig krav på det de får. De forvalter fellesskapets goder, og dette er et fundamentalt prinsipp for samhandlingen. Dette gjør imidlertid bruker/Nav-relasjonen til en potensielt følelsesspektret relasjon, der håp, glede, lettelse og frihet, så vel som frykt, engstelse, fremmedgjøring og krenkelse av verdighet kan inngå.

3.6 Institusjonell etnografi

Det som kan sies å mangle i den teoretiske gjennomgangen som er foretatt så langt, er en metodologisk posisjon og et perspektiv som kan nyttes til å koble og integrere de ulike elementene som er tatt opp gjennom eksempelvis forvaltningsperspektivene, interaksjon og makt ovenfor. Det er i den forbindelse jeg vil introdusere den institusjonelle etnografien (IE), opprinnelig formulert av Dorothy E. Smith (1987, 2005, 2006; se også Campbell og Gregor, 2004; Devault, 2006). I dette perspektivet tas innsiktene fra eksempelvis Garfinkel og etnometodologien lenger, og integreres i et forsøk på syntese i forholdet mellom aktørnivået og det institusjonelle nivået, hvor også makt er sentralt. Smith mener at mer enn en teori, er institusjonell etnografi en "method of inquiry" (Smith, 2005:1). Forskningsprogrammet til Smith synes også, gjennom sine epistemologiske standpunkter, å tilby en fruktbar mellomposisjon i det vitenskapsteoretiske realisme/relativisme-kontinuumet.⁵⁶ Dette perspektivet (eller forskningsprogrammet) innehar analytiske redskaper som har vist seg å være nyttige for denne studien.⁵⁷ Spesielt gjelder dette den institusjonelle etnografien sitt bidrag til å koble "mikro" og "makro," eller det ekstralokale i det lokale, som viser til de institusjonelle, upersonlige og abstraherte strukturene som er tilstedeværende og koordinerer og strukturerer den lokale konteksten i hverdagslivet, der folk lever og handler. Dette perspektivet innehar, og benytter seg av et relativt komplisert begrepsapparat, og jeg ser det som nødvendig å presentere deler av dette i det følgende.

⁵⁶ Det faller utenfor dette prosjektet å gå inn i store vitenskapsteoretiske debatter. For avklaring av Smiths vitenskapsteoretiske posisjonering i dette landskapet, se Smith (1999, spesielt kapittel 6: "Telling the truth after postmodernism"). Se også Hart og McKinnon (2010) og Syltevik (1993).

⁵⁷ Det empiriske designet i min studie er sammenfallende med IE-orienterte studier ved at jeg har tatt utgangspunkt i folks erfaringer som et startpunkt for å studere en etat og en reformprosess, og hvordan denne strukturerer sosiale relasjoner. I likhet med mye IE-inspirert forskning er også mine primære datakilder intervjuer, observasjon og tekst.

Den institusjonelle etnografien har blitt definert som en standpunktsosiologi. Dette betyr at man starter med standpunktet til de som berøres av det institusjonelle nivået. Opprinnelig definerte Smith den institusjonelle etnografien som en sosiologi for kvinner (se Smith, 1987), men hun definerte senere perspektivet som bredere. Kvinner var (og er) imidlertid et godt egnet startpunkt, fordi kvinners posisjon lenge har vært underordnet de styrende relasjoner. Med styrende relasjoner menes de relasjoner som folk struktureres etter. For eksempel har kvinners arbeid blitt sett som underordnet mannens arbeid, og mye av kvinners arbeid, som for eksempel husmorarbeid, har ikke blitt inkludert i en begrepsmessig forståelse av hva arbeid er. Den institusjonelle etnografis lovnad og potensial ligger i å *kartlegge* disse sosiale relasjonene, og disse struktureres og styres på det institusjonelle nivået. Smith og andre IE-orienterte forskere (for eksempel Campbell og Gregor, 2004) bruker kartmetaforen ("mapping social relations") dithen at de ser forskerens oppgave som å utforske hvordan sosiale relasjoner er koordinert: "The work of the sociologist is to discover these relations and to map them so that people can begin to see how their own lives and work are hooked into the lives and work of others in relations to which most of us are not aware" (Smith, 2002:18).

Den institusjonelle etnografien tar således folks erfaringer og hverdagsverdenen som de lever i som startpunktet for kartlegging av sosiale relasjoner (Smith, 1987, 2005, 2006; Syltevik, 1993; Campbell, 1998; Campbell og Gregor, 2004; Widerberg, 2004). Ved å ta utgangspunkt i folks hverdagsliv, søker IE-inspirerte forskere å utforske hvordan det sosiale er organisert. Folk lever, handler og samhandler på det lokale, konkrete og observerbare nivået, men de styres av krefter og prosesser som har sitt opphav andre steder. Daglige gjøremål som å forberede frokost, levere i barnehagen og gå på jobben er en del av hverdagslivets problematikk, og de struktureres av og er innvevd i ekstralokale strukturer og prosesser. Begrepet "problematikk" er en teknisk term innenfor dette perspektivet, et begrep som er ment å rette oppmerksomheten mot ulike problemer/anliggender som er latente i den erfarte virkeligheten. IE inkluderer altså hverdagslivet og en biografisk dimensjon, med studiet av institusjonelle prosesser og praksiser, og de ser det som sentralt å starte med det hverdagslige nivået,

og de som handler der, som inngang til studiet av institusjoner, og dennes etnografi. Med etnografi mener Smith (1987:160) utforskning, beskrivelse og analyse av relasjoner som strukturerer det hverdagslige nivået. Folk er eksperter på sine egne liv, og forskerens oppgave er å lære fra individenes erfaringer, og knytte disse til prosesser som går forbi og er usynlig for individene og det individuelle nivået. Smiths bruk av institusjonsbegrepet viser til en spesifikk forståelse som inngår i hennes øvrige analytiske rammeverk, og distingverer begrepet fra for eksempel byråkratibegrepet (jf. kapittel 1):

I use the terms "institutional" and "institution" to identify a complex of relations forming part of the ruling apparatus, organized around a distinctive function – education, health care, law, and the like. In contrast to such concepts as bureaucracy, "institution" does not identify a determinate form of social organization, but rather the intersection and coordination of more than one relational mode of the ruling apparatus. Characteristically, site agencies are tied in with professional forms of organization, and both are interpenetrated by relations of discourse of more than one order. We might imagine institutions as nodes or knots in the relations of the ruling apparatus to class, coordinating multiple strands of action into a functional complex. Integral to the coordinating process are ideologies systematically developed to provide categories and concepts expressing the relation of local courses of action to the institutional function (...), providing a currency or currencies enabling interchange between different specialized parts of the complex and a common conceptual organization coordinating its diverse sites (Smith, 1987:160).

Den institusjonelle konteksten, er således en maktbunden kontekst. Det betyr ikke at Smith ser folk som "structured dopes;" perspektivet åpner for at aktørene har handlingsrom, men begrepet styrende relasjoner åpner for en erkjennelse av at enkelte har lettere tilgang til makten enn andre. Som Taber har påpekt: "by using the term ruling relations, it is clear that, although all people have agency, it may be easier for some than others to access and enact power" (Taber 2010:10).

Et sentralt poeng innenfor den institusjonelle etnografien er at de styrende relasjoner, synliggjøringen av det ekstralokale i det lokale, svært ofte viser seg å være mediert gjennom tekster. Gjennom tekster (enten de nå er elektronisk eller i papirformat), det være seg en regning eller et søknadsskjema til en stønad i folketrygden, aktiveres styringsrelasjonene: "Smith's analysis of the ruling relations emphasizes the distinctive textuality of power; ruling relations are structured by sets of expert

knowledge, bureaucratic categories, organizational policies and forms that must be completed” (Hart og McKinnon, 2010:1045). Tekster gjenspeiler og begrepsfester de institusjonelle (ekstralokale) forhold. I forhold til brukerne og Nav, er søknadsskjemaer, regelverk, meldekort, individuelle planer og maler for dialogmøter og arbeidsevnevurderinger eksempler på dette. Tekstene aktiverer det ekstralokale i lokale rom, og strukturerer hverdagsverdenen. Dermed er det fruktbart å se på tekstene som praksis (jf. Widerberg, 2007:26).

Den institusjonelle etnografien bruker folks erfaringer som data, og er en utpreget empirisk tilnærming til studiet av institusjonelle forhold. Det epistemologiske standpunktet er at folks erfaringer er virkelige, men disse erfaringene er startpunktet for en analyse av sosiale relasjoner, heller enn resultatet. Folk er situert i en lokal, direkte observerbar kontekst. Med utgangspunkt i erfaringer fra hverdagslivet, kan den sosiale organiseringen av styrende relasjoner utforskes. Et sentralt poeng i den institusjonelle etnografien er altså å kartlegge hvordan folks erfaringer i lokale settinger er situert i, og strukturert gjennom ekstralokale prosesser; som har sitt utgangspunkt helt andre steder enn der de utforskede handler og samhandler. Folk struktureres gjennom styringsrelasjoner, som viser til at konkrete situasjoner, for eksempel et møte mellom en bruker og en saksbehandler i Nav, gjenspeiler et institusjonelt betinget maktforhold. Dette møtet er innvevd i en institusjonell prosess som begynte et helt annet sted, og således er det ekstralokale innvevd i det lokale.

En annen ressurs for min studie er det handlingsorienterte (og utvidede) arbeidsbegrepet som en finner hos Dorothy Smith (og til en viss grad også i etnometodologien):

The concept of work as used in institutional ethnography identifies what people do that takes some effort and time, that they mean to do, that relies on definite resources, and is organized to coordinate in some way with the work of others similarly defined (Smith, 2002, 46).

Det er her viktig å understreke at den type aktiviteter som fanges inn av arbeidsbegrepet, er situert i og sosialt organisert av strukturer og aktører som befinner seg utenfor aktørnivået hvor handlingene finner sted. Her kan det derfor være nyttig å bringe inn det offisielle arbeidsbegrepet, som en blant annet finner i politikken rundt Nav-reformen. Nav-reformen og Nav styrer etter en offisiell politisk linje om arbeidsretting, der brukerne skal motiveres til å inngå i visse handlinger som kategoriseres som ”arbeid og aktivitet” – aktiviteter som er definert som relatert til strategier for å få en tilbake til lønnsarbeidet. Ved å ta utgangspunkt i Smiths arbeidsbegrep kan vi imidlertid gå forbi disse institusjonelle kategoriene og se brukernes handlingsutøvelse i bruker/Nav-relasjonen og de ressurser de benytter i samhandlingen med Nav og dens ulike instanser, som et arbeid. Dette arbeidet kaller jeg bruker-arbeidet, og benyttes som analytisk redskap i avhandlingens analyser.

Avslutningsvis kan det være verdt å trekke en linje mellom IE og ”extended case method” (ECM). ECM, utviklet av Michael Burawoy (1998, 2009; se også Vassenden, 2007, 2008), tilbyr et perspektiv eller forskningsprogram, som – slik jeg leser ham – har noen fellestrekk med IE. Perspektivet ”deploys participant observation to locate everyday life in its extralocal and historical context” (Burawoy 1998:4), og det ”applies reflexive science to ethnography in order to extract the general from the unique, to move from the ’micro’ to the ’macro’, and to connect the present from the past in anticipation of the future.” Dorothy Smith (2005:35-39) ser den viktigste forskjellen mellom de to forskningsprogrammene som ECM sitt grep for å gå fra ”mikro” til ”makro.” Mikronivået fanges i ECM gjennom deltakende observasjon og hermeneutisk analyse. På makronivået er det imidlertid teori som er operativt, og således er prosessen gjenstand for et ontologisk skifte. Slik er det ikke med IE. Her er reisen etnografisk fra begynnelse til slutt, og institusjonell etnografi har ingen ”pregiven” teoretisk endestopp; ”indeed, it doesn’t have a theoretical destination at all” (Smith, 2005:38).

Jeg har i de empiriske analysene funnet stor inspirasjon i den institusjonelle etnografiens begrepsapparat og tenkesett. Perspektivet innehar også et fruktbart ståsted om forskerens posisjon i forskningspublikasjonene, noe som er forankret i Smith sin kritikk av det hun omtaler som en ”konvensjonell samfunnsvitenskap,” der analysene som tilbys ofte er posisjonsløse, uten spor fra forskeren, som om analysene har foregått utenfor det sosiale rom som søkes å beskrives: ”It is as if the society could be understood in its totality and from above, from the gaze of God” (Widerberg, 2007:21). Hvis jeg skal posisjonere mitt forskningsprosjekt i forhold til IE, har den viktigste forskjellen kanskje å gjøre med at selv om Dorothy Smith vektlegger det biografiske aspektets viktighet, ligger mine analyser kan hende enda tettere på individene enn det som kommer frem i typiske IE-analyser, og jeg gjør mer for å få frem ”tykke beskrivelser.” De analytiske perspektivene jeg benytter i håndteringen av det biografiske aspektet og siktemålet i denne studien, inkludert ”tykke beskrivelser” (et begrep som er assosiert med Geertz, 1973), redegjøres nærmere for i kapittel 4.

3.7 Avslutning

Jeg har i dette kapittelet presentert perspektiver som vil bli satt i spill i ulike deler av analysekapitlene. Perspektivene har alle relevans for denne studiens data og analyser, men de er forskjellige. Dels befinner de seg på ulike analytiske nivåer, og dels informerer de ulike empiriske arenaer/kontekster. Tilgjengelighetsteorien fremhever terskler i systemet, og Lipsky gir innsikt i bakkebyråkraters arbeidsbetingelse og de sosiale implikasjoner ved ansikt til ansikt-relasjoner. Interaksjons- og maktperspektivene gir nyttige redskaper for å fange bruker/Nav-relasjonen med større kompleksitet. Diskusjonen om verdighet og krenkelse ble introdusert for å gi substans til noen potensielle menneskelige konsekvenser ved institusjonelle mekanismer. Smith og den institusjonelle etnografien, på sin side, gir adgang til å fange både biografi og ”hverdagslivets problematikk,” og knytte dette til makt og styringsprosesser. Således tilbyr IE en analytisk kobling mellom det lokale og det ekstralokale nivået. Et fortrinn med den institusjonelle etnografien i forhold til de

andre, er at den er mer metodologisk orientert, og dermed mer direkte anvendelig som rettesnor for empirisk forskning. I dette prosjektet benyttes ”bruker/Nav-relasjonen” som begrep til å fange inn et bredt spekter av relasjoner mellom menneskene som er i en relasjon som bruker, og organisasjonen; det være seg møter med førstelinjeansatte i skranken, rådgivning på bakrommet, i telefonen, eller relasjoner mediert gjennom søknadsskjema, vedtak og andre skriftlige eller elektroniske tekster. Relasjonen kan dermed sees med den institusjonelle etnografiens briller, der ekstralokale prosesser virker inn i, styrer og koordinerer det som skjer på det lokale, observerbare nivået. Perspektivet er også velegnet til å integrere en biografisk dimensjon i studiet av institusjonelle praksiser og kontekster, og interaksjon og makt inngår som integrerte elementer i dette perspektivet.

De ulike perspektivene skal sees som komplementære i forhold til hverandre. De har også det til felles at de søker å gripe mekanismer som handler om ulikhet og makt. Perspektivene som er tematisert, er mest eksplisitt til nytte i de av analysekapitlene som tar for seg bruker/Nav-relasjonen (kapittel 5, 7 og 8), mens kapitlene som tematiserer livsprosesser og fremtidsorienteringer utover Nav-konteksten (kapittel 6 og 9), i mindre grad er direkte teoretisk informert. Disse kapitlene er imidlertid også relatert til diskusjonene i dette kapitlet. Blant annet er kapitlene inspirert av den institusjonelle etnografiens grep om å ta utgangspunkt i ”hverdagslivets problematikk.” De kan også sees som bidrag til å imøtegå bakkebyråkratiperspektivets svakheter for denne studien, gjennom å belyse brukerne som mer enn kategorier for byråkratisk prosessering. Hvordan jeg gikk frem for å få tilgang og innblikk i fremmede folks liv, blir redegjort for i neste kapittel.

KAPITTEL 4: FORSKNINGSDSIGN OG METODE

4.1 Innledning

I dette kapitlet redegjør jeg for forskningsdesignet, slik det ble utformet i starten, og slik det ble omformet i den faktiske forskningsprosessen. I mange ferdige publikasjoner fremstår selve forskningsprosessen som en svart boks. Siden en studies funn aldri kan sees uavhengig av studiens oppbygning, vil jeg prøve å gjøre sider ved rekrutterings- og forskningsprosessen åpen for innsyn. Dette innebærer riktignok ikke at jeg kan redegjøre for *alle* fasetter ved denne prosessen, da ville kapitlet blitt svært langt. I tillegg er det mye en ikke lenger husker. Jeg vil her legge vekt på forhold jeg mener har hatt størst relevans for forskningsprosessen.

De første substansielle innsiktene til denne studien ble generert året før PhD-prosjektet kom i gang. I tidsrommet august 2007 til juli 2008 var jeg ansatt som førstekonsulent i den nyopprettede enheten Nav Forvaltning Bergen. Denne erfaringen satte naturligvis preg på hvordan jeg tilnærmet meg studiet av Nav, og hadde særlig betydning for prosjektdesignets fokus. Jeg finner det derfor naturlig å redegjøre kort for arbeidserfaringen her. Jeg var ikke i organisasjonen lenge nok til å internalisere byråkatirollen eller etatstilknytningen, men jeg var ansatt lenge nok til å lære mye om Nav i en kritisk fase av Nav-reformen. Jeg jobbet i forvaltningsenheten i en prekær omorganisasjonsfase, og utviklet således et bestemt blick på organisasjonen forut for PhD-prosjektet. Vi som ble ansatt ved opprettelsen av den nye enheten, var blant de første i landet som fikk førstehånds erfaring med utfordringer knyttet til samhandling mellom brukere, lokale Nav-kontor, kundesentre og forvaltning. Arbeidsmiljøet var nytt, og måtte skapes av oss. Kontorets infrastruktur måtte rigges og rutiner, ansvarsfordeling og arbeidsmiljø måtte skapes. Jeg ble kjent med institusjonelle prosesser og kom tett på spenningsforholdet mellom overordnede reformmål og nedenfra-forståelsen av reformen; spenninger i ansvarlinjene mellom forvaltningsenhet og lokalkontor; fylkeskontor og

forvaltningsenhet; ledelse og ansatte; ansatte og brukere; kort sagt, idealer og realiteter. Etter hvert som PhD-prosjektet tok form, fikk jeg mer distanse til disse erfaringene, samtidig som jeg hadde etablert en forståelse for utfordringer knyttet til oppsplitting og fragmentering av ansvarslinjer og arbeidsoppgaver. I forskningsprosessen har jeg hele tiden opplevd å oppdage Nav på nytt. Med det sikrer jeg til at Nav er en stor og mangefasettert organisasjon, og kunnskap fra forvaltningsenheten gir bare innsikt i et fragment av helheten. Ikke minst er Nav et ”moving target” i stadig omdanning, og det gjør den til en utfordrende, men også spennende forskningsarena.

En del rammer for prosjektet var definert før jeg startet. Prosjektet inngikk i evaluering av Nav-reformen (EVA-NAV), og nærmere bestemt i dennes modul 6, ”Brukererfaringer.” Evalueringen i stort skulle særlig studere Nav-reformen med utgangspunkt i dennes overordnede målsetninger om arbeidsretting, brukerretting og effektivisering, og i modul 6 er særlig brukerretting, men også arbeidsretting, sentrale stikkord. At forskningsprosjektet er del av en evaluering, har medført at jeg har utviklet forskningsprosjektet i kraft av å ha vært del av et større miljø. I stillingsutlysningen til stipendiatet ble prosjektet som skulle utføres definert som ”*case-* orienterte studiar med eit perspektiv nedanfrå og ei kvalitativ tilnærming som søker å undersøka brukarane si forståing, livssituasjon og korleis dei opplever møtet med NAV.” Innenfor denne rammen var det imidlertid en rekke vurderinger som måtte gjøres og valg som måtte tas, og dette innbefatter også metodologiske avklaringer. Mens kapittelet søker å redegjøre for disse valgene, er kapittelets fremstilling også ment å gi innblikk i hvordan jeg gjennom prosessen fikk øye på nye aspekter ved Nav, som også kunne ha relevans for forståelsen av bruker/Nav-relasjonen.

4.2 Empirisk nedslagsfelt

Gitt prosjektets rammer om å vektlegge forståelse, biografisk kontekst og opplevelser med Nav-møtet i bred betydning, anså jeg samtaleintervjuer som den mest velegnede metoden for å generere primærdata.⁵⁸ Dette er også en metode som jeg hadde erfaring med fra tidligere (Lundberg, 2007). Før jeg gjør rede for forskningsprosessen, vil jeg kort tematisere benevnelsen av de intervjuede, ettersom intervjudataene utgjør hovedtyngdepunktet av avhandlingens primære materiale. Menneskene som har informert denne studien veksler mellom en rekke ulike roller. I ulike deler av avhandlingen presenteres de som blant annet familiefolk, arbeidstakere og brukere. I intervjusituasjonen fikk de en bestemt rolle som eksperter på eget liv, og i den sammenheng vil jeg betegne dem som *informanter*. Dette begrepet er omdiskutert, og kan i visse tilfeller gi uheldige assosiasjoner,⁵⁹ men i dette prosjektet er kategorien treffende, ettersom personene som ble intervjuet nettopp skulle informere studien gjennom deres erfaringer, og gi innblikk i bestemte tematikker, som erfaringer i livet og erfaringer med Nav. Informantbegrepet viser således til en bestemt metodologisk aktørforståelse, som skiller seg fra for eksempel ”respondent” eller ”forskningsobjekt” (se Spradley, 1979:30). Denne aktørforståelsen samsvarer godt med forskningsprosjektets siktemål om å etterstrebe forståelse heller enn kausalitet (jf. avhandlingens overordnede problemstilling, kapittel 1). I denne sammenhengen er forskerrollen en lærerrolle, hvor forskeren søker å lære av informantenes innsikter (se Blaikie, 2000:75-77).

⁵⁸ Opprinnelig åpnet jeg for oppfølgingsintervju ½-1 år etter det første intervjuet for å sikre prosjektet en temporal dimensjon. Som det fremgår av redegjørelsen i det følgende, ble imidlertid datagenereringsprosessen tidkrevende. Jeg valgte derfor å fokusere på de dataene jeg fikk innsamlet i første runde fremfor å generere nye data gjennom oppfølgingsintervjuer.

⁵⁹ Et prosjekt jeg hørte om på et foredrag gir innblikk i denne problematikken. Det aktuelle forskningsprosjektet dreide seg om å kartlegge rusavhengiges brukererfaringer med sosialtjenesten, og det ble avertert etter informanter i det lokale rusmiljøet. Den enkelte informant skulle få 200 kroner for å delta på intervju, men responsen var fraværende. Det viste seg at målgruppens representanter skygget banen, fordi henvendelsen ble assosiert med politiets metoder for informantbruk; herunder filtrering av kriminelle miljøer og tysting; aktiviteter som i dette miljøet var forbundet med alvorlige normbrudd med potensielt svært uheldige konsekvenser.

4.2.1 Stønadskategorier og utvalgsstrategier

Det var helt siden starten et ønske å komme i kontakt med mennesker som hadde erfaringer som bruker av Nav som var innenfor kjernegruppen i forhold til Navs målsetninger om arbeidsretting og brukerretting. Jeg var derfor interessert i brukergrupper som stod utenfor arbeidslivet, og der Nav hadde som målsetning å få dem tilbake dit (jf. kapittel 1). På bakgrunn av disse inngangsvilkårene var det allerede en del av Navs brukere som lå utenfor denne studiens målgruppe, som for eksempel barnetrygdmottakere, pensjonister og mottakere av varig uføretrygd. Videre ønsket jeg å snakke med mennesker som var i brukergrupper som det var mange av, som Nav hadde målsetninger om å hjelpe tilbake i arbeid, og som dekket viktige brukergrupper i tidligere etater. Liv Syltevik som deltar i Nav-evalueringen planla å intervju enlige forsørgere, som hun tidligere har dekket i andre studier (Syltevik, 1997; Syltevik og Fjær 2005). Med hennes dekning av familiedimensjonen, valgte jeg å ta utgangspunkt i stønadskategorier som dekket dimensjonene arbeid og helse. Sykdom og de velferdsordninger som sykdom genererer, står høyt på den politiske dagsorden, og det er allmenn politisk enighet om at antallet mennesker som mottar de ulike helserelevante ytelsene må ned. Nedenfor følger en oversikt over antall stønadsmottakere på ulike ytelsesområder innenfor arbeid og helse i perioden 2000 til 2009, fra Nav sitt eget register (www.nav.no):

Tabell 1.
Personer med stønad fra folketrygden og fra andre ordninger administrert av NAV, 2000-2009. Antall

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
JOBB OG HELSE										
Dagpengemottakere	61 588	61 808	69 891	88 876	90 011	77 188	48 811	32 084	28 190	61 157
Sykepenges	121 206	125 541	128 145	136 717	125 087	117 895	120 918	121 491	129 840	140 122
Rehabiliteringspenge										
r	39 696	45 856	52 471	60 874	50 374	47 305	46 478	47 056	47 222	55 033
Attføringspenge	35 434	37 983	52 013	58 103	67 234	68 413	64 272	57 469	54 992	57 138
Tidsbegrenset										
uførestønad					8 515	18 814	30 333	38 694	43 968	49 885
Foreløpig										
uførestønad	2 076	2 099	2 210	1 878	2 078	1 414	1 337	1 409	808	150
Uførepensjon	279 573	285 364	292 224	301214	302 369	300 877	297 485	294 850	295 968	296 354

Som det fremgår av tabellen, varierer antallet mottakere på de ulike stønadsområdene over tid. Hva angår dagpengemottakerne, som kan sees som et mål på den registrerte arbeidsledigheten, hadde den nådd et bunnpunkt i 2008 da jeg planla forskningsprosjektet, med 28 190 mottakere, i sterk kontrast til topp-punktet i 2004 (90 011). Langtidsledighet så således ut til å være nærmest ikke-eksisterende på dette tidspunktet (2008), og ville kunne vanskeliggjøre rekruttering fra denne gruppen. I 2009 skjøt imidlertid ledigheten fart i kjølvannet av finanskrisen, og økte til 61 157.

Antallet sykepengemottakere så ut til å ligge nokså stabilt i hele niårsperioden, med det en må kunne betegne som moderate svingninger fra år til år. Hva angår rehabilitering, yrkesrettet attføring og tidsavgrenset uføretrygd, skulle disse ytelsene slås sammen til den nye arbeidsavklaringsstønad (AAP). Jeg valgte å starte med å henvende meg til mottakere av sykepenger og dagpenger, men åpnet også for å rekruttere personer med den type ytelser som skulle slås sammen til AAP.

Stønadsforløpets varighet var et sentralt element i utvelgingsprosessen. De fleste som mottar sykepenger og dagpenger, mottar ytelsen i korte perioder. Disse kan ha interessante erfaringer med Nav i den forbindelse, men i dette prosjektet var det vesentlig å komme i kontakt med personer som hadde et visst monn av erfaringer med relasjonen med Nav, og jeg anså derfor seks måneders stønadsforløp som et egnet minimum. Dette fordi det var grunn til å anta at disse har tettere kontakt med Nav, og at de gjennom utfylling av søknader, oppfølgingssamtaler og dialogmøter, innsending av meldekort, mottakelse av ytelser, deltakelse på kurs og tiltak, ville kunne ha en mer sammensatt erfaring med etaten.

Ytelsene som jeg tok utgangspunkt i (dagpenger, sykepenger, rehabilitering, attføring) er hjemlet i lov om norsk folketrygd og bygger på grunnleggende prinsipper om velferdsstatens sikkerhetsnett. Samtidig har disse ytelsene vært gjenstand for revisjon, der aktivisering og tettere og mer individuell oppfølging er stikkord. Hva angår sykepenger, er det lagt til rette for mer bruk av gradert sykemelding og avtalen om inkluderende arbeidsliv (se Hammer og Øverbye, 2006). I mars 2007 ble det lovfestet en forsterket oppfølging av sykemeldte, ved at Nav skulle avholde dialogmøter senest

ved 6 måneders sykemelding (St.meld. nr. 9, 2006-2007; St.prp. nr. 51, 2008-2009). Oppfølgingsopplegget var høyt profilert og stod på Nav sentralt sin dagsorden i perioden da jeg skulle rekruttere.⁶⁰ Jeg kommer tilbake til betydningen av dette for rekrutteringsprosessen nedenfor.

4.2.2 Nærmere om utvalgsstrategi

Jeg valgte altså å starte rekrutteringen med langtidssykemeldte og langtidsarbeidsledige, og holdt samtidig døren åpen for mottakere av rehabiliteringspenger og yrkesrettet attføring. Dette er brukergrupper som tidligere ble fulgt opp av henholdsvis trygdeetaten og Aetat. Gruppene er store, og de ansees som viktige i Navs mål- og oppfølgingsarbeid. Det ville også være tidligere fleretatsbrukere blant disse brukerkategoriene, særlig i forhold til at noen av disse også kan ha kontakt med sosialtjenesten av ulike grunner. Samtidig er det ikke bare fleretatsbrukere som skal motta velferdstjenester av Nav. Valget med å rette fokuset mot representanter for disse gruppene ville således åpne for ivaretagelse av variasjon mellom enetats- og fleretatsbrukere. Videre er de to gruppene interessante for sammenligning ved at de begge står utenfor lønnsarbeidet. De er således hovedgrupper i forhold til reformens mest sentrale målsetning om å få flere mennesker i arbeid. Mens de sykemeldte gjennom sykemelding har en legitim grunn til å være borte fra lønnsarbeidet, er de arbeidsledige formelt friske og i stand til å arbeide. Det kunne likevel tenkes å være overlappende helserelaterte forhold som ligger til grunn i de to brukergruppene og i mange tilfeller kan kompleksiteten i erfaringsløpene som ligger bak sykefravær og arbeidsledighet ha viktige fellestrekk (se for eksempel Westin, 1990; Vidman, 2007). Gruppene ble dermed valgt fordi en sammenligning av dem åpner for å utforske relasjoner og prosesser relatert til forhold som arbeid, helse og velferdsbyråkrati. Forskningsdesignet skulle videre åpne for å diskutere betydningen av kjønn, alder, etnisitet, ulik grad av erfaring med de tidligere

⁶⁰ For nærmere beskrivelser av vilkår og formål med ytelsene som er mest aktuelle i dette prosjektet, viser jeg til Appendiks E.

etatene og tilhørighet til ulike Nav-kontor (geografisk og kontorspesifikk dimensjon). Imidlertid førte rekrutteringsprosessen til utfordringer i forhold til det komparative elementet i forskningsdesignet, av grunner som jeg skal komme tilbake til senere i kapitlet. Ut fra et ønske om bredt sammenligningsgrunnlag med henhold til stønadstype og variasjon i livs- og brukererfaringer, ble det stipulert med et ønsket informantantall på 30-40 informanter.

Et annet tema som trengte avklaring i den første fasen var om jeg skulle utelukke brukere med særlig alvorlige helseproblemer. Jeg valgte å ikke gjøre dette, delvis fordi jeg anså at de kunne ha interessante og høyst aktuelle saksforhold å belyse, men viktigst i forhold til etiske innvendinger, anså jeg frivilligheten ved å svare på brevet som adekvat. I ettertid ser jeg også at dette ville bydd på praktiske problemer for Nav sine representanter som skulle hjelpe til med utvelgelsen, ettersom dette måtte medført betydelig merarbeid ved å gå inn i folks journaler forut for utvelgelse for å undersøke hvilke diagnoser som lå til grunn for ytelsene.

Rekruttering med utvalgte administrative kategorier åpner for refleksjoner som angår konstruksjonen av studieobjektet. Stønadskategoriene er administrative kategorier som medfører rettigheter og forpliktelser, men som ikke nødvendigvis er identitetsdannende for de som kategoriseres (jf. Syltevik, 1998). Kategoriene gjør seg kanskje først og fremst gjeldende som velferdsbyråkratiske konstruksjoner som brukes i håndteringen av brukerne. Ved å ukritisk overta statens kategoriseringer uten å reflektere over dem, kan en således risikere å bidra til dette konstruksjonsarbeidet, og gjøre kategoriene mer effektive for symbolsk maktbruk (Bourdieu og Wacquant, 1993; Bourdieu 1996). Administrative kategorier ble valgt som utgangspunkt for informantrekruttering blant annet fordi jeg antok at etaten har et klart definert forhold til brukere innenfor gitte kategorier. Denne antakelsen ble imidlertid utfordret av sentrale representanter for Nav-reformen, med henvisning til reformens idegrunnlag og intensjoner. Første gang jeg presenterte forskningsprosjektet mitt for et større publikum, og herunder også rekrutteringsstrategier, tok en høyt plassert byråkrat i Nav sentralt kontakt, for å gjøre meg oppmerksom på at den nye organisasjonen tonet

ned et strikt ytelsesfokus og oppdelingen av dimensjonene helse- og arbeidsrelaterte ytelser. Dette følger også av sammenslåing av de gamle ytelsene rehabilitering, attføring og tidsavgrenset uførestønad. I St.meld. nr. 9 (2006-2007) legges det vekt på helhetlig oppfølging, og å redusere kløften mellom arbeidstiltak og helsetiltak. Jeg anså det likevel som viktig å benytte de administrative kategoriene som ytelser representerer, som et utgangspunkt. Forskningsprosessen tydeliggjør at måten brukerne blir møtt på, ikke foregår uavhengig av de institusjonelle identitetene de blir tildelt. I retrospektiv synes det også noe naivt å kunne anta at forholdet mellom idealer og realiteter skulle kunne synkroniseres og løses over natten.

4.2.3 Kontorene

Jeg ønsket å konsentrere informantrekrutteringen til brukere som var knyttet til et fåtall Nav-kontorer. Det var flere grunner til dette. For det første var det viktig å rekruttere brukere som hadde erfaringer fra lokalkontor som faktisk hadde vært i drift som Nav-kontor. Jeg skulle rekruttere informanter i en periode der Nav-reformen var under implementering, og det var mange kommuner/bydeler som enda ikke hadde fått etablert sitt lokale Nav-kontor. Det var også relevant å vite noe om de spesifikke Nav-kontorene som informantene forholdt seg til. Faktorer som kontorets totale ressurser i forhold til arbeidsmengde, grad av fravær og gjennomtrekk blant ansatte, sammensetninger i de ansattes utdanningsbakgrunn, kjønn og alder, samt demografisk sammensetning i populasjonene de ulike kontorene betjener er også faktorer som vil kunne påvirke det enkelte Nav-kontorets praksis overfor brukerne. Dette taler for at en gjør seg kjent med de Nav-kontorene som brukerne har kontakt med.

Det å komme i kontakt med brukerne gjennom den offentlige etaten kan imidlertid også ha som sideeffekt at forskeren og forskningen assosieres med organisasjonen som henvendelsen kommer via. En rekruttering via etaten åpnet imidlertid potensielt også for å kunne foreta en sammenligning av erfaringene med ulike kontor. Det vil kunne være store forskjeller mellom ulike kontor med tanke på for eksempel bruk av

skjønn og grad av oppfølging. Dette var eksempelvis et vesentlig funn i Rusten og Hansen (2003) sin studie av Aetat sin oppfølging av langtidsledige.

Videre anså jeg rekruttering via etaten som den best egnede arenaen å komme i kontakt med *de facto* brukere av Nav på. Jeg anslo at ledere eller saksbehandlere ved Nav-kontor enkelt ville kunne finne frem til aktuelle kandidater gjennom å skrive ut lister fra etatens saksbehandlingssystem over personer som mottar henholdsvis dagpenger og sykepenger og å sende ut brev til aktuelle kandidater ved hjelp av disse listene. Denne strategien er også velkjent og benyttet i tidligere studier av brukere av velferdsinstitusjoner. Samtidig var jeg oppmerksom på at det kunne være utfordrende å rekruttere informanter via offentlige kontorer. Dette er kjent fra andre studier av for eksempel sosialklienter og arbeidsledige (se for eksempel Helgøy og Ravneberg, 2003; Jakobsen, 2007). Derfor åpnet jeg også for alternative rekrutteringsstrategier. To rekrutteringsarenaer som jeg vurderte, men ikke brukte, var å rekruttere informanter gjennom store offentlige arbeidsplasser som en kunne anta hadde mange sykemeldte, og rekruttering gjennom brukerorganisasjoner. Rekruttering gjennom brukerorganisasjonene ville kunne være en effektiv strategi for å komme i kontrakt med folk som en kunne tenke seg ville være villig til å bli intervjuet, men som samtidig kunne føre til et spesielt utvalg, gitt at dette var brukere som hadde formidlet sine erfaringer om Nav til eksterne organisasjoner for å få hjelp og støtte. En supplerende rekrutteringsstrategi som jeg forsøkte, men uten hell, var å få informanter til å distribuere invitasjonsbrev til folk i sitt eget nettverk som var i min målgruppe (snøballmetoden). Jeg redegjør for supplerende rekrutteringsstrategier som jeg brukte, senere i kapitlet.

Jeg ønsket å rekruttere via to Nav-kontor der kriteriene var at de hadde vært opprettet som Nav-kontor en stund, og dermed potensielt var over den første omorganiseringsprosessen, og at de varierte når det gjaldt størrelse på kontor og populasjonen som de skulle betjene, og variasjon i forhold til det som ofte betegnes som by/land-dimensjonen. I prosessen med å finne egnede kontorer å spørre om tilgang til, tok jeg utgangspunkt i Nav sin liste over tidspunkt for opprettelse av Nav-

kontor, som var tilgjengelig på etatens nettsider. Jeg benyttet også SSBs kommunestatistikk for å få overblikk over demografiske forhold i aktuelle kommuner, blant annet for å undersøke grunnlaget for informantrekruttering innenfor de ønskede brukergruppene. Aktuelle kontorer ble først vurdert ved å vurdere geografisk avstand, størrelse, demografiske og sosiale variabler til ulike kontorers populasjoner og varighet som Nav-kontor.

Vi ⁶¹ tok kontakt med Kontor 1 våren 2009 og lederne ønsket oss velkommen, til tross for stor arbeidsbyrde. Kontor 1 er et bydelskontor i en av Norges største byer, og hadde ved datainnsamlingens startskudd vært Nav-kontor i over ett år. Kontoret har over 100 ansatte. Bydelen kontoret ligger i blir jevnlig beskrevet av medier og ulike myndighetsinstanser som å ha storbyproblemer som fattigdom, rusproblematikk, levekårsproblemer, og en høy andel sosialklienter. Samtidig ligger det en rekke store, offentlige og private virksomheter med mange arbeidsplasser i og i nærheten av bydelens administrative grenser.

På sensommeren 2009 søkte vi etter et kontor i en mindre kommune. De aller minste kontorene anså vi som uegnet grunnet få potensielle informanter innenfor de relevante stønadskategoriene, og vi orienterte oss derfor mot en mellomstor kommune. På dette tidspunktet var det mye støy om gjennomføringen av Nav-reformen i media, og vi ville derfor sikre oss mot å velge et kontor med spesielt store interne problemer. Vi henvendte oss derfor til informasjonsavdelingen på Nav sitt fylkeskontor, og bad dem peke ut etablerte Nav-kontor i deres fylke som fra deres synspunkt ble ansett som godt fungerende. På bakgrunn av deres svar, henvendte vi oss til lederne ved Kontor 2, og også dette kontoret stilte velvillig opp med å bistå oss med rekruttering. Kontor 2 er et kontor i en mellomstor kommune, og også dette kontoret hadde vært Nav-kontor i mer enn ett år når datainnsamling begynte. Kontoret ligger i en region sterkt preget av industriell og maritim næringsvirksomhet.

⁶¹ I denne fasen samarbeidet jeg tett med Liv Syltevik, som skulle rekruttere informanter via de samme kontorene som meg.

4.3 Informantrekruttering

Vinteren 2009 foretok jeg et pilotintervju med en person som tok utdanning gjennom atføring, som jeg rekrutterte fra mitt eget nettverk.⁶² Intervjuet ble gjennomført for å teste intervjuguide og spørsmål, men ble også et godt intervju med mye interessant informasjon som bidro til å justere intervjuguiden (noe jeg kommer tilbake til nedenfor). Intervjuet er inkludert i datamaterialet. Utover dette intervjuet, var det en målsetning å bruke andre, mer upersonlige arenaer for rekruttering. Veien til informantene viste seg imidlertid å være lang.

4.3.1 Kontor 1

Etter kontaktetablering med Kontor 1 startet informantrekrutteringen. Jeg pakket konvolutter med brev til aktuelle informanter. Brevet hadde logoen til min arbeidsplass Uni Rokkansenteret, og inneholdt et invitasjonsbrev til intervjuing fra meg (appendiks B), et brev fra Nav som beskrev etatens rolle som mellomledd, og en svarslipp og ferdig frankert konvolutt. I brevet understreket jeg min uavhengighet til Nav, og at jeg var interessert i deres erfaringer, både positive og negative, og at intervjuet foruten opplevelsene med Nav, ville handle om livserfaringer og forhold som arbeid og helse mer generelt. 50 brev henvendte seg til dagpengemottakere, og 50 brev henvendte seg til sykemeldte. Etter avtale og instruks om å variere kjønn, alder og norske og utenlandske navn, valgte kontorsjefen mottakere av brevene med utgangspunkt i kontorets lister over stønadsmottakere.

Resultatet etter 100 utsendte brev var ikke overveldende, men gav meg innblikk i flere aktuelle problemstillinger. Flere brev kom i retur på grunn av ukjent adressat. Det ble antydnet av kontorets ansatte at det var en kjent problematikk at en del av

⁶² I samme tidsrom intervjuet jeg en ansatt i Nav for å få bakgrunnsinformasjon om oppfølgingsarbeid, spesielt overfor sykemeldte, og om opplevelsen av grensesnittet mellom ulike instanser i Nav. Dette intervjuet har ikke blitt brukt direkte i analysearbeidet, men var med på å informere forskningsprosjektet og dets retningsvalg på et tidlig stadium i forskningsprosessen.

innbyggerne i denne bydelen flyttet rundt uten å oppgi adresseendring, og dette gav således innblikk i kontorets utfordringer med populasjonen som betjenes, og kontakten med dem. En annen problematikk angikk i hvilken grad mottakerne av brevet var i målgruppen som jeg søkte. En person fra et land i det østlige Afrika møtte uanmeldt opp på arbeidsplassen min etter at han mottok brevet, og lurte på hvorfor han fikk brevet. Jeg fikk inntrykk av at han oppfattet meg som en representant for en eller annen form for et offentlig kontor, og at han trodde han var pliktig å bli med i undersøkelsen. Under denne samtalen kom det frem at hans kontakt med Nav hadde begrenset seg til et tre uker langt sykeopphold under en operasjon. Han kunne med stolthet melde at han hadde to jobber, og således ikke var under besørgelse av det offentlige hjelpeapparatet. Dette fikk meg til å mistenke at brevet hadde blitt sendt til personer som ikke var i min målgruppe. Også her fikk jeg innblikk i utfordringer som kunne overføres til bruker/Nav-relasjonen; mye av kontakten mellom brukerne og Nav foregår i brevform, men brukere med begrensede leseferdigheter i norsk vil ha utfordringer med å forstå innholdet i brevene de mottar fra Nav.

Dette var ikke det eneste tilfellet som synliggjorde språkproblemer i forhold til å forstå brevet mitt. En mann fra det tidligere Jugoslavia svarte på brevet ved å sende meg diverse dokumenter som angikk en to år gammel oppsigelsessak, som denne personen hadde klaget inn til blant annet Arbeidstilsynet og Jussformidlingen med mål om økonomisk erstatning for påstått diskriminering. Han hadde også forsøkt å involvere Nav i denne saken. Nå ville han ha meg til å hjelpe ham. Jeg møtte ham etter avtale på en kafé noen dager etterpå, for å forklare bakgrunnen for min henvendelse. I løpet av denne samtalen ble det tydelig at han ikke forstod hva et forskningsintervju var for noe, eller hva en forsker er, for den slags skyld. Da jeg fortalte at jeg ikke kunne hjelpe ham med tvisten hans, ville han ha penger for å la seg intervju. Jeg hadde ikke basert rekrutteringsprosessen på godtgjørelser, og forsøkte i stedet å forklare at intervjuet var basert på frivillighet, men at hans historie ville ha verdi for forskningsprosjektet. Vi snakket lenge, og han skulle vurdere intervjuet og eventuelt kontakte meg igjen. Denne erfaringen synliggjør også en problematikk som

omhandler tillitt, og nødvendigheten for en viss felles forståelse for intervjusituasjonen.

De 100 brevene resulterte i kontakt og intervju med kun fire personer. Etter eget utsagn hadde ingen av disse fire spesielt mye å berette om Nav, først og fremst fordi de ikke hadde hatt omfattende kontakt med etaten utover å motta stønad. Disse intervjuene bød like fullt på interessant informasjon. De fire informantene hadde imidlertid også til felles at de tok kontakt etter å ha mottatt brevet fordi de kjente betydningen av frivillighet i forskning gjennom familie eller venner som drev med forskning. Alle disse fire kunne plasseres innunder det breie lag av den norske middelklassen. Kontor 1 sine utfordringer med en populasjon med levekårsutfordringer, ble således ikke gjenspeilet i mitt utvalg på dette stadiet i forskningsprosessen. Det er velkjent fra norsk samfunnsforskning at det er lettere å få folk med høy utdanning til å stille i intervjustudier, enn folk med lav utdanning, og at dette således kan lede til utvalgsproblemer med skjeve utvalg (for eksempel Skilbrei, 2003; Thagaard, 2003; Vassenden og Andrews, 2007). Tilsvarende har det blitt påpekt at slike utvalgsproblemer kan føre til et mindre konfliktfullt bilde av virkeligheten enn det er grunnlag for, ved at de som lar seg intervjuer er personer som føler at de mestrer situasjoner godt (Thagaard, 2003:54). I så fall er det fenomenet mestring en ender opp med å studere.

Parallelt med utsending av brev ble forskningsprosjektet vårt annonsert på tv-skjerm og andre oppslag i mottaket på det aktuelle Nav-kontoret og på kontorets samtalerom. Jeg og Liv Syltevik var også til stede på mottaket en uke hver, henholdsvis i juni og september 2009, blant annet med tanke på informantrekruttering. Med utgangspunkt i dette oppslaget ble jeg kontaktet av to personer for intervju. Begge disse mottok attføringsstønad, og de tok kontakt fordi de hadde mye å berette om opplevelser med Nav.⁶³

⁶³ Slike motiver for å la seg intervjuer tematiseres senere i kapittelet.

Gjennom tilstedeværelse i mottaket fikk jeg kontakt med flere personer som sa seg villig til å stille til intervju. En ung, enslig mor tok kontakt med meg etter å ha sett informasjonsskrivet i skranken. Hun syntes at forskningsarbeidet vårt var viktig, og sa at hun hadde mye å fortelle: ”se bare her, jeg skal ha 1300 kroner i barnebidrag, men får bare 340. Hvor sløkket er ikke det? ... Jeg må jo gå her nesten hver dag, fra den ene til den andre.”⁶⁴ En eldre dame med en dårlig fot ville snakke med meg, men måtte finne en dag som passet ettersom hun ofte var sliten. ”Jeg har jo ganske masse å fortelle om Nav, jeg. Og det aller meste er positivt.” I tråd med NSD sine retningslinjer om ettertrykkelig eksplisitt samtykke, gav jeg kontaktinformasjon til den enkelte, og vi avtalte at vedkommende skulle ta kontakt. Dette viste seg å være en dårlig vurdering med tanke på å få gjennomført intervjuer. Ingen av de jeg gjorde slike avtaler med, tok noen gang kontakt igjen.⁶⁵ Personer som i utgangspunktet hadde vært villige til å bli intervjuet, ble dermed utilgjengelige for meg, fordi jeg ikke hadde notert ned kontaktinformasjon, men basert meg på at de ville ta kontakt. En person som jeg fikk kontakt med på denne måten, intervjuet jeg på stedet der og da. I tillegg hadde Liv Syltevik gjennomført ett intervju for meg, med en kvinne som var langvarig sykemeldt.

For å illustrere en annen utfordring knyttet til rekruttering, viser jeg til en episode fra feltobservasjon i mottaket. Den aktuelle episoden forløp seg klokken 12.00 i forbindelse med vaktskifte i skranken, da jeg observerte personen fra tidligere Jugoslavia, som jeg noen måneder tidligere hadde snakket med om intervju, og som hadde trodd at jeg kunne hjelpe ham med en tvist med en tidligere arbeidsgiver.

⁶⁴ Sitatene som presenteres i dette kapittelet er hentet fra mine feltnotater.

⁶⁵ Jeg er således enig med Alver og Øyen (1997) sine vurderinger om at forskersamfunnets eget skjønn langt på vei er erstattet av et institusjonalisert skjønn fra instanser som må agere mer universalistisk. Tenkningen om personvernet, skriver de, har i stor grad foregått på den kvantitative forskningens premisser: ”Det har vært tatt lite hensyn til de spesielle problemer som den kvalitative forskningen står overfor. Derfor passer et standardisert regelverk rundt kravet om det informerte forhåndssamtykke dårligere for kvalitativ forskning enn for kvantitativ” (Alver og Øyen, 1997:115-116).

Klokken er 12.00. Det er vaktskifte i skranken. En mann jeg drar kjensel på kommer inn i mottaket. Han går bort til skranken med en kølapp i hånden. Det er hans konenumber på skjermen. Den ansatte sier at han må vente på grunn av vaktskifte, hun må logge seg inn før hun kan betjene køen. Han snakker høyt: ”Hvorfor må jeg vente? Det er min tur.” Han virker irritert. Går og trekker ny kølapp.

Jeg hilser på ham. Han kjenner meg igjen, kommer bort til meg. ”Hva gjør du her?” Jeg sier at at jeg prøver å få tak i folk å snakke med om sine erfaringer med Nav, og at jeg håpte på en telefon fra ham. ”Næh. Jeg orker ikke å snakke. Jeg snakker alltid med folk hele dagen. Blir helt sliten av det.” Han ytrer at han er misfornøyd med Nav og de som jobber her, og viser til situasjonen i skranken. ”De har jo ikke orden på sitt system. De kan ingen ting.” Jeg: ”Men de har vel mye å gjøre.” Han: ”Nei, det tror jeg ikke. Jeg har mye å gjøre, må jobbe her hele tiden, komme her, levere regninger. De har ikke mye å gjøre. Drikk kaffi og slapper av.” Han spør meg om jeg jobber i Nav. Jeg forsøker igjen å fortelle at jeg er forsker. ”Jeg forstår ikke hva det er.” ”Jeg forsøker å kartlegge opplevelser i Nav-systemet.” ”Å ja. Det er noe dritt. Må vente og vente, og så får jeg avslag uten noen begrunnelse en gang.”

Dette eksempelet illustrerer hvordan en er avhengig av at potensielle informanter har en forståelse av forskningens mandat, og en interesse for å bidra. Samtidig gir eksempelet innblikk i en tematikk som i tillegg til at den er informativ om utfordringer knyttet til intervjuerekruttering og tillitsforhold mellom forsker og potensiell informant, også er informativ overfor tillitsforhold og forståelse for bruker/Nav-relasjonen. Mine to møter med denne personen har fått meg til å reflektere rundt behovet for å ha i alle fall et minimum av kunnskap og forståelse rundt hvordan Nav-systemet og byråkratiet fungerer og må fungere. Når en slik grunnleggende forståelse ikke er til stede, skaper dette potensielt store problemer og frustrasjon for den enkelte det gjelder, og potensielt også for de ansatte i Nav som han samhandler med. En annen refleksjon møtene med denne personen har gitt meg, er at hvorvidt opplevelser og holdninger om Nav som brukere formidler virker rimelige, er av avgjørende betydning. Samtalene med denne personen er i aller høyeste grad avvikende i mitt datamateriale. De aller fleste intervjuene mine bærer sterkt preg av at beretningene jeg får virker rimelige og troverdige, og preget av refleksivitet.

4.3.2 Kontor 2

Forut for rekruttering gjennom Kontor 2 hadde jeg altså gjort meg en del nyttige erfaringer om rekruttering. Blant annet begynte jeg å revurdere nedslagsfeltet gjennom sykemeldte og ledige. De jeg hadde intervjuet som mottok slike stønader, hadde hatt lite eller ingen oppfølging med Nav og bare en av dem hadde hørt om dialogmøtet. Senere har det også kommet frem at Nav i denne perioden bare evnet å følge opp et fåtall av målgruppen gjennom dialogmøtet. Per. 3. kvartal 2008 var bare 31 prosent av denne målgruppen fulgt opp gjennom dialogmøte 2. (St.prp. nr. 51, 2008-2009). Det er derfor sannsynlig at flere av de som mottok brev fra meg, ikke hadde blitt fulgt opp gjennom slike møter av Nav, på tross av at de hadde hatt lengre tids sykemelding eller ledighet og at Nav etter intensjonene skulle ha fulgt dem opp. Av de åtte intervjuene jeg hadde gjennomført på dette tidspunktet, var det de fire informantene med erfaring som rehabiliterings- og attføringsytelser som hadde generert mest informasjon om Nav. At representanter som er i målgruppen for oppfølging av Nav ikke har mye å fortelle fordi de ikke har blitt fulgt opp selv om de er i målgruppen, er naturligvis også et interessant funn. Samtidig var det på dette stadiet i prosessen av interesse å komme i kontakt med folk som hadde mer omfattende erfaringer med Nav, blant annet for å kartlegge hva som skjer i bruker/Nav-møtene. Jeg ville derfor forsøke å få tak i flere av attføringsmottakerne. Samtidig var det fortsatt et mål å bevare ledighetsdimensjonen, og jeg ville derfor også søke informanter med dagpenger. En annen erfaring jeg hadde gjort meg, var at brevene jeg sendte ut, gav lav responsrate. Med dette som utgangspunkt, avtalte jeg med lederne ved Kontor 2, at det skulle sendes ut 200 brev til mottakere av henholdsvis dagpenger rehabilitering og attføring. På dette tidspunktet var jeg oppmerksom på at lokalkontorene kunne ha vansker med å få tilgang til de relevante listene for utvalg, men jeg ble forsikret om at dette skulle gå i orden, og at bestillingen var gjennomførbar.

Noen dager senere fikk jeg beskjed om at 180 brev var sendt ut, men at lederne ved kontoret hadde erfart at det likevel var problemer med å innhente de ulike stønadslistene. Derfor hadde de sendt ut utelukkende til attføringsbrukerne. De 180 brevene som ble sendt ut, tilsvarte hele populasjonen av attføringsbrukere på det lokale Nav-kontoret. I rekrutteringsprosessen med Nav som mellomledd, opplevde jeg således stadig tap av kontroll med rekrutteringsprosessen.

Denne runden med brevutsending gav imidlertid større effekter enn den forrige. I dagene som fulgte ble jeg til stadighet oppringt av folk som ville la seg intervju, og jeg mottok også flere positive svar i brevform. I noen sammenhenger har det vist seg vanskelig å få til intervju. Folk var i flytteprosesser, måtte ta seg av syke barn eller andre uforutsette hendelser. Denne fasen av rekrutteringsprosessen var likevel å anse som vellykket, og resulterte i intervjuer med 15 personer.⁶⁶ Intervjuene med mottakere av attføringsytelse viste seg å gi rike og varierende beskrivelser, og folk som mottok attføringsytelser viste seg å være en god informantgruppe av flere årsaker. For det første hadde de et omfattende erfaringsgrunnlag å bygge på, mange av dem hadde vært igjennom 12 måneders sykemelding, noen hadde problemer med å få innpass på arbeidsmarkedet, flere hadde fått kjennskap til sosialtjenesten, de hadde erfaringer med ulike deler av tiltaksapparatet til Nav, alt fra kortvarige jobbkurs og spesialiseringkurs, til langvarige utdanningsløp. Intervjuene gav god dekning av både arbeidsdimensjonen, helsedimensjonen og byråkratidimensjonen.

⁶⁶ En av disse ble etter eget ønske intervjuet to ganger, ettersom han ved det første intervjuet nylig hadde mottatt en kreftdiagnose, og følte at han var ufokuset i intervjusituasjonen på grunn av dette.

4.3.3 Nav Intro/Kvalifisering

Jeg hadde nå fått sikret store mengder data som dekket helseproblematikk av ulik art og byråkratiproblematikk, men fortsatt manglet jeg ledighetshistorier. Senhøsten 2009 tok jeg derfor kontakt med Nav Intro/Kvalifisering, som er en enhet som har ansvar for tiltaksprosjekter i Nav. Gjennom denne enheten fikk jeg mulighet til å rekruttere informanter ved å presentere meg på introduksjonsmøter til henholdsvis jobbsøkerkurset Jobbklubb, og AMO-kurs (Arbeidsrettet opplæring). Jobbklubb er et tre uker langt jobbsøkerkurs som er organisert i et privat-offentlig samarbeid mellom Nav og en privat arrangør. Nav sørger for å kalle inn dagpengemottakere, og kurset har i utgangspunktet tvungent oppmøte. Den private arrangøren har ansvar for praktisk gjennomføring av kurset, som inkluderer drilling i utforming av jobbsøknader og CV, selvpresentasjon i jobbintervjuer og kontaktformidling med bemanningsbyråer. AMO-kursene er også privat-offentlig samarbeid og er halvtårskurs, der intensjonen er å gi deltakerne muligheter til en praksisplass etter fullendt kurs. Ved å rekruttere via denne arenaen, var tanken å få et nærmere innblikk i tiltakssiden i Nav.

Jeg deltok på tre introduksjonsmøter i Jobbklubb, og tre introduksjonsmøter i AMO. Jobbklubb-møtene hadde cirka 30 deltakere hver og AMO-møtene mellom 50 og 75 deltakere. Her deltok jeg på et informasjonsmøte om halvtårskurs i barne- og ungdomsarbeid, ett om helsefag, og ett møte om betong, stillas og byggfag. Møtene var organisert på den måten at Nav sine representanter informerte om plikter og rettigheter, og opplæringsinstansenes informanter informerte om kursets innhold. For AMO-kursene sin del ble møtet avsluttet med at de ansatte gjennomførte korte intervjuer med de oppmøtte, for å velge ut hvem som skulle få plass på kurset. Jeg fikk noen minutter på slutten av hvert møte til å informere om min studie og behovet for å rekruttere informanter til intervju, samt å distribuere brev med informasjon om intervjuet og kontaktinformasjon til meg. Anslagsvis talte jeg et sted mellom 250 og 300 potensielle informanter på disse møtene, og i den grad brevene ble distribuert i forsamlingen som jeg bad om, mottok alle disse mitt brev.

Også her var det utfordringer med rekruttering. Jeg kom i kontakt med flere personer som ville la seg intervju, men som av ulike og til dels uvisse grunner ikke endte i intervju. En eldre mann på det ene Jobbklubb-møte som var oppskjørtet for at Nav hadde tvunget ham til å delta på det som for ham fremstod som et meningsløst tre uker langt kurs, agerte også i offentligheten overfor meg: ”Hvorfor skal vi snakke med deg da? Hva fører det frem til?” En godt voksen kvinne som hadde tilsvarende holdninger til Jobbklubb-kurset, var imidlertid svært interessert i bli intervjuet, angivelig for å sette ord på og formidle det hun anså som et overtramp fra Nav, ved tvungent oppmøte til et kurs som ikke kunne skilte med annet enn å sette brukerne i kontakt med vikarbyråer. Jeg hørte imidlertid aldri noe mer fra henne. En investor og tidligere mangemillionær som hadde gått konkurs i kjølvannet av finanskrisen, og som lot til å ha interessante erfaringer å formidle, stilte seg positiv til intervju, men etter flere mislykkede forsøk på å finne egnet tidspunkt, gav jeg opp. Jeg har også flere andre eksempler på at folk som var uttalt positive til å stille, ikke resulterte i intervjuer. Ved AMO-møtet som informerte om kurs i betong, stillas og byggfag, talte jeg drøyt 60 oppmøtte, der alle unntatt to var menn, de aller fleste var forholdsvis unge. Jeg ante at det ville by på utfordringer å få kontakter fra denne gruppen, og på tross av et iherdig forsøk på å understreke ønsket om å ha unge menns erfaringer representert i denne studien, fikk jeg ikke respons fra en eneste person på dette møtet. De unge arbeidspirenes fokus så ut til å ligge et helt annet sted enn på en forskerrekrutt sitt ønske om å intervju dem om byråkratierfaringer og livsløp.

Jeg endte med intervjuer med fire personer fra Jobbklubb/AMO. Selv om det var langt færre enn jeg hadde ønsket, gav disse intervjuene nye innsikter, spesielt i forhold til tiltakssiden i Nav, og i forhold til arbeids- og ledighetsproblematikk. Etter denne prosessen fikk jeg rekruttert en person med erfaring som dagpengemottaker fra eget nettverk. Selv om disse 29 intervjuene var i underkant av intervjuantallet jeg hadde stipulert i starten av forskningsprosjektet, anså jeg at intervjuene var rike på informasjon i forhold til de mest aktuelle problemstillingene om bruker/Nav-relasjoner, og at prosjektet således ville være tilstrekkelig opplyst (jf. Holter, 1996; Kvale, 1996).

4.3.4 Det endelige utvalget

Det endelige utvalget består av 17 kvinner og 12 menn. To av de 29 har utenlandsk bakgrunn, og 19 av de 29 er foreldre. I alderskategorien benytter jeg her runde kategorier for å ivareta anonymitet. To av informantene er i 20-årene, ti er i 30-årene, ni i 40-årene, seks i 50-årene og to i 60-årene. Åtte informanter hadde tilhørighet til Kontor 1, og 15 informanter hadde tilhørighet til Kontor 2. De resterende seks informantene hadde tilhørighet til fire andre Nav-kontor (kontor 3-6). Stønadskategoriene som informantene var innunder, inkluderer sykepenger (tre personer), dagpenger (seks personer), yrkesrettet attføring (19 personer) og tidsavgrenset uførestønad (en person). Av personene med attføringsstønad, hadde fire av dem gått over i henholdsvis arbeid, arbeidsledighet og varig uføretrygd etter at de mottok intervjuhenvendelsen. Tabell 2 gir en oversikt over personene jeg intervjuet, gjengitt etter tidspunkt for intervjuing, og med informasjon om individuelle forhold, slik de var ved intervjutidspunktet:

Tabell 2: Oversikt, informanter

Navn	Aldersgruppe	Stønad	Kontor	Nasjonalitet	Yrkesbakgr.
Jonas	30	Attføring	3	Norge	Trykkeri/IT
Bjarne	60	Dagpenger	1	Norge	Handelsreisende
Mona	40	Sykepenger Sykepenger/T.	1	Norge	Lærer
Aslaug	50	U	1	Norge	Barnevernspedagog
Johanne	60	Sykepenger	1	Norge	Sykepleier
Birger	50	Attføring	1	Norge	Mekaniker Funksjonær,
Lisa	40	Attføring	1	Norge	Off. sektor
Erna	40	Attføring	1	Norge	Lærer
Kåre	50	Attføring	2	Norge	Industriarbeider
Eva	30	Attføring/jobb	2	Norge	Førskolelærer
Mai	30	Attføring	2	Norge/Asia	Div. ufaglært
Kari	50	Attføring/ufør	2	Norge	Sveiser
Lasse	30	Attføring	2	Norge	Student Div, bl.a leder i
Ove	30	Attføring	2	Norge	butikk
Lisbeth	40	Attføring	2	Norge	Hjelpepleier
Birgitte	20	Attføring	2	Norge	Student
Lillian	30	Attføring	2	Norge	Hjelpepleier
Magnar	50	Attføring	2	Norge	Industriarbeider
Hildegunn	50	Attføring/ufør	2	Norge	Lærer
Anette	40	Attføring	2	Norge	Hjelpepleier Selvst. Næringsdr./Praktisk- estetisk yrke Selvst.
Grete	40	Attføring	2	Norge	
Einar	40	Attføring Attføring/	2	Norge	Næringsdrivende/Butikk Ufaglært industriarb./
Mikkel	40	dagpenger	2	Norge	Bonde
Erik	30	Dagpenger	4	Norge	Div. ufaglært,
Helena	40	Dagpenger	3	Norge	Div. ufaglært Rådgiver,
Sarah	30	Dagpenger	5	Europa	Justisdep.
Tord	30	Dagpenger	6	Norge	Div. ufaglært arb.
Frank	30	Dagpenger	5	Norge	Div, bl.a lærer
Lena	20	Sykepenger	1	Norge	Stipendiat

Hvilke kategorier en velger å ta med i et skjema som dette er ikke uten betydning, da kategoriene gir visse ”briller” for å forstå de som inngår i skjemaet, og utelater andre assosiasjoner (jf. Syltevik, 1998). Derfor har jeg valgt å supplere informasjon om hvilken stønadskategori den enkelte befant seg i på intervjutidspunktet, med informasjon om lønnsarbeid som den enkelte hadde mest erfaring med. Med unntak av de to studentene, har alle informantene erfaring med fulltidsjobb, de fleste over mange år.

4.3.5 Om representativitet og skjevhet

Rekrutteringsprosessen var møysommelig og tidkrevende og aktualiserte også tematikken om informantutvalg og representativitet. Det var aldri meningen å tilstrebe et statistisk representativt informantutvalg. Snarere var rekrutteringsdesignet valgt med tanke på å generere et strategisk utvalg og således søke å oppnå analytisk representativitet (Thagaard, 2003:53-54). Thagaard presenterer begrepet ”tilgjengelighetsutvalg,” som en underkategori av strategisk utvalg. Dette er et begrep som passer godt til min planlagte og reelle utvalgsstrategi. Underveis i prosessen lærte jeg imidlertid mye om utfordringer knyttet til tilgjengelighet. Tilgang til for eksempel arbeiderklassemenn som ville skolere seg som stillas- eller betongarbeidere, kunne gitt andre historier om det levde livet og møtet med hjelpeapparatet. Samtidig er det et sentralt prinsipp at deltakelse i samfunnsvitenskapelig forskning skal være frivillig. Travelhet i hverdagen, skepsis til forskningen, språkproblemer og manglende interesse for forskningens eller intervjuets tematikk er forhold som ser ut til å ha påvirket det endelige utvalget. Den første fasen av rekrutteringsprosessen, rettet mot dagpenge- og sykepengemottakere, synliggjorde også at jeg kanskje hadde et for snevert nedslagsfelt til å begynne med, rettet mot brukergrupper som i realiteten ikke hadde gjort seg spesielt mange erfaringer og refleksjoner om Nav, selv om de var i situasjoner der intensjonene i Nav-reformen skulle tilsi slike erfaringer.

I løpet av forskningsprosessen har jeg fått flere kommentarer, både fra forskerhold og fra Nav-hold, om seleksjonskriterier og motivene til de som velger å delta. Noen har ment at jeg bare får kontakt med de misfornøyde. Tidlig i forskningsprosessen var jeg også selv opptatt av dette, og fryktet særlig at jeg utelukkende ville få kontakt med personer som hadde blitt særlig rammet av reformprosessen ved at de ikke hadde fått ytelsene de hadde krav på. Etter hvert som jeg gjennomførte intervjuene, ble jeg imidlertid mer avslappet i forhold til denne problematikken, ettersom det viste seg at ingen har utelukkende negative eller positive erfaringer med Nav.

I en diskusjon om informantutvalget i denne studien fikk jeg også en spisset kommentar på et seminar om at Nav ikke bare forholder seg til brukere, men også misbrukere. Denne kommentaren, som antyder at jeg kan ha basert forskningsresultatene mine på intervjuer med trygdemisbrukere, er illustrerende, ikke minst i lys av at trygdemisbruk har vært en omfattende og vedvarende tematikk i det offentlige ordskiftet i Norge gjennom hele forskningsprosjektet. Brukere av Nav kan dermed i mange sammenhenger få en generalisert mistanke om trygdemisbruk rettet mot seg. Jeg har ikke funnet grunnlag for å mistenke at noen av de som jeg intervjuet har drevet trygdemisbruk i betydningen straffbare brudd på folketrygdloven. Det er tvert imot grunn til å anta at personer med trygdemisbruk på samvittigheten vil vegre seg for selvrekruttering til en lengre intervjusamtale med åpne spørsmål om forholdet til Nav.

Erfaringsvis var det mange grunner til at folk valgte å delta i studien. En av dem har jeg allerede nevnt; flere forstod betydningen av at en stilte gjennom kjennskap til andre som utførte forskning. Flere av de som stilte opp, sa også at de så intervjuet som en egnet arena for å sette ord på, eller snakke ut om til tider problematiske opplevelser med velferdsbyråkratiet eller sykdom. En informant uttrykte i telefonen når jeg skulle avtale tidspunkt for intervjuet, at ”når jeg så at det skulle skrives en doktorgrad om dette her, så tenkte jeg at du skulle få snakke med en skikkelig ekspert!” En annen sa noe lignende, men i en annen språkdrakt: ”Når brevet kom i

posten, så telte jeg på knappene. Jeg med min erfaring ... skal jeg orke ... på en måte følte jeg meg litt forpliktet.”

Noen av informantene fortalte at de stilte fordi de anså forskningen jeg utførte som viktig, og håpte kanskje i den forbindelse at forskningsprosjektet kunne bidra til endringer i Nav-systemet. Det var flere som spurte om forskningen min ville føre til endringer i organiseringen av Nav. Til slike spørsmål pleide jeg å si at jeg har ambisjoner om å bli lest og hørt i Arbeids-departementet som hadde bestilt og betalt for forskningen, men at jeg samtidig har moderate forhåpninger om forskningens rolle i forhold til politiske beslutninger.⁶⁷

Det endelige informantutvalget gir, slik jeg ser det, god dekning av stemmene til mottakere av tidsavgrensede (statlige) stønader til livsopphold i Nav. Den flerdimensjonale rekrutteringsstrategien ser ut til å ha motvirket bestemte bias i rekrutteringsprosessen, som kunne ha vært et problem dersom jeg bare hadde fått tilgang til erfaringer fra eldre mennesker, kvinner, høyt utdannede, folk fra en bestemt bransje eller folk uten særlig grad av arbeidserfaring. Utvalget representerer et mangfold av erfaringer. Dette er gunstig med tanke på at brukere av Nav er potensielt hele den norske befolkningen, og at det er et mangesidig demografisk landskap Nav opererer i – også når det gjelder forhold som arbeidsledighet og helse. Den fremste utfordringen med et mangfoldig utvalg som følge av en rekrutteringsprosess som forløp seg delvis utenfor min kontroll, har vært at det har vært vanskeligere å foreta tydelige komparasjoner, for eksempel gjennom arbeidsledige og syke, majoritet og minoritet, eller fra Kontor 1 og Kontor 2. Den komparative ambisjonen jeg hadde i starten av prosjektet vedrørende noen av disse elementene, har således ikke latt seg realisere fullt ut. Det har vært vanskelig å følge opp det komparative elementet fra de

⁶⁷ I tidsrommet da hovedparten av intervjuene ble gjennomført, ble det utgitt en bok basert på en evaluering av Forskningsrådets velferdsprogram (Nuland, Tranøy og Christensen, 2009). Boken avdekker blant annet at departementene som bestilte forskningen fra forskningsrådets velferdsprogram ikke blandet seg inn i hvordan forskningen faktisk ble utført, men heller holdt seg på en armlengdes avstand fra forskerne. Samtidig havnet forskningsrapportene ofte i en skuff uten å bli lest (se Christensen, Tranøy og Nuland, 2009).

to kontorene som hovedparten av informantene tilhører. Dette skyldes delvis at informantene jeg endet opp med å intervjuer fra kontor 1 og 2 representerer ulike stønadsgrupper (sykepenges, dagpenger og attføring fra kontor 1; 9 informanter – og 15 attføringsmottakere fra kontor 2), og dermed ulike aspekter ved bruker/Nav-relasjonen. Det skyldes også at denne studien avdekker at det lokale Nav-kontorets betydning for opplevelsen av bruker/Nav-relasjonen tross alt er relativ, ettersom mange instanser i Nav utenfor det lokale nivået medvirker og har innvirkning på prosessen og relasjonen mellom den enkelte og systemet. Det er imidlertid ikke dermed sagt at dataene ikke åpner for komparasjoner overhodet. En utfordring som er relatert til det komparative potensialet, har vært å skildre informantenes hendelsesforløp, ”problematikk” (jf. Smith, 1987) og det jeg i et tidligere utkast omtalte som ”veier til Nav” på en konsis og god måte. Historiene om ”veiene til Nav” er ofte svært sammensatte, og det er mye som kan spille inn, for å bruke en formulering fra Vidman (2007).⁶⁸ Det betyr at informantenes historier kan gjenfortelles, reformuleres og analyseres på ulike måter. Individene som introduseres gir innblikk i ulike tematikker og ulike prosessuelle stadier. Det er således prosessene som er fokuset her. Innveingen mellom helseforhold og arbeidsrelaterte forhold gjennom prosesser som informantenes erfaringer gir innblikk i, er overlappende, og de følger en bestemt tråd når de gjenfortelles av meg. Det er ikke intensjonen å gi en fullstendig og uttømmende gjennomgang av relevante tematikker, men mer beskjedent et forsøk på å synliggjøre kompleksitet. Ved å fokusere på informantenes redegjørelser som *prosesser*, muliggjøres komparasjoner av ulike biografiske bakgrunnsforhold forut for møtene med Nav, strukturering gjennom ulike institusjonelle kontekster utenfor Nav-byråkratiet, ulike erfaringer med Nav og ulike prosesser i bruker/Nav-relasjonen, ulike formål med kontakten med Nav, ulike individuelle strategier i møtet med Nav, og ulike fremtidsutsikter i lys av de biografiske og institusjonelle forløpene. Utvalget gir ikke adgang til å gi innblikk i

⁶⁸ Vidman studerte langtidssykemeldte i en liten svensk kommune, hovedsakelig kvinner, men også noen menn, om deres veier inn i og ut av sykefravær.

spesielle grupper som ikke-vestlige innvandrere, rusmisbrukere eller langtids sosialhjelpsmottakere, men en bredere representasjon fra den norske befolkningen, representert av folk som er i en livssituasjon som gjør at de har henvendt seg til Nav blant annet for inntektssikring.

4.3.6 Respons fra ansatte

I rekrutteringsprosessen møtte jeg en rekke ansatte i Nav, både på lokalkontorene og i Nav Intro/Kvalifisering. Jeg opplevde de aller fleste som imøtekommende og endatil interesserte i mitt forskningsprosjekt. Flere påpekte at det var stort behov for å belyse reformen i lys av både brukere og ansatte sin situasjon. Enkelte ansatte har likevel uttrykt skepsis til forskningsprosjektet. Blant annet har det ved et par anledninger blitt uttrykt skepsis til at Nav-reformen kan belyses på en god måte gjennom brukerne, og mer spesifikt har det blitt rettet kritikk mot rekruttering gjennom selvseleksjon; kritikerne antar at brukere som ansatte oppfatter som obsternasige og tverre, vil rekruttere seg selv til studien, og at dette således vil gi et skjevt bilde av Nav (eller hvordan brukerne opplever Nav, for den slags skyld). Denne type tilbakemeldinger håndterte jeg ved å fortelle åpent om prosjektets siktemål, og hvilke metodiske refleksjoner og avveininger jeg gjorde underveis.

Det er heller ikke bare i min forskningsprosess at dette har skjedd. I Rugkåsa (2010) sitt feltarbeid i et kvalifiseringstiltak rettet mot minoritetskvinner, ble skepsisen kanalisert da de ansatte fikk lese utkast til avhandlingen hennes etter at feltarbeidet var gjennomført. De uttrykte skuffelse over avhandlingens beskrivelser og fokus, og de anklaget Rugkåsa for å utlevere minoritetskvinnene på en dårlig måte. Videre uttrykte de skuffelse over hennes kritiske ståsted til arbeidslinjen. Også Blau ble møtt med denne type skepsis i sin klassiske byråkratistudie (se Blau, 1967). I feltarbeidet i en byråkratisk organisasjon følte de observerte seg objektivert og mistenkeliggjort.

Han ble blant annet mistenkt for å være en representant for Hoover-kommisjonen,⁶⁹ og noen trodde han var en rasjonaliseringsekspert som skulle kartlegge hvor ineffektive de var (se Blau, 1967:28-29).

At noen er skeptiske til å slippe forskere inn på sitt territorium, er forståelig. De har begrenset innsyn og kontroll over forskerens intensjoner, fokus og fortolkninger. I min studie blir dette ytterligere forsterket ved at det ikke er de ansatte som bidrar med data og som dermed har en viss kontroll med hva som formidles – snarere er det brukernes fortolkninger av blant annet de ansatte, som kommer i fokus. Således kan jeg bli forstått som nok en representant for å sette de ansattes arbeidsplass i et dårlig lys, i likhet med den lange rekken av aktører som utøvde press på Nav i denne perioden (som media, opposisjonspolitikere, Riksrevisjonen, Arbeidstilsynet, brukerorganisasjoner og fagforeninger).

4.4 Intervjuing som metode, ferdighet og sosial handling

4.4.1 Intervjudata som redegjørelser

Brukererfaringer materialisert gjennom kvalitative intervjuer gir data som er forskjellig fra for eksempel *survey*data, observasjoner av samtaler fra relasjonen mellom Nav-ansatte og brukere, observasjonsdata eller brukererfaringer gjengitt i skriftlige, offentlige kilder som avisartikler og blogger. Dataene foreligger ikke i ”naturlige settinger” (Silverman, 2001),⁷⁰ men produseres i interaksjon mellom forsker og informant etter normer og retningslinjer som delvis settes av forskeren, og

⁶⁹ Hoover-kommisjonen ble utnevnt av president Truman i 1947, og skulle foreslå administrative endringer i det føderale styresettet i USA.

