



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Det indre liv i NAV

Kommunikasjon om prioritering og arbeidsform på et NAV-kontor

Maria Sæther

Avhandling levert for graden philosophiae doctor, desember 2021



Det indre liv i NAV

Kommunikasjon om prioritering og arbeidsform på et NAV kontor

Maria Sæther

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor

desember 2021

UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Institutt for samfunnsvitenskap

Innhold

Innhold	i
Tabell og Figurliste.....	vii
Forord.....	ix
Abstract	xi
Sammendrag	xiii
1. Introduksjon	1
1.1 Innledning.....	1
1.2 Kort om NAV-reformen	4
1.3 Kort om målstyring i NAV	6
1.4 Tidligere NAV-forskning	10
1.5 Rammene for denne studien	12
1.6 Forskningsspørsmål	13
1.7 Teoretisk ståsted	13
1.8 Avhandlingens oppbygning.....	15
2. Velferdsstat og NAV-reform	17
2.1 Innledning.....	17
2.2 Kort om velferdsstatenes utvikling i Europa	17
2.3 Kort om utvikling av den norske velferdsstaten	20
2.3.1 Mer om NAV-reformen.....	23
2.4 NAV anno 2016-2017	27
2.4.1 Fakta og tall om NAV	29
2.4.2 Digitaliseringen i NAV.....	30
2.4.3 Brukernes rett til oppfølging.....	33

2.4.4	Målstyring i NAV	37
2.5	Det aktuelle NAV-kontoret	40
2.5.1	Avdelingsstruktur på NAV-kontoret	41
2.5.2	Fysisk utforming av NAV-kontoret.....	42
2.5.3	Bemanningen ved NAV-kontoret.....	43
3.	Teori.....	46
3.1	Innledning.....	46
3.2	Institusjonell etnografi.....	47
3.3	Klargjøring av begreper.....	51
3.3.1	Diskurs.....	51
3.3.2	Verdier.....	54
3.3.3	Makt.....	56
3.3.4	Hverdagslige former for motstand.....	58
3.4	Oppsummering	61
4.	Metode og metodologi	63
4.1	Innledning.....	63
4.1.1	Å gjøre feltarbeid i «egen kultur».....	64
4.2	Refleksjoner om forskerroller i egen organisasjon.....	67
4.2.1	Min motivasjon for prosjektet	67
4.2.2	Relasjonene til informantene hadde en forhistorie (historiositet)	69
4.2.3	Forventninger til meg som forsker og til prosjektet	70
4.2.3.1	Skaper rammene for prosjektet bindinger?.....	70
4.2.3.2	Å være “talerør”	72
4.2.3.3	Samhandling og samarbeid med informantene.....	75
4.3	Metodiske valg	77
4.3.1	Deltakende observasjon.....	81

4.3.2	Intervjuer	85
4.3.2.1	Planlegging av intervjuene.....	85
4.3.2.2	Utvalg av deltakere til intervju	88
4.3.2.3	Gjennomføringen av intervjuene	89
4.3.2.4	Det kroppslige i et forskningsintervju.....	90
4.3.3	Fokusgruppe	91
4.4	Noen forskningsetiske betraktninger	94
4.4.1	Informasjon og rekruttering til intervju	94
4.4.2	Samtykke	97
4.5	Analyse av datamaterialet.....	102
4.5.1	Hvordan narrative data kan analyseres	102
4.5.2	Kvalitativ innholdsanalyse	104
4.6	Oppsummering	107
5.	Hva jobben går ut på.....	109
5.1	Innledning.....	109
5.2	Veiledere som følger opp ordinære arbeidssøkere	110
5.3	Veiledere som følger opp sykemeldte	110
5.4	Veiledere som følger opp brukere under arbeidsavklaring	112
5.5	Veiledere som jobber i program /prosjekt	113
5.6	Avdelingsledere	113
6.	Prioriteringsdilemma og betydningsfulle valg.....	115
6.1	Innledning.....	115
6.2	Grader av samarbeid om prioritering.....	116
6.2.1	Kollegial og faglig støtte	118
6.2.2	Forsøk på felles prioriteringer i team	119
6.2.3	Spenninger mellom team med ulikt antall brukere.....	121

6.2.4	Mer individualistisk enn Lysgaards «Arbeiderkollektiv»	123
6.3	Leders involvering i prioriteringene	124
6.3.1	Hvis frister ikke ble overholdt	124
6.3.2	Ved fravær	125
6.3.3	I medarbeidersamtale /oppfølgingsamtale	127
6.3.4	På team-, fag- eller avdelingsmøter	128
6.3.5	Ledere videreformidler signaler ovenfra og utenfra	129
6.3.6	Desentralisering av dilemma eller ønsket autonomi?	132
6.4	Veiledernes prioriteringer og nedprioriteringer	134
6.4.1	Det som ble prioritert høyt	135
	Inntektssikring	135
	Besvare «Gosys`er»	137
	For øvrig stor variasjon i veiledernes prioriteringer	140
6.4.2	Det som ble nedprioritert	143
	Oppfølging av brukere	143
	Oppgaver uten umiddelbar konsekvens for ytelse	147
	Fagutvikling, faglig oppdatering og opplæring	149
6.4.3	Begrunnelser for prioritering/ nedprioritering	151
6.4.4	Oppfølgingen blir skadelidende	154
6.5	Oppsummering	156
7.	Diskurser i velferdsstaten	159
7.1	Innledning	159
7.2	Diskursen om velferdsstaten	160
7.3	Diskursen om arbeid	162
7.4	Diskursen om likhet og autonomi	164
7.5	Fag- og profesjonsdiskurser	165

7.6	Diskursen om styring av offentlig sektor	168
8.	Holdninger til målekort og målstyring.....	173
8.1	Innledning.....	173
8.2	Hvordan målstyring spilles ut på ulike arenaer/kontekster	174
8.2.1	Forhandlinger om praktiseringen av målstyring i MBA-møter.....	176
8.2.2	Forsøk på å mane til innsats – envegs kommunikasjon i allmøter	180
8.2.3	Direkte dialog i avdelingsmøter	184