⁷⁰ Silverman (2001) benytter metaforen ”naturally occurring data” om hendelser som blir til uavhengig av forskeren, men denne metaforen må ikke tolkes dit hen at han mener det finnes ”rene”, ”naturlige” data: ”All data are mediated by our own reasoning as well as that of participants. So to assume that ’naturally occurring’ data are unmediated data is, self-evidently, a fiction of the same kind as put about by survey researchers who argue that techniques and controls suffice to produce data which are not an artefact of the research setting” (Silverman, 2001:287).

delvis skapes i og av interaksjonen dem imellom. Dataene blir til som et resultat av en avtale gjort på bakgrunn av en henvendelse fra forskeren, og det er erfaringsvis ulike grunner til at folk stiller opp for å la seg intervju. Forut for analyse har begge partene potensielt stor innflytelse på dataproduksjonen. Brukererfaringene jeg får tilgang til i intervjusamtaler er ikke bare *gjengitt* i ettertid av at hendelsene har funnet sted; de har vært fortolket på forhånd, kanskje flere ganger før de blir konstruert i samtale med meg. Samtidig er min tilstedeværelse, mine spørsmål og mitt fokus med på å sette føringer på hvilke data som produseres. Hva jeg vil være opptatt av i en spesifikk intervjusetting kan variere, og kan være preget av saker jeg nylig har lest i avisen, andre jeg har snakket med eller teoretiske perspektiver jeg orienterer meg i.

Intervjuet er en interrelasjonell meningskonstruksjon (Kvale og Brinkman, 2009), og intervjudata kan verken reduseres til tatt for gitt kunnskap om hvordan virkeligheten er, eller til emosjonelle beskrivelser (Silverman, 2001:287-288). Menneskers hukommelse er subjektiv, og erfaringer gjengitt i samtale har alltid en narrativ innramming med en normativ forankring (for eksempel Ezzy, 2001). Mitt utgangspunkt er at kunnskapspraksiser er situert. Dette utgangspunktet deles av de fleste perspektiver som vektlegger aktørene, og understrekes særlig i den institusjonelle etnografien (for eksempel Smith, 1987, 2005). Erfaringer i gjengitt form har alltid en diskursiv innramming som organiserer mening og den sosiale verden. Et essensielt element i data fra kvalitative intervjuer er at de produserer redegjørelser, fortellinger og/eller narrativer, og disse virkeliggjøres i sin presentasjon. Scott og Lyman, (1968:46; se også Lyman og Scott, 1970) definerer *accounts* som ”a linguistic device employed whenever an action is subjective to valuative inquiry” (Scott og Lyman, 1968:46). Orbuch har en mer utfyllende forståelse:

Accounts are viewed as story-like constructions that contain individuals' recollections of events, including plot, story line, affect, and attributions. Individuals continually update and reflect on these accounts, on the basis of feedback from others and the collective stories within which individuals reside (...) Current theoretical viewpoints also emphasize that accounts are not merely social constructions to protect the self, they also (a) give individuals a greater sense of control and understanding of their environment, (b) allow individuals to cope with emotionally charged and stressful events, (c) produce some degree of

closure, (d) provide a greater sense of hope and will for the future, and (e) establish order in daily relational experiences (Orbuch, 1997:459).

Orbuch (1997) har gjennomgått den sosiologiske litteraturen om 'accounts'; det en kan kalle for samtalens eller redegjørelsens sosiologi, dens teoretiske opphav og dens utvikling.⁷¹ I følge henne, er redegjørelsens sosiologi sitt utgangspunkt å fremme innsikt i menneskelig erfaring. Redegjørelser er kulturelt innvevd og må sees som normative erfaringer som er i kontinuerlig utvikling og endring. Redegjørelser fanger en dypere forståelse av for eksempel usikkerhet og ambivalens enn det avkrysningspunktene på et spørreskjema kan gjøre, og analyse av redegjørelser eller narrativer tilbyr perspektiver som gjør at en kan forstå selvpresentasjon (jf. Goffman, 1992). De kan være unnskyldende eller rettferdiggjørende (Scott og Lyman, 1968; Orbuch, 1997), og innehar mekanismer for idealisering av handling.

4.4.2 Intervju som prosess

Intervjuene var planlagt og gjennomført som semistrukturerte intervjusamtaler på steder valgt av informantene; noen ganger i deres hjem, andre ganger på min arbeidsplass, på et kontor på Nav eller på et hotell. Etter godkjenning fra informanten pleide jeg å sette i gang båndopptakeren, og innledet med å fortelle om prosjektets siktemål, sikring av konfidensialitet og litt om hvordan jeg så for meg intervjuet. Jeg fortalte at jeg hadde noen temaer som jeg ville gjennom, men understreket at jeg så intervjuet som en samtale, og at jeg var interessert i at informanten gjenga sine opplevelser så fritt som mulig, og at en også stod fritt til å la være å svare på enkelte

⁷¹ Den tidlige sosiologiske interessen for å studere redegjørelser finner vi hos representanter for Chicago-skolen, samt hos blant annet Mills, Goffman, Garfinkel og Lyman og Scott. Redegjørelser ble i denne tradisjonen sett som verbale utsagn for å forklare avvikende eller ikke-forventet atferd. Dagens fokus på redegjørelser er bredere, der redegjørelser sees som fortellende eller narrative forklaringer. Fokuset har også fått et psykososialt tilsnitt, som studerer redegjørelsens sosiale funksjoner og konsekvenser, for eksempel i forhold til behovet for å snakke ut om traumatiske opplevelser. Folk søker å nøytralisere negative hendelser gjennom hverdagslivets interaksjon (Orbuch 1997:460). Videre tar studiet av redegjørelser nå i følge Orbuch større høyde for kontekstene som redegjørelsene er presenterte i.

spørsmål.⁷² Intervjuene ville være temabaserte, men ikke detaljstyrte. Intervjuenes tematikk var som regel sentrert rundt møtet med og erfaringer med ulike deler av arbeids- og velferdsforvaltningen, samt et biografisk aspekt, hvor temaer som arbeid, familie og helse ansees som sentrale. Nødvendigheten av en kvalitativ tilnærming til studiet av brukererfaringer er knyttet til nettopp *fortellingene*,⁷³ da jeg var ute etter å undersøke hvordan brukerne selv beskriver sine opplevelser og erfaringer med å være i relasjon med Nav som stønadsmottaker.

Jeg hadde skrevet to intervjuguider; en fylldig guide med en rekke spørsmål tematisert i ulike bolker (appendiks C), og et notat der aktuelle tematikker stod i stikkordsform, presentert på ett A4-ark (appendiks D). Mens jeg støttet meg mye på intervjuguiden i de første intervjuene, brukte jeg den knapt på slutten, men lot i mye større grad samtalen og det som ble formidlet, styre hvilke oppfølgingsspørsmål jeg stilte, ut i fra hvilke tråder av informantens historier jeg ønsket å forfølge. Dette var dels som en følge av at jeg hadde internalisert mange av spørsmålene, og fått testet ut hvilke spørsmål som genererte god respons, men også fordi jeg hadde blitt svært godt kjent med materien som vi snakket om, og hvilke opplevelser denne genererte. I etterkant av hvert enkelt intervju skrev jeg et notat der jeg oppsummerte mine umiddelbare inntrykk fra intervjuet. Dette gjaldt den enkelte intervjusamtalens tematikker og ”problematikk,” så vel som inntrykk fra samtalen som *relasjon* mellom informanten og meg. Denne notatskrivningen fungerte således også som en intervjufaglig læringskurve.

⁷² Jeg anonserte ikke i intervjusituasjonen at jeg tidligere hadde jobbet i Nav. På tidspunktet da jeg foretok intervjuer, hadde jeg en oppfatning om at dette ville kunne utfordre synet på min uavhengighet som forsker, et poeng som var viktig å tydeliggjøre for informantene. Jeg kunne imidlertid nevne min tidligere arbeidserfaring i situasjoner der det følte naturlig, men da gjerne på slutten av et intervju, og/eller i situasjoner der jeg følte meg trygg på at det var oppnådd fortrolighet i situasjonen.

⁷³ Jeg veksler mellom begrepene fortelling, historie, redegjørelse og narrativ. Disse skal forstås som mer eller mindre synonyme og overlappende.

I de første intervjuene testet jeg også ut en del tematikker og ideer som ikke alltid ble forfulgt videre i senere intervjuer. Blant annet var jeg i starten opptatt av livsløpsperspektivet, og i den forbindelse avsluttet jeg de første intervjuene med å tegne en tidslinje over informantens liv, slik jeg hadde oppfattet dette i intervjuet. Denne øvelsen gav alltid mer informasjon, der informanten gav utfyllende redegjørelser for livsløpets irrganger som ikke hadde blitt dekket tidligere i samtalen. Imidlertid var dette en tidsforlengende affære, og etter et intervju som ofte varte i to timer, av og til mer, og som var krevende for både forsker og informant, syntes jeg etter hvert at tidslinjeøvelsen ble for mye, og gikk derfor bort fra dette innslaget. Et annet aspekt jeg var opptatt av i starten av intervjuprosessen, var hvordan den enkelte forholdt seg til kategorien ”bruker.” Jeg var opptatt av de diskursive skiftene i velferdsadministrative aktørkategorier (se for eksempel Clarke et al., 2007), men fant etter hvert ut at dette ikke var blant de mest interessante aspektene å belyse gjennom intervjuer. Ofte hadde ikke informantene gjennomtenkte svar på dette. Samtidig benyttet den enkelte selv en rekke ulike kategoriseringer av sin egen rolle gjennom intervjuet, der ”bruker,” ”klient” og ”kunde” var de vanligste. En annen ide som jeg prøvde ut i starten, var å presentere en visualisert figur som Nav brukte som reklame for sine tjenester i mediene i tidsrommet da jeg foretok intervjuer.⁷⁴ Figuren, som for meg stod som en symbolisering av arbeidslinjepolitikken, ble fremvist informanten et stykke ut i intervjuet, og jeg var interessert i hvilke assosiasjoner den ville fremvise.⁷⁵ Reaksjonene var varierende. Noen ganger fremviste den likegyldighet, og i en situasjon, der dette grepet var spesielt effektivt med tanke på å få frem interessante redegjørelser, fremviste den også praktiske og etiske problematikker ved denne

⁷⁴ Figuren har overskrift ”Det er dumt å måtte sykemelde hele kroppen, hvis det bare er armen som er vond”, og ble mye annonsert i aviser og kinoreklamer i 2009. Figuren er presentert og nærmere tematisert i kapittel 9.

⁷⁵ Dicks, Soyinka og Coffey (2006) betegner bruk av blant annet visuelle data i observasjon og intervjuer for ’multi-modal ethnography’, og ser dette som en ny multisemiotisk form der mening er produsert gjennom sammenvevinger mellom ulike medier og transformasjoner. Det kan likevel diskuteres om bruken av visuelle data i intervjusituasjonen kvalifiserer som egen metodestrategi, all den tid den ikke står på egne ben men snarere er *en* spesifikk komponent av flere i intervjusituasjonen.

metodemanøveren. Den fremkalte så følelsesmessige reaksjoner at informanten tok til tårene, og resten av intervjuet ble preget av dette. Derfor kuttet jeg ut fremvisning av figuren etter denne hendelsen, selv om den viste seg å generere nyttige data.

Jeg fant tidlig ut at de beste spørsmålene var de som dreide seg om konkrete hendelsesforløp, og det ble et mål for meg å få informantene til å gi detaljerte redegjørelser for slike. Dersom en informant fortalte om en bestemt situasjon i et møte med en saksbehandler, kunne jeg følge opp med spørsmål som ”kan du *guide* meg gjennom denne samtalen?” Tilsvarende bad jeg noen ganger informanten om å redegjøre for hva som skjer fra en åpner døren på Nav-kontoret til en går derfra; ”kan du *guide* meg gjennom Nav-kontoret, og fortelle meg hvordan det oppleves fra du kommer til du går?” Dette er typiske ”grand tour”-spørsmål, og inngår i det som betegnes som etnografiske spørsmål (se Spradley, 1979). Et annet grep som jeg hadde nytte av for å klargjøre tidspunktet for et beskrevet hendelsesforløp, var å oppmuntre informantene til å finne knagger å henge erfaringene på. Dette var viktig for å kunne skille erfaringer fra omorganiseringsprosessen i Nav, fra erfaringer knyttet til tidligere etater. Dette grepet viste seg også å være effektivt, og medførte at jeg fikk god forståelse for hvilke redegjørelser som omhandlet reformprosessen, og hvilke som ikke gjorde det.

En viktig konsekvens av intervjuteknikkene som jeg utviklet, og måten intervjusamtalene forløp seg på, er at informantenes refleksive kapasitet dermed kom til syne. Når jeg la til rette for at samtalene og redegjørelsene skulle være så frie som mulig, skapte jeg samtidig et utvidet rom for refleksjon og selvpresentasjon. Dette fikk blant annet uttrykk i at samtidig som informantene hentet frem minner fra situasjoner som ofte lå et stykke tilbake i tid, tok de ofte forbehold på hvordan ting egentlig hang sammen, og de kunne presisere at ”dette er en følelse jeg har” eller ”dette er jeg ikke 100 prosent sikker på, men min opplevelse var at ...” Dette har videre den konsekvens at jeg i liten grad har fått redegjørelser som er preget av skråsikkerhet eller stereotypifiserte bilder av Nav. Dette førte til at jeg både i intervjusituasjonen og senere fikk tillit til historiene som ble fortalt, og slik jeg ser

det, er dette en styrke ved dataene. Spørsmålet om hvorvidt redegjørelsene var sanne, ble underordnet spørsmålet om hvorvidt redegjørelsene virket plausible. Intervjusamtalene var best når jeg og informanten fikk en dynamikk i samtalen, preget av tillit og det som jeg oppfattet som gjensidig respekt og interesse. Dette står for meg som elementer av en aktiv intervjuopprosess. Jeg er et stykke på vei enig med Holstein og Gubrium (1995), som i den mye debatterte boken *The Active Interview*, sparrer mot dem som behandler intervjuopprosessen som en standardisert, strømlinjeformet prosess der målet er å ”samle” kunnskapen som respondentene innehar. Boken tilbyr spennende og gode refleksjoner om forskningsintervjuets epistemologi, intervjuets ”hva” og ”hvordan,” men Holstein og Gubrium går også langt i å etterlyse en intervjuer-rolle som impliserer konfrontasjoner med informantens redegjørelser.⁷⁶ Dersom jeg som intervjuer hadde anlagt en bevisst konfronterende stil mens informantene mine fortalte om sine sykdommer, trange økonomiske kår og byråkrati-problemer, kunne jeg kanskje ha fått andre nyanser i fortellingene enn de jeg fikk, men jeg ser det som svært sannsynlig at jeg hadde skapt et dårlig samarbeidsklima, og en slik strategi åpner også for åpenbare forskningsetiske problemstillinger. Jeg la tvert imot vekt på innlevelse, sympati og forståelse i forhold til situasjonen som ble fremstilt.

I intervjusituasjonen fikk jeg noen ganger spørsmål om regelverk og andre Nav-relaterte forhold. Jeg prøvde å svare så godt jeg kunne, men tok samtidig alltid forbehold om at jeg ikke var sikker på hva som var gjeldende praksis, og henviste videre til etaten og dens skriftlige retningslinjer. I noen intervjusituasjoner tok jeg meg selv likevel i å få lyst til å tre inn i en rådgiverrolle og gi råd om hvilke jobber informanten burde søke eller lignende.

⁷⁶ For en drøftning av Holstein og Gubriums ”aktive” intervju-metode, se Kvale og Brinkman (2009:158-159).

I metodelitteraturen finnes en rekke problematiseringer av forskningsintervjuet som en form for terapeutisk intervensjon (for eksempel Weiss, 1994; Kvale og Brinkman, 2009). En av mine informanter, en kvinne med diagnose uhelbredelig kreft, uttrykte eksplisitt til meg at hun så intervjuet som en form for terapi. En annen informant, som fortalte om mange ubehagelige episoder med Nav, uttalte noe lignende. Min vurdering er at det ikke trenger å være spesielt problematisk at informanter ser intervjusituasjonen som et rom for å sette ord på vanskelige opplevelser, all den tid man er bevisst på rollen som forsker og ikke forsøker å bli terapeut. Et forskningsintervju skiller seg fra et terapeutisk intervju på en rekke områder, blant annet ved at forskeren og terapeuten har ulike mål med intervjuet, de er interessert i ulike ting, intervjusituasjonen er forskjellig for forsker og terapeut, og den intervjuede har ulike roller (pasient/ informant). Eksempelvis betaler pasienten terapeuten for hjelp; mens forskeren spør informanten om hjelp i form av søken etter informasjon (se Weiss, 1994:134-135).

At jeg har funnet grunn til å ha tillit til informantenes fortellinger, betyr ikke at jeg tror at informantene i alle sammenhenger har fortalt "the Truth, the Whole Truth and Nothing But the Truth" (Weiss, 1994:147). Enkelte ting er nok i enkelte sammenhenger holdt tilbake, og folk kan huske feil eller ha opplevelser som ikke fullt ut sammenfaller med hvordan ting faktisk har utspilt seg (jf. diskusjonen om redegjørelser ovenfor), men jeg ser det som svært usannsynlig at folk har diktet historier.

I ett intervju gav en informant uttrykk for at hun hadde fått psykiske problemer på grunn av noen traumatiske hendelser som hadde funnet sted i barndommen, og som hun hadde fortrenget, og som hun hadde fått profesjonell hjelp til å nøste opp i som voksen. I dette intervjuet følte jeg meg usikker på hvor mye jeg skulle spørre og grave, og jeg lot det være. Dette medførte at det lå et relevant, men utematisert sakskompleks som undertekst i samtalen, og intervjuet ble nok noe preget av dette. I et par andre intervjuer, hadde jeg vanskeligheter med å få informanten til å konkretisere sine opplevelser. Spesielt en person hadde mye å fortelle om hvorfor

Nav-reformen ikke fungerer etter intensjonen, men intervjuet var relativt fattig på data som jeg kunne bruke, fordi informanten i liten grad var konkret nok på sine erfaringer.⁷⁷ I dette intervjuet klarte jeg således ikke å konvertere intervjusituasjonen til en arena for meningsproduksjon som var anvendbar i prosjektet i utstrakt grad.

Jeg fikk også erfare andre utfordringer i intervjusituasjonen. I en intervjusituasjon som skulle gjennomføres på dagtid på mitt kontor, troppet informanten opp sammen med sin fem år gamle sønn som skulle sysselsettes med en medbrakt skillingsbolle under intervjuet. Informanten hadde på forhånd tenkt igjennom hvilke historier hun ville formidle, og hvor mye tid hun hadde tenkt å bruke på intervjuet. Hun satte i gang og pratet velvillig vekk, mens sønnen var i full vigør ute på gangen, potensielt til sjenanse for mine kollegaer på nabokontorene. Jeg følte mangel på kontroll med situasjonen, og fikk i liten grad den oversikt over informantens historie som jeg hadde opparbeidet meg et repertoar av spørsmål til å få klarhet i. Da informanten følte hun hadde sagt sitt, avsluttet hun intervjuet, tok med seg sønnen, som hadde vært aktiv og utålmodig, og gikk, og jeg var lettet da det hele var over. I forbauselsen over situasjonen viste det seg også at jeg ikke hadde klart å starte båndopptakeren. I etterkant skrev jeg et notat der intervjuet ble forsøkt rekonstruert. Intervjuet ble brukt komparativt i analyseprosessen, men er ikke direkte brukt som eksempel i den ferdige teksten.

⁷⁷ For eksempler på relaterte intervjusituasjoner, se Weiss (1994:147-151). Weiss sin metodebok er for øvrig et av relativt få eksempler på en metodebok som ikke bare fungerer som "kokebok" eller "manual" på hvordan kvalitative intervjustudier skal gjennomføres, men som også tilkjenner forfatterens egne erfaringer, hentet fra et rikt yrkesliv som forsker og intervjuer.

4.4.3 Om skriftlig fremstilling av muntlige fortellinger

Intervjuene, som varte cirka to timer i snitt (mellom en og tre timer) ble tatt opp på opptaker og transkribert i sin helhet. Ettersom transkribering er en god måte å bli kjent med intervjumaterialet på, gjorde jeg deler av dette selv. Samtidig er transkribering en tidkrevende prosess, derfor leide jeg også inn hjelp til noen av intervjuene. De to assistentene som hjalp meg med transkribering, skrev begge under på taushetserklæring.

I analysekapitlene presenteres intervjuutdrag gjennom til tider relativt lange sitater. Dette er gjort for å gi innsyn i dataene, og samtidig gi en tydelig dimensjon til aktørenes egenforståelse av det som kan kalles den levde erfaring (Schutz, 1967; Smith, 1987; Mason, 2006). I hovedsak har jeg ivaretatt den muntlige sjargongen også i skriftlig form.⁷⁸ På seminarer hvor jeg har presentert manuskripter som inneholder intervjusitater, har jeg imidlertid fått kommentarer på at den muntlige sjargongen gjør sitatene til tider vanskelig å lese. Jeg har også fått flere kommentarer på at denne sjargongen gjør at leserne får assosiasjoner til informantene som dumme og stakkarslige, med dårlig formuleringsevne. For å bedre leservennligheten har jeg i enkelte sitater nedtonet det muntlige aspektet noe, men uten å gjøre skade på meningsinnholdet. Jeg har likevel valgt i det vesentligste å beholde den muntlige sjargongen. Jeg har i den skriftlige fremstillingen av intervjusekvenser også forsøkt å bevare min egen rolle i dialogen som presenteres, slik som spørsmålsformuleringene er på lydopptaket. Jeg vil i denne sammenheng påpeke at selv de mest velformulerte og reflekterte av oss kan få sjokk ved å lese transkripsjoner av egne, muntlige formuleringer. I ferdige forskningspublikasjoner er det ofte påfallende hvor presise og elegante forfatterens spørsmålsformuleringer fremstår, og en kan få inntrykk av at forfattere skjuler sine spor fra den faktiske forsker/informant-interaksjonen. Således sminkes intervjusituasjonen, og gir et illusorisk bilde av at denne situasjonen og relasjonen er strømlinjeformet og knirkefri.

4.5 Observasjon

Tilstedeværelse i mottaket hadde to formål. Det ene var informantrekruttering. Et annet var å få innblikk i en spesifikk del av Nav-byråkratiet, det som gjerne blir sett som det fysiske uttrykket for Nav-systemet, og mer spesifikt søke å få innsikt i hva som foregår ”front stage” (jf. Goffman, 1992) i et mottak. Jeg var til stede ved Nav-kontor 1 hver dag fra åpning til stengt tid en hel uke september 2009, etter godkjenning fra kontorets ledelse. Tilstedeværelse ble informert og annonsert gjennom et bilde på mottakets tv-skjerm, og gjennom informasjonskriv som lå rundt omkring i mottaket. Jeg gikk også med en navnelapp hvor det stod navnet mitt og ”Nav-evalueringen,” medbrakt fra et hotellseminar. Jeg fikk utdelt et nøkkelkort, slik at jeg kunne bevege meg fritt mellom mottaket og de delene av kontoret som er utilgjengelig for brukere. Lunsjpausene tilbrakte jeg ofte sammen med ansatte, og jeg pratet med ansatte i gangene og på pauserommet, og når kontakt ble formidlet snakket jeg også med brukere. For det meste satt jeg imidlertid ulike steder i mottaket og leste aviser eller satt ved pc, mens jeg tok inn livet i mottaket og forsøkte å forstå hva som foregikk mens jeg var der.⁷⁹ Jeg kunne observere samhandlingen mellom besøkende og ansatte i skranken, og ofte kunne jeg høre deler av samtaler mellom brukere og ansatte. Ståstedet jeg observerte fra gav meg dermed innblikk i både brukeres og ansattes praksis, men jeg var situert i rommet på samme måte som brukerne, i den forstand at jeg hovedsakelig satt på ”brukernes plass,” og fikk således det utkikkspunktet som andre besøkende i mottaket får.

⁷⁸ Imidlertid bevarte jeg ikke dialekt, delvis av anonymitetshensyn.

⁷⁹ Metodelitteraturen tematiserer skillet mellom deltakende og ikke-deltakende observasjon (for eksempel Fangen 2004). Dette er et analytisk skille som kan være fruktbart i sontringen mellom en del ulike former for feltarbeid. Min tilstedeværelse i mottaket kan kanskje betegnes som passivt deltakende observasjon.

Jeg tok ikke aktivt kontakt med brukere, og jeg tilstrebet også distanse til for eksempel interaksjonen mellom brukere og ansatte i skrankeområdet. For å dokumentere det jeg observerte, skrev jeg feltnotater.⁸⁰ Dette ble utført mest mulig diskret, til dels gikk jeg ut på de ansattes pauserom ved ujevne mellomrom, til dels skrev jeg feltnotater i e-poster til meg selv, på en av mottakets pc-er. Jeg skrev også notater i en todelt feltdagbok, hvor den ene siden er ment for å notere ned informasjon mest mulig deskriptivt, og den andre siden brukte jeg til å notere tolkninger og assosiasjoner av det jeg så. Observasjonsdata er i hovedsak ”naturlig” foreliggende data som blir til mer eller mindre uavhengig av forskeren. Det som hender i mottaket konstrueres på bakgrunn av interaksjon mellom brukeren, andre brukere, ansatte, utformingen av det fysiske rommet, bruk av gjenstander i rommet osv. Men hva forskeren ”ser” er selvsagt varierende; også forskere er situert i feltet. Mens intervjuer gir oss adgang til andres observasjon (Weiss, 1994), foretas observasjon her av oss selv.⁸¹ Jeg valgte å fokusere på ulike typer situasjoner som oppstår i denne settingen.

Å fokusere på situasjoner heller enn på individer og individuelle egenskaper, er en metodologisk manøver som har til hensikt å gi en kontekstualiserende dimensjon til studiens øvrige data og analyser.⁸² Den interaksjonistiske begrepsrammen flytter oppmerksomheten fra enkeltpersoners private opplevelser og retter i stedet blikket

⁸⁰ Dicks, Soyinka og Coffey (2006) sammenligner i sine utredninger om multi-modal etnografi dataproduksjon basert på feltnotater med dataproduksjon basert på videoavspilling, og de viser til at de to datakildene fanger opp ulike ting. Videodokumentasjon gir mye deskriptiv informasjon som ikke blir fokus i skrivning av feltnotater, for eksempel farge og lyd. Feltnotater involverer narrativer og syntaks der skribenten vektlegger noen hendelser fremfor andre. De poengterer at feltnotatene reflekterer skribentens *interesser*, og i skriveprosessen benyttes i motsetning til videofilming en rekke sammenligninger. Observasjon er naturligvis ikke en nøytral øvelse, men en prosess hvor det foregår mye fortolkning.

⁸¹ Tilstedeværelse i mottaket har også gjort oss oppmerksom på viktige forskjeller mellom å intervju folk tett på situasjonen, og mer på avstand. Mens jeg gjennomførte de fleste intervjuene i deres hjem og på min arbeidsplass, hvor informantene har en viss distanse til Nav-relasjonen i tid og rom, ble et par intervjuer gjennomført på et tilgjengelig stillerom på kontoret. Intervjuer i disse ulike kontekstene bringer potensielt frem ulike data, hvor intervju på Nav-kontoret når informanten er i et ærend hos Nav potensielt blir mer fokusert på opplevelser som er helt nære i tid.

⁸² Begrepet ’metodologisk manøver’ (*methodological move*) er hentet fra Abbott (2004) sitt essay om heurstikk i samfunnsvitenskapene, og beskriver en strategi hvor hensikten er å oppdage ens studieobjekter på nye måter.

mot hvordan de som studeres handler og samhandler, og hvordan den sosiale konteksten påvirker denne samhandlingen (Järvinen og Mik-Meyer, 2005).⁸³ Fokuset for den interaksjonistiskorienterte observatøren er dermed samhandling mellom mennesker innenfor den spesifikke interaksjonelle kontekst – det være seg sosiale, kulturelle og materielle forhold – ikke for spesifikke personlige forhold (Järvinen og Mik-Meyer, 2005:98). Dette er et sentralt tema i Collins (2004) sin teori om interaksjonsritualer og inngår også som en rød tråd i Goffmans sosiologi:

A theory of interaction ritual is the key to microsociology, and microsociology is the key to something that is larger. The smallscale, the here-and-now of face-to-face interaction, is the scene of action and the site of social actors. If we are going to find the agency of social life, it will be here (Collins 2004:3).

Not then, men and their moments. Rather moments and their men (Goffman, 1967:3).

Under tilstedeværelsen ble jeg gjort oppmerksom på handlings- og samhandlingsaspekter som ikke var umiddelbart tilgjengelige i intervjusamtalene. Observasjoner gir innblikk i et større mangfold av sosiale relasjoner enn hva som avdekkes i intervjuer, og har gjort det mulig å stille intervju spørsmål som ellers ikke ville blitt stilt. Tilstedeværelse over tid gir også innblikk i relasjoner mellom brukere og ansatte, og gir innblikk i rutinisert samhandling og bruk av et bestemt språklig repertoar eller sjargong (jf. Drew og Heritage, 1992). Rutiniseringen og byråkratiseringen av relasjonene er viktige å gripe for å forstå Nav-systemet, men informasjon om slike forhold kommer ikke uten videre til syne i intervjuer. Observasjonsdataene er ment å supplere intervjudataene, ved også å få data om situasjoner, og således få et mer flerdimensjonalt metodisk inntak til det jeg oppfatter som en multidimensjonal virkelighet (jf. Mason, 2006). Det dreier seg således om et

⁸³ Järvinen og Mik-Meyer (2005) presenterer to observasjonsperspektiver, den naturalistiske, og den interaksjonistisk-konstruktualistiske. Den naturalistiske etnografi presenteres som et forsøk på å beskrive virkeligheten "som den virkelig er" – å beskrive essensielle egenskaper ved denne verden – gjennom fylldige beskrivelser av mennesker og samhandling som de finnes og utfoldes i deres naturlige habitat. Den interaksjonistiske tilgangen, på den annen side, presenteres som et forsøk på å studere sosiale aktiviteter som ulike aktører produserer gjennom gjenkjennelige mønstre i deres sosiale verden. Det er det sistnevnte perspektivet jeg er mest inspirert av i forbindelse med observasjonsdataene.

avgrenset feltarbeid med en ukes varighet.⁸⁴ Dette er således en observasjonsanalyse i tråd med forståelsen til Järvinen og Mik-Meyer; hvor hensikten ikke er å produsere en ”monografisk totalitet” av en ”kollektiv helhet,” men ”snarere utføre avgrensede og fokuserede analyser af møder mellem aktører, interaktionssekvenser og meningskonstruksjoner i spesifikke kontekster” (Järvinen og Mik-Meyer, 2005:97).

4.6 Analyse og casekonstruksjon

Analyseprosessen er kanskje den delen av forskningsprosessen som er vanskeligst å gjøre rede for. Den kan best beskrives som en rotete prosess. Det gir derfor liten mening i å presentere analyseprosessen gjennom klart avgrensede trinn. Den foregikk hulter til bulter; en ide om en ny sammenheng kunne bli identifisert på et fly på vei hjem fra et foredrag, og ble skrevet ned på et papirstykke i hui og hast; eller ideen kunne oppstå i en samtale med en tilfeldig person som var interessert i forskningen min og stilte spørsmål som fikk meg til å grunne over ting. Hovedjobben foregikk imidlertid på kontoret – i en kontinuerlig prosess i alle faser av prosjektet som vekslet gjennom litteraturgjennomgang, gjennomgang og tolkning av data, og etter hvert søken etter koblinger mellom data og teoretiske redskaper for å gi dataene teoretisk retning. Johansen (2009) minner oss om at selve skrivearbeidet er en viktig del av analyseprosessen. Gjennom skrivning bearbeides og modnes stoffet, og gjennom formulering av fullendte setninger tvinger en fram et virksomt meningsinnhold.

Jeg la opp til en *case*basert forskningsstrategi (se Yin, 2003; Cresswell 2007). Hva som er studiens *case*, har likevel vært i utvikling gjennom forskningsprosessen.⁸⁵ I tråd med Abbott (1992) kan en se det overordnede *casen*, brukernes erfaringer, som bygd opp gjennom tematiske analyser av en rekke individuelle narrativer,

⁸⁴ I tillegg har jeg hatt tilgang til Syltevik sitt observasjonsmateriale fra to ukers feltarbeid ved henholdsvis kontor 1 og kontor 2.

⁸⁵ Litteraturen om *case*-studier gir i liten grad et enhetlig og konsistent bilde av hvordan *case*-metoden skal anvendes (se for eksempel Ragin og Becker, 1992; Gomm, Hammersley og Foster, 2000; Flyvbjerg, 2004).

tilgjengeliggjort gjennom intervjuene. Gjennom sammensetninger av informantenes narrativer utvikles således det spesifikke *caset*. Noen av redegjørelsene som presenteres i analysekapitlene kan være spesielle og gi uttrykk for opplevelser som bare en representant i utvalget gir uttrykk for, mens andre redegjørelser vil være mer typiske og ha sentrale fellestrekk med mange andre intervjuer. Noen informanter refereres mer enn andre. Dette har å gjøre med de valgene som ble foretatt underveis i analyseprosessen med hensyn til problemstillinger og fokus. I tillegg får noen av redegjørelsene i intervjuene frem kompleksiteten i en del tema mer enn andre, og ofte vil det valgte intervju-utdraget også ha sine paralleller i andre intervjuer.

Studien har hatt en eksplorerende tilnærming. Denne tilnærmingen fulgte delvis som følge av at jeg gikk inn i et for meg ukjent forskningsfelt, men kanskje viktigere, at Nav var en nyoppstartet etat og at brukererfaringer med Nav i den forstand var et nytt og hittil ubeskrevet blad i forskningslitteraturen. Dette førte til at jeg begynte med generelle og deskriptive forskningsspørsmål, og etter hvert, gjennom utvikling av tematiske analyser ble dette videreutviklet (se kapittel 1).

4.6.1 Tykke beskrivelser

I denne analyseprosessen har det dermed blitt foretatt mye sammenligning på vei mot ferdig tekst. Narrativene som avhandlingen bygges opp av, kan sees som del av det Geertz (1973) har betegnet som tykke beskrivelser, hvor den større konteksten som narrativet inngår i, er av vesentlig betydning. Geertz (1973) gjør en distinksjon i antropologisk forskning mellom ”focus” og ”locus.” Antropologene, sier han, studerer ikke lokalsamfunn – de studerer *i* lokalsamfunn. Det de studerer kan være aktører, ritualer, skikk og bruk osv., og disse handler eller foregår i en lokal kontekst. For å klargjøre dette poenget, refererer Geertz i en berømt passasje til Ryle, som påpeker at et bestemt ansiktsuttrykk kan forstås som to ulike hendelser, henholdsvis en rykning (twitch) eller et blunk (wink), om en ikke forstår konteksten som uttrykket inngår i:

Consider, he says, two boys rapidly contracting the eyelids of their right eyes. In one, this is an involuntary twitch; in the other, a conspiratorial signal to a friend. The two movements are, as movements, identical; from an I-am-a-camera, “phenomenalistic” observation of them alone, one could not tell which was twitch and which was wink, or indeed whether both or either was twitch or wink. Yet the difference, however unphotographable, between a twitch and a wink is vast; as anyone unfortunate enough to have the first taken for the second knows. The winker is communicating in a quite precise way: (1) deliberately, (2) to someone in particular, (3) to impart a particular message, (4) according to a socially established code, and (5) without cognizance of the rest of the company. As Ryle points out, the winker has not done two things, contracted his eyelids. Contracting your eyelids on purpose when there exists a public code in which so doing counts as a conspiratorial signal *is* winking. That’s all there is to it: a speck of behaviour, a fleck of culture, and – *voilà!* – a gesture (Geertz, 1973:6).

Konteksten er således av den største betydning. Geertz poengterer i den forbindelse at det ikke er nok å presentere data, man må også tilføre tolkninger underveis i presentasjonen av dem. Dette idealet har jeg søkt å tilstrebe. I mitt prosjekt er den nyopprettede etaten Nav lokasjonen, mens brukernes erfaringer er fokuset. Med andre ord: Konteksten er Nav, og fokuset er brukernes erfaringer. Konteksten er imidlertid essensiell for å forstå erfaringene. I den forbindelse er det nærliggende å presisere at primærdataene som analyseres, intervjuer med brukere, naturligvis bare gir innsikt i opplevelser fra ”den ene siden av skranken,” for å bruke et tilgjengelig bilde, eller fra en bestemt aktørposisjon i bruker/Nav-relasjonen. Intervjuene gir informasjon om konteksten, som for eksempel konkrete saksbehandlere og tidligere arbeidsgivere sin praksis, og informantene gir disse aktørene motiver for den opplevde praksisen. Denne informasjonen er annenhåndsforklaringer, og forholdene som beskrives ville kunne gis et annet meningsinnhold om det var saksbehandlerne eller arbeidsgiverne selv som var intervjuet. Enkelte vil kunne innvende at tolkningene noen ganger trekkes langt, og går inn på landemerker som bare kan besvares ved hjelp av data om hva de ansatte i konkrete situasjoner tenker og gjør. Igjen er det her brukernes opplevelser som er utgangspunktet, og som er de ”briller” jeg ser etaten med. Dette forskningsprosjektet er forankret i en oppfatning av at brukernes opplevelser har en selvstendig verdi (jf. diskusjonen om ”redegjørelser” ovenfor). Disse opplevelsene har også kontaktpunkter til en konkret virkelighet der andre aktører (som for eksempel saksbehandlere) er tilstedeværende – saksbehandlere, med handlingsrom og

skjønn, og begrensninger som de struktureres og styres etter. Informantene gir mening til, og noen ganger handler ut ifra, sine oppfatninger om situasjonen. Syltevik (1993) har i den forbindelse drøftet en enslig forsørger sin opplevelse av å stå i kø foran sosialkontoret, som blant annet opplevde sosialkontorets representant i døren som en vokter eller vakt. Syltevik hadde kunnskap fra annet hold om at mannen som ble beskrevet var en ordinær saksbehandler. Således var informantens beskrivelse ”feilaktig.” Samtidig er det som Syltevik (1993) poengterer interessant i seg selv hvis brukerne tror at sosialkontorets ansatte er vakter, og når forskningsmålet er å få tak i brukernes opplevelser av eksempelvis kontakten med et sosialkontor, er brukerne de beste informantene man kan få. I den forstand kan brukererfaringene forstås gjennom Thomas-teoremet: ”Hvis folk definerer situasjoner som virkelige, så er de virkelige i sine konsekvenser” (Merton, 1990: 152; se også Syltevik, 1993).

Goffman (1974:1) har påpekt at Thomas-teoremet er ”true as it is reads, but false as it is taken.” Med dette mener han at det åpenbart har konsekvenser å definere situasjoner som virkelige, men at slik definering kan ha marginal betydning for prosessene som situasjonene inngår i. Med andre ord: brukernes oppfatning av en situasjon har betydning for dem, men oppfatningen kan ha liten betydning for begivenhetenes gang. Et sentralt formål med forskningsprosjektet var å utforske subjektive meningsdannelser av å være tilknyttet Nav som bruker, og kontekstualisere denne meningsdannelsen i lys av de erfaringer en hadde med Nav og bruker/Nav-relasjonen. Det er således den forstående forskningstradisjonen jeg er inspirert av. Blaikie (2000:75) påpeker at forståelse nås gjennom sosiale aktørers redegjørelser for sine handlinger og meninger, ved å søke å gripe den subjektive bevisstheten som skapes av aktørers ståsted i en gitt kontekst. Forsknings- og analyseprosessen som har resultert i denne avhandlingen kan således plasseres i en abduktiv tradisjon. Blaikie (2000:77) forklarer den abduktive logikk som en logikk der forskeren, i alle fall som utgangspunkt, tar på seg rollen som elev og søker å lære av menneskene som studeres. Den første oppgaven er å lære om deres livsform og måten de begrepsfester og gir mening til det de gjør. Med denne kunnskapen som ingrediens, kan forskeren deretter omfortelle menigmanns redegjørelser av den sosiale virkeligheten i et

samfunnsvitenskapelig språk, der målet er å både beskrive og forstå et gitt sosiologisk problem.

4.6.2 Nærmere om analyseprosess

I transkribert form, med halvannen linjeavstand, utgjorde intervjuene 788 sider tekst.⁸⁶ Hvert intervju ble lest i sin helhet, og etter transkripsjonen av hvert enkelt intervju, skrev jeg et notat som søkte å oppsummere hovedtematikkene i intervjuet på mellom en halv og en side. Disse notatene ble lest en rekke ganger, og ble brukt til å samle tråder og felles tematikker for å få oversikt, og for å generere temaer for nærmere analyse. Etter hvert som jeg avgrenset et tema å nøste i, gikk jeg tilbake til transkripsjonene. Jeg brukte blant annet søkefunksjonen i *Word* for å finne sitater, og jeg gikk også tilbake til enkeltintervjuer som jeg visste inneholdt informasjon om den bestemte tematikken jeg var interessert i. Dermed kunne jeg lage dokumenter med intervjuutdrag fra alle intervjuene hvor en bestemt tematikk var belyst. Denne arbeidsmåten ble benyttet i alle deler av forskningsprosessen og genererte sakte, men sikkert fokuset i analysekapitlene som følger.

Intervjuene byr på varierende erfaringer og opplevelser av både forhistorie for kontakt med Nav og opplevelsen med Nav-systemet. Et fellestrekk ved intervjuhistoriene i all sin mangfoldighet er imidlertid at Nav fremstår som flyktig, vekslende og usikkert. Det har vært en faglig drivkraft å kommunisere dette i analysene, og dette har vært medvirkende for valg av tematikk og valg av eksempler på individuelle erfaringer til å belyse et gitt tema. Dette har også ført til at jeg i analysekapitlene er opptatt av å få frem ulike *dimensjoner* ved bruker/Nav-relasjonen. Valgene av tema og empiriske eksempler i disse kapitlene gir dermed også adgang til å vurdere det som gjerne omtales som *intern validitet*, det vil si i hvilken grad empirien som fremvises er dekkende for studiens datagrunnlag (jf. Schofield, 2000). I analysekapitlene har jeg lagt vekt på å gi leseren informasjon om hvordan erfaringene til de informantene jeg

⁸⁶ Som nevnt ovenfor, ble ett intervju ikke transkribert.

presenterer står i forhold til de andre informantenes erfaringer – og hvordan de slik sett “representerer” datamaterialet.

Jeg har tidligere i kapittelet vært inne på hvordan de enkelte informantenes redegjørelser ble konstruert i datagenereringsprosessen, hvor temaer og spørsmål jeg stilte i intervjusituasjonen ble testet, formulert og reformulert. Som Geertz (1973:9) har formulert det; ”What we call our data are really our own constructions of other people’s constructions of what they and their compatriots are up to.” Ikke desto mindre har det vært foretatt et betydelig konstruksjonsarbeid etter at datagenereringsprosessen var avsluttet. Mens forskningsprosessens utgangspunkt kan kalles eksplorerende og til en viss grad induktivt, ble brukernes erfaringer og deres meningsskapende prosesser søkt utforsket gjennom kontekstualisering og sammenligning. Dette reflekteres i analysekapitlene.

Den relevante kontekst var de innblikk informantene gav om sitt eget liv, så vel som den institusjonelle kontekst som jeg tilegnet meg fra egen arbeidserfaring i Nav, feltarbeid, mediedekning og beskrivelser om reformfasen fra offentlige utredninger og tilsynsorganer så vel som fra andre studier om den unge etaten.⁸⁷ Dataene fra observasjon i mottaket, så vel som sekundærdata som andre samlet inn og bearbeidet for egne studier, ble således komplementære data, brukt til å gi innsikt i redegjørelsene fremkalt i intervjuhistoriene. Teoriens rolle i analysearbeidet inngår i den forstående tradisjonens ånd. Det har aldri vært meningen å *teste* teori (for eksempel i hvilken grad Lipskys perspektiv har gyldighet for norsk arbeids- og velferdsforvaltning anno 2010). Snarere begynte jeg med å stille spørsmål om hvilke perspektiver som kunne gi retning til den type data som jeg skulle generere. Etter

⁸⁷ Lesning av andre studier fra organisasjoner som Nav kan sammenlignes med, har også vært med å gi retning til analysene, særlig i den senere del av analyseprosessen, etter at jeg hadde brukt tid og arbeid i å bli kjent med, og søke å forstå primærdataene mine på sine egne premisser. Særlig gjelder dette kvalitative studier der brukererfaringer med velferdsstatens forvaltningsorganer inngår. Mens de norske studiene har den fordel at de gir innblikk i en spesifikk kontekst fra nyere norsk historie, er de internasjonale studiene verdifulle ettersom de tilkjennegir bruker/byråkratimekanismer parallelle til mekanismer som jeg finner i mine data.

hvert som dataene ble generert, tok jeg nye runder i forhold til hvilke analytiske verktøy jeg så som hensiktsmessige for å gi retning til analysene. Perspektivene og begrepene jeg anvender i samspill med dataene kan sees gjennom det Blumer (1969) kaller ”sensitiverende begreper.” Et sensitiverende eller retningsgivende begrep er ikke presist avgrenset på forhånd, men kan sees som et hjelpemiddel til å eksplorere og kommunisere med empirien. For å eksemplifisere: begrepene ”arbeid,” ”aktivitet/aktiv” og ”passiv” er begreper som benyttes i oppfølgingsarbeidet i Nav, og som således er organisasjonens egne begreper, som også benyttes til å kategorisere brukere. I denne studien ble det etter hvert tydelig at disse begrepene ikke kunne brukes om de temaer som belyses, på samme måte som organisasjonen benytter dem. Begrepene blir likevel brukt, og har stor verdi for å belyse temaer som omhandler en dagligdags forståelse av disse begrepene, men begrepene benyttes på andre måter enn organisasjonen gjør. Alle informantene er *aktive*, og å være bruker av Nav kan sees som et *arbeid* i seg selv (jf. diskusjoner i kapittel 3). Samtidig belyser analysene tvetydighet rundt ”aktiviteten” og ”aktiviseringen” som brukere organiseres inn i gjennom ulike tiltak.

Analysekapitlene (kapittel 5-9) er utviklet gjennom en tematisk analysetradisjon, med mål om å få frem ulike dimensjoner ved bruker/Nav-relasjonen. Tematikken i kapittel 5 ble i stor grad styrt av hva jeg så og interesserte meg for den uken jeg var til stede i et konkret publikumsmottak ved et lokalt Nav-kontor. De tematiske analysene i kapitlene 6 til 9 ble utviklet med utgangspunkt i 788 siders transkripsjoner. Ulike deler av det teoretiske landskapet jeg introduserte i kapittel 3 blir tatt i bruk i ulike kapitler. For å eksemplifisere: mens alle kapitlene tematiserer ulike betingelser og institusjonelle kontekster som brukernes erfaringer struktureres etter, er kapittel 8 motivert av å vise og analysere brukernes handlingsvalg/handlingskapasitet (*agency*), noe det tradisjonelt i velferdsforskningen har vært et mangelfullt fokus på (jf. Deacon, 2004). Dette analyseres blant annet ved bruk av strategibegrepet, og analysene har blitt utviklet ved å lese intervjuene med dette spesifikke målet for øyet. Det er dermed jeg som trekker noen redegjørelser ut fra materialet som jeg identifiserer som strategier. Vurderingskriteriet her er den meningskontekst som informanten grunngir

sitt utsagn i. Jeg får identifisert noen (og en viss type) strategier på denne måten. En mer kraftfull metode for å identifisere strategisk handling og motstand ville vært om en koblet et større feltarbeid med intervjuer (både observert praksis og informasjon om hvilken mening praksisen foregår i).⁸⁸ Mer kollektivt og politisk orienterte strategier ville også krevd andre typer data. Strategibegrepet og andre begreper benyttes altså som analytiske redskaper for å belyse noen erfaringer som identifiseres i materialet. Tilknyttet spørsmål om utvikling av tematiske analyser kan en også spørre hva som skiller de intervjuede fra brukere som er observert i mottaket. Svaret på dette er at en kommer tettere på de intervjuede, og lærer om deres ”problematikker,” motiver og strategier i møtene med Nav. Intervjuene gir adgang til å kontekstualisere de enkelte opplevelsene med Nav i lys av innsikter om deres livssituasjon i videre betydning. Intervjumaterialet gir en vesentlig meningsdimensjon til studiens sentrale tema.

4.6.3 Generalisering

I avhandlinger som dette vil det gjerne forventes at det reflekteres rundt problematikker som i den kvantitative forskningslitteraturen gjerne omtales som ”reliabilitet,” ”validitet” og ”generalisering.” I den kvalitative metodelitteraturen er det ulike måter å forholde seg til slike spørsmål på. Mange mener at disse begrepene ikke fungerer i kvalitative studier, og foretrekker begreper som troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet (for eksempel Thagaard, 2003:21). Schofield (2000) påpeker at tykke beskrivelser (i Geertz ånd) er av vital betydning for kvalitative studiers generaliserbarhet, ettersom disse gir beskrivelser av konteksten og samtidig beskrivelser av fenomener/tema som studeres. Dette åpner for at studien kan sammenlignes med andre studier med henhold til både likheter og forskjeller. Hun understreker videre fruktbarheten av å avklare hva en har ambisjoner om å

⁸⁸ Potensialet i en slik tilnærming er eksempelvis glitrende illustrert i Ugelvik (2011) sin fengselsstudie, som gjennom et lengre feltarbeid tilbyr analyser av hvordan fangene skaper seg lommer av frihet i fengselet, for eksempel når de lager mat, og piffer opp den angivelig trauste norske fengselsmaten med basilikum og hvitløk som fangene stasjonerer på cella. Studien får slik frem at motstand mot innesperringen foregår på subtilt vis.

generalisere, og trekker i den forbindelse frem tre ulike ambisjoner: ”to *what is*, to *what may be*, and to *what could be*” (Schofield, 2000:76). Mulighetene for å generalisere til de ulike områdene avhenger av forskningsdesign. I min studie er det det første området som har størst potensial. Det er i den forbindelse også mulig å tenke rundt generaliseringsproblematikken som et uttrykk for sosial organisering. Syltevik har med referanse til Dorothy Smith (1987:157) fremført dette poenget:

Relasjonen mellom det lokale og det spesielle til generaliserbare sosiale relasjoner [er] rett og slett en egenskap ved sosial organisering. Det spesielle tilfellet er rett og slett et utgangspunkt for å utforske større sosiale og økonomiske prosesser gjennom faktisk handlende aktører (...) Det å ta utgangspunkt i hverdagslivet som problematikk [er dermed] en måte å overskride generaliseringsproblematikken på (Syltevik, 1997:506).

Dette poenget slutter jeg meg til. Redegjørelsen i det foregående utgjør studiens metodologiske rammeverk. I forsknings- og analyseprosessen som er beskrevet på disse sidene, har jeg således, gjennom en kvalitativ forskningslogikk, koblet forskningsprosjektets ulike ressurser, som primærdata (først og fremst intervjuer, men også observasjonsdata), velferdspolitisk og forvaltningsmessig, organisatorisk og institusjonell kontekst, teoretisk-analytiske redskaper og innsikter fra annen forskning, og i arbeidet med å knytte disse ressursene sammen har helhetsbildet blitt konstruert. Således kan forskningsprosessen min forstås som det Ragin (1992) begrepsfester som ”casing,” en forskningstaktikk der en knytter sammen de ulike elementene i forskningsprosessen, ”to resolve difficult issues in linking ideas and evidence” (Ragin, 1992:217). Gjennom denne innsikten kan en forstå det overordnede *casest*, brukererfaringer med Nav, som et prisme til å forstå individuelle erfaringer og opplevelser. Gjennom dette prismet kan en også forstå konteksten (Nav), og ulike prosesser hvor brukerne og Nav inngår.

4.7 Forskningsetiske betraktninger

Forskningsprosjektet ble meldt til Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD) i tråd med universitetets retningslinjer for forskningsetikk. I alle deler av forskningsprosjektet har det imidlertid vært nødvendig å foreta forskningsetiske avveininger. Jeg skal ikke redegjøre for alle valgene hvor etiske problemstillinger spiller inn her, noen av dem har også blitt tematisert i det foregående. Jeg vil derimot trekke frem to tematikker som har materialisert seg under prosjektet; det ene handler om anonymisering, det andre handler om den skriftlige presentasjonen av data.

4.7.1 Anonymisering

Studien tar opp en rekke temaer som fra et allment ståsted kan være sensitive. Noen former for informasjon som er behandlet i studien, er endatil vernet fra offentlig innsyn gjennom rettslige bestemmelser. Blant annet gjelder dette hvem som mottar offentlige ytelser. Jeg har hele tiden etterstrebet ivaretagelse av informantenes anonymitet. Informantenes navn er fiktive, og i noen sammenhenger har detaljer måtte vike for ivaretagelse av anonymitet. Samtidig har jeg hele tiden måtte vurdere balansen mellom ivaretagelse av anonymitet, og ivaretagelse av kontekst. Mens jeg har valgt å operere med runde alderskategorier istedenfor nøyaktig alder ved intervju tidspunktet, har jeg valgt å tilkjenne informasjon om den enkeltes kontortilhørighet og en del andre opplysninger, som for eksempel arbeidsbakgrunn. Jeg valgte også imidlertid å anonymisere de enkelte kontorene som jeg rekrutterte fra, først og fremst for å markere, både for de ansatte ved kontorene og for de som måtte lese avhandlingen, at det ikke er de spesifikke kontorene som er under lupen. Samtidig er det naivt å tro at de som skulle ha interesse av det, ikke ville kunne klare å finne ut hvilke to kontorer, av de 457 Nav-kontorene i Norge som jeg har rekruttert fra, om de gikk inn for det.

Når det gjelder ivaretagelse av informantenes anonymitet, er denne mer utsatt overfor de ansatte ved informantens lokale Nav-kontor, da enkelte ansatte vil kunne risikere å kjenne igjen situasjoner eller kjennetegn ved informanten, slik det er presentert i teksten. Dette dilemmaet ser jeg ikke noen klar vei ut av, annet enn at tiden det tar å skrive en avhandling antakelig reduserer muligheten for identifisering noe. At utvalgsprosessen over brevnettverk primært ble foretatt av kontorenes ledere gjennom listeutvelgelse og ikke gjennom ansikt til ansikt-kontakt mellom saksbehandlere og brukere, var også gunstig med tanke på ivaretagelse av brukernes anonymitet også internt på kontoret.

De ulike datakildene gir også ulike problemstillinger i forhold til anonymitet og samtykke. Intervjudataene er basert på eksplisitt og informert samtykke. Det er ikke tilfellet med observasjonsdataene, men i tilknytning til observasjon ble det informert i mottaket om min tilstedeværelse. Jeg vurderer det slik at mottaket er et åpent rom, og videre at det er situasjonene heller enn individene (og deres individuelle egenskaper) som er tema for observasjon. Som en forskningsetisk note bør det kanskje nevnes at tilstedeværelse i mottaket medførte at en overhørte sensitiv informasjon som brukere avga til de ansatte i skranken og/eller når brukere benyttet mottakets publikumstelefon. Enkelte vil omtale dette som ”tyvlytting.” Til dette vil jeg si at i presentasjonen av observasjonsdata er det ikke de enkelte personene som er av interesse å belyse, men de institusjonelle og organisatoriske omgivelsene. Når tilstedeværelse i publikumsmottak som er åpne for alle og enhver, ikke er utformet på en måte som skjerner utenforstående fra innsyn i å fremlegge personlige og sensitive opplysninger, da ligger ansvaret for dette først og fremst på Nav. Etter min vurdering er det et forskningsmessig poeng å belyse slike sider ved publikumsmottakenes arkitektoniske innretning. Samtidig er det mitt ansvar å ikke utlevere informasjon om spesifikke personer.

4.7.2 Presentasjon av intervjudata

Det andre aspektet jeg vil nevne her, angår den endelige presentasjonen av intervjudata. Også fremstilling og fortolkning av data har en moralsk side, og selv om samtykket for deltakelse i intervjuet var eksplisitt hos samtlige informanter, er det mange vanskelige og til dels såre temaer som blir behandlet i de påfølgende kapitler. Jeg kan ikke vite hvordan det vil være for den enkelte informant å lese om seg selv på denne måten. Røthing (2002) tematiserer slik problematikk i en artikkel som innleder med ”om bare ikke informantene leser avhandlingen ...” Forskeren trer inn i fremmede folks liv, og selv om dette skjer med informantenes samtykke, har ikke informantene kontroll med forskernes fortolkninger og presentasjoner av dem. I gitte tilfeller kan det oppstå spenninger mellom analytisk frihet og etisk ansvarlighet. For Røthing sin del var denne problematikken konkret knyttet til informasjon om tredjeperson. For min del var problematikken mer generell, etter hvert som avhandlingen nærmet seg ferdigstilling. Det blinket ikke noen varselampe, som det gjorde for Røthing, det var snarere tale om en voksende erkjennelse av at den formen for kunnskapsproduksjon som foregår i min studie, har et dypt alvor i seg.

I noen forskningsprosjekter, der for eksempel fagforeningsledere eller andre eliterepresentanter er intervjuet, er det vanlig å la informantene lese igjennom transkripsjonen av intervjuet og godkjenne eller kreve endringer. Det var ingen av mine informanter som ytret slikt ønske, eller stilte krav om dette. I den fasen av prosjektet var jeg også lite reflektert rundt dette. Ved å la informantene lese intervjutranskripsjonene, kunne jeg ha gitt dem mer eierskap til intervjuet (jf. Røthing, 2002). Som Røthing også poengterer er det likevel i tolkningene og den endelige, skriftlige presentasjonen av intervjumaterialet at de etiske sidene ved datapresentasjonen har potensial til å vise seg med tyngde, og dersom informantene skal få eierskap til analysene, står en ikke bare i fare for å miste analytisk frihet; en står også i fare for å havne i nye etiske hengemyrer ved å gi informantene sensurrett.

4.8 Avslutning

Innledningsvis i kapittelet berørte jeg Nav som et ”moving target.” Forskningsarenaen er i bevegelse, ettersom reformen har vært under implementering og etaten har vært under rigging i forskningsperioden. Nye tiltak og virkemidler har kommet til og det har vært endringer i lovverk og ytelsesopplegg så vel som endringer i den organisatoriske modellen i forskningsperioden. Slik vil det trolig fortsette å være også i lang tid etter at dette forskningsprosjektet er avsluttet og det kan være lett å glemme (når en forsker i reformlandskap der en nyopprettet etat inngår), at slik var det også i tiden før Nav ble opprettet. Nav er ikke et sted, og heller ikke *ett* sted. Det er en stor organisasjon i kontinuerlig endring. Hva Nav til enhver tid ”er,” må således sees i lys av organisatoriske, forvaltningspolitiske og rettslige endringer, så vel som relasjonelt i forhold til hvem Nav ”er til for” i en gitt relasjon og situasjon. Tilsvarende er det med den enkelte informant, som beveger seg inn og ut av ulike kontekster, livssituasjoner og livsfaser.

Et avgjørende spørsmål i dette konkrete forskningsprosjektet blir da hva brukererfaringene kan si om Nav? Før jeg svarer på dette, kan det være verdt å skule til den *survey*baserte tilfredshetsforskningen om brukererfaringer med Nav. Denne forskningen kan sammenligne brukernes tilfredshet med Nav over tid langs ulike dimensjoner (for eksempel hvor fornøyd brukerne er med saksbehandlingstid, service og oppfølging, informasjonstilgjengelighet osv.), for ulike grupper, og i forhold til ulike organisatoriske aspekter gjennom å koble tilfredshetsdataene med kontordata (se Hansen, 2009 a, 2009 b; Christensen, Hansen og Aars, 2011). Denne studiens data gir en annen inngang, et annet blikk og har dermed andre typer potensialer og begrensninger enn *survey*forskningen. Studien er ikke statistisk representativ, men basert på en logikk om analytisk generaliserbarhet. Formålet er heller ikke å kartlegge tilfredshet per se, for studien har et bredere siktemål. For det første kan dataene gi detaljrikdom, og dermed også ”lukt” og ”smak” til virkelige, opplevde situasjoner (jf. Flyvbjerg, 2004). Slike detaljerte beskrivelser kan således også både supplere og kontrastere ”grand narratives” ved å få frem ”little narratives” (Lewis, 2008), og

således også koble ”mikro”- og ”makro”-nivå, eller det lokale og det ekstralokale (jf. Smith, 2005). Ikke minst vil brukererfaringene kunne skrive inn enkeltmenneskers biografiske dimensjoner utenfor bruker/Nav-relasjonene på måter som ikke er bundet til den institusjonelle problemkonstruksjonen til forvaltningsapparatet, men til enkeltmenneskenes forståelser av sin situasjon. Mer konkret gir brukererfaringene i dette forskningsprosjektet innblikk i opplevelser av å være i en institusjonelt betinget hjelperelasjon, og videre; opplevelser med denne relasjonen i en implementerings- og reformfase. Dermed kan brukererfaringene peke på reformutfordringer, men samtidig kan brukererfaringene gi innsikt i mer generelle institusjonsmekanismer som menneskebehandlende organisasjoner produserer, og som reformer av denne typen (enten de nå omtales som forvaltningsreformer eller velferdsreformer) neppe vil kunne utradere ettersom de er forankret i asymmetriske maktrelasjoner mellom brukere og institusjoner.

KAPITTEL 5: BRUKERNE OG NAV I LOKALE OG EKSTRALOKALE KONTEKSTER

5.1 Innledning

Det lokale Nav-kontoret ble som påpekt i kapittel 1 frontet som den sentrale arena for Nav-reformen.⁸⁹ I dette kapittelet vil jeg starte med den institusjonelle og situasjonelle rammen hvor møter mellom brukere og Nav foregår; mottaket ved et Nav-kontor. Goffman (1992) sitt velkjente begrep ”front stage” kan sees som en treffende karakteristikk for denne arenaen. Det er i første øyekast her, i mottaket på det lokale Nav-kontoret, at ”borgerne og velferdsstaten møtes.” En sentral del av Nav-reformens idegrunnlag dreier seg om å samle velferdstjenestene i lokale Nav-kontor (jf. kapittel 2), og mottakene blir dermed det fysiske uttrykket for Nav-reformen. Relasjonene som utspiller seg der, og som er observerbare for alle som velger å ta turen innom et Nav-kontor, aktiviserer analytiske redskaper som Lipskys bakkebyråkratiperspektiv og Goffmans symbolske interaksjonisme på en rekke måter.

For den interaksjonistisk-orienterte forsker kan det imidlertid være lett å glemme at praksisene og samhandlingsformene som en øyner i mottaket, i utstrakt grad er styrt av prosesser og teknologier som befinner seg utenfor det lokale Nav-kontoret. Bak endørs- tankegangen har reformen fra starten av organisert etaten på en måte som bryter med dette bildet, med oppretting av andre sentrale kontaktpunkter mellom etaten og brukerne, som forvaltningsenheter (kontaktpunkt gjennom brev) og kundesenter/kontaktsenter (kontaktpunkt gjennom telefon og e-post). Med Goffmans begrepsapparat kunne dette forstås som lokalkontorenes ”back stage.” Et mer dekkende grep finner vi i den institusjonelle etnografien. Ekstralokale prosesser,

⁸⁹ Senere ble dette bildet modifisert av Hagen-utvalget (2010), som uttalte at de søkte å ta et ideologisk opprør mot endørs-tankegangen, og fremheve andre inngangsporter til Nav, som telefon og e-post. Dette viser imidlertid også hvordan reformen hele tiden er i utvikling og ”bygges om”.

mediert gjennom tekster, virker inn i det lokale nivået. Gjennom slike tekster aktiveres bruker/Nav-relasjonen tilsynelatende utenfor et territorielt avgrenset rom som lokalkontoret presenterer. Samtidig genererer de tekst-medierte relasjonene ofte behov for brukeren til å henvende seg nettopp til det lokale nivået i skranken på det lokale Nav-kontoret hvor en møter ansatte ansikt til ansikt. Dette utforskes i kapittelet gjennom to ulike tematiske (og empiriske) inntak. I kapittelets hoveddel presenteres observasjonsanalyser fra et publikumsmottak ved ett av Norges 457 lokale Nav-kontor. I kapittelets siste del analyseres tekstlig medierte styringsrelasjoner (intervjuedata). Kapittelets problemstilling er: *Hvordan fungerer mottaket som arena? Hva skjer her? Hvordan preger dette bruker/Nav-relasjonen?*

5.2 Mottaket som "Front stage"

5.2.1 Utforming av mottak

Mottaket ved lokale Nav-kontor er det fysiske uttrykket for Nav-reformen. Slagordet "En dør, en skranke" viser til at velferdstjenester fra tidligere ulike etater nå skal samles under ett tak i ett lokale.⁹⁰ Dette innebærer at ulike brukergrupper som tidligere måtte henvende seg til velferdsetater som var fysisk lokalisert på ulike steder og/eller i ulike bygninger, nå har blitt samlet. Den arkitektoniske utformingen med en dør inn til velferdstjenestene er også en av dimensjonene ved brukermedvirkning slik begrepet er definert i St.prp. nr. 46 (2004-2005) (jf. kapittel 2). Det lokale Nav-kontoret er fysisk arena for statens/kommunens møter med borgerne. I MEMU, internmagasinet for ansatte i Nav, får vi en pekepinn på hvilken funksjon etaten tenker at mottaket skal ha:

⁹⁰ Betegnelsen publikumsmottak har i mindre grad klang til markedsmetaforer enn tilsvarende mottak i for eksempel Danmark (jobbsenter) og England (jobcentre plus) (se Bredahl og Seeman, 2009 for analyser av de danske kontorene; Rosenthal og Peccei, 2007 for de engelske). Betegnende nok har de danske mottakene fått navnet jobb-butikk.

Publikumsmottaket ved NAV-kontorene er NAV-reformens viktigste rom. Her skal alle føle seg velkomne, og her gis retningen for videre oppfølging av hver enkelt bruker. Nye arbeidsmåter krever nye planløsninger. Utformingen av publikumsmottaket skal ta hensyn til både god arbeidsflyt, personvern, sikkerhet og universell utforming (MEMU 2007 a:6).

Det er velkjent at fysisk struktur har betydning for den praksisen som byråkratier utfører eller har som oppgave å utføre. Byråkratiers fysiske utforming får også spesifikke *symbolske* betydninger, som tilkjenner uttrykk for grad av makt og serviceinnstilling gjennom fysiske uttrykksmidler som eksempelvis kontorinnredning og uniformsbruk (Goodsell, 1977, Egerberg, 1989). Det kan imidlertid være forskjell på overordnede målsetninger om arkitektonisk utforming og hvordan mottakene faktisk utformes, og kanskje viktigere fra en sosiologisk synsvinkel: de sosiale prosessene som følger i en spesifikk stedbunden kontekst kan ta andre former enn det arkitekter og sosiale entreprenører hadde planlagt. Samtidig består skranken som en fundamental del av den fysiske strukturen. Som Maynard-Moody (2010:ix; se også Dubois, 2010) påpeker, kan skranken sees som en sentral metafor, da den skiller de ansatte fra brukerne, om enn ikke mer enn en meter. På den måten synliggjør den distinkte roller, identiteter og maktforskjeller mellom aktørene i bruker/institusjonsrelasjonen.

Veiledningsmanualen ”Konsept for fysisk utforming av NAV-kontorene” anbefaler en universell utforming av Nav-kontorene. Store gulvflater, kontrastfarger, og interiør med makshøyde på 1,30 meter er anbefalt. Publikumsmottaket skal preges av fokus på arbeid og aktivitet. For å ivareta personvern skal alle samtaler foregå i lydtette rom. Ansatte skal ikke sette personlige preg på samtalerom, og køordner bør som en hovedregel benyttes i minst mulig grad. I veiledermanualen understrekes viktigheten av å ha en vertsrolle, og brukere skal oppnå øyekontakt eller annen kontakt med vert/veileder med det samme de kommer inn i mottaket. Karen Viken Sumstad, tilknyttet Etableringsprogrammet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, forklarer til MEMU:

- Et viktig prinsipp er at brukerne skal møtes av en vert når de kommer inn døra. Verten skal kartlegge brukernes behov gjennom aktiv lytting og henvise de som trenger utdypende kartleggingssamtale videre. Av hensyn til personvernet skal ikke denne samtalen foregå i full offentlighet, men i egne rom som ivaretar personvernet. Ingen kompromisser kan erstatte lydette samtalerom, understreker Sumstad. Samtidig påpeker hun at vertsrollen er en krevende funksjon som forutsetter annen kompetanse enn den som kreves i kartleggingssamtaler med brukeren (MEMU 2007 b:9).⁹¹

I praksis er det relativt store variasjoner på mottakenes utforming. Kontor 2 har eksempelvis ingen sentralisert skranke. Her betjenes køen ved opproping av kønummer fra en ansatt som kommer ut fra et avsondret kontor. Denne organiseringen av mottaket viser seg å gi en rekke ulike uttrykk i forvirring og frustrasjoner hos brukere, selv om tanken bak var å gjøre mottaket åpnere.⁹²

5.2.2 Rammer for interaksjon

Nav-kontoret hvor jeg foretok mine observasjoner er sentralt plassert i en større norsk by. Inngangspartiet er merket med Nav-logoen. Det første man ser når en kommer inn i mottaket, er en sentralisert, oval skranke som er plassert mer eller mindre midt i lokalet, og med mulighet for tilstedeværelse av flere ansatte som betjener inntil to køer gjennom et digitalt kølappsystem. Skrankens plassering i forhold til sitteseksjonen gjør at lyden fra de ansatte går i retning de ventende, og dermed høres ofte brokker av det de ansatte sier til de som til en hver tid står i skranken. Sitteseksjonens plassering fungerer også som en orkesterplass til å observere møtene i skranken. Ved siden av inngangspartiet er kølappautomaten plassert. Bak skranken er det plassert en rekke semiåpne båser på rekke og rad. Skrankepersonalet delegerer en

⁹¹ Det ligger et paradoks i dette ønsket om å manøvrere service og imøtekommenhet fra brukeren entrer mottaket og ønsket om å ta hensyn til personvernet. Hvilke konkrete uttrykk dette får, kommer jeg tilbake til nedenfor.

⁹² En informant som forholdt seg til et annet kontor beskrev mottaket ved sitt lokale Nav-kontor som en serie med semi-skjermde båser, men uten kølappsystem, hvilket medførte at køen ble regulert med selvjustis fra de ventende.

del av henvendelsene bakover til ansatte i båsene. Mer omfattende rådgivning foregår etter avtale mellom saksbehandler og bruker på egne, lukkede rom i andre deler av bygget. I mottakets østre seksjon er det satt opp et tyvetalls datamaskiner til bruk for publikum, og publikumstelefon. I vestre del av mottaket er det datamaskiner, kopimaskin, printer og publikumstelefon. Langs veggen er det satt opp flere mindre bord, stoler og benker, og et lekehjørne for barn. I denne delen av mottaket går det en dør inn til samtalerom, og her kommer ansatte og henter folk de har avtale med.

Mottaket er i utgangspunktet en åpen plass.⁹³ I goffmanske termer kan mottaket forstås som en fasade eller *front stage*, med samtalerom for rådgivningssamtaler som mottakets bakside eller *back stage* (se Goffman, 1992). Goffmans begrepspar må ikke forstås som absolutte. De er i høyeste grad ment å være relasjonelle. Mens det kan være fruktbart å tenke samtalerommet som *back stage* i forhold til publikumsmottaket, er det *front stage* i forhold til de ansattes kontorlandskap. Kontorlandskapet, på sin side, er gjerne *front stage* i relasjon til de ansattes lunsjrom. Relatert til dette er handling og samhandling som foregår på Nav-kontorene mer eller mindre formelle. Hos Goffman refererer skillet formell/uformell til *front stage/back stage*-terminologien og tangerer således også tematikken om sosiale normer og akseptabel/ikke akseptabel oppførsel. Også sosiale normer må forstås relasjonelt. De ansatte i skranken kan eksempelvis diskutere gårsdagens fotballkamp i et ledig øyeblikk. Tilsvarende kan besøkende i mottaket komme med henvendelser i skranken som potensielt utfordrer forventet adferd i slike situasjoner. Ved ett tilfelle overhørte jeg eksempelvis en besøkende kvinne spørre den ansatte i skranken om han hadde paracet, hvilket han høflig avkrefte. En annen gang spurte en besøkende den ansatte i skranken hvor kameraten hans var:

⁹³ Det klassiske motstykket er fengsler og andre lukkede institusjoner som psykiatriske sykehus og asylmottak. Dikotomien åpen/lukket er imidlertid alltid relativ. Selv i de mest lukkede anstalter utføres strategier for å uttrykke frihet (se for eksempel Goffman, 1961; Ugelvik, 2011). Tilsvarende er også tilsynelatende åpne arenaer alltid gjenstand for visse makt- og ekskluderingsmekanismer.

Besøkende: Hvor er Marcus?

Ansatt: Jeg vet ikke hvem Marcus er, hvem er Marcus?

Besøkende: Litt mørk i huden. Han var akkurat inne hos deg.

Ansatt: Ja, jeg vet ikke hvor han er jeg.

[En stund senere gjentar dette seg. Den unge mannen vil ha informasjon som den ansatte ikke vil gi ham. Det blir diskusjon, og mannen blir til slutt avvist.]

De ansatte har rutinisert og hverdagsliggjort atferd og forespørsler som for en utenforstående kan fremstå som avvikende. Å slå fast hva som er normal, akseptabel samhandling og eksisterende sosiale normer på et lokalt Nav-kontor er ingen enkel øvelse. Sosiale normer er lettest å øyne når noen bryter dem (Garfinkel, 1967; Heritage, 1984).⁹⁴ Den akseptable atferdens grenser i mottaket kommer blant annet til uttrykk når atferd fra besøkende gjør at ansatte eller eventuelt vekter griper inn og tilsnakker den respektive normbryter.⁹⁵

⁹⁴ Denne innsikten tar imidlertid ikke hensyn til at hva som er et normbrudd i en spesifikk kontekst er betinget av definisjoner og makten til å definere. Uten å løse dette problemet, betegner Goffman slike brudd som misrepresentasjon (Goffman, 1992; se også Mik-Meyer og Villadsen, 2007:54-55). Misrepresentasjon viser til en maktførestilling, som forhandles på plass i den lokale situasjonelle orden.

⁹⁵ Bergensavisen (04.11.2009) beskriver en hendelse fra et Nav-kontor i Bergen der en mann skal ha truet og slått en ansatt ved kontoret etter å ha fått påpakning om at det ikke var lov å bruke pc-en i mottaket til oddstipping. På mottaket hvor jeg har vært til stede er det uklart hvilke normer og regler som er gjeldende for de besøkende med henhold til for eksempel bruk av pc. Jeg la ikke merke til skriftlige restriksjoner i så måte.

5.2.3 Hverdagslivet i mottaket

Mottaket holder åpent fra 09.00 til 15.00 mandag til fredag.⁹⁶ I minuttene før åpning gjøres forberedelser. Renholdspersonalet rydder bord og vasker gulv. Det første skiftet i skranken er det en kvinne ansatt i statlig styringslinje og en mann ansatt i kommunal styringslinje som tar seg av. Begge har lang erfaring fra førstelinjetjenesten. Vekteren, som er innleid fra et vaktelskap, blar i dagens avis. En liten kø av mennesker har stilt seg opp utenfor inngangspartiet. Når klokken er ni, legger vekteren fra seg avisen og sier at det er på tide å starte dagen. Han åpner dørene og seks personer kommer inn i lokalet. De fleste trekker kølapp, og setter seg ned i midtseksjonen. En av dem setter seg ned ved en pc, en annen tar til å lese et eksemplar av MEMU som ligger på bordet.⁹⁷ En tredje person går til vestre seksjon av lokalet og setter seg ned og venter. Hun har antakelig en avtale.

Sentralt plassert i mottaket er en TV-skjerm som viser skiftende bilder. Et bilde ønsker velkommen til Nav-kontoret og informerer om åpningstider. Et annet gir informasjon om Nav-kontoret på polsk. Et tredje informerer om at forskere er til stede ved mottaket i forbindelse med evaluering av Nav-reformen, et fjerde gir informasjon om svineinfluensa, et femte om et vekterkurs. Et sjette bilde informerer om det nært forestående valget: ”Same- og stortingsvalg – Er du bostedsløs og mangler dokumentasjon?” Langs vegger er det stilt opp seksjoner med ulike brosjyrer og skjemaer.

Tilstrømningen av folk er ujevn, men ofte er det en rolig pågang på begge ender av dagen, og travelt i timene før og etter 12, med størst pågang mandag og fredag. De besøkende speiler hele spekteret av de Nav er ment å hjelpe, altså hele befolkningen. Ungdommer, eldre, småbarnsforeldre med barnevogn, rullestolbrukere, menn med kjeledress og snekkerbelte, og kvinner og menn med dress og stresskoffert er alle

⁹⁶ I de neste avsnittene gis innblikk i en konkret dag i mottaket.

⁹⁷ Månedens temanummer omhandlet trygdesvindler, og førstesiden hadde tittel ”Jakten på millionsvindlerne.”

representert. Ikke-hvite innvandrere, gjenkjent gjennom hudfarge, symbolske kleskoder (hijab, kufi (bønnelue)) og konversasjon på forskjellige språk, og personer med synlige preg av langvarig rusbruk synes dominerende i dette mottaket. De er lette å legge merke til og fristende å kategorisere, men inntrykket var at en del av disse anvendte mottaket mer som et sosialt møtested. At mottakene blir brukt som møtested, var også et funn i Dubois (2010) sin observasjonsstudie av franske velferdskontor. Dubois påpeker at slik praksis motvirker og skaper brudd til denne ellers så formelle arenaen. I kontrast til dette er de ofte tause, enslige personene som trekker kølapp, venter i det stille og leverer papirer i skranken når det er deres tur, før de forsvinner ut av lokalet.

De fleste som er innom kontoret gjør lite av seg. Lavt snakk, sms-skriving, avislesing, sortering av dokumenter eller å se ut i luften og vente på tur eller å sitte ved en pc er kjerneaktiviteter for den tause majoriteten. De som venter i sofaseksjonen blir gjerne i aviser og magasiner. Mange sorterer dokumentene sine som forberedelse til møtet i skranken. Sortering av dokumenter er et typisk element i denne situasjonen, og er en forberedelse til møte med velferdsstatens portvakter. Noen går sammen to og to til kontoret, og snakker lavmelt sammen. Noen har med seg barn eller andre familiemedlemmer eller venner når de har ærender på Nav; noen får hjelp til å finne frem i systemet av andre brukere, av vekteren eller av ansatte. Ofte er det vekteren som hjelper folk med å registrere seg som for eksempel arbeidssøker på nettet. Mottaket er åpenbart et sted hvor offentlige tjenester tilbys, et sted for informasjon om plikter, rettigheter og muligheter, og en arbeidsplass. For noen er mottaket også et oppholdssted og møteplass. Her treffes folk. Slik kan mottaket karakteriseres som et flerbruksrom.

Ansatte fra mottaksavdelingen synes i mottaket når de skal hente brukere med avtale. De er ikke tilkjennegjort som ansatte gjennom eksempelvis uniform eller andre symbolske markører, og de må dermed tilkjennegi seg på andre måter. De ansatte har ulike tilnærminger for å komme i kontakt med brukeren de skal møte. Noen av dem roper ut fullt navn på den respektive bruker. Andre roper sitt eget navn: ”*Er det noen*

som har avtale med Olsen?” En tredje variant er at de ansatte henvender seg diskret til aktuelle personer. *”Hei. Er det du som er Erik Kaspersen?”* Ved ett tilfelle så jeg en kvinne som ventet, hvorpå en ansatt ga henne en klem før de gikk sammen inn i oppfølgingsseksjonen. Denne hendelsen representerer avviket i en lang serie av møter som i beste fall starter med et håndtrykk, ofte ikke det heller, før saksbehandler og bruker forsvinner inn i bakre del av kontoret til samtalerommene. De ansatte opptrådte ofte med søkende blick og gester som kunne tyde på usikkerhet i situasjonen, og selve rollen de skal ta, er tvetydig, da den inneholder en høyverdig servicefunksjon på den ene siden, og forpliktelser til ivaretagelse av personvern på den andre.

Lydene som produseres og reproduseres i mottaket i løpet av dagen gir et informativt innblikk i hva som foregår, og supplerer som det øyet kan observere. Knitring i pc-tastaturer og papirer. Lyden av kopimaskinen. Barn som ler eller gråter. Summing og snakk fra folk på flere forskjellige språk. Noen snakker i telefon. Telefoner som ringer. Ved skranken høres det de ansatte sier godt. De snakker ofte høyt, og lyden går som nevnt i retning publikumsseksjonen. Lavmelte kommentarer fra folk som er på vei ut av lokalet. *”Jeg fikk time hos min nye saksbehandler. Jeg skal møte henne i morgen.”* *”Det var flaks at vi stakk innom. Nå blir det hastesak. De hadde ikke gjort noen ting med søknaden.”* *”Jeg tok bussen ned hit, trodde jeg ville møte dere her... Nei vel, da kommer jeg ned på bingoen.”* I løpet av dagen registreres også en rekke høyrøstede bemerkninger fra besøkende. En eldre mann roper i lokalet: *”Eg e her hver mandag!”* En kvinne i 30-årene kunngjør til de tilstedeværende i det hun går ut døren: *”Her får du alltid hjelp! Ha en god dag.”* En halvtime tidligere har hun kommentert en ansatt fra oppfølgingsavdelingen som har gått søkende rundt i lokalet med en dokumentmappe i hendene: *”Ke, finner du ikkje klienten din?”* Handlings- og samhandlingssekvensene som en legger mest merke til avviker fra rutinehandlingene på ulike måter. En av de mer underfundige sekvensene jeg merket meg, og som i alle fall for meg brøt med det rutinepregede dagliglivets samhandling, ble også en øyeåpner:

Jeg sitter ved rekken av pc-er. En ung kvinne med lokal dialekt sitter ved en pc og fyller ut et skjema. Hun henvender seg til en trolig afrikansk mann som sitter ved pc-en ved siden av: "Du, er det oktober nå?" Mannen tar en kort tenkepause før han svarer. "Nei, september." Kvinnen nikker, og sier halvhøyt til seg selv: "Åja. Oktober september." Mannen repliserer: "Nei vent. September oktober." Kvinnen svarer: "Åja!"

Denne samtalesekvensen gjorde meg oppmerksom på at noen mangler elementær kompetanse som en trenger for å navigere i samfunnet, som grunnleggende lese- og skriveferdigheter og kunnskap om dages og månedenes rekkefølge. I lys av denne typen problematikk fikk omgivelsene i mottaket potensielt ny mening. Gjenstander som i utgangspunktet symboliserer servicetilbud (pc) og redskap til å søke ytelser (skjema), kan representere barrierer og terskler for de som ikke behersker slike ting.

Fordi mottaket har en portvaktfunksjon er det en potensiell arena for konflikter. Noen ganger synliggjøres disse gjennom verbale eller kroppslige attributter. Som observatør var konflikter ved skranken noe av det første som opptok min oppmerksomhet og nysgjerrighet. Den første konfliktsituasjonen jeg observerte ved skranken, et stykke utpå morgenvisten første dag jeg var til stede, var mellom en ansatt og en mann som snakket høyt: "No blir eg forbanna! Det brevet skal ligge i hyllen!" Den ansatte forholdt seg rolig, og vekteren som fikk med seg hendelsen, trådte inn i situasjonen og snakket rolig med mannen.⁹⁸

Mottaket er som nevnt betjent med vekter. Det er hovedsakelig den samme vekteren i mottaket hver dag, og han har faste vikarer når han av ulike årsaker ikke kan være der. Vekteren har en servicefunksjon og en kontroll- og ordensfunksjon. Vekteruniformen gir symbolsk betydning til grensesetting og kontroll, og kan

⁹⁸ De ansatte har mulighet til å loggføre personer som lager bråk og uro. Folk kan få advarsel dersom en utfører uakseptabel atferd. Det har også forekommet at personer har blitt utvist fra mottaket, men ifølge ledelsen ved kontoret er dette uvanlig og noe en forsøker å unngå. Kontoret har imidlertid et pågående prosjekt for brukere med spesielle samhandlingsproblemer som bryter normer for samhandling ved å for eksempel opptre høylydt og/ eller krangle med ansatte gjentatte ganger. Prosjektet består i å skjerme brukerne fra mottaket og å tilby møter etter avtale i en annen del av kontoret.

medføre følelser av trygghet for noen, trusler for andre. Inntrykket etter en ukes tilstedeværelse er at en av vekterens viktigste funksjoner i praksis består i å hjelpe besøkende og å avlaste de ansatte i skranken med henvendelser. I veiledningsmanual for fysisk utforming av Nav-kontorene understrekes som nevnt viktigheten av å ha en vertsrolle. Verken kontor 1 eller kontor 2 har noen fast ordning med mottaksvert utover ansatte som håndterer køen av henvendelser. På kontor 2 fungerte tidvis en av de ansatte som vert når vedkomne var på jobb, ved at hun tok ansvar for de som satt og ventet. På kontor 1 har vekteren inntatt en slags vertsrolle. Terskelen for å henvende seg til vekteren når en lur på noe, synes for mange å være lav. Han er lett tilgjengelig i lokalet og lett å øyne gjennom uniformen. En kan således henvende seg til ham uten å trekke kølapp. Han later til å ha en god tone med folk, og lav terskel for å hjelpe, for eksempel med kopiering av dokumenter. Han har også en kontrollfunksjon. Han gir adgang til bruk av toalettet, som til vanlig står låst,⁹⁹ og han holder et øye med bruk av publikumstelefonen. Han går også inn i konfliktsituasjoner, som det av og til er noen av, særlig ved skranken.

Hverdagslivet i mottaket skapes gjennom ansikt-til-ansikt-relasjoner mellom mennesker som er situert i rommet på ulike måter. Samhandlingen består av en rekke hverdagslige handlinger som kanskje er lettest å øyne når de avviker fra observatørens normsett, men som er virksomme i all samhandling som finner sted. Tilstedeværelse i mottaket, Nav-kontorets ”front stage,” gir innblikk i ulike handlinger, ulike normsett, ulike hverdagsliv. I det følgende rettes blikket mot samhandlingen mellom ansatte og brukere i skranken. Det er der mottakets institusjonelle kontekst kanskje kommer tydeligst til syne.

⁹⁹ Publikumstoalettet i mottaket på kontor 2 har i kontrast til dette mottaket vært ulåst. Den siste perioden vi var til stede ved dette kontoret ble det funnet en brukt sprøyte på toalettet. Dette medførte at en innførte praksis med låst toalett også her.

5.2.4 Skrankemøter. Innblikk i institusjonell konversasjon

De ansatte i skranken betjener en utover dagen stadig lengre kø av ventende. De er portvakter i Nav-systemet i den forstand at de tar beslutninger om hvorvidt en henvendelse skal betjenes av dem selv der og da, om vedkommende skal sluses videre til saksbehandlere i semiskjermede bakbåser, eller om en skal bestille time med ansatte i oppfølgingsavdelingen. Et sentralt element i mange av møtene er dokumenter som den besøkende har med seg, eller eventuelt ikke har med seg. De fleste møtene i skranken går fort, mens noen møter tar lengre tid. Noen ganger oppstår synlig konflikt, og av og til involverer andre ansatte seg i disse, særlig hvis den besøkende blir høyrøstet eller viser tegn til aggresjon. I det følgende presenteres utsagn fra ansatte i møte med brukere i skranken. En slik tilnærming til den sosiale interaksjonen mellom ansatte og brukere i skranken viste seg å gi et annet type innblikk i hva som skjer i slike situasjoner enn dersom en hadde tatt utgangspunkt i individuelle egenskaper ved den enkelte bruker eller saksbehandler eller fokus på den bestemte saken som til en hver tid var tema. Det er denne typen utsagn en hører om man sitter i mottaketets sofaseksjon. De gir ikke alltid innblikk i møtenes kontekst, men i de ansatte sin sjargong.

Trenger du hjelp til å fylle ut? Trenger du hjelp til å fylle ut?

Vi trenger faktura. Uten faktura går det ikke. Får vi faktura er det greit.

Har du ikke registrert deg som arbeidssøker enda?

Du kan ikke stemme her skjønner du. Du må gå til biblioteket.

Nei, men du må registrere deg.

Skjønner du ikke hva jeg sier? ... Nei, men da får du snakke med en av de bak her. Da må du vente litt.

Har du registrert deg? Du må registrere deg.

Det er ikke vi som gjør det.

Skal du levere alt dette? Dette er mye informasjon. Er alt samlet? ... Hva er dette? ... Er dette en original? Og her er tre kopier av samme dokumentet!

Men du har jo sosialhjelp.

Kom her du. Du må fylle ut et skjema.

Er det du som har avtale i ungdomsmottak?

Jeg må lese vedtaket ditt først.

Men vi har ingen tilgjengelige boliger nå. Du må forsøke å skaffe bolig selv. Vi har andre, midlertidige løsninger. Men du skal få snakke med de bak.

Men hva vil du at vi skal gjøre med det? ... Men husleiekontoret er ikke her.

Du skal søke om dagpenger? ... Men har du rettigheter da?

But that's something else, if you want to join a union, you must contact your employer.

Samtalesnutter som dette hører en kontinuerlig i mottaket, og representerer en rutinepreget og byråkratisk sjargong som hele tiden skapes og gjentas av skrankepersonalet. Denne sjargongen kan en med Drew og Heritage (1992) forstå som ”institusjonell konversasjon.” Videre, kan en se dette som uttrykk for bakkebyråkratimekanismer slik Lipsky (1980) har beskrevet dem. De ansatte forsøker å kategorisere og således sortere henvendelsene innenfor institusjonelt håndterbare størrelser. De står overfor en strøm av henvendelser, og for å kunne håndtere disse må individuelle livssituasjoner i sin kompleksitet reduseres til det som er aktuelt for institusjonen å vite noe om (jmfør Prottas, 1979, Lipsky, 1980). Samtidig representerer dette uttrykk for virkninger av en spesifikk arkitektonisk kontekst. Slike snutter hører en ikke på samme måten i mottaket ved kontor 2. Her hører en mer av radioen, samtalen blant de som venter, og noen grad veiledning av brukere av ansatte ved publikums-pc.

Med et kjapt blick på snuttene ovenfor, kan en trekke frem noen sentrale momenter som omhandles: tid, skjema, kategorisering, beslutningsinstans/beslutningsmyndighet, kapasitet. I avsnittet under presenteres feltnotater fra to handlingssekvenser som gir noe mer kontekst enn eksemplene ovenfor. Her dreier det seg om skrankemøter hvor henvendelsene kategoriseres og forsøkes avvist uten nærmere utredning:

Onsdag 11.00: Besøkende og ansatt i skranken diskuterer innholdet i et søknadsskjema. Ansatt: "Nei, men du får ikke kontantstøtte for dette barnet, det er mellom ett og tre... Nei, kontantstøtte. Du får ikke det. Da kaster vi den." Kroppsspråket til den besøkende tilsier at han ikke aksepterer den ansattes beslutning uten videre. Han peker på et punkt i søknaden og sier noe. Ansatt: "Åja, 08 ja! Helt riktig du!"

Torsdag formiddag: Middelaldrende mann står i skranken og snakker med en kvinnelig ansatt. Det ser ut til å ha oppstått en uenighet. Jeg tolket personens kroppsspråk dithen at han var stresset. Den ansatte sier: "Nei, du får ikke sykepenger i den perioden du hadde ferie." Mannen signaliserer at han vil snakke med noen i baksonen. "Nei du trenger ikke å snakke med de, dette vet jeg, det står i regelverket."

Fredag formiddag: Mannen med sykepengesaken står i skranken i dag også. Han har henvendt seg til en mannlig ansatt. Hun har snakket med i går befinner seg også bak skranken. Den mannlige ansatte ser på papirene til mannen og sier at han har fått sykepenger ut august. Den kvinnelige ansatte bryter inn i situasjonen: "Dette har jeg snakket med deg om i går. Du får ikke sykepenger når du har ferie." De to ansatte diskuterer seg i mellom og ser på mannens papirer. Den kvinnelige ansatte: "Har du søkt rehabiliteringspenger? ... Når da? ... Du skjønner, nei, du må ha tolk med deg."

I disse møtene ser ansatte ut til å forsøke å avskrive brukernes henvendelser ved å kategorisere dem som ikke å innfri rettighetskravene i lovverket. Brukerne godtar imidlertid ikke forsøket på avvisning. I det første eksempelet endret den ansatte oppfatning etter at hun oppdaget at hun feiltolket fødselsdatoen til barnet det søktes kontantstøtte for. I det andre eksempelet, som forløper seg over to ulike situasjoner, viser det seg at skrankemøtet antakelig er preget av språkbarrierer. Dermed kan ulike situasjonsdefinisjoner mellom ansatte og bruker som er i spill potensielt forsterkes. Observasjonen gir imidlertid også innblikk i at de ansatte innrømmer feil og kan gå tilbake på førstehånds tolkning av situasjonen gjennom forhandlinger med bruker.

I møtene ved skranken er det ikke helt uvanlig å overhøre systemkritiske eller klagende kommentarer fra brukere. "Jeg har ventet så lenge," "Jammen eg var her først av alle, jeg måtte snakke med henne, eg skal på jobbintervju og alt" eller "Det er dyrt å være syk" er bemerkninger som de ansatte ofte ser ut til å ignorere eller overhøre. Ved et par anledninger hørte jeg også ansatte be brukeren om å ta hensyn

når slik kritikk ble formidlet: ”Vi er midt i en omstillingsfase nå.” Noen av henvendelsene i skranken dreier seg om brukere som vil snakke med spesifikke saksbehandlere som ikke er tilgjengelig. Disse får beskjed om å avvente til vedkommende kommer tilbake. I mine notater tilskrives ansvaret ofte brukeren, med henvisning til at de må registrere seg som arbeidssøker på nettet, stille disponibelt nødvendige papirer, eller ha med seg tolk. I visse tilfeller gis klager fra brukeren imidlertid en spesiell legitimitet:

Bruker: Jeg har kommet her så mange ganger.

Ansatt: Men jeg skal gjøre det med en gang. Jeg lover deg.

Eksemplene fra feltnotatene gir ikke adgang til å forstå sakskomplekset i de bestemte tilfellene, men de gir innblikk i den institusjonelle konteksten som konversasjonene inngår i. En øyner tidvis uttrykk for personlig service og at ansatte strekker seg langt, men ofte er sjargongen de ansatte benytter byråkratisk og rutinisert og fremstår som ritualer i den spesifikke institusjonelle settingen. For brukerne kan de samme situasjonene være preget av dramatik. Jeg vil nå vende blikket mot en annen type samtaler som foregår i mottaket, nærmere bestemt besøkendes samtaler i publikumstelefonen.

5.2.5 Private samtaler i det offentlige rom

De tilgjengelige servicetilbudene og hjelpemidlene (skranke, pc, telefon etc.) sin beliggenhet i lokalet er ikke betydningsløs. Som jeg har tematisert ovenfor, får besøkende ved mottaket ved kontor 1 informasjon om andre brukere gjennom at ansatte roper opp navn og at ansatte ved skranken på grunn av akustikken når de snakker i lokalet således gir innblikk i hva brukers henvendelse i skranken handler om. Ved at skranken og publikumstelefonen befinner seg i åpent landskap får utenforstående innsikt i personlige, private og til dels sensitive opplysninger om andre mennesker. De som benytter seg av publikumstelefonen har personlige, private samtaler i det offentlige rom. Folk bruker publikumstelefonen til å ringe til potensielle

arbeidsgivere, bank og ulike offentlige etater.¹⁰⁰ Publikumstelefonen er et servicetilbud som særlig gagnar folk med dårlig råd. Prisen for å benytte telefonen er således at en gir utenforstående innsyn i sin livsproblematikk, som økonomiske vanskeligheter, domfellelser og soningskø. Mangelen på skjerming utgjør en trussel mot personvernet, og står i kontrast til veiledningsmanualen om utforming av Nav-kontor som understreker viktigheten av å ikke gå på akkord med personvernet i utforming av mottak. Plasseringen av publikumstelefonen har imidlertid også en kontrollfunksjon ved at det gir ansatte mulighet til å følge med på at folk ikke bruker telefonen til private samtaler som ikke er relatert til jobbsøking. Ved et par anledninger så jeg også ansatte bryte inn i telefonsamtaler ved å spørre om hvorvidt samtalen var relatert til ”arbeid og aktivitet.” Det mest overraskende med mangelen på skjerming av telefon og skranke fra et observatørståsted er likevel hvor normalisert det så ut til å være blant både brukere/besøkende og ansatte.¹⁰¹

5.3 Brev som verktøy for informasjon og kontroll

Ovenfor har jeg søkt å gi et første innblikk i bruker/Nav-relasjonen gjennom beskrivelser av avgrensede observasjoner i et mottak. Det lokale Nav-kontoret, med sin dør og sin skranke, har som nevnt blitt frontet som selve symbolet på Nav-reformen, og det fysiske uttrykket for Nav som etat. Det er imidlertid ikke bare i Nav sine lokaler at ”borgerne og velferdsstaten møtes.” Viktige kommunikasjonskilder mellom brukerne og Nav foregår i det som kan betegnes som ekstralokale rom, mediert gjennom ulike typer tekster. Tekstene aktiverer styringsrelasjonene mellom

¹⁰⁰ I intervjuer kommer det frem at noen også bruker publikumstelefonen til å ringe til Nav selv. Fellesnummeret til Nav, som administreres gjennom Nav Kundesenter i regionale enheter, er beheftet med høye tellerskritt. I tillegg fungerer Navs telefonsentral som en førstelinjetjeneste nr. 2, i tillegg til skranken i mottakene ved lokale Nav-kontor.

¹⁰¹ En parallell (og mulig forklaring) til dette finner en i folks vaner i forhold til å snakke i mobiltelefon i det offentlige rom.

Nav og brukerne – de koordinerer kontakten mellom brukerne og Nav – og kan dermed sees som ekstralokale prosesser som virker inn i det lokale nivået i brukernes hverdagsliv (Smith, 2001, 2006). For Smith, er de styrende relasjoner i sin essens mediert av tekster (Smith, 2001:164).

Dokumenter inngår som et sentralt aspekt i bruker/Nav-relasjonen. Gjennom dokumenter og andre skriftlige ressurser (informasjonsskriv, hjemmeside) informerer Nav brukerne om rettigheter, plikter og muligheter. Via dokumenter (søknadsskjema) søker man om ytelser og tjenester, og gjennom dokumenter (eksempelvis medisinske diagnoser) dokumenterer brukerne sine rettigheter. Også i Nav sin oppfølging av brukerne er tekster sentrale: elektronisk meldekort og årlige handlingsplaner. Skal en klage på en sak, foregår også dette gjennom tekster. I den nye arbeidsevnevurderingen, som er et helt sentralt redskap i den nye AAP (arbeidsavklaringspenger), skal samtalen struktureres av en intervjuguide. For å bli stønadsmottaker må man således gjennom en prosess. Et sentralt element i denne prosessen er at den enkelte må kategoriseres for å oppfylle en institusjonell problemkategori (jf. Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a). Kategoriseringsarbeidet er styrt av ulike tekster, der søknadsskjemaet, med tilhørende dokumentasjon, er det viktigste.¹⁰² Det er på mange måter gjennom søknadsskjemaet at en gjøres til bruker (Prottas, 1979; Syltevik, 1997:238).

Søknadsskjemaet er imidlertid bare ett element i et nettverk av tekster som styres gjennom ulike systemer og teknologier; søknadsskjemaet står i relasjon til regelverk og rundskriv, informasjonsmateriell i trykket og virtuell form, dokumentasjon og uttalelser fra fastlegen og andre ekspertsystemer, osv. De ansatte i Nav bruker søknadsskjemaet (og andre dokumenter) i saksbehandlingsprosessen og i oppfølgings- og kontrollarbeidet – noen dokumenter skannes inn på pc, noe punches inn

¹⁰² De fleste i dette utvalget synes ikke det er spesielt vanskelig å fylle ut skjema, men det kreves en viss kompetanse å lese skjemaet på riktig måte; å sile ut relevant fra irrelevant osv. Flere får hjelp til dette på det lokale Nav-kontoret, noen leser seg opp på Nav sine nettsider og/eller i rundskriv for å orientere seg om hvilke stønader de skal søke om, og atter andre får hjelp av arbeidskollegaer, familie og venner.

elektronisk i ett eller flere av etatens mange saksbehandlingssystemer, men fortsatt må millioner av papirer flyttes rundt fysisk via postvesen og interne postkanaler, mellom lokalkontorene og forvaltningsenheter. Slik inngår dokumentene i et komplekst nett av styringsrelasjoner (Smith, 2001, 2006).

Mye av Nav sine informasjons-, kommunikasjons- og kontrolloppgaver sendes til brukerne i brevform - til dels masseutsending av standardbrev, utformet i Arbeids- og velferdsdirektoratet,¹⁰³ til dels individuelle henvendelser. Gjennom slike brev, som noen ganger kommer uten underskrift fra saksbehandler, andre ganger med underskrift, fremstår Nav som en ansiktsløs og av og til navnløs instans. Det er i høyeste grad snakk om ekstralokale prosesser som griper inn i det lokale, observerbare hverdagslivet til den enkelte.

Grete var på intervju tidspunktet under attføring, samtidig som hun var selvstendig næringsdrivende, og hun hadde fått godkjent arbeidspraksis i sin egen bedrift. Dette førte til at hun jevnlig fikk to brev fra Nav med informasjon om plikter og rettigheter. I det ene brevet ble hun titulert som bruker/arbeidstaker, i det andre var hun titulert som arbeidsgiver:

Grete: Jeg får ett som går på arbeidsgiver og ett som går på meg [som bruker] [ler].

Kjetil: Er de to brevene på en måte helt uavhengig av hverandre, eller –

Grete: Ja.

Kjetil: – kommuniserer de to brevene?

Grete: Nei, de kommuniserer vel ikke mer enn at det, det går på meg, altså den ansatte ... (...)

Kjetil: Vet du om det er samme saksbehandler som, undertegner?

¹⁰³ Norsk språkråd skriver at Nav i 2008 startet et systematisk arbeid med å forbedre de standardbrevene som de får flest tilbakemeldinger på at brukerne har problemer med å forstå (se <http://www.sprakrad.no>).

Grete: Ser ikke sånn ut. (...) Det er stadig nye navn. (...) Virker ikke helt koordinert da. [Ler].

Slike forhold kan fremstå som pussige for den enkelte, og illustrerende for at det nettopp er byråkratiet som en diffus, altomsvevende skikkelse de har å gjøre med, og ikke et brukerrettet system som evner å se den enkeltes situasjon.

En bestemt form for slike masseutsendte brev kommuniserer krav til oppmøte på informasjonsmøter. Arbeidsledige blir eksempelvis rutinemessig innkalt til jobbsøkerkursen *Jobbklubb* som er et tre uker langt tiltak der en blant annet blir drillet i å skrive jobbsøknader og jobbintervjuer. Ifølge en Nav-ansatt som jeg snakket med, hadde slike innkallelser, som ble sendt ut til flere hundre dagpengemottakere om gangen, en viktig kontrollfunksjon, ved at de som ikke møtte uten gyldig fravær, ble fratatt dagpengene med begrunnelse at de ikke var reelle arbeidssøkere.

Frank har erfaringer som berører dette kontrollaspektet. Han er i en spesiell arbeidssituasjon der han er fast ansatt, men jobben han har foregår bare halve året. Dette gjør at han får opparbeidet rettigheter til dagpenger hver vår, og i perioder har han søkt om, og fått innvilget dette. Frank fikk et brev som antakelig var en innkallelse til benevnte Jobbklubb:

Frank: Jeg fikk en innkalling til en veiledning en gang. Eller det vil si, jeg fikk en purring på en innkalling, jeg fikk et brev i posten om at jeg ikke hadde møtt på veiledning. Så enten har jeg ikke fått den innkallingen eller så har jeg rotet den bort. Det, det er jo også litt interessant da det, for meg så var det helt sånn – jeg pleier ikke rote bort papirer, så det var – jeg fikk bare det brevet om at jeg ikke hadde møtt og dermed mistet jeg retten til dagpenger. Det var heldigvis sånn noen uker før jeg skulle ut i jobb igjen, likevel. Så det var på en måte ikke noe problem for meg, men jeg husker at når jeg [ringte], så sier jeg at ”jeg har fått et brev her om at, om at jeg ikke har møtt til veiledning, men jeg kan ikke se å ha fått noen innkalling, skal vi lage ny time eller?” Og da møter en jo bare sånn, (...) der var det ikke rom for noe – det var basta bom. Hvis ikke du svarte på den innkallinga der, så var du bare ut. Ikke sant? Sånn at de kravene der er liksom sånn absolutt. (...) Det var, enten/eller ikke sant, og på den ene gangen hvor da [jeg] ikke kom da, så fikk jeg bare beskjed om at ”du har ikke møtt til avtalt veiledning.” Så jeg kan jo ikke si at jeg ikke fikk det brevet, sannsynlig at jeg da har mistet det brevet i papirsøpla, ikke sant. Eh, men det vil jeg bare

insistere på, at det er ikke noe jeg ofte gjør [Ler]. Så det ville være en sjeldenhet. Men ... hvis de har registrert at de har sendt et brev, så har de vel det, så da er det, svikt. Men ... det brevet jeg fikk der stod det bare at jeg ikke hadde kommet.

Denne typen brev er ofte sparsommelig med å informere om innholdet i aktivitetene en skal på. At Frank trodde det var snakk om en ordinær veiledningstime illustrerer dette. Flere av informantene som har deltatt på Jobbklubb forteller at de fikk beskjed om pliktig oppmøte til angitt tid og sted, og når de møtte ble de gjort oppmerksom på at de møtte til første dag av et tre uker langt jobbsøkerkurs. Året etter at Frank mistet dagpengene på grunn av manglende oppmøte, fikk han innkalling til tilsvarende. Denne gangen sørget han for å møte:

Frank: Neste år da, så var det jo samme om igjen, så da dro jeg jo på det, da trodde jeg jeg skulle på en *veiledning*, altså, hadde ikke, tydeligvis ikke helt forstått hva det var for noe, men da var jo da et slags jobbsøkingskurs hvor de opplyste om at, at det var gode tider for kranførere og ...

Kjetil: Var det Jobbklubb dette?

Frank: Noe sånt. Det var vel en tjuetredve stykk da, i et lokale [i kommunen]. Jeg kom opp og står liksom "hei, ja, jeg har en veiledningstime," liksom, "vet ikke hvem jeg skal snakke med, har et navn her," ikke sant, og så – "ja, ja det er bare opp der," og så kommer, blir jeg sendt opp, og så spør jeg etter denne personen ikke sant, "Åja det er der inne" [Ler]. I et forelesningsrom da, sant, med ca. tredve andre. Hadde ingen idé om at det var det, ingenting som, tilsa det, på den informasjonen jeg hadde fått, sånn at det var den typen – det var jo fullstendig irrelevant for meg. (...) Man måtte jo være der da for å ikke miste retten, ikke sant? (...) Og da blir man også pirret litt på det der, ikke sant, altså, det er jo også et av premissene jeg må krysse av, hver gang jeg leverer meldekort, ikke sant, at du er villig til å ta hvilket som helst arbeid, hvor som helst. Krysser du bare av. Det er det svaret de vil ha.

Kjetil: Mhm.

Frank: Og jeg er jo ikke villig til å ta et hvilket som helst arbeid hvor som helst? Det er jo bare en – innforstått med.

Møteinnkallelsen som beskrives her er standardisert, og også selve møtet er standardisert, slik som Frank beskriver det. I realiteten er en del av kursene i Jobbklubb mer spesialiserte enn det som kommer til uttrykk her, der en deler inn møtedeltakerne i grupper med utgangspunkt i utdanning og kompetanse, for å sikre et mer skreddersydd opplegg. Det er likevel flere interessante betraktninger som foretas i denne redegjørelsen. I avkrysningen på meldekortet¹⁰⁴ som Frank trekker frem, ligger det en dimensjon av taus kunnskap for begge parter: På papiret skal brukeren være villig til å ta hvilken som helst jobb, men Frank, som har høy akademisk utdanning kombinert med en jobbkompetanse som *matcher* denne utdanningen, blir ikke stilt krav til å ta jobb som eksempelvis kranfører. Et annet aspekt ved denne redegjørelsen illustrerer det benevnte kontroll- og disiplineringsaspektet, og dette foregår gjennom standardiserte innkallingsbrev, hvor det også vanker hardtslående sanksjoner om en ikke følger opp. Slike kontrollbrev kommer i ulike former. En annen informant, Lisa, fikk til sin overraskelse et brev i posten fra Nav der det stod ”vi kan ikke se at du opprettholder aktivitetsplanen.”

Lisa: Jeg ventet jo et vedtak på at jeg hadde fått innvilget reisepenger videre, og så i stedet for så kom dette her. Jeg er ganske sikker på at de har sett for seg at nå kunne jeg kanskje tenkes å reise vekk på ferie, og det skal de ikke ha noe av, at folk tar ut ferie. De trapper har jeg latt merke til opp aktiviteten i sommermånedene. Og det er jo litt påfallende, det er gjerne da en får innkallelser eller sånn. Og det er vel for å ferske deg hvis du er på sommerferie så kan de stoppe hele ytelsen.

Kjetil: Ja, tror du det er noe sånt som er årsaken til at du fikk...

Lisa: Ja, det er helt slående at i sommerferien, når du skulle tro at de tok det litt med ro der inne. Da plutselig stiger aktivitetsnivået og henvendelsene, og du skal melde deg med kort varsel og så videre, de er veldig redd for at folk reiser på ferie.

¹⁰⁴ Jeg kommer tilbake til meldekortordningen i kapittel 7.

Jeg skal ikke utelukke at dersom det er tilfelle at Nav ”trapper opp aktivitetsnivået i sommermånedene,” som Lisa mener at de gjør, kan det komme av at Nav har erfaringer med at en del brukere tar ut ferie, i betydningen utenlandsopphold. Utenlandsopphold kvalifiserer vanligvis ikke til stønadsberettigelse.¹⁰⁵ Hovedpoenget her er imidlertid at brukernes erfaringer med Nav gjennom slik kommunikasjon, enten det er det standardiserte meldekortet eller henvendelser fra Nav i brevform, er også en del av brukernes læringsprosess, hvor en oppdager at Nav ikke bare er et sosialt sikkerhetsnett eller mulighetsrom, men også er en kontroll- og disiplineringsinstans (se for øvrig kapittel 7). Nav er mer enn det lokale Nav-kontoret. Mye foregår ”behind the scenes” eller ”backstage,” gjennomført av anonyme byråkrater og maskinelle kontrollinstanser. Eller med Smith; ekstralokale prosesser, mediert av tekster, som griper inn som styringsrelasjoner i det lokale nivået.

5.4 Avslutning

I dette kapittelet har jeg søkt å gi et første innblikk i bruker/Nav-relasjonen, gjennom analyser av observasjoner på et mottak, den lokale arenaen i Nav. Som en kontrast til dette lokale nivået introduserte jeg også brev som et medieringsverktøy mellom det lokale og det ekstralokale nivået. Jeg spurte innledningsvis i kapittelet hvordan mottaket som arena fungerer, hva skjer her, og hvordan preger dette bruker/Nav-relasjonen? For det første viser analysen at det skjer mye forskjellig i et mottak, men særlig får en innblikk i et institusjonalisert landskap, der de ansatte benytter en byråkratisk sjargong, og der papirer som brukerne har med seg er et viktig koordinerende og strukturerende element i disse tilsynelatende *ad hoc* relasjonene. Møtene med brev som brukerne opplever ikke kommuniserer med dem, som jeg tok opp i kapittelets siste del, gir mening til observasjonene fra mottaket, hvor brukere kommer med papirer i hånden for å få hjelp og assistanse. Mens Lipsky (1980)

¹⁰⁵ Jeg tematiserer opplevelser med denne siden av regelverket nærmere i kapittel 7.

tydeliggjør den lokale arenaens betydning, gir Smith (2002, 2005) redskaper til å øyne prosesser som foregår utenfor det lokale nivået, ekstralokale prosesser som er mediert av tekster og som virker inn i det lokale nivået der brukerne lever og handler.

Selv om mottakets landskap materialiserer seg som institusjonelt, synes det også som flyktig og usikkert, med åpning for interaksjon av mer uformell og mellommenneskelig karakter. En illustrasjon på dette er de besøkende som inntar mottaket som arena for sosialt samvær og oppholdssted, og skaper brudd til mottakets offisielle funksjon. At den sosiale interaksjonen også har elementer av flyktighet viser til det som jeg i avhandlingen vil omtale som en *situasjonell dimensjon*. Med dette begrepet vil jeg fremheve at selv om bruker/Nav-relasjonene utspilles i et institusjonalisert landskap, blir de også formet av individer og prosesser i en gitt situasjon som ikke nødvendigvis er formet på den offisielle organisatoriske linjens premisser.

Kapittelet har dermed søkt å peke frem mot analysene i de følgende kapitlene. I kapittel 6 introduseres problemer i en del informanters liv, som søker sin løsning i bruker/Nav-relasjonene. I kapittel 7 og 8 vender jeg deretter tilbake til bruker/Nav-relasjonen og den institusjonelle arenaen som denne formes i, og ser nærmere på hvordan disse relasjonene utspiller seg. I kapittel 9 analyseres prosesser i folks liv og orienteringer i forhold til Nav sin viktigste målsetning; å få flere mennesker tilbake i lønnsarbeid.

KAPITTEL 6: PROBLEMER I FOLKS LIV

6.1 Innledning

Det er mye og varierende som skjer i folks liv forut for og uavhengig av brukers kontakt med Nav. Flesteparten av mine informanter hadde ulike helsemessige problemer som viktig komponent i bakgrunnsforløpet til kontakten med Nav. Det dreier seg om skader av ulike varianter og omfang, kroniske sykdommer (som diabetes, kols, kreft, muskel/skjelett-plager), psykiske problemer og diffuse lidelser. Det konkrete sykdomsbildet inngår imidlertid i en større biografisk kontekst. Et benbrudd kan eksempelvis sees som en enkeltstående hendelse som genererer rettigheter til stønad og oppfølging hos Nav. Benbruddet er en enkel problemkategori å forholde seg til, og kan sees gjennom medisinske kunnskapsbriller. Benbruddet kan imidlertid også inngå i en lengre temporal prosess der også anliggender som ikke er egnet til å forklares ved hjelp av et medisinsk begrepsapparat inngår, som arbeidsrelaterte utfordringer, det være seg arbeidsmiljø og oppfølging/tilrettelegging fra arbeidsgiver. I tråd med Smith (1987, 2002) kan slike forløp sees som en del av ”hverdagslivets problematikk.” Forløpet for kontakt med Nav foregår gjennom prosesser i folks liv, og i disse prosessene styres og begrenses de av ulike forhold. Det kan dreie seg om helsevesenets organisering som gjør at en plasseres i en operasjonskø, problemer med helsemessig avklaring knyttet til medisinske diagnosesystemer eller utfordringer i arbeidsmiljøet og arbeidslivets organisering. Utgangspunktet for dette kapittelet er således å trekke frem og analysere hendelser og prosesser som informantene trekker fram som viktige forut for henvendelsen til Nav. Kapittelets overordnede problemstilling kan formuleres som: *Hva skjer i folks hverdagsliv som leder frem til en henvendelse til Nav? Hvilken rolle spiller helse, helsevesen og relasjoner i arbeidslivet i den forbindelse?*

6.2 Sykdom som prosess

Sykdom medfører innskrenkninger i egen kontroll, i første omgang gjennom opplevelser av for eksempel slapphet, tretthet, bevegelseshemming, angst eller depresjon. Sykdommen har imidlertid også en utpreget sosial og en temporal side. Sykdom og helsemessige problemer kan sees prosessuelt; sykdom oppstår ikke i et samfunnsmessig vakuum. Sykdom er en hendelse i en individuell kropp, men samtidig er det et bestemt repertoar av språklige konstruksjoner – diagnoser, som viser til medisinfaglig kunnskap og definisjonsmakt – og enda til er sykdom knyttet til identitet og sosiale roller (Johannisson, 2009:29; se også Brody, 2003; Turner, 2004).¹⁰⁶ Ikke minst knyttes sykdommen til et sett av formelle aktører, institusjoner, strukturer og kontekster, som arbeidsgiver, helsevesen, trygderettigheter og familie.

I det følgende vil jeg illustrere dette gjennom historien til Ove, en familiemann i midten av 30-årene. I denne historien utvikles sykdomsforløpet gradvis, og innehar også en tydelig arbeidsrelatert dimensjon. De siste årene i arbeidslivet jobbet Ove i en elektrobutikk, først som selger. Han fikk økende ansvar, noe som fungerte en stund, men etter hvert fikk han alvorlige helseproblemer; dels sterk hodepine, og dels psykiske problemer som til slutt endte med at han ble diagnostisert med bipolar lidelse. Han gikk igjennom flere perioder med sykemelding og det som kan beskrives som mangelfull oppfølging fra arbeidsgiver, før han til slutt ble oppsagt og startet på rehabiliteringsstønad hos Nav. Denne prosessen kan sees som en alvorlig ”biografisk forstyrrelse,” for å bruke et uttrykk fra Michael Bury (1982). Jeg skal redegjøre nærmere for denne prosessen i det følgende.

¹⁰⁶ I den internasjonale forskningslitteraturen skilles det gjerne analytisk mellom *illness*, *disease* og *sickness* som tre varianter av sykdomsbegrepet (se for eksempel Alexanderson et al., 2003). *Illness* viser til selvrapporert sykdom og/eller de helseproblemer en person selv opplever. *Disease* viser til fenomener som den medisinske vitenskapen har kategorisert som sykdom gjennom medisinske diagnoser. *Sickness* viser til en den sosiale dimensjonen – sykerollen, som en person blir tildelt eller tar.

Ove: Jeg fikk ansvaret for denne dataavdelingen og bygde den opp. (...) Jeg gikk jo ifra selger til ... ja, mer eller mindre butikksjef/avdelingsleder der nede. Og fikk ... særdeles vidtrekkende oppgaver. Til både kroppen og sinnet sa stopp. Og litt lenger. Så jeg gikk rett og slett for lenge og gikk på en kraftig smell. Og ble ... sykemeldt i utgangspunktet med full sykemelding, men jeg sa nei det har jeg ikke tid til. Det er snart jul.

I førjulsperioden prøvde han 50 prosent sykemelding, men han innså fort at han ikke mestret arbeidet, og han gikk etter hvert ut i full sykemelding. Fastlegen sendte ham videre til psykiater hvor han fikk timer med samtalerapi og medisiner, og etter hvert diagnostisering:

Ove: Det var tosidig, det som feilet meg (...) [Jeg] gikk med en forferdelig hode/nakkeverk. Smerter i øynene. Og dette, det gikk nesten en pakke med paracet hver eneste arbeidsdag. (...) Hadde altfor mange baller i luften. Og hadde for så vidt det siste året klart å så sjonglere det verket fint da. Men til slutt så begynte alle disse ballene å falle i hodet på deg. Du ble ikke ferdig med ting. Du kom hjem, superoppjaget, stresset, jeg taklet ikke rot i huset. Du hadde små unger så ... da ... det er som å måke når det snør hele tiden. Så jeg ... fikk vel for så vidt en personlighetsforandring da, med, mye aggresjon. Sinne, måtte ha ting på plass, i orden. Og du begynte gjerne å støvsuge en runde før du hadde fått av deg ytterklærne når du kom hjem fra jobb. Og prøve å så roe ned på huset og ha rom rundt deg. Og ble av den grunn sendt til psykiater da. (...) Så han begynte rolig på antidepressiva ... og trappet det gradvis opp utover vinteren og våren. Og fikk vel en diagnose på bipolar lidelse, moderat til kraftig virkning.

Ove fikk aldri klarhet i hva som kom først og sist av smerteproblematikken og depresjonsproblematikken. Utover vinteren fikk han i alle fall mer kontroll over helsesituasjonen. Den mentale helsen ble bedre, men smerteproblematikken vedvarte, og måtte døyves med smertestillende medisin. I løpet av våren kom han tilbake i 50 prosent jobb. Han hadde fått klar beskjed fra legen om å roe ned, og å lære seg å si nei til arbeidsoppgaver og få arbeidsgiveren til å ta hensyn til situasjonen hans. Han ble videre anbefalt å ta ut fire ukers ferie. Han fulgte rådet, og ferien gjorde godt for helsen. Etter ferien kom han tilbake i full jobb.

Ove: Jeg fikk de fire ukene og hadde en god [ferietur] med familien og, følte at jeg fikk skikkelig lade opp. [Men jeg] begynte beint i 100 prosent igjen etter ferien. Bedriften skulle jo ikke ta hensyn til ... til sykdommen min da, og da som legen hadde sagt. Men, begynner første arbeidsdag etter ferien med, en måned med reparasjoner som ikke var blitt tatt. Én ekstrahjelp i butikken og meg selv. Og, skulle da ta servicearbeid som folk gikk og ventet på, innkjøp, alt, det stoppet på alt. Så jeg ble jo kastet brått og brutalt ut i det da, frem til folk kom ifra ferie. Han sjefen min han ville ikke legge om så mye på mine arbeidsoppgaver, for at jeg var så pass viktig ... ”du er den eneste som kan *det*, og du er den eneste som kan *det*.” Og det ble liksom ikke rolig. Og da fikk jeg tilbakeslag (...) ut på høsten igjen. (...) Da havnet jeg i full sykemelding igjen.

På dette tidspunktet hadde Ove sine første møter med daværende Nav Trygd. De ble enige om at Ove skulle forsøke å gå på jobb mens han var under full sykemelding. Således ble ikke arbeidsgiver økonomisk belastet for Oves inntekt i perioden, og Ove kunne dermed prøve ut arbeidsevnen sin uten å forvente ordinære krav som arbeidstaker. Ifølge Ove ble imidlertid ikke denne ordningen formalisert gjennom vedtak, og den ble dermed ikke håndhevet gjennom retningslinjene i avtalen om inkluderende arbeidsliv:

Ove: For meg så ble det ikke tilrettelagt (...). Han ville ikke egentlig sette meg til andre arbeidsoppgaver, for at jeg var så viktig på de kjernesakene mine. (...) Det første han gjorde det var å sette noen vaktlister, når vi hadde utvidet åpningstidene. Og, [jeg] ble stående fast på vaktlisten med, med en ekstrahjelp eller, på ettermiddagene. Og hadde, smerter og problemer og, måtte gjerne gå hjem. Og så lenge det skulle fungere sånn så prøvde jeg òg å forklare det at, teknisk sett så er jeg ikke her. Dere betaler ikke for meg. Jeg er på sykemelding. (...) Så de hadde ikke noen utgifter på meg, det var bare et pluss for dem med én gang jeg gjorde noe. Så jeg ble sykemeldt igjen og gikk, gikk nå jevnlig til han psykiateren og han prøvde seg mye på forskjellige antidepressiva (...) Så kom jeg jo til det punktet at ... jeg hadde gått et helt år, sykemeldt. Og da ble jeg kalt inn til et protokollmøte (...) og ble, forelest i arbeidsmiljøloven § 15 eller hva det var. Om hva som står der, at de hadde rett til å si meg opp etter, etter 12 måneders sykemelding. [Så] skrev jeg nå under på det, og så gikk det ... en liten stund igjen, så ble jeg jo oppsagt.

I denne redegjørelsen aktualiseres flere tema som jeg kommer tilbake til gjennom historiene til andre informanter videre i kapittelet. Den mest iøynefallende problematikken her angår tilrettelegging på arbeidsplassen, eller snarere mangel på sådan. Historien som Ove forteller er sterk, men ikke unik, og det er også andre eksempler i mine data på opplevelser av manglende oppfølging og tilrettelegging fra arbeidsgivers side. Oves arbeidsgiver vil rimeligvis kunne ha en annen oppfatning av situasjonen enn den Ove legger frem, noe det også kan tyde på at arbeidsgiveren har, men uansett førte situasjonen til at han måtte forlate arbeidsplassen. Etter at Ove ble sagt opp og gikk over i trygdesystemet, ble han oppfordret av saksebehandleren sin å skaffe til veie attest. I attesten som han fikk, stod det at Ove var dyktig, men at han ikke egnet seg til å jobbe blant folk. Dette var fra Ove sitt ståsted en urimelig og sårende betegnelse, ikke minst i lys av Oves opplevelse av situasjonen for øvrig.

Et annet tema som aktualiseres her angår diagnosesystemer. Før han ble diagnostisert, hadde han det som gjerne omtales som ”diffuse helseplager.” Etter hvert fikk han en medisinsk diagnose og medisiner i tråd med denne. Han opplevde imidlertid at fastlegen hang seg opp i det mentale aspektet mer enn smerteproblematikken, noe han setter i sammenheng med at han hadde vært hos psykiater og dermed fått en merkelapp som psykisk syk. Dette førte til at han byttet fastlege to ganger. Fastlege nummer tre gav gehør for at en måtte lete etter årsaker utenfor det psykiatriske eller psykologiske kunnskapparadigmet for å kunne angripe smerteproblematikken.

Et tredje tema angår trygderettigheter og regulering av det sosiale sikkerhetsnettet. Oves sykdom genererer sykepenger over flere perioder, men når sykepengerrettighetene var brukt opp, ble han sagt opp, og ble prisgitt Nav-systemet for inntektssikring. Der blir han gitt en ny type stønadskategori (rehabiliteringsstønad), som blant annet medfører lavere inntekt og der andre institusjonelle logikker enn da han var arbeidstaker settes i spill.

6.3 Balanse mellom helse og arbeid

Oves redegjørelser åpner også for innsikt i at endringer i helsesituasjon setter føringer for jobbutførelse. I arbeidslivsforskningen har det de siste tiårene vært rettet mye fokus mot det som gjerne kalles ”work/life balance.”¹⁰⁷ Mye av fokuset her har vært rettet mot forholdet mellom lønnsarbeid og familiesfæren. I mine data er det imidlertid et annet aspekt ved balansegangen mellom arbeidslivet og livet ellers som går igjen. En arbeidstakers helsesituasjon vil sjelden eller aldri være uforanderlig gjennom et helt arbeidsliv. Når en opplever helseproblemer, vil en kunne ha behov for å tilpasse seg den nye situasjonen. Hvilke tilpasningsstrategier en orienterer seg mot, vil i sin tur avhenge av ulike ytre kontekstuelle rammer (som arbeidsplassen, arbeidsmarkedet), så vel som av egen helsesituasjon. Denne tematikken skal belyses ved å trekke frem arbeidsmiljøet som en ramme for slik balansegang og deretter gir jeg innblikk i tre ulike prosesser som belyser forsøk på problemtilpasning.

6.3.1 Arbeidsmiljø som problem

Selv om det kan være glidende overganger, skilles det ofte mellom fysisk og psykososialt arbeidsmiljø (for eksempel Vidman, 2007). Det fysiske arbeidsmiljøet har betydning for nærvær og fravær av somatiske helseplager. Det er velkjent at arbeidstakere med fysisk tunge jobber, som det er mye av eksempelvis i helsesektoren og industriell virksomhet, genererer somatiske helseproblemer som muskel/skjelett-sykdommer.

Kari, som er i slutten av femtiårene har jobbet i cirka førti år som sveiser. Dette er et yrke som det ifølge henne ikke er spesielt uvanlig for kvinner å ha i kommunen som hun bor i. Kommunen inngår i en region som har vært preget av stor

¹⁰⁷ Et norsk bidrag er antologien *Arbeidslivets klemmer: paradokser i det nye arbeidslivet* (Kvande og Rasmussen, 2007).

industrivirksomhet i lange tider. De siste årene ble jobben stadig tyngre, og hun hadde utviklet somatiske helseplager som til slutt førte henne ut av arbeidslivet.

Kari: Det er stort sett armer og hender. Den hånden har jeg operert så den ... er ikke sånn som den var, og den er veldig svak, da. Så jeg tror, det hadde gjerne mye med det, at jeg slet meg ut på jobb. For du er avhengig av, det er tungt, og for en dame er det enda tyngre. Vi har jo mindre muskler sant. Så jeg mistet mye utav den, styrken i den hånden, så, som ble jo belastningen mye større på den høyre hånden. Så jeg tror jo det, slitasten ble større både i skuldre og ... (...) Egentlig så synes jeg nå jeg har klart meg ganske bra. [ler]. Så lenge. Jeg vet om mange som har bukket under lenge før meg (...) Jeg må jo innrømme i perioder tenkte jeg jo at jeg kanskje kunne komme tilbake på jobb og sveise litegrann da. Men ... det er bare ikke aktuelt. [Det] vil jeg ikke klare. Tempoet er ganske høyt (...), kontraktene er ofte knepne, og ting skjer som, de ikke har, alltid har beregnet.

Denne erfaringen er nok nokså typisk i den forstand at den er ikke preget av dramatik, men helseproblemene er et resultat av utøvelse av fysisk tungt arbeid gjennom flere tiår. Kari jobbet i en liten bedrift. Bedriften hadde gjort forsøk på å innføre IA-tiltak, men det var ikke nok alternative arbeidsoppgaver til at dette fungerte. Kari peker på høye produksjons- og produktivitetskrav og knappe marginer, og beskriver en arbeidsplass som opererer i et globalt konkurransemarked.

Også det psykososiale arbeidsmiljøet har betydning for arbeidstakeres helsesituasjon og jobbmestring. Arbeidskonflikter inngår som en del av forhistorien i flere intervjuer. Erik i begynnelsen av 30-årene, som har hatt en turbulent arbeidshistorie med mange kortere arbeidsforhold, fortalte om et arbeidsmiljø på en arbeidsplass som var preget av en sjef med en spesiell lederstil. Erik valgte etter hvert å si opp stillingen sin, men før han sa opp, var han involvert i å fagorganisere de ansatte.

Erik: Det ble veldig dårlig arbeidsmiljø der for det – det var ganske kaldt forhold mellom ledelse og arbeidsstokk, og det var mye *murring* og, surmuling og ... men det var ingen som tok tak i noe. Så jeg begynte å organisere, bedrifta der oppe, tok kontakt med ... med organisasjonskontoret og såne ting og ... fikk etter hvert, etter mye krangling – det er første gangen jeg har blitt tråkka på tærne og kjefra på så jeg har fått spytt i trynet, av noen, det var sjefen der oppe ...

Kjetil: Såpass?

Erik: Ja det ble helt, Texas. Så ... men fikk på – etter hvert – med ... hjelp i fra hovedkontoret og, en megler ifra, ifra Oslo som kom over, og var med oss i et møte, så fikk vi på plass tariff. Og da tariffen kom på plass, så sa jeg opp. For da var jobben min gjort der. Så da, da gadd jeg ikke bruke mer energi på et dårlig arbeidsmiljø. Så, men jeg – gikk stolt ut derfra.

Tord, også han i begynnelsen av 30-årene, forteller om et turbulent arbeidsmiljø på sin forrige arbeidsplass. Mens Erik valgte å si opp jobben sin, gikk Tords vei ut av bedriften via en sykemelding:

Tord: Det var mye endring i den bedriften. Så, det var ikke alt som slo like heldig ut, for min del ... (...) Han som ansatte meg, fikk seg en annen jobb en plass. Og han som kom inn var ikke, noe særlig.

Kjetil: Ja var det, ble det arbeidskonflikter eller?

Tord: Jaaa, det ble – det ble en del, han ... jeg vet ikke – det var mange små ting og så klarte ikke han å takle det. Det var, ganske mye ansvarsfraskrivelse og ikke ta tak i ting. (...) Jeg måtte bare trekke meg ut (...).

Kjetil: Så du sluttet?

Tord: Ja. Jeg ble, ble etter hvert, sykmeldt. Mer eller mindre av sånn – hva skal jeg si, det var ikke sånn mye og ofte da, men du ble litt sånn ... den veien det gikk. Så ... prøvde å stå litt på, i forhold til, systemet for å, få en eller annen vei ut og da, var det den her ordninga friskmelding til arbeidsformidling, som slo inn. (...) [Jeg] visste det jo ikke før jeg var begynt, men det viste seg å være en litt sånn konflikt mellom ... en del av de som hadde vært der en stund, og ... og ledelsen. Ehm ... litt rundt lønns, lønnsforhold, men det var nok litt andre ting òg. Hvordan de følte seg behandlet. Da ble det litt formulert fra ledelsen at ... ehm ... ikke sånn direkte åpent, men alle fikk jo høre det. At det – ”Ja, ja. Må nå bare flytte. Det står mange i kø og vil ha jobb, så.”

Kjetil: Ja.

Tord: Og da er det sånn [humrer] – det er jo et signal. (...) Det, det var litt sånn; ”jaja” [Ler]. I stedet for å ta tak i problem så, da henter man bare inn nye folk og da, er det jo fort at ting vedvarer.

Denne redegjørelsen tematiserer flere forhold som angår psykososialt arbeidsmiljø som strukturerende for jobbutførelse og jobbmestring. Arbeidsplassen er preget av stor utskiftning av ansatte ("turnover") og avstand mellom arbeidstakerne og arbeidsgiver, noe som ser ut til å ha produsert misnøye, negativ stemning og følelser av å ikke være verdsatt. Selv om verken Tord eller Erik egentlig ble syke i streng medisinsk forstand, er det neppe en kontroversiell påstand å hevde at det psykososiale arbeidsmiljøet kan ha betydning for folks helsetilstand.¹⁰⁸ For disse ble det ikke lenger et alternativ å fortsette i deres respektive arbeidsforhold. Erik hadde karantenetid på dagpengerettigheter grunnet arbeidsledighet forut for ett år i jobb. Han gikk derfor til et vikarbyrå for nye arbeidsoppdrag. Tord og Kari gikk (i likhet med Ove ovenfor), ut i sykemelding og deretter avklaring og oppfølging i Nav-systemet.

6.3.2 Problemtilpasning

I redegjørelsene ovenfor ser en hvordan endringer i arbeidets omgivelser fører til et behov for problemtilpasning. I det følgende skal jeg belyse tre historier som gir mer innblikk i prosess, ettersom redegjørelsene spenner over en lengre tidshorisont og således utfyller og tilfører kompleksitet til observasjoner som allerede er presentert. Et tema som dukker opp i flere av intervjusamtalene handler om de prioriteringer en må gjøre når helsesituasjonen forverres. Det handler om prioriteringer i forhold til tidsbruk og hverdagslivets organisering. For mange blir dette starten på en erkjennelsesprosess om at en må ta grep rundt sin egen livssituasjon. Ett eksempel her er Hildegunn, som er i begynnelsen av 50-årene, gift, og som de siste 12 årene har jobbet som lærer, etter at hun tok lærerutdanningen i voksen alder. Hun forteller om starten på denne prosessen, der helsesituasjonen virker inn på arbeidsdagen og resten av dagen:

¹⁰⁸ I Tord sitt tilfelle åpner dette imidlertid potensielt for problematikk rundt fastlegenes sykemeldingspraksis. Carlsen (2008) har dokumentert at fastlegene ofte må være kreative med utskrivning av diagnoser når de skal legitimere pasienters forespørsler om legeattestert sykefravær i forbindelse med for eksempel arbeidskonflikter eller sorg etter dødsfall i nær familie. Slike forhold er formelt sett ikke gyldige sykefraværsgrunner etter dagens regelverk.

Hildegunn: Jeg gikk til lege, for jeg var så trøtt. (...) Jeg gikk på jobb. Og jeg sov i pausen, jeg satt på arbeidsplassen min, og sov i pausen. (...) Og så, når jeg kom hjem, så gikk jeg bare rett og la meg og sov.

Kjetil: Ja, utslitt?

Hildegunn: Ja sånn altså sånn at en sover. Og våkner ... og sover og sover. Og når du står opp, altså det, du er ikke, uthvilt (...) Og når du går på tur, som gjerne gir deg energi. Gjorde det før, men det, det gir ikke energi. Men det gjør jo veldig bra for psyken da, å gå tur. Ja. Så ... det er det det går på. Og smerter da. I ledd og muskler, og sånn. (...) [Legen] lurte jo på om jeg var deprimert og ... ja. Og ble litt syk med sånn, litegrann i 14 dager og sånt. Men, til slutt, i, i mars 2007, da begynte jeg å være sykemeldt. Jeg var litt på jobb. 25 prosent eller noe sånt. Tror jeg det var. Ja. Og prøvde litt forskjellig ...

Kjetil: Var det i sånn aktiv sykemelding eller?

Hildegunn: Ja jeg gikk på ... først så var jeg sykemeldt. Og så, i, i 14 dager tror jeg. Jeg husker ikke så godt alt det der, for jeg har vært gjennom så masse.

Kjetil: Ja.

Hildegunn: Og så ville jeg prøve, for jeg har jo lyst å jobbe.

For Hildegunn meldte symptomene seg særlig som trøtthet og utslitthet. Hun hadde et stort behov for hvile, og hun fikk problemer med å mestre hverdagen. I denne fasen ble det viktig å undersøke hva symptomene skyldtes, og i den forbindelse spilte fastlegen en viktig rolle. Han vurderte først hvorvidt det kunne være depresjon, men hun ble etter hvert diagnostisert med to kroniske sykdommer. Etter hvert forsøkte hun aktiv sykemelding; et virkemiddel i intensjonsavtalen om Inkluderende Arbeidsliv, som innebærer at den sykemeldte skal være i jobb, men få andre arbeidsoppgaver. Som verneombud kjente hun til IA-avtalen, som arbeidsplassen hennes var en del av, og hun tok selv initiativ til å forsøke aktiv sykemelding. Som Hildegunn redegjorde for videre i intervjuet, fungerte imidlertid ikke dette tilstrekkelig:

Hildegunn: Og så prøvde jeg på aktiv, da, så jeg gikk på aktiv lenge. Og det fungerte jo, for så vidt greit. Når arbeidsgiveren da gjorde som han skulle gjøre.

Kjetil: Ja gjorde han det da?

Hildegunn: Ikke alltid. Jeg opplevde en episode der jeg, jeg kom, og det kom ingen lærer. Så jeg stod der med den klassen. Og ... det gikk en skoletime, og, jeg var jo alene av meg, så var jeg jo i skolen, jeg kunne ikke bare gå. Og så, når det var gått to timer da gikk jeg opp [til administrasjonen] og spurte hvor læreren deres var. Og da viste det seg at da hadde de altså tatt den som skulle være inne, for meg, den vikaren da, som skulle være inne for meg. Og plassert han i et annet trinn. Og da sier jeg, OK nå går jeg hjem sier jeg, og så tok jeg jakken på meg og gikk.

Kjetil: Ja for du skal jo egentlig ha, for det første andre arbeidsoppgaver enn de du i vanligvis gjør.

Hildegunn: Ja.

Kjetil: Sant, så skal du jo være oppe og, oppå ordinære ...

Hildegunn: Ja. Og det var der vi har vanskeligheter, og det er det som er vanskelig for dem å følge.

Hun begynte på aktiv sykemelding, noe som fungerte når arbeidsgiver fulgte IA-avtalens retningslinjer.¹⁰⁹ Hun opplevde imidlertid episoder der disse ikke ble fulgt. IA-avtalens intensjoner møtes her av de lokale, hverdagslige realitetene på arbeidsplassen, der det kan være vanskelig å få på plass tilstrekkelig med vikarer når flere er syke, og der arbeidsgiver må gjøre vanskelige prioriteringer på kort varsel. For Hildegunn medførte dette store problemer. Hun forstod at helseproblemene kom til å bli langvarig, og hun begynte å undersøke hva hun burde foreta seg videre. I denne beretningen, som er en beretning om bakgrunnsforløpet til rehabilitering, attføring og utprøving i diverse tiltak, foregår en rekke forsøk på å tilpasse seg den endrede situasjonen som angår evnen til å fungere innen rammen av en arbeidsdag.

¹⁰⁹ For en kunnskapsoversikt om erfaringer med IA, se Hammer og Øverbye (2006).

Når sykdom (eller andre forhold) utfordrer jobbmestring, må den enkelte etter hvert gjennom en reorienteringsprosess i forhold til fremtiden. Dette skal her belyses gjennom Birgers erfaringer. Birger er i slutten av 50-årene og har jobbet som mekaniker siden han var 16 år, de siste 20 årene dro han rundt i distriktet og drev med service på trucker på ulike bedrifter. Han snakker om yrket sitt som en fagmann med autoritet, og forteller at han lærte kunsten ”å gjøre et solid, skikkelig arbeid” av sin far i ung alder. Etter hvert som årene gikk begynte arbeidet å ta på for ryggen, og i 2003, gav han seg etter det han sier selv var en kombinasjon av ryggproblemer og en arbeidskonflikt med en ny sjef. I denne historien er det således elementer av både fysisk og psykososialt arbeidsmiljø. Han utdypet imidlertid ikke arbeidskonflikten noe videre i intervjuet. I forbindelse med ryggplagene ble han undersøkt med røntgen, og det ble avklart at han hadde prolaps.

Birger: Og da er du jo ikke, har du jo ikke noe hjelpemidler angående løfting og sånne ting. Så det var veldig mye slit for ryggen kan du si, gjennom de årene. Veldig mye bøyinger, det er det som har tatt knekken på, eller gjort den prolapsen. Mye vridninger og bøyninger med skeiv rygg kan du si (...) så da fant jeg ut at, jeg var jo på røntgen. Du finner jo ikke en truckmekaniker på nesten 60 år som er ute i snø og drev og kulde og...

Kjetil: Nei, hvor havner de?

Birger: Nei, det er jo kanskje sånn som meg. At du må liksom skifte helt om. Så i begynnelsen var det jo, hva i alle dager skal jeg gjøre på. Først begynte jeg jo i 2005 da med taxikjøring.

Etter at prolapsen (og eventuelt arbeidskonflikten) gjorde at Birger trådte ut av mekanikeryrket, snudde han seg altså om og startet som drosjesjåfør. Etter ett år i drosjenæringen måtte han imidlertid fornye yrkessjåførsertifikatet sitt, og ble i den forbindelse sendt til helsekontroll hvor det ble avdekket at han hadde hatt et stumt hjerteinfarkt. På grunn av regelverk som setter føringer for yrkessjåførers helsetilstand, fikk han ikke fornyet yrkessjåførsertifikatet, og han mistet dermed sitt nye levebrød. Denne redegjørelsen eksemplifiserer slik en presentasjon av en endringsvilje, reorientering, nye grep og et nytt vendepunkt som følge av

helsemessige, arbeidsrelaterte og rettslige strukturers føringer og begrensninger for hans yrkesvalg. Etter at yrkessjåførsertifikatet ble inndratt, gikk han dermed til trygdeetaten/Nav og fikk innvilget rehabiliteringsstønad, og etter hvert attføring, med omskolering til butikkyrket som målsetning. Birger er svært fokusert på at han har mange år igjen i arbeidslivet før han skal pensjoneres:

Kjetil: Hva betyr det for deg å være i arbeid?

Birger: Ja nei det betyr veldig mye. Jeg har som sagt vært i arbeid konstant siden august 67. Og den korteste, ja det var vel, det var noen biler, den korteste stunden på ett sted var 4 år. Den gangen var det rift om bilmekanikere sant, så var det et verksted som sa ok her får du 2 kroner mer i timen sant, det var veldig mye sånt. Men sant, hele cv-en og sånt, har jeg med at jeg sluttet på ett sted på fredagen, og begynte på et nytt sted om mandagen. Så jeg har alltid vært den som har hatt lyst til å være i arbeid og være den som bidrar og ikke minst, tjene penger (ler).

Kjetil: Ja.

Birger: Og det er jeg jo fortsatt, jeg er ikke ... om jeg hadde hatt ... trygd, så, jeg går jo på trygd nå da, men det, jeg har jo en veldig lav trygd i forbindelse med dette drosjeyrket, for det er jo litt sånn cowboyaktig.

Fra å ha vært i full jobb i nærmere førti år, var det for Birger en stor omstilling å være uten jobb. Han har ikke egen familie, men besøker regelmessig sin gamle mor. Fellesskapet som han fikk gjennom arbeidet var viktig for ham, han beskriver seg som sosial og liker å være blant folk. Han vektlegger også det å tjene egne penger.¹¹⁰ Lysten til å jobbe illustreres også gjennom at han etter å ha sluttet som sveiser gikk over i et nytt yrke som drosjesjåfør. Rent økonomisk viste dette valget seg å bli særdeles dårlig. Birgers beskrivelse av drosjeyrket som ”cowboy-aktig” refererer til at det er et yrke med få rettigheter som lønsmottaker; man er verdt det en får inn, og en får ikke kompensasjon om en blir syk eller om bilen må på verksted. I den forbindelse

¹¹⁰ I motsetning til hva hverdagsfornuften (og enkelte vitenskapsdisipliner) gjerne vil ha det til, er ikke penger bare penger; pengene har en sosial komponent, og kan være knyttet til et moralsk verdighetsrepertoar – det kan bety noe hvor en får pengene sine fra, for eksempel om en tjener dem på ærlig vis i en jobb, eller om en får dem fra det offentlige hjelpeapparatet (Zelizer, 1997; se også Lamont, 2000).

tjener man også mindre det første året enn senere: ”Du begynner som drosjesjåfør, så går det vertfall et halvt år, før du har lært deg diverse triks, på hvor du skal være for å få turer og sånt.”¹¹¹ I og med at han hadde hatt dårlig inntjening dette året, fikk han et adskillig dårligere beregningsgrunnlag for trygd enn om han hadde begynt på rehabiliteringsstønad uten å ha gått via drosjeyrket. I Nav startet også en lengre avklarings- og oppfølgingsprosess. Birger orienterer seg nå rundt mulighetene for butikk – eller lagerjobb – fortrinnsvis på en arbeidsplass der han kan være blant folk. Han understreker flere ganger i intervjuet at han har mange år igjen i arbeidslivet før pensjonsalder. Samtidig er han klar over at eldre arbeidssøkere kan ha større problemer med å få jobb enn yngre, særlig når de har vært utenfor det ordinære arbeidslivet over lengre tid.

Mens Birgers historie dreier seg om en prosess hvor personlig helse og ulike ytre forhold (arbeidsmiljø, juridiske forhold) veves inn i hverandre, opplevde andre å bli rammet av akutt sykdom. For Aslaug, en barnevernspedagog i femtiårene som opplevde umiddelbar og alvorlig reduksjon i helsetilstand, og som fikk påvist diagnosen hjernesvulst relativt kort tid etter, var dette en altomfattende opplevelse av å få snudd opp ned på livet, eller en alvorlig ”biografisk forstyrrelse” (Bury, 1982). I det følgende vil jeg belyse en opplevelse av plutselig sykdom gjennom historien til Lasse. Lasse er i trettiårene, utdannet innen helsereelatert arbeid. Han har samboer og en gutt på tre år. Etter at han ble far og fullførte utdanningen sin, var han hjemmeværende med barnet en periode, da han fikk et plutselig ublidt møte med livets realiteter:

Lasse: Jeg fikk sønnen min i 2006, var ferdig med masteren da var han ett år – eh – syns nå det var litt for tidlig da at han skulle begynne i barnehage, så jeg var hjemme med ham da, på kontantstøtte. Og så, etter et halvt år, i desember da, 2007, da, ble jeg syk. Akutt syk. (...) Jeg fikk et epileptisk anfall. Helt plutselig. Jeg hadde riktignok gått syk med lungebetennelse i, kan tenke meg,

¹¹¹ Beskrivelsene som Birger gir av dette yrket, er helt i tråd med hvordan forskningen beskriver denne yrkesgruppens selvforståelse (Hoffman, 2006). Spissfindig nok sammenfaller Birgers beskrivelse av drosjeyrket som ”cowboy-aktig” med undertittelen på Hoffman’s artikkel: *The taxicab driver as the last American cowboy*.

over en måned/halvannen. Eh – så var det en søndag jeg bare – datt om. Ble sendt til [det regionale sykehuset], og så trodde de det var svulst, og – så, var jeg innlagt der i noen uker (...) Når legen skal ha sånn, fremføre et sånt budskap så er det en sykepleier som noterer ned samtalen. Så da – to ganger så skjedde det. Og da skjønnte jeg alvoret sant, og da visste jeg på forhånd at det er en praksis de har.

Kjetil: Ja.

Lasse: Så kom de med svær sånn der prekestol nærmest, så stod de og noterte [Ler], helt absurd egentlig men. Da – da var jeg sikker på at jeg skulle dø innen rimelig kort tid altså. Så det har nok sikkert, det har preget meg veldig da.

For Lasse var dette en sjokkartet opplevelse. Sykdommen kom som lyn fra klar himmel, og han tolket det slik at han fikk signaler om at den kunne ha dødelig utgang – noe han leste inn i formidlingsritualet som han her beskriver, og som han kjente betydningen av gjennom studier i helsearbeid. Etter hvert fant legene ut at det ikke var svulst, men en betennelse, et blodkar i hjernen som hadde utløst anfallet. Han ble imidlertid langvarig svekket, og ble sterkt medisinert over tid. Helsevesenet fant aldri helt ut hva anfallet ble utløst av, og en biopsi, som ville kunne gi svar på dette, ble ansett som for farlig. For Lasse ble livet snudd på hodet etter denne hendelsen. Ved intervjuetidspunktet, to år senere, går han fortsatt på medisiner, og går jevnlig til kontroll i helsevesenet.

Lasse: Nå har det gått to år da – og betennelsen er helt borte på MR-bildene, det er littegranne arrdannelser, igjen der som betennelsen var, så de frykter at det kan, det kan gi epilepsi, eller – nye anfall. Så derfor går jeg på medisin enda da. (...) I fjor, for et år siden, når det var gått ett år, da oppsøkte jeg fastlegen og, begynte å, for jeg lurte på om jeg hadde ME. Eh – kjente meg igjen i mange av beskrivelsene. (...) Og [det] skyldes også betennelse i sentralnervesystemet, og hjernen er jo en del av sentralnervesystemet (...) Jeg ... begynte jo å jobbe (...) etter et halvt år. Det var ikke mange timer jeg klarte for dagen. Nå klarer jeg en femti – mellom femti og seksti prosent jobb. Sliten enda.

Fra å ha gjennomgått flere endringer i livet som markerer overgangen til voksenlivet i positiv forstand – fullført høyere utdanning – blitt samboer og far – markerer det epileptiske anfallet starten på en annen overgang; overgangen fra frisk til syk, eller fra arbeidsfør til arbeidsufør. Overgangens startpunkt, den dramatiske hendelsen to år forut for intervjuetidspunktet, ble fulgt av nedsatt funksjonsevne og ulike symptomer på ulike sykdommer, deriblant ME. Erfaringen som Lasse gir innblikk i, er ikke helt ulik den som unge mennesker som har overlevd etter kreftbehandling gjennomgår (se Wang, 2010). Etter slik behandling er det svært vanlig å slite med tretthet, og en må gjerne trå stien selv, ved å lære å tilpasse seg nye roller og finne måter å mestre sin nye livssituasjon på. For Lasse skjedde dette langs (minst) fire ulike relasjoner; relasjonen til Nav, relasjonen til helsevesenet, relasjonen til arbeidsmarkedet og relasjonen til familien. Mens relasjonen til Nav blir drøftet senere,¹¹² er det her reorienteringen i forhold til fremtiden i arbeidslivet som skal vies fokus. Lasses nye livssituasjon førte til at han la mye tankevirksomhet i å tenke på sykdom og helse. Han var imidlertid også klar på at målsetningen på sikt måtte være å komme seg i arbeid. Etter hvert tok han derfor kontakt med en arbeidsgiver for å få arbeidspraksis under lønnstilskudd fra Nav, en praksis han har hatt det siste året, i cirka 50 prosent jobb.

Lasse: [Jeg] gikk jo fra desember til mai uten å ha noen ting å gjøre og da, den var lang den våren, før jeg kom i jobb her så, begynner å bryte ned psyken da etter noen måneder. Går sånn uten, uten noe, aktivitet. Ser folk kommer fra jobb og går fra jobb og sånt så – akkurat den arbeidslinja den, jeg skjønner poenget i den altså men det er ikke alltid jobb er det rette heller. (...) Men jeg kunne helt sikkert blitt uføretrygdet på dagen, hvis jeg hadde villet det (...). Jeg hadde aldri villet bli uføretrygdet altså. Det, det er helt uaktuelt.

¹¹² Rettighetsproblematikk i forhold til stønadssystemet og hans situasjon som syk uten opptjente rettigheter i folketrygden som arbeidstaker er et annet sentralt element i Lasses historie. Dette aspektet belyses i kapittel 7.

Etter anfallet er det en ny fase i sykdomshistorien som trer frem. En kan beskrive dette som en læringsprosess, der en må lære å leve med redusert helsesituasjon. Denne redegjørelsen handler således også om et forsøk på reorientering og mestring, der Lasse har en intensjon om å komme tilbake til arbeidslivet på lengre sikt. Han presenterer situasjonen sin som at han tar selvstendige grep for å få dette til. Samtidig er det en helsesituasjon som han bare i beste fall delvis har kontroll over. Derfor er han bevisst på å gi seg selv tid til å trene seg opp. Mens sykdomsbildet til Lasse starter med en tidsavgrenset hendelse av akutt sykdom (et anfall), gir historien hans også innblikk i en prosess. I denne prosessen inngår personlig tilpasning og nyorientering om situasjonen i lys av dette biografiske vendepunktet, men en får også innblikk i ulike institusjoner og profesjoner/aktører som kommer inn i bildet for medisinsk avklaring, diagnostisering og utprøving av medisinske tiltak (helsevesen) så vel som forvaltning av sosiale rettigheter (Nav).

Livshistoriene som har blitt presentert så langt i kapittelet er unike, i den forstand at hver og en av dem har særegne og individuelle erfaringer. Samtidig inneholder de en rekke momenter som er generaliserbare for svært mange. Historiene er også representative for informantene i mitt utvalg, i den forstand at informantene tilkjenner en *arbeidsorientering* og en *arbeidsvilje*, men denne står i et spenningsforhold til tidsavgrenset *arbeidsevne* (dette sporet blir fulgt opp i kapittel 9). Den prosessuelle dimensjonen ved disse historiene er også viktig for å understreke det temporale aspektet. Tilpasning til redusert helse medfører blant annet ofte helsemessig avklaring, operasjonskøer, avklaring og arbeidstrening i Nav-regi så vel som jobbsøking. Tiden går, og folk blir eldre. I disse forløpene er tid således en kritisk ressurs.

6.4 Arbeidsmarkedet som problem

Sarah er i begynnelsen av 30-årene, EU-borger og utdannet jurist, med fire års fartstid som rådgiver i Justisdepartementet i hjemlandet. Hun bor i Norge i forbindelse med at mannen hennes fikk jobb her. Da jeg traff henne, deltok hun på jobbsøkerkurs og søkte et relativt bredt spekter av utlyste stillinger. Hun har problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet, fordi hun blir vurdert som overkvalifisert for mange jobber. Hun har hatt ulike midlertidige arbeidsforhold i Norge, blant annet som ringevikar i en barnehage, sesongarbeid som turistguide, og ”mystery shopper.”¹¹³ Erfaringen med for eksempel å skifte bleier på småbarn ville hun ikke vært foruten, fortalte hun, men samtidig ønsker hun andre utfordringer i arbeidslivet. Hun er aktivt pågående for å få en mer relevant jobb, hun har vært i kontakt med potensielle arbeidsgivere og er generelt positiv til at det skal løse seg for henne innen rimelig kort tid. Hennes vei til status som arbeidsledig har en tydelig transnasjonal komponent, med en utdanning, arbeidserfaring og kompetanse som nok er høyt ettertraktet i hjemlandet, men som har vist seg som vanskelig å oversette og selge inn på det norske arbeidsmarkedet. Sarahs posisjon på arbeidsmarkedet synes likevel å være privilegert. Hun er også en av få i dette utvalget hvor fravær av lønnsarbeid er den dominerende problematikken. Samtidig gir hennes erfaringer inngang til aspekter ved dagens arbeidsmarked som også de med lavere utdanning og nedsatt helsesituasjon må forholde seg til, gjennom endringer i organiseringen av arbeidsforhold. Cappelli (1999) har med begrepet ”new deal at work” søkt å fange inn den økte usikkerheten i arbeidsforhold gjennom økt konjunkturavhengighet, utflytting av virksomheter (”outsourcing”), økt bruk av midlertidige ansettelser og ansettelser gjennom vikarbyrå og konsulentselskaper.

¹¹³ En ”mystery shopper” er en som på oppdrag fra et selskap skal teste bedriftens kundeservice i spesifikke butikker. Dette gjøres ved å opptre anonymt som kunde i butikk. *Mystery*-shopperens inntrykk av service blir i etterkant formidlet skriftlig til arbeidsgiver. Denne type jobb-oppdrag er, så vidt jeg vet, først og fremst timebetalte enkeltoppdrag, slik det var for Sarah sin del, og altså ikke en stabil, sikker inntektskilde.

Nesheim (2009) betegner denne typen ansettelsesforhold, der arbeidstakerne er ansatt hos en ekstern tredjepart, for flerpartsrelasjoner. I følge ham (2009:75) befinner seks prosent av arbeidstakere i Norge seg i slike flerpartsrelasjoner. Mange vil kanskje betegne dette som et lite og relativt marginalt fenomen, men det er verdt å påpeke at det gjerne er folk som er representert i min studie, som mangler fast lønnsarbeid, som blir aktuelle for denne type arbeidskontrakter. Mange innflytelsesrike samfunnsanalytikere har pekt på, og analysert, de stadig mer flytende og usikre relasjonene på arbeidsmarkedet som følge av kapitalismens endrede karakter og omstillinger til mer fleksible produksjonsmåter og mer fleksible arbeidslivsrelasjoner (for eksempel Sennet, 2001, 2006; Bauman, 2005; Boltanski og Chiapello, 2005; Standing, 2011). Også dette er en del av bakteppet som mine informantere situasjoner og handlingsvalg må sees i lys av. Med mer fleksibilitet på arbeidsmarkedet, og svekkelse i arbeidstakernes vern, øker også risikoen for marginalisering.

6.5 Økonomi som problem

Så langt i kapittelet har jeg tematisert personlig helse samt arbeidslivsaspekter som problemer i folks liv. Et viktig aspekt ved både sykdom og arbeidsledighet er imidlertid av økonomisk karakter (se Halvorsen, 1985; Lister, 2004; Underlid, 2005). En dimensjon ved sykdom er at en må legge ut en del penger for medisiner og legebesøk. Ved fravær av lønnsinntekt må en også foreta økonomiske tilpasninger. Den norske sykkelønnsordningen verner arbeidstakere mot økonomiske kostnader ved sykdom, men om en ikke er i jobb, eller en forblir ute av stand til å jobbe etter at rettighetene til sykepenger går ut etter 12 måneder, medfører dette for mange reduksjon i inntekt. Her vil jeg rette fokus mot tilfeller der økonomiske problemer er av mer langvarig karakter, og vise hvordan svekket helse og svekket økonomisk autonomi veves inn i hverandre over tid. Et eksempel er Erna, en enslig mor i førtiårene, som jobbet noen år i diverse lærervikariater, før ulike og komplekse sykdomstilfeller rammet og førte henne inn i en mangeårig stønadskarriere der hun har gått inn og ut av forskjellige stønadsordninger.

Erna: Du kommer inn på et nivå som blir helt, du føler deg helt utav hele ... ja sant? På alle plan, så kommer du til kort. (...) Det som var forferdelig da, som var med og gjorde det tøft, for jeg hadde jo leilighet.

Kjetil: Som du eier da eller?

Erna: Ja. Men jeg måtte selge den til slutt. Vet du hva, jeg klarte ikke mer. For det at på den tiden så ble det mye rot, jeg fikk sånn etterslep, jeg klarte [ikke] å ta meg inn igjen (...) Husleien gikk opp, alt gikk opp, og så hadde jeg bare betalt rente, så skulle jeg begynne å betale avdrag (...) Jeg klarte ikke å sitte med leiligheten, det var helt forferdelig. Men jeg ser at jeg blir ikke frisk av dette heller, for økonomien har jo gått igjen, den er dårlig hele veien. Og studielånet ... jeg lå akkurat på grensen, det går jo på brutto inntekt. Og da lå jeg akkurat på tallet. Jeg får betalingsutsettelse, men ikke renteutsettelse. Så lånet mitt har vokst og vokst inn i himmelen. Og det er helt forferdelig i seg selv. Du kommer inn i en ond sirkel. (...) For økonomien, den holder taket i deg, den kan du ikke rømme fra. Og denne gjelden som vokser og vokser sant. Og så vokser ikke kreftene i lag med at du kan gå ut og ... sant? (...) Og det å ha utbetaling to ganger i måneden. Jeg er så lei av det at jeg klarer ikke tanken nesten (...) Og så gambler du med regninger, og så samler du litt her og litt der, med inntekt, og datoene de sliter du jo med hele tiden sant, de forandrer seg hele året.

Historien til Erna gir innblikk i en opplevelse av mangel på økonomisk kontroll, som kan betegnes som en fattigdomsfelle. Redegjørelsen kan sees som et "snapshot" fra en langvarig prosess med en rekke strukturerende elementer, for eksempel Lånkassens regler for renteutsettelse, og Navs system for utbetalingsdato for stønad, som varierer måned for måned. Mens Erna eksemplifiserer dårlig økonomi som en konsekvens av å gå på offentlige stønader over tid, kan økonomisk havari rimeligvis også oppstå som en følge av at en ikke har noen som helst form for inntekt overhode. Lisa, en enslig kvinne i 40-årene uten barn og utdannet sykehussekretær, hadde jobbet flere år i trygdeetaten, før hun hadde litt ulike vikariater på sykehus og legekantor. I historien hun forteller vektlegger hun litt ulike forklaringer; dels stod hun i en vanskelig jobbsituasjon grunnet omstruktureringer og innvilgede krav fra LO om lønnsøkning for sykehussekretærene, som angivelig førte til at hun fikk innskrenkninger i jobbtilbud; dels er det inne en tydelig sykdomskomponent ved at hun fikk en

ryggbetennelse som ble alvorlig og langvarig og førte til at hun i perioder ikke var bevegelig.

Lisa: Jeg hadde fryktelige smerter, det tok lang tid å komme over, det gjorde det (...) Og da hadde jeg ikke rett til sykepenger, siden jeg hadde brukt arbeidsledighetsperioden min, 18 måneder alt i alt. Så jeg kom jo ikke inn under noen ordning. Dermed så måtte jeg betale for arbeidsledigheten min selv kan du si. Det var da enda bra at jeg hadde litt på bok, men det var jo ikke mer enn 78 000 kroner, og hvis du skal leve på det i 6 år, så er det veldig veldig magert, det er det.

Kjetil: Jeg synes jo det høres utrolig ut at det går an, jeg.

Lisa: Det er egentlig et helt umulig regnestykke, nå hadde ikke jeg så høy husleie for jeg har bare en ettroms leilighet. Og samlet en del flasker her og der. Og disse tomatbønnene kostet da fire kroner for en boks. Og kneippbrød kostet fire kroner. Men det er ikke noen diett jeg vil anbefale for noen i lengden. En venn av meg er [ansatt i en frivillig hjelpeorganisasjon]. Så der spiste jeg nå en del skiver og litt sånn forskjellig. Og siden jeg kjente [han] så hjalp de til med diverse og fikk tak i en del mat som de stakk til meg. Pluss at en venn av meg er renholdsinspektør, så når han har vasket i butikker og sånn, så får han gjerne med seg mat som er gått ut på dato. Og det var for så vidt helt grei mat, ingen ting galt med det. Så jeg kunne nå få en pose derfra i ny og ne. Men det gir seg utslag i voldsom feil- og underernæring da, jeg har jo lagt på meg 12 kilo, så jeg har vært veldig tynn, det er ikke tvil om. Og jeg synes jo det er veldig ille at det er en tidsbegrensning på arbeidsledighetstrygd så lenge det er arbeidsledighet.

I denne seksårs-perioden tar hun ikke kontakt med velferdsapparatet. Hun har kjennskap til sosialkontoret, og vurderer seg selv som diskvalifisert til hjelp der fordi hun eier en liten bolig, og dermed er bemedlet.

Kjetil: Og så har du ikke opptjent...

Lisa: Nye rettigheter fordi at det er vanskelig i et vikariat.

Kjetil: Mmm. Men så går tiden da, og vi kommer til 2007 ... Hvorfor kom du til Nav [akkurat] da?

Lisa: For det første så hadde jeg nesten ikke penger igjen. For det annet så var jeg såpass medtatt da jeg gikk da at da kunne jeg si at helsen min var redusert med halvparten, det var det ikke lenger tvil om. Og legen min hadde ingen

problemer med å skrive ut en erklæring om det da han undersøkte meg. Og da var vilkårene for attføring oppfylt. Så da trengte jeg vertfall ikke å sitte å lure på det.

Lisa er rettighetsorientert, og i årevis anså hun seg selv som diskvalifisert til ytelser fra det offentlige. Mens Erna har dårlig økonomi av å leve på stønader over tid, hadde Lisa dårlig økonomi av å ikke ha inntektssikring utover oppsparte midler og bidrag fra veldedige organisasjoner, til det gikk på helsen løs. De har begge dårlig økonomi, men redegjørelsene illustrerer også ulike *grader* av fattigdom; muligheten til å bevare eiendomsrett til egen bolig og muligheten til å opprettholde et nogenlunde normalt kosthold, er viktige gradforskjeller. Erna nevnte ovenfor flere eksterne mekanismer som til slutt førte til at hun måtte selge leiligheten; økning i husleie, voksende studiegjeld og manglende evne til å betale regninger. Underliggende er det lavt inntektsnivå gjennom mange år som ligger bak, men for Lisa medfører brukerstatus hos Nav en reell og substansiell bedring i levestandard. På denne måten synliggjøres fattigdom som økonomisk knapphet, men også som en sosial relasjon (jf. Lister, 2004).

Erna og Lisa er begge enslige kvinner. På tross av en aktiv likestillings- og velferdspolitik, er familiens rolle av betydning, også i likestillingslandet Norge. De av informantene som er gifte eller samboer med en partner i jobb, synes å være mindre sårbare og mindre avhengige av inntektssikring hos Nav enn de som ikke er i en slik situasjon. De har en buffer, og de har flere strenger å spille på når det gjelder økonomisk handlingsrom. En kan således se familien som en ressurs som utfyller statens bidrag til velferdsproduksjon.

6.6 Usynlige problemer

Før jeg avslutter dette kapitlet, vil jeg introdusere et tema som disse prosessene kan leses med utgangspunkt i: Problemene folk har er relativt sett usynlige for omgivelsene. Einar i førtiårene setter ord på denne problematikken:

Einar: Altså mitt problem [er at] jeg ser ut som jeg er mer fungerende enn jeg kanskje til tider er. Og dermed så ser ikke folk at jeg ikke fungerer så godt (...) Altså har du en rullestol så ser folk at da er ikke du i stand til å gå trapper eller da – altså du, du ser begrensningene på en annen måte. Hvis det er psykiske begrensninger, som det vel må kunne sies å være for meg har vært, i perioder, og da, da – og det ikke viser, så er det ikke så, det er ikke så enkelt, og det er ikke noe du vil gå og liksom at ”jeg er,” ”jeg sliter med depresjoner så nå må dere ta hensyn til meg,” eller et eller annet sånt. Altså du sier jo ikke det. Du lever jo med det litt i stillhet på en måte da.

Einar setter her ord på et generelt aspekt ved mange av de problemene folk har, og som har vært tema i dette kapitlet. Problemene er ofte utenfor andre folks synsfelt, de er relativt usynlige for andre. Bildet av den klassisk hjelpetrengende heroinisten på Karl Johans gate genererer en spesifikk dramaturgi gjennom en rekke synlige markører, som stemmeleie, knekk i knærne, slitte klær og tiggerkopp, og folk med fysisk handikap som rullestolsbrukere, synliggjør, som Einar påpeker, begrensninger og behov på en mer direkte måte enn det som er tilfellet med problemene til informantene i denne studien. De usynlige helseplagens problematikk er spesielt fremtredende hos folk hvis helseplager primært er av psykisk art, og/eller når helseplagene betegnes som ”diffuse.” Flere av de intervjuede reflekterer over denne problematikken, som noen ganger kan være av generell art, andre ganger aktualiseres den, for eksempel i møte med Nav i forhold til å legitimere rettigheter i folketrygden, eller i forhold til hvilke aktiviteter som er hensiktsmessige for den enkelte å bli satt til. Selv om dette er å foregripe aspekter ved bruker/Nav-relasjonen som vil bli analysert i de neste to kapitlene, er det i denne sammenhengen nærliggende å understreke at dette er en del av en forhandlingsprosess. Småbarnsmoren Mai i trettiårene gir innblikk i slik problematikk.

Kjetil: Du virker nå veldig frisk på meg, nå da, i alle fall. Har du alltid, blitt oppfattet [som frisk og] oppreist de gangene når du har trengt den hjelpen?

Mai: Mm. Ja, jeg tror kanskje altså, at i alle fall andre kan se det sånn. Fordi om, det har vært vanskelig, holdt jeg på å si, innenfor, så utad, så har jeg kanskje virket, mye mer oppegående enn hva jeg har følt, liksom. (...) For det er jo sånn som på en måte har kommet ut, som frustrasjon gjennom behandlingen ... Jeg har på en måte, hatt de og de behovene og så, og spesielt dette her å bli tatt på alvor når du kommer der [på Nav] (...) Og så bli tatt på alvor, at dette her er viktig, dette her er nødvendig liksom. Og jeg er såpass dårlig, sant, at ... at jeg trenger dette her. Og så har de kanskje ikke sett det, egentlig, sånn.

Kjetil: Ja.

Mai: Og det har jeg jo fått hørt òg, oppe på, på [psykiatrisk behandlingssenter], at ja det kan være at du ikke viser det heller liksom. Men da kommer det ut, oppe hos deg da.

Den typen erfaringer som Mai her retter oppmerksomheten mot, åpner for refleksjoner rundt behovet for å mobilisere legitimitet og overbevisning bak situasjonen som hjelpetrengende. Mai var på dette tidspunktet i en vanskelig livssituasjon, der hun trengte hjelp fra flere ulike offentlige instanser, som psykiatri, fastlege, barnevern, trygdeetaten og Aetat, men hun så ikke nødvendigvis hjelpetrengende ut; og på dette tidspunktet hadde hun ikke en avklart diagnose; bare symptomer og plager. På tidspunktet da hun søkte om rehabilitering/attføring visste hun heller ikke hva helseproblemene bunnet i. Gjennom samtaleterapi fant hun senere ut at det dreide seg om traumatiske hendelser fra barndommen som hun hadde fortrent, og som hun etter hvert fikk hjelp i psykiatrien til å bearbeide. Enten en nå ser henvendelser om hjelp med utgangspunkt i slike helseproblemer gjennom rettslige begreper som rettigheter og krav, eller gjennom sosialfaglige begreper som behov, så lurer problematikken rundt verdige versus uverdige trengende bak slike saker. Ifølge Werner og Malterud (2003), som intervjuet kvinner med kroniske plager om deres legekonsultasjoner, måtte disse kvinnene utøve en balansert selvpresentasjon. Samtidig som de ikke vil oppfattes som mentalt ubalanserte, må de søke å synliggjøre helseproblemene sine slik at deres krav tolkes som legitime. Slik inntryksstyring

foregikk både gjennom tale og gjennom klesvalg og kroppsuttrykk. Den usynlige sykdommens problematikk trer således frem som en form for balansekunst.

Følelser av ubehag rundt legitimering av hjelpebehov kan imidlertid også oppstå selv om en ikke konfronteres direkte av de som vokter ressurser man søker tilgang til. Eva i slutten av 30-årene er samboer og mor til tre. Hun hadde utdanning som førskolelærer, og jobbet i barnehage. I forbindelse med det yngste barnets fødsel fikk hun plager som førte til at hun fikk store smerter, spesielt i ryggen. Hun fikk en diagnose, bechtrev, som i ettertid viste seg å være feil. Eva setter ord på legitimeringsproblematikken i forhold til usynlige helseplager.

Eva: Den perioden der, når jeg liksom hadde vært sykemeldt en stund og måtte ha mitt første møte med, da var det sikkert Aetat, ja, det synes jeg var forferdelig. Jeg følte det var veldig ubehagelig å gå der. Jeg måtte vel ikke beklage meg, men jeg tenkte mye på hva de tenkte på når de så meg, for jeg så ikke syk ut. Ingen kunne se det på meg hvor vondt jeg hadde det. Og det er ikke sikkert jeg hadde så vondt den dagen, det brukte jeg mye energi på å tenke på. Hvilke tanker gjorde de seg som sitter nede på kontoret, og så kommer det noen som ser helt friske ut og så kommer det noen som sier at de ikke kan jobbe. Det synes jeg var litt sånn ... ja, ikke kjekt (...) Jeg har egentlig ikke opplevd noe negativt, ikke fra noen. Det er mer mine egnetanker om hva andre folk tror. Så jeg har ikke ... men jeg kan jo si det at jeg hadde en diagnose en gang, og det følte jeg det var lettere ... Men så etter noen år så tok de den fra meg. Jeg hadde en sånn bechtrev-diagnose, en stund. Og når de tok den fra meg igjen, så følte jeg at det var mye verre. For da kunne jeg ikke si at det var det som feilte meg.

Kjetil: Ja.

Eva: Og det følte jeg var nesten en sånn psykisk belastning. For jeg hadde fortsatt de samme smertene, jeg hadde fortsatt like vondt selv om leger og alle sa at du skal være kjempeglad du ikke har det. Du må være kjempeglad for at det ikke er det som feiler deg. Og så hadde jeg akkurat det samme ... bare at jeg ikke hadde navn på det, og det syntes jeg var verre. For det der å kunne si det er det som feiler meg, det er bechtrev som feiler meg, det høres liksom litt sånn mer okey ut enn at jeg har bare vondt i ryggen eller ...

For Eva sin del fikk det ikke konsekvenser av materiell art at bechtrev-diagnosen ble inndratt; problemet hun fikk med det var av følelsesmessig karakter; det fremstod som en psykologisk belastning å ikke kunne gi helseplagene et navn. Eva understreker at disse følelsene ikke var grunnlagt i konkrete opplevelser av å bli konfrontert med hvorvidt hun virkelig var syk eller ikke, for eksempel hos saksbehandlere. Følelsen var av en mer generell karakter. Samtidig retter hun oppmerksomheten mot tryggheten ved å ha en klar diagnose som legitimerer hjelpebehovet. Dette er en viktig innsikt for forståelsen av prosessene som har vært tematisert i dette kapittelet, så vel som forståelsen av bruker/Nav-relasjonen som skal analyseres i påfølgende kapitler. I og med at problemene er relativt usynlige, er de også betinget. Ulike aktører, både de som råder over fellesskapets ressurser så vel som andre, vil kunne sette spørsmålsteget ved den enkeltes problembehov. Videre vil fravær eller sammenfall mellom brukers og hjelpeapparatets problemforståelse kunne ha betydning for hvilke typer tiltak og oppfølging (hva, hvor mye, hvordan, hvor lenge) den enkelte skal få.

6.7 Avslutning

I dette kapittelet har jeg analysert noen sentrale aspekter ved folks ”problematikker” (jf. Smith, 1987). Personlig helse og ståsted i arbeidslivet har vært det tematiske utgangspunktet. Sykdomsforløp, og mer vidtgående, endringer i helsetilstand, foregår ikke i et vakuum. Hvordan endringer i den enkeltes helsetilstand innvirker i den enkeltes liv, må sees i lys av andre forhold. I flere av historiene øyner en komplekse og noen ganger tvetydige årsaks/ virknings-forhold mellom helse og arbeidsmiljø, og det går utover dette prosjektets oppgave å søke å klargjøre disse. Manglende adekvat tilrettelegging fra arbeidsgiver er imidlertid et tema i mange av intervjuene, men også andre institusjonelle arenaer og aktører kommer til syne i disse prosessene. Helsevesenet besitter kritiske ressurser som kan hjelpe folk. Samtidig struktureres folks erfaringer gjennom diagnosesystemer og helsevesenets organisering (jf. Johannisson, 2009). Regelverket i folketrygden er et annet system som generer hjelp, samtidig som en struktureres gjennom prinsipper for avklaring av rettigheter og

kategorisering gjennom institusjonelle problemidentiteter (for eksempel Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a). Arbeidsmarkedet, på sin side, er i endring og preges av mer usikkerhet enn tidligere, og omstrukturering av relasjonene mellom arbeidstakere og arbeidsgivere, der vikarbyråer og midlertidige ansettelser blir vanligere (for eksempel Nesheim, 2009). Med dette øker risikoen for marginalisering. Esping-Andersen (1999:10) påpeker at den minst privilegerte eller mest utsatte delen av befolkningen, hadde mindre å frykte for noen tiår siden, under velferdsstatens såkalte gullalder. Et siste forhold som synliggjøres i disse prosessene, angår den enkeltes økonomi, og også her øyner en flere institusjonelle arenaer og aktører for strukturering av den enkelte.

I analysene av disse forholdene har jeg også fokusert på hvordan den enkelte forsøker å tilpasse seg eller mestre situasjoner og problemer. Det kan dreie seg om å skifte jobb, søke andre arbeidsoppgaver på arbeidsplassen eller søke hjelp i helsevesenet og Nav. Temporaliteten i disse tilpasningsprosessene virker helt sentralt. På den ene siden kan det være en risiko å ikke få tid til å ”lege sine sår.” På den andre siden kan det være risiko for å ikke få adekvat oppfølging. Begge forhold kan medføre større avstand til arbeidslivet, og dette får igjen økonomiske konsekvenser for den enkelte, men også risiko for lavere selvtillit og livskvalitet mer generelt (jf. Underlid, 2005).

Problemene som informantene redegjør for, viser seg dermed som sammensatte og komplekse, de endres over tid, og de kan også være relativt usynlige for andre. Disse konkrete erfaringene vil rimeligvis ha fellestrekk ved situasjonene til mange av dem som står i tilsvarende relasjoner som hjelpesøkende i en institusjonell kontekst, og utenfor det ordinære lønnsarbeidet. Det skaper utfordringer for presise problemavgrensninger og adekvat hjelp. I de ulike institusjonelle arenaene (arbeidslivet, helsevesenet, Nav) benyttes ulike begrepsmessige ”knagger” til å kategorisere og behandle den enkeltes problemer med (institusjonelle problemkategorier). I forarbeidet til Nav-reformen var imidlertid en sentral retorikk at en skulle ”se hele mennesket” (jf. kapittel 1 og 2). I de neste to kapitlene vil jeg analysere mer konkret hva som foregår i denne institusjonelle arenaen.

KAPITTEL 7: MELLOM MULIGHETSROM OG AVGRENSNINGSINSTITUSJON: NAV SOM PROBLEMATIKK

7.1 Innledning

Dette kapitlet søker å gi innblikk i hvordan bruker/Nav-relasjonene aktiveres og oppleves av brukeren i møter mellom brukere og etatens instanser og ansatte. Kapitlet går til kjernen av forholdet mellom generelle individ/institusjons-relasjoner og spesifikke reform- og implementeringsfaktorer. Et sentralt bakteppe for kapitlet er den komplekse dobbeltrollen som Nav innehar som samfunnsaktør – som hjelpeorgan og som kontroll/disiplinerings- og avgrensningsorgan (for eksempel Midre, 1990; Rønning og Solheim, 2000). Denne dobbeltheten er grunnleggende, og har en lang historie (jf. kapittel 3). Kapitlets problemstilling er: *Hvordan, og på hvilke måter kommer denne dobbeltheten til uttrykk i brukernes opplevelser med arbeids- og velferdsetaten og dens representanter, og hvilken type utvikling representerer dette?*

Kapitlets tittel innehar tre sentrale begreper som (selv om de til dels er introdusert i kapittel 3), det kan være verdt å spesifisere og kontekstualisere også her. Begrepet *problematikk*, som er hentet fra Dorothy Smiths sosiologi, er ment å understreke at kapitlets fokus kommer fra informantenes erfaringer, og de utfordringer som de opplever i møtet med Nav. Begrepet *avgrensning* er særlig knyttet til Midrè (1990) sin studie av avgrensingsinstitusjonen:

Avgrensingsinstitusjonens oppgave er i prinsippet tosidig. Dels skal rette trengende få det de har krav på. Dels skal de tvilsomme krav om å unndra seg arbeidsplikten kontrolleres og håndteres. Paradoksalt nok er det forpliktelsen til å hjelpe noen som fører til oppbyggingen av apparater med til dels sterkt repressivt preg. Å gi hjelp til noen forutsetter en definering av dem som ikke er tiltenkt hjelp. Slik kan sosialpolitiske tiltak som er ment å skulle avskaffe eller kompensere for ulikheter, også skape nye sosiale skiller (Midrè, 1990:181).

Det er verdt å minne om at avgrensingsoppgavene ikke alltid og ikke nødvendigvis blir utført med vitenskapelig presisjon, ei heller med tradisjonell folkelig takt og tone (se for eksempel Rønning, 2005; Underlid, 2005). Begrepet kan leses og brukes på flere måter. Avgrensning kan sees som å inneholde mulighetsrom i seg selv (det vil si at avgrensningen verner om mulighetsrommet for de gruppene som blir definert å ha rett til det), men jeg finner det nyttig for disponeringen av stoffet å skille mulighetsrom ut som en egen analytisk kategori. Begrepet mulighetsrom søker å rette oppmerksomheten mot den produktive og hjelpende siden av dobbeltrollen som Nav innehar. Slik jeg leser og forstår Nav-reformens opprinnelige målformuleringer og overordnede intensjoner (jf. kapittel 1 og 2), er disse – både fokuset på arbeidsretting, og fokuset på brukerretting, i stor grad formulert og tenkt i retning av at Nav skal skape mulighetsrom for sine brukere. Utøvelsen av dette doble mandatet har også en temporal og prosessuell side som det er viktig å få frem. I mine data viser møtene med forvaltningens representanter seg ofte som flyktige, tvetydige og usikre. En ambisjon med dette kapittelet har vært å søke å formidle dette. Derfor tematiseres noen av brukerhistoriene på en måte som gjør at prosessen de har vært igjennom (og ikke bare enkeltstående møter) blir belyst.¹¹⁴ Aller først vil jeg imidlertid presentere et av prosjektets generelle funn, som angår det tatt for gitt ved velferdsstatens ordninger som utfordres gjennom konkrete erfaringer når en trenger å nyttiggjøre seg slike ordninger.

¹¹⁴ I hovedsak er det erfaringer med den nye Nav-etaten som belyses i kapittelet. I to tilfeller følges bruker/system-relasjonen før og under implementeringen av Nav-reformen. Når det eksemplifiseres fra erfaringer med tidligere etater presiseres dette i teksten, og de benyttes da fordi situatene anses som illustrative for mer generelle fenomener som også kan gi informasjon om forhold som angår Nav.

7.2 Fra tillitt til "sjokk" – Nav sine mange ansikter

Ytelser med aktivitetskrav, som dagpenger og attføring (nå arbeidsavklaringspenger), har en rettighetskomponent og en plikt-komponent. Borgere blir brukere av Nav gjennom å bli tildelt slike ytelser. Dette skjer gjennom en prosess som innehar to sentrale elementer: 1) rettighetene må aktiveres gjennom en forespørsel om hjelp; og 2) individets forespørsel må gjennom en administrativ prosess. Personene som jeg intervjuet, tok altså alle på et eller annet tidspunkt kontakt med Nav for å få hjelp med stønad til livsopphold og eventuelt hjelp til å komme seg tilbake til arbeidslivet. Som arbeidstakere og skattebetalere har informantene gjerne tatt velferdsstatens sikkerhetsnett for gitt. Således reflekterer de nordmenns alminnelige tillit til statlige institusjoner, som regnes som høy, sammenlignet med mange andre land (se for eksempel Vike, 2004; Listhaug, 2005). Når en entrer velferdsstatens forvaltningsorganer for å be om hjelp, blir det tatt for gitt utfordret gjennom en rekke nye erfaringer. Et slående trekk ved informantenes fortellinger om de første møtene med Nav er en til dels sjokkartet opplevelse som mange av informantene gjennomgår når de tar kontakt med hjelpeapparatet. Sjokket relaterer seg til forhold som angår omfanget av dokumentasjonskrav for hjelpebehov og/eller rettigheter, utfordringer med å få tak i relevant og riktig informasjon, lang ventetid på saksbehandling og i noen tilfeller også måten man blir møtt på i Nav. Brukerne er avhengige av kompetent og effektiv behandling, og bruker/system-relasjonene vil alltid være preget av usikkerhet. Brukerne må lære seg hvordan systemet fungerer – en kan si at Nav som institusjon må oppdages. Denne læringsprosessen må sees som en viktig dimensjon ved det jeg kaller bruker-arbeidet (jf. kapittel 3). Hvorvidt tilliten til velferdsstatens sikkerhetsnett bevares etter hvert som relasjonen utvikles, avhenger i alle fall delvis av brukernes opplevelser med denne relasjonen (Luzio, 2006).

Når mennesker oppsøker Nav for å søke ytelser til livsopphold, møter de en kompleks etat med mange ansikter. De blir kjent med de som jobber fremme og bak på sitt lokale Nav-kontor, de som tar telefonen på Nav Kundesenter, saksbehandlere som behandler søknader i Nav Forvaltning og folk som jobber i tiltakssektoren. Brukerne

vil også måtte forholde seg til et ”ansiktsløst” Nav; for eksempel gjennom telefonkontakt, e-post eller datasystemer som administrerer meldekort. Disse ulike aktørene, nivåene og teknologiene i Nav kan ha ulike og noen ganger motstridende roller som innehar ulike oppfatninger om og strategier for å jobbe med brukerne. Betegnelsen ”Nav sine mange ansikter” viser til denne dobbeltheten. Jeg bruker således ”ansikt” som en metafor, som viser til både Nav-systemet med sine ulike forvaltningsnivåer og enheter, så vel som til ansatte og deres praksis. De ansatte er representanter og forvaltere for et system, men de er også individer med individuelle egenskaper og begrensninger. Ansiktsmetaforen relaterer seg dermed også til et sett av praksisformer.

De intervjuede har erfaringer med en ung etat i en kritisk omstillingsfase. Ansatte skifter oppgaver og noen ganger fysisk arbeidssted, noen blir syke, andre slutter. Dette er bakteppet for en erfaring som svært mange i utvalget deler; opplevelsen av saksbehandlerbytter.¹¹⁵ Dette aspektet ved bruker/Nav-relasjonen har mange sider og flere av disse blir belyst underveis i kapittelet. Her vil jeg først og fremst etablere innsikten om at saksbehandlerbyttene er en sentral dimensjon ved de fleste informantenes erfaring, og en viktig brikke til å forstå bruker/Nav-relasjonen som helhet. Jonas, som har god innsikt i sin egen prosess, formidler erfaringen med saksbehandlerbytter på en informativ måte:

Jonas: Når jeg hadde den samtalen, den aller første samtalen med Nav, da fikk jeg en saksbehandler. Eh ... og før jeg var tilbake igjen der, så hadde jo hun selvfølgelig ... blitt snurret på i systemet (...) Hun snakket jeg aldri med. Men det var jo hun som var min saksbehandler. Og da kommer det en, og så var det faktisk enda en, som jeg hadde liksom. Sant? (Ier). Men når jeg først kom der så skulle jeg ikke ha hun heller. Og da fikk jeg en fra trygdeetaten på [hjemstedet]. Og hun hadde aldri jobbet med attføring før (...) Jeg kunne jo

¹¹⁵ Utfordringer med å måtte forholde seg til mange ulike ansatte er også et problem i andre sektorer som yter hjelp og bistand. Sosialmedisineren Per Fugelli (2011) satte søkelyset på dette problemet i forhold til lege/pasient-relasjoner i sykehus da han fortalte om sitt eget sykdomsforløp, hvor han hadde møtt 37 ulike leger i løpet av to operasjoner og en sju måneder lang cellekurbehandling. Et av Fugellis sentrale poenger i denne sammenhengen var at de hyppige møtene med stadig nye leger ikke skaper rom for å bygge mellommenneskelige relasjoner og således oppleves fravær av trygghet i en vanskelig tid.

mer enn hun om det vi snakket om (...) Hm, det er jo enda en ... for jeg hadde jo også et møte med ... (ler) (...) Det er egentlig ... fire, fem jeg har snakket med ja, og en jeg aldri har snakket med, så det er faktisk seks saksbehandlere...

Kjetil: ... Som har vært inne i saken din.

Jonas: Som egentlig har vært inne i saken min. og alle har jobbet littegranne, eller kanskje det er fire som har jobbet med den (...) Og hun jeg endte opp med som har vel egentlig gjort mest der, skulle vel bare være der noen måneder, for å hjelpe til når de hadde så mye. Hun ble flyttet over fra et kontor i [annet kontor i nabokommunen]. Så jeg tviler vel egentlig på at hun er der lengre, så nå vet jeg ikke om jeg har noen.

Søknads- og rådgivningsprosessen som Jonas gikk igjennom, er i lys av datamaterialet som helhet nokså typisk: det dreier seg først om inntektssikring, dernest å planlegge aktivitetsløpet for årene med inntektssikring fra Nav, og i denne prosessen er det flere ulike saksbehandlere inne i bildet. Det er viktig å poengtere at hendelsesforløpet som Jonas beskriver foregår midt i den mest hektiske omorganiseringsfasen i det lokale Nav-kontoret som Jonas forholder seg til, en tid med en rekke endringer både internt på kontoret, og eksternt i organisasjonen, med oppretting av forvaltningsenhet og omrokking i arbeidsoppgaver i etaten. Således gir redegjørelsen et godt bilde av en kritisk fase i selve reformprosessen som jeg beskrev i kapittel 2, hvor mange ansatte bytter arbeidsoppgaver og fysisk arbeidssted i et forrykende tempo. Jonas har også mer innsikt i denne prosessen enn mange andre brukere, fordi han blir informert av en nær slektning som arbeider på Nav-kontoret om de interne forholdene der og om hvem som er saksbehandleren hans til enhver tid. De fleste oppdager at en har ny saksbehandler ved at man møter opp til rådgivningssamtale på Nav-kontoret og møter et nytt ansikt:

Lillian: Så gikk jeg opp da, på Nav, og da hadde jeg fått en ny saksbehandler igjen, jeg har jo kanskje hatt, med denne prosessen har jeg kanskje hatt tre–fire forskjellige saksbehandlere. (...) Det er veldig, plutselig så er det en ny igjen, uten at du på en måte vet ordet av det.

Det er mange aspekter ved dette. Saksbehandlerbyttene kan føre til sendrektighet i saksprosessen, og i noen tilfeller fører det til at saksgangen blir for lang slik at bruker sitter uten inntekt en periode. Noen ganger får brukerne motstridende informasjon og/eller motstridende råd hos ulike saksbehandlere. Tilliten og det tatt for gitte med velferdsstatens sikkerhetsnett utfordres når en får erfaringer med systemet. Disse aspektene viser til ulike former for avgrensning. Saksbehandlerbyttene kan imidlertid også medføre positive forhold for brukeren, ved at saksbehandlere som en har hatt dårlige erfaringer med, slutter, og at en møter saksbehandlere som en opplever god kjemi med og reell hjelp fra. Slik kan Nav også fremtre som mulighetsrom.

Når en først kommer til og møter saksbehandlere for oppfølging og rådgivning, er det en hel rekke av mellommenneskelige faktorer som trer frem og spiller inn i forhold til endelig vedtak og videre oppfølging. Rådgivningsfunksjonen er ment å avklare behov, rettigheter, ønsker og finne muligheter. Saksbehandler og bruker skal sammen lage en aktivitetsplan med egnet tiltak. Innholdet i kontakten har også betydning for samhandlingsklimaet mellom etaten og brukeren mer generelt. Den struktureres av både elementer av profesjonsmakt, byråkrati, paternalistiske og brukerretnede samhandlingsformer – så vel som av brukers påvirkning.¹¹⁶ At ulike saksbehandlerpraksiser setter ulike typer føringer for samhandlingen i møtet er vist i mange studier (Guttormsen og Høigård, 1977; Solheim, 1992; Ranger, 1993; Oltedal, 2004; Jessen, 2005 a; Djuve og Kavli, 2006, Le Grand, 2007). Også på denne måten vises Nav sine ulike ansikter. Jeg skal i det følgende utforske dette gjennom å presentere det jeg vil kalle Nav sitt paternalistiske, brukerretnede og sendrektige ansikt. Praksisformene som disse metaforene viser til, representerer særegne former for sosiale relasjoner. Som Johansson (2007) påpeker, kan rundskriv, stortingsproposisjoner og lovverk sees som velferdsforvaltningens skjellett, men det er bakkebyråkratene i møter med brukerne som skal sørge for kjøtt på skrotten.

7.3 Et paternalistisk ansikt

Velferdsstatens forvaltningsorganer har en lang paternalistisk kulturarv. På tross av at de siste tiårenes velferdsreformer har hatt i seg visjoner som søker å utfordre paternalismen i bruker/system-relasjonen, er det fortsatt mange eksempler på at beslutninger tas ovenfra og ned, uten reell medvirkning fra brukerens side.¹¹⁷ I brukernes redegjørelser av bruker/Nav- relasjonene kommer paternalistisk praksis til uttrykk på ulike måter og den kan noen ganger være målrettet, andre ganger vilkårlig. Delvis reflekterer ulike former for paternalistisk praksis ulike profesjonskulturer, men den paternalistiske praksisen kan også til dels forklares gjennom bakkebyråkratens arbeidsbetingelser (Lipsky, 1980), som uunngåelige bi-effekter av at bakkebyråkratene får gjort sitt arbeid innenfor sine rammebetingelser. Denne siden ved paternalismen vil blant annet kunne vise seg gjennom møte med et teknisk og ugjennomtrengelig byråkrati-språk. Dette forholdet viser også til velferdsinstitusjonenes doble funksjon – hjelp/service, men også kontroll og sanksjoner.

7.3.1 Formynderi

Lillian er i tredivårene, hun er eneforsørger og mor til to, og har jobbet i hjemmesykepleien på en midlertidig ansettelseskontrakt. Hun likte jobben, men mangelen på jobbsikkerhet og fast arbeidstid tok på. Hun hadde dårlig økonomi, og slet med angst og perioder med depresjon. Fastlegen rådet henne til å søke attføring

¹¹⁶ Brukernes påvirkningsstrategier er tema for neste kapittel.

¹¹⁷ Christensen og Nilssen (2006) diskuterer i sin bok om omsorgsarbeid i boliger for psykisk utviklingshemmede (HVPU-boliger) ulike paternalismereformer. Paternalisme kan sees som et kontinuum av ulike praksiser, fra svak til sterk (Christensen og Nilssen, 2006:50). Den svake paternalismen kjennetegnes ved at det dreier seg om inngrep i selvbestemmelsesretten til personer som trenger hjelp til å ta autonome valg. Den svake paternalismen er en fremvisning av godt skjønn, og vil vise seg under gitte forutsetninger. Den er legitim, og forebygger unnlatesessynder. Sterk paternalisme, eller formynderi, kjennetegnes ved at en hindrer personer som er i stand til å ta selvstendige valg i å utøve sin medbestemmelsesrett (Christensen og Nilssen, 2006).

gjennom daværende Aetat, med sikte på å ta utdanning og dermed sikre tryggere og bedre arbeidsvilkår og på denne måten bedre leve- og helsekårene. Lillian var motivert til å ta utdanning, hun visste ikke nøyaktig hva hun ville studere, men hun ville uansett begynne med et intensivkurs på videregående skole, som kunne sikre henne artium. Hun søkte om attføring og ble i den forbindelse innkalt til et rådgivningsmøte med en saksbehandler.

Lillian: Jeg var veldig positivt innstilt på å begynne på skole og følte at dette her, dette var flott. Så jeg var veldig, ja, klar for det, på en måte. Men jeg hadde jo liksom ikke helt, staket ut, veien jeg ville gå. Men jeg tenkte kanskje at ... arbeidskontoret som det var da, kanskje ville komme med litt informasjon, at litt etter litt [kunne vi finne ut] hva som kunne være relevant. Men det som jeg hadde lyst til i hvert fall, det var å ta studiekompetanse. (...) Og da fikk jeg bare beskjed om at, nei det, fikk ikke jeg igjennom liksom. For det ville jeg aldri klare [ler].

Kjetil: Det var nå litt av en beskjed å få?

Lillian: Ja. Og jeg synes det var litt merkelig at hun kunne si det, fordi hun hadde ikke sett noe vitnemål, tidligere som jeg hadde hatt, altså hun visste egentlig ingenting om meg, bare at jeg hadde søkt om attføring. På grunn av angst, gjennom fastlegen. Hun hadde liksom ikke noen kunnskap om meg ellers da. (...) Jeg var sikker på at jeg kom til å klare det. Fordi at jeg hadde lyst å jobbe med det. Å gå inn for det og klare det. Nei, det var ikke snakk om. "For du kommer aldri til å klare det."

Lillian vet ikke hvorvidt saksbehandlerens beslutning hadde sammenheng med hennes diagnose, eller andre forhold, men dette kan sees som en opplevelse av paternalisme. Lillian opplevde dette som at saksbehandleren mente å vite bedre enn henne selv hva hun ville klare og ikke. Eksempelet illustrerer således opplevelsen av et saksbehandlerskjønn som ikke gir rom for medvirkning fra brukeren (Lipsky, 1980), og samtidig blir dette en terskel for Lillian (Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982). Denne typen 'ovenfra- og ned'-holdning kjente Lillian igjen fra kontakt med barnevernet da hun var barn.¹¹⁸ Det som skjedde videre i dette møtet etter at ønsket til

¹¹⁸ Lillian vokste opp hos besteforeldrene sine under fosterbarnsordningen i regi av barnevernet.

Lillian ble tilsidesatt, var at saksbehandleren undersøkte hvilke andre kurs som var på trappene i nærområdet. Hun satte Lillian til å ta et halvtårskurs i salg og service.

Da Lillian hadde fullført kurset i salg og service, ble hun sendt på nytt kurs, denne gangen et tiltak som tilbyr datakortet. Hun opplevde det som tilfeldig og vilkårlig hvilke kurs hun ble tilbudt, avhengig av hva som var på trappene i nærområdet. Hun fullførte kursene, men var frustrert over å ikke ha medbestemmelse på hvilke aktiviteter hun skulle i gang med. Lillians redegjørelse gir innblikk i et møte som fikk negative konsekvenser for henne, ved at hun ikke fikk medbestemmelse i valg av tiltak. Denne redegjørelsen er spesiell i den forstand at den signaliserer tydelig hvor det brister – nærmere bestemt i en bestemt saksbehandlers utøvelse av sin institusjonelt og situasjonelt betingede makt. Velferdsstatens forvaltningsorgan fortoner seg således som avgrensingsinstitusjon.

Paternalisme kommer også til uttrykk i andre beretninger, uten at konsekvensene nødvendigvis alltid er like synlige. Grete hadde sikret ytelse til livsopphold, og hun oppsøkte sitt lokale Nav-kontor for å få informasjon om hvilke muligheter hun hadde til omskolering gjennom utdanning. Hun traff en ansatt i førstelinjetjenesten som angivelig hadde svaret:

Grete: Så hun på meg så sier hun ”Ja ... ja det beste å anbefale er jo sykepleierutdanning.”

Kjetil: Å?

Grete: Ferdig med det. Ingenting annet. ”Her har du skjema.”

Kjetil: For det har de her på [hjemstedet]?

Grete: Det har de [her]. (...) ”Går det an å finne noe annet?” ”Neida, dette er absolutt å anbefale, for det passer liksom akkurat i utdannelsesetid.” (...) Nei, jeg skjønnte ingenting da måtte bare le. Ja. Det blir så fjernt. Altså det ”hvor er dere hen,” det er tross alt mange ting å utdanne seg til, du kan bli noe annet. (...) Skal du gå med en dårlig fot; altså ha problem med en dårlig fot i din egen bedrift, og så skal du utdanne deg til sykepleier som er enda mer gåing? Og enda mer tunge løft?

Også dette kan sees som en beskrivelse av paternalisme, og illustrerer en praksis der en tyr til standardiserte løsninger, uten individuell tilpasning. For Grete sin del ble dette ett av mange eksempler på det hun oppfatter som en ikke-kompetent etat. Når jeg ovenfor antydet at dette forholdet ikke hadde de samme synlige konsekvensene som i Lillians tilfelle, henger dette til dels sammen med at dette var et tilfeldig møte med en ansatt i førstelinjetjenesten – og altså ikke en saksbehandler som kunne avgjøre Gretes utdanningsvalg. Når det er sagt, inngår dette eksempelet i en bruker/institusjons-historie som illustrerer avgrensning, der Grete til stadighet opplever representanter for et system som fremtrer som fragmentert og ansvarsfraskrivende, der lite skjer og der det er vanskelig å få tak i relevant informasjon.

7.3.2 Det byråkratiske språket

En dimensjon ved erfaringer ved rådgivning og veiledning i Nav er av kommunikasjonsfaglig karakter. Et element her angår hvorvidt partene i relasjonen – bruker og saksbehandler – kommuniserer med hverandre på en måte som fordrer gjensidig forståelse. Dette aspektet har mange sider, og en av dem gjelder saksbehandlerens vokabular (jf. kapittel 3 og 5). Flere av informantene forteller at de har vanskeligheter med å forstå hva noen av de ansatte i Nav sier. Det refereres til møte med et teknisk og byråkratisk språk. Kari, som hadde jobbet som sveiser i cirka førti år (jf. kapittel 6), forteller om opplevelsen av møtet med sin første saksbehandler i Nav:

Kari: Og ifra jeg kom inn på Nav (...) det synes jeg var, veldig spesielt. Du må ... jeg synes du må være, ja, litt tøff. Og du må vite litt hvordan systemet virker, og det ... er jo veldig få som vet, som kommer inn. Og det, jeg som har jobbet i privat sektor hele livet, å komme inn i offentlig sektor, det var, et kultursjokk. Rett og slett. Det var, ja, det ... det var veldig spesielt. De hadde, ja, de snakket annerledes, de har en sjargong som ikke er så enkelt å forstå for oss, vanlige (...) Jeg forstod ikke hva de snakket om, fordi at de hadde eh ja, de hadde, de snakket på en spesiell måte.

Denne erfaringen peker på en kommunikativ utfordring som er av nokså allmenn karakter. Språket hun ikke forstår er det byråkratiske språket (eller med Drew og Heritage (1992): ”institusjonell konversasjon”), der det benyttes en rekke tekniske termer som ikke er umiddelbart tilgjengelige for folk som ikke er kjent med sjargongen. Eksempler kan være navn på ulike skjema, som ”sykemeldingsblankett,” ”ID,” ”meldekort,” ”vedtak,” eller prosedyrer og redskaper for kategorisering, som ”avklaring,” ”arbeidsevnevurdering,” ”reell arbeidssøker,” og ”restarbeidsevne” (se for øvrig kapittel 5). En måte å tolke kommunikasjon der slik sjargong brukes er at dette er del av en teknikk for å omdanne Kari til en *sak* (jf. Protta, 1979; Lipsky, 1980). Det oppstår således en kompetanseskel i bruker/Nav-relasjonen. For å si det med hverdagspråklige termer: møtet er ikke brukerrettet når brukeren ikke forstår det som sies. Kommunikative utfordringer av denne typen oppleves imidlertid ikke bare av folk med lav utdanning. Lena i slutten av 20-årene har høy akademisk utdanning og har også selv jobbet i det offentlige.

Lena: Jeg synes at noe av problemet med å kommunisere med en del av saksbehandlerne i Nav er at de fører et veldig byråkratisk språk og så blir de forvirret viss jeg ikke skjønner hva de mener. Det synes jeg egentlig er veldig pussig, i hvert fall om de har arbeidet i Nav en stund, må de få en erfaring med å oversette byråkratspråket til noe som vi vanlige mennesker uten den typen utdanning forstår og som folk uten utdanning kan forstå.

Når saksbehandlerne benytter seg av et slikt systemspråk, skaper dette hindringer for gjensidig dialog. Språket setter føringer for relasjonen som hindrer toveiskommunikasjon og dermed medvirkning. Praktisering av byråkratisk sjargong som disse redegjørelsene viser til, var også synlig i mottaket som jeg observerte i (se kapittel 5), og kan forstås som en praksis der bakkebyråkratene forsøker å strukturere konteksten (Jf. Lipsky, 1980).¹¹⁹

¹¹⁹ Noen brukere besitter imidlertid bestemte ressurser som gjør dem i stand til å håndtere det byråkratiske språket. Dette blir belyst i kapittel 8.

7.3.3 Krenkelse

I ytterpunktet av paternalisme og formynderi, finner en opplevelser av fornedrende eller krenkende praksis (jf. Jacobson, 2009 a, b). Lisa, den tidligere sykehussekretæren og trygdefunksjonæren som ble introdusert i kapittel 6, oppsøkte sitt lokale Nav-kontor for å søke om attføring. Hun hadde et flerårig sykeopphold bak seg da hun omsider trådte over terskelen og oppsøkte Nav. Møtet ble en skrekkartet opplevelse.

Lisa: Så sendte jeg inn søknad, da skulle jeg komme inn til samtale i løpet av åtte uker, det gikk nå ni uker da. Og så møtte jeg da [navngitt saksbehandler] i egen person. Og hun hadde nok ikke helt klart å få med seg hva som stod i egenerklæringen, eller hun ville ikke forholde seg til det. (...) Det artet seg nærmest som et sjokk, da jeg stod på gaten etterpå så merket jeg at jeg stod og skalv, for det var så uhyggelig. At hun kunne sitte å fortelle meg, eller nærmest slå fast at jeg trengte vel en psykiatrisk sykepleier for å komme meg gjennom hverdagen. Hvordan kunne hun da forestille seg at jeg kom alene til hennes kontor og satt å gjorde rede for meg helt greit? Hva slags tankevirksomhet foregår oppe i hodet på henne da? (...) Jeg kom jo ut for henne gjennom årene ved flere anledninger, og jeg var jo, ja i samtale med henne fikk jeg inntrykk av at hun hadde røykt sin siste hasjpipe rett før samtalen. Det var de tankene jeg fikk. Jeg måtte liksom sitte å taue henne inn hele tiden. Og en eneste gang noterte hun noe ned, og det var når jeg begynte å jobbe på [navngitt bedrift, under tiltak], og det gikk bra. ”Ja da skriver jeg mestring” [gjør til stemmen]. Som om jeg aldri hadde vært i jobb før.

Disse opplevelsene oppsummerer en flerårig relasjon mellom Lisa og hennes saksbehandler og relasjonen har neppe vært spesielt produktiv. Så sterke opplevelser av fornedrende og krenkende praksis er ikke vanlig i mitt materiale, men opplevelsen illustrerer at slik krenkelse kan forekomme. Den delen av arbeids- og velferdsforvaltningen som kanskje oftest assosieres med krenkende og ydmykelsesfremmende praksis, er sosialtjenesten. Studier av borgeres opplevelser med sosialkontoret har vist tydelig at det foregår en rekke prosesser og praksiser som føles nedverdiggende for de som gjennomgår dem (se for eksempel Stjernø og Hammarquist, 1985; Bugge og Rønning, 1991; Rønning, 2005; Underlid, 2005). Også personer som jeg intervjuet har slike opplevelser med sosialtjenesten. Magnar i

femtiårene var i en periode på slutten av 1990-tallet uten rettigheter til statlige trygdeordninger og han måtte søke hjelp på sosialkontoret. Han forteller om spesielt en episode som illustrerer slik nedverdiggelse.

Magnar: Spesielt den sosiale delen, den var forferdelig fornedrende. Her på [hjemstedet]. Det var helt, for jævlig. Man sitter i rådhuset, som er rett der borte i der. (...) Der satt det all slags folk. Fra de tyngste rusmisbrukere til folk som var gått konkurs, det var alt, du måtte sitte i kø vet du, spott og spe for gud og hvermann. (...) Og jeg husker en (...), Hun [sosialarbeideren] satt nå bare og så ut, på meg akkurat som jeg var en idiot. Så jeg ... forklarte hun på regningen på som var kommet her. At det, det her går jo til inkasso dette her greiene jeg, jeg har jo ikke råd'en på dette her med leilighet og alt, på dette her drit og lort å betale sa jeg. Og dette her var på gatenivå, (...) med vindu ut. Og så plutselig ringer telefonen da, og så, ”ja ja ja, å ja, vente litt.” Så åpnet hun det vinduet og så datteren og barnebarnet [som stod utenfor vinduet]. Så bare sto på gløtt, opp. [Jeg] satt der som en annen idiot der, så var det, satt hun der bare sånn ”å er du fugl i dag, pip, pip, pip, pip,” sa hun til det der barnebarnet sitt, mens hun satt der.

Kjetil: Respektløst?

Magnar: Respektløst, jeg hadde ikke funnet på sånn om det var min alvorlige uvenn altså (...) og så behandle meg sånn som det der. Og da tenkte jeg, stakkars dem som er alvorlig rusavhengige og skal forholde seg til noe sånn der, at, at ikke det er kvalitetssikret på personer som har med personer å gjøre, ... det er for jævlig synes jeg. At de skal få være konger i sånne små riker. (...) Hun var i alle fall ikke til for oss, det var omvendt at vi var, liksom de pengene her kan du få, de ... omtrent fra hennes seddelbok. Så liten har jeg aldri følt meg verken før eller senere i mitt liv altså. I noen situasjon.

Sitatet er tatt med for å illustrere en prosess i en bruker/saksbehandler-relasjon som brukeren opplever som krenkende og fornedrende, og selv om denne stammer fra før Nav-reformen, kunne nok dette ha skjedd under Nav-tiden også. Denne opplevelsen representerer (sammen med eksempelet med Lisa ovenfor) et ytterpunkt av negative erfaringer med hjelpeapparatet i en konkret situasjon, men redegjørelsen er samtidig illustrerende for et poeng som er mer generelt; at den enkelte borger kan føle seg liten i kontakt med systemet, og måten man blir møtt på kan føre til krenkelse av individets verdighet (Watkins, 2003; Rønning, 2005; Underlid, 2005; Jacobson, 2009, a, b;

Dubois, 2010). Det kan her være verdt å minne om studiens siktemål (jf. diskusjoner om *case*konstruksjon, kapittel 4). En alternativ tolkning av hendelsen enn den Magnar la til grunn, kunne være at saksbehandleren med denne praksisen ville vise sin personlige side som en ”snill gammel bestemor.” Det er imidlertid brukernes fortolkninger av situasjonen som er av betydning her, ikke hva som måtte foregå i hodet på saksbehandleren. Som også Rønning fremhever, er det ”viktig å understreke at brukerne kan oppleve at de blir ydmyket selv om hjelperen har ment noe annet, eller gjør så godt vedkommende kan” (Rønning, 2005:112).

7.4 Et brukerrettet ansikt

Mens redegjørelsene ovenfor er uttrykk for opplevelser av ulike former for paternalistisk praksis, som det finnes mange eksempler på, finnes det også mange eksempler på at velferdsapparatet og Nav har et brukerrettet ansikt. Nav-reformens målsetning om brukerrettede tjenester er forankret i en bredere ideologisk strømning som har blitt koblet på velferdspolitikken internasjonalt så vel som i Norge de siste tiårene (jf. kapittel 1 og 2). Dette idegrunnet, som finner gjenklang i bevegelser både ovenfra og nedenfra, kan sees som en strategi for å utfordre formynderi og sterk paternalisme. Som nevnt har etater som Nav imidlertid en dobbel, og dermed vanskelig oppgave å utføre; de skal utøve hjelp og service på den ene siden, kontroll og sanksjonering på den andre. Pendelen kan se ut til å svinge mellom overvekt på paternalisme, kontroll og avgrensning, og service, brukerretting og mulighetsrom, i ulike situasjoner og sammenhenger.

7.4.1 Relasjonsbygging og dialog

Erna er i førtiårene, og har en mangeårig stønadskarriere bak seg (jf. kapittel 8 og 9), men her skal erfaringen med overgangen fra rehabilitering i regi av trygdeetaten til attføring i regi av Aetat illustreres. Dette skjedde i en tid der Nav-reformen var på utredning i offentlige organer, og der kasteballsproblematikk og fleretatsbrukere var stikkord. For Erna fungerte imidlertid denne overgangen godt:

Kjetil: Hvordan var det å forholde seg til to etater der?

Erna: Vet du hva, det var helt greit. Det er det jeg husker, for du skal bare vente til du kommer til ... (ler) (...) Jeg hadde god saksbehandler på begge plassene holdt jeg på å si, eller jeg hadde en saksbehandler da, da på trygdekontoret, og så når jeg skulle over på attføring (...) på Aetat, og der fikk jeg en veldig god saksbehandler (...) Jeg opplevde det som så oppløftende, jeg opplevde å bli tatt på alvor. Hun viste med seg at hun forstod situasjonen. Hun satte seg på en måte inn i den. Og veiledet meg også, hun forklarte hva dette var godt for, hun forstod at jeg ville sånn og sånn, og kunne gå for det sånn og sånn. Og så forklarte hun bakgrunnen hvorfor hun kunne gå for det, ut fra deres regler og deres, tanken ... (...) Det var en veldig positiv opplevelse å gå over på attføring.

Denne beskrivelsen svarer etter min vurdering godt til et generelt ideal om brukermedvirkning; det vises til en dialog som antyder gjensidig forståelse. Erna føler at saksbehandleren har satt seg inn i, og forstår situasjonen hennes – og saksbehandleren begrunnet valgene på en informativ måte, som førte til en positiv opplevelse for bruker. Opplevelsen uttrykker således en følelse av gjensidig respekt, og at saksbehandleren brukte handlingsrommet innenfor regelverket på en god måte.

En lignende erfaring skildres hos Lillian, som jeg introduserte ovenfor. Etter at hun motvillig hadde gjennomført både kurs i salg og service og datakortet, hadde ett år av attføringsperioden hennes gått. Hun følte at lite hadde blitt oppnådd, og sendte et klagebrev til sitt lokale kontor, med krav om å få en ny saksbehandler.¹²⁰ Kravet ble

¹²⁰ Dette var like før det lokale Nav-kontoret åpnet i hennes kommune.

innvilget, og hun ble møtt av en person som hadde en helt annen holdning enn den forrige saksbehandleren.

Lillian: Da fikk jeg skiftet saksbehandler, og han som jeg fikk da var jo veldig, helt annerledes. Han var jo positiv og han skjønte ikke helt hvorfor hun hadde sagt det (...) Han beklaget seg at, jeg hadde hatt en saksbehandler som på en måte hadde sagt at jeg ikke ville klare ting og det var veldig uheldig, syntes han. Da, han var jo veldig veldig positivt og, positiv og sa at jeg ville få igjennom studiekompetansen med én gang liksom. Så ... dette var vel på våren, og så begynte jeg på studiekompetanse til høsten igjen (...) Da fikk jeg tatt studiekompetanse på ett år.

Med den nye saksbehandleren fikk Lillian aksept for ønsket om å ta studiekompetanse. Lillians motivasjon ble tatt til etterretning, og dette gav også resultater ved at hun fullførte utdanningsløpet som hun hadde innstilt seg på å ta. Forvaltningens praksis varierer således, avhengig av hvem som er saksbehandler. I Lillians tilfelle skifter den fra fra vekt på avgrensning, til mulighetsrom. En dimensjon ved de mange saksbehandlerbyttene er således at brukerne får et komparativt grunnlag for å vurdere saksbehandlerens praksis. Kari, som ble sitert ovenfor i forhold til opplevelse av byråkratisk språk, opplevde også saksbehandlerbytter. Hennes andre saksbehandler opplevde hun som vennlig innstilt, og hun forstod hva han hadde å formidle. Møtet tok sted like etter at hennes lokale Nav-kontor var åpnet.

Kari: For der hadde jeg fått en ny saksbehandler. Og han var kjempeflink. (...) En ungdom da, en mann. Og han forstod jeg hva han sa. Han var flink, han kunne veldig mye. Selv om jeg tror ikke han hadde jobbet så veldig lenge. I Nav da. Men han var flink, og jeg kunne stole på ham. Hvis det var noe jeg lurte på, så kunne jeg ringe til ham. Det var ikke alltid sikkert at jeg fikk snakke med ham den dagen. Men han ringte meg opp igjen. (...) Og det vet jeg det er mange som sliter med, at de, de får ikke tak i saksbehandleren sin. Og det er jo veldig synd. For, det kan jo være viktig det de vil òg, sant (...) Det hører jeg jo på mange andre, jeg var veldig heldig med ham.

Kari legger vekt på forståelig språk, at han var til å stole på og var tilgjengelig. Denne erfaringen illustrerer en tendens i datamaterialet. Gjennomgående i brukerfortellingene er at det en kan kalle brukerreting kommer til uttrykk i møter med enkelte saksbehandlere eller andre ansatte. Av og til dreier det seg om ansatte som har strukket seg langt for å ivareta brukerens ønsker og behov. Det er i det hele tatt ingen i utvalget som ikke har noen slike positive erfaringer å fortelle om fra sin kontakt med Nav enten det gjelder at de ansatte er velvillige til å hjelpe med utfylling av skjema, at de som sitter på kundesenteret har god kompetanse og gir bra svar, eller det handler om gode samarbeidsrelasjoner med en saksbehandler over tid. I følge Vike (2004) er det et kulturtrekk ved velferdsstatens frontlinjepersonell at de strekker seg langt, og ofte lengre enn de har formelt eller ressursmessig handlingsrom til.¹²¹ Det blir ifølge ham et stadig større sprik mellom frontlinjepersonellets oppgaver og de ressursene de har til rådighet. Lipsky (1980, 2010), på sin side, påpeker at det er kontakten med mennesker som gir jobben innhold for bakkebyråkratene. Det som er sentralt å understreke i denne sammenheng er imidlertid at de ulike praksisene, og dermed forutsetningene for bruker/Nav-relasjonene, må sees som å inneha en situasjonell dimensjon (jf. også diskusjoner i kapittel 5).

7.4.2 Å finne smidige løsninger

Bjarne i 60-årene oppsøkte Nav med ønske om å førtidspensjonere seg, ettersom han ble stadig mer sliten av jobben sin, både fysisk og psykisk. Jobben bestod av kundepleie og dermed mye reiseaktivitet med bil over store strekninger, og lange arbeidsdager. Han gikk til sitt lokale Nav-kontor og hadde med seg en gammel arbeidsmiljølov han hadde liggende, der det fremkom at handelsreisende i Nord-Norge hadde muligheter til å gå av med pensjon i en alder av 62 år. Denne lovformuleringen var ukjent for de ansatte på Nav-kontoret og utløste detektivarbeid. De oppdaget etter hvert at passusen var strøket av Bondevik- 2-regjeringen fordi

¹²¹ Dette fenomenet blir også fremmet og tydeliggjort gjennom Wærness (1985) sitt begrep omsorgsrasjonalitet.

ordningen var så godt som ute av bruk. Bjarne hadde ikke lyst til å søke uføretrygd, men da hadde den Nav-ansatte som han var i kontakt med, en leder fra tidligere trygdeetaten, et løsningsforslag som (i alle fall for utenforstående) kan betegnes som kreativt og smidig - han fikk tilbud om å motta dagpenger de to årene som var igjen til han nådde pensjonsalder:

Bjarne: Jeg var en gang og snakket med sjefen oppe på [lokalkontoret], var å snakket om arbeidsmiljøloven til henne, for jeg forstod ikke riktig at de kunne ... ha fjernet sånt. Og da, men det hadde de gjort da, for hun sa det at ... bare gå på sånn der, hva det heter, dagpenger, til du får pensjon. (...) Og siden har ikke jeg hørt noe fra dem.

Kjetil: Ja.

Bjarne: Jeg melder meg jo på da, selvfølgelig på sånn ... meldekort på datamaskinen. Hver 14. dag. Men det er ingen beskjeder fra dem eller noe. Det ringte en dame en gang ja. Og sa at jeg behøvde ikke å tenke på å komme dit på noen konferanse eller noe sånt. Så det ...

Kjetil: Så formelt sett, du står vel på en sånn der liste da over ...

Bjarne: Helt sikkert. Over langtidsledige. Det gjør jeg helt sikkert. For jeg er ikke overført til pensjonssystemet. (...) Det ... var nok en helt riktig avgjørelse for meg. Og når jeg tok den avgjørelsen så ... tenkte jeg jo ikke på at jeg skulle heve noe fra det offentlige egentlig i det hele tatt før jeg ble pensjonist, for jeg hadde jo såpass med midler at jeg skulle klare meg til jeg ble pensjonist. Ja. Men jeg fikk jo veldig ... (ler) Jeg må jo si at jeg ble jo forbauset over hun damen på Nav der som sa at ... det der var ikke noe problem, det var bare å melde seg ledig.

Bjarne er en meget godt fornøyd bruker. Det var tilfeldigheter som førte ham inn i en stønadskategori mer enn et behov og ønske fra Bjarne sin side. Nav opptrådte som en brukerrettet og løsningsorientert aktør da det viste seg at grunnlaget for tidligpensjon viste seg å ikke være til stede, som Bjarne hadde trodd. Eksempelet illustrerer slik en skjønnsutøvelse som gjorde at brukeren ble fornøyd og oppnådde

service og resultater utover hva han forventet.¹²² I historien som Bjarne forteller trer også Nav frem som en bevisst og målrettet aktør, når de ringer ham for å fortelle ham at han må se bort fra standardinnkalling om jobbsøkerkurs som antakelig er på vei til Bjarne i posten og som sendes ut til hele lister av dagpengemottakere. Antakelig er denne praksisen forankret i vurderinger om at en tettere og mer arbeidsrettet oppfølging av Bjarne ville vært uhensiktsmessig både av ressurs hensyn (utfordringer med å få seniorer tilbake til arbeidslivet), så vel som for brukeren. Historien illustrer like fullt at ansatte står på for å skape mulighetsrom og finne smidige løsninger for brukerne sine.

7.4.3 Når brukerretting blir et skinn

De fleste av de intervjuede har deltatt i en eller annen variant av den mangefasetterte viften av tiltak som Nav råder over.¹²³ Det er også mange som har fått innvilget utdanningsløp på universitet, høyskole eller private skoler. I disse redegjørelsene kommer Nav som mulighetsrom til syne. Mange har også tatt kortere kurs, som truckførerkort, datakort, kontorlag eller jobbsøkerkurs. Noen av disse kursene har vært i regi av Nav selv, andre kurs har vært i regi av private selskaper. Mange av tiltakene er organisert i et samarbeid mellom offentlig (Nav) og privat virksomhet. Jobbklubb er et eksempel på slikt offentlig/privat samarbeid, der Nav har innkallings- og kontrolloppgaver og sanksjonsmuligheter, mens private aktører står for opplæringsinnholdet i kursene. På slike tiltak møter således brukerne enda flere representanter for Nav, både ansatte i Nav sine tiltaksavdelinger, og ansatte i private selskaper som har oppfølgingsansvar overfor brukeren på oppdrag fra Nav.¹²⁴

¹²² Folketrygdloven § 4-17 spesifiserer at det kan ytes dagpenger til folketrygdens medlemmer over 64 år uavbrutt frem til fylte 67 år, som er pensjonsalder.

¹²³ Unntaket er Mona, Johanne og Lena, som på intervjudtidspunktet mottok sykepenger, Aslaug, som fikk innvilget tidsavgrenset uførestønad på bakgrunn av kreftdiagnose, og Bjarne, som fikk innvilget dagpenger som et alternativ til pensjon.

¹²⁴ De norske forskningsmiljøene som har attføringsbedrifter og aktiviseringstiltak som fagkompetanse, understreker imidlertid at man har lite sikker kunnskap om hvilke tiltak som virker for hvilke brukergrupper, og

Et uttrykk for brukerretting finner vi i fortellinger til brukere som har fått plass på tilrettelagte kurs som er bestilt og betalt av Nav og som private selskaper har ansvaret for. Dette kan imidlertid mer gi et skinn av brukerretting uten at det fører til noe. Erik, som i dag er i 30-årene, fikk sin første erfaring med arbeidsformidlingsetaten da han var 15 år, og har siden vekslet mellom stønader, tiltaksplasser og diverse jobber i det ordinære arbeidslivet. Etter å ha blitt oppsagt fra en industriarbeidsplass på grunn av *outsourcing*, søkte han dagpenger hos Nav, og fikk etter hvert tilbud om å delta på et tiltak hos attføringsbedriften ”Back to business,” på et kurs som tilbydde brukere motivasjonstrening, evnetester og interestetester, og som avslutningsvis skulle finne brukerne en passende jobb:

Erik: Så det var der jeg fikk den, praksisplassen i – [et selskap som produserte sentralbord]. Noe som jeg synes var litt dumt da, for alle sånne interestetester og ... verditester og sånne ting, pekte jo mot at jeg skulle jobbe med, mennesker og ... drive med veiledning og opplæring og sånne ting, og så ble jeg satt til å programmere sentralbord. Og det var vel litt for at de hadde, en ledig plass der, holdt jeg på å si.

Kjetil: Ja.

Erik: Sant så ... det hadde vært en grei jobb det, jeg mestra jo det etter å ha vært der i to dager, artig. Så er det litt kjedelig når du mestrer jobben din etter to dager. (...) Jeg scora som sagt ganske høyt på dette her med initiativ og (...) Organisering hadde jeg veldig dårlig på (...) Men da kom de fram til at jeg burde jobbe med mennesker. Og fordi jeg hadde høy sosial faktor hadde jeg. Og samvittighet var høy og sånne ting og – ja, scora best på veiledning og opplæring da.

Kjetil: Ja.

Erik: Så da var det liksom undervisning, dagsenter, barnehager og sånne ting – og derfor stussa jeg litt over jeg kunne bli sendt; etter en sånn test så ble jeg sendt til telefonoperatør der jeg skulle sitte og ... lage sentralbordledninger.

Tjenestene som beskrives her er tilsynelatende i tråd med Nav-reformens intensjoner om arbeidsretting og brukerretting med skreddersøm. Ved å tilby et opplegg der brukeren skal bevisstgjøres sine styrker, begrensninger og interesser, vil en også kunne orientere seg i de mest passende delene av arbeidsmarkedet. I den siste delen av prosessen blir imidlertid Erik tilbydd en tilsynelatende tilfeldig jobb via et vikarbyrå, en jobb som ikke er forenlig med de evner og interesser som selskapets tester hadde avdekket. Dette tiltaket, slik det beskrives gjennom Eriks erfaring, kan betegnes som uttrykk for arbeidsretting med et skinn av brukerretting. Brukerrettingen blir et skinn, fordi man tilsynelatende utfører individuell tilpasning gjennom testing av interesser og evner, men disse blir ikke vektlagt når det kommer til stykke. Erik fortalte denne historien med et snev av ironisk distanse, men uttrykte samtidig forbløffelse over hvordan offentlige midler blir anvendt. Samtidig kan dette eksempelet også sees som en meget tydelig prioritering av arbeidslinjen.

7.5 Et sendrektig ansikt

Velferdsstatens paternalistiske og brukerrettede ansikt hviler i stor grad på den enkelte saksbehandlerens utøving av sitt virke, og den makt saksbehandleren besitter i denne situasjonen, både makt *over* brukeren, og makt *til å hjelpe* brukeren. Det er imidlertid en tredje dimensjon som viser seg synlig og vesentlig i dette materialet – velferdsstatens sendrektige ansikt. Det sendrektige aspektet ved velferdsstatens forvaltningsorgan er ikke nytt, men mye tyder på at denne dimensjonen har preget den nye etaten i særskilt grad. Et par forklaringer for dette er nærliggende; for det første har reformfasen vært ressurskrevende, der de ansatte skal lære nye rutiner og arbeidsformer (jf. kapittel 2), for det andre har de organisatoriske endringene forårsaket nye terskler og flere ledd enn tidligere for et stort antall brukere, blant annet en oppsplitting av kanalene inn til relevant instans og gjennom spesialisering og fragmentering av arbeidsoppgaver, og gjennom en oppsplitting av saksbehandlingsprosessen i to ledd som er fysisk avsondret fra hverandre, lokalkontoret og forvaltningsenheten (jf. kapittel 2 og 5). Disse endringsprosessene

har medført lange saksbehandlingskøer og vanskeliggjøring for bruker å nå frem til rett instans (Andreassen og Fossestøl, 2011b). En konsekvens av sendretkigheten er at prosessene som brukerne er avhengig av tar for lang tid og skaper problemer for dem av ulik art. Sendretkigheten kan dermed sees som et uttrykk for det som jeg i kapittel 3 betegnet som makt som relasjon (jf. Lukes, 1974).

De stadige byttene av saksbehandlere som brukerne opplever er også et symptom på slik sendretkighet. Det jeg omtaler som en sendretkig praksisform, knytter jeg således først og fremst til det organisatorisk-strukturelle nivået utenfor bruker/saksbehandler-nivået, selv om også den individuelle saksbehandler vil ha innflytelse i forhold til i hvilken grad disse mekanismene vil gjøre seg gjeldende. Mai gir en illustrerende komparasjon av to ulike saksbehandler typer, som samtidig illustrerer selve reformprosessen i Nav og hvordan den kan føre til sendretkighet:

Mai: Hun første som jeg hadde likte jeg veldig godt. Veldig behjelpelig, og åpen og sånt. Hun andre, hun var jo, en litt annen. Hun kom, og kunne væreuforberedt. Når jeg på en måte, på forhånd hadde sagt at det var det og det jeg ville ta opp. Og da ville jeg selvfølgelig stille spørsmål rundt det. Og ønske å få svar. Og når hun ikke var forberedt eller hadde lest eller, noen ting, om dette her. Så var jo den samtalen egentlig, bortkastet. (...) [Det var] annerledes med hun ene, liksom hun, kunne ringe og ordne, ting med én gang. Finne det ut. Si, at jeg ringer deg opp igjen da og da, og så skal jeg, finne ut om de og de reglene eller sånn og sånn. Mens hun andre kunne liksom si til meg at, ”nei det må du finne ut selv. Ring til [Kundesenteret].” (...) Det kan jeg kjenne litt på når jeg er der, er jeg på møte eller samtale eller sånt, at de er [blitt mer] usikre på ting [etter at Nav-kontoret åpnet], og de må bruke ekstra tid på å finne ut sånn og sånn og sånn, liksom (...) De må liksom ut, og så må de spørre noen, og så må de gå rundt halve huset liksom og, for å, snakke med en, eller, eller så må de komme tilbake igjen til deg.

Redegjørelsen tar opp forskjellen mellom to ulike saksbehandlerroller, men den berører også en forskjell som treffer Nav-reformen; informasjons- og ansvarslinjene innad i etaten kan sees som mer uklare enn tidligere. Dette kommer av den spesialiseringen og dermed fragmenteringen av ansvar som har oppstått med den nye organiseringen, og samtidig det tidligere idealet om å basere seg på en

generalistmodell på lokalkontoret (jf. kapittel 2). Som jeg skal illustrere i det følgende, viser sendretktheten seg på ulike måter og den kommer i mange former.

7.5.1 Teknologisk svikt

Et slående trekk ved dagens organisering av velferdsforvaltningen, er den stadig tettere koblingen mellom menneskelige og maskinelle beslutningstakingsprosesser forankret i IKT (Bovens og Zourdis, 2002; Hupe og Hill, 2007). Stadig flere teknologiske nyvinninger blir tatt i bruk i behandlingen av brukerne (jf. kapittel 5, særlig 5.3). Teknologisk svikt kan forekomme, og da behøver man menneskelig assistanse. Sarah hadde som arbeidsledig stort sett forholdt seg til Nav på nettet; her hadde hun registrert seg som arbeidssøker, levert søknad, og sendt meldekort etter at søknaden var innvilget. I forbindelse med en tur til hjemlandet meldte hun seg midlertidig av dagpenger, men da hun kom tilbake og skulle melde seg på igjen oppstod det tekniske problemer. Hun skulle ikke søke på nytt, men reaktivere utbetaling av et allerede innvilget vedtak. Dataproblemet medførte at hun måtte henvende seg til sitt lokale Nav-kontor for å få teknisk assistanse.

Sarah: Da søkte jeg på nytt, det gikk ikke. Så gikk jeg tilbake til kontoret, og så sa jeg, at jeg vil gjerne snakke med en sånn saksbehandler. Og så sa han, på kontoret, han sa ”hvis du vil klage, da må du bare si det, da kan du bare, må du levere inn ... sånn skriftlig klage,” og så sa jeg ”nei, jeg vil ikke klage” [Ler], jeg vil bare – ha dagpenger. ”Nei, men du kan klage jo.” Og der, føltes helt rart ut for meg, fordi jeg ville ikke, jeg har ingen problemer med Nav, jeg vil ikke klage. (...) Og der ventet jeg, og så ringte jeg, og de sa ”nei, du må bare vente fordi du får et brev.” (...) Men, de fra Nav sier ”du må bare gå hjem og gjøre det igjen.” Og ... det var litt dumt, for jeg hadde vært der allerede fire ganger. (...) Jeg vet ikke om de vet alt om, IT og sånne ting, fordi de skjønner ikke, ja, hvordan systemet virker ... Og de håper at jeg vet det, men jeg er bare en [Ler], en jurist –

Kjetil: [Ler].

Sarah: – jeg vet ingenting om IT og data. Og jeg håper at jeg kan få litt informasjon fra de ... Fra bedriften selv.

Behovet som Sarah redegjør for her, er altså av teknisk art, men Navs representant i mottaket på lokalkontoret henviser henne formelt til klageadgang heller enn å ta tak i, og ordne opp i det konkrete problemet. Flere ledd i saksbehandlingsprosessen er altså gjort nettbasert, men når dette ikke fungerer og brukeren ber om personlig hjelp, blir hun møtt med det som kan betegnes som byråkratisk tungroddhet, ved at hun blir bedt om å sende inn en formell klage. For Sarah sin del fikk dette konsekvenser ved at hun forble uten stønad i cirka tre måneder, og måtte livnære seg på ektefellen i denne perioden, før hun omsider kom igjennom til en person som kunne hjelpe henne med å løse problemet.

7.5.2 Når saksbehandleren blir utilgjengelig

Mange brukere har opplevd vanskeligheter med å få tak i saksbehandleren sin. Jeg har vært inne på noe av bakteppet for dette; dels bytter saksbehandlere arbeidsoppgaver, de blir syke eller de slutter. Reformarbeidet og omorganiseringsprosessene har også ført til mer utilgjengelighet. Nye organisatoriske ledd, som telefonsentral og e-post har medført nye terskler (jf. Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982). I mange tilfeller blir kundesenteret en buffer mellom brukerne og saksbehandlerne som tar beslutninger. Mange av informantene opplever de ansatte på kundesenteret som vennlige og service-innstilte. De som tar telefonen kan imidlertid bare gi generelle svar på spørsmål, og/eller legge igjen beskjeder til saksbehandler om at brukeren ønsker kontakt. Tilsvarende gjelder når brukerne sender e-post. Når brukerne tar kontakt på telefon og e-post og har behov for å snakke med saksbehandler som for øyeblikket er utilgjengelig, har de ofte fått svargaranti på 48 timer, men mange har opplevd at denne garantien har blitt brutt, og at saksbehandleren heller ikke har ringt tilbake. Dermed avgrenses brukeren på grunn av utilgjengelighet som ikke er grunnlagt i en veloverveid beslutning, men snarere fravær av sådan.

Jonas fikk gjennom attføringsvedtak og handlingsplan om utdanning uten problemer. Problemene med de mange saksbehandlerbyttene som ble formidlet i begynnelsen av dette kapitlet, oppstod da handlingsplanen skulle iverksettes og han skulle få de siste godkjenningene på skolevalg og finansiering tilknyttet denne.

Jonas: Det har vært veldig vanskelig for meg å komme ned der. (...) ”Nå vet vi ikke for nå er vi inne i en litt sånn omorganisering så nå har du egentlig ingen ...” ”Men hvem skal jeg snakke med, skal jeg snakke med han som jeg hadde først?” ”Nei, han jobber ikke med dette lengre.” Så det er liksom det som jeg har litt vanskelig for at det sitter seg med en saksbehandler. (...) Det var jo sånn at når jeg endelig kom til og sånn, da var det jo en som ikke visste om noe. Da var det jo hun som hadde blitt overflyttet fra ... så hun hadde jo ingenting å beklage, for hun visste jo ikke at jeg hadde ventet engang. Sant? Alle de andre gule lappene med alle de gamle gule lappene der det stod ring ham om et møte, det er der feilen ligger, men ikke på hun siste, for hun visste jo ikke.

Mens brukerens individuelle saksbehandler er sentral i bestemte beslutningsprosesser, som i Jonas sitt tilfelle, er det også mye som tyder på at den enkelte saksbehandleren også får en mer symbolsk funksjon der systemets ansvar og omsorg personifiseres i den enkelte saksbehandler. Einar, som hadde en variabel helsetilstand, hadde behov for en slik trygghet ved å etablere en relasjon med saksbehandleren sin.

Einar: [Jeg ble] gjort oppmerksom på at du har fått ny saksbehandler, og den saksbehandleren den, jeg har faktisk ennå aldri vært i fysisk i kontakt med saksbehandleren, jeg har vært nede mange ganger på, det er jo gått over et år nå, oktober i ... i forfjor, så begynte vel jeg å prøve å få kontakt med denne saksbehandleren. Eh, og jeg har ennå ikke møtt saksbehandleren min på, i Nav-systemet. Jeg har bedt, jeg har ringt, jeg har vært nede flere ganger [og] sagt at jeg vil snakke med henne, jeg har sendt brev tror jeg og, mailer, flere mailer, jeg har sendt mailer til hennes overordnede – og henvist til ... de forsøkene jeg har gjort på å få kontakt. Og, jeg har også bedt om at hun skulle ta kontakt med meg og ... en stund da hørte jeg at hun var på vei over i en annen jobb og at de trodde det var derfor jeg, hun ikke hadde tatt kontakt og ... og snakket flere ganger med, nær sagt, overordnede og sånt og de har sagt at de skal gi henne beskjed, om å ta kontakt.

Også denne redegjørelsen illustrerer sendrektighet, men konsekvensene her er ikke like iøynefallende som i tilfeller der det dreier seg om behov for beslutningstaking; det angår mer generelt mangel på relasjonsbygging og dermed sikring av tillitt og trygghetsfølelse hos brukeren. Det er imidlertid mange grunner til at brukerne har behov for kontakt med en spesifikk saksbehandler, og den viktigste angår kanskje det å kunne knytte ansvar til en bestemt person. Siden hennes lokale Nav-kontor ble åpnet, hadde Erna opplevd både oppturer og nedturer, både i relasjonen med Nav, og i livet ellers. Hun hadde blant annet opplevd at søknadspapirer forsvant i systemet, og hun hadde hatt flere ulike saksbehandlere; den siste opplevde hun som imøtekommende og konstruktiv. De hadde laget en ny handlingsplan der de hadde blitt enige om at Erna skulle ta videreutdanning innen praktisk pedagogikk. Under utdanningsforløpet ble hun imidlertid rammet av et nytt sykdomstilfelle; hun ble innlagt på sykehuset, og legene trodde en stund at Erna hadde hjernesvulst. Situasjonen aktiviserte et behov for å snakke med saksbehandleren og informere om utviklingen i helsesituasjonen, som også impliserte at Erna ikke kunne nå målsetningene i handlingsplanen sin innen angitt tidsfrist. Men den dyktige saksbehandleren, viste det seg, hadde sluttet. Livredd for å bli fratatt stønaden til livsopphold, turde hun ikke å informere til en vilkårlig ansatt, og krevde å få en ny saksbehandler.

Erna: Da trengte jeg å snakke med, jeg hadde en kjempegod saksbehandler igjen, (...) jeg fikk ikke tak i henne. Og plutselig når jeg kom frem til slutt, så hadde hun sluttet, og flyttet. Så tenkte jeg, skulle jeg ikke hatt en liten melding om det. Kunne jeg ikke bare fått en liten melding. Det var nå før jul dette året. Og det ble jeg veldig skuffet over. Det er noe med, jeg har jo en saksbehandler, men så sier de, ”det er ikke viktig for deg med en fast saksbehandler, du har attføring du. Om du har hatt en god saksbehandler, det er så mange gode her, du får deg en ny.” Akkurat ja, mmm, det er fantastisk ... For vet du hva jeg ikke turde i vinter? Og det sa jeg, dette sa jeg til legen. Og jeg sa at dette må du skrive ned. For jeg skal ikke ha noe mot meg at jeg gjør noe feil. Men jeg tør ikke snakke ut i det blå der nede, og jeg tør ikke å si til en eller annen som ikke er min saksbehandler at jeg kanskje ikke klarer eksamen. For da stopper de attføringen min. Da står jeg uten inntekt. Og da var jeg så syk at jeg tåler ikke det, jeg tåler ikke å begynne å kjempe, jeg må bare ha inntekt nå. Og jeg visste jo ikke hva, jeg trodde jo jeg skulle dø, og jeg var sikker på ... Og da holdt jeg på i fire måneder. Og det fantes ingen saksbehandler, ”nei, du har ingen

saksbehandler,” ”hvordan kan jeg stå uten, alle skal ha en saksbehandler.” Nei, for da var det rot i systemet, de innrømmet det, ”nei, for det har vært så mye nå, du vet sant?”

Også denne redegjørelsen viser til usikkerhet, frustrasjon og redsel når en ikke får tak i den ansvarlige instans. Ernas behov for å melde fra til en ansvarlig saksbehandler er også knyttet til flere negative erfaringer med surr og rot fra tilfeldige saksbehandlere, bortroting av søknadspapirer og perioder uten stønad som konsekvens. Blant annet ble hun satt i kontakt med en gjeldsrådgiver i den kommunale delen av Nav for å jobbe med den økonomiske situasjonen hennes. Erna opplevde ham som dyktig og imøtekommende, men så dro han på ferie og før hun fikk møte med ham, fikk hun beskjed om at han skulle slutte i jobben. En kan si at det er en erfaringsbasert mistillit som her kommer til uttrykk.

7.5.3 Å bli henvist til sosialtjenesten

Flere av informantene har i reformperioden opplevd kritiske situasjoner som angår inntektssikring i overgangsfasen fra en stønadstype til en annen, for eksempel fra sykepenger til attføringsstønad. Det varierer hvor lang tid det tar for Nav Forvaltning å behandle en søknad om attføringsstønad, men ofte tar det flere måneder, og noen ganger forlenges prosessen fordi sakspapirer har forsvunnet. Brukere som får vite at de vil stå uten inntekt fordi saksbehandlingsprosessen tar tid, har uttrykt til dels sinne eller frustrasjon, til dels redsel og fortvilelse, til Navs representant i den gitte situasjonen. I slike situasjoner har brukerne ofte blitt informert om at de kan ta kontakt med sosialtjenesten for å sikre inntekt til livsgrunnlag. Birger i 50-årene og Lasse i 30-årene gir informative innblikk i hvordan slike beskjeder oppleves:

Birger: Altså du har jobbet hele livet sant, og gjort opp for deg på den måten, og så skal du liksom ... på sosialen, som før het fattigkassen, sant?

Kjetil: Mmm.

Birger: Da føler du jo det at du blir tråkket på på en måte, sant. Er systemet sånn at du har jobbet siden du var 16 år, og nå er du snart 60 år. Ærlig, og har

betalt skatt hele tiden. Aldri vært interessert i å utnytte noen ting i samfunnet, og så skal du få beskjed på å gå på sosialen. Det er noe som virker inn på folk, altså.

Lasse: Så hadde jeg ikke tjent opp noen rettigheter eller noe sånt (...) Det jeg måtte gjøre da var å komme igjen i mars, og så søke om rehabiliteringspenger. Og frem til da så måtte jeg bare gå på sosialen. Ja, og så, ja – måtte ta kontakt med sosialkontoret, fikk jeg beskjed om. Og det – det var jo det, altså Nav skal jo være de tre partene samlet sant, men da var det liksom ”du må bare gå til noen andre og oppsøke sosial,” ja, sosialhjelp da. Det var ikke noe sånt som hun – dette var ikke hennes ansvar lenger, det med sosialhjelp. ”Det har ikke noe med meg mer å gjøre da.”

For Lasse var det spørsmål om hvorvidt han oppfylte kravene til rehabiliteringspenger. Denne situasjonen skal belyses i mer detalj i neste kapittel, men følelsen han uttrykker illustrerer også den overraskelsen mange føler, for de trodde at sosialtjenesten var en integrert del av Nav-systemet.

I motsetning til Lasse var Hildegunn sitt krav i forhold til stønad på tryggere grunn i forhold til regelverket. Hun hadde opptjente rettigheter i folketrygden grunnet fast arbeid i en årrekke og helseproblemene hennes var dokumentert gjennom klare diagnoser (jf. kapittel 6). Hun skjønnte tidlig i sykemeldingsperioden at hun ikke ville bli arbeidsfør med det første og begynte å undersøke rettigheter, plikter, saksbehandlingstider i Nav osv. Hun kom i kontakt med en saksbehandler i Nav, som beroliget henne med at hun hadde god tid, og at de ikke trengte å søke stønad for inntektssikring med det første. Ting dro imidlertid ut av ulike grunner og til slutt, en måned før sykepengerrettighetene hennes gikk ut, fikk hun endelig møte saksbehandleren sin og i den forbindelse fikk hun levert søknad om rehabiliteringspenger. Noen dager senere fikk hun brev fra Nav Forvaltning om tre måneders saksbehandlingstid.

Hildegunn: Når jeg fikk dette her brevet, så bare kjente jeg, jeg ble altså så forbanna. Så jeg ringte til Nav. Jeg var så, jeg var, de kan være glad for at jeg ikke kom ut der. Jeg er sikker på at jeg hadde vært i strupen på dem altså. Jeg var så sint. For det første det var respektløst, og det var ... jeg følte, at de kunne gjøre noe sånt. Og jeg hadde gjort alt som jeg skulle. Og så kunne de liksom gjøre dette her. Så jeg ... bare, jeg ringte, så var jeg jo rolig og så forklarte situasjonen. Og når jeg da får vite ja men sånn er det, det vil vel gjerne ta tre mnd. Og da spurte jeg, hva skal jeg gjøre da, den [dagen sykepengene opphører], da har ikke jeg fem øre i inntekt. Ingenting. Nei, altså..."du kan jo gå på sosialen." På sosialen? Så jeg vet det, jeg, jeg ble så sint. Her har jeg gjort alt for å få de pengene [tidsnok]. Jeg har gjort alt rett. Så dette er ikke min feil. Dette er deres feil. (...) Hun var veldig snill, flink hun altså. Hun var ikke sint eller ... frekk eller noen ting. Hun var veldig hyggelig og rolig og sånn i telefonen. Og hadde full for ..., hun sa det, hun hadde full forståelse for at jeg var sint.

Hildegunns erfaring illustrerer det fragmenterte ansvarsforholdet i Nav; hun har forholdt seg til en saksbehandler på lokalkontoret, som ikke ser ut til å ha tatt høyde for saksgangen i forvaltningsenheten, som på sin side informerte Hildegunn om saksbehandlingstid i brevform. Når Hildegunn henvendte seg igjen for å forklare urimeligheten i dette, ringte hun til Nav og her møter hun en tredje instans i organisasjonen; Nav Kundesenter. Navs representant i telefonen oppleves som hyggelig og serviceinnstilt, men den eneste løsningen hun kan tilby er å be Hildegunn om å henvende seg til enda en instans i Nav; den kommunale sosialtjenesten. Å henvise brukeren for inntektssikring i den kommunale sosialtjenesten er imidlertid ikke en løsning uten hindringer og terskler, for også økonomisk sosialhjelp er beheftet med saksbehandlingsprosesser som tar tid, i tillegg til krav om å dokumentere behov.

Ingen av informantene som ble sitert ovenfor gikk til det skritt å oppsøke sosialtjenesten for økonomisk støtte mens de stod uten inntekt, i stedet fikk de hjelp av familie og venner. Erna derimot, oppsøkte sosialtjenesten. Hun måtte følge saksbehandleren i den statlige delen av Nav sitt råd. Hun hadde hatt attføring, men skulle tilbake igjen på rehabiliteringsstønad, og denne søknaden var ikke ferdig

behandlet da rehabiliteringsstøtten hennes opphørte.¹²⁵ Hun oppdaget til sin forskrekkelse at søknadspapirene som hun hadde sendt inn hadde forsvunnet på Nav-kontoret og hun måtte sende inn søknad på nytt.

Erna: Jeg gikk tre måneder uten en krone. Sant? Og da, vet du hva jeg da fikk, en kald skulder ned på kontoret, bare gå på sosialkontoret du, ingen problem. Og så gikk jeg ned på sosialkontoret og tenkte her skal jeg ikke være. Dette er et kontor som jeg avskyr (ler). Sant? Det er nedverdiggende, og det jeg har gått gjennom, og det er ikke noe liv å gå på attføring og dette, økonomisk. Og nå skal jeg jammen inn på sosialkontoret også, og så skal de vurdere meg, på nytt, og så skal de si, ja hva synes du at du har rett på? Ja sant, du trenger ikke så mye penger. Ja, bare det at du skal bli vurdert. (...) De var ikke noe hyggelige. (...) De mente jo at, de mistenkte meg for ikke å ... ”Har du levert søknadsskjema for, har du fått inn søknaden på, er du sikker på det?”

Kjetil: Følte du deg mistenkeliggjort?

Erna: Yes! Svært mistenkeliggjort. Og da var jeg veldig dårlig, jeg husker den dagen, jeg husker jeg satt og sånn og holdt ... jeg måtte ikke bli emosjonelt oppkavet, for jeg hadde så, blodtrykket lå så høyt og ... jeg var fortvilet og jeg var redd helt sikkert og hele pakken. Og så satt den personen og nærmest, og hun virket svært lite, hun hadde ingen innlevelse, og ingen empati. (...) Hun mente fortsatt at jaja men, hvorfor jeg kom der. For jeg skulle jo ha, jeg hadde jo rett til rehabilitering og hva var da problemet. Og så prøvde jeg å si at ja men de har kastet vekk søknaden min. Og ingen, det var helt, det var nesten som å møte en murvegg. (...) Og når jeg sa, til og med når jeg sa at søknaden min hadde forsvunnet, så sa hun at det er ingen ting på dette huset som forsvinner. Forferdelig (ler).

Kjetil: Så dermed er det du som roter da?

Erna: Ja, ”jeg hadde sikkert ikke levert det,” jeg følte jeg ble sett på som en sånn derre raring som trodde hun hadde gått på attføring, det var følelsen. Mens jeg hadde panikk fordi jeg ikke hadde penger jeg, det var det som var min store panikk.

¹²⁵ Det er noe usikkert hvorvidt denne konkrete episoden stammer fra tiden etter at Ernas lokale Nav-kontor er åpnet eller ikke. Muligens stammer episoden fra like før hennes lokale Nav-kontor åpnet, ettersom hun i sitatet sier at sosialkontoret er et eget kontor, fysisk avsondret fra Nav-kontoret, men det kan også være på grunn av at hun opplever sosialkontoret som ”et kontor i kontoret.”

Nav sitt sendrektige ansikt følges av andre praksisformer. Hildegunn møtte som sagt en vennlig representant i telefonen, en som uttrykte forståelse for hennes situasjon. Erna, på sin side, opplevde kontakten med representanten for sosialkontoret som fornedrende og mistenkeliggjørende. De ulike instansene i Nav som brukerne må forholde seg til, følger ulike logikker med hvert sitt avgrensede ansvarsområde og ofte fremstår de som dårlig koordinert. Resultatet blir dermed noen ganger at brukeren blir sendt fra den ene instansen til den andre og blir ”kasteballer” (jf. diskusjoner i kapittel 1 og 2), også innad i Nav. Således er brukerne gjenstand for en relasjonell maktutøvelse.

7.5.4 Beslutningsvegring

Sendrektigheten kommer altså i mange former. En form for sendrektighet kan konkretiseres gjennom erfaringer med forhold som kan tolkes som beslutningsvegring eller unnlattessynder hos saksbehandler. Dette fenomenet skal belyses gjennom fortsettelsen av historien til Lillian. Etter at hun hadde fullført artium, var hun motivert for å få bedre råd. Hun begynte å ta vakter i sin gamle jobb i hjemmepleien, med håp om å få fast ansettelse. Hun fikk antydninger fra arbeidsgiver om at besittelse av førerkort ville øke hennes muligheter til å få fast jobb. Med økonomisk assistanse fra sitt lokale Nav-kontor, som nå var åpnet, tok hun førerkortet, men til hennes skuffelse ble det ingen endringer i arbeidssituasjonen. I og med at hun hadde mer tid igjen på attføringsvedtaket, gikk hun tilbake til Nav for å forhøre seg om å ta et nettstudium innen kontorlag, en utdanning som hun anså kunne gi henne muligheter til å få en jobb med mer stabil arbeidstid. På dette tidspunktet hadde hun fått ny saksbehandler. Hun ble godt mottatt av den nye saksbehandleren, og fikk gehør for problembeskrivelsen hun hadde i forhold til arbeidsgiver, og for forslaget om å ta nettbasert undervisning under attføringsvedtaket som det var ca. ett år igjen av. Lillian hadde selv undersøkt mulighetene for sekretærjobb i kommunen. Hun hadde fått beskjed om at de ikke tok inn lærlinger for øyeblikket, men at det var muligheter i løpet av året. Beskrivelsen hun gir av denne saksbehandleren er i tråd

med et moderne ideal om brukerretting og service-innstilling, der bruker/system-relasjonen skal være orientert mot dialog og i tråd med brukerens ønsker og behov.

Lillian: Hun her var, veldig fantastisk hun altså. Hun var en positiv person som ville at ting skulle gå i orden, og gjorde alt for at ting skulle gå i orden (...) Dette synes jo hun var kjempegod idé, så hun skrev handlingsplan med én gang. Men, dessverre så skulle da den damen her slutte, for hun skulle flytte til [en annen kommune]. Sånn at jeg skulle få tildelt en ny saksbehandler. Men hun skulle skrive planen så alt var klart. (...) Det ville jeg få igjennom, og alt, flott. Så fikk jeg tildelt en ny saksbehandler. (...) Han var helt ny på, på Nav da. Omskolert, fortalte han [ler]. Så han, han hadde ikke satt seg helt inn i hvordan ting fungerte, og sånne ting. Nei ok, det er jo helt greit, men jeg sa nå til han at hun forrige hadde skrevet planen klar, så det var egentlig bare å godkjenne den og, sette i gang på en måte. Ja nei, det, det kunne han jo ikke gjøre, han visste ikke helt hvordan han skulle gjøre dette her.

Lillian turde ikke å melde seg på nettkurset før handlingsplanen hennes var endelig godkjent. Den nye saksbehandleren hadde ikke denne handlingsplanen foran seg, men han sa at han skulle sette seg inn i den, og i mellomtiden oppfordret han Lillian om å søke praksisplasser. Tiden gikk, og etter en måned tok hun kontakt for å få et nytt møte. Saksbehandleren hadde ikke gjort mer med saken og begrunnet dette med at han var usikker på om Lillian hadde mer finansiering igjen i attføringsløpet. Dette var Lillians fjerde saksbehandler. Mens den første ble beskrevet som en formynder som visste bedre enn Lillian hva hun klarte og ikke i skolevesenet, opplevde hun de to neste som vennlige, dyktige og rettet mot hennes egne ønsker og behov. Den siste saksbehandleren syntes å være av et annet kaliber, der tiden gikk uten at den ferdigskrevne handlingsplanen ble godkjent og iverksatt. Lillian søkte noen jobber for å få tiden til å gå, og etter en drøy måned ringte hun ham igjen for å få time og eventuelt fremgang i saken.

Lillian: Så måtte jeg ringe til ham nok en gang. Det er jo jeg som må kontakte ham, hver gang. For å få en time fordi at han, så, så ringte jeg ham, og sa at kan jeg få en ny time hos deg? Ja ... ja jeg kunne jo det, jeg hadde jo attføring helt til januar, så det var ikke sånn, det hastet ikke så fælt. (...) Så jeg [spør], om han hadde lest den der, den der planen til hun forrige saksbehandleren. For da hadde han på en måte hatt to møter med meg, og ingenting har skjedd.

Dette her er tredje møte. Ja. Det var veldig stas, han hadde den planen foran seg da. Men han lurte nå fortsatt på om, om, det var usikkert om jeg hadde den, mer penger igjen på den der attføringsplanen. For det, det er jo en begrenset sum. Jeg vet ikke helt hvor mye den er, men greit, men så sier jeg, jeg spurte jo om du kunne finne det ut for meg. Om jeg faktisk hadde mer, om jeg kunne ta nettkurset. Eller om jeg ikke kan ta det nettkurset.

Kjetil: Mm.

Lillian: Å ja. Jeg hadde spurt om det ja? [ler]. Så sa jeg, men, jeg bare på en måte bare ristet på hodet, tenkte, hva har du gjort (...) mellom de to andre gangene? Hvorfor kom jeg? Hva så han som årsak til at jeg skulle komme på disse møtene liksom. Nei det visste han jo ikke helt, det. (...) Han sa det at han hadde, hadde nå liksom litt i tankene at jeg kunne ta praksis bortpå [navngitt attføringsbedrift]. Og det er jo på en måte et sted for, ja, mennesker som har, veldig vanskelig for å lære. Som er kanskje litt ... tilbake, eller ... Hvis du forstår. Så dit vil jeg ikke...

Kjetil: Nei.

Lillian: Det kan jeg bare skrive under på at ... det er ikke noe heldig for min videre ... søken på jobb, skal jeg si deg liksom. Å ja. Nei det var ikke det nei, nei ok, det var nå bare en idé. (...) Men han kunne ennå ikke svare meg på om jeg ville få det nettkurset eller ikke. (...) Jeg tror at denne karen her er veldig usikker i sin jobb. Det, jeg tror ikke han har fått den opplæringen og innføringen han skal ha.

I Lillians redegjørelse sett under ett – fra hun blir anbefalt av fastlegen å ta utdanning under utføring, til hun nå kjemper for å få handlingsplanen om nettbasert undervisning iverksatt, svinger pendelen mellom å oppleve Nav som mulighetsrom og avgrensningsinstitusjon, og i denne prosessen opplever Lillian velferdsstatens paternalistiske ansikt, dens brukerrettede ansikt, og dens sendrektige ansikt, representert gjennom fire ulike saksbehandlere og et system i endring. I denne siste delen av forløpet lukker institusjonen seg for henne, og tiden går uten at hun får komme i gang med målrettet aktivitet. Hun opplever igjen å bli snakket ned, og sier i intervjuet at det begynner å gå på selvtilliten løs. Særlig saksbehandlerens høyt-tenkning om å sende henne til en utføringsbedrift i nærområdet oppleves som

stigmatiserende og mulighetsinnskrenkende.¹²⁶ Sendrektigheten, slik den kommer til uttrykk her, så vel som i andre beretninger, er naturligvis undergravende for velferdspolitikkenes overordnede målsetninger, så vel som hos enkeltindividet som vil komme videre i livet.

7.6 Meldekortets problematikk

I kapittel 5 introduserte jeg standardbrev som en viktig del av oppfølgingen i Nav, og som en mediator mellom det lokale og det ekstralokale nivået. I forlengelsen av dette vil jeg introdusere meldekortsordningen, men her skal jeg i større grad enn kapittel 5 fremheve hvilke ”problematikker” i folks liv denne ordningen mobiliserer og fremviser. Meldekortet gir også enda en dimensjon til ansiktsmetaforen, ved at brukerne her møter Nav gjennom standardiserte, datastyrte oppfølgingsverktøy.

De aller fleste av mine informanter innbefattes av meldekortordningen.¹²⁷ De som mottar dagpenger og attføring (nå arbeidsavklaringspenger) plikter å holde Nav løpende orientert om sin situasjon i forhold til arbeid og aktivitet. Dette foregår gjennom innsending av meldekort hver 14. dag. Ifølge Nav sin informasjonsside om meldekortet, har dette to funksjoner: (1) at brukeren skal gi beskjed om at han/hun fortsatt vil være registrert hos Nav, og (2) for at en gir Nav beskjed om arbeid, aktivitet eller fravær i 14.-dagersperioden (se www.nav.no h). Opplysningene benyttes til å beregne etterskuddsvis utbetaling av dagpenger og andre stønader.

¹²⁶ Flere andre informanter fra samme kommune har fortalt om denne attføringsbedriften og antyder at bedriften har et frynsete rykte i lokalsamfunnet.

¹²⁷ Unntaket er Mona og Johanne, som på intervju tidspunktet mottok sykepenger gjennom gradert sykemelding, og Aslaug, som mottok tidsavgrenset uføretrygd. Fra 1. mars 2010 ble imidlertid tidsavgrenset uføretrygd erstattet med arbeidsavklaringspenger (AAP), og dermed ble også hun innbefattet av meldekortordning.

Meldekortet kan sendes inn elektronisk eller i papirform. Elektronisk meldekort sendes via en personlig brukerkonto, og kan sendes mellom 07.00 og 23.00. Utenfor dette tidsrommet er siden avstengt.¹²⁸ Det må sendes til riktig tid innen hver 14.-dagersperiode, hvis ikke får en trekk eller stopp i ytelsen. Dersom ytelsen stoppes på grunn av manglende innrapportering, må en reaktivere seg som arbeidssøker eller kontakte Nav-kontoret for å komme inn igjen i ordningen. Meldekortet består av fem spørsmål som en skal krysse ja eller nei på: (1) om en har hatt arbeid, (2) aktivitet/kurs/utdanning, (3) sykdom, (4) ferie og annet fravær, og (5) om en fortsatt ønsker å stå registrert hos Nav. Meldekortet er en administrativ, standardisert og datastyrt kontroll- og oppfølgingsmekanisme. Datasystemet til Nav blir oppdatert på hvorvidt brukeren har gjort noe som medfører endringer i stønadsbeløp. For mange av de intervjuede er levering av meldekort en ren rutineøvelse som gjøres uten store problemer:

Kjetil: Hvordan er det med levering av meldekort?

Jonas: Ja, det er hver 14. dag på nettet.

Kjetil: Det må du gjøre selv om du nå er [under utdanning?]

Jonas: Ja. Jada. (ler). Men det går greit, jeg har lagt inn på telefonen min så jeg får beskjed. Så det er ikke noe sånn, det kan sies litt om det, men det er nå sånn det er.

De som behersker denne elementære øvelsen, som Jonas, viser også ressurser ved å beherske den. Det har imidlertid vist seg at innsending av meldekortet er beheftet med en del problemer. For det første må en lære seg at innsending av meldekortet er et krav for å motta stønad:

¹²⁸ En kan heller ikke benytte Nav sitt elektroniske jobbsøk utenfor dette tidsrommet.

Kari: [Saksbehandleren] fortalte deg ikke hele historien liksom, hvordan du skulle gå frem. Han fortalte at nå skal du gå på attføring og det fungerer sånn og sånn. Men vi skal prøve å så se om du kan jobbe noen prosent, du får prøve det ut liksom. Og det var det. Sant, og jeg trodde jo at da gikk alt automatisk sant. Nei nei nei. Det ... det var bare ikke sånn. Så kom sønnen min hjem, for han, han ble permittert akkurat da. Og da kunne jo han fortelle at da måtte jeg stemple, som han gjorde.

Kjetil: Ja, dette meldekortet?

Kari: Ja. Og så var det inn igjen [på lokalkontoret] og spørre liksom hvordan det fungerte. Det hadde ikke jeg vært med på, sant. Og hvor, hvem jeg da skulle henvende meg til. Nei, det visste ikke han. Nei. For det var ikke hans bord. (...) Så da gikk jeg, hjem igjen til sønnen og spurte hvordan han gjorde det.

Siden Kari ikke fikk den nødvendige innføringen om hvordan dette fungerte (eller hun oppfattet det i alle fall ikke), fikk hun heller ikke utbetalt ytelsen, slik hun hadde trodd at hun ville få. Kari måtte lære av sønnen hvordan meldekortordningen fungerte, før hun fikk penger.

Innsending av meldekort fungerer således som en kontrollmekanisme og som en kontinuerlig påminning om at en mottar ytelser fra det offentlige under bestemte vilkår. Noen brukere har nok datavegning. Mer alvorlig er det for folk som blir så syke og hjelpetrengende at de ikke er i stand til å levere meldekortet når de skal. Dette er således terskler for brukerne (jf. Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982). Einar var på intervju tidspunktet i attføring og under utdanning. Han har de siste ti årene slitt med til dels alvorlige depresjoner. I perioder stenger han seg helt fra omverdenen og går knapt ut av sengen. Han sier at det er frustrerende å vite at saksbehandleren kjenner til problemene hans, men likevel ikke tar kontakt når meldekortet uteblir.

Einar: Problemet er gjerne det at du har problem med å gjøre ting og, altså i perioder har hatt problem med å fylle ut meldekort og få det innsendt og – ja, altså alt har vært gjerne mer eller mindre vanskelig og vært veldig funksjons ... altså veldig lite sånn, fungerende da, i perioder, og da ... er det jo da man trenger gjerne hjelp av, som det er Nav som kanskje. Og da, føler man ikke at man har fått så veldig mye hjelp, men det er liksom bare det at ”nei nå har ikke du fulgt opp det du skal, så nå detter du ut av systemet” og ferdig med det, og

da – og så må du gå runden selv med leger og ... (...) Det har gått et halvt år uten å få en krone av noen ting. Noe som helst. Og ... det er vel det lengste jeg har vært nede også, så du har ikke hatt fem øre.

I en periode hadde han en saksbehandler som i følge Einar tok helsesituasjonen hans på alvor, og fulgte ham opp, blant annet ved å fritta ham for meldeplikten. Dette kan således sees som et uttrykk for brukerrettet skjønnsutøvelse. Når denne saksbehandleren så at Einar ikke hadde levert meldekort, forstod han grunnen til dette, og leverte meldekortet for ham, slik at Einar ikke skulle miste ytelsen i perioder hvor han var dårlig. Dette endret seg når hans lokale Nav-kontor ble åpnet:

Einar: De gjorde det bare for enkelte, og det fungerte for meg. Og, men så plutselig så sluttet jeg å få noe stønad og sånt og da får jeg beskjed om at, eller det vil si jeg fikk jo ikke beskjed om det i det hele tatt, men da hadde de byttet saksbehandler – Jeg hadde fått en ny saksbehandler, uten at jeg selv visste om det – og, hun gjorde det jo da ikke, og dermed så kom jo ikke disse meldekortene mine inn. Og det gikk en stund før jeg oppdaget det, før jeg fikk tilbakemelding på dette, og da fikk jeg jo problemer med, i systemet, igjen. Og ... det var mye styr før man fikk rettet opp i dette – men jeg fikk ikke liksom, jeg var, det siste jeg fikk beskjed om var at jeg skulle slippe å sende inn meldekortene, så jeg har i og med at jeg hadde hatt et problem med det i perioder. Så ... så hadde jeg jo fått beskjed om at jeg ikke skulle sende de inn og jeg fikk jo ikke noe ny beskjed jeg da om at jeg skulle sende de inn eller begynne å sende de inn igjen eller noe sånt, så det var jo tydeligvis en kommunikasjonssvikt innen, innen Nav- systemet. Og – men det var jo jeg som fikk svi for det og det var jeg som kom i knipe.

For Einar medførte dette store økonomiske konsekvenser ettersom utbetalingene uteble over en lengre periode. Hans personlige økonomi var fra før av sterkt preget av at han hadde problemer med å håndtere regninger og den personlige økonomien generelt i periodene når han var dårlig, og således fikk purringer og inkassovarsel. Økonomien ble naturligvis ikke bedre av at ytelsene uteble.

Historien til Einar illustrerer også et annet aspekt ved meldekortordningen. Ett av de fem spørsmålene som skal besvares annenhver uke via meldekortet, angår sykdom; ”Har du vært syk i 14-dagersperioden?” For å få stønad må en krysse nei på dette spørsmålet, men mange av de som er pliktig å levere meldekort mottar ytelser på bakgrunn av diagnoser og sykdom. Dette er heller ikke det eneste spørsmålet på meldekortet som kan synes paradoksalt for brukerne. Lisbeth, gift og mor til tre, har jobbet under lønnstilskudd i diverse virksomheter i flere år, og går på jobb mandag til fredag som ordinære arbeidstakere:

Lisbeth: Det som plager mest i hverdagen, det er at jeg skal melde meg, hver man ..., hver helg. Hver 14. dag skal jeg melde meg på nettet. Og vet du hva, jeg lyger jeg da. Fordi at jeg skriver har du hatt arbeid? Og da skal jeg skrive nei. (...) Jeg skrev jo ja jeg, så jeg mistet jo, tapte jo 14 dagers penger jeg. (...) Fordi at [ler] jeg skal lyge og skrive nei. Hvis jeg skriver ja, så får ikke jeg penger. Så jeg må ha, da skriver jeg nei. For jeg er på tiltak, der er det jeg skulle skrevet ja. Og det der der, det er min største irritasjon her i hverdagen. Og drar jeg på ferie. Så ... og jeg, vi reiser jo til syden hver sommer. Så det er jo eneste plassen ungene får bade, sant. Da taper jeg, jeg har ingen inntekt i de dagene. Jeg har ikke feriepenger.

Formelt sett er ikke brukerne i arbeid når de er på tiltak. For brukeren er dette arbeid. En konsekvens av denne ordningen, er også – som Lisbeth kommer inn på – at som stønadsmottaker og bruker under tiltak, kommer en ikke inn under noen ferieordning. I praksis er det spesielt i forhold til utenlandsopphold at dette er skjerpet inn på. En fortolkning av dette kan være at meldekortordningen dreier seg om det som Lipsky (1980) omtaler som symbolsk sanksjonering som skal bidra til underordning og klientskapelse (Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a).

Denne type paradokser kommer også til uttrykk i andre intervjuer. Mai har bodd i Norge siden hun var fem år, men har slekten sin i en annen del av verden. Hun hadde mottatt ulike stønader for inntektssikring i cirka sju år, de siste tre årene mottok hun attføringsstønad mens hun tok utdanning gjennom et fjernstudium. Fire år etter at hun så familien i hjemlandet sist, følte hun på at hun trengte å dra dit igjen og gjennom tidsplanen på fjernstudiet så hun muligheter til å være borte i en måned. Hun tok

kontakt med Nav for å høre om det var mulig å gi dispensasjon fra utenlandsregelen slik at hun kunne ta med seg familien og besøke resten av slekten.

Mai: Jeg må jo òg sende inn meldekort. Sant, hver, annenhver uke. Og jeg har egentlig ikke lov å reise utenlands og de tingene, sant, og det er jo, de samme reglene som angår meg, som har gått på rehabilitering og attføring, som en vanlig arbeidssøker. Og det òg er jo på en måte, det er jo ikke akkurat tilpasset denne gruppen, kan du si. (...) Og da òg tok jeg jo kontakt med dem, for jeg, klarer jo ikke å bare reise sånn nei dette går bra liksom, sant. (...) Og da gikk det jo faktisk greit. I og med at jeg ikke hadde noe jeg måtte stille opp, noe undervisning eller noe sånt, fordi at det var et fjernstudium som jeg gjorde hjemme (...)

Kjetil: Du fikk ikke noe vedtak på det eller noe sånn? Du fikk beskjed om at ja, dette ordner seg, reis?

Mai: Jeg skulle faktisk få vedtak på det. Og jeg ventet på det, før jeg reiste, på at jeg skulle få det. Eh og så fikk jeg aldri noe, og så begynte jeg å bli litt nervøs. Så ringte jeg til dem. Nei, jeg gikk ned til dem. Og så spurte jeg. Så, nei, hun visste ikke liksom, hun så inne på, på oversikten på dataen, og så ringte hun opp til saksbehandleren da, eller hun som jeg hadde snakket med da. For da ... det var i orden det. Men jeg har jo aldri fått noe vedtak faktisk.

Kjetil: Men, sendte du inn meldekort som vanlig, du da, fra [utlandet]?

Mai: Ja. Og jeg fikk beskjed om at det ... det var sånn jeg kunne gjøre det liksom.

Denne redegjørelsen gir innsyn i en prosess der det kan se ut til at saksbehandleren har tatt en individuell skjønnsmessig vurdering på at Mai kunne få reise til hjemlandet sitt, og slik sett kan eksempelet sees som et uttrykk for en såkalt brukerrettet beslutning som tar hensyn til brukerens individuelle behov. Samtidig ble ikke dette ordnet gjennom formelle prosedyrer; Mai fikk aldri skriftlig vedtak på avgjørelsen. Hun måtte til og med sende meldekortet sitt fra hjemlandet, noe som illustrerer at meldekort-praksisen må kunne sies å inneha trekk av byråkratisk ritualisme.

7.7 Avslutning

Nav som avgrensingsinstitusjon kommer tydelig til uttrykk i brukernes opplevelser av bruker/Nav-relasjonen. Samtidig skaper Nav også et mulighetsrom for mange, både gjennom inntektssikring og gjennom tiltak som gir brukerne kompetanseheving gjennom utdanning og/eller arbeidstrening. Slik befestes Nav sin dobbeltrolle som både hjelpeorgan og som kontroll- og disiplineringsorgan.

Erfaringene som ble presentert gjennom metaforen om Nav sine ulike ansikter er institusjonelt forankret, men kommer til syne som situasjonelle begivenheter. Det kan gi stort inntrykk av å bli møtt av en saksbehandler med en kald skulder eller en nedlatende holdning, og like stort inntrykk kan en få av en som tar en på alvor, legger til rette for ønsker og behov, skaper muligheter eller i det hele tatt tar tak i og ordner opp i ting. Saksbehandlerens situasjonelle makt er viktig, og denne makten er virksom både når den er paternalistisk, formynderisk eller fornedrende, og når den er brukerrettet og konstruktiv. Likevel, og særlig i lys av Nav-reformens organisering, er den enkelte saksbehandlers makt og innflytelse begrenset – den er bare ett ledd i en mye større produksjonskjede. Når produksjonskjeden stopper opp og det blir vanskelig å få tak i rette instans, da er det ikke makt i vanlig forstand en observerer, men mangel på sådan. Både brukeren og saksbehandleren kan oppleve bruker/Nav-relasjonen som en relasjon preget av ”avmakt.”¹²⁹ Et siktemål med maktdiskusjonene i kapittel 3 var imidlertid å åpne for at også denne typen fenomener, hvor det ikke er beslutningstaking, men snarere mangel på beslutninger en observerer, må kunne sees som en form for makt – makt som relasjon (jf. Lukes, 1974). Dette tydeliggjør således behovet for et utvidet maktbegrep.

¹²⁹ For de ansatte på lokale Nav-kontor sine opplevelser med forvaltningsenhetene, se for eksempel Helgøy, Nilssen og Kildal (2010).

Med omorganiseringsprosessene som Nav-reformen medførte, har det oppstått nye terskler for brukerne, eller tersklene får nye uttrykk. Der det før kunne være problemer for enkelte brukere og brukergrupper som måtte forholde seg til flere arbeids- og velferdsetater samtidig, har et problem med den nye etaten vært at mange brukere har måtte forholde seg til a) mange ulike saksbehandlere på det lokale forvaltningsnivået, og b) også til flere ulike instanser og byråkratiske ledd innenfor den store Nav-organisasjonen. Dette kapittelet gir således også indirekte innsyn i de ansattes arbeidsbetingelser – og spenningsfeltet mellom teknokrati og teknologiske og byråkratiske strukturer, og handlingsrommet til å foreta skjønsmessige vurderinger. De ansatte må strekke seg langt for å kunne finne smidige løsninger innenfor den teknologiske og byråkratiske struktureringen av bruker/Nav-relasjonen. De mange saksbehandlerbyttene som Nav-reformen har utløst, vanskeliggjør imidlertid rommet for et godt samarbeidsklima med brukerne, all den tid det skaper usikkerhet og mistillit. Etatens mange ansikter kan slik føre til en følelse av vilkårlighet og kan på sikt dermed også føre til fremmedgjøring, fortvilelse eller krenkelse. Samtidig åpner saksbehandlerbyttene i noen tilfeller for at en lite produktiv relasjon mellom en bruker og en saksbehandler blir avløst av en god relasjon. Slik åpner også saksbehandlerbyttene for at mulighetsrommet realiseres. Således er bruker/Nav-relasjonen i stor grad situasjonelt betinget og dermed flyktig og skjør.

Tendensene som jeg finner belegg for, sendrektighet på den ene siden og uforutsigbarhet på den andre, har implikasjoner for gjennomføringen av blant annet ”arbeidslinjen” i Nav-reformen. I denne studien kommer ikke arbeidsretting som en systematisert og effektivt gjennomført linje til uttrykk; snarere synes den fragmentert. Dette kommer jeg tilbake til i kapittel 10.

Dette kapitlet har ment å belyse hvordan brukernes handlingsrom struktureres gjennom Nav og hvordan de styrende relasjoner kommer til uttrykk i bruker/Nav-relasjonen. I neste kapittel utforskes hvordan brukerne også har – eller skaper – handlingsrom, og dermed befester seg som aktive aktører. Hvordan dette gjøres, kan ha stor betydning i forhold til å påvirke Nav som en arena som blant annet mulighetsrom for den enkelte.

KAPITTEL 8: DEN AKTIVE BRUKEREN

8.1 Innledning

I tidligere kapitler har jeg blant annet vist hvordan bruker/Nav-relasjonen må forstås i en institusjonell, så vel som en situasjonell kontekst, og at dette produserer mekanismer som dels er generelle individ/institusjons-mekanismer, dels mekanismer som kan spores til konkrete utfordringer relatert til reformimplementering. Brukernes erfaringer struktureres, på godt og vondt, av disse ulike mekanismene som institusjons- og reformkonteksten genererer. Dette innebærer imidlertid ikke at det ikke finnes handlingsrom for brukerne. Selv i den mest lukkede institusjon vil det finnes rom for handling og motstand. Brukerne er ikke passive ofre for sine omgivelser, de er aktive aktører som reflekterer over situasjonen de er i og som handler og gjør valg. Dette gjør seg gjeldende når de opplever kontroll, disiplinering og avgrensning, så vel som når de opplever det som jeg har betegnet som mulighetsrom, der det legges til rette for å få til noe sammen med Nav. Dette er også utgangspunktet for kapittelets overordnede problemstilling: *Hvilke strategier for konstruktiv samhandling, og hvilke strategier for motstand kommer til uttrykk i brukernes erfaringer?*

I dette kapittelet er fokuset i større grad enn i tidligere kapitler på brukeren som en aktiv aktør med handlingsvalg og manøvreringskapasitet som manøvrerer i denne konteksten. Også denne siden ved brukererfaringene med Nav er viktig å få frem, fordi ensidig vektlegging av organisasjonens strukturering av individene i for stor grad vil skape en konstruksjon av brukerne som passive ofre, men også fordi organisasjonens strukturering av brukerne treffer ulikt. Ved å utforske brukernes strategier kan vi dermed lære mer om velferdsforvaltningens stratifiserende funksjoner. Innsiktene fra forrige kapittel om Nav som både avgrensingsinstitusjon og mulighetsrom, impliserer imidlertid at noen strategier vil vise seg som forsvar mot institusjonens avgrensende, disiplinerende og/eller sanksjonerende praksis, mens

andre strategier vil vise seg som forsøk på å sikre seg Nav som mulighetsrom. Kapittelet vil dermed i enda større grad (og mer eksplisitt) enn i foregående kapitler tydeliggjøre at brukerne er aktive, men aktive i en annen betydning enn den *policy*-orienterte forståelsen av ”arbeid og aktivitet.” Dette er, slik jeg ser det, et vesentlig aspekt ved ”bruker-arbeidet.”

Det er relativt begrenset med studier som tilbyr grundige analyser av hvordan brukerne i menneskebehandlerende institusjoner utøver ’agency’ (jf. Deacon, 2004), selv om noen studier finnes (se oversikten i kapittel 1), og behovet for et aktør- og handlingsnært perspektiv på brukeren begynner å få anerkjennelse i deler av forskningslitteraturen (se Sandbæk, 2001; Deacon, 2004; Le Grand, 2007; Madsen, 2008; Barnes og Prior, 2009). I forskningen som følger i Lipskys fotspor er det først og fremst de ansatte i organisasjonene – bakkebyråkratene, og deres arbeidsbetingelser, som studeres.¹³⁰ Denne kunnskapen benyttes ofte til å si noe om hvordan brukerne er underordnet den institusjonelle kontekst, selv om det i en del studier også åpnes opp for et begrenset handlingsrom hos brukerne. Lipsky (1980:57-59) nevner noen strategier som brukere kan nyttiggjøre seg; en kan oppta bakkebyråkratenes tid, en kan vise til profesjonelle og byråkratiske standarder, en kan tilkjennegi tilfredshet, passivitet, ydmykhet, empati og lojalitet overfor bakkebyråkratene, en kan organisere seg kollektivt (jf. Johansson og Hvinden, 2007), eller en kan ytre ”voice” gjennom evalueringer. Hirschman (1970) har pekt på at å ytre seg (*voice*) er den legitime strategien å uttrykke misnøye på for kritikkverdige forhold i monopollignende organisasjoner der markedsmekanismer som valgfrihet og muligheten til å tre ut av en relasjon (*exit*) ikke er et alternativ. Mens det offentlige ordskiftet gir tilgjengelige eksempler på kollektiv brukermakt gjennom ”voice” (jf. kapittel 2), er strategiene som kan leses ut fra intervjuene uttrykk for individuelle brukerstrategier. Ingen av de som jeg intervjuet, oppgav i intervjuet at de hadde

¹³⁰ Dubois (2010) representerer et viktig unntak, men også han synes å være nærmere på de ansatte enn på brukerne i sin studie.

kontaktet en brukerorganisasjon i forbindelse med erfaringene som bruker av Nav.¹³¹ Det var heller ikke noen av de jeg spurte som hadde skrevet leserinnlegg eller deltatt i bloggsfæren om Nav. Det var derimot flere som fortalte at de i forbindelse med kontakten med Nav skrev ned tanker og opplevelser fra møtene i personlige dagbøker, som et ledd i bearbeidelsen av situasjonen de var i. Også dette kan sees som en del av ”bruker-arbeidet.” De strategiene som kommer til uttrykk her, kan generelt sees som varianter av ”voice.” Det betyr ikke at det ikke finnes spor av lojalitet i de intervjuedes redegjørelser om sitt forhold til Nav, men at det er ”voice” mine data gir best innsikt i. Dette er også den mest fruktbare innfallsvinkelen til å belyse brukernes *agency* i lys av den institusjonelle konteksten som er beskrevet i de foregående kapitler.

Som påpekt av Watkins (2003), har Hirschmans begrepsapparat noen begrensninger når det gjelder å belyse brukeres handlingsvalg i den type organisasjoner som Nav representerer. Når kunder benytter seg av ”voice,” tvinges selskaper til å ta henvendelsene deres på alvor for å sikre bedriftens omdømme og hindre ”exit” til konkurrerende selskaper. I arbeids- og velferdsetater er imidlertid et av målene at brukerne skal tre ut av brukerrollen, og dermed minsker potensielt incentivene for å adressere brukernes tilbakemeldinger. Som Lipsky (1980) påpeker, er ikke brukerne institusjonens primære referansekategori. I og med at denne type organisasjoner ikke er i en konkurransesituasjon, forblir også ”exit” en strategi med begrensninger. Watkins (2003) skriver at oppmuntring til ”exit,” enten det foregår gjennom effektiv arbeidsorientering, ved bruk av ulike sanksjonsmidler eller mer generelt gjennom byråkratisk tungroddhet, kan sees som dagens velferdsreformers egentlige intensjon.

Strategibegrepet skal her forstås i bred betydning, og er ikke ensbetydende med formålsrasjonalitet i snever forstand. Begrepet byråkratisk kompetanse, som ble lansert som en del av terskelteorien (Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Bomann-Larsen og Jensen, 1985; Jessen, 2005 b), er en sekkebetegnelse på ulike strategier

¹³¹ Jeg pleide i intervjusituasjonen å stille direkte spørsmål om dette.

som brukerne utvikler for å sikre goder som byråkratiet rår over, det være seg innsikt i formelle regler og rettigheter, så vel som mer uformelle sosiale ferdigheter. I det følgende vil jeg åpne opp dette begrepet og vise at begrepet har potensial til å belyse et flerdimensjonalt fenomen. Brukernes strategier i bruker/Nav-relasjonen kan være mer eller mindre bevisste, og de handlingsorienteringer som kommer til uttrykk i intervjuene kan forstås på ulike måter. Strategiene som anvendes kan gi indikasjoner på individuelle ressurser (som evner, kompetanse og kognitiv kapasitet), men kan ikke sees i lys av dette alene. Strategiene man velger vil også sees situasjonelt og kontekstuel. Et vesentlig poeng hos Goffman (1961), er den sosialisering, rolletilpasning og internalisering som foregår i (totale) institusjoner, og at en del av klientene/de innsatte således "institusjonaliseres." De kan også nekte å delta på systemets premisser, ha en uforsonlig holdning til systemet, eller godta og internalisere systemet som en naturlig orden. Dubois (2010) poengterer at brukernes internalisering av den institusjonelle konteksten ikke er total; "They do not only play the role that the institution adapt to them. It is by redefining roles, especially those of the agents, that new uses adapt and change the institution" (Dubois, 2010:6). I dette landskapet finner Dubois uttrykk for en rekke strategier, som spenner fra taushet, via ulike former for inntrykkstyring og strategisk føyelighet/underordning, til vold.

8.2 Kunnskapens rolle

Kunnskap er et viktig stikkord i 'bruker-arbeidet', og har flere sider ved seg. På den ene siden må brukerne sette seg inn i regelverk og formelle byråkratiske prosedyrer og få innsikt i hvordan ting fungerer. På den andre siden er brukerne også kunnskapsleverandører til Nav – de forsyner Nav med informasjon som blir brukt i behandlings- og oppfølgingsarbeidet, og som plottes inn i søknadsskjemaer, handlingsplaner og andre verktøy. I det følgende skal jeg utforske aspekter ved kunnskapens rolle i 'bruker-arbeidet', slik de kommer til uttrykk i informantenes redegjørelser. Kunnskap spiller i mange sammenhenger en viktig rolle for hvilke typer strategier brukerne kan mobilisere i bruker/Nav-relasjonen.

8.2.1 Å kjenne forvaltningsspråket

Et av aspektene ved brukernes erfaringer med Nav er knyttet til opplevelsen av et byråkratisk språk (jf. kapittel 7). For brukere som selv har lang fartstid som arbeidstakere i offentlig forvaltning, kan dette språket i visse tilfeller føre til en mer effektiv bruker/Nav-relasjon. Et eksempel her er Aslaug som er i femtiårene og som har arbeidet i barnevernet i mesteparten av sitt voksne liv. Hun møtte byråkratiet i Nav etter å ha fått diagnosen hjernesvulst. I hennes situasjon var ikke sykemelding eller rehabilitering noe alternativ, og hun forstod at ett års sykemelding ikke ville være tilstrekkelig. Hun fortalte imidlertid at hun hadde stor nytte av sin byråkratiske kompetanse i kontakten med Nav:

Aslaug: Jeg hadde kvidd meg en del for denne lange behandlingstiden da. (...) Og litt peiling hadde jeg jo, altså for å si det sånn, jeg forstår lett forvaltningsspråket. Og det må være en klar fordel altså, for det er ikke alt som er like lett å forstå. Og spesielt det at du må ikke tro at du har fått det rette svaret første gang (ler). Det har en jo erfaring med. Både som yrkesutøver selv, sant ... og diverse skråsikre kollegaer som er uenige (ler).

Kjetil: Ja ... så du kjenner forvaltningens liv og lagnad fra innsiden?

Aslaug: Det gjør jeg. (...) At ting kan ta tid, at det er sykdom, og det er skifte av saksbehandlere og ja. Så stort var mitt sjokk, da jeg søkte, og fikk først beskjed, jeg søkte vel i begynnelsen av mai, og fikk beskjed om at jeg skulle få svar innen november. Åja, vi får nå se, tenkte jeg. Og begynte å undersøke litt om hvordan jeg kunne få litt alternativ inntekt. (...). Så stor var forskrekkelsen da jeg fikk svar etter to uker. Fikk innvilget midlertidig uføretrygd. 100 prosent. Så var det sånn at jeg nesten måtte ringe å spørre (ler).

Kjetil: Gjorde du det eller?

Aslaug: ja jeg spurte vel ikke akkurat om det, men jeg ringte til de og sa at dette var nå fantastisk. Det fratok jo meg en del bekymringer, gjennom sommeren og sånn. Jeg spurte, hadde det sammenheng med klar diagnose, ”nja, jo men,” hun var nå ikke så veldig absolutt på det, men det var nå det at alle vedlegg og opplysninger var som det skulle, i forhold til søknaden. Så der hadde jeg nok også en fordel sant, i forhold til forvaltning, jeg vet at er der noe så mangler, så ...

Kjetil: Ja. Vet du hvilken instans du kom til når du ringte?

Aslaug: (...) Ja, jeg var også heldig der synes jeg, det overrasket meg litegranne. For det at det fellesnummeret, det ringte jeg tror jeg bare et par ganger. Og så fikk jeg direktenummeret faktisk til saksbehandler. (...) Det tenkte jeg at det er nå en behagelig ting (...) Jeg har jo selvfølgelig vært inne på tanken om det var lett å behandle min søknad fordi vi snakket samme språket. Og at ting gikk veldig fort.

Kjetil: Ja, at du satte deg inn i hva de trengte?

Aslaug: Ja, sant? Og ... spurte på en måte som ... gjorde at de kunne svare meg. Altså, hva skal jeg si ... Jeg tror at det er lett for at sinnene kan komme litt i kok. For det er jo syke mennesker, vi er jo ikke friske. Og et menneske som aldri har vært i befatning med det offentlige, de vet jo ikke hva de skal spørre om en gang.

Denne redegjørelsen fremviser en rekke innsikter som angår offentlig forvaltning og dens praksis, som Aslaug har fra sin egen arbeidserfaring i barnevernet, og som hun ser som kompatibelt med og overførbart til Nav. Aslaug nevner motstridende informasjon, uenige kollegaer, sykdom i etaten og lang saksbehandlingstid som mulige utfall, som hun gruet seg til. Det hun omtaler som ”forvaltningspråket,” kan vise til forståelsen av et bestemt vokabular, som flere av informantene som kom til uttrykk i forrige kapittel reagerte på, men Aslaugs bruk av begrepet har også en metaforisk slagside som gir det en utvidet forståelse som like mye viser til forståelsen av en bestemt praksis i en bestemt organisatorisk kontekst. Aslaug forklarer den korte saksbehandlingstiden med at hun hadde fylt ut papirer korrekt og lagt med alle vedlegg.¹³² Hennes beherskelse av forvaltningens vokabular kan også bidra til å forklare at hun fikk tilgang til saksbehandlerens direktenummer, en ressurs som i utgangspunktet er utilgjengelig for brukerne.

¹³² En annen mulig forklaring på den raske saksbehandlingstiden er at Aslaug søkte bistand i en periode i reformimplementeringen der Nav var satt under press i det offentlige ordskiftet for lange saksbehandlingstider, noe som førte til at Nav i denne perioden kjørte fullt fokus på inntektssikring og søknadsbehandling som prioritet nummer en, fremfor andre oppgaver (jf. Andreassen og Fossetøl, 2011 b:248).

8.2.2 Kunnskapsorientert manøvrering

Det finnes flere eksempler i mitt datamateriale som kan betegnes som suksesshistorier både fra brukernes og Nav sin side, ved at bruker/Nav-relasjonen har ført til at brukeren har benyttet hjelpebehovet hos Nav til å realisere ønskede kvalifiseringsløp. For å få tilgang til denne type ressurser, har de måttet tre over bestemte terskler, og i denne prosessen fremvises bestemte aspekter ved byråkratisk kompetanse som i denne sammenheng er interessant. Dette krever at de har kommet over kompetanseterskelen og har utviklet en byråkratisk kompetanse de kan gjøre seg nytte av, og at de har kunnskap om ressurser som Nav råder over, og som de ønsker å benytte seg av. Jonas hadde vært igjennom et omfattende sykdomsforløp, og ville bruke situasjonen konstruktivt til å omskolere seg gjennom utdanning. Han uttrykker slik kompetanse til kunnskapsinnhenting og behovspresentasjon.

Jonas: Jeg hadde brukt en god del tid på nettet egentlig, for å sjekke alle rettigheter. Og jeg kunne jo godt de tingene, og jeg hadde brukt en god del tid på å finne ut hva jeg måtte gjøre, og det var jo skole, sånne ting. (...) Det aller første møtet, det var litt sånn rådgivningsmøte angående dette med attføring. (...) Jeg setter meg inn på et kontor, og de stiller meg et par spørsmål, og jeg svarer litt, og jeg sier hva jeg ønsker fremover. Og det er egentlig veldig kjappe møter alle sammen, men det er egentlig litt fordi jeg har satt meg så godt inn i det, og det sa de også. At jeg visste så mye når jeg kom der. Jeg hadde lest alle rettigheter, alt jeg skulle gjøre på forhånd. Og jeg var en veldig behagelig kunde for de da ... eller bruker. Sant? Enkelt og greit. Og det sa de. Og jeg fikk jo godkjent attføringen min på 14 dager. Hele behandlingstiden var 14 dager. Og det er jo veldig, veldig bra tror jeg.

Som det fremgår av redegjørelsen til Jonas, satte han seg inn i regelverk, rettigheter og muligheter, slik at han langt på vei staket ut kursen forut for møtene med Nav. I tillegg til Nav sine nettsider, som Jonas oppgir som arena for kunnskapsinnhenting, har han også hatt godt utbytte av informasjon fra en nær slektning som jobber på Jonas sitt lokale Nav-kontor (jf. kapittel 7). Samtidig som Jonas fremviser evner i å innhente relevant kunnskap fra flere ulike kunnskapskilder, bør heller ikke den

uformelle, familiære relasjonen til en saksbehandler på det aktuelle kontoret undervurderes.

Mikkel, som er i førtiårene, forteller en lignende historie som Jonas. For noen år siden ble han syk, og fikk etter hvert kolsdiagnose, noe som gjorde at han innså at han måtte legge om livet sitt. Han kunne eksempelvis ikke lenger ha jobb som innebar tunge løft. Etter å ha mottatt sykepenger i en lengre periode, begynte han å undersøke muligheter for omskolering gjennom utdanning, og hans ønsker falt på en femårig høyskoleutdanning.¹³³ Møtene som Mikkel redegjør for i sitatet nedenfor fant sted like før implementering av Nav-reformen,¹³⁴ og uttrykker således opplevelser av praksis i Aetat, men beskrivelsen er interessant fordi den beskriver en bestemt dimensjon ved byråkratisk kompetanse.

Mikkel: Da forberedet jeg meg på et møte med Nav, og la egentlig opp ... egentlig, ønsket mitt sjøl. Det var ikke Nav som foreslo noe for meg. De bare, stilte sånn et møte, og da hadde jeg egentlig en pakke klar jeg, til de, hva jeg – hva jeg ville ha. Og – det var en fem års høyskoleutdanning –

Kjetil: Mhm.

Mikkel: Begrunnet med at jeg var førti år, og jeg skulle ut igjen i arbeidslivet. Så måtte jeg ha en utdanning som tilsvarte det – en liksom, om en skal inn i et marked så må man ha litt mer på beina enn å komme sånn ufaglært, som førtiåring. Så ... etter noen møter, så fikk jeg de med på det. Så ... jeg tror, det er vanlig å få, ett eller to eller kanskje tre år. (...) De var litt usikre – på å gi fem, men ... jeg, jeg tror det var det at jeg, hadde det så klart for meg. Hvordan, hvordan jeg skulle gå fram.

Kjetil: Ja, for det høres jo ut som at du skjønnte at det – at dette kanskje ville bli møtt med noen hindringer da?

¹³³ Den spesifikke utdannelsen er anonymisert fordi den ansees som så spesialisert at den kan avsløre hans identitet.

¹³⁴ Det kan kanskje fremstå som forvirrende for leseren at Mikkel snakker om Nav i avsnittet under. Mange av informantene bruker imidlertid nye og gamle etatsnavn om hverandre i sine redegjørelser, og begrepsbruken harmonerer ikke alltid med hvilke etater som var operative i tidsrommet de uttaler seg om. Som jeg redegjorde for i kapittel 4, var det imidlertid et vesentlig intervju faglig poeng for meg å få oversikt over hvilke tidsrom som hendelsesforløpene informantene redegjorde for, inngikk i.

Mikkel: Ja. Ja, det er jo det og så snu, når du får beskjed om at du må legge om livet ditt fullstendig – så kan du kanskje gjøre det skikkelig da. (...) Det er jo det – det, har jo en tjue års virketid, fra nå og utover. Minst! Kanskje førti! Så jeg – når du står der sånn, med en fyr, som vil noe veldig; skal han bli uføretrygda? Eller skal han få sjansen? Han kommer til å koste penger uansett.

Begge disse redegjørelsene synliggjør at kunnskap, og således byråkratisk kompetanse, har spilt en viktig rolle i samhandlingen med Nav. For det første hadde både Jonas og Mikkel satt seg inn i regelverk og prosedyrer, og de hadde bestemt seg for hvilket aktivitetsløp de vil foretrekke etter innvilget attføring. For det andre uttrykker de en evne til å levere kunnskap om sin egen situasjon og sine ønsker på en bestemt måte i relasjonen med forvaltningens representanter. De fremstår i denne forbindelsen dermed som premissleverandører i sine egne saker. Intervjudataene gir imidlertid ikke innblikk i selve forhandlingsprosessene, men i presentasjonen av dem, slik som informantene forstår dem. Redegjørelsene kan således fortolkes videre langs to noe ulike spor: (1) de kan tolkes som at brukerne i stor grad tar regi, og styrer prosessen selv. Heller enn et uttrykk for brukerretting i betydningen at brukerne får komme med innspill i beslutningsprosessen, kan disse redegjørelsene tolkes som at brukerne tar stor grad av kontroll over den. Legger vi en slik fortolkning til grunn, kan vi omskrive den populære skreddersømmetaforen, og si at disse brukerne har tatt sysakene i egne hender der de blir sine egne skreddere og syr dressen sin selv. De legger på bordet en ferdiglaget handlingsplan til forvaltningen, og argumenterer for godkjenning og implementering. (2) Imidlertid kan det også tenkes at det er mer grad av samspill og tangodans i disse bruker/Nav-relasjonene enn det som kommer til uttrykk i sitatene. Det kan tenkes at brukerne nedtoner og undervurderer Nav sin betydning for resultatet i samtaler med meg. Det kan gi en bedre selvforståelse og selvpresentasjon å presentere seg som en som får systemet med på laget sitt (Solvang, 1993). I redegjørelsen til Mikkel ligger det også rom for at det var innslag av reelle forhandlinger mellom ham og de ansatte enn hva som kommer til uttrykk i Jonas sin redegjørelse. Uansett, begge disse fortolkningssporene legger til rette for den samme konklusjonen – at disse brukerne opplever at de har spilt på strenger som har sikret

dem resultater som gjør at Nav fremstår som et mulighetsrom, med finansiering av kostbare, langvarige utdanningsløp.¹³⁵ Således gir redegjørelsene innsikt i anvendelse av en flerdimensjonal form for byråkratisk kompetanse, som både innehar innsikt i regelverk og prosedyrer, så vel som mellommenneskelige relasjoner hvor en kan legge frem, og få gehør for ønsket sitt på en måte som gir resultater.

8.2.3 Å forenkle saken for Nav

Det kreves altså en viss kompetanse å innhente kunnskap om gjeldende lovverk og tiltaksalternativer, og å presentere sin situasjon og sine ønsker på en måte som kan gi resultater. Det er ikke alltid at Nav sine representanter vet hvilke regler og prosedyrer som gjelder i en gitt sak, og regelverket er heller ikke alltid entydig i så måte. Frank gir innsikter i slik problematikk, og han gir også innsikter i en strategi for å manøvrere i dette landskapet. Som nevnt i kapittel 5 var Frank i en spesiell arbeidssituasjon som gjorde at han jobbet fast for en arbeidsgiver seks måneder hvert år, og fikk således tjent opp rettigheter til dagpenger. Etter den første prosessen med å søke dagpenger, lærte han at saken hans var så spesiell at Navs representanter hadde problemer med å manøvrere den.¹³⁶ Med denne innsikten begynte han å styre prosessen selv i større grad, ved å gi dem nøyaktig den informasjonen han oppfattet at de trengte for å kunne behandle søknaden hans effektivt og knirkefritt.

¹³⁵ Hvorvidt Nav skal finansiere utdanningsløp for å styrke brukeres situasjon på arbeidsmarkedet, møter på noen normative utfordringer som i alle fall myndighetene nasjonalt synes å være klar over; utdanningsstøtte til omskolering synes å være av høy samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men kan samtidig synes urettferdig for majoriteten av mennesker under utdanning, som må finansiere utdanningsløpet sitt selv (se Arntzen og Grøgaard, 2011:154-155).

¹³⁶ Denne situasjonen kan sammenlignes med arbeidssituasjonen til kunstnere, og de vanskeligheter kunstnere møter når de melder seg ledig. De fleste som livnærer seg som kunstnere i Norge i dag, har ikke faste stillinger, men veksler mellom en rekke ulike midlertidige arbeidsforhold som gir ulike grader av inntekt. Ifølge kunstnerorganisasjonene er ikke dagens regelverk som regulerer retten til dagpenger tilpasset denne yrkesgruppens vekslende og flytende arbeidsmarkedsrelasjon (se Klassekampen, 12.4.2011).

Frank: I forhold til Nav så er det jo viktig bare at en får dokumentert hvor mye en har tjent og så videre (...) Det som er litt interessant kanskje er jo at jeg har noen strøjobber, ikke sant. (...) Det er en veldig ullen materie. Og, i og med at ingen kan fortelle meg at noe skal være på den eller den måten, så må en jo da bare se dette litt [an] ... Og da må man komme med forslagene selv på hvordan det skal ordnes, og vet en det er problematiske felt, [så må en] styre litt *unna*. Liksom, forenkler det. Da blir bare balansegangen at man må være *redelig*. Ikke sant? Kan liksom ikke *holde unna* noe informasjon som er relevant. Det er ikke snakk om å *snyte på*, på trygda liksom. Men det er litt sånn, noen ganger så føler jeg, det eksempelet da, med den [strø]jobben, sånn at jeg nærmet meg en sånn grense der. At – helt sikker på at det egentlig er meningen at jeg skal melde fra om hvor mange timer jobb det er og, og så videre – men, det virker jo på meg som det ikke fins noe rom for det. Dette er en såpass spesiell situasjon i forhold til andre, som de normalt forholder seg til der, at de er ikke vant med den problemstillingen i det hele tatt.

Kjetil: Nei.

Frank: Så da kan jeg enten vente på at de utreder det i en måned, eller så kan, [jeg] løse det på en enklere måte for, for alle parter, og da er liksom alle fornøyd.

For å sikre anonymitet kan jeg ikke yte full kontekstuell rettferdighet til Frank sin beretning, men redegjørelsen illustrerer en strategi som har mye til felles med strategiene til Mikkel og Jonas, men her bygges det på erfaringer som gjør at han velger å forenkler og ta grep selv, fremfor å la Nav ha regien. Her tar brukeren selv del i velferdsforvaltningen, og handler med utgangspunkt i egne etiske prinsipper (se Barnes og Prior, 2009). Brukeren foretar vurderinger som kanskje ligger under saksbehandlers oppgaveportefølje. En annen måte å se redegjørelsen på, er at den synliggjør at også brukeren er en aktør som foretar skjønnsutøvelse. Dette poenget er underkommunisert i store deler av litteraturen som vektlegger bruker/saksbehandler-relasjoner; i stor grad er slike relasjoner definert gjennom tjenesteyters grad av skjønnsutøvelse (se Madsen, 2008). Et annet aspekt ved denne redegjørelsen, som også har betydning for den strategien som her berøres, er Franks egenvurdering av sin brukerposisjon:

Frank: Jeg ser for meg at jeg kanskje har en litt annerledes innstilling til hvordan jeg håndterer det systemet, fordi at jeg ser for meg situasjonen for de som sitter der, og skal gjøre disse tingene, ikke sant, og så, og gjøre et poeng ut av å gjøre det enkelt for de da, fordi det har jeg interesse av, ikke sant. Min interesse er jo bare å bruke minst mulig tid (...) Men jeg føler meg ikke fanget av det systemet, det er mer sånn at, at jeg vet at det fungerer, det systemet fungerer *sånn*, ser det litt sånn utenifra og ikke nedenifra, ikke sant?

Franks formulering om å se systemet utenfra, ikke nedenfra, er interessant ut fra hvilket handlingsrom i situasjonen den enkelte vurderer å ha. Frank fremviser bestemte oppfatninger om hvordan saken hans bør manøvreres for å skape smidighet og effektiv saksbehandling, noe som etter hans syn vil gagne alle parter. Smidigheten som Frank forteller at ble oppnådd som følge av denne strategien, fordrer imidlertid saksbehandlere som aksepterer den rolle som Frank her inntar.

8.2.4 Den (formelle) byråkratiske kompetansens grenser

Selv om det ofte vil være en fordel å ha kunnskap om lovverket og å kjenne sine rettigheter, er dette ingen garanti for en god bruker/Nav-relasjon. Det denne typen regel- og rettighetsorientert kunnskap først og fremst kan gi resultater i forhold til, er å komme over den såkalte kompetanseterskelen (jf. Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Bomann-Larsen og Jensen, 1985). Demonstrerer man stor grad av innsikt i regelverket, kan man risikere å bli oppfattet som utfordrende eller konfronterende. For eksempel kan det i noen sammenhenger være nødvendig for brukeren å informere saksbehandleren om kjennskap til rettigheter en har i folketrygden, men hvordan brukeren informerer på, kan rimeligvis også spille en rolle for samhandlingsklimaet og resultatet (se for eksempel Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982; Bomann-Larsen og Jensen, 1985; Ford, 2000; Stax, 2003; Madsen, 2008). Om brukeren vifter med et rundskriv og krever sin rett med skrik og skrål, er dette brudd på takt og tone, og det kan skape dårlige kår for samhandling med systemet, selv om brukeren bevitner innsikt i lovverk og dermed behersker den formelle, regelmessige siden av den

byråkratiske kompetansen. Bruker og saksbehandler kan også ha motstridende interesser, og/eller motstridende situasjonsforståelse i et gitt tilfelle.

Lisa hadde tidligere jobbet som trygdefunksjonær i trygdeetaten. I kraft av sin tidligere arbeidserfaring hadde hun stor kjennskap til det lovverket som saksbehandleren hennes var satt til å forvalte. Konflikten hun gir innsikt i, markerer grenseoppgangen til den dimensjonen ved byråkratisk kompetanse som handler om formell kompetanse og kjennskap til lovverk. I avsnittet under forteller Lisa om det første møtet med denne saksbehandleren, hvor saksbehandleren fortalte henne at hun ikke oppfylte vilkårene til attføring, og dermed ville få avslag.

Lisa: Først skulle hun da sende meg skriftlig avslag, sier hun da på det første møtet. Og jeg visste da hun sa det, jeg visste det, at hun kom ikke til å sende meg noe som helst. Det gjorde hun heller ikke. Så hun løy altså to ganger, første gangen da hun påstod at det var mine boutgifter som var avgjørende for om jeg skulle få attføringspenger. Og selv om jeg sa til henne to ganger, at jammen jeg har jo jobbet med attføring i mange år, det stemmer ikke det du sier. ”jo da det gjør det.” Det er helsetilstand. ”Nei. Nei. Nei.” hun var som en sånn 14-15 år gammel jente, sånn nebbete og frekk. ”Nei nei nei” (...) Hun satt altså å løy meg rett opp i ansiktet to ganger i den innledende samtalen. Jeg spurte henne to ganger om hun kom til å sende dette vedtaket. ”Jeg skal sende det i dag.” Sa hun, to ganger.

Kjetil: Og det var altså et vedtak om avslag?

Lisa: Et avslag. Ja. Jada, for jeg mener jeg sa til henne at jeg kom til å gå hjem å skrive anken med en gang. Det gjorde jeg jo. Og etter ti dager så var det jo opplagt at [hun gav blaffen i] hele saken. Og da leverte jeg inn anke, og jeg leverte det til avdelingslederen for jeg ville gå over henne, det hadde ingen hensikt å levere det til henne. Og da fikk jeg for så vidt, jeg fikk vedtak om at det var innvilget, det gjorde jeg.

Lisa brukte kunnskapen hun har om regelverket til å manøvrere seg frem til å få søknaden sin innvilget,¹³⁷ og hun gikk over saksbehandleren sin når hun leverte anken på et vedtak som angivelig bare er formidlet muntlig. Således fikk hun resultater i forhold til inntektssikring, men hun satt igjen med samme saksbehandler for oppfølging, og denne relasjonen ble ikke bedre etter som tiden gikk. Et stridsspørsmål mellom Lisa og saksbehandleren ser ut til å ha vært hva Lisa sitt behov for hjelp fra Nav bunner i. Lisa forteller i intervjuet at saksbehandleren på det første møtet fortolker Lisas problemer som psykiske, mens Lisa selv viser til at helseproblemene hennes er av somatisk art. Således gir dette intervjuet innblikk i forhandlingen av en institusjonell diagnose (Järvinen og Mik-Meyer, 2003; Mik-Meyer, 2003; se også Smith, 1978).

Lisa: Saken min har jo egentlig hele veien bare vært plankekjøring, altså ... den diagnosen jeg har er veldig lett å fastslå av røntgenbilder, den er veldig synlig av røntgenbilder. Legeerklæringen forelå. (...) Sett fra en normal saksbehandlers synsvinkel så er det en veldig enkel og oversiktlig sak. (...) Jeg har rett og slett en lidelse som vil bli verre og verre, og jeg vil vel før eller siden havne på uføretrygd, men i mellomtiden kan jeg jo gjøre en del fornuftig da ... Og det er da virkelig ingen grunn til at en saksbehandler skal forkludre det til for meg ytterligere. Hva i all verden, Nav er ikke tjent med det, skattebetalerne er ikke tjent med det, jeg er ikke tjent med det. Så hva i huleste var det den saksbehandleren fikk ut av dette her? Det er jo essensen i hele saken? Hva i all verden hadde det mennesket i tankene sine?

Lisa fremstiller saksbehandleren sin som inkompetent, uprofesjonell og med fundamentale mangler på folkeskikk. Dette er en beskrivelse som det ikke er mulig for utenforstående å ta stilling til rimeligheten av, men det er mulig å nærme seg denne redegjørelsen som et eksempel på en rollekonflikt mellom brukerstatus og ekspertstatus. I den forbindelse spurte jeg Lisa om hvordan hun trodde at hennes

¹³⁷ Da hun fikk innvilget vedtaket, oppdaget hun at innvilgelsestidspunktet var satt for seint i forholdet til tidspunktet hun hadde stønadsrettigheter fra, og hun måtte dermed oppsøke etaten enda en gang for å få rettet opp i forholdet.

kunnskaper om regelverk og offentlig forvaltning virket inn på hennes situasjon som bruker:

Kjetil: Hvordan tror du det innvirket at du har kunnskaper om regelverket og innsikt i offentlige etater og den type ting?

Lisa: Under det første møtet, så endret det ingenting, hun var like frekk mot meg uansett. Hun bare sa ”nei nei nei,” og så med et lite hånsmil, ”ja nei det er nå så lenge siden,” men det var ikke så lenge siden. Og uansett det har ikke endret seg så mye (...) Selve grunntanken er jo uendret. Så det er ikke noe vanskelig å lese loven. Men senere har jeg jo tenkt at gud, hvis man ikke har vært inne i det systemet i forkant. For altså selve loven er vag, den er ikke god å forholde seg til. Men hvis du går på biblioteket kan du låne forskriftene, de er veldig god, de er velskrevne, du trenger ikke være jurist for å forstå de, du trenger ikke engang å være veldig flink i norsk. De har gjort en kjempejobb de som har skrevet forskriftene, de er så god å forholde seg til og lære av og ... og så kan du igjen si, hvordan vet de at det er forskriftene de skal gå til, at loven blir de ikke alltid så mye klokere av, men les i forskriftene. Det må en også vite.

Lisas handlingsorientering kan betegnes som en regel- og rettighetsorientert strategi, men denne strategien kan ha ført til at saksbehandleren kan ha opplevd å få utfordret sin saksbehandlerrolle som ekspert. Lisas yrkeserfaring fra trygdeetaten kan ha blitt oppfattet som en trussel mot saksbehandlerens posisjon, og kan ha trigget eller eskalert et dårlig samarbeidsklima. Det kan ikke utelukkes at en mer ydmyk brukerrolle med nedtoning av yrkesbakgrunn og forvaltningskompetanse kunne ha ført til en smidigere relasjon mellom de to partene. Fra et normativt synspunkt er det samtidig betenkkelig at Lisa opplever å ikke få anerkjennelse for sin kompetanse som tidligere forvalter av folketrygdloven. Det primære analytiske siktemålet her er imidlertid å peke på at den formelle byråkratiske kompetansen også har sine grenser for anvendelighet, der en regel- og rettighetsorientert strategi også i noen situasjoner kan medføre problemer. Det er ikke alltid nok å kjenne sine rettigheter – bruker/Nav-relasjonen er også avhengig av gjensidig tillit hvis den skal være fruktbar.

8.2.5 Klagerettens tvetydighet

Den formelle adgangen til å prøve etatens vedtaksbeslutninger ligger i lovfestet klageadgang. Klager på vedtak organiseres i egne enheter – Nav Klage og Anke. Det er ikke mange i mitt utvalg som har benyttet klageretten.¹³⁸ De problemene som brukeren opplever, er av en slik art at de ikke faller innunder klageordningen, som lang saksbehandlingstid, og dårlig samarbeid med saksbehandler. En av de få som har klaget, var Lisa (omtalt ovenfor), som altså kjente formelle prosedyrer for klageadgang gjennom tidligere yrkeserfaring. Som illustrert i forrige kapittel, hender det imidlertid at den enkelte blir gjort oppmerksom på klageadgang av saksbehandler når en har et problem. Dette er Nav også pliktig til å opplyse om gjennom forvaltningsloven. Klageprosessen er imidlertid beheftet med ulike barrierer og terskler; det er relativt lang saksbehandlingstid, og den er snever i den forstand at det utelukkende er vurderinger av det juridiske grunnlaget for et vedtak som det kan klages over, og dermed trengs innsikt og kompetanse til å vurdere hvorvidt en slik klage kan vinne frem, så vel som kompetanse til å forfatte seg skriftlig på en måte som kan vinne frem.

Klageadgang er ikke utelukkende en rettighet som kan aktiveres dersom brukeren ikke er tilfreds med saken sin; den bør forstås som et sosialt og institusjonelt fenomen, hvor klageren altså må beherske det institusjonelle språket og/eller inngå i en allianse med systemets representanter for å få hjelp til å klage (se Jakobsen, 2003). Erna leverte en klage med utgangspunkt i at hun opplevde lang saksbehandlingstid og bortroting av papirer, med manglende inntektssikring som konsekvens, samt opplevelser med dårlig behandling. Hun forfattet et langt klagebrev hvor hun beskrev sine opplevelser i detalj. Hun fikk svar på klagen, men den stod ikke i forhold til den opplevde situasjonen: ”Det var et skrantent brev jeg fikk tilbake, det var ikke mange linjene.” Klageadgangen illustrerer således noe av problemkomplekset i bruker/Nav-

¹³⁸ Det ligger betinget i utvalgstrategiene at informantene har fått innvilget søknad til livsopphold. Enkelte har imidlertid fått avslått enkelt søknader som de senere har fått innvilget.

relasjonen som også Dorothy Smith og den institusjonelle etnografien gir redskaper for å belyse; klageadgangen er formell, gjennom klart etablerte, byråkratiske retningslinjer – og foregår i brevform. Saksbehandlerne i Nav Klage og Anke vurderer en formell klage etter hvorvidt det juridiske håndverket som et vedtak er basert på holder. Mange av problemene som brukerne opplever, fanges altså ikke opp i denne type klageordning.

En annen form for institusjonalisert tilbakemelding, er den såkalte serviceklagen – en ordning der brukere som føler seg dårlig eller mangelfullt behandlet kan melde fra skriftlig til etaten, med påfølgende respons. På spørsmål i intervjusituasjonen kom det frem at de fleste ikke har hørt om serviceklage, og den er heller ikke godt informert på Nav sine nettsider.¹³⁹ Hildegunn ble imidlertid orientert av en av Navs representanter om å sende en serviceklage på bakgrunn av problemene hun opplevde om at saken hennes ikke ble tatt tak i tidsnok til at hun fikk inntekt som overlappet med sykepengene (jf. kapittel 7). Hun forfattet serviceklagen og la den i postkassen på sitt lokale Nav-kontor, men halvannet år senere hadde hun enda ikke fått svar. De formelle, institusjonaliserte arenaene for tilbakemelding og korreks fra brukerne har klare begrensninger. Dette gir grobunn for andre former for strategier enn de som er lovregulerte og institusjonelt tilgjengelige.

¹³⁹ Min interesse for (og kunnskap om) serviceklagen stammer fra min arbeidserfaring i Nav (2007-2008). I 2010 undersøkte jeg hvorvidt opplysninger om denne formen for tilbakemelding var tilgjengelig på Nav sine nettsider. Det viste seg at skjema eller annen informasjon vedrørende serviceklage ikke fantes (Lundberg, unpubl. manuskript).

8.3 Komplementære strategier for å utvide handlingsrommet

I eksemplene ovenfor har jeg utforsket ulike strategier som kommer frem i informantenes redegjørelser; herunder en regel- og rettighetsorientert strategi (Aslaug, Lisa), en resultatorientert strategi (Jonas, Mikkel, Frank), og jeg har fremvist at også brukerne fremviser skjønnsutøvelse (mest eksplisitt fremvist i eksempelet Frank). Utover dette finnes en rekke strategier for å søke å utvide sitt handlingsrom. Dette skal analyseres i det følgende.

8.3.1 Brukeren som pådriver og koordinator

Det lokale Nav-kontoret var ment å være det sentrale fysiske uttrykket for Nav-reformen (den *ene* døra), og det var ment å være den sentrale arenaen for relasjoner med brukerne med behov for rådgiving. Senere har dette bildet blitt modifisert ved å legge til rette for at også kundesenter/telefon og nettsidene skal være innganger til etaten. Uansett inngang; meningen har hele tiden vært at organiseringen innad i Nav skulle være brukeren uvedkommende – brukeren skulle i minst mulig grad oppleve oppsplitting i sin kontakt med Nav. Nav-reformen hviler slik på en ide om en topartsrelasjon mellom bruker og Nav.¹⁴⁰

I intervjuene med brukerne trer det frem et annet bilde – brukerne forholder seg til mange ulike institusjonelle aktører og nivåer samtidig. Brukerne opplever flere parter innad i Nav, og kontakten med Nav involverer flere parter enn de interne i Nav. Studiene av opprettelsen og utviklingen av lokale Nav-kontor i implementeringsfasen av Nav-reformen støtter dette bildet (Grung, 2008; Johnsen, 2008; Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010; Andreassen og Fossestøl, 2011). Veilederrollen, som det var meningen at skulle utvikles i førstelinjen på det nye Nav-kontoret, er underutviklet (Andreassen

¹⁴⁰ I Hagen-utvalget (2010) sin evaluering blir endørstanken som tidligere nevnt utfordret, ved at man skal begynne å sluse brukerne gjennom tre kanaler – internett, telefon og lokalkontor. Dette ble imidlertid også gjort i årene før Hagen-utvalgets innstilling kom på bordet.

og Fossetøl, 2011 b). En rekke ulike forhold har tappet ressurser på bekostning av utviklingsoppgavene knyttet til de ansatte på lokalkontorene som veiledere og koordinatore; i stedet blir de byråkrater med klart avgrensede arbeidsoppgaver (Andreassen og Fossetøl, 2011 b:256-257). Dette skaper en situasjon der større grad av ansvar blir flyttet fra Nav og over til brukeren. Flere av de intervjuede forteller om forløp der de har lært seg å koordinere ulike instanser i Nav. Dette kan sees som en form for kompensasjon for den manglende veilederrollen på lokalkontorene. I mitt intervjumateriale fremstår ofte brukerne som koordinator mellom ulike enheter og institusjonelle aktører.

Tord er i begynnelsen av 30-årene. Han har mye arbeidserfaring, men lite utdanning. Veien til Nav gikk via en arbeidskonflikt (jf. kapittel 6). I forbindelse med konflikten ble han sykemeldt, og han fikk ordnet en avtale med Nav om såkalt ”friskmelding til arbeidsformidling,” som innebar at han fikk tre måneders sykelønn mens han kunne søke nye jobber. Deretter fortsatte han på dagpenger. Han orienterte seg om muligheter for å bli tatt opp på det han beskriver som ”et litt skikkelig kurs,” og ble satt på venteliste på et halvårs kurs i kontorlag. Samtidig var han innkalt til jobbsøkerkurset Jobbklubb. Han ville ha utsatt jobbklubb-kurset fordi han fikk plass på kontorlagkurset, og bad Nav sin representant på Jobbklubb om å ordne dette administrative forholdet. I den forbindelse opplevde Tord å bli koordinator mellom Nav-lokal og Nav Intro/Kvalifisering:¹⁴¹

Tord: Etter møtet så spurte jeg de som holdt informasjonen [på Jobbklubb], hvis jeg ville ha utsatt – ”skal jeg snakke med dere da eller skal jeg snakke med lokalkontoret mitt?” Fordi, det er liksom, alle sånne henvendelser skal jo egentlig gå til lokalkontoret. Intro/Kvalifisering driver jo bare med kursholdere og sånn.

Kjetil: Mhm.

¹⁴¹ Nav Intro/Kvalifisering er en enhet som forvalter deler av tiltaksverktøyskassen til Nav (jf. kapittel 4). Enheten er administrert i den såkalte spesialenhetlinjen, en annen organisatorisk styringslinje enn lokalkontorene, som for sin del er administrert gjennom fylkeslinjen.

Tord: Så – da fikk jeg; ”ja, gå og snakk med lokalkontoret ditt” (...) Dette var vel onsdag, kurset begynner påfølgende mandag, (...) og så var det så sent på dagen, så da drar jeg torsdagen da, relativt tidlig på dagen, til [lokalkontoret]. Så treffer jeg altså et tilfeldig menneske. ... Og legger fram saken da, ”det gjelder Jobbklubb” slik og sånn, ”jeg vil gjerne ha det utsatt.” ”Neeei,” da måtte jeg jo snakke med Nav Intro/Kvalifisering.

Kjetil: Ja.

Tord: ”Okeeei.” [Ler]. ”Men de sa jo jeg skulle komme hit,” og jeg ”kan ikke bare, altså, kan ikke vi ordne det her og nå?” Nå, for da var jeg der, ikke sant. Og så – ja. ”Nei, jeg måtte nok snakke med de, for det var de som avgjør, sånne ting.”

En av de ansatte på lokalkontoret tilbød å sende beskjed til Intro/Kvalifisering med internposten. Tord resonerte imidlertid med at melding med internposten ville tidligst ankomme dagen etter, som var fredag. I og med at kurset begynte mandag, tok han ikke sjansen på at meldingen ble registrert tidsnok. Han bestemte seg derfor for å dra tilbake til Intro/Kvalifisering, som ligger i en annen bydel enn lokalkontoret, en liten halvtimes busstur unna.

Tord: Så dro jeg dit. Kommer opp på Nav Intro, da er vel klokken sikkert blitt ett eller noe sånt. Opp på Nav Intro/Kvalifisering. ”Neeei,” altså de, som hadde med det var sikkert ute akkurat da. Men, ”det der kan jeg egentlig ta opp med lokalkontoret ditt” –

Kjetil: Mhm.

Tord: [Sukker]. Og da var det litt sånn ”tuller du nå,” fordi, da ”jeg kommer *akkurat* fra [lokalkontoret] og blitt sendt hit. For du skal ha avgjørelse her.” Så det ”når kommer de tilbake,” sånn og sånn? Ja, de skulle være tilbake halv tre [Ler]. ”Men da går jeg en tur på biblioteket og sånn da, og så kommer jeg tilbake,” sa jeg. Så [gjorde] jeg det. Og da, kom jeg opp igjen der, så fikk de tak i, og det var samme som hadde ... informasjonsmøtet som jeg var på først, og som sendte meg til [lokalkontoret] først [Ler], og da, jeg insisterte liksom på at ”jeg vil gjerne ha utsettelse,” sånn og sånn og ”kan ikke vi ordne det her?” Da gikk hun bort, logget inn på dataen, og så tok det to minutt. Det var alt, så var det utsatt.

Kjetil: Ja.

Tord: Men det er også det samme mennesket som først sendte meg. Det var ... det er litt spennende altså.

Kjetil: Hva tenker du om det da?

Tord: Det er nå i hvert fall ikke *ett* system. (...) Og, smidig, det er det ikke.

Her dreier det seg altså om å få ordnet opp i et spesifikt forhold. Tord hadde stått på venteliste på et kurs i kontorlag, og han fikk på kort varsel opptak på dette, noe som medførte at han ikke kunne møte på Jobbklubb-kurset som blir administrert av den samme enheten. Forholdet er viktig for Tord i denne situasjonen, da det kunne medføre sanksjoner i form av stopp i ytelse dersom han ikke møtte på Jobbklubb. Videre er forholdet tidsintensivt, derfor stoler han ikke på etatens interne kommunikasjonssystem. Han blir i grunn en kasteball mellom to enheter som ikke “snakker sammen.” Han tar imidlertid saken i egne hender for å få ordnet opp, og den løses gjennom sterk egeninnsats, løpende vurderinger av situasjonen, resonering og til slutt en insistering på at saken må ordnes.

Mens Tord opplever Nav som flere parter, blir en ekstern aktør i helsevesenet helt sentral for Lasse sin kontakt med Nav. Lasse, som ble introdusert i kapittel 6, er altså en småbarnsfar i begynnelsen av 30-årene med en femårig høgskoleutdanning innen helsefag, som var innlagt i nesten en måned på sykehuset mens legene lette etter hjernesvulst. Når han kom ut fra sykehuset gikk han til sitt lokale Nav-kontor for å søke om rehabilitering (begynnelsen av januar 2008). Det første ubehaget fikk han når han møtte opp til avtale og det viste seg at saksbehandleren hadde dobbelbooket, men verre var det at han ikke kunne søke rehabilitering:

Lasse: Så da fikk jeg, fikk tak i en annen saksbehandler da som jeg fikk snakket med i fem minutt, og så la fram saken min. Og da sa, så han det at; jeg falt mellom alle stoler. Eh – siden jeg var (...) hjemme på – kontantstøtte, og hadde tidligere vært student. Fulltidsstudent. Så hadde jeg ikke tjent opp noen rettigheter eller noe sånt, og det med kontantstøtte ga ingen, pensjonspoeng eller, gav ingen rettigheter da. Så da, det jeg måtte gjøre da var å komme igjen i mars, og så søke om rehabiliteringspenger. Og frem til da så måtte jeg bare gå på sosialen.

Det som skjer videre i Lasse sin beretning, er først at han går hjem, dypt frustrert, og skriver et notat om det han har opplevd. Han opplever ikke sosialhjelp som noe alternativ, og så husker han at han fikk et visittkort fra en sosionom da han var innlagt på sykehuset. Nå tar han da kontakt med denne sykehussosionomen. Hun blir sjokkert over det han har opplevd. Hun ber ham komme ned på sykehuset og møte henne, og hun skriver deretter et anbefalingsbrev som hun får overlegen til å signere om at han bør få begynne på rehabiliteringsstønad. I slutten av februar går Lasse tilbake til Nav-kontoret med brevet. Han får beskjed om at han ikke kommer til å få innvilget stønad. Saksbehandleren legger vekt på at overlegen i brevet har skrevet at Lasse vil være syk i ett år, og det er ifølge saksbehandleren for kort tid til å kunne gå under rehabilitering eller attføring. Han får beskjed om å komme tilbake i april. Lasse gir seg imidlertid ikke, og insisterer på å levere søknad. I mai får han svar om at søknaden er innvilget, med tilbakevirkning fra møte nr. to i slutten av februar. I disse månedene har Lasse levd på hjelp fra familien.

I denne beretningen er det en rekke relasjoner i sving – Lasse henvender seg til statlig del av Nav, og får beskjed om å henvende seg til kommunal del av Nav. Isteden henvender han seg til en ekstern aktør, en sosionom på sykehuset, og der får han hjelp til å prøve Nav på nytt. I neste omgang går han tilbake til statlig del av Nav-kontoret. Han får beskjed om at søknad ikke fører fram, men etter insistering fra Lasse blir søknaden likevel sendt til forvaltningsenheten, hvor den blir innvilget. For det vellykkede resultatet sett fra Lasses perspektiv, var hjelpen fra sykehussosionomen helt avgjørende. Lasse fremstår her uansett som pådriver i saken; han gir seg ikke, selv om han får muntlig beskjed fra Nav sin representant om at kravet ikke vil føre frem, og han får hjelp ved å trekke inn andre (sykehussosionom og overlege) i saken sin. Slik sett representerer dette en velkjent strategi der den svakeste parten i en konflikt kan styrke sin sak ved å forsøke å involvere flere aktører i konflikten (jf. Schattschneider, 1960).

Etter hvert som Lasse får mer kunnskap om sykdomsbildet sitt, vil han foreta seg noe. Han ordner praksisplass med lønnstilskudd i det ordinære arbeidslivet, en prosess han ordner selv (det vil si han lager en handlingsplan med en saksbehandler i etterkant). Her kunne historien ha stoppet; Lasse har stønad til livsopphold i tre år frem i tid, og er samtidig under et målrettet opplegg der han prøver ut og trener opp arbeidsevnen og livsmestring i sin alminnelighet. Men etter sommeren søker han fornying av stønaden til barnetilsyn for ungen i barnehagen, en stønad som må fornyes en gang i året, og som resulterer i at han får en ny erfaring med at parter i Nav ikke kommuniserer. Situasjonen hans var den samme som forrige gang han fikk innvilget. Det drøyer imidlertid med svar – han purret, og fikk et avslag i posten i november, der det stod ”... da det ikke lenger foreligger opplysninger fra Nav lokalt om at du deltar på tiltak.”

Lasse: Så – det var jo, stort sjokk da. (...) Så ringte jeg [kundesenteret] da og spurte liksom, dette nummeret her, 815-nummeret. Satte de meg over til forvaltningsenheten, så sa jeg det jeg hadde fått avslag, kunne ikke skjønne det, for jeg er jo – ja, det er ikke noen endringer, jeg har jo krav på det. Så gikk de inn og så i saken, så så de det at de hadde ikke fått beskjed fra Nav lokalt om at jeg var under attføring. Så jeg måtte bare klage. Når da – ble helt frustrert; hvorfor skal *jeg* klage, når *de* ikke gjør jobben sin?

Samtalen endte med at de skulle legge inn en melding til saksbehandleren hans på det lokale Nav-kontoret, og så skulle vedkommende ta kontakt innen to dager. Siden Lasse ikke hørte noe, så ringte han selv igjen for å finne ut hva som har skjedd:

Lasse: Så ringte jeg *igjen*, før å høre, eh, til det 815-nummeret. Ehm, om det var sånn at de ikke hadde gjort jobben sin, for jeg ville finne ut litt mer om dette her. Om – ja. Da viser det seg at forvaltningsenheten har jo sendt purring til [lokalkontoret], om at de måtte få opplysninger om at jeg var under tiltak, men det hadde de ikke klart å sende. Det har jo gått to måneder fra jeg sendte inn dette her, eller halvannen måned. Så hadde de ikke gitt beskjed – de hadde ikke gjort jobben sin rett og slett. Selv om *de* hadde purret på dem. Så hadde bare saksbehandleren glemt det eller skippet det eller jeg vet ikke. (...) Da ringte jeg en gang til. For jeg ville ha innsyn i papirene mine.

Han fikk beskjed om at innsyn i dokumenter krevde at han sendte skriftlig søknad. Således møtte han en byråkratisk terskel for å ordne opp. Han slo dette fra seg, og ringte i stedet enda en gang og insisterte på å få snakke med noen som kunne hjelpe ham:

Lasse: Men da, sa jeg det, at ”jeg må få snakke med noen [lokalt].” Eh ... men han i [forvaltningsenheten], sa at, jeg må bare snakke med sjefen om det er det altså. For det – dette går ikke. Må finne ut av dette her. Og så – sa han, han kunne skrive melding og; det er alltid det. Melding. Legge inn en melding at de skulle ta kontakt, men da sa jeg at det var gjort men det hadde ikke vært kontakt, og da ringte han litt rundt om og stod på og, sa at ”dette har jeg egentlig ikke lov til da,” ”men jeg gjør et unntak,” eller, ”jeg skal prøve å få tak i noen, på [lokalkontoret].” Noen andre saksbehandlere. (...) Så fikk han tak i en [lokal saksbehandler] og han gikk inn i mine papir og så sa han at her hadde de gjort en feil. Og, det var en kun, ja – dette tok de helt på seg. Og, dette skal han ordne opp i.

Her er det nye relasjoner som kommer til syne. Det er snakk om Nav Forvaltning og Nav Lokal som ikke kommuniserer, og Nav Kundesenter som i praksis fungerer som en portvakt eller buffer som hindrer brukeren i å komme i kontakt med den rette instansen. I utgangspunktet får Lasse beskjed om å løse saken ved å henvende seg til enda en instans – Nav Klage og Anke i form av en skriftlig klage. Til slutt kommer han igjennom, og får løst saken uten å klage fordi en ansatt i Nav Forvaltning strekker seg lengre enn han har mandat til, og får lokalkontoret til å undersøke nærmere, og de får rettet opp feilen som er gjort. Dette er ett av mange eksempler i datamaterialet på at interne kommunikasjonsproblemer i Nav blir brukeren sine problemer – og at dette fører til mistillit – samtidig som det er et av få eksempler på at det blir en løsning “utenom tjenestevei.”

Historiene til Tord og Lasse illustrerer at brukerne opplever kontakt med ulike personer, enheter og nivåer innad i Nav, og at de “lærer” gjennom kontakten hvordan Nav fungerer. Det at Nav er organisert i to ulike styringslinjer (en fylkeslinje og en spesialenhetslinje) og i tillegg er to parter (statlig og kommunal) vet ikke nødvendigvis brukerne, men gjennom kontakten erfarer brukerne at det er flere parter

med ulike oppgaver og der den ene ikke nødvendigvis vet hva den andre gjør. Tords tilfelle belyser uavklarte ansvarslinjer internt i Nav, og løses ved at Tord tar kontroll selv. Lasse opplevde for det første problemer i kjølvannet av et regelverk som var uklart i hans tilfelle, og han løste dette via hjelp fra en aktør i helsevesenet. Senere opplevde han en administrativ saksbehandlingsfeil, og denne saken ble løst ved pågåenhet som førte til hjelp fra en annen enhet i Nav enn den som hadde ansvaret for feilen. Begge disse brukerne får en form for byråkratisk kompetanse som handler om å kunne manøvrere i et fragmentert system. Dette foregår gjennom å drive frem, være pågående og koordinere instansene i Nav.

En av strategiene som benyttes når brukerne ikke får forespørsler og anliggender i orden, er altså å være pågående. Jonas er en av dem som tok i bruk en slik strategi. Som beskrevet ovenfor, fikk han innvilget treårig attføring og handlingsplan om å ta utdanning uten problemer. Problemene han opplevde oppstod imidlertid i månedene før han skulle begynne på skole. Han hadde fått studieplass på en privat utdanningsinstitusjon, men trengte endelig godkjenning fra en representant i Nav, og dette var i en periode der hans lokale Nav-kontor var under åpning. Det ble vanskelig å få tak i en ansatt med myndighet og kompetanse til å hjelpe ham. Det han gjorde da, var å bli pågående; først forsøkte han å ringe Nav sitt fellesnummer, men da han opplevde å ikke komme igjennom til rett instans, begynte han å gå ned på kontoret og kreve å få snakke med en som kunne hjelpe ham. Han var nede tre ganger på kort tid, og var det han selv beskriver som masete. Tredje gangen kom han til, og fikk iverksetting av handlingsplanen. Her skifter Jonas således strategi i tråd med den nye situasjonen han er i – fra kunnskapsinnhenting, selvpresentasjon og innselging av ønskene sine, til å være pågående og masete. Igjen viser dette en evne til å forholde seg til og manøvrere gitt gjeldende situasjon. Tilsvarende strategi kommer til uttrykk hos Erna. Hun krevde å få snakke med en ansvarlig saksbehandler for å få ordnet opp i problemene hun hadde, og nektet å gi seg.

Erna: Men når du kommer ned der, så sender de deg hjem igjen, og sier du skal ringe. Og jeg sier nei, jeg går ikke hjem igjen, jeg skal ha kontakt. Altså den der førstelinjen deres, med denne flotte hotellresepsjonen sant ... hotellresepsjonen, de er eksperter på å prøve å skremme deg vekk. Nei ... og vet du hva av og til har jeg stått og sagt, nei jeg kan ikke gå, jeg har ringt, kanskje jeg har ringt sju ganger, ti ganger, og du får ikke tak i, du kan kun legge igjen beskjeder til da eventuelle saksbehandlere, og det er svært sjeldent at de ringer tilbake. Helt forferdelige. Og da sier jeg, jeg kan ikke gå, da må du ringe opp til den saksbehandleren, jeg må nemlig snakke, jeg må ha en saksbehandler. Og da stod jeg på en måte i offentligheten og sa, og de sa at åh gud, er det den som er saksbehandleren din, jeg fikk tre alternativer på hvem som kunne være saksbehandleren. Og jeg sa, skal jeg gå rundt å lete hvem av disse tre? Det klarer jeg ikke. Nå må dere gjøre det. Og jeg står her og venter. Jeg har veldig god tid.

Dette viser til en erfaringsnær orientering der Erna har lært at Nav noen ganger skyver hennes anliggender over til andre instanser i Nav. Strategien som hun beskriver kan betegnes som motstand mot institusjonell ansvarsfraskrivelse ved å være pågående. Samtidig illustrerer hun en av strategiene som belyses hos Lipsky (1980:58): hun kan oppta bakkebyråkratenes tid. Tid er en ressurs som brukere i slike situasjoner har relativt sett mer av enn de ansatte, eller det som står på spill (å få hjelp) er av en slik verdi for brukeren at tidsbruk er en rimelig ressurs for å oppnå resultater.

8.3.2 Å overdrive problemet

En annen strategi handler om å gjøre problemet større enn det er. Kåre i 50-årene hadde flyttet og fått nytt Nav-kontor, og i den forbindelse oppstod det tekniske problemer vedrørende overføring av utbetaling av Kåre sin enkepensjon. Han hadde imidlertid en del penger på bok etter å ha solgt et hus, og han var derfor ikke i en akutt økonomisk krise. Kåre gir imidlertid innblikk i en strategi som kan betegnes som å forstørre problemsituasjonen for å få ting til å skje.

Kåre: Så sier jeg [til saksbehandleren], jeg har nesten ikke, jeg har kun denne yrkesrettede attføringen, sier jeg. Du vet selv hvor lite det er sier jeg, jeg har nesten ikke penger sier jeg. Jeg må ha dette her, jeg har rett på dette her, sier jeg. Det må vel være en bagatell å få det videre, sier jeg. Og så sier jeg, jeg har jo ingenting, og jeg ble så forbannet, dette var nå ikke sant altså, men jeg sa det nå allikevel jeg, og så sier jeg, jeg har to søsken her sa jeg. Jeg vet når de spiser middag, sa jeg. Jeg kan gå på besøk til de å spise middag, for da får jeg mat.

Dette er en interessant strategi. I tillegg til å signalisere akutte økonomiske problemer som følge av forsinket overføring av enkepensjonen, truer han saksbehandleren med å sette seg i en potensielt ydmykende situasjon overfor familien ved å be om mat. I dette tilfellet førte ikke strategien til annet enn at Kåre ble opplyst om muligheten til å søke sosialstønad mens han ventet på at enkepensjonen ble overført til hans nye Nav-kontor sitt datasystem. Denne strategien møtes dermed her av en saksbehandlerstrategi som dreier seg om å henvise brukere med reelle eller tilsynelatende akutte økonomiske problemer til den kommunale delen av Nav for økonomisk sosialhjelp (jf. kapittel 7). Samtidig kan en ikke utelukke at noen ansatte vil prøve å gjøre mer når de forstår at noe står på spill.

8.3.3 Å ta byråkratrollen

Gjennom sine mange møter med Nav-systemet har Erna lært seg et helt repertoar av triks som kommer frem i løpet av intervjuet i form av eksempler på situasjoner hun har stått i. Erna har fått innvilget alle stønadene hun har søkt på. Problemet er at søknadspapirer har forsvunnet, at det er vanskelig å komme gjennom til rett instans og at de ansatte ofte oppleves som vanskelige, motarbeidende eller uvitende. De formelle prosedyrene en må gjennom, som å fylle ut søknadsskjema på riktig måte og ha med tilstrekkelig dokumentasjon, har Erna ingen problemer med:

Erna: Huff, jeg er helt inne i det der, det er ingen problem altså (ler). Det er gjentakelse, gjentakelse. Men det er der de prøver å ta oss skjønner du. ”Kanskje du har manglende dokumentasjon?” (gjør til stemmen). Neida du.

Erna oppfører seg på en måte som har tydelige paralleller til en klassisk byråkratrolle. På grunn av erfaringer med at Nav ikke alltid holder orden på dokumentene sine, passer hun på å dokumentere alle samtaler hun har med ansatte, enten det er på telefon med kundesenteret, samtaler på kontoret eller gjennom utveksling av dokumenter. Ved telefonkontakt noterer hun ned i en filofax.

Erna: Og så tar jeg alltid den, hvis jeg ringer, noterer du dette nå? At jeg har ringt? Noterer du? ... Alt blir skrevet ned. Navnet på den som jeg hørte i den enden. Jeg følte veldig sånn, jeg spør, ja hva var navnet ditt? Så hører jeg de sier det med nesten litt sånn redsel. Så sier jeg, jeg må notere alt. Fordi jeg har problemer med hukommelsen, sier jeg. Så må jeg skrive ned. Men det er faktisk for å ha bevis (ler).

I forlengelsen av at Erna noterer navnene til de ansatte hun samtaler med, sørger hun også for å ta kopi av dokumenter hun leverer inn til Nav.

Erna: Alle papirer jeg leverer inn, da tar jeg en kopi, og når jeg leverer så sier jeg, jeg skal ha et stempel på at jeg leverer det inn. Og da blir de helt sånn, ok da, de liker det ikke. Og helst skulle jeg hatt navnet ditt også (ler). ... Og når de ser, sånn som jeg skulle ha tilbakebetalt noe kurspenger. (...) så leverte jeg inn kvittering, sant, for å få betalt. Så skulle jeg få det tilbake, som jeg har rett på på attføring sant. ... Så leverte jeg kvitteringen. Og det jeg gjorde som jeg alltid har gjort, takk og lov sier jeg, så stemplet jeg den. Leverte den. Tror du pengene kom? Nei. Tror du de fant kvitteringen? Nei.

Kjetil: Ikke det heller?

Erna: Nei. Så da gikk jeg ned etter noen uker. ... da gikk jeg ned og sa, først testet jeg de litt da, for jeg har ikke fått noe og, hva kan det være? Ja nei, det var ikke kommet noe kvittering her. Men jeg har levert den. Ja, men er du sikker på, hvor leverte du den? Ja nei jeg leverte den nede i skranken på Nav [Lokal]” Ja nei, men er du sikker på at du leverte den her, for her er det ingenting. Ja nei men da er den forsvunnet sa jeg. ”Det er ingenting som forsvinner her,” den sier de alltid (ler). Sant? Og da sa jeg, ja ja, men hvis dere ikke tror at den er forsvunnet, så er nå det greit, men dere kan få en ny hos meg. Og dere skal få kopi av den stemplet. Og da skulle du sett hun som tok i mot. Åh, hun også ble galen.

Kjetil: Du testet de skikkelig der?

Erna: Mmm. Men sant. Men du blir lei av dette også, du går lei (ler). Du har så lyst til å bli normal og være ute i jobb og være frisk og sant.

Trikset om å be Nav om kopi av papirer, med stempel på at Nav har mottatt dem, er et resultat av erfaring med en organisasjon som roter bort papirer og således gjør feil. Det blir således en rasjonell respons på samhandling med en etat som gjør feil, og brukeren blir her som en god byråkrat som sørger for å dokumentere all kontakt. Erna har lært seg strategier for å håndtere det hun beskriver som et kaotisk system. Læringsmekanismene har utgangspunkt i en begrenset innsikt i hvordan Nav er organisert og fungerer, men den er grunnlagt i førstehåndserfaring gjennom gjentatte møter som har gått skeis. Det er møter med en rekke ulike portvakter som fungerer innenfor ulike instanser i etaten, og de ulike instansene er styrt etter ulike styringsmål og med ulike styringslinjer, og mangelfull intern koordinering. Ernas handlingsmønster kan beskrives som en mistillitens læringsprosess.

8.3.4 Uttrykk for frustrasjon og aggresjon

Et av aspektene knyttet til opplevelsen av problematiske hendelser er frustrasjon, og i forlengelsen av dette, aggresjon.¹⁴² Frustrasjon refereres ofte i intervjusituasjonen når en snakker om opplevelser av forhold som en anser som spesielt problematiske, men det vises også noen ganger til hendelsesforløp i relasjonen med Nav der en utviste aggresjon i den konkrete situasjonen. At brukerne fremviser frustrasjon og aggresjon kommer også tydelig til uttrykk i observasjonsdataene. I mottaket hvor jeg var til stede, oppstod situasjoner der brukere gav uttrykk for frustrasjon og til dels aggresjon flere ganger om dagen. Dette gav seg uttrykk i å heve stemmen, og verbale utbrudd.

¹⁴² Christensen og Nilssen (2006), som har studert omsorgspraksis i HVPU-boliger, viser til at fenomener som verbale utbrudd, skriking, lugging, trusler og vold fra beboerne til de ansatte, kan forstås som uttrykk for motstand. Dubois (2010) gjør tilsvarende fortolkninger av slike fenomener.

Også på introduksjonsmøtene til jobbsøkerkurset Jobbklubb hvor jeg var til stede observerte jeg uttrykk for frustrasjon. Særlig det ene møtet fikk et noe turbulent utfall; kanskje forsterket av min tilstedeværelse og informasjon om behovet for informantrekruttering til denne studien. Kursets organisator, en ansatt i Næringsakademiet, informerte den oppmøtte gruppen om kursets organisering og innhold, som blant annet dreide seg om å lære selvpresentasjon og å selge seg inn på jobbintervjuer. De ble lovet en såkalt gulrot på slutten av det tre uker lange kurset; som var det som ble omtalt som en ”speed date”¹⁴³ med diverse vikarbyråer. Flere av møtedeltakerne tok i den forbindelse ordet og begynte å problematisere kursets innhold i plenum. En av dem fortalte at de hadde gått på vikariater hos bemanningsbyråene i flere år, og var samtidig provosert over at Nav sitt opplegg begrenset seg til å formidle kontakt med bemanningsbyråer. I dette lille opprøret øyner en således en kritikk av det som ble fremstilt som en slags privatisering av velferdsstatens tjenestetilbud. Dette er nok også en arena som kan være bedre egnet for å ytre ”voice” enn i mange andre bruker/Nav-relasjoner, fordi motstanden kunne utøves kollektivt.

Uttrykk for frustrasjon kommer i ulike former, men særlig aggresjon er et spesielt viktig område å rette oppmerksomheten mot, ikke minst i lys av at ansatte i Nav har rapportert inn et økende antall episoder om trusler og vold de siste årene, en økning som de ansattes verneombud anser som dramatiske og alvorlige.¹⁴⁴ Jeg tillater meg å trekke frem intervjuet med Erna enda en gang. Hun er en bruker som i særlig grad har blitt rammet av reformimplementeringen, som har fått store personlige økonomiske

¹⁴³ *Speed dating* er en organisert sosial begivenhet, gjerne holdt på en klubb eller en restaurant, der en gruppe av single kvinner og menn møtes og roterer, slik at en møter mange personer i løpet av en kveld, gjerne noen minutter om gangen.

¹⁴⁴ For eksempel Bergens Tidende (31.3.2011); Drammens Tidende (24.8.2010); Aftenposten (5.3.2009). I 2010 ble det registrert 478 tilfeller av vold og trusler i Nav, og i løpet av de første to månedene i 2011 var tallet 119, ifølge Bergens Tidende (31.3.2011). Økningen blir imidlertid delvis forklart med at Nav har forsterket innsatsen for å få rapportert og dokumentert omfanget av slike uønskede hendelser.

og følelsesmessige konsekvenser. På ett tidspunkt, fortalte hun, rant begeret over for henne.

Erna: Du står der og du er ikke, og det er fælt når jeg hadde høyt blodtrykk og jeg var egentlig helt elendig og jeg var fortpustet og ble egentlig veldig fort hissig (ler). Så da begynte Erna å ta igjen. Jeg har slått i bord og benker til de. Og jeg har bedt de om at nå må de holde orden i papirene sine. Jeg er sikkert så upopulær der oppe på Nav, oppe på kontoret at du aner det ikke. For det at jeg begynte å kreve, og jeg begynte å bli ufordragelig mot de rett og slett. (...) Og da husker jeg jeg sa: hvor er sammenslåingen? Hvor er denne herre fantastiske sammenslåingen, sant, mellom dere? ... Hvor er dere henne? Dere er jo mer fjern enn noen gang! Og gud, og dette var jo ikke populært. (...) For du er jo i en grådig sårbar situasjon og slåss, liksom litt utenfor samfunnet, jeg slåss mot ett eller annet for å få min rett. Og det er få som har den evnen [til å lytte] der nede. Og du får ikke alltid forklart deg, du er ikke ferdig å forklare når du skal frem i den hotellsranken ... før de avspiser deg, ”gå hjem og vent på telefon.” De kan ikke si den til meg lenger, for jeg blir så provosert. Det er skummelt, Det er fælt å si det, men jeg skjønner hvis folk går berserk på Nav-kontoret, jeg går så langt som å forstå det, jeg forstår mekanismen som skjer i mennesket når de til slutt ... ja. For det at noen har en sånn arrogant holdning. Og noen bruker jo den at vi må forstå hvor travelt det er, du må forstå hvor mye vi har å gjøre, nå må du ta litt hensyn til oss også (ler).”Men du har lønnen din, du. Du sitter trygt du, mens jeg fårer her og sloss for disse månedene med [inntektssikring].”

Holdningene som Erna her setter ord på, er formet av innsikter og personlige erfaringer over tid, og hun understreker at hun ikke hadde drømt om at hun ville få slike holdninger. Redegjørelsen gir innblikk i en orientering som kan betegnes som pessimistisk realisme, og i lys av Ernas erfaringer og det presset hun har vært satt under, er det mulig å forstå hvor orienteringen kommer fra. Slik praksis er en form for motstand, selv om den ikke er spesielt effektiv for å oppnå resultater.

8.4 Avslutning

Bruker/Nav-relasjonen er en asymmetrisk relasjon i brukerens disfavør (Järvinen og Mik-Meyer, 2003), og som innebærer en maktforskyvning når den trer i kraft (Smith, 2005). Dette kapittelet har imidlertid fremvist ulike strategier og ressurser som brukerne kan mobilisere og spille på for å bedre sin stilling. Det har vært et poeng i dette kapittelet å understreke brukernes aktørposisjon. Gjennom 'bruker-arbeidet' er brukerne aktive på en rekke ulike måter, men mye ressurser går med på å ordne opp i byråkratiske feil. Således harmonerer ikke alltid brukernes aktiviteter med brukerrettings- og aktiviseringsideologien som Nav-reformen er grunnlagt i, snarere fortøner dette seg ofte som en fordreid aktivisering.

Som jeg skrev innledningsvis i kapittelet, er det uttrykk for individuelle og personlige strategier som har blitt analysert her, ikke uttrykk for kollektiv organisering. De strategiene som er analysert, representerer opplagt ikke et fullstendig register av strategier som brukere kan tenkes å benytte seg av i relasjonen med Nav. Jeg har mer beskjedent tatt utgangspunkt i eksempler som gjør seg gjeldende i datamaterialet, og som kan belyse brukernes handlingsvalg i relasjon med etaten. Det dreier seg om strategier for å komme seg igjennom relasjonen på en noenlunde tilfredsstillende måte. Den vanligste strategien er kanskje likevel å forsøke å spille på lag med Nav, og innordne seg etter etatens beslutninger.

En sentral dimensjon ved disse ressursene som jeg har funnet i materialet, dreier seg om det jeg har betegnet som "byråkratisk kompetanse," og herunder mestring av det byråkratiske språket eller den "institusjonelle sjargongen" (jf. Drew og Heritage, 1992), evnen til å sette seg inn i regelverk og prosedyrer, og evnen til å te seg i tråd med det som kreves av en i en spesifikk situasjon. En annen type strategi dreier seg om å mobilisere gjennom koordineringsarbeid, pågåenhet, eller å "overdrive problemet." Det kan være glidende overganger mellom strategier for konstruktiv samhandling og sikring av resultater, og strategier for motstand. Strategien som jeg kalte "å ta byråkratollen," eksemplifisert gjennom Ernas historie, kan for eksempel sees som eksempel på en strategi for å sikre dokumentasjon for hvor eventuelle brister

i relasjonen mellom henne og Nav oppstår, og dermed en strategi for sikring av resultater. Eksempelet kan imidlertid også sees som et uttrykk for motstand mot ydmykende sider ved det institusjonelt betingede maktforholdet.

Noen av de brukerne som kan synes å klare seg best i bruker/Nav-relasjonen, setter seg inn i handlingsrommet (rekognosering), utøver skjønn, og driver så et legitimeringsarbeid overfor organisasjonen de samhandler med, ved å manøvrere med de mest hensiktsmessige virkemidler i en gitt situasjon. Dette er handlingsorienteringer som har gode muligheter til å føre fram. Egenskaper som samarbeidsevne, kommunikasjonsevne, selvstendighet, koordineringsevne og disponeringsevne, er som hentet ut fra en jobbannonse til en stilling i det såkalte ”kunnskapssamfunnet,” men passer også som beskrivelser til ferdigheter som vil kunne hjelpe en i bruker/Nav-relasjonen.

På den andre siden av spekteret finner vi strategier som mer beskjedent kan forstås som strategier for å verne seg mot de mest skadelige eller ydmykende konsekvensene av å være i en institusjonalisert hjelpetrengende/hjelper-relasjon; som å bli klientifisert eller gjort til en sak (jf. Prottas, 1979; Lipsky, 1980, Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a, b) eller å bli krenket og fratatt verdighet (Jacobson, 2009 b). I forhold til eksempelvis Goffman (1961) sin analyse av strategier i totale institusjoner, og den sosialisering som de innsatte/pasientene utsettes for der, kan det være verdt å poengtere at gitt brukernes opplevelser av Nav som en fragmentert organisasjon med varierende praksis, blir heller ikke brukerne sosialisert på en enhetlig måte. Brukerne vil ha nytte av byråkratisk kompetanse som evne til kunnskapsinnhenting og evner til å legge frem saken sin på en god måte, men en kan også måtte endre strategi underveis, for eksempel ved å bli pågående når etaten bruker for lang tid på å foreta beslutninger.

To relaterte problemstillinger knyttet til dette er verdt å poengtere; 1) mange som henvender seg til Nav er i en situasjon der de er syke og har redusert helse – de trenger hjelp og bistand og kan ikke forventes å utøve strategisk forvaltning av sine rettigheter, behov og egne interesser. 2) hvis det er slik at de mest ressurssterke klarer seg best (som det er empiriske grunner til å anta), fører dette til en stratifisering av velferdstjenestene.

KAPITTEL 9: VENDEPUNKT OG VEIVALG – TRYGD ELLER ARBEID?

9.1 Innledning

I kapittel 6 presenterte jeg en del forløp og prosesser som hovedsakelig fokuserte på tiden frem mot individenes inntreden i Nav-systemet. Prosessene som ble belyst avdekket komplekse problemer i folks liv forut for relasjonen med Nav. Analysene i kapittel 7 og 8 viste at bruker/Nav-relasjonen er preget av flyktighet, usikkerhet og ustabilitet, og i kapittel 8 løftet jeg frem ”bruker-arbeidet” i Nav. I dette kapittelet vender jeg tilbake til informantenes livsorienteringer utenfor og utover Nav som institusjonell kontekst. I lys av prosessene de har vært gjennom vil jeg se på informantenes fremtidsorienteringer og handlingsvalg med hensyn til tilbakegang til eller avgang fra det ordinære arbeidslivet. Den såkalte ’arbeidslinjen’, som er blitt det fremste referansepunktet for Nav-reformen og arbeids- og velferdspolitikken, er tema også i dette kapittelet, men fra et annet synspunkt enn i kapitlene som har tematisert politikkkutformingens kontekst (kapittel 2) og den institusjonelle og praksisnære kontekst (kapittel 5-8). Som i foregående kapitler baseres også dette kapittelet på utvalgte *case*beskrivelser og utvalgte tematikker. Jeg tar utgangspunkt i at orienteringen om lønnsarbeidet og arbeidslinjen har en dominerende posisjon i det norske samfunnet generelt (jf. kapittel 1). Som jeg antydte i kapittel 6, står lønnsarbeidet diskursivt sterkt hos informantene, på godt og vondt. Samtidig kan en i lys av livshistoriene som har blitt analysert i foregående kapitler stille spørsmål ved hvilke valgmuligheter informantene har med tanke på tilbakegang til arbeidslivet. Kapittelets overordnede problemstilling kan formuleres som: *Hvilken posisjon har lønnsarbeidet i lys av brukernes erfaringer?*

9.2 Raskere tilbake?

Mona er trebarnsmor og lærer i førtiårene og hun har hatt diabetes i cirka tjue år. Jeg møtte Mona på et tidspunkt hvor hun var i ferd med å gjøre et valg om hvorvidt hun skulle søke gradert uføretrygd eller ikke. De siste årene begynte plagene relatert til diabetes å skape problemer for henne; hun prøvde å tilpasse seg situasjonen på ulike måter, og de siste 11 månedene hadde hun hatt gradert sykemelding 20 prosent. Den eneste kontakten hun hadde med Nav, var at hun hadde mottatt et standardbrev eller to fra dem, ellers var kontakten med hjelpeapparatet kanalisert gjennom fastlegen. Mona hadde først gått ned i stillingsprosent for bedre å tilpasse seg redusert helsesituasjon, men en venninne oppfordret henne til å ta ut gradert sykemelding i stedet, noe hun fikk gehør for hos fastlegen sin.

Mona: Jeg var med en venninne som er inspektør på en skole, (...) jeg og hun var på tur og så sier hun det at hvorfor går du ned i stilling når det er på grunn av helsen din at du ikke kan jobbe 100 prosent? Jeg innså jo for så vidt at hun hadde rett, for hun mente det at jeg burde snakke med legen min, og høre om jeg kunne bli sykemeldt, i 20 prosent, i stedet for. For det er litt sånn at ... det er litt sånn der skamfullt hvis du skjønner, det er litt sånn ... hva er du for en sånn der unnasluntrer.

Etter samtalen med venninnen aktiverte hun således rettighetene i folketrygden, men på intervjutidspunktet var sykemeldingsperioden snart over uten at det var endringer i helsetilstanden. Hun hadde ikke lyst til å henvende seg til Nav, da hun mente å vite at regelverket i forhold til andre ytelser ikke var fleksibelt nok til å ivareta 80 prosent stilling.

Mona: Jeg vet egentlig ikke helt hva jeg gjør til høsten, men jeg innser at jeg klarer aldri i livet å gå tilbake til jobben i 100 prosent. Og samtidig, så sier legen min at hun kan søke uføretrygd på 50 prosent, det vil jeg jo få av Nav. Men problemet er at jeg trenger ikke 50 prosent, jeg trenger 20 jeg (ler). Så jeg faller liksom mellom to stoler, for det at 50 prosent er jo helt bortkastet.

Mona anser handlingsrommet sitt som begrenset, og hun ser virkemidlene som ligger i Navs ytelsesregister som lite tilpasset hennes situasjon. Valget hun har, slik hun selv ser det, er å søke gradert uføretrygd, eller si opp tjue prosent av stillingen sin, et valg hun har råd til i nåværende livssituasjon, fordi hennes ektemann har god inntekt. Det var også dette valget hun tok forut for samtalen med venninnen. Denne orienteringen belyser således et av poengene fra 1970-tallets forskning om velferdsforvaltningen i Norge, at det finnes et underforbruk av trygd.¹⁴⁵ Det kan være fordi en ikke har kunnskaper om sine rettigheter, fordi man vurderer det som for ressurskrevende å få tilgang på hjelpen, eller fordi en ikke anser hjelpen en kan få som skreddersydd til behovene en har, som det var for Mona sin del.

Høsten 2008 begynte Nav å markedsføre sin 'Raskere tilbake'-kampanje i aviser og etter hvert også på kinoreklamer. Kampanjen henvender seg mot aktørene som er involvert i oppfølging knyttet til sykefravær, særlig arbeidsgivere og arbeidstakere (se figur under).¹⁴⁶ Annonsen er illustrert med en menneskeformet figur som er fullstendig dekket med armer. Figuren er akkompagnert med en tekst som forklarer at sykdom, både somatisk og psykisk, ikke nødvendigvis er til hinder for å være i jobb, samt følgende overskrift: "Det er dumt å måtte sykmelde hele kroppen, hvis det er bare armen som er vond." I november 2008 vant denne kampanjen Fagpressens Fulltrefferpris for å være spesielt god og effektiv i kommunikasjonen med sin målgruppe. (www.fagpressen.no).

¹⁴⁵ Dette temaet er ikke på dagsorden, all den tid velferdsstatens forvaltningsorganer får et stadig tydeligere mandat i å *redusere* antallet ytelsesmottakere. Det er likevel verdt å poengtere at det fortsatt vil være slik at enkelte velger å ikke gjøre krav på hjelp, selv om en har rettighetsfestet krav på det.

¹⁴⁶ Figuren har blitt noe komprimert i denne utgaven i forhold til hvordan den fremstår på trykk i løssalgspresen.

Illustrasjon 1: Raskere tilbake



Det er dumt å måtte sykmelde hele kroppen hvis det bare er armen som er vond

Betennelse i armen, vond rygg, psykiske problemer eller andre faktorer, er ikke nødvendigvis til hinder for å være i jobb. Ny sykmeldingsblankett gjør det lettere for lege, arbeidsgiver og arbeidstaker å få fram muligheter til å være i jobb på tross av helseplager.

Lege/sykmelder: Ny blankett gjør det lettere å beskrive hva som medtinsk sett er mulig. Gir klar melding om arbeidstakeren kan være i aktivitet eller ikke i sykdomsperioden. Kan be arbeidsgiveren gi tilbakemelding.

Arbeidsgiver: Får bedre informasjon om arbeidstakerens muligheter til å jobbe, men ikke dispensert... Skal sammen med arbeidstaker tilsette seg arbeidstaker med hensyn til de rådene som er gitt. Kan gi tilbakemelding til lege/sykmelder.

Arbeidstaker: står i sentrum for kommunikasjonen. Bruker blanketten til å utveksle informasjon mellom lege/sykmelder og arbeidsgiver. Bidrar til at lege/sykmelder og arbeidsgiver ser mulighetene for at arbeidstaker fortsatt kan være i jobb.

Ny sykmeldingsblankett 2. september 2009.
Les mer på nav.no/raskertilbake.

NAV Raskere tilbake-telefonen for arbeidsgivere: 79 42 54 08

Bilder og illustrasjoner kan som kjent bety ulike ting for ulike aktører. Som forsker på brukernes erfaringer og opplevelser med Nav ble jeg interessert i denne kampanjen. For meg stod denne figuren og dens tilhørende skriftlige budskap som et symbol på arbeidslinjen, og jeg fikk en ide om at jeg ville vise kampanjen til informanter i intervju situasjonen, både for å få et brudd i intervjuet, og for å undersøke hvilke assosiasjoner folk som stod utenfor arbeidslivet fikk av den. I intervjuet med Mona aktiviserte kampanjen sterke følelser.

Kjetil: Men jeg vil bare vise deg, har du sett denne her? Dette er en kampanje som har vært vist mye i aviser og kinoreklamer og... [Viser 'Raskere tilbake'-kampanjen].

Mona: Ja. Du vet ... For meg er det ... eh ... Hele kroppen som er vond hvis du skjønner, sant. Fordi at det har noe å gjøre med at ... når du er ... la oss si at jeg i snitt har følinger i snitt en natt ... hver eneste forbanna jævla uke. ... og ... huff ... [Mona begynner å gråte]. Jeg har dessverre kjempevanskelig for å snakke om akkurat det. Dessverre ... Men det er et kjempeproblem når ... med at ... du kan si, jeg kunne helt sikkert ha klart å hatt enkelte onsdager hvor jeg ikke var sykemeldt. Men jeg hadde sannsynligvis fått det dyrere igjen hvis du skjønner. Fordi jeg synes det er kjempe komplisert ... å være sykemeldt. Fordi at for det første så er det ... jeg brukte enormt lang tid på, hva skal du si, bearbeide at du er sykemeldt og ikke skamme meg over det. For det at det er litt sånn i min familie er det sånn at du står på til du stryker med. Den står sterkt i min ...

Kjetil: Hard arbeidsmoral?

Mona: Yes. Ekstremt hard arbeidsmoral. Så bare du har ... jeg sa faktisk til foreldrene mine i flere måneder at jeg jobbet 80 prosent, fordi at jeg klarte ikke å si at jeg var sykemeldt i 20 prosent. For det var så grådig skamfullt. Og jeg har en bror som er sånn herre, sånn ... kroer seg over alle som er sånn derre *sykmeldt* (gjør til stemmen), skjønner du? Og ... Eh, det er liksom, jeg er oppdratt til sånn at jo hardere, du jobber døgnet rundt hvis det er det som skal til, sant. Så det er grådig sånn der komplisert. Og det der med at det er dumt å sykemelde hele kroppen hvis det er armen som er syk ... Den er på en måte også litt vanskelig, for jeg lurte en stund på om jeg kunne snakke med sjefen min for å få bibliotekansvaret på jobben. Det er kartoteksføring, det er alle disse ... registreringer, og alt mulig sånt. Om jeg kunne ta det som en 20 prosent, sånn at jeg ikke hadde elever hele tiden. Men jeg innså vel allikevel at det jeg virkelig trengte, det var å få det der hele pusterommet, hvis du skjønner. Selv om jeg også ... Det er litt tilbake til den der at jeg slentrer meg unna sant. Det ... Men sånn er jeg på en måte, det er det jeg er oppvokst med, at du gjør bare ikke sånn, sant? Jeg husker sånn faren min, da jeg var ferdig med barneskolen, da var han kjempestolt for jeg hadde ikke vært sykemeldt en eneste dag i løpet av seks år på skolen. Og jeg husker selv at jeg gikk og spydde på skoleveien, for jeg hadde spydd hele natten, *men du klarte det Mona* [gjør til stemmen], skjønner du? Det var ikke snakk om å legge seg ned å være syk hvis ikke du omtrent var døden nær, altså. Så det er liksom ... det er jo selvfølgelig på godt og vondt sant. Selvfølgelig, du ønsker ikke et samfunn hvor folk er unnasluntrere. Men de herre kampanjene som Nav driver i media, det får deg jo til å føle deg enda jævligere.

Kampanjen (i relasjon med intervjusamtalen og dens tematikk) aktiverer her et moralsk aspekt ved de nære relasjoner hos Mona. Hun beskriver det en kan betegne som en protestantisk arbeidsetikk som gjør det vanskelig å være åpen om sykdom og å motta velferdsytelser, selv når sykdommen krever behov for hvile. Kampanjen vekker så sterke følelser at hun begynner å gråte – som i så måte kan sees som et goffmansk situasjonsbrudd i intervjusituasjonen. En kan se denne følelsesmessige reaksjonen som et uttrykk for en kroppsliggjøring av det moralske aspektet ved å bryte med lønnsarbeidsnormer. Det følelsesladde, moralske aspektet ved å ikke være i full jobb er også spesifikt knyttet til normer og forventninger i de nære, familiære relasjoner. Samtidig ble dette moralske aspektet aktivert og synliggjort ved fremvisningen av Nav sin mediekampanje. Kampanjen kan slik sees som mediering av en styringsrelasjon (jf. Smith, 2002, 2005, 2006). Redegjørelsen illustrerer et av

kapittelets siktemål tydelig; fravær fra arbeidslivet er preget av elementer av skam. Redegjørelsen gir også bidrag til å tolke Nav-kampanjen ut fra et brukerperspektiv; den oppfattes å ha moralske undertoner i den forstand at den krever mer legitimering av fravær fra arbeidsmarkedet enn at en del av kroppen er syk.

9.3 Stolthet og fordom – moralske dimensjoner ved lønnsarbeid og trygd

Som illustrert ovenfor, har sykdom, trygdeytelser og fravær fra lønnsarbeidet en tydelig moralsk side (jf. også Goffman, 1963; Midrè, 1990; Vidman, 2007; Johannisson, 2006). Dette er direkte koblet til samfunnets dominerende arbeidsetikk, ved at en er utenfor det produktive fellesskapet. Ett av de mange uttrykkene for at dette er et moralsk territorium, uttrykkes på slutten av intervjuet med Lillian i det hun vil avgrense seg fra å bli oppfattet som en som ikke har lyst til å jobbe.

Kjetil: Er det noe du vil legge til, noe vi ikke har snakket om, som vi burde ha snakket om?

Lillian: Nei. Jeg tror du har fått med det meste. Men jeg synes det er litt viktig å legge til at jeg ikke er sånn person som bare går rundt og forventer at jeg skal få trygd. Og at, at ikke jeg på en måte gidder komme videre eller, jeg synes det er viktig at ... Ja, at jeg vil, jeg vil virkelig. Jeg har ikke lyst å gå på trygd. Jeg har ikke lyst å gå på Nav.

Denne bemerkningen får tydelig frem at det ligger latente anklager i det å motta trygdeytelser og det å være utenfor arbeidslivet. Den kan også tolkes som et vern mot å bli kategorisert i nedlatende termer som en unnasluntrer, ofte synonymt med et dårlig menneske. I en intervjustudie om middelklassefamilier i Skottland sin generelle forståelse av helse, viser Backett (1992) at helse forstås og behandles som en symbolsk kategori som fylles med moralsk innhold. Helse sees gjennom moralske termer, der god og dårlig helse ikke bare sees som uttrykk for gode og dårlige vaner, men omdannes til moralske dommer over folk som gode eller dårlige mennesker (Backett, 1992:261). Johannisson (2006:11) påpeker at å signalisere det sunne eller

det usunne, det friske eller det syke, innebærer å posisjonere seg i det sosiale hierarkiet. Goffman (1963:137-138) på sin side, påpeker at stigma, om en skal forsøke å forstå fenomenet vitenskapelig, ikke først og fremst dreier seg om to kategorier av mennesker – de stigmatiserte og de normale – men som en tosidig rolle av en sosial prosess der alle mennesker deltar i begge rollene. Slik sett er ikke den normale og den stigmatiserte individer, sier han, men snarere perspektiver, og disse perspektivene genereres i sosiale situasjoner. Den moralske dimensjonen ved å være utenfor lønnsarbeidet kommer til uttrykk på en rekke ulike arenaer.

9.3.1 Det offentlige ordskiftet

Mange av de intervjuede gir uttrykk for en belastning knyttet til moralske anklager mot personer som lever på offentlige stønader, som blant annet kommer til uttrykk i media. Intervjuene ble gjennomført i en periode der trygdeytelser har stått på den politiske dagsorden og der mange aktører i det offentlige ordskiftet har pekt på blant annet moralsk forfall som en forklaring på at mange i Norge mottar stønader. Spesielt fremtredende var denne debatten i kjølvannet av sykefraværdebatten i 2009 og 2010. Informantene forholder seg slik til det norske opinionsfeltet som bredere normative formasjoner. Generaliserte anklager uttrykt i opinionsfeltet førte til stort engasjement i intervjuene, og mange følte sinne og frustrasjon mot denne type anklager.

Aslaug: Jeg ble jo så provosert fra det der innslaget i ... jeg husker ikke hvem som kom med det, men det var på nyhetene, at hvis du minket trygden (...) så ville flere *velge* [legger trykk på ordet] å gå i arbeid. Vet du hva? Jeg ble så provosert. Herlighet altså. Det er ganske stor forskjell på min lønn og det jeg får nå. Og ikke snakk om noe valg. (...) Altså jeg er fullstendig klar over at det er enkelte grupper som det kan virke som om kan utnytte systemet, og det er helt sikkert en og annen innimellom, men jeg nekter å tro at det er majoriteten. Og de som måtte ønske å utnytte systemet på denne måten de er jo ikke friske. (ler). Altså, det er ... ja. Så enten de nå går nå og valser på evig sosialhjelp eller, det skulle vel ikke bety så mye i den store sammenheng.

Aslaug opplever mistenkeliggjøringen av mennesker som mottar stønader som en provokasjon. Hun konkretiserer ikke nærmere det aktuelle TV-innslaget, men en skimter en reduksjonistisk fremstilling av det å leve på offentlige stønader som et individuelt valg, og der resepten for å motvirke slike valg ligger i incentiver gjennom innskjerping i regelverk og/ eller ytelsesnivå. Aslaug trekker frem det økonomiske aspektet ved å leve på trygd versus å være i arbeid. En sentral del av konteksten for denne redegjørelsen er Aslaug sin sykdomshistorie (hjernesvulst), som en i de fleste målestokker vil regne som en spesielt legitim bakgrunn for å ikke være i jobb. I slutten av sitatet ligger det imidlertid også et viktig normalitetsargument. Aslaug antyder at de som ”velger” å leve på det offentlige fremfor å være i jobb signaliserer med dette ”valget” at de ikke er frisk. Arbeidsetikken trer frem som en sentral undertekst.

9.3.2 Signifikante og generaliserte andre

Som illustrert i eksempelet med Mona, er familieinstitusjonen en arena som bidrar i denne normalitetsproduksjonen knyttet til lønnsarbeidet. I flere av redegjørelsene viste folk i de intervjuedes nære relasjoner å spille sentrale roller i å reproducere samfunnets normalitet om å være i jobb som det foretrukne. Både Ove og Lisbeth forteller at barna deres er opptatt av at de ikke jobber, slik som vennenes foreldre gjør:

Ove: Så jeg unner ikke noen det å, å bli gående på samme måten som meg selv. Det er ... det er tungt. Ungene òg lurer på det ja, ”hva, pappa hva skal du bli? Når skal du ut der og jobbe igjen?” Og så er det at andre unger lurer på, ”hva gjør faren din på?” Og det er heller ikke noe lett da, jeg har et ønske om å jobbe, og ønske om å bidra.

Kjetil: Hva sier du til ungene dine da, når ungene spør om sånn?

Ove: Som regel så sier jeg det at jeg vet ikke. Jeg vet ikke hva jeg ønsker å bli, egentlig så har jeg jo bare lyst å begynne å jobbe igjen og liksom. Men ... Jeg har så mye uavklarte helseproblemer rundt meg at ... du har vanskelig for å gi det konkret svar på det. Så er det ofte ... moren som svarer dem at pappa er syk. ”Han ... får se når han blir friskere” liksom.

Lisbeth: Venninner spør, hvor jobber du nå Lisbeth, du som, for jeg, hvis jeg sier jeg har begynt i ny jobb, så har de liksom vært så vant med det, og ungene mine er veldig preget av det. (...) "Når skal du begynne å jobbe, fast en plass?" sant. Hun eldste min er veldig opptatt av det. Skjønner ikke at jeg skal skifte arbeidsplass hele tiden. [Da] sier jeg ja, men derfor så er det så viktig å gjøre leksene dine og få en god utdanning. Så slipper du ... men det kommer mine unger til å slite med. Bli dyktig, så slipper du å havne i "Navet," sier jeg. [ler]. Så det er derfor jeg er der.

Mens Ove har vært hjemmeværende i lengre tid, er Lisbeth sin situasjon at hun de siste årene har vært i jobb, men under arbeidsrettet tiltak og med stor usikkerhet og flere skifter av arbeidsplass. I begge disse tilfellene kan barna sees som naive formidlere av storsamfunnets normalitet, hvor det ordinære lønnsarbeidet er øverst på tronen.

I kapittel 6 presenterte jeg Eva, som fortalte om ubehaget ved å gå til Aetat og søke rehabiliteringspenger når hun ikke så syk ut. For henne førte dette ubehaget til at hun i begynnelsen var redd for å gå ute blant folk på dagtid:

Eva: Jeg følte jo nesten til å begynne med at det var nesten vanskelig å gå [i gågaten] når jeg begynte å bli sykemeldt. For jeg tenkte gud, kan jeg gå her (...) når jeg ikke er på jobb? Hva tenker folk?

Kjetil: Ja.

Eva: Men det er jo helt teit å tenke sånn. Og jeg har jo mer eller mindre koblet det ut de siste årene, selvfølgelig. For du må jo leve normalt.

Kjetil: Ja. Men var det sånn at du på en måte kvidde deg for å [gå ut], eller at du ikke brukte sentrum så mye i begynnelsen eller?

Eva: Eh, kanskje litt i begynnelsen. At jeg ... jeg følte gjerne at jeg ikke skulle pynte meg så mye (ler). Eller at jeg ikke skulle gå med høyhelede sko, jeg måtte bruke joggesko, litt sånn (ler). Ja. Men som sagt, så koblet jeg det ut altså etter hvert. For en kan jo ikke bure seg inne, da blir en jo i alle fall ikke frisk. En må jo bare fortsette å leve og gjøre det som en selv føler best.

Her kan Mead (1962) sine begreper om å ta den generaliserte andres perspektiv være analytisk klargjørende. Meads formulering viser til individers refleksive evne til å øyne hvordan en blir sett av andre, og er således en formulering som fanger samfunnets sosialiseringsmekanismer. Ved å ta samfunnets – den generaliserte andres – perspektiv, viser hun en selvkontroll eller disiplinering som henger nøye sammen med den arbeidsetikken som hun selv, og storsamfunnet, verdsetter så høyt.¹⁴⁷ Samtidig understreker Eva at det ble nødvendig å tilpasse seg den nye situasjonen. Hun fikk attføringsstønad i tre år. For å kunne leve et anstendig liv er det således nødvendig å normalisere livet utenfor det ordinære lønnsarbeidet. For Eva sin del var hun sin egen moralske entreprenør; det var hennes følelser om hva folk ville tenke å tro om henne som satte mentale begrensninger. Dette kan med Mead (1962) sees som å internalisere storsamfunnets idealer og perspektiver. Også dette eksempelet (i likhet med Mona) illustrerer kroppsliggjøring av arbeidsetikkens normer.

At familieinstitusjonen er en sentral arena for arbeidsetikkens normalitetsproduksjon, slik som historiene til Mona, Ove, Lisbeth viser, kommer også til uttrykk i andre intervjuer. Jonas er eksplisitt på at han ikke føler den type ubehag som for eksempel Eva satte ord på, men også han berøres av familiemedlemmers normalitetsforståelse og deres moralske ubekvemhet.

Jonas: Jeg er ikke en av dem som synes det er pinlig å si at jeg venter på trygden min, nei. Det er jeg ikke. (...) Jeg føler at for det første har jeg betalt min skatt i så mange år, og når det skjer sånne ting, så føler jeg at staten har en plikt til å gjøre sånn at ... sant ... vi gjør jo krav om det, men det er jo en plikt staten har når grunnen er til stede, jeg føler ikke at det er noe negativt, verken dumt eller pinlig. Min mor tør ikke å si at jeg går på yrkesrettet attføring, hun sier bare at jeg går på skole (...) Hun er litt flau over å si det, men det bruker jeg jo når jeg treffer hun og en venninne på senteret så sier jeg at trygden er ikke kommet og ... (ler)

Kjetil: Du spiller litt ...

Jonas: Ja ja ... (ler). Men for meg er ikke det noe problem altså.

¹⁴⁷ Dette kan også sees med Foucault (2002) og *governmentality*-litteraturen som et uttrykk for selvstyring.

Jonas sin holdning til å motta stønad fra det offentlige (yrkesrettet attføring) skiller seg fra for eksempel Mona og Eva. Han legger vekt på rettighetsaspektet – han har ytt gjennom skatteseddelen i mange år, og mobiliserer slik en sosialdemokratisk legitimering; når ulykken først rammet ham, er det velferdsstatens plikt å yte tilbake. Det er flere aspekter ved forskjellen mellom Eva og Jonas sine ulike tanker rundt dette som kan være verdt å ta opp. I motsetning til Eva, som var rammet av en diffus lidelse og som også fikk fratatt en medisinsk legitimering gjennom klar diagnose (jf. kapittel 6), kan Jonas mobilisere et trippelt legitimitetsnarrativ i forhold til å gå på rehabilitering og attføring en periode; (1) han fikk skulderen ut av ledd [somatisk sykdomsnarrativ]; (2) han måtte vente lenge i operasjonskø på sykehuset [helsebyråkratisk narrativ]; (3) og han ble oppsagt like etter skulderskaden på grunn av nedgangstider i IT-bransjen som han jobbet i [markedsbasert narrativ] (se Ezzy, 2001). Han må likevel forholde seg til andre familiemedlemmers ubehag ved å sette seg i en hjelpesituasjon til det offentlige; noe som illustreres av at moren ikke vil fortelle andre at han mottar trygd.

Normalitetsproduksjonen og moralske dommer synliggjøres og artikuleres imidlertid også av informantene selv. I flere intervjuer fremsetter de intervjuede selv slike dommer mot andre. Bjarne i 60-årene, som fikk tilbud om dagpenger frem til pensjonsalder, er en av de som retter pekefingeren mot folk som angivelig utnytter systemet. Tidligere i intervjuet forteller han at han var sykemeldt en gang, da han brakk foten for førti år siden. Bjarne foretrakk å gå på jobb selv om han ble sykemeldt: ”Da syklet jeg på jobben med en fot. Med gips på den. Og så fikk jeg en helvetes kjeft for at jeg gikk på jobben (...). Det var jo mye bedre å gå på jobben og gjøre noe fornuftig enn å være hjemme å kikke i veggen.” Bjarne sine holdninger til sykefravær er til dels erfaringsbaserte med bakgrunn i bedriften han jobbet i og er medeier i:

Bjarne: Jeg så jo i firmaet da som jeg har jobbet i sist da. Der hadde vi jo sånne som var sykemeldte og borte og greier i ... stadig vekk. Folk, på både kontoret og lageret (...). Og det er jo en plage. Folk da som benytter seg av det der, for både arbeidskamerater og firmaet. Det er jo fælt. Men det er folk som benytter seg av det. Og det er nesten håpløst å gi dem sparken. Ja. Så det er selvfølgelig en hel masse snyltere i samfunnet våres. Jeg vil kalle mange av dem som til stadig er sykemeldte, borte om mandager og sånt snyltere.

Kjetil: Ja?

Bjarne: Det har jeg ikke noen ting til overs for. Men at de er borte en dag når influensaen herjer, det er jo greit nok. Men at de er sykemeldt for at de har vondt i håret eller vondt i magen eller ... det er helt forkastelig altså. Men det er jo blitt sånn at det er enkelt å sykemelde seg.

I denne redegjørelsen settes det likhetstegn mellom sykefravær og utnyttning av sykelønnsordningen, og denne aktiviteten (sykemelding) transformeres til egenskaper ved de som anklages ("snyltere"). Holdningen er erfaringsbasert, men det er også nærliggende å knytte den til Bjarnes egen livshistorie der han alltid har vært i jobb, og der han til og med syklet til jobb med en brukket fot. Han fremsetter en tydelig grensemarkør mot tidligere kollegaer som tok ut egenmelding.

Relatert til beretningene om det norske sosiale sikkerhetsnettet og rettigheter i folketrygden, dukker det noen ganger opp en rettfærdighetsproblematikk der enkelte ser sin egen fattigdomssituasjon i lys av velferdsstatens angivelige utstrakte hånd til andre grupper hjelpemottakere. Da Lisa redegjorde for prosessen som førte frem til at hun tok kontakt med Nav etter å ha levd uten inntekt i seks år, fremsatte hun samtidig moralske dommer over andre vanskeligstilte grupper i samfunnet.

Lisa: Og bostøtte kommer jeg heller ikke inn under fordi leiligheten er for liten, bare ett rom. (...) Og da er det jo noe av en kontrast å se at alle de millionene de skal bruke på mindreårige asylsøkere sant, det er det ikke spørsmål om en gang. Det skal det være penger til, selv om det er dokumentert at ni av ti er bedragerer. Men det skal det være penger til. Men landets egne borgere, de kan pent stille seg i siste kø. Det er noe av et paradoks.

Mens Lisa redegjør for prosessen hun har vært igjennom, foretar hun altså også moralske dommer, blant annet overfor mindreårige asylsøkere.¹⁴⁸ I lys av fattigdomsreisen som Lisa beskriver, er det kanskje ikke så overraskende at denne type moralske anklager overfor andre grupper faller. Uansett synliggjør denne gjennomgangen at det moralske territoriet ikke er flatt, men snarere tredimensjonalt; Moralske dommer fremsettes både fra de nære omgivelser, så vel som i de bredere normative formasjoner i det offentlige rom. Videre synes det moralsk tvilsomme ved å motta stønad å være internalisert hos den enkelte. Og endog er ikke informantene frie for selv å fremsette moralske dommer overfor andre.

1.1 9.4 Veier videre

Majoriteten av voksne borgere i Norge er i lønnsarbeid (for eksempel St.prp. nr. 46 (2004-2005; Fløtten et al., 2011), og de fleste står i arbeid lenge. Viktige forklaringer på dette kan knyttes til økonomi på den ene siden, og normalitet, moral og verdighet på den andre. Individene i denne studien har imidlertid, som jeg har redegjort for i tidligere kapitler, gjennomgått hendelsesforløp og prosesser i livet, både forut for og i bruker/Nav-relasjonen, som til dels har vært komplekse og vanskelige. Noen av dem er i en situasjon hvor relasjonen til Nav er tydelig midlertidig, og kan sees som en ”svipptur” ut av lønnsarbeidet. Andre har tilegnet seg ressurser som målrettede utdanningsløp, og flere har gjennomgått langvarige og komplekse løp der fremtiden i det ordinære lønnsarbeidet ser mer usikker ut, med til dels forlengede stønadsløp og nye helseproblemer som har kommet til underveis. Her skal jeg belyse noen slike

¹⁴⁸ I Anders Vassendens (2007) doktoravhandling om majoritetsnormmenns syn på minoritetsnormmenn kommer dette aspektet tydelig frem; de av normmennene han intervjuet som mottok trygdeytelser, var ofte forargret på at etniske minoriteter angivelig hadde lettere tilgang på sosialhjelp og andre velferdsordninger. De oppfattet det slik at innvandrere utnyttet velferdssystemet og at de fikk bedre ordninger enn dem selv. Vassenden (2007) tolker opplevelsen av forskjellsbehandling som et resultat av sosialhjelpens fordelingsmekanismer, som treffer de nest fattigste og de aller fattigste (som eksempelvis flykninger) ulikt. Om en eksempelvis er bemidlet med en bil, er man ikke nødvendigvis berettiget sosialhjelp.

fremtidsorienteringer eller veivalg, i lys av de biografiske prosessene. Jeg konsentrerer meg om informanter som har hatt lange stønadsløp.

9.4.1 Å ta jobb hvor som helst

Firebarnsfarens Mikkel tok kontakt med daværende Aetat etter at han fikk kols. Han gjennomførte et femårig utdanningsløp på en høyskole under yrkesrettet attføringsstønad, og han var på intervjuutidspunktet nyutdannet og arbeidssøkende. Han har brukt opp stønadsrettighetene, og er innstilt på å få arbeidserfaring som er i tråd med utdanningen han har tatt.

Mikkel: Nå er jeg liksom – litt mellom barken og veden. Når det gjelder Nav, så nå er det veldig vanskelig (...) Jeg har ikke hatt inntekt siden september. Så var det helt dødt i markedet fram til jul – det var ikke én ledig stilling. Men nå er det sånn ... nå får jeg sånn mail – arbeidsmail – fra Nav, og der er det en til to stillinger per dag, som er utlyst nå, som jeg søker på (...).

Kjetil: Hvor går grensene for (...) hvor du kan ta en jobb nå?

Mikkel: Jeg kan jobbe over hele – ja, jeg stiller meg villig til å jobbe over hele landet jeg (...).

Kjetil: Har dere tenkt til å flytte da, eventuelt?

Mikkel: Ja, jeg er klar. Eh. Jeg har pendla i fem år, og funnet ut at vi kan klare oss. Vi holder sammen. Selv om jeg bor et annet sted i uka. Men nå er det bare det og så komme seg inn i bransjen. Og om det da må være et år i Lofoten (...) så gjør jeg det. Så det er helt realistisk. Og at det, jeg hadde ikke regnet med å få jobb på det nærmeste kontoret – jeg søker jo om det er ledig der og ... det er ikke sikkert at kontorene i Lofoten er noe dårligere enn de på [hjemstedet] altså. Snarere tvert imot, egentlig. At det er bra for karrieren. Å jobbe et annet sted.

Mikkel har ikke rett på mer stønad, og han tar aktive grep for å få seg jobb, som fortrinnsvis er kompatibel med utdanningen han har tatt. Han presenterer seg som villig til å inngå kompromisser ved å ta jobb hvor som helst og pendle mellom arbeidssted og familie, noe han allerede har gjort de fem årene han har vært under utdanning. På tross av eksterne utfordringer med å få jobb knyttet til makroøkonomisk

turbulens og midlertidig jobbtørke, er det en optimistisk redegjørelse som presenteres; så lenge en er mobil vil det ordne seg med jobb – hvilket er prekärt for han og familien i forhold til deres økonomiske situasjon. De siste månedene har de solgt unna eiendeler, blant annet en motorsykkkel, for å dekke løpende utgifter. Villigheten til å pendle har imidlertid åpenbare kostnader ved at han er fraværende fra sin familie over lange tidsrom. En kynisk tolkning av dette kan være at han gir sitt eget karriereprosjekt forrang fremfor en stabil eller normalisert familietilværelse. For utenforstående fremstår det uansett som et brutalt valg å ta. Mikkel ser imidlertid ikke denne orienteringen som et valg overhode. Han ser det som en dyd av nødvendighet.

9.4.2 Når viktigheten av å jobbe nedtones

Lønnsarbeidet er en sentral normaliseringsmarkør som alle i utvalget forholder seg til, og går som en rød tråd gjennom alle intervjuene. Her vil jeg illustrere lønnsarbeidets status ved å presentere en av de få i utvalget som sier eksplisitt at lønnsarbeidet *ikke* er en vesentlig del av hans livsprosjekt.¹⁴⁹ Likevel er lønnsarbeidet noe han forholder seg til. Erik i midten av 30-årene, som først ble presentert i kapittel 6, er samboer og har nylig blitt far. Han er sosial, samfunnsengasjert, har dysleksi og problemer med en fot, og møtte velferdsbyråkratiet (Aetat) allerede som 15-åring. Siden da har han hatt en rekke møter med ulike velferdsbyråkratier (Aetat, trygdeetaten, sosialtjenesten og Nav), og i perioder har inntektsgrunnlaget blitt sikret gjennom diverse velferdsytelser. Yrkesskolen er hans høyeste utdanning, samt en del kurs i regi av Aetat. Han har også hatt en rekke ulike jobber, blant annet flere jobber i industrivirksomhet. I to år var han i arbeidsrettet tiltak på en attføringsbedrift, men stort sett har det dreid seg om ordinært lønnsarbeid. På intervjutidspunktet mottok han dagpenger, etter at

¹⁴⁹ De andre som nedtone viktigheten av lønnsarbeidet i deres livsprosjekter, er Gro og Aslaug. Aslaug har imidlertid jobbet nærmest kontinuerlig i hele sitt voksne liv, de siste 30 årene fulltid i barnevernet. Jeg tolker hennes nedtoning av lønnsarbeidets viktighet i lys av at hun hele tiden har hatt en jobb – det er ikke nødvendigvis slik at hun ikke synes lønnsarbeidet er viktig, det er snarere slik at hun setter andre aktiviteter tilsvarende høyt. Når sykdommen rammet, som i hennes tilfelle er hjernesvulst, savner hun ikke jobben, da hun har andre aktiviteter å fylle livet med.

industribedriften hvor han hadde jobbet i cirka to år, ble kjøpt av et internasjonalt selskap og flyttet ut store deler av virksomheten.

Kjetil: Hva betyr det for deg å være i arbeid da? Eller å ikke være i arbeid?

Erik: Jeg har [humrer] – du har ikke noen agenda med Nav, sant? [Ler]. Nei, men altså, arbeid har ikke vært det viktigste for meg, noen gang – det har det ikke. Det er – jeg har ikke noen problemer med det å gå å være blakk, og sånne ting, det ... hos meg så er trivsel viktigere enn – trivsel og penger henger ikke *så* ... *så* tett i lag.

Kjetil: Nei.

Erik: Sant, og jeg – har jo nå gått et halvt år med seksti prosent av vanlig lønn, sånn som det er når du går over på dagpenger. Og du må gjøre noen justeringer i forhold til – lånet går og løper på samme måte, og sånne ting, og så lenge jeg har til mat på bordet, så er det ikke i forhold til penger at jeg trenger å jobbe. Likeens var det på den der praksisen jeg var nå – der var det veldig godt betalt, sant, en tekniker der lå på mellom 5- og 600. 000 i året, sant.

Kjetil: Så mye?

Erik: Ja. Men jeg har ikke hatt noe utbytte av å være der og ikke få utfordra meg selv i det hele tatt, og der kommer det litt tilbake til det med preferansene og sånn – det er viktigere for meg å kunne yte noe og bety noe og være glad i det jeg holder på med – hvis ikke så ... var derfor jeg var et år på [annen industribedrift] den gangen òg, sant. At jeg kutta ut der. Så – det å ha en jobb er ikke sånn kjempeviktig sånn, for jeg har jo også et nettverk, ved siden av da, sant? Og ... nå har jo de fleste av de har jo jobb, så [humrer], sånn – da kan du ligge litt lenge på formiddagen sant, og ... litt sånn.

Kjetil: Ja hvordan bruker du en dag, da?

Erik: Nei det ... jeg bruker nok ettermiddagene, mest sånn. Nå så er jo dattera vår hjemme. For tida, så nå – min samboer er jo også kjøpt fri fra sin jobb en periode, sant. (...) Ligger litt frampå – jeg liker å lese avisa, sant. Jeg kan bruke fire timer på å lese meg gjennom [avisen]. Sant, og ... storkoser meg med det og en kopp kaffe og sånne ting da. Besøker venner på ettermiddagen og sånn. Så nå, men ... det skal sies at jeg liker det, men jeg har jo arbeidsmoral, da. Det har jo også likeens selvfølgelig ansvar overfor dem du arbeider sammen med og sånne ting sant, så jeg står jo overtid når jeg jobber og – jeg *går* inn i jobben min, når jeg har en jobb.

Kjetil: Ja.

Erik: Men det er ikke sånn – det har aldri vært helt viktig for meg det her, med å ha en jobb, eller *hva* slags jobb det er, det har aldri vært helt ... jeg prioriterer heller venner og familie, det er viktigere enn penger og karriere altså.

I denne redegjørelsen nedtoner Erik viktigheten av lønnsarbeidet for sitt livsprosjekt, men han forholder seg samtidig til at lønnsarbeidet er den dominerende diskursen og storsamfunnets høyverdige ideal for dets borgere. Dette illustreres både når han noe spøkefullt vil forsikre seg om at jeg ikke løper Nav sitt ærend – han erkjenner at hans personlige holdninger til dette spørsmålet er kontroversielle. Han vektlegger arbeidets innhold som et sentralt aspekt ved hvorfor han nedtoner viktigheten av å jobbe. Samtidig, i slutten av sitatet, understreker han at han yter når han først er i et arbeidsforhold. For Erik er god lønn ingen sentral motivasjon for å jobbe, personlig motivasjon teller mer. Han fremmer andre meningsgivende aktiviteter som viktigere; vennenettverket, familien og en avslappende tilværelse på morgenkvisten. Her diskuterer Erik således, mer eller mindre med viten og vilje, imot tidligere statsråd Bjarne Håkon Hanssen sitt berømte utsagn om at man med Nav-reformen skal få sosialklientene ”opp om morran” (jf. kapittel 1). På den andre siden kan man imidlertid spørre hvorvidt Erik har reelle valg; den siste jobben han hadde mistet han. Videre i intervjuet konfronterer jeg Erik med det overordnede målet med Nav-reformen, om å få flere mennesker i arbeid og færre på stønad:

Erik: Men sånn er jo hele samfunnet lagt opp, altså det er jo ikke – du er jo ikke lykkelig før du har en jobb, sant, og det er jo det første du blir spurt om og sånn. Du treffer nye folk og så er det første som kommer til er ”hva jobber du med,” sant? Og sånn, det er ikke sånn ... ”hva er viktig for deg” blir du aldri spurt om, sant [ler].

Kjetil: Nei. Men hvordan er det da, føler du noen sånne moralske – er det noe stigma i forhold til det?

Erik: [Drar på det:] Jaa, altså det ... du utnytter kanskje litt systemet, og det er litt sånn, du, du lever litt på andre den tida som du ikke er i jobb, sant. Men jeg har ikke noe dårlig samvittighet, for jeg gjør alltid en god jobb når jeg *er* i jobb, sant. Og jeg har faktisk skaffa meg jobb selv, hele veien, så det er ikke

sånn ... det er ikke dårlig samvittighet. I forhold til det, det har jeg ikke. Men ... ja, sosialt og sånn, når du møter nye folk, så er det jo sånne ting som det blir hengt opp i, sant. Men ... bruker ikke så mye tid, tid og energi på det. Det – og hvis du møter folk som jobben er viktigst for så, er det kanskje ikke mine beste venner heller, sant. (...) Jeg vet ikke hva jeg egentlig skal si på det, det gjør meg ingenting å være arbeidsledig, jeg har ikke noe – jeg tror ikke jeg har det noe dårligere selvtillit nå enn jeg hadde [i jobb]. (...) Men sånn som nå så haster det jo egentlig litt å få meg en jobb òg siden jeg kanskje skal ... kanskje skal ha hofteoperasjon til høsten igjen, sant, sånn at jeg har noe å sykemelde meg fra, i stedet for å så få et større – større hull i cv-en. For du er fortsatt ansatt når du går sykemeldt, sant.

Kjetil: Ja.

Erik: Ser litt bedre ut ... Ja når jeg sier dette her så høres det ut som jeg utnytter systemet selv da [ler].

Lønnsarbeidets status i samfunnet trer frem som helt sentralt i denne beretningen, og noe som Erik forholder seg aktivt til, selv om han vektlegger andre personlige preferanser. Det er en grunnleggende tvetydighet i måten Erik resonnerer på; han forsøker å nedtone lønnsarbeidets relevans, samtidig som han forholder seg til at lønnsarbeidet er definert som samfunnets ideal. Han forholder seg også til en generalisert anklage om hvorvidt han utnytter systemet ved at inntektsgrunnlaget hans finansieres over andre menneskers skatteseddel. I slutten av sitatet kommer han imidlertid inn på andre elementer; de harde realitetene rundt fremtidig arbeid og hull i CV, og rettigheter i folketrygden som sykefravær ved arbeidskontrakt. Han er på vakt mot det som gjør ham mindre attraktiv på arbeidsmarkedet. På denne måten presenterer han seg også som en som har kontroll. Sennett (2006) har påpekt at det fleksible arbeidslivet gjør det stadig vanskeligere å benytte lønnsarbeidet som identitetsmarkør for hvem en er. I lys av at arbeidsmarkedet preges av mer fleksible, flyktige og usikre relasjoner enn tidligere, kan Eriks nedtoning av lønnsarbeidets viktighet også forstås som en rasjonell orientering gitt den delen av arbeidsmarkedet som han opererer på.

9.4.3 Fra resignasjon til forsiktig optimisme

Selv om Eriks orientering kan sees som rasjonell ut ifra hans handlingsrom, er den likevel avvikende i mine data som helhet. Lønnsarbeidet settes som ideal selv under vanskelige helsemessige og sosiale omstendigheter. I kapittel 6 presenterte jeg ulike strategier for reorientering som folk orienterte seg mot når de fikk problemer i balansegangen mellom arbeid og helsesituasjon. Når problemene i livet hopper seg opp over tid, og det ikke synes å være løsninger i sikte, kan imidlertid reorientering synes håpløst. Som tematisert i kapittel 1, er passivitetsdiskursen fremtredende både i internasjonal og norsk velferdspolitik (jf. også kapittel 10). Den formen for forestilt passivitetskultur som mobiliseres i det offentlige ordskiftet som et problem som følger av at folk mottar stønader, er vanskelig å øyne i studiet av stønadsmottakeres hverdagsliv, men Ove har erfaringer som kan minne om dette. Etter at han ble sagt opp av arbeidsgiveren sin og gikk over i Nav-systemet (jf. kapittel 6), fulgte et par år med rundgang i helsevesenet for avklaring av helseproblematikk, noe som gjorde at Nav i liten grad var aktiv i denne perioden utover å sørge for inntektssikring gjennom ulike ytelser (henholdsvis rehabiliteringsstønad og yrkesrettet attføring). Etter hvert som tiden gikk, ble livet også fylt med en tomhet.

Ove: Du blir litt tiltaksløs og ... humørløs. Det, det der å kunne glede seg til helg igjen (...) Om det er lørdag eller onsdag for meg, det er skit det samme, dagene er kliss like. (...) Så kommer du i den situasjonen som meg, at du blir gående hjemme hele tiden. Og da begynner du å lage deg til med vaner (...). Du har, du har en gruppetilhørighet når det gjelder arbeidskolleger og mye av livet har dreid rundt arbeidet ditt. Så mister du den. Hva skal du gjøre på på dagtid? Alt er dødt. Du har ikke noe spesielt å ta deg til. Eh å sitte på internett og lese nyhetene det er du nå fort ferdig med, har gått gjennom de faste sidene. Ting begynner ikke å skje før utpå ettermiddagene, når du begynner å lage mat til familien, og du får ungene hjem, og det er lekser og det er treninger og dette her greiene her. Det gjør det at det for min del så og for veldig mange andre i min situasjon, så vrir de døgnnet. Det er mer å se på TV på kveldene og sånt. Og det er ikke fordi at jeg ... jeg er verken noe mer senere enn andre, eller et eller annet sånn. Men det vrir seg fordi at den TV'en blir et sånn derre substitutt for aktivitet på en måte. På kveldstid. Dagtid er det kjedelig. Alle andre er på jobb og baler med sine liv. Jeg står opp kvart over sju hver morgen. Lager niste til ungene og får dem på skolen. Hva gjør jeg da?

Kjetil: Ja.

Ove: Det skjer ikke noe. Og da blir det til at du gjerne slenger deg ned på sofaen eller går og legger deg eller står gjerne opp kl 11 igjen da. Og derav så får du mer energi til å være våken om kvelden. Og så skjer det mer, og så blir du sittende og se på TV-serier, og ... jeg vet ikke hvor mye Discovery jeg har sett på kveldene. Og da får jeg òg se det som jeg vil, etter de andre har lagt seg og jeg vet det at jeg skal ikke noe neste dag, jeg skal ikke noe dagen etter der igjen, jeg skal heller ikke noe om en måned. For at det er ting ligger så langt frem i tid, det er ingenting som skjer. Til slutt så blir det enuvane. Og, og veldig vond å, å vende. (...) Ting flyter av gårde, og så har du så god tid, og dette her kan jeg gjøre, ja da. Renner ut i sanden. (...) Du føler at livet sakte men sikkert går rett i dass.

Det er en slående kontrast mellom Oves historie og den som Erik fortalte. Selvkontrollen som er tydelig til stede i Eriks orientering, synes fraværende, eller i det minste nedtonet hos Ove. Ove presenterer arbeidslivet som en arena som fremmer aktivitet, og aktiviteten struktureres gjennom rutiner og ansvar – hverdagslige strukturer som er fraværende i hans situasjon som syk og stønadsmottaker. En kan betegne dette som passivitetsmekanismer. Dagene er like; lite som skjer på dagtid og der TV-titting på kvelden blir et substitutt for mer meningsbærende aktivitet. Samtidig er det verdt å understreke at det er elementer av rutinepreget aktivitet også i denne redegjørelsen; lage frokost for familien, oppdatering på nyhetsbildet (nettaviser) og oppfølging av barnas ettermiddagsaktiviteter. Denne redegjørelsen står videre i sammenheng med en vanskelig sykdomshistorie og en tung avgang fra arbeidslivet. Den helsemessige situasjonen hans har vært preget av manglende diagnose og var lenge bare diffuse lidelser. Han har også ventet i lengre tid i sykehuskø, og har i liten grad hatt aktiv oppfølging fra Nav. Jeg spurte Ove hvordan han ville stilt seg til et vedtak om uføretrygd.

Ove: For en stund tilbake så tenkte jeg på at det gjerne hadde vært det enkleste [å søke uføretrygd]. For da hadde jeg sluppet, altså, en blir så lei av å forholde seg til timer og spesialister og skit og lort og alt dette her som du, og papirer og alle ting som det der, så ... men dette er jo en stund tilbake, da. Da har du bare lyst å ha fred. Rett og slett. Og da hadde du sikkert tatt fordi at du, du føler du kommer deg ikke noen vei. Og da hadde jo tilbud om det, hadde jo vært ...

gunstig. For, på sett og vis. Nå har jeg nå gått så lenge på, på rehab. og nå er det jo på attføringsstønad, så ... og fått kjenne på kroppen hvordan det er å gå så lenge hjemme. Så jeg er 35 år, jeg har to millioner i gjeld og hus og unger og biler og, ting å gjøre, ting å pusse opp. Ansvar for å forsørge familien. Det å gå på trygd er ikke noe greier. Verken sosialt eller, økonomisk.

På et tidspunkt tenkte Ove altså i baner rundt å søke uføretrygd for å få fred, men han ser lønnsarbeid som en del av en langsiktig løsning for bedring av sin livssituasjon. Da jeg traff ham, hadde han sammen med saksbehandleren sin i Nav bestemt seg for å starte i et omfattende mestrings- og omstillingsprosjekt for folk som av ulike grunner står langt fra arbeidslivet. Dette gav ham på intervjutidspunktet et visst håp, eller forsiktig optimisme, om å komme i en posisjon som kunne føre ham tilbake i det ordinære lønnsarbeidet på sikt.

9.4.4 ”Midt i en rundkjøring” – når veivalget ikke synes klart

Orienteringen mot lønnsarbeidet og viljen til å ikke gi opp lønnsarbeidet som en del av livsprosjektet, kan virke nærmest forbløffende i lys av prosessene som enkelte av informantene har vært igjennom. I det følgende skal dette belyses gjennom Ernas vurderinger. I tillegg til mangeårige rygg smerter hadde hun de siste årene vært gjennom en traumatisk spontanabort, stoffskiftesykdom og akutte smerter som sykehuslegene på ett tidspunkt trodde var svulst, og som resulterte i trettisju legebepesøk og to operasjoner i løpet av et halvår. I tillegg har hun slitt med langvarige økonomiske problemer (jf. kapittel 6), og vanskelige relasjoner med Nav (kapittel 7 og 8). I hennes redegjørelser skisseres en endeløs kamp mot byråkratiet for inntektssikring. Hun sier at kampen fungerer som terapi for henne. Samtidig innser hun at hun bruker for mye energi på å kjempe mot systemet. Nav sin rolle i Ernas historie er i liten grad preget av aktiv målretting og arbeidsorientering.

Erna: Jeg har jo ikke hatt noe sånn kontinuerlig oppfølging eller ... jeg går for meg selv på en måte. (...) [Som jeg sa til] hun som er min saksbehandler nå, jeg sier at akkurat nå så er Erna slått, det kom en jern dør som gikk ned. Jeg orker ikke tilbake på attføring en gang til. Vet du hva, jeg klarer det ikke. For

jeg har fått alt ... du er så lei av gjentakelser (...). Okey, jeg har en eksamen igjen [på lærerhøgskolen], kanskje jeg kan ta den en gang i tiden. Ja. Men vet du hva, jeg klarer ikke det mønsteret at jeg skal prøve en gang til akkurat nå. Det er noe som har skjedd med meg. Det er ikke det at jeg har gitt opp eller noe, det har ikke med det å gjøre. Men jeg er så sliten av gjentakelse (...). Jeg må prøve å finne en løsning å komme med, jeg må komme meg videre, jeg må prøve å finne en vei ut av denne spiralen, sant. Jeg leser en bok nå forresten som heter ”ut av rundkjøringen.”

Kjetil: Hva er det?

Erna: Nei, det handler rett og slett om hvordan man bruker tankevirksomheten. I stedet for å fokusere på holdt på å si sykdom ... til slutt er du inne i en sånn karusell der også, sant. At du skal gå motsatt og gå inn i deg selv og snu om på hele tankemønsteret at du ... skal bli frisk. Sant? (ler) Skal vekk fra Nav (ler). Sant? Men okey, da, det går jo ikke så fort som jeg ønsker da, og som legen alltid har sagt, jeg er en veldig utålmodig ... jeg var en type som elsket å ha mange baller i luften. Og så gå hen å bli at jeg har bare klart å konsentrere meg om en ting om gangen, det er veldig frustrerende.

Her signaliserer Erna både utmattelse og pågangsmot på en gang, og redegjørelsen kan sees som illustrerende for å være i en ”rundkjøring.” Boken som hun nevner at hun leser; ”Ut av rundkjøringen: en liten bruksanvisning for hjernen” av Aud Bruknap (2000), er en selvhjelpsbok innenfor fagfeltet anvendt psykologi, og den tar utgangspunkt i at problemer som opptrer som uløselige kan bli kroniske og utarte seg til ”knuter” og ”blokkeringer” i individet, og mellom individet og omgivelsene, som igjen kan skape negative utviklingstrekk, destruktive reaksjonsmønstre, og kroniske plager. Boken tilbyr en manual for å imøtegå disse reaksjonsmønstrene og tre ut av ”rundkjøringen.”

Kort tid før jeg møtte henne, hadde Erna snakket med Skatteetaten og fått anbefaling om å prøve å koordinere de ulike etatene og institusjonene hun samhandlet med for å lage en felles handlingsplan med sikte på hennes økonomiske situasjon. I den forbindelse spurte hun saksbehandleren sin om å få kalle inn til et møte:

Erna: Men vet du hva hun på Nav sa da? Hun som er veldig grei og alt dette her. Da gav hun meg en liten støkk. Så sier hun: ”åh? Så du skal kalle inn til møte, ja hva vil du med det? Ja, du må ikke tro at du får noe uføre ... søknad

om det hvis det er det du tenker på.” Jeg vet ikke hva dette betydde. Jeg har bare gått og, hva tenkte hun nå?

Kjetil: Har det vært snakk om noe uførepensjon?

Erna: Nei ... det har jeg hatt panikk for. (...) Jeg følte det var spikeren i kisten. Nei, huff. Men jeg går og grubler nå da. Hvor kan veien komme ut nå? For jeg er veldig sliten for tiden etter det siste året. Jeg er på vei opp igjen, men jeg er trøtt. Jeg er sliten, jeg tåler lite før jeg blir grådig trøtt. Fysisk og psykisk. Det er jo et hva skal jeg si, produkt av alt. Så nå vet ikke jeg hva som skjer. For på hva måte ... som jeg har sagt, gud de kunne satt meg på en øde øy et par år, og håpt at ... (ler). Nei, jeg vet ikke. Men 100 prosent jobb det er jeg redd jeg ikke klarer skjønner du. Og det er det som skremmer meg (...)

Kjetil: Helt sånn fritt, hvordan ser du for deg fremtiden nå?

Erna: Sånn som jeg ser fremtiden for meg, så må jeg vertfall ha litt tid på meg, kjenner jeg. Når det gjelder sånn arbeid, så akkurat nå er jeg ikke i stand. Nå bare føler jeg meg totalt utslitt. Og det kjenner jeg på hele døgnet for å si det sånn. Det er veldig slitsomt. Det eneste, det viktigste for meg nå er at jeg går tur, jeg har en liten hund, ut og går og går og går. Og jeg må bare, ja sant, jeg må bare komme meg opp igjen som jeg sier og ... men den tyngste biten akkurat nå det er økonomien (...) Og med helsen så ... det er flere ting ser du. Og langvarig. Så det at, men jeg gir meg nå ikke vertfall (ler). Det er nå helt sikkert. Jeg må bare håpe og tro at jeg skal få mer energi. Mmm. Jeg skal begynne faktisk i sånn behandling hos en ny, sånn fysio-motorisk (...) Jeg vet at det virker veldig godt, jeg sliter jo med nakken. Men jeg ser ikke for meg 100 prosent jobb, jeg gjør ikke det. Men det er trist å tenke på. Men kanskje en dag også, skjønner du. Det er der det står, jeg er vel egentlig litt ... ikke rundkjøring (ler). Jeg er midt i en rundkjøring. Jeg har visst vært der. Jeg vet ikke om jeg kan si mer, jeg.

Denne redegjørelsen, som kommer på slutten av et langt intervju som i all hovedsak har handlet om en rekke oppturer fulgt av nedturer hva gjelder fremtidsutsikter, er det en grunnleggende tvetydighet. Erna nevner flere av de tingene som holder henne nede; økonomi og helsemessige forhold. Samtidig trekker hun frem de små tingene i hverdagen som viktige lyspunkt, som det å gå tur med hunden, og det å finne en ny fysio-motorisk behandler. På den ene siden ser hun ikke lenger for seg fulltids lønnsarbeid i fremtiden, men i samme setning åpner hun for at hun kanskje gjør det. Tvetydigheten i utsagnet kan tolkes i retning av at hun erkjenner livssituasjonens

realiteter, samtidig som at hun nekter å gi opp håpet om at livssituasjonen kan bedres. Denne redegjørelsen har slik fellestrekk med flere av de andre intervjuene, der det dreier seg om hvorvidt man har et reelt valg til å unngå uføretrygd eller ikke. Noen av informantene som har hatt langvarige alvorlige helseproblemer ser uføretrygd som en mulighet til å sikre seg en mer stabil livstilværelse. Samtidig sees den som et endelig endestopp; som at en blir parkert eller avskiltet. Som Erna sa det; ”jeg følte det ble spikeren i kisten.” Varig uføretrygd medfører således ikke bare tap av økonomiske privilegier, men mer fundamentalt et tap av ”agency” – uførevedtaket er et dokument fra staten som fratrar deg muligheten til å være en aktør i arbeidslivet. Datamaterialet gir således innblikk i at det er en lang, og til tider smertefull prosess å innse at en må gi opp lønnsarbeidet som del av livsprosjektet.

9.4.5 Et nytt liv

Dette kapittelet skal avsluttes med noen innblikk i livssituasjoner der det går mot tydelig og endelig avklaring i forhold til arbeidslivsrelasjon. To av informantene (Kari og Eva) hadde også akkurat gjennomgått slik avklaring da de ble intervjuet, og hadde avsluttet sine tidsavgrensede stønadsløp. I tiden hun var i Nav-systemet, tok Eva videreutdanning innen spesialpedagogikk. Da jeg traff henne, hadde hun akkurat begynt i ny jobb i barnehagen som hun også hadde jobbet i tidligere. Hun hadde ingen endringer i helsesituasjon siden da hun henvendte seg til Nav, men gjennom videreutdanning fikk hun en annen stilling, som var mindre fysisk krevende ettersom hun nå skulle følge opp ett til tre barn i stedet for tjue. Da hun gikk tilbake til arbeidslivet, hadde hun fortsatt et halvt år igjen med innvilget attføringsstønad. I den forbindelse ringte hun til saksbehandleren sin for å avslutte relasjonen.

Eva: Foreløpig ser det ut til at det går veldig bra [i jobb]. I alle fall psykisk (ler).

Kjetil: Mmm, var det kjekt å komme i jobb igjen?

Eva: Ja det var kjempekjekt, jeg synes det var veldig bra. Og når jeg ringte til hun som var saksbehandleren min da, og sa ”nå har jeg fått meg jobb, nå klarer jeg meg selv, nå trenger jeg dere ikke mer, nå vil jeg avslutte,” da sier hun at å,

det hadde hun nesten aldri hørt før, det var nå fantastisk å si over telefon, at noen sier at jeg trenger dere ikke mer, at jeg har fått meg jobb, for det virket som at hun nesten ikke hadde vært borti før. I alle fall synes hun at det var veldig kjekt.

Eva sin avklaring kan sees som en suksesshistorie med tanke på ”arbeidslinjen,” og det var hun selv som skaffet seg jobb og avsluttet forholdet med Nav. Avklaringen kan også sees som en suksesshistorie for Eva selv; gjennom følelsen av å beherske tilbakegangen til lønnsarbeidet, å slippe å være avhengig av Nav og slippe potensielle stempler som ”snylter,” i tillegg til økning i inntekt. Kåre i femti-årene, på sin side, hadde på intervjutidspunktet nylig vært i arbeidspraksis som gartner i regi av Nav, der siktemålet var å avklare såkalt ”restarbeidsevne.” Avklaringen synliggjorde, for både ham selv og for Nav, store fysiske begrensninger når det gjaldt arbeidskapasitet, og han var på intervjutidspunktet i dialog med fastlege og psykiater om å forberede en søknad til Nav om varig uføretrygd.

Kåre: Dette med at jeg fikk testet meg ut, selv om det ikke gikk helt den veien som jeg håpte, så klarte jeg å få testet meg ut ja hva jeg klarte, det synes jeg var positivt.

Kjetil: Ja, for alternativet til uføretrygd nå er vel på en måte at man prøver på nytt, med nye forsøk, nye ... hva tenker du om det som, om uføretrygden der, er det greit å på en måte få en ende på det eller en stabilitet på det?

Kåre: Ja! Stabilitet ikke minst. Som jeg har sagt til etatene, så har jeg jo en sånn vaktmesterstilling [i borettslaget]. Det er ikke så mye du får for det du gjør, og får jeg en uføretrygd, og har denne her, og tutler rundt om og passer min arbeidstid, sånn i sommer, så stod jeg og luket ugress jeg (...), mens naboen satt på terrassen og solte seg og drakk kaffe og hadde det koselig. Drit i det tenkte jeg, jeg har hatt fri tidligere i dag, de har kanskje vært på jobb også de. Det driter jeg i. Så å klare å styre min egen arbeidstid, i dag vil jeg gjøre det og det, og ikke at du har noen å bestemme over deg. Da mener jeg at jeg skal få ro og stabilitet, og det er nummer en for meg altså, å få stabilitet rundt meg.

Her peker Kåre på et elementært, men viktig poeng: det ligger en stabilitet i å være avklart, og en avklart situasjon, selv om den ender i redusert eller ingen arbeidsevne, kan virke muliggjørende for å gjøre meningsfulle aktiviteter utenfor lønnsarbeidet og dermed bedre enkeltmenneskets livskvalitet. Også Lisa peker på dette poenget:

Kjetil: Hva tenker du om fremtiden? Vi har jo vært igjennom, du regner med at det blir en uføretrygd?

Lisa: Ja, vertfall en halv uføretrygd. Og det hadde vært nydelig for da hadde jeg jo hatt ryggen fri, ikke sant? Og da kommer pengene selv om jeg tar ut ferie. Da får en vel mer normalisert tilværelse. For dette her er liksom ment som en overgang.

Stabilitet og meningsfull aktivitet er to sentrale komponenter for å sikre en god livskvalitet. Ofte er disse forbundet med lønnsarbeidet, men poenget her er å vise hvordan de i visse kontekster kan finnes – og bør finnes – utenfor rammen av det ordinære lønnsarbeidet. Også Kari belyser viktigheten av å finne aktiviserende prosjekter utenfor arbeidslivet å fylle tiden med. Hun hadde på intervjutidspunktet nylig fått innvilget varig uføretrygd. Som hun påpeker, er det et nytt liv.

Kari: Du har jo ikke de rutinene til å stå opp tidligere på morgenen og ... ja, gå på jobb og treffe andre folk og, så, så du må jo ... forandre livet ditt, og ja. Aktivisere deg selv og ... akkurat nå har jeg veldig mye som aktiviserer meg selv da, men det er sånn, nå driver vi jo med kjøkken sant, og skal skifte det, så akkurat nå har vi jo ... det veldig travelt. Og det er jo greit, på vinteren er det jo ... ikke alltid så lett å finne på ting og tang, og du ... du lever jo et roligere liv, sant (...). Vi lever jo egentlig to liv. På vinteren er vi hjemme og, og da blir det jo mest pusling i huset (...). Vi har en bingo som jeg driver da, for idrettslaget. (...) Så har vi mange kjente [på feriested]. Så da lever vi store deler utav livet der nede. Da blir det jo et annerledes liv. Du treffer andre folk og ... ja. Og det har vært veldig godt å ha den der plassen.

Kari fortalte tidligere i intervjuet at dersom hun hadde presset seg til å jobbe de siste årene før ordinær pensjonsalder, ville hun levd pensjonistlivet som pleiepasient. Nå får hun isteden en meningsfull pensjonisttilværelse som kan fylles med ”aktiv fritid” (jf. Solvang, 1993). Som Karis beskrivelse av sitt nye liv illustrerer: det *er* et liv også utenfor rammen av lønnsarbeidet, og det skal kunne leves med verdighet.

9.5 Avslutning

Flere har påpekt at å bli fullt ut ansett som en borger i velferdssamfunnet, er å bli ansett som en regulær lønnsarbeider (for eksempel Holmqvist, 2010). De som befinner seg utenfor lønnsarbeidet, kan risikere å bli beskyldt for å ”unndra seg plikten til å forsørge seg selv” (Midrè, 1990:203). Drøyt hundre år etter at Karl Marx sin svigersønn, Paul Lafargue (1907) forfattet sitt manifest *The right to be lazy*, og der problembeskrivelsen var at de moderne samfunn var preget av en besynderlig galskap (plikten til å arbeide), kan en ikke påstå at latskap er et utpreget kjennetegn ved samfunnet vi lever i. Snarere er dette samfunnet kjennetegnet av høy produktivitet, og høyt forbruk. Likevel: latente og reelle anklager om latskap og misbruk er noe som folk som mottar stønad må forholde seg til. De aller fleste i denne studien føyer seg til den dominerende arbeidsetikken gjennom sine utsagn og sine orienteringer. Dette har åpenbart forankring i forhold som er dypt rotfestet strukturelt og kulturelt. Arbeidsetikken er ”over alt.” Det ekstralokale rommet som erfaringene fra det lokale nivået inngår i, for å bruke Smiths begreper, er også ekstremt robuste; og hinsides velferdsreformers målsetninger eller svingninger i arbeidslivs- og trygdestatistikk.

De intervjuede har erfart ulike hendelser eller prosesser som har ført dem til Nav for å søke ytelse til livsopphold. Det kan dreie seg om vanskeligheter med å få en jobb som er relevant for utdanning og tidligere arbeidserfaring, eller det kan dreie seg om reduksjon i helsesituasjon, som det er for majoriteten av de intervjuede. Når en trer midlertidig ut fra det ordinære lønnsarbeidet, som jo er det alle de intervjuede har til felles, må dette legitimeres, for eksempel gjennom sykdom. Arbeidsledighet og

sykdom er imidlertid ikke utelukkende legitimeringer av å ikke være i jobb, de er fenomener med en rekke ulike sosiale konsekvenser og kostnader. Dette kommer til uttrykk i erfaringene med overgangen fra arbeidslivet; gjennom eksempelvis helseproblemer og innskjerpinger i økonomisk handlefrihet, og selv de med de mest legitime begrunnelsene for å stå utenfor lønnsarbeidet kan oppleve ubehag ved å ikke være en del av det produktive fellesskapet.

De aller fleste av informantene i denne studien var på intervju tidspunktet ikke endelig avklart mht. tilbakegang eller avgang fra arbeidslivet, og avhandlingen har i all hovedsak handlet om hva denne situasjonen dreier seg om. Det finnes ulike veier ut fra brukerstatus med tidsavgrensede ytelser. Nav sin rolle i de intervjuedes prosesser er at de kan stille med visse ressurser, som arbeidsprøving i tiltak eller støtte til utdanning. Som Fløtten (et al., 2011) har påpekt, vender mange av trygdemottakerne tilbake i arbeidslivet, og dette kan tolkes som at arbeids- og velferdspolitikken faktisk fungerer. Samtidig kan folk ha begrensede valgmuligheter. I visse tilfeller kan avklaring være til det beste for den enkeltes livskvalitet og sikring av verdighet (jf. Jacobson, 2007), også når dette medfører en utmelding fra det ordinære arbeidslivet.

KAPITTEL 10: OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

10.1 Innledning

Nav er resultatet av fusjonen mellom trygdeetaten og Aetat og lovfestet partnerskap med deler av den kommunale sosialtjenesten på lokalt nivå. Reformen var under implementering ifra juli 2005, frem til (i alle fall) utgangen av 2010. Nav-reformen har vært denne avhandlingens sentrale bakteppe. Mitt forskningsprosjekt har startet med erfaringene til mennesker i ulike livssituasjoner som av forskjellige grunner mottar stønad til livsopphold fra Nav, og de erfaringer de gjør i forhold til Nav. Disse erfaringene er således inntaket til å analysere bruker/Nav-relasjonen.

Innledningsvis i avhandlingen presenterte jeg en del spørsmål som gjennom en forstående forskningstilnærming skulle analyseres. Avhandlingens utgangspunkt har vært brukeres erfaringer og å studere bruker/Nav-relasjonen med utgangspunkt i brukeres ståsted. Det empiriske nedslagsfeltet har vært samtaleintervjuer med 29 brukere og observasjoner fra mottaket ved et lokalt Nav-kontor. Dette er viktig i den forstand at brukerne ble gitt en sentral plass i forarbeidende og den politiske retorikken som frontet Nav-reformen, og grundige studier med utgangspunkt i brukerne har så langt vært mangelvare. I kontrast er det eksempelvis blitt utført relativt omfattende forskning om den overordnede implementeringen av reformen (Christensen, Fimreite og Lægreid, 2007; Fimreite, 2008; Christensen, 2008, 2011; Fimreite og Hagen, 2009; Andreassen og Fossetøl, 2009, 2011 a, b; Christensen og Lægreid, 2010; Christensen, Hansen og Aars, 2011; Aars og Christensen, 2011) og om de ansatte i Nav (for eksempel Andreassen et al., 2007; Grung, 2008; Innjord og Kjæmpenes, 2008; Johnsen, 2008; Røysum, 2009, 2010; Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010).

Studiens ambisjon har vært å gi innsikt i de betingelser som brukerne samhandler med Nav innenfor, ved å undersøke hva slags relasjoner dette dreier seg om. Besvarelsen av hva som kjennetegner bruker/Nav-relasjonen kan også gi en bestemt innsikt i de ambisiøse målene som Nav-reformen var forankret i, og i den praksis som brukere i Nav møter, og de potensialer og begrensninger som ligger i disse møtene. I dette kapittelet skal jeg oppsummere sentrale funn og argumenter som har vært gjennomgått. Jeg vil også drøfte noen implikasjoner av studiens bidrag til forståelsen av 1) det forvaltningspolitiske feltet som studiens tema inngår i, 2) tenkning rundt de teoretiske perspektivene som har blitt anvendt, og 3) peke frem mot noen aktuelle områder for videre forskning med bakgrunn i avhandlingen.

Før jeg presenterer og oppsummerer studiens overordnede funn, kan det imidlertid være verdt å reflektere over noen mulige begrensninger ved studiens rekkevidde. Brukerne er i denne sammenhengen mennesker som på et gitt tidspunkt hadde tidsavgrensede ytelser til livsopphold med såkalt ”aktivitetskrav.” Majoriteten av informantene hadde yrkesrettet atferd på intervjuetidspunktet, mens noen hadde dagpenger og sykepenger. Dette er ytelser som medfører visse plikter for brukerne, men også en del rettigheter, ikke minst stønad til livsopphold. Det er dermed ikke alle typer brukere som er representert i studien, men brukere med primært statlige ytelser som genererer ytelser til livsopphold i avgrensede perioder, og som det er knyttet aktivitetskrav og avklaringsbehov til. De intervjuede representerer dermed brukergrupper som inngår i overordnede velferdspolitiske ambisjoner om at de skal tilbake i arbeidslivet. Det er dermed velegnede grupper å se Nav og Nav-reformen gjennom, ettersom dette er en helt sentral målgruppe for Nav og for reformens overordnede mål om å få flere tilbake i arbeidslivet.

En mulig begrensning ved studiens nedslagsfelt er likevel at jeg, av grunner som framgår av kapittel 4, ikke fikk realisert ambisjonen om et utvalg informanter som gav mulighet for komparasjoner mht. ulik utforming av lokalkontorene. Et slikt utvalg kunne, hvis en koblet det med data om kontorene hvor en fikk fanget opp forskjeller i lokal organisering, gi en ytterligere analytisk dimensjon. Sannsynligvis ville ikke

dette rokket ved hovedbildet, ettersom et funn i studien er at brukerne ikke opplever Nav som sitt lokale Nav-kontor alene. Snarere oppleves Nav som et fragmentert system med instanser spredt over hele Norge, for å sette det på spissen.¹⁵⁰

En annen potensiell begrensning ved min studie, er at den primære institusjonelle arenaen som er beskrevet er Nav forstått som et sett av statlige (og kommunale) enheter og instanser. I denne studien har markedet av private tilbydere av for eksempel tiltaksplasser vært et bakenforliggende tema som kommer inn i en del av de intervjuedes prosesser. Det kan tenkes at noen av Nav-reformens målsettinger om ”arbeidsretting” og ”brukerretting” ville komme tydeligere til uttrykk i studier som var mer direkte rettet mot hva som foregår i slike tiltak. Parallelt kan det tenkes at oppgavene som følger av slike mål blir forsøkt *outsourcet* til slike tilbydere, som kan sees som Nav sine hjelpere (jf. Jobbklubb). Nav kan slik sees som en mellommann, og som jeg har argumentert for; som mellommann er Nav uklar, og snakker med mange stemmer.

10.2 Uforutsigbare relasjoner

Avhandlingens tittel – *Uforutsigbare relasjoner* - avslører deler av svaret på dens overordnede problemstilling om hva som kjennetegner bruker/Nav-relasjonen. Først og fremst er bruker/Nav-relasjonene *ustabile*. Dette funnet er forutsigbart med utgangspunkt i det store volumet av implementeringsforskning og forskning om brukererfaringer med menneskebehandler organisasjoner (jf. kapittel 1). Denne litteraturen påpeker jo nettopp at bruker/institusjons-relasjoner er preget av asymmetriske maktrelasjoner, der konstruksjonsarbeid og dermed ”klientskapelse” og underordning inngår (Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a). Samtidig kan en

¹⁵⁰ Også kvantitative studier av lokal organisatorisk utforming sin betydning for brukertilfredshet tyder på at den lokale organisatoriske konteksten ikke er viktig (se Christensen, Hansen og Aars, 2011). De finner noen effekter av organisering mht. brukertilfredshet, men effektene er svake.

velge å ”spille på lag” med organisasjonene og deres representanter. Mer overordnet påpeker denne litteraturen at implementering av slike reformer sjelden foregår knirkefritt, og at reformene sjelden og uten forbehold innfrir i forhold til de idealer reformene er legitimert gjennom. Dette reflekteres også i denne studien. Den studerte gruppens erfaringer med Nav (og observasjonen fra mottaket) representerer således kontinuitet mht. den internasjonale litteraturen om ”bureaucratic encounters” (jf. kapittel 1).

Med begrepet *uforutsigbarhet* søker jeg å gripe ikke bare ustabiliteten som ligger i disse relasjonene på grunn av blant annet asymmetriske maktforhold, men også å fange flyktigheten og de mange ulike utfallene som denne produserer, i det reformpregede landskapet som her har blitt beskrevet. Et spørsmål som melder seg i den forbindelse, er hvilke faktorer i bruker/Nav-relasjonene som kan sees i lys av reformimplementeringen. I kapittel 2 redegjorde jeg for sentrale aspekter ved beslutningstakernes problembeskrivelse og legitimering av reformen, og en overordnet gjennomgang av implementeringsprosessen. Reformen og etaten har møtt på forholdsvis store utfordringer og har møtt en anselig mengde kritikk. Denne studien har også avdekket flere betydelige sprik mellom Nav-reformens idealer og de realitetene som materialiserer seg i brukernes erfaringer. Samtidig kan borgere legge ulik mening i situasjoner og hendelsesforløp de inngår i, og de kan ha ulike strenger å spille på for å bidra til å medvirke til utformingen av relasjonen og sikring av resultater. Borgere som er i relasjon med Nav som brukere kan være i ulike *situasjoner*; det være seg i form av helsesituasjon, posisjon på arbeidsmarkedet, familiesituasjon osv. Videre kan de ha ulik grad av *kunnskap* om egne rettigheter, plikter og muligheter, og *kompetanse* til å ta seg fram i forvaltningen, legge fram saken sin, samhandle med aktører i velferdsstatens og arbeidslivets institusjoner. De kan også ha ulike *forventninger* til møtet med Nav. Tilsvarende kan ulike egenskaper ved Nav ha innvirkning på hvilke erfaringer brukere får, og den mening disse erfaringene tillegges. Det kan dreie seg om trekk ved etatens *organisering*, trekk ved *regelverket* som forvaltes, og trekk ved den *praksisen* brukerne møter av velferdsstatens forvaltere. Det som kanskje gjør relasjonen særlig skjør og

uforutsigbar, er at organisasjonen er i endring, og *samtidig* kan brukernes situasjon (mht. for eksempel helsetilstand) endre seg mens de er i en relasjon der de mottar stønad og er under en aktivitetsplan. Dette skal diskuteres nærmere i det følgende.

10.2.1 Mennesker i endring møter system i endring

Personene som er intervjuet i denne studien har stått i ulike varianter og grader av vendepunkt og endringer i livssituasjon som i sin tur har ført dem til Nav for hjelp. I kapittel 6 redegjorde jeg for noen typiske forløp på sykdomsprosesser som er vanlige for ytelses som rehabilitering og attføring (nå arbeidsavklaringspenger), som kroniske sykdommer av ulike slag, muskel/skjelett-plager og ulike former for psykiske problemer. Et annet tema for dette kapittelet var å synliggjøre hvordan helseplagene må sees i lys av ulike institusjonelle omgivelser, som eksempel helsevesenet med sine diagnosesystemer, og ikke minst relasjonene i arbeidslivet, og endringer i arbeidslivets organisering. Disse sammenhengene blir synliggjort ved å forfølge hverdagslivets problematikk i enkeltmenneskets erfaringer og kartlegge de styringsrelasjonene som folk styres etter (jf. Smith, 1987; 2002). Mens det ser ut til å være et økende fokus på incentiver i deler av velferdsforskningen, er et sentralt funn fra min studie at folks problemer ofte er komplekse. Folk setter lønnsarbeidet høyt, men når helsen svekkes må en finne måter å balansere lønnsarbeid og livssituasjon for øvrig.

De intervjuede hadde minst en ting til felles: de befant seg i livssituasjoner som gjorde at de hadde søkt om hjelp til inntektssikring. Informantenes erfaringer er varierte og sammensatte, men erfaringene gir retning til beskrivelser av relasjoner i et institusjonalisert landskap. For det første handler og samhandler folk i institusjonelt betingede relasjoner forut for møtet med Nav, og problemene som dukker opp i folks liv, omhandler andre institusjonelle arenaer forut for (og ofte parallelt med) kontakten med Nav, som relasjoner i helsevesenet og i arbeidslivet. Nav er avhengig av vurderinger foretatt i andre organisatoriske settinger, som fastlege,

spesialisthelsetjeneste og brukernes eventuelle arbeidsgiver. I tillegg er Nav avhengig av vurderinger fra brukere selv.

Informantene i denne studien har forsøkt å mestre og tilpasse seg endringene i livssituasjon på ulike måter. En av måtene å tilpasse seg på er ved å oppsøke velferdsstatens forvaltningsapparat. Nav forvalter kritiske ressurser som folk på visse vilkår kan nyttiggjøre seg, som sikring av inntekt gjennom økonomiske ytelser, men også gjennom ulike tiltak. Mens noen av informantene gikk inn i en relasjon med arbeids- og velferdsforvaltningen forut for Nav-reformen eller forut for at deres lokale Nav-kontor åpnet, har alle i utvalget til felles at de har inngått i relasjoner med den nye etaten. Således har de utviklet erfaringer med et system i endring. Mennesker med tilsynelatende individuelle problemer møter således et system i endring. Hvilket system er det så som materialiserer seg med utgangspunkt i brukernes erfaringer? Hvilke type styringsrelasjoner skapes mellom brukerne og Nav?

10.2.2 Et fragmentert system

I kapittel 2 redegjorde jeg for bakteppet for Nav-reformen, så vel som noen overordnede og etter hvert allment kjente trekk ved implementeringen av Nav-reformen, blant annet dokumentert av Arbeidstilsynet (2009), Riksrevisjonen (2009) og forskere (for eksempel Andreassen og Fossetøl, 2011 b). I de politiske forarbeidene til Nav-reformen ble kasteballsproblematikken løftet frem som en sentral utfordring for den daværende organiseringen av velferdsstatens forvaltningsapparat. ”Kasteballene” som ble sendt rundt mellom etatene uten at noen tok tak i problemene deres ble et slagkraftig bilde på en fragmentert velferdsforvaltning. Nav-reformen kan sies å hvile på en ide om en topartsrelasjon mellom bruker og Nav, og det lokale Nav-kontoret var frontet som kjernen i reformen (Andreassen og Fossetøl, 2011 a). I implementeringsfasen kom imidlertid nye utfordringer til syne. Et stridstema i implementeringsfasen gjaldt spenningen mellom den såkalte generalistmodellen og spesialistmodellen, en spenning som særlig var knyttet til førstelinjerollen i de lokale Nav-kontorene der ”alle skulle kunne alt” (jf. Helgøy, Kildal og Nilssen, 2010).

Samtidig hadde Nav blitt organisert gjennom et spesialisert omland, i egne saksbehandlingsenheter (Nav Forvaltning), telefonsentraler (Nav kundesenter), klageinstanser (Nav Klage og Anke), et mylder av ulike spesialenheter og en rekke private tiltaksleverandører, deriblant attføringsbedriftene. På toppen av dette ble de lokale Nav-kontorene organisert i en todelt styringslinje med både staten og kommunen som eiere.

Dette har skapt nye koordineringsutfordringer (jf. for eksempel Andreassen og Fossetøl, 2011 b), og dette kommer tydelig til uttrykk også i min studie. Således oppstår nye terskler og nye ”kasteballssituasjoner.” I kapittel 5 beskrev jeg samhandling i mottaket, deriblant den byråkratiske sjargongen og potensialet for konflikt. Brukere kommer ofte til mottakene for å ordne opp i ting eller for å få klarhet i ting. Møtene en kan observere i mottakene, er svært ofte forankret i kommunikasjon gjennom brev og andre medieringsteknologier mellom det ”lokale og det ekstralokale” (jf. Smith, 2002). Dermed kommer andre deler av Nav-organisasjonen til syne også i møtene på det lokale nivået.

Kapittel 7 ble strukturert gjennom et av studiens mest konkrete funn; brukernes opplevelser med saksbehandlerbytter. I dette kapittelet organiserte jeg historier fra intervjudataene gjennom kategoriene paternalistiske, brukerrettede og sendrektige ansikter. Gjennom ulike møter og ulike saksbehandlere blir brukerne kjent med ulike praksisformer, der både ulike varianter av paternalisme og ”brukerretting” kan inngå, og der spenningen mellom Nav som mulighetsrom og Nav som avgrensingsinstitusjon inngår i alle relasjoner. Brukerretting, forstått som en relasjon som fordrer gjensidig forståelse og respekt, god informasjon og god skjønsmessig utnyttning av handlingsrommet innenfor regelverket, kommer til syne i glimt, eller mer presist; i opplevelser fra spesifikke situasjoner med spesifikke ansatte. Arbeidsretting kommer best til uttrykk i opplevelser med standardiserte og rutinemessige kontrolltiltak som blant annet meldekortsordningen. Det er betydelige variasjoner mht. hvor lenge den enkelte bruker har mottatt stønad uten reell oppfølging, og det er betydelige variasjoner mht. hva oppfølgingen består i. For mange har det vært

vanskelig å få kontinuitet i oppfølgingen utover standardiserte oppfølgingsverktøy som meldekort og standardbrev. Dermed forblir kvalitetssikringen for den enkeltes forløp uforutsigbar.

Dette kan også føre til krenkelse (jf. Jacobson, 2009 a, b). Hovedpoenget med kapittel 7 var imidlertid ikke å påpeke at noen brukere opplever møter med saksbehandlere som krenkende, men at bruker/Nav-relasjonen materialiserer seg som flyktig og usikker, og dermed uforutsigbar. Med de mange og plutselige saksbehandlerbyttene materialiserer bruker/Nav- relasjonen seg som usikker for brukerne, og for en del brukere har saksbehandlerbyttene ført til en sendrektighet som har gitt dem problemer i form av mangel på kontinuitet i relasjonen. Mange opplever rot og uorden fra systemet sin side, og alle får ikke det de har krav på. Organiseringen i Nav gjennom at saksbehandlingsprosessen er delt opp i flere ledd der sakspapirer skal fraktes ut fra det lokale Nav-kontoret og inn til saksbehandlere i Nav Forvaltning andre steder, kan tenkes å forsterke denne tendensen. Problemene som oppstår for brukerne dreier seg både om avklaring av inntektssikring gjennom å motta ”rett stønad til rett tid,” for å sitere et slagord fra den tidligere trygdeetaten, men problemene materialiserer seg også som å utføre et målrettet løp på vei mot tilbakegang til arbeidslivet innenfor rammen av et vedtak om stønad. Et slående og for meg overraskende funn er fraværet av en intensivt arbeidslinje. For brukerne ser utfordringene rundt den administrative prosessen og oppfølgingen ut til å dominere fremfor opplevelsen av å samhandle med et målrettet system spisset mot arbeid.

10.2.3 Brukernes handlingskapasitet

I kapittel 7 skrev jeg at informantene i utgangspunktet hadde ”tatt for gitt” velferdsstatens sikkerhetsnett, og at dette kan knyttes til nordmenns høye tillit til staten. I møtet med Nav settes denne tilliten på prøve, og mange rapporterer at de første opplevelsene med Nav fortøner seg som et ”sjokk.” Det er i kjølvannet av dette sjokket at ”bruker-arbeidet” utvikles. Brukerne må lære seg hvordan Nav fungerer. De må blant annet lære seg at Nav er mer enn *en* ting; det er fragmentert, med mange

instanser og der det er mange ulike ansatte å forholde seg til, der man ikke kan ta for gitt at søknadene blir behandlet innen fastsatt tidsfrist, og der det kan være vanskelig å tilegne seg riktig og relevant informasjon, for å nevne noe. Samtidig må brukerne sette seg inn i de plikter og rettigheter som er knyttet til spesifikke ytelser, og de dokumentasjonskrav disse medfører, og de må skaffe til veie diverse informasjon og dokumentasjon til Nav, så vel som å redegjøre for sine ønsker og behov. Således er brukerne også kunnskapsleverandører i denne relasjonen, og de utfører et *arbeid* (jf. kapittel 8).

Relatert til dette trer ulike rom for handlingskapasitet (strategier) frem. Det kan dreie seg om å forsøke å spille på lag med Nav (samarbeidsevner) for å opprette og vedlikeholde en konstruktiv relasjon; koordinering av ulike instanser og aktører i Nav for å sikre resultater; og det kan dreie seg om motstand og forsøk på vern mot krenkelse og de mest ydmykende sidene ved å være bruker. Særlig koordineringsarbeidet som brukerne bedriver, er interessant i lys av Nav-reformens målsettinger, og der de ansatte på det lokale Nav-kontoret var tiltenkt som veiledende og koordinerende instans (jf. Andreassen og Fossetøl, 2011 a, b), og Nav-reformen omtalt som *samordningsreform* (jf. Fimreite og Aars, 2011). Ved å fokusere på brukernes strategier for handlingsrom, tydeliggjøres at selv om bruker/Nav-relasjonen må kunne sies å være preget av asymmetriske maktforhold i brukernes disfavør (jf. Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a; Dubois, 2010), vil mange kunne komme godt ut av det i denne relasjonen. Samtidig vil det alltid finnes strategier for motstand i slike institusjonelle omgivelser.

Handlingskapasiteten til den enkelte må dermed sees i lys av den enkeltes ressurser og samtidig av de(n) konteksten(e) som de agerer innenfor. Denne studiens primære kontekst struktureres av gjeldende lovverk, og dette er det en fordel at den enkelte makter å sette seg inn i og forstå rekkevidden av. Den struktureres videre av den enkelte saksbehandlers praksis. For å kunne håndtere dette kan uformelle, mellommenneskelige ferdigheter ha betydning. Videre struktureres konteksten av teknologiske systemer og verktøy, som eksempelvis Nav på nettet. Også her er en

avhengig av visse ferdigheter for å kunne manøvrere. I forlengelsen av disse aspektene struktureres konteksten også av tjenestefeil og systemfeil som begås, og den struktureres av den organisatoriske kontekst, og den spesialisering og fragmentering av ansvar som ligger i den, med påfølgende utfordringer med tanke på koordinering og kontinuitet. Til sist struktureres denne konteksten av reformprosessen i seg selv, der den nye organisasjonen skulle rigges. Dermed opererer brukerne i et uoversiktlig landskap. Brukerne må dermed utvikle kompetanse og handlingskapasitet til å søke å få Nav til å ordne opp i byråkratiske feil og mangler. Dette kan gjøres ved å ta på seg en koordinerende rolle, eller å være pågående overfor etaten.

Jeg har gjennom analysene funnet belegg for tilfeller av vilkårlighet og tilfeldigheter som brukerne opplever. At bruker/Nav-relasjonen er preget av vilkårlighet og tilfeldigheter som får konsekvenser for brukerne, betyr imidlertid ikke at brukerne har like stor sjanse for å komme dårlig ut, som når en triller en terning. Heller enn et terningspill, kan bruker/Nav-relasjonen sees gjennom en pokermetafor. Pokerspillet preges av tilfeldigheter, men styres også av spillernes individuelle ferdigheter. Pokermetaforen er treffende også i den forstand at spillerens spill også påvirkes av bemidling. Jo mindre en spiller har igjen (*short-stack*) jo mer uforutsigbart vil spillet hans/hennes kunne bli. Dette kan finne sine paralleller i brukeres uttrykk for frustrasjon og aggresjon (jf. kapittel 8). Metaforen skal likevel ikke overdrives. Jeg har benyttet strategibegrepet som et analytisk verktøy for å forsøke å gripe noen av informantenes redegjørelser som omhandler mer eller mindre målrettet respons til utfordringer de møter i relasjonen med Nav. Jeg oppfatter imidlertid ikke at de intervjuede opplever relasjonen med Nav som et spill. Det er mer dekkende å si at de oppfatter Nav som et rettighetssystem, der de selv har mulighet til å aktivere visse rettigheter for å få hjelp, men at de samtidig har en del plikter. Pliktene er ikke nødvendigvis vurdert som spesielt belastende for de intervjuede, men rammene rundt kan noen ganger være det.

Det er i den forbindelse viktig å minne om at for brukerne er dette følelsesladde og betydningsfulle relasjoner, ettersom det handler om muligheter til inntektssikring (og hvor godt en er sikret), samt hvordan en skal bruke tiden sin, men også kategorisering og diagnostisering – og dermed handler det om ens egen identitet (jf. Lipsky, 1980; Bury, 1982; Brody, 2003; Mik-Meyer, 2003, 2004; Johannisson, 2006; Dubois, 2010). Samtidig som brukerne har ulike strenger å spille på i bruker/Nav-relasjonen (jf. kapittel 8), har denne studien også tematisert de handlingsvalg som følger ved avslutning av tidsavgrensede stønadsforløp. Et sentralt tema i kapittel 9 var å analysere spenningsforholdet mellom de intervjuedes forhold til samfunnets arbeidsetikk, og de livssituasjoner som de befinner seg i. I den forbindelse dreier brukernes handlingskapasitet seg om hvorvidt en har evner (og eventuelt vilje) til å komme tilbake til lønnsarbeidet. I deler av samfunnsdebatten er evner og vilje gjerne separate elementer. I mitt resonnement sees derimot evner og vilje i sammenheng. Der det er evner, er det vilje. Der det er vilje, er det ofte evner, men ofte kan viljen være sterkere enn evnene. Nedtoning av vilje kan også være en rasjonell strategi for å tilpasse seg en svak status på arbeidsmarkedet (jf. Sennett, 2006).

10.3 Teoretiske og forskningsmessige vurderinger

10.3.1 Teoretiske implikasjoner

At Nav fremstår som fragmentert har også teoretiske implikasjoner, og medfører at en bare kommer et stykke på veien med *ett* spesifikt perspektiv. Det lokale Nav-kontoret er for eksempel et bakkebyråkrati i Lipskys (1980) forstand. Brukernes opplevelser av møtene her illustrerer ulike former for skjønnsutøvelse, og også kategoriseringsarbeid (Lipsky, 1980; Järvinen og Mik-Meyer, 2003 a). Det er langt fra reformens visjon om å ”se hele mennesket” (jf. kapittel 1); snarere tyder opplevelsene av den organisatoriske oppdelingen på at de ulike instansene i Nav bare ser et fragment av mennesket, og det er ikke nødvendigvis noen ”usynlig hånd” som koordinerer dette. Den type koordinering som foregår, synes i stor grad å være standardisert, mediert

gjennom brev og teknologiske kommunikasjonssystemer, og disse synes å generere en ny type terskel for enkelte. Hvordan skal en så forstå de IKT-medierte kontrollaspektene som synliggjøres her?

Bovens og Zouridis (2002) har forsøkt å beskrive hvordan IKT endrer byråkatiene fra bakkebyråkratier, med relativt vidt skjønnsmessig handlingsrom, via ”skjermbyråkratiet,” hvor byråkatenes handlingsrom begrenses ved saksbehandlingsprogrammene hvor handlingsrommet styres ved at brukerdata må fylles inn gjennom standardiserte, elektroniske rubrikker på skjermen, til ”systembyråkratiet,” der all praksis er styrt gjennom datamaskiner.

Window clerks are being replaced by Web sites, and advanced information and expert systems are taking over the role of case managers and adjudicating officers. Instead of noisy, disorganized decision-making factories populated by fickle officials, many of these executive agencies are fast becoming quiet information refineries, in which nearly all decisions are pre-programmed by algorithms and digital decision trees (Bovens og Zouridis, 2002:175)

Nav er åpenbart ikke et rendyrket systembyråkati, slik Bovens og Zouridis typologiserer det. Fremdeles er det mye som skjer manuelt, men IKT-nivået kommer inn som en tredje hånd på rattet, og får stadig økende betydning for både brukeres og saksbehandleres handlingsrom. Dorothy Smith og den institusjonelle etnografien har blitt nyttiggjort til å fremheve sammenhengen mellom ulike empiriske nivåer. Meldekortordningen er et eksempel som passer godt til beskrivelsen av systembyråkratiet. Sender man ikke til riktig tid, eller krysser man av i feil rubrikk, risikerer brukeren fratrekk eller stopp i ytelse uten at dette har gått gjennom menneskelig skjønnsutøvelse. I likhet med skjønnsutøvelsen i bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980), kan også *mangelen* på skjønn føre til vilkårlighet – men da vilkårlighet på grunn av rigiditet i systemet (Bovens og Zouridis, 2002:182). Dette vil potensielt kunne gi brukerne inntrykk av å møte et umenneskelig system med

orwelske dimensjoner (Dubois, 2010:139).¹⁵¹ Det er i denne forbindelse også verdt å poengtere at dersom viktige dokumenter forsvinner i Nav-systemet, er det i en del tilfeller brukeren som blir sittende med bevisbyrden.

Tilgjengelighetsteorien hadde som utgangspunkt et mål om å avdekke mekanismer for skjevfordeling og underforbruk av trygdeytelser, og så ytelsene som et uttrykk for fordelingspolitikk. Det er mulig å stille spørsmålstegn ved om fordelingspolitikk i det hele tatt er en dekkende betegnelse for dagens politiske tenkning bak velferdstjenestenes organisering og mål. Den såkalte ”revitaliseringen av arbeidslinjen” (jf. St.prp. nr. 46, 2004-2005) er kanskje snarere forankret i en tenkning om at folk skal bli i stand til å klare seg selv. I den forstand er dette en tenkning som kan sees i lys av *governmentality*-perspektivet – som en styringsmentalitet, og en styringsmekanisme orientert mot å skape ansvarlige, skattebetalende borgere. Dersom tilgjengelighetsteorien skal benyttes i dagens kontekst (noe jeg altså har gjort), bør den skrives om i lys av den nye tid. Perspektivet kan eksempelvis utvikles videre i lys av nye terskler, som eksempelvis ”IKT-terskelen,” og i lys av at velferdsstatens organisering blir mer hybrid. Perspektivet kunne også ha tjent på å bli brukt i sammenheng med klassiske sosiologiske begreper som kjønn, klasse, etnisitet og alder i empiriske studier. Det er nærliggende å tenke nytteverdien av en slik kobling i studier av hvordan mennesker med begrensede norsk-kunnskaper møter velferdsstatens forvaltningsapparat. Slik jeg har benyttet meg av perspektivet, er det imidlertid ikke først og fremst for å avdekke underforbruk av trygd og tjenester, men for å avdekke terskler for en fruktbar relasjon mellom brukerne og Nav. Tersklene jeg har avdekket, bidrar slik jeg ser det blant annet til at bruker/Nav-relasjonen er en uforutsigbar relasjon.

¹⁵¹ Alternativt kan en se det med Habermas (1984) sin terminologi, som systemverdens kolonisering av livsverden.

Den delen av bruker/Nav-relasjonen som i størst grad er styrt av IKT og dokumenter, omhandler først og fremst Navs funksjon som kontroll- disiplinerings- og avgrensningsinstitusjon (jf. kapittel 7). Henman og Marston (2008) har med utgangspunkt i Tittmuss (1963) sin klassiske tekst "the social division of welfare," vist hvordan slik lagdeling nå også viser seg i form av velferdsovervåkning. Overvåkningsteknologier brukes i mye større grad for å kontrollere trygdejuks hos stønadmottakere enn for å avdekke skattejuks, på tross av at det antakelig ville vært mer å hente på å sette kontrollressursene inn mot skattejuks. Dette gjelder i alle fall i den australske konteksten som Henman og Marston studerer. Dette får forfatterne til å konkludere med at det er et moralsk, heller enn økonomisk rasjonale som ligger bak den omfattende kontrollen mot stønadmottakere, noe kontrollteknologier som kompliserte søknadsskjemaer og elektroniske meldekort er eksempler på.

Også Lipskys perspektiv kan videreutvikles i tråd med de senere tiårs trender som applauderer en mer aktiv brukerrolle enn tidligere, som blant annet får den konsekvens at også brukerne potensielt blir politikkleverandører på bakkenivået, i likhet med bakkebyråkratene (jf. Barnes og Prior, 2009). Denne type politikk kan på sin side sees gjennom *governmentality*-perspektivets briller, som teknologier for å styre på avstand. Min reservasjon mot å bruke *governmentality*-perspektivet aktivt i analysene, har til dels hatt å gjøre med fokus, men også med funn. Nav viser seg ikke gjennom brukernes erfaringer først og fremst som en arena for liberal disiplinering der en styrer brukerne "på en armlengdes avstand" – det vil si; det også – men samtidig kan det være svært direkte måter folk blir styrt på. Perspektivet har kanskje størst analytisk potensial for studier av overordnede reformideer og programmer. Samtidig finnes det forskere som på en overbevisende måte poengterer dette perspektivets nytteverdi mht. å analysere avstand mellom programmets intensjoner, og de realitetene som materialiserer seg (i likhet med tilgjengelighetsteorien og Lipskys perspektiv). Abrams og Vike (2004) skriver, med inspirasjon fra *governmentality*-litteraturen, at staten tenderer til å gi "løsninger" på problemer i tråd med sitt eget verdensbilde, og disse løsningene viser seg ofte som svært vanskelig å argumentere mot.

Av slike grunner er, som Foucault også understreket, forestillingene som gir styring og forvaltning energi og retning typisk svært optimistiske, mens selve gjennomføringen faktisk stadig slår feil (...) ”Virkeligheten” unnslipper alltid teoriene og ambisjonene som ligger til grunn for styrings- og forvaltningsprogrammer; den er for ustyrkelig til at den kan gripes av perfekt kunnskap, uansett hvilken. Teknologier produserer uventede problemer; de utnyttes for egne formål av dem som kun skal iverksette dem; de undermineres av rivalisering mellom fagfolk og av mangel på realisme i produksjonen av de tekniske betingelsene som må være oppfylt for at de skal gjennomføres (Abrams og Vike, 2003:62-63).

Når jeg har foretrukket den institusjonelle etnografien som analytisk rettesnor, er dette også fordi dette perspektivet bidrar til å skrive livene som folk lever inn i studiet av institusjonelle praksiser, prosesser og strukturer. *Governmentality*-perspektivets vektlegging av ”styring på avstand,” og Smith (2005) sine begreper om mediering mellom lokale og ekstralokale rom, kan slik sees som overlappende, og med forskjellig begrepsdrakt søker de å fange inn samme typen fenomener. Dersom en nyttiggjør seg perspektivene kreativt, har de begge potensial mht. å skrive inn aktørers handlingsrom (*agency*) i studier av eksempelvis velferdsstatlige programmer og institusjonelle prosesser. Dette bør være et mål for velferdsforskningen fremover å styrke. Det er av stor faglig viktighet å videreutvikle dette på en god måte i forvaltnings- og velferdsforskningen. Tradisjonelt har aktør-diskursen blitt ansett som en motpol til offer-diskursen. Det er imidlertid fullt mulig å være en handlende aktør, og samtidig et offer for omgivelser som en ikke makter å kontrollere. Det er ulike måter å forholde seg til folks handlingsrom i relasjon til velferdsstatens forvaltningsapparat på, og tradisjonelt har fokuset på stønadsmottakeres handlingsrom ofte blitt fremsatt i en moralistisk tone (jf. Deacon, 2004). Eksempler på dette finner en for eksempel mye av i den norske debatten om sykefravær/uføretrygd. En arbeidsdeling i eksempelvis velferdsforskningen, der sosiologer avdekker strukturene folk begrenses av, mens økonomene legger til grunn at folk tar valg med utgangspunkt i en eller annen form for egen nytte, gir forskningen på dette feltet begrenset innsikt – en bør snarere se den sosiale interaksjonen og dennes vilkår i

sammenheng. Det vil alltid finnes handlingsrom, men den vil alltid foregå i en strukturell kontekst.

10.3.2 Nav-reformen og brukerne – hvor går veien videre?

Som påpekt i kapittel 3, var forvaltningsperspektivene som jeg introduserte der, perspektiver som vokste frem som en kritikk mot datidens konvensjonelle, ”top down” statsvitenskap. I Lipskys (1980) siste kapittel diskuterer han mulige reformer for å styrke bakkebyråkratenes arbeid som hjelpere. Han skisserer større klientautonomi og styrket profesjonalisering av bakkebyråkratene som mulige løsninger for mer hensiktsmessige, rimelige og respektfulle møter (Lipsky, 1980:193); altså styrking av begge partene i byråkrationens førstelinjer. Dette er forslag som har viktige fellestrekk med sentrale idealer ved Nav-reformen; en styrking av førstelinjen gjennom oppretting av lokale Nav-kontor, og vektlegging av brukerretting. Nav skulle ikke drive ”klientkonstruksjon” i snever betydning, men ”se hele mennesket” (jf. st.prp. nr. 46). Som gjennomgangen ovenfor antyder, materialiserer dette seg fortsatt som en utopi, sett gjennom denne studien. Den økte profesjonaliseringen av bakkebyråkratene som Lipsky ser for seg, skal foregå gjennom intern kontroll, der bakkebyråkratene evaluerer hverandres arbeid kontinuerlig for å finne bedre måter å møte klientenes behov og forespørsler på. I Nav vektlegges derimot massive kontrolltiltak ovenfra, der enheter og ansatte kontinuerlig måles på statistiske arbeidsmål. Samtidig er det konflikt mellom de ansatte ved de lokale Nav-kontorene sin autonomi, og andre instanser (som Nav Forvaltning). Hva angår styrking av brukernes autonomi, har ikke jeg funnet indikasjoner som tilsier at det har vært en prioritet i implementeringsprosessen. Det er dermed mulig å se organiseringen av Nav som en form for ”desentralisert sentralisering” (jf. Larsen, 2009:24), der aktørene på det lokale nivået får flere oppgaver, samtidig som den sentrale styring styrkes gjennom NPM-relaterte instrumenter og teknikker.

Det kan likevel være verdt å skjele til kilder som gir innblikk i hvordan ting ser ut fra toppetasjen i Nav. Christensen (2011) har intervjuet toppbyråkrater i Nav sentralt om hvordan de vurderer Nav-reformens grep om innføring av pensjonsenheter og forvaltningsenheter. Han skriver at disse eliterepresentantenes oppfatninger om effekter og utfordringer må sees i lys av at respondentene er relativt fjernere fra virkeligheten enn ansatte og ledere på lokalt og regionalt plan, men at det samtidig er av selvstendig interesse å høre synspunktene til de sentrale lederne, fordi de har mye informasjon som kommer nedenfra i organisasjonen, og de har et overordnet utviklingspunkt (Christensen, 2011:7). Jeg vil legge til at Christensens rapport også er fruktbar å lese med utgangspunkt i at disse eliterepresentantene har hatt viktig *innflytelse* på de organisatoriske valg som er tatt i implementeringsprosessen, og deres vurderinger av hvordan ”Nav-reformen går” bør dermed også sees i lys av at de således foretar *inntrykksstyring* (jf. Goffman, 1992) av sin egen innsats og sine resultater.

Eliterepresentantene synes å mene at de organisatoriske valgene som er gjort er riktige, og at Nav er på rett vei.¹⁵² Et interessant element i de redegjørelsene som Christensen beskriver dreier seg om synet på hvilke arbeidsprosesser som krever såkalt ”brukernærhet,” og hvilke som ikke gjør det. Et lignende syn ble også lagt til grunn i Hagen-utvalget (2010) sin rapport om vurdering av organisatorisk utforming. I dataene som er analysert i min avhandling, som altså har brukernes synsfelt som utgangspunkt, materialiserer det seg et annet bilde, nemlig at det er et mangesidig behov for å forankre ansvar i bruker/saksbehandler-relasjonen, og at spesialiseringen i Nav-organisasjonen fører til en fragmentering som har en del problematiske sider ved seg, som gjør at en del av brukerne ender opp som ”kasteballer” bak den ene døren.

¹⁵² I kontrast til dette, avdekker en annen studie at de ansatte i Nav mener at opprettelsen av forvaltningsenhetene har gitt negative resultater og ikke ført til bedringer verken for brukerne eller Nav-systemet (Andreassen, Legard og Lie, 2011). Et flertall av de ansatte mener ifølge denne undersøkelsen at forvaltningsenhetene har ført til kompetansetap i Nav-kontorene, at det har blitt mer dobbeltarbeid i saksbehandlingen og at denne tar lengre tid, og at servicen til brukerne har blitt dårligere. Samtidig mener imidlertid de ansatte at likebehandlingen og rettssikkerheten har blitt styrket. De ansatte ved lokalkontorene er noe mer negative til innføringen av forvaltningsenhetene enn de som jobber i forvaltningsenhetene.

Det skaper i neste omgang behov for å utvikle læringsprosesser hos brukerne, om hvordan koordinere de ulike instansene og sikre resultater.

Et annet interessant argument, som mer angikk brukernes rolle og forventninger, ble fremsatt vinteren 2011 av Nav-direktør Joachim Lystad, som da hadde sittet i sjefsstolen i cirka et halvt år. Lystad sa til Dagsnytt at folk skulle ha forventninger når det gjaldt service, og der bør Nav bli bedre enn de er i dag. Samtidig sa han, til dels med henvisning til en survey fra Norsk Gallup, at folk har for høye forventninger til innholdet i Navs tjenester. Han trodde disse (for) høye forventningene bunnet i to forhold:

Det skyldes for det første at en del av brukerne våre nok ønsker at vi skal ta over ansvaret for livene deres. Det kan vi ikke, og det bør vi ikke. For det andre blir det ofte mindre penger i lommeboka når man får ytelser fra Nav enn når man er i arbeid. Vi tror noen har urealistiske forventninger om hva Nav kan yte innenfor regelverket (Lystad til Dagsnytt).¹⁵³

Dette utspillet kan sees som en presisering av rammene for Nav sitt mandat, og en justering av forventninger som ble skapt (blant annet fra politisk hold) i forkant av Nav-reformen. Samtidig kan utspillet sees som en avledningsmanøver. Med Nav-reformen skulle Nav "se hele mennesket" (jf. St.prp. nr. 46, 2004-2005). Samtidig så tar Nav ansvaret for folks liv; blant annet gjennom beslutninger om en skal få en ytelse til livsopphold eller ikke, om en skal få støtte til videreutdanning eller ikke. Dette er vurderinger som har å gjøre med folks liv, og forvaltning av det sosiale sikkerhetsnettet omhandler dette. Le Grand (2007) tar opp en diskusjon som er lignende til den Lystad fører: hvor mye innflytelse skal man være villige til å gi brukerne? Skal de være bønder ("pawns") eller dronninger ("queens")? Mine analyser av brukernes erfaringer med Nav tilsier at bruker/Nav-relasjonen har et hierarkisk og

¹⁵³ www.nrk.no. Hentet 15.9.2011.

asymmetrisk preg, og at brukerne er den underordnede part (jf. Lipsky, 1980). Samtidig er altså relasjonene uforutsigbare. Noen ansatte vil gi brukerne mer autonomi enn andre. Samtidig vil noen brukere mestre å tilegne seg mer autonomi enn andre.

Med tanke på ”realiseringen av arbeidslinjen” kan det tenkes at denne vil få et sterkere fokus i Nav nå når den største organisatoriske reformprosessen er gjennomført, og det finnes noen indikasjoner på at dette er i anmarsj. Helgøy, Kildal og Nilssen (upubl. manuskript), som har intervjuet ansatte på utvalgte Nav-kontor med to års mellomrom, mener å se tendenser til at Nav-kontorene nå har et mer rendyrket arbeidsrettet fokus i samhandling med sine brukere. I tiden etter at jeg foretok min datainnsamling, har også den nye stønaden AAP blitt innført, og i den ligger det potensial for et mer målrettet stønadsforløp, der brukerne ikke skal veksle mellom ulike typer stønader, men avklares i løpet av en periode på maksimum fire år. Tanken her er at målrettede aktivitetsforløp skal starte raskere, og at man ikke skal ”låses inne” på ”passive” stønader. Forenklingen av stønadssystemet som denne stønaden impliserer, synes fruktbar ut ifra et avklaringssynspunkt. Samtidig er det grunn til å avvente med sunn skepsis hvilke implikasjoner denne stønaden vil medføre. Hvordan vil Nav-systemet eksempelvis håndtere de som har uavklarte helseproblemer ved utgangen av denne fireårsperioden? Er velferdsstatens forvaltningsapparat egnet til å fange disse opp på en god måte? En mulighet er at et økt arbeidsfokus vil materialisere seg i en mer brutalisert arbeidslinje. En intensivering av arbeidslinjen er lettere å få til enn helhetlig oppfølging. Derfor kan en se for seg en nødvendighetens organisering, der arbeid blir plikt mer enn rettighet, og der krav og kontroll blir de fremste virkemidler. Samtidig er det lett å tenke seg at enkelte saksbehandlere vil være i opposisjon til en intensivering av arbeidsretting uten å forankre dette i brukernes ønsker og behov, og således kunne forsøke å modifisere de praksisnære målsettinger. Slik vil uforutsigbarheten i bruker/Nav-relasjonene reproduseres. Hvordan Nav skal kunne manøvrere mellom mulighetsrommet og avgrensningen på en treffsikker måte i relasjon med brukerne, synes fortsatt å være en fundamental utfordring. Denne blir ikke mindre i en tid der kravene til arbeidstakere

øker i deler av arbeidslivet, samtidig som arbeidstakernes vern er under press, med blant annet mer bruk av midlertidige ansettelser og jobb via bemanningsbyråer (jf. Nesheim, 2009).

En del av bakteppet som ble rullet opp i kapittel 1 angikk forholdet mellom staten og borgerne. En aner nye konfigurasjoner, der det klassiske skillet mellom offentlig og privat kan sees å bli mer uklart enn tidligere (jf. for eksempel Clarke et al. 2007; Newman og Clarke, 2009). Ulike forskere har ulik problemforståelse av de styringsmessige endringene som de siste tiårs reformer fører med seg, både teoretisk/analytisk (hvordan de best kan studeres), empirisk (hvordan de nye styringsformene faktisk opererer og fungerer, og hvordan de skiller seg fra de gamle), og normativt (hvorvidt de er ønskelig).¹⁵⁴ Endringene kan overvurderes; staten er fortsatt den dominerende aktøren, i alle fall i norsk velferdspolitik. I tillegg er det ikke nytt at andre aktører enn staten har innflytelse; den norske modellen har tradisjonelt hatt innslag av velferdspluralisme, ved at også andre aktører enn staten bidrar i leveransen av velferdstjenester (Seip, 1994). Samtidig er det liten tvil om at offentlig sektor endrer karakter, og det gjør den klassiske dikotomien offentlig/privat i mange sammenhenger uegnet til å forstå utformingen av den norske velferdsstaten i dag.¹⁵⁵ Nav brukte for eksempel store økonomiske ressurser på å kjøpe konsulenthjelp for å implementere Nav-reformen (Moen og Moland, 2008; Andreassen og Fossestøl, 2009). Etaten kjøper kursplasser fra private leverandører som tilbyr aktiviseringstiltak, og den organiserer jobbsøkerkurs der dagpengemottakere blir satt i kontakt med bemannings- og vikarbyråer. Videre markedsføres Navs tjenester

¹⁵⁴ Fossestøl (2007, 2009) er en av dem som er skeptisk til samfunnsforskere som ensidig vektlegger markedskreftenes inntog i norsk offentlig forvaltning. Han peker på grunnleggende utfordringer forvaltningen står overfor, som profesjonsmakt, paternalisme, mangelfull mål/middel-teknologi og mangel på samordning mellom etater og nivåer, og ser de nye styringsformene som forsøk på å "overskride markeds- og hierarkidimensjonen, og som forsøker å besvare de grunnleggende styringsmessige utfordringene tjenesteytingen står overfor" (Fossestøl, 2009:39).

¹⁵⁵ I norsk sammenheng er rekonstitueringen av forholdet mellom offentlig og privat sektor best beskrevet i helse- og omsorgsforskningen (for eksempel Lian, 2007), men også i arbeids- og velferdssektoren er disse prosessene betydningsfulle.

gjennom reklameplass i fjernsyn og aviser. Dette kan sees som uttrykk for at forholdet mellom det offentlige og det private blir mer flytende.

På samme tid har også brukerne hjelpere som kan nyttiggjøres når en har problemer i relasjonen med Nav, som for eksempel brukerorganisasjoner, ombudsmenn og advokater. I tillegg vokser det frem et lite, men symbolsk viktig marked av aktører som tilbyr det jeg har omtalt som byråkratisk kompetanse, som kreves for å bedre ens stilling i det offentlige forvaltningsapparatet i en del sammenhenger. I helsesektoren finnes det nå private selskaper som tilbyr pasienter en personlig sykepleier som kan hjelpe folk til å få tilgang på de ressursene de har rett på, ved å manøvrere systemet ved hjelp av sin byråkratiske profesjonskompetanse. Tilsvarende finnes det nå også selskaper som tilbyr bedrifter slik assistanse i forhold til å manøvrere med Nav mht. krav til oppfølging av sykemeldte og refusjon av sykepengene.¹⁵⁶ Slike selskaper utfordrer den tradisjonelle offentlige velferdsstatens organisering, og utøver økt press overfor den, samtidig som disse selskapene synliggjør en etterspørsel og behov for å få hjelp til å manøvrere i det offentlige. Det er derfor en veloverveid spådom at Norge vil se flere kommersielle aktører som vil avhjelpe brukere med å finne frem i og manøvrere offentlige tjenester de kommende årene. Dette reiser nye spørsmål om konfigurasjoner mellom velferdsstaten og den enkelte som bør kunne appellere til forskning om temaet.

¹⁵⁶ Se www.mhb.no og www.dialogkompetanse.no.

10.4 Avslutning

Avhandlingen har søkt å gi innblikk i et avgrenset tema som mer allment angår forholdet mellom velferdsstaten og den enkelte på begynnelsen av det 21. århundret. Dette landskapet er preget av en rekke ulike problemdefinisjoner, ideer til løsninger og interessekamper. Mer generelt er denne konteksten preget av endring, og det synes vanskelig å forutsi for sikkert i hvilken retning velferdspolitikken og forvaltningen av denne vil dreie fremover. Hvis jeg likevel skal antyde noen spådommer, blir det at det fortsatt vil bygges opp under forventningene om den norske velferdsstatens evne til både å sikre sine borgere finansielt, og å motvirke at kostnadene til det sosiale sikkerhetsnettet blir for høye. I dette landskapet vil velferdsapparatets forvaltningsorgan således presses i motstridende retninger. Trolig vil både forvaltningsapparatets kontrollpreg, så vel som moraldiskursen i det samfunnsmessige omland, styrkes ytterligere. Tvetydigheten og uforutsigbarheten i relasjonen mellom velferdsstaten og den enkelte vil da holdes i hevd.

Det er også mulig å legge til grunn en noe mer optimistisk tilnærming til spørsmålet om Nav-feltets utvikling den kommende tiden. Den største omorganiseringsfasen er over, og mange av organisasjonens utfordringer er gjort kjent. Dersom Nav blir gitt tid til tilpasning og justering fremfor nye store og omfattende reformer, vil noen av disse utfordringene som skapes som følge av et stort og fragmentert system, kunne håndteres med større smidighet og treffsikkerhet i det systemet blir gitt mulighet til å "lære seg selv å kjenne." Fra etatens side er det også knyttet forventninger til innføring av "papirløse systemer," der saksdokumenter skal *scannes* inn i datasystemene fremfor å sende dem rundt mellom ulike enheter, bygninger og geografiske områder (MEMU 2011 a). Det er også blitt gitt politiske signaler om at det ikke skal stå på penger mht. utvikling av nye saksbehandlingssystemer som vil være bedre tilpasset dagens behov og arbeidsprosesser, og som dermed vil kunne avlaste de ansattes arbeidssituasjon og gjøre kontakten med brukerne smidigere (MEMU 2011 b). Et pragmatisk råd i den forbindelse, er å ikke glemme brukerne i videre utviklingsprosesser, og det faktum at folk har ulike grader av kompetanse,

ressurser og forutsetninger for samhandling med systemet. En grunnleggende lakmustest på hvorvidt etaten gjør det den sier at den gjør, vil også fortsatt være knyttet til etatens møter med sine brukere, og vil dermed være betinget av mellommenneskelige relasjoner. Så lenge det er snakk om ytelser som ikke er universelle, vil bruker/institusjons-relasjonene være preget av asymmetri og usikkerhet, men graden av dette vil kunne variere i tid og rom og vil dels avhenge av ytre rammeforhold. Det er verdt å minne om at et fundamentalt aspekt ved mandatet som Nav skal utøve, selv under et mer arbeidsrettet regime, er å forvalte Norges sosiale sikkerhetsnett, og å sikre borgere i sårbare livssituasjoner. Så lenge dette er en velferdspolitisk ambisjon, er det av avgjørende betydning at velferdsstatens forvaltningsorganer ikke mister denne siden av sitt mandat av syne.

Kilder

Litteratur

- Abbott, Andrew (2004) *Methods of discovery: Heuristics for the social sciences*. New York: W.W. Norton Company.
- Abbott, Andrew (1992) What do cases do? Some notes on activity in sociological analysis. I: Ragin, Charles og Howard Becker (Ed.) *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Abrams, Simone og Halvard Vike (2003) Introduksjon: Antropologi, styring og forvaltning. *Norsk antropologisk tidsskrift*, nr. 2-3:53-68.
- Alexanderson, Kristina (et al.) (2003) Sjukskrivning – orsaker, konsekvenser och praxis. En systematisk litteraturoversikt. Stockholm: Statens beredning för medicinsk utvärdering.
- Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen (1997) *Forskningsetikk i forskerhverdag: Vurderinger og praksis*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Andersen, John (2005) Empowermentperspektivet – vejen til en kritisk handlingsorienteret socialforskning? *Sosial kritik*, vol. 10, nr. 1:60-75.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2005) Borgerkontrakter og sprogspillet. *Nordisk sosialt arbeid*, nr. 4:337-348.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003) *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels forlag.
- Andreassen, Tone Alm (2009) *Brukermedvirkning i Nav. Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, Tone Alm (2004) *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*. Dr. Polit.-avhandling: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Andreassen, Tone Alm (1999) Ansvarsfraskrivelse og ansvarsovertakelse – et klientskapende hjelpeapparat? I: Fossestøl, Knut (red.) *Mellom individ og marked – attføringsvirksomhet i velferdsstaten*. AFI-rapport 6/99.

-
- Andreassen, Tone Alm, Ida Drange, Lars Christian Monkerud og Taran Thune (2007) *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI rapport nr. 4/2007. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, Tone Alm, Anne Lise Fimreite og Kåre Hagen (2009) Introduksjon: NAV i støpeskjeen: Intensjoner og utfordringer. *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 12, nr. 3:152-154.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2011 a) Innledning – Organisasjonsendring som velferdsreform. I: Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2011 b) Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I: Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (2009) Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning – oppdragsstyring eller samstyring? *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 12, nr. 3:168-179.
- Andreassen, Tone Alm, Sveinung Legard og Amund Lie (2011) *Forvaltningsenheter i Nav: etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen: dokumentasjonsrapport*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, Tor Wallin og Tormod K. Lunde (2001) *Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arntzen, Anett og Jens B. Grøgaard (2011) Utfordringer for samarbeidet mellom NAV-kontorene og utdanningssystemet. I: Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.) *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Asdal, Kristin og Ingunn Moser (2008) Ekspertkunnskap, brukermakt og forbrukerdemokrati. Introduksjon. I: Asdal, Kristin og Ingunn Moser (red.) *Ekspertise og brukermakt*. Oslo: Unipub.
- Askheim, Ole Petter (2007) Empowerment – ulike tilnærminger. I: Askheim, Ole Petter og Bengt Starrin (red.) *Empowerment: I teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Askheim, Ole Petter og Bengt Starrin (2007) Empowerment – et moteord? I: Askheim, Ole Petter og Bengt Starrin (red.) *Empowerment: I teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.

-
- Backett, Kathryn (1992) Taboos and excesses: Lay health moralities in middle class families. *Sociology of Health and Illness*, vol 14, No. 2, 255-274.
- Baert, Patrick og Filipe Carreira da Silva (1998) *Social theory in the twentieth century and beyond*. Cambridge: Polity press.
- Barnes, Marian og David Prior (2009) Examining the idea of 'subversion' in public services. I: Barnes, Marian og David Prior (Ed.) *Subversive citizens. Power, agency and resistance in public services*. Bristol: The Policy Press.
- Bauman, Zygmunt (2005) *Work, consumerism and the new poor*. Birkshire: Open University Press.
- Becker, Howard (1963) *Outsiders. Studies in the sociology of deviance*. New York: the Free press.
- Berg, Anne Marie, Hanne Heen og Svein Hovde (2002) *Kvalitetsbyråkratiet – mellom autonomi og kontroll*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Berg, Berit (1986) *Skjerming eller tilgjengelighet? Om sosialklienters syn på arbeidsformer og organisering ved to sosialkontor*. Trondheim: Hovedoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsvitenskap, Universitetet i Trondheim.
- Berger, Peter L. og Thomas Luckman (2000) *Den samfunnsskapte virkelighet*. Bergen: fagbokforlaget.
- Berkel, Rik van og Vando Borghi (2007) New modes of governance in activation policies. *International journal of sociology and social policy*, vol. 27, No. 7-8:277-286.
- Berkel, Rik van og Ben Valkenburg (2007) The individualisation of activation services in context. I: Berkel, Rik van og Ben Valkenburg (Ed.) *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Bjørnholt, Bente (2008) Hvorfor bliver tilfredshedsundersøgelser ikke brugt? – Eller hvorfor bruges de anderledes end forventet. I: Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lolle (red.) *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lolle (2008) Brugertilfredshed som kvalitetsmål. I: Bjørnholt, Bente, Jørgen Goul Andersen og Henrik Lolle (red.) *Bag kulissen i konstruktionen af kvalitet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Blaikie, Norman (2000) *Designing social research*. Cambridge: Polity press.

- Blau, Peter (1967) The research process in the study of the dynamics of bureaucracy. I: Hammond, Phillip E. (Ed.) *Sociologists at work: Essays on the craft of social research*. New York: Anchor books.
- Blau, Peter (1955) *The dynamics of bureaucracy: A study of interpersonal relations in two government agencies*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bleiklie, Ivar (1997) *Service regimes in public welfare administration: Case studies of street level bureaucrats and professionals as decision makers*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bleiklie, Ivar, Knut Dahl Jacobsen og Jan Thorsvik (1997) *Forvaltningen og den enkelte*. Særtrykk nr. 5, Institutt for Administrasjons og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Blumer, Herbert (1969) *Symbolic Interactionism. Perspective and Method*. Berkeley: University of California Press.
- Boltanski, Luc og Eve Chiapello (2005) *The new spirit of capitalism*. Verso: London.
- Bomann-Larsen, Petter og Thor Øyvind Jensen (1985) Brukerproblemer med forvaltningskultur. I: Bleiklie, Ivar, Petter Bomann-Larsen, Eivind Falkum, Thorvald Gran og Thor Øyvind Jensen (red.) *Politikkens forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Borghini, Vando og Rik van Berkel (2007) Individualized service provision in an era of activation and new governance. *International journal of sociology and social policy*, vol. 27, nr. 9-10:413-424.
- Bourdieu, Pierre (1996) I statens ånd. I: *Symbolisk makt: Artikler i utvalg*. Oslo: Pax.
- Bourdieu, Pierre og Loïc J.D. Wacquant (1993) *Den kritiske ettertanke*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Bovens, Mark og Stavros Zouridis (2002) From street-level to system-level bureaucracies: How information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*, vol. 62, No. 2:174-184.
- Breidahl, Karen og Janne Seemann (2009) *Jobcentret som organisatorisk fænomen*. København: Frydenlund Academic.
- Brody, Howard (2003) *Stories of sickness*. New York: Oxford university press.
- Bruknapp, Aud (2000) *Ut av rundkjøringen: En liten bruksanvisning for hjernen*. Oslo: Genesis.

-
- Bugge, Liv og Rolf Rønning (1991) *Med uføretrygd og sosialhjelp – dobbelsikret eller ofre for offentlig udugelighet*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Burawoy, Michael (2009) *The extended case method. Four countries, four decades, four great transformations, and one theoretical tradition*. Berkeley: University of California Press.
- Burawoy, Michael (1998) The extended case method. *Sociological Theory*, vol. 16, No. 1:4-33.
- Bury, Michael (1982) Chronic illness as biographical disruption. *Sociology of health and illness*, vol. 4, No. 2:167-182.
- Callewaert, Staf (2006) Bourdieu, critic of Foucault: The case of empirical social science against double-game-philosophy. *Theory, Culture, Society*, vol. 23:73-98.
- Campbell, Marie (1998) Institutional ethnography and experience as data. *Qualitative Sociology*, vol. 21, No. 1:55-73.
- Campbell, Marie og Francis Gregor (2004) *Mapping social relations. A primer in doing institutional ethnography*. Plymouth: Altamirapress.
- Cappelli, Peter (1999) *The new deal at work. Managing the market-driven work force*. Boston: Harvard Business School.
- Carlsen, Benedicte (2008) Dobbeltmoralens voktere? Intervjuer med fastleger om sykemelding. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 11, nr. 4:259-275.
- Carstens, Anette (1998) *Aktivering, klientsamtaler og sosialpolitikk*. København: Hans Reitzels forlag.
- Caswell, Dorthe og Aud Kirsten Innjord (2011) Inklusjonsorientert Nav-praksis? *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 14, nr. 1:38-50.
- Christensen, Dag Arne, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars (2011) Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet? *Nordiske organisasjonsstudier*, vol. 13, nr. 3:55-80.
- Christensen, Johan, Bent Sofus Tranøy og Bjørn Christian Nuland (2009) Departementene og velferdsforskningen: Hvor lang er en armlengde? I: Nuland, Bjørn Richard, Bent Sofus Tranøy og Johan Christensen (red.) *Hjernen er alene: Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Karen og Even Nilssen (2006) *Omsorg for de annerledes svake. Et overvåket hverdagsliv*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Christensen, Tom (2011) *Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i Nav – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?* Rapport 2-2011, Uni Rokkansenteret.
- Christensen, Tom (2008) “*En felles etat*” – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport 5-2008, Rokkansenteret.
- Christensen, Tom (2006) Staten og reformenes forunderlige verden. *Nytt norsk tidsskrift*, nr. 3:215-226.
- Christensen, Tom og Anne Lise Fimreite (Ed.) (2010) *Nav in an international context*. Uni Rokkansenteret Report 1 2010.
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid (2007) Reform of the employment and welfare administrations: The challenges of co-coordinating diverse public administrations. *International review of administrative sciences* vol. 73, No. 3:389-408.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2010) Complexity and hybrid public administration – Theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, DOI10.1007/s11115-0100141-4.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001) New public management i norsk statsforvaltning. I: Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.) *Den fragmenterte staten. Reform, makt, styring*. Oslo: Gyldendal.
- Clarke, John og Janet Newman (1997) *The managerial state*. London: Sage.
- Clarke, John, Janet Newman, Nick Smith, Elisabeth Vidler og Louise Westmarland (2007) *Creating citizen-consumers. Changing publics and changing public services*. London: Sage publications.
- Collins, Randall (2004) *Interaction ritual chains*. Princeton: Princeton university press.
- Cresswell, John W. (2007) *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. London: Sage.
- Cruikshank, Barbara (1999) *The will to empower: Democratic citizens and other subjects*. Itacha: Cornell University Press.
- Dahl, Espen og Thomas Lorentzen (2008) Sosialhjelpsdynamikk i Norge. I: Harsløf, Ivan og Sissel Seim (red.) *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, Robert (1957) The concept of power. *Behavioral science*, No. 2:201-205.

-
- Deacon, Alan (2004) Different interpretations of agency within welfare debates. *Social policy & society*, vol. 3, No. 4:447-455.
- Dean, Hartley (2003) The third way and social welfare: The myth of post-emotionalism. *Social policy & administration*: vol. 37, No. 7:695-708.
- Dean, Hartley and Peter Taylor-Gooby (1992) *Dependency culture. The explosion of a myth*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Dean, Mitchell (2008) *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Devault, Marjorie (2006) Introduction: What is institutional ethnography? *Social problems*, vol. 53, No. 3:294-298.
- Dicks, Bella, Bambo Soyinka og Amanda Coffey (2006) Multimodal ethnography. *Qualitative research*, vol. 6, No. 1:77-96.
- Djuve, Anne Britt og Hanne Cecilie Kavli (2006) Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 9, No. 4:210-222.
- Drew, Paul og John Heritage (1992) Analyzing talk at work: An introduction, I: Drew, Paul og John Heritage (Ed.) *Talk at work. Interaction in institutional settings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dubois, Vincent (2010) *The bureaucrat and the poor. Encounters in French welfare offices*. Surrey: Ashgate.
- Egerberg, Morten (1989) Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk-administrativ atferd. I: Egeberg Morten (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano.
- Ehrenreich, Barbara (2003) *Kjøpt og underbetalt. Om å (ikke) klare seg i Amerika*. Oslo: Oktober forlag.
- Engelstad, Fredrik (1999) Innledning. I: Engelstad, Fredrik (red.) *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal.
- Eriksen, Erik Oddvar (2001) *Demokratiets sorte hull: om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999) Fra statsborger til kunde: Kan relasjonen mellom innbyggere og det offentlige reformuleres på grunnlag av nye roller? I: Eriksen, Erik Oddvar: *Kommunikativ ledelse. Om styring av offentlige organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Eskeland, Ståle og Just Finne (1970) *Retts hjelp*. Oslo: Pax.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999) *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Ezzy, Douglas (2001) *Narrating unemployment*. Aldershot: Ashgate.
- Fangen, Katrine (2004) *Deltakende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Fevang, Elisabeth, Knut Røed, Lars Westlie og Tao Zhang (2004) *Veier inn i, rundt og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Rapport 6/2004 ved Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning. Oslo: Frischsenteret.
- Fimreite, Anne Lise (2008) *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Notat 14-2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, Anne Lise og Jan Erik Grindheim (2007) *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, Anne Lise og Kåre Hagen (2009) Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikkenes territoriale dimensjon revisited? *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 12, nr. 3:155-167.
- Fimreite, Anne Lise og Jacob Aars (2011) Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd. *Nordiske organisasjonsstudier*, vol. 13, nr. 3:3-8.
- Flyvbjerg, Bent (2004) Five misunderstandings about case-study research. *Sosiologisk tidsskrift*, vol. 12, nr. 2: 117-143.
- Fløtten, Tone (red.) (2009) *Barnefattigdom*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Fløtten, Tone, Åsmund Hermansen, Jon M. Hippe og Bjørn R. Lescher-Nuland (2011) *Innmeldt påmeldt eller utmeldt? Et annet bilde av utenforskap i Norge*. Fafo-rapport nr. 13. Oslo: Fafo.
- Ford, Margaret (2000) *Gråsonen mellom trygdeetat og arbeidsmarkedetat*. NOVA-rapport 6/600.
- Fossestøl, Knut (2009) Valgfrihet, styring, eller dialog. Om samstyring av velferdsstatlig tjenesteyting. *Sosiologi i dag*, vol. 39, nr. 1:37-62.

-
- Fossestøl, Knut (2007) *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to? Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en effektivitetsorientert og en rettighetsorientert forståelse av arbeidslinja*. AFI-notat 5/07. Oslo: AFI.
- Fossestøl, Knut og Lars Klemsdal (2006) Hvordan samordne tre etater? Er kulturbygging svaret? *Velferd*, nr. 4: 28-31.
- Foucault, Michel (2002) *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oslo: Kappelen Akademisk.
- Foucault, Michel (2001) *Overvåkning og straff. Det moderne fengsels historie*. Oslo: Gyldendal.
- Frantzen, Evy (1988) *Mamma, går alle mødre på sosialkontor? En studie i kontroll av kvinner*. StensilsSerie, Institutt for kriminologi og strafferett, Universitetet i Oslo. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Fraser, Nancy og Linda Gordon (1994) A genealogy of dependency: tracing a keyword of the US welfare state. *Signs* vol. 19, No. 2:309-336.
- Freire, Paulo (1974) *De undertryktes pedagogikk*. Oslo: Gyldendal.
- Fugelli, Per (03.02.2011) Engangsleger. *Aftenposten*.
- Garfinkel, Harold (1967) *Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity press.
- Gay, Paul Du (Ed.) (2005) *The Values of bureaucracy*. New York: Oxford University Press.
- Gay, Paul Du (2000) *In praise of bureaucracy*. London: Sage.
- Geertz, Clifford (1973) *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Goffman, Erving (1992) *Vårt rollespill til daglig: en studie i hverdagslivets dramatik*. Oslo: Pax.
- Goffman, Erving (1974) *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. New York: Harper and Row.
- Goffman, Erving (1967) *Interaction ritual. Essays on face-to-face behavior*. New York: Pantheon books.
- Goffman, Erving (1963) *Stigma. Notes on the management of spoiled identity*. New York: Simon & Schuster.
- Goffman, Erving (1961) *Asylums: Essays on the social situation of mental patients and other inmates*. New York: Anchor Books.

-
- Gomm, Roger, Martyn Hammersley og Peter Foster (Ed.) (2000) *Case study method. Key issues, key texts*. Los Angeles: Sage.
- Goodsell, Charles (2004) *The case for bureaucracy: a public administration polemic*. Washington: CQ Press.
- Goodsell, Charles (1977) Bureaucratic manipulation of physical symbols: An empirical study. *American Journal of Political Science*, vol. 21:79-91.
- Grung, Camilla (2008) *NAV-reformen fra bakkebyråkratenes ståsted*. Masteroppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Guttormsen, Gro og Cecilie Høigård (1977) *Fattigdom i en velstandskommune. En undersøkelse om sosialomsorgen i Bærum*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Habermas, Jürgen (1984) *The theory of communicative action*. London: Heinemann.
- Halvorsen, Knut (2004) *Når det ikke er bruk for deg: Arbeidsløshet og levekår*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Halvorsen, Knut (red.) (1985) *Mestring av marginalitet. Å leve og overleve som sosialklient*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Hammer, Torild (2009) *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*. Oslo: NOVA.
- Hammer, Torild og Einar Øverbye (red.) (2006) *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hansen, Hans-Tore (2009 a) *Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?* Notat 9-2009, Røkkansenteret.
- Hansen, Hans-Tore (2009 b) NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 12, nr. 3:207-227.
- Hansen, Hans-Tore (2009 c) The dynamics of social assistance reciprocity: Empirical evidence from Norway. *European sociological review*, vol. 25, No. 2:215-231.
- Hansen, Hans-Tore og Margrethe Kvalvåg (2003) Fra hierarkisk regelanvendelse til tjenesteproduksjon? Trygdefunksjonærers oppfølging av sykemeldte. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 6, nr. 4:217-231.
- Harsløf, Ivan og Sissel Seim (red.) (2008) *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.

-
- Hart, Randle J. og Andrew McKinnon (2010) Sociological epistemology: Durkheim's paradox and Dorothy E. Smith's actuality. *Sociology*, vol. 44, No. 6:1038-1054.
- Hasenfeld, Yeheskel (2010) The attributes of human service organizations. I Hasenfeld, Yeheskel (Ed.) *Human services as complex organizations*. Thousand oaks: Sage.
- Hasenfeld, Yeheskel (1985) Citizens' encounters with welfare state bureaucracies. *Social service review* vol. 59:622-635.
- Hasenfeld, Yeheskel, Jane A. Rafferty og Mayer N. Zald (1987) The welfare state, citizenship and bureaucratic encounters. *Annual review of sociology*. vol. 13:387-415.
- Hatland, Aksel (1995) *Trygd og forskjellsbehandling*. Institutt for sosialforskning (INAS). INAS-notat, nr. 2 1995. Oslo: INAS.
- Helgøy, Ingrid (1998) *Den institusjonsbaserte attføringen i Skandinavia. Diagnostisering, arbeidsformidling og samtaleterapi*. Dr. polit-avhandling. Bergen: Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og administrasjonsvitenskap.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2010) *Mot en ny yrkesrolle i Nav?* Notat 1-2010.
- Helgøy, Ingrid, Nanna Kildal og Even Nilssen (2011, upubl. manuskript) Arbeidsretting og spesialisering – mot en ny yrkesrolle i Nav? Notat presentert på forskersamlingen i EVA-NAV, 24.-25.10.2011.
- Helgøy, Ingrid og Bodil Ravneberg (2003) *Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiseringens betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*. Bergen: Rokkansenteret.
- Henman, Paul og Greg Marston (2008) The social division of welfare surveillance. *Journal of social policy*, vol. 37, No. 2:187-205.
- Heritage, John (1984) *Garfinkel and Ethnomethodology*. Cambridge: Polity press.
- Hill, Michael og Peter Hupe (2002) *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hine, Christine (2003) *Virtual ethnography*. London: Sage.
- Hirschman, Albert (1970) *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hoffman, Elizabeth (2006) Driving Street Justice: The Taxicab driver as the last American cowboy. *Labour studies journal*, vol. 31:31-48.

-
- Holmqvist, Mikael (2010) The active welfare state and its consequences. *European Societies*, vol. 12, No. 2:209-230.
- Holmqvist, Mikael (2005) *Samhall. Att bli normal i en onormal organisation*. Stockholm: SNS forlag.
- Holstein, James A. og Jaber F. Gubrium (1995) *The active interview*. London: Sage.
- Holter, Harriet (1996) Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I: Holter, Harriet og Ragnvald Kalleberg (red.) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hood, Christopher (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, vol. 69 (spring):3-19.
- Hovden, Jan Fredrik (2004) *Draumen om surveykratiet. Ein kritikk av brukarundersøkingar i kommunal forvaltning*. Notat 2/2004. Volda: Høgskulen i Volda.
- Hoven, Finn Holmer (1982) *Byråkratierfaringer og klientadferd: rapport fra et forprosjekt*. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, Universitetet i Bergen.
- Hoven, Finn Holmer (1981) *Klienter og likebehandling i lokalforvaltningen. En undersøkelse av etterspørselen etter og fordelingen av offentlige ytelser i to norske kommuner*. Oslo: universitetsforlaget.
- Hoven, Finn Holmer (1980) *Teori og empiri om den enkeltes forhold til offentlige byråkratier og velferdsordninger*. Agder: Agder distriktshøgskole.
- Humerfelt, Kristin (2005) Begrepene brukermedvirkning og brukerperspektiv – honnørord med lavt presisjonsnivå. I: Willumsen, Elisabeth (red.) *Brukernes medvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hupe, Peter og Michael Hill (2007) Street-level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, vol. 85, No. 2:279-299.
- Hvinden, Bjørn (1994) *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Innjord, Aud Kirsten og Wenche M. Kjæmpenes (2008) *NAV-reformen – verdier på spill? Om forholdet mellom rettighets-, behandlings- og arbeidsformidlingsorienteringer i etablering av et lokalt NAV-kontor*. Alta: Høgskolen i Finnmark.
- Jacobsen, Knut Dahl (1967) Politisk fattigdom. *Kontrast*, nr. 1:6-9.

-
- Jacobsen, Knut Dahl, Thor Ø. Jensen og Turid Aarseth (1982) Fordelingspolitikkenes forvaltning. *Sosiologi i dag*, nr. 3:29-49.
- Jacobson, Nora (2009 a) Dignity violation in health Care. *Qualitative health research* 19 (11):1536-1547.
- Jacobson, Nora (2009 b) A taxonomy of dignity: A grounded theory study. I: *BMC International health and human rights*, vol. 9, No. 3. DOI:10.1186/1472-698X-9-3.
- Jacobson, Nora (2007) Dignity and health: A review. *Social science and medicine* vol. 64 No. 2:292-302.
- Jahoda, Marie, Paul F. Lazarfeld og Hans Zeisel (1997) *De arbeidsledige i Marienthal: en sosiologisk undersøkelse av virkningene av langtidsarbeidsledighet*. Oslo: Aschehoug.
- Jakobsen, Kjetil (2007) *Arbeidsledighet: En narrativ fremstilling*. Masteroppgave. Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Jakobsen, Turf Böcker (2003) Ikke vred, men skuffet: Om håndteringen af klagesaker i en socialforvaltning. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jensen, Per H. og Birgit Pfau-Effinger (2005) 'Active' citizenship: The new face of welfare. I: Goul Andersen, Jørgen, Anne-Marie Guillemard, Per H. Jensen og Birgit Pfau-Effinger (Ed.) *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: Policy press.
- Jessen, Jorunn T. (2005 a) *Forvaltning som yrke: Autonomi, skjønn og kompetanse i forvaltningen av trygd og sosiale tjenester*. Oslo: NOVA.
- Jessen, Jorunn T. (2005 b) Forvaltningen og brukerne. I: Bay, Ann-Helen, Aksel Hatland og Charlotte Koren (red.) *De norske trygdene. Framvekst, forvaltning og fordeling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jessen, Jorunn Theresia (1997) *Brukere i attføringsapparatet*. Oslo: NOVA-rapport.
- Johansen, Anders (2009) *Skriv!: Håndverk i sakprosa*. Oslo: Spartacus.
- Johannisson, Karin (2009) Hur skapas en diagnos? Ett historiskt perspektiv. I: Hallerstedt, Gunilla (red.) *Diagnosens makt. Om kunnskap, pengar och lidande*. Daidalos: Göteborg.
- Johannisson, Karin (2006) Förord. I: Holmqvist, Mikael og Christian Maravelias (red.) *Hälsans styrning av arbetet*. Malmö: Studentlitteratur.

- Johansson, Håkan og Bjørn Hvinden (2007) Opening citizenship: why do we need a new understanding of social citizenship? I: Hvinden, Bjørn og Håkan Johansson (Ed.) *Citizenship in Nordic welfare states. Dynamics of choice, duties and participation in a changing Europe*. London: New York.
- Johansson, Roine (2007) *Vid byråkratins gränser: Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv forlag.
- Johnsen, Iren (2008) *Tre offentlige kontor i ett bygg – NAV utad, men ikke innad?* Masteroppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Julkunen, Ilse og Matti Heikkilä (2007) User Involvement in personal social services. I: Berkel, Rik van og Ben Valkenburg (Ed.) *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2005) Observationer i en interaktionistisk begrepsramme. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. Interview, observationer og dokumenter*. København: hans Reitzels forlag.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2003 a) Indledning: At skabe en klient. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (2003 b) Institutionelle paradokser. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kahn, Robert L., Daniel Katz og Barbara Gutek (1976) Bureaucratic encounters – an evaluation of government services. *Journal of applied behavioral science*, vol. 12: 178-198.
- Kavli, Hanne C., Roy A. Nielsen og Miriam Latif Sandbæk (2010) *Støtnadsordningen for enslige forsørgere: Hvordan fungerer den for mottakere med innvandringsbakgrunn?* Oslo: Fafo.
- Kildal, Nanna og Even Nilssen (2011) Norwegian welfare reforms: Social contracts and activation policies. I: Betzelt, Sigrid og Silke Bothfeld (Ed.) *Activation and labour market reforms in Europe. Challenges to social citizenship*. New York: Palgrave.
- Knudsen, Knud (1972) *Sosialhjelp og nærmiljø*. Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

-
- Kruuse-Meyer, Thea (2005) *SATS-Reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave, Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Kvale, Steinar (1996) *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London: Sage.
- Kvale, Gunnar og Svend Brinkman (2009) *Interviews. Learning the craft of qualitative research interviewing*. London: Sage.
- Kvande, Elin og Bente Rasmussen (red.) (2007) *Arbeidslivets klemmer: paradokser i det nye arbeidslivet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lafargue, Paul (1907) *The right to be lazy: and other essays*. Chicago: Charles Kerr & Company.
- Lamont, Michelle (2000) *The dignity of working men. Morality and the boundaries of race, class, and immigration*. New York: Sage.
- Lamont, Michelle (1992) *Money, moral and manners. The culture of the French and American upper-middle class*. Chicago: The university of Chicago press.
- Larsen, Flemming (2009) Operationelle reformer som drivkraft for politisk forandring. Kommunale jobcentre som det gode eksempel? *Samfunnsøkonomen*, nr. 5. København: Djøf.
- Layder, Derek (2006) *Understanding social theory*. London: Sage.
- Le Grand, Julian (2007) *Motivation, agency and public policy. Of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford: Oxford University press.
- Lewis, David (2008) Using life histories in social policy research: The case of third sector/ public sector boundary crossing. *Journal of Social Policy*, vol. 37, No. 4:559-578.
- Lian, Olaug (2007) *Når helse blir en vare. Medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Lindbeck, Assar, Mårten Palme og Mats Persson (2007) *Social interaction and sickness absence*. IFN Working Paper No. 725.
- Lingås, Lars Gunnar (red.) (1973) *Myten om velferdsstaten: søkelys på norsk sosialpolitikk: en antologi*. Oslo: Pax.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.

-
- Lipsky, Michael (1980) *Street-Level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage.
- Lislerud, Kristian (2010) *NAVet som knakk*. Oslo: Pax.
- Lister, Ruth (2004) *Poverty*. Cambridge: Polity press.
- Listhaug, Ola (2005) Oil wealth dissatisfaction and political trust in Norway: A resource curse? *West European Politics*, vol. 28, No. 4:834-851.
- Ludvigsen, Kari (2006) Psykososialt forebyggingsarbeid overfor barn som governmentality. Noen forskningsmessige utfordringer. *Scandia* vol. 72, nr. 2:45-59.
- Lukes, Steven (1974) *Power: A radical view*. London: Macmillan.
- Lundberg, Kjetil G. (2010, upublisert manuskript) Serviceklagen og dens hemmelighold.
- Lundberg, Kjetil G. (2009) *Velferdsstatlige aktørkategorier*. Essay i PhD-kurs i vitenskapsteori, SV-fakultetet, Universitetet i Bergen.
- Lundberg, Kjetil G. (2007) *Nærmiljø, problemdefinering og mobilisering: En studie av et boligområde i Bergen*. Masteroppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Luzio, Gaia di (2006) A sociological concept of client trust. *Current Sociology*, vol. 54, No. 4:549-564.
- Lyman, Standford M. og Marvin B. Scott (1970) *A sociology of the absurd*. New York: Appleton -Century- crofts.
- Lødemel, Ivar og Heather Trickey (2001) *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*. Bristol: Policy press.
- Madsen, Ole Jacob (2010) *Den terapeutiske kultur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Madsen, Vigdis Helen (2008) Brukers skjønn i møte med hjelpeapparatet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 11, nr. 3:180-191.
- Marston, Greg, Jørgen Elm Larsen og Catherine McDonald (2005) The active subjects of welfare reform: a street-level comparison of employment services in Australia and Denmark. *Social Work and Society*, vol. 3, No. 2:141-157.
- Marthinsen, Edgar og Nina Skjefstad (red.) (2007) *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!* Oslo: Universitetsforlaget.
- Mason, Jennifer (2006) Mixing methods in a qualitatively driven way, *Qualitative Research*, vol. 6, No. 1: 9-25.

-
- Mayer, John og Noel Timms (1970) *The client speaks: working class impressions of casework*. London: Routledge og Kegan Poul.
- Maynard-Moody, Steven (2010) Foreword. I: Dubois, Vincent (2010) *The bureaucrat and the poor. Encounters in French welfare offices*. Surrey: Ashgate.
- Mead, Georg Herbert (1962) *Mind, self and society: from the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Merton, Robert (1990) Den selvoppfyllende spådom. I: Østerberg, Dag (red.) *Handling og samfunn. Sosiologisk teori i utvalg*. Oslo: Pax.
- Merton, Robert (1940) Bureaucratic structure and personality. *Social forces*, vol. 18, No. 4:560-568.
- Meyers, Marcia K., Bonnie Glaser og Karin Mac Donald (1998) On the front lines of welfare delivery: Are workers implementing policy reforms? *Journal of policy analysis and management*, vol. 17, No. 1:1-22.
- Meyers, Marcia og Susan Vorsanger (2003) Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. I: Peters, Guy og Jon Pierre (Ed.) *Handbook of public administration*. London: Sage.
- Midrè, Georges (1990) *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til folketrygden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mik-Meyer, Nanna (2004) *Dømt til personlig utvikling. Identitetsarbejde i revalidering*. København: Hans Reitzels forlag.
- Mik-Meyer, Nanna (2003) Anne er sygdomsfikseret: Forhandling af en institutionel diagnose. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Mik-Meyer, Nanna og Kaspar Villadsen (2007) *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels forlag.
- Miller, Gale (1986) Unemployment as a dramaturgical problem: Teaching impression management in a work incentive program. *The Sociological Quarterly*, vol. 27, No. 4:479-493.
- Miller, Gale (1983) Holding clients accountable: The micro-politics of trouble in a work intencive program. *Social problems*, vol. 31, No. 2:139-151.
- Mills, C. Wright (1959) *The Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.

-
- Moen, Svein Erik og Leif E. Moland (2008) *Bruk av konsulenter og midlertidige ansettelser i statlige virksomheter. En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten*. Fafo-notat 2008:29. Oslo: Fafo.
- Monkerud, Lars Christian (2008) *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion paper (BI)- 01/2008.
- Murray, Harry (2000) Deniable degradation: The finger-imaging of welfare recipients. *Sociological forum*, vol. 15, No. 1: 39-63.
- Mäkitalo, Åsa (2006) Effort on display: Unemployment and the interactional management of moral accountability. *Symbolic interaction*, vol. 29, No. 4:531-556.
- Møller, Geir (2006) *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Rapport nr. 185. Bø: Telemarksforskning.
- Møller, Geir og Solveig Flermoen (2004) *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten – Status og foreløpige betraktninger*. Arbeidsrapport nr. 9:2004. Bø: Telemarksforskning.
- Nesheim, Torstein (2009) Mot et paradigmeskifte i forståelsen av arbeid og organisasjon? *Sosiologisk tidsskrift* vol. 17, nr. 1:71-81.
- Newman, Janet (2007) The "double dynamics" of activation. Institutions, citizens and the remaking of welfare governance. *International journal of sociology and social policy*, vol. 27, No. 9-10:364-375.
- Newman, Janet (2005) Introduction. I: Newman, Janet (Ed.) *Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere*. Bristol: The Policy Press.
- Newman, Janet og John Clarke (2009) *Publics, politics and power: Remaking the public in public services*. London: Sage.
- Nilssen, Even og Nanna Kildal (2009) New contractualism in social policy and the Norwegian fight against poverty and social exclusion. *Ethics and social welfare*, No. 3:303-321.
- Nuland, Bjørn Richard, Bent Sofus Tranøy og Johan Christensen (red.) (2009) *Hjernen er alene: Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oltedal, Siv (2004) *Klientsamtaler i velferdsstaten. Ei kvardagsleg sak*. Oslo: Fagbokforlaget.
- O'Malley, Pat, Lorna Weir og Clifford Shearing (1997) Governmentality, criticism, politics. *Economy and society*, vol. 26, No. 4:501-517.

-
- Orbuch, Terri L. (1997) People's accounts count: The sociology of accounts. *Annual review of sociology*, vol. 23:455-478.
- Osborne, David og Gaebler, Ted (1992) *Re-Inventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Palme, Mårten (2010) Sjukfrånvaro och social interaktion. *Søkelys på Arbeidslivet*, nr. 3:259-259.
- Pedersen, Jan-Tore (1996) *Klientene og den offentlige sandkasse: kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Pedersen, Jan-Tore (1993) *Arbeid eller tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelbrukere*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Pedersen, Jan-Tore (1992) *Vanntette skott eller åpne dører? Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Prottas, Jeffrey Manditch (1979) *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Massachusetts: Lexington books.
- Ragin, Charles (1992) "Casing" and the process of social inquiry. I: Ragin, Charles og Howard Becker (Ed.) *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ragin, Charles og Howard Becker (Ed.) (1992) *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ranger, Marianne Neverland (1993) *Er det bare meg som roter sånn? Klientsamarbeid på sosialkontor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rasmussen, Terje (1995) *Moderne maskiner*. Oslo: Pax.
- Reegård, Kaja (2009) Historien om NAV-reformens unnfangelse. I: Nuland, Bjørn Richard, Bent Sofus Tranøy og John Christensen (red.) *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i norsk velferdsforskning*. Oslo: Universitetsforslaget.
- Rolland, Asle (2003) Brukernes tilfredshet eller tjenestenes kvalitet? *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 6, nr.1:56-60.
- Rose, Nikolas (1998) *Inventing our selves. Psychology, power, and personhood*. Cambridge: Cambridge University Press.

-
- Rosenthal, Patrice og Riccardo Peccei (2007) 'The work you want, the help you need': Constructing the customer in Jobcentre plus. *Organization articles*, vol. 14, No. 2:201-223.
- Rothstein, Bo (1997) Organisation som politik. I: Rothstein, Bo (red.) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rugkåsa, Marianne (2010) *Transformasjon og integrasjon. Kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten*. PhD-avhandling. Oslo: Sosialantropologisk institutt, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Rusten, Grete og Hans-Tore Hansen (2003) *Langtidsledighet: Et bruker-og-etatsperspektiv*. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Rytter, Kirsten (red.) (2008) *Oppfølgings- og tiltaksarbeid i NAV. Med case fra sosialtjenesten i Nav Sagene*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008) Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, vol. 24, nr. 1-2:86-107.
- Rønning, Rolf (2005) Den institusjonelle ydmykingen. *Nordisk sosialt arbeid* nr. 2:111-121.
- Rønning, Rolf og Liv Johanne Solheim (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukarmedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Røthing, Åse (2002) Foredrag i aktuell debatt. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, vol. 43, nr. 3:383-393.
- Røysum, Anita (2010) Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene Forskning*, nr. 1:41-52.
- Røysum, Anita (2009) Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning* vol. 12, nr. 3:192-206.
- Sandbæk, Mona (red.) (2001) *Fra mottaker til aktør. Brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Schaffer, Bernard B. og Huang Wen-Hsien (1975) Distribution and the theory of access. *Development and change* vol. 6:13-36.
- Schattschneider, Elmer E. (1960) *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Reinhart, and Winston.

-
- Schofield, Janet Ward (2000) Increasing the generalizability of qualitative research. I: Gomm, Roger, Martyn Hammersley og Peter Foster (Ed.) *Case study method. Key issues, key texts*. Los Angeles: Sage.
- Scott, John (1995) *Sociological theory. Contemporary debates*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Scott, Marvin B. og Standford M. Lyman (1968) Accounts. *American sociological review*, vol. 33:46-62.
- Schutz, Alfred (1967) *The phenomenology of the social world*. New York: Northwestern University Press.
- Seip, Anne-Lise (1994) *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal.
- Sejersted, Francis (2005) *Sosialdemokratiets tidsalder: Norge og Sverige i det 20. århundre*. Oslo: Pax.
- Sennett, Richard (2006) *The culture of the new capitalism*. New Haven & London: Yale University press.
- Silverman, David (2001) *Interpreting qualitative data. Methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Skarpaas, Ingebjørg og Reidun Norvoll (2011) *Kvalitet i skjermet sektor. Om kvalitetsvurdering og kvalitetsstyring i tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-notat 2011:3.
- Skilbrei, May-Len (2003) "Dette er jo bare en husmorjobb": Ufaglærte kvinner i arbeidslivet. Oslo: Nova.
- Slagstad, Rune (2001) *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax.
- Smith, Dorothy (2006) Introduction. I: Smith, Dorothy (Ed.) *Institutional ethnography as practice*. Laham: Rowman and Littlefield.
- Smith, Dorothy (2005) *Institutional ethnography: A sociology for people*. Oxford: Altamira Press.
- Smith, Dorothy (2002) Institutional ethnography. I: May, Tim (Ed.) *Qualitative research in action*. London: Sage.
- Smith, Dorothy (2001) Texts and the ontology of organizations and institutions. *Culture and organization*, vol. 7, No. 2:159-198.
- Smith, Dorothy (1999) *Writing the social. Critique, theory, and investigations*. Toronto: University of Toronto press.

-
- Smith, Dorothy (1987) *The everyday world as problematic. A feminist sociology*. Boston: Northeastern university press.
- Smith, Dorothy (1978) 'K is mentally ill': The anatomy of a factual account. *Sociology*, vol. 12:23-53.
- Solheim, Liv Johanne (1995) *Sosialhjelp og sjølvrespekt*. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Solheim, Liv Johanne (1992) *Trygdefunksjonæren som portvakt i trygdesystemet*. Rapport nr. 16/1992, Lillehammer: Østlandsforskning.
- Solheim, Liv Johanne (1989) *Uføretrygdede kvinner i vegen fram og livet etterpå*. Høgskolesenteret i Nordland.
- Solvang, Per (1993) *Biografi, normalitet og samfunn – En studie av handikappedes veier til utdanning og arbeid i Skandinavia*. Avhandling for Dr.polit. graden. Sosiologisk institutt, SEFOS, Universitetet i Bergen.
- Soss, Joe (1999) Welfare application encounters: subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations. *Administration and society*, vol. 31, No. 1:31-50.
- Spradley, James (1979) *The Ethnographic Interview*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Standing, Guy (2011) *The precariat. The new dangerous class*. New York: Bloomsbury Academic.
- Stang, Grete Hovind (1983) *Ugift mor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stax, Tobias Børner (2003) Fordi ingen er ens – eller ...? En analyse af tre hjemløse klienters strategier på et lokalcenter. I: Järvinen, Margaretha og Nanna Mik-Meyer (red.) *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Stjernø, Steinar (1985) *Den moderne fattigdommen. Om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-åra*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stjernø, Steinar og Sten-Erik Hammarquist (1985) *Terskler og barrierer i sosialhjelpen*. Oslo: Norges kommunal-og sosialhøgskole.
- Stolanowski, Per-Arne og Karin Gustavsen Tvetene (2005) *Har vi råd, mamma? Om inntektssikring og fattigdom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Strekerud, Lars Olav (22.02.2011) En stor takk til Nav. Kronikk, Aftenposten, 22.02.2011.

-
- Sundt, Eilert (1867) *Om fattigforholdene i Christiania: fra den ved Christiania repræsentantskabs beslutning af 9de september 1868 nedsatte kommitte.* Christiania.
- Sundt, Eilert (1850) *Beretning om fante- eller landstrygerfolket i Norge: bidrag til kundskab om de laveste samfundsforholde.* Christiania.
- Syltevik, Liv Johanne (1998) Finnes alenemødre? Om konstruksjonen av undersøkelsenheten. I: Christensen, Karen, Else Jerdal, Atle Møen, Per Solvang og Liv Johanne Syltevik (red.) *Prosess og metode: Sosiologisk forskning som ferdighet.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Syltevik, Liv Johanne (1997) *Fra relasjonelt til individualisert alenemoderskap: En studie av alenemødre som mødre, lønnsarbeidere og klienter i velferdsstaten.* Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Syltevik, Liv Johanne (1993) Å ta de utforskedes perspektiv. *Sosiologisk tidsskrift*, vol. 1, nr. 1:51-68.
- Syltevik, Liv Johanne og Svanaug Fjær (2005) Omsorg, tid og penger – enslige forsørgere og arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 8, nr. 3:146-159.
- Syltevik, Liv Johanne og Kjetil G. Lundberg (2011) *The making of citizen the user in Norwegian social policy.* Paper presentert på the 10. European Sociological Association conference, Geneve, 10.09.2011.
- Taber, Nancy (2010) Institutional ethnography, autoethnography and narrative: an argument for incorporating multiple methodologies. *Qualitative research*, vol. 10, No. 1:5-25.
- Terum, Lars Inge (2003) *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid.* Oslo: Kommuneforlaget
- Terum, Lars Inge (1985) *Med sosialhjelp som inntekt. Ei analyse av livssituasjonen til dei som søker sosialhjelp og den plass sosialhjelpa spelar som inntektskjelde.* Oslo: Institutt for anvendt sosialvitenskapelig forskning.
- Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Tittmuss, Richard (2006) Universalism versus selection. I: Pierson, Christopher og Francis G. Castles (Ed.) *The welfare state reader.* Malden: Polity Press.
- Tittmuss, Richard (1963) *Essays on 'the welfare state.* London: Unwin university books.

-
- Tripi, Frank (1974) The inevitability of client alienation: a counter argument. *The Sociological Quarterly*, vol. 15, No. 3:432-441.
- Turner, Bryan (2004) *The new medical sociology. Social forms of health and illness*. New York: Norton & company.
- Ugelvik, Thomas (2011) *Fangenes friheter. Makt og motstand i et norsk fengsel*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Underlid, Kjell (2005) *Fattigdommens psykologi: Oppleving av fattigdom i det moderne Norge*. Oslo: Samlaget.
- Valkenburg, Ben (2007) Individualising activation services: Thrashing out an ambiguous concept. I: Berkel, Rik van og Ben Valkenburg (Ed.) *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Vambheim, Vidar (1986) *Daf(t) i velferdsstaten? Om organisering av arbeidslose i 80-åra*. Trondheim: Institutt for industriell miljøforskning.
- Vassenden, Anders (2008) Om å innlemme makronivået i mikrososiologiske studier. En sammenligning av ”grounded theory” og ”extended case method.” *Sosiologisk tidsskrift*, vol. 16, nr. 4:323-339.
- Vassenden, Anders (2007) *Flerkulturelle forståelsesformer. En studie av majoritetsnordmenn i multietniske boligområder*. Dr. polit- avhandling i sosiologi: Universitetet i Oslo.
- Vassenden, Anders og Therese Andrews (2007) Snøballen som ikke ruller. Utvalgsproblemer i kvalitativ forskning. *Sosiologisk tidsskrift*, vol. 15, nr. 2:151-162.
- Vidman, Åsa (2007) *Det är så mycket som kan spela in – en studie av väger till, genom och från sjukskrivning baserad på intervjuer med långtidssjukskrivna*. PhD-avhandling, institutionen för hälsovetenskap, Luleå tekniska universitet.
- Vike, Halvard (2004) *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Wadel, Cato (1973) *Now, whose fault is that? The struggle for self-esteem in the face of chronic unemployment*. Toronto: Institute of Social and Economic Research.
- Wang, Inger Lise (2010) Mestring av sosiale roller etter kreftsykdom. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol. 13, nr. 2:95-106.
- Watkins, Celeste (2003) *Difficult dealings: client experiences in the post-reform welfare bureaucracy*. Draft. Paper submitted for: American Sociological Association Annual Meeting.

-
- Weber, Max (2000) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Weiss, Robert S. (1994) *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. New York: The free press.
- Werner, Anne og Kirsti Malterud (2003) It is hard work behaving as a credible patient: Encounters between women with chronic pain and their doctors. *Social science and medicine*, vol. 57, No. 8:1409-1419.
- Westin, Steinar (1990) *Unemployment and health. Medical and social consequences of a factory closure in a ten-year controlled follow-up study*. Trondheim: Tapir.
- Widerberg, Karin (2007) *Among the "others": Migration and gender and the ethnographic approach*. Notat. The University of York: 34.
- Widerberg, Karin (2004) Institutional ethnography – towards a productive sociology – an interview with Dorothy E. Smith. *Sosiologisk tidsskrift*, vol. 12, No. 2:179-184.
- Wærness, Kari (1984) The rationality of caring. *Economic and Industrial Democracy*, vol. 5, No. 2:185-211.
- Wærness, Kari (1972) *Verdikonflikter ved realisering av sosiale hjelpetiltak for enslige mødre*. Hovedoppgave, Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Wærness, Kari og Lise Widding Isaksen (1982) "Noen penger er bedre enn ingen penger." Momenter til en debatt om omsorgslønn. *Sosiologi i dag*, nr. 3:79-88.
- Zelizer, Viviana (1997) *The social meaning of money. Pin money, paychecks, poor relief, and other currencies*. Princeton: Princeton University Press.
- Yin, Robert K. (2003) *Case study research: Design and methods*. London: Sage.
- Øyen, Else (1966) *Ugifte mødre*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aars, Jacob og Dag Arne Christensen (2011) *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*. Notat1-2011, Uni Rokkansenteret.

Offentlige dokumenter

Arbeidstilsynet (2009) Tilsynsrapport og varsel om pålegg. Oslo: Arbeidstilsynet.

Hagen-utvalget (2010) Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i Nav. Avgitt 24. juni 2010.

NOU nr. 13 (2004) *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.*

Riksrevisjonen (2009) Riksrevisjonens rapport om revisjonen om Arbeids- og velferdsetaten. for budsjettåret 2008. Oslo: Riksrevisjonen.

St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering.*

St.meld. nr. 6 (2002-2003) *Tiltaksplan mot fattigdom.*

St.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetatens og sosialtjenesten.*

St.meld. nr. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen.*

St.meld. nr. 39 (1991-1992) *Attføringsmeldingen.*

St.prp. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.*

St.prp. nr. 87 (2007-2008) *Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008.*

St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.*

Aviskilder

Aftenposten (23.2.2011) - Mange tusen kjente seg igjen.

Aftenposten (5.3.2009) Vold mot Nav-ansatte – Ledelsen og verneombud er bekymret.

Bergensavisen (4.11.2009) Tippet over etter PC-kjeft på Nav.

Bergens Tidende (31.3.2011) Vold og trusler på Nav.

Bergens Tidende (12.10.2008) NAV-reform på ville vegar.

Bergens Tidende (10.12.2007 a) Endeløs rundgang.

Bergens Tidende (10.12.2007 b) Bruker mer enn lovlig behandlingstid.

Bergens Tidende (10.12.2007 c) Må vente i uker på refusjon fra NAV.

Bergens Tidende (30.11.2007) Får dagen ødelagt i kø.

Bergens Tidende (26.11.2007) Reaksjoner fra NAV-brukere.

Dagbladet (9.11.2005) ”Jeg vil være nådeløs mot dem som nekter å skrive under på en velferdskontrakt.”

Drammens Tidende (24.8.2010) Skjelles ut hver dag.

Klassekampen (21.7.2011) Gul trøye til taperfylke.

Klassekampen (20.7.2011) Ansatte flykter fra Nav.

Klassekampen (12.4.2011) Passer ikke i sytemet.

MEMU nr. 3 (2011 a) Produserer mer ferskvare.

MEMU nr. 3 (2011 b) Nav mot 2018.

MEMU nr. 4 (2009) En dag hadde vi tolv systemer oppe samtidig for å betjene samme bruker, forteller Lisbeth Haugen ved Nav Stokke.

MEMU nr. 4 (2007 a) Her skal NAV-effekten skapes.

MEMU nr. 4 (2007 b) Møbler med mening.

Morgenbladet (27.11.2009) Eksklusivt! Morgenbladet avslører.

Verdens Gang (27.8.2009) Angriper nordmenns arbeidsmoral.

Nettsider

EVA-NAV <http://rokkan.uni.no/nav> Hentet 4.7.2011

www.dialogkompetanse.no/ Dialogkompetanse hjemmeside. Hentet 19.9.2011.

www.fagpressen.no Fapressens fulltreffere til Silver og Kaktus.
<http://www.fagpressen.no/id/2956.0> 14.05.2009. Hentet 10.2.2010

www.mhb.no/ Min helsebank hjemmeside. Hentet 19.9.2011.

www.nav.no a: Statistikk over stønadmottakere 2000-2009.
<http://www.nav.no/234827.cms> Hentet 20.5.2011

www.nav.no b: Sykepenger. <http://www.nav.no/1073747192.cms> Hentet 20.05.2011

www.nav.no c: Dagpenger under arbeidsløshet.
<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Dagpenger>
Hentet 20.5.2011

www.nav.no d: Rehabiliteringspenger. Historikk.
<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Rehabilitering/Rehabilitering/Rehabiliteringspenger+-+Historikk.229175.cms> Hentet 20.5.2011

www.nav.no e: Yrkesrettet attføring. Historikk.
[http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Yrkesrettet+attf%C3%B8ring/Yrkesrettet+attf%C3%B8ring+-+Historikk.230436.cms](http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Yrkesrettet+attf%C3%B8ring/Yrkesrettet+attf%C3%B8ring/Yrkesrettet+attf%C3%B8ring+-+Historikk.230436.cms) Hentet 20.5.2011

www.nav.no f: Tidsbegrenset uførestønad – historikk.
<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Uf%C3%B8retytelser/Uf%C3%B8retytelser/Tidsbegrenset+uf%C3%B8rest%C3%B8nad+-+Historikk.229191.cms> Hentet 20.5.2011

www.nav.no g: Arbeidsavklaringspenger (AAP).
<http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger> Hentet 20.5.2011

www.nav.no h: Inntektssikring – meldekort – arbeidssøker.

<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/1073747331.cms>

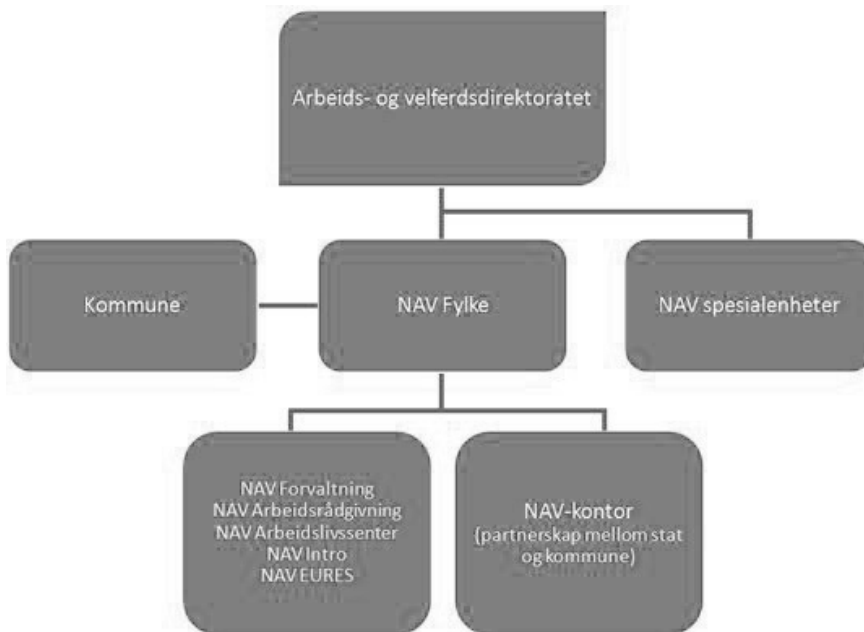
Hentet 20.2.2011.

www.nrk.no – En del brukere ønsker nok at Nav skal overta ansvaret for livet deres.
<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7655329> Hentet 15.9.2011

www.sprakrad.no Nav. <http://www.sprakrad.no/Klarsprak/Sprakhjelp/Laer-av-andre/NAV/> Hentet 19.9.2011

Appendiks

Appendiks A: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsforvaltningen



Appendiks B: Henvendelse om intervju

Er du i kontakt med NAV?

NAV-reformen skal evalueres, og i den forbindelse har Rökkansenteret ved Universitetet i Bergen fått i oppgave å finne ut hvilke erfaringer brukerne har med NAV. Vi trenger derfor å komme i kontakt med personer med erfaringer som bruker av NAV som er villige til å dele sine erfaringer med oss. Jeg er spesielt interessert i å intervjuere personer som har vært ute av arbeidslivet i noe tid, og som har kontakt med NAV gjennom å motta stønad og/ eller som deltar i noen form for tiltak eller annen oppfølging i regi av NAV. Intervjuet vil handle om brukernes egne erfaringer og opplevelser med NAV. Det vil vare i cirka 1-2 timer, og tas opp på båndopptaker. Vi er interessert i dine opplevelser enten de er positive og/ eller negative. Selv om erfaringene dine skulle fortone seg som trivielle for deg, vil de kunne være svært interessante for vårt prosjekt. For å kunne se etatens arbeid og brukernes erfaringer i en større sammenheng, er jeg også interessert i å snakke med deg om dine livserfaringer mer generelt. Intervjuene kan skje på tid og sted som måtte passe deg. Det kan bli aktuelt med et oppfølgingsintervju cirka ½-1 år senere for å se hvordan det går med deg, dersom du er villig til det.

Prosjektet inngår i en større evaluering av ulike aspekter ved reformen, og der ulike forskningsmiljøer er involvert i evalueringen som koordineres fra Rökkansenteret i Bergen. Ved å gi evalueringsoppdraget til uavhengige forskningsinstitusjoner med lang og bred forskningskompetanse, har en ønsket å sikre forskning av høy faglig kvalitet og uavhengighet. Vi er dermed ikke tilknyttet eller forpliktet i forhold til NAV på noen måte, og informasjon vi får vil ikke kunne tilbakespores til verken NAV eller andre. Det er svært viktig for oss å ivareta deltakere i prosjektet sin

anonymitet. Innsyn i intervjumaterialet som helhet vil kun gis til de som er direkte involvert i prosjektet (undertegnede, hans veiledere og vitenskapelig assistent), som alle er bundet av taushetserklæring. Data fra intervjuene vil i anonymisert form benyttes i undertegnedes doktorgradsavhandling og i diverse relaterte publikasjoner. Ved prosjektslutt, som er estimert ved utgangen av 2012, vil personopplysninger i datamaterialet slettes. Prosjektet er godkjent av NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste) i henhold til retningslinjer for personvernombudet for forskning.

Deltakelse i prosjektet er helt frivillig, og det er også mulig å trekke seg fra prosjektet underveis uten begrunnelse. Data fra intervjuet vil da bli slettet. Men for at prosjektet skal kunne gjennomføres, er vi helt avhengige av at folk vil bidra. Vi er derfor svært takknemlige for ditt bidrag.

Vil du delta eller ønsker mer informasjon, ta kontakt med meg på mobil (41 16 28 57) eller på jobb (55 58 97 81). Jeg kan også kontaktes på e-mail (Kjetil.Lundberg@rokkan.uib.no) eller per brev (Rokkansenteret v/ Kjetil Lundberg, Nygårdsgaten 5, 5015 Bergen). Konvolutt med frankering er vedlagt.

Med vennlig hilsen

Kjetil G. Lundberg,

Stipendiat v/ Rokkansenteret/ Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.

Appendiks C: Intervjuguide (lang)

Intervjuguide

Introduksjon: Doktorgradsprosjektet mitt handler om å studere brukeres erfaringer med NAV. Jeg vil intervjuje henholdsvis arbeidsledige og sykemeldte. Jeg skal stille deg noen spørsmål som går på hvilke erfaringer du har gjort deg i møtet med NAV, men jeg er også interessert i vite litt om personlig bakgrunn, som arbeids- helse- og familiehistorikk. Grunnen til at jeg vil vite litt om dette, er at jeg vil prøve å søke forståelse for livssituasjonen brukerne er i, og bakgrunnen for den, og se sammenligne dette med arbeidet NAV gjør i forhold til brukerne.

Studien inngår i NAV-evalueringen, som tar for seg mange ulike aspekter ved reformen. Evalueringen er en stor undersøkelse som går over 5 år, med cirka 40 forskere involvert. Prosjektet er registrert og godkjent gjennom Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste og deres regler for forskningsetikk. Jeg er pålagt å ivareta din anonymitet. Dataene fra intervjuet, og ditt navns forbindelse til denne undersøkelsen, vil være konfidensiell, og vil bli behandlet etter strenge regler for ivaretagelse av konfidensielt materiale. De eneste som vil få anledning til å se intervjuet i sin helhet, er meg, veileder og eventuelt transkribent, som vil være underlagt regler for konfidensialitet.

Intervjuet er ment å være som en samtale; jeg har noen temaer jeg har lyst at vi skal komme innom, men jeg er interessert i at du forteller mest mulig fritt etter hvordan ting faller deg inn. Temaene jeg er interessert i, handler om dine erfaringer; det er dermed du som er eksperten.

Innledning

- Kan du begynne med å fortelle litt om deg selv, alder, hvor du har vokst opp, bakgrunn? (Sjekkpunkt: biografiske data – kjønn, alder, opprinnelse/ oppvekststed, sivil status, antall barn/ tidligere sivilstatus).

- Hvilket NAV-kontor tilhører du?

(sjekkpunkt: forholdt seg til flere ulike? Skifte av bosted?)

NAV

(NAV-møtet, generelt) Hvilke erfaringer har du med NAV?

(Avklaringspunkt: hvilken stønad mottar informanten?)

- Hvordan kom du i kontakt med NAV første gang? Evt: Kan du fortelle om ditt første møtet med NAV?

(søkeprosessen; hvem i systemet informanten har vært i kontakt med, som ansatt i kundemottak på lokalkontor, oppfølgingsrådgiver i lokalkontor, ansatt på kundesenteret (telefonkontakt), saksbehandler i forvaltningsenhet, brev fra NAV, informasjonssøk på nettet osv).

(Veiledning/oppfølging) Kan du fortelle om veiledning eller oppfølgingsmøter som du har deltatt på? (Avklaring: hvilke typer møter var det? Hva ble drøftet, hva ble bestemt, hvordan opplever informanten dette? Hvor mange møter har du vært på?)

- Kan du guide meg gjennom den samtalen? (f. eks samtale med NAV- rådgiver)

- Har du hørt andre som har erfaringer om dette?

- Fortell litt om hvordan disse møtene har artet seg. Ble det brukt nok tid? Vært i kontakt med flere ulike rådgivere?

(kontrakt/plan/kurs) I møte mellom deg og NAV, har det blitt laget noen form for kontrakt eller plan? (Eventuelt; har det vært snakk om noen slik plan?) Kan du guide meg gjennom det hendelsesforløpet?

- Har du deltatt på kurs? Fortell.

- Har du hørt andre som har meninger om dette?

(NAV-møte, konkret) Finner NAV frem til løsninger som er individuelt tilpasset deg på en god måte? (Hvordan da?)

- Opplever du at NAV stiller krav til deg? Fortell.

- Hvordan opplever du servicen i NAV? Hvilke forventinger har du hatt til NAV? Hvordan blir du møtt av ansatte i NAV? Lytter de til deg? Ser de deg og din situasjon? Får du den hjelpen du trenger? (Be om beskrivelser...)

(Sjekkpunkt: be om konkrete eksempler. Sjekk for hjelpsomhet, forståelse for sin personlige situasjon, krav som er stilt, skepsis, motvilje osv. Sjekk også for behandlingstid for søknad, resultat, veiledning og hjelp til å søke, hjelp til å klage og anke). Evt.: Hvordan opplever du dette ift kontakten med de tidligere etatene?

- Har du hatt noen problemer med å få tak i rette person/ instans i NAV? Har du opplevd å bli henvist frem og tilbake mellom ulike deler av etaten? (Be om eksempler).
- NAV har som mål å skape økt brukervedvirkning. Hva forstår du med brukervedvirkning?
- Opplever du at det er brukervedvirkning i møtet med NAV?/ Opplever du å ha medbestemmelse? Fungerer det? (Be om eksempler).
- Hva synes du om begrepet bruker? (i motsetning til andre begreper, f. eks kunde, stønadsmottaker, klient, borger).

(Skjema/ søknad/info) Hvordan er det å fylle ut søknadsskjema?

(Sjekkpunkt: Fått skjema i retur og/eller forlenget saksbehandlingstid pga at skjemaet ikke var fullstendig utfyllt? Skjemaskrekk?).

- Har du sendt skjema/ brev til NAV? Fortell. (Sjekkpunkt: Fungerer postgangen som den skal?)
- Hvis avslag på stønad; er avslaget rimelig og forståelig?
- Har du noen gang klaget på søknad, eller vurdert å klage på søknad? Fortell om dette.

(Eventuelt vurdert å klage på service?)

- Når du skulle finne informasjon for å orientere deg i plikter og rettigheter, hvilke kilder har du benyttet deg av da?
- Hvordan opplever du ventetiden på Nav? (stønad, skranke, telefon, osv)
- Føler du at du fikk nok kunnskaper om regelverk og aktuelle ytelser?
- Har du fått hjelp eller informasjon fra venner og kjente?

(Hvem? Sjekkpunkt: hvilke treffpunkt er åsted for kunnskapsformidling om NAV?)

- Har du hatt telefonkontakt med NAV?

(Sjekkpunkt: enhetlig og sammenfallende informasjon, eller motstridende informasjon?)

(mottaket) Kan du gi meg en grand tour i Nav- mottaket... guide meg gjennom; hva skjer når jeg åpner døren?

- Er det heftet noe stigma med å sitte der?
- Hvordan blir man tatt imot?

NAV og ekstern samhandling

- Har det vært kontakt mellom NAV og arbeidsgiver (evt. Potensiell arbeidsgiver) angående din situasjon? Fortell.
- Helsevesenet, blant annet fastlegene, er viktige samarbeidspartnere til NAV. Kan du fortelle litt om ditt møte med helsevesenet?
- Hvordan er samhandlingen mellom nav og fastlegen (evt. Andre instanser i helsevesenet) i forhold til din situasjon? (Be om eksempler).
- Er det aktuelt å starte et utdanningsløp? Fortell.
- Evt; har NAV vært i kontakt med utdanningsinstitusjoner vedrørende din situasjon?
- Er du tilknyttet en brukerorganisasjon? Evt. Vært i kontakt med brukerorganisasjoner ift nav?
- NAV har vært belyst en del i media. Har du fulgt med på dette? Har du noen formeninger om dette?
- Har du deltatt i debatten om NAV? (leserinnlegg/ blogg osv).
- Vis raskere tilbake- kampanjen. Hvilke assosiasjoner får du når du ser denne?

Livet

(Arbeid) Hvilke arbeidsforhold har du hatt?

- Søker du jobber?

(Sjekkpunkt: Hvilken type jobber har informanten søkt? Søkt mange jobber? Aktiv jobbsøkende, eller står informanten bare på en liste?)

- Hvordan vil du beskrive din helsesituasjon i forhold til det å være i arbeid?

- Hva betyr det for deg å være i arbeid?

(evt. Hva betyr det for deg å ikke være i arbeid?)

- Hva betyr det for deg å være bruker av Nav?

- Hva betyr det for deg å motta stønad fra velferdsstaten? Er det forskjell på å motta penger til livsopphold fra Nav enn for eksempel å tjene pengene selv?

- Er det noen belastninger med å være arbeidsledig/ sykemeldt? (Nettverk – støtte fra venner og familie? Problemer ift familiefæren? Vanskelig å si til venner, familie og kjente at du er arbeidsledig/ syk?)

- Beskriv en typisk dag i ditt liv (hvordan den forløper seg). (sjekkpunkt: mye eller lite aktivitet/ Faste strukturer? Hva gjøres; hvem tilbringer man dagen med?)

- Hvilke fritidsinteresser har du?
- Er det aktuelt å gå over på andre stønadstiltak?
(arbeidsavklaringspenger/ tiltak/ kvalifiseringsprogram).

- Hva ville uføretrygd hatt å si for deg?

- Hvordan er din økonomiske situasjon?

Avslutning

- Hvordan ser du for deg fremtiden?
- Hva gjør du om 10 år?
- Er det noe mer du vil ha sagt, noe du føler vi ikke har kommet inn på eller fått snakket nok om, noe jeg har misforstått?
- Hvorfor sa du ja til å delta i undersøkelsen?
- Kjenner du andre som bruker NAV som du kan sette meg i kontakt med?
- Er du villig til å delta på oppfølgingsintervju om ett år? (Telefon eller personlig oppmøte – valgfritt (?)).

Til slutt: tegn en tidslinje mens informanten ser på – se om jeg har forstått informantens fortelling korrekt ift biografi/ erfaringer med etaten...

Appendiks D: Intervjuguide (kort)

INNLEDNING

Introduksjon til prosjektet	Forteller om bakgrunnen for prosjektet og intervjuet...
Kan du begynne med å fortelle litt om deg selv?	Kjønn, alder, oppvekststed, antall barn, sivilstatus, bosted/ NAV-kontor
Hva var bakgrunnen for at du kom i kontakt med NAV?	Sykdoms/- ledighetshistorikk. Nåværende stønad. Kontakt med de tidligere etatene.
NAV	Venterom. Kølappsystem. Kø. Skranke. Stigma? kundemottak, kundesenter, kontakt via brev, internett... info via venner og kjente? Saksbehandling: saksbehandlingstid – info til grunn for stønad. avslag? Begrunnelse i vedtak. Forlenget saksb.tid? Kunnskap om regelverk og aktuelle ytelser. Utfylling av søknadsskjema. Kunnskap om rettigheter og plikter – veiledning? Kasteballsproblematikk? Vurdert klage? Opplevelse av service. Hjelpsomhet, opplevelse av sit.forståelse. resultat. Konflikter? NAV eller tidl. Etat?
Kan du fortelle meg om det første møtet med NAV? (?++)	Plan? Kontrakt? Individuell plan? Kurs? Innhold. Varighet. Tidsbruk. Virkemidler. Hvem deltok. Fast kontaktperson? Hvordan enighet? Krav? Andre stønadstiltak aktuelle? Medbestemmelse? Forventninger? Tillitt?
Fått rådgivning/ veiledningstime? Fortell.	Flere i arb. Ift egen sit./ brukermedv. (begrep/obj.)
.	
.	
.	
.	Hvem/ hva?
Opplevelse av NAVs mål?	

Hvordan opplever du NAV ift tidligere etater?

Kjenner du andre med erfaringer ift NAV?

NAV OG EKSTERN SAMHANDLING

Kontakt mellom NAV og arbeidsgiver vedr. deg?

Diagnoseforhandling? Profesjonsstrid? Kasteballproblematikk?

Kontakt mellom NAV og fastlege/helsevesen?

Tilknyttet/ kontakt med brukerorg.?

Formeninger om debatten? Deltatt; leserinnlegg? Blogg?

Fulgt med på NAV-debatt i media?

Raskere tilbake-reklame – spør om kom.

LIVET

Kan du si litt mer om hvorfor du er ute fra arb.livet?

Mening ift aktivitet – frihet eller tvang?

Hva betyr det for deg å være i arb./ å ikke være i arb.?

Mening ift å motta stønader – skam? Verdsettelse?

Søker du jobber?

Hvilke typer? Antall? Aktiv søkende? Tvang eller frivillig? Hvordan søkes det?

Kan du beskrive hvordan helsesit. Din har vært i det siste?

Hvordan ser du på din øk. Sit.?

Hvordan er relasjonene til familie og venner etter at din sit. Endret seg?

Stigma? Har samvær og relasjoner endret seg? Hvem? På hvilken måte? Møtt negative holdninger?

Hvilke fritidsinteresser har du?

Før/ nå. Grad av aktivitet. Faste strukturer? Hva gjøres? Hvem er man med?

Beskriv en typisk dag i livet ditt.

Fortell litt om livet ditt; utdanning, hvor du har arbeidet etc...

Kronologi. Skifter, avbrudd, typer arbeid. utdanning, bosted, familiesit.

AVSLUTNING

Utdanningsløp? Nytt arb.? Hva gjør du om 10

Kan du fortelle litt om hvordan du tenker deg fremtiden?	år?
Hva ville uføretrygd hatt å si for deg?	
Kjenner du andre som bruker NAV som du kunne ha satt meg i kontakt med?	Sykemeldt el. Arb.ledig i minst 6 mnd
Er du villig til å delta på oppfølgingsintervju om 1/2 -1 år? (telefon el. Oppmøte)	Kort telefonintervju eller nytt int. med personlig oppmøte etter ønske.
Til slutt; tegn tidslinje...	

Appendiks E: Nærmere om de aktuelle ytelsene

I det følgende redegjør jeg for de mest vesentlige institusjonelle aspektene ved de aktuelle ytelsene.

Sykepenger kan gis til arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade behøver fritak fra jobb, og kompenseres med 100% kompensasjon for bortfall av inntekt, i inntil 12 måneder (www.nav.no b). Sykepengeordningen ble tidligere administrert av trygdeetaten.

Dagpenger kan gis til personer som har fått redusert arbeidstiden med minst 50%, har fått utbetalt arbeidsinntekt på minst 113 462 kroner siste kalenderår, eller minst 226 923 kroner i løpet av de siste tre årene (per. 2011), er reell og registrert arbeidstaker og bor eller oppholder seg i Norge. Dagpenger utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt (www.nav.no c). En må sende meldekort hver 14. dag og i prinsippet være villig til å ta hvilket som helst arbeid. Stønaden ble tidligere administrert av Aetat.

Rehabiliteringsstønad er en ytelse til livsopphold for personer som på grunn av såkalt sykdom, skade eller lyte ikke kan utføre arbeid. Ytelsen gis til personer som er i aktiv behandling, og kan gis til personer mellom 18 og 67 år som har brukt opp retten til sykepenger, eller som har vært arbeidsufør i sammenhengende 52 uker uten å ha hatt rett til sykepenger (www.nav.no d). En kan få dekket 66% av tidligere lønnsinntekt, innenfor grensen av seks ganger grunnbeløpet.

Yrkesrettet attføring er en ytelse til livsopphold som kan gis til personer mellom 16 og 67 år som på grunn av sykdom, skade eller lyte trenger hjelp til bistand og kvalifisering til en annen type yrke enn en har hatt tidligere. (www.nav.no e). Med ytelsen følger krav om meldeplikt gjennom meldekort hver 14. dag, og utfylling av handlingsplaner.

Tidsbegrenset uførestønad (T.U) kan gis til personer som fyller vilkårene for varig uføretrygd, men som kan ha utsikter til bedret arbeidsevne ved senere tidspunkt. Ytelsen kan gis inntil fire år, og ordningen ble innført 01.01.2004 (www.nav.no f).

De tre ytelsene rehabilitering, yrkesrettet attføring og tidsbegrenset uførestønad ble erstattet med den nye stønaden Arbeidsavklaringspenger 01.03.2010, en stønad som blant annet har fått kallenavnet Nav-stønaden. Stønaden kan gis til personer mellom 18 og 67 år som på grunn av sykdom, skade eller lyte har vesentlig svekket arbeidskapasitet, og kan gis i forbindelse med medisinsk rehabilitering eller kvalifisering til jobb gjennom tiltak, men også ved avventing på vurdering av uføretrygd. Stønaden beregnes til 66% av tidligere arbeidsinntekt, og det stilles krav til utfylling av arbeidsevnevurdering, tiltaksplaner og meldeplikt gjennom meldekort hver 14. dag. Arbeidsevnevurderingen er et kartleggingsverktøy for å slå fast den enkeltes grad av arbeidsevne (www.nav.no g).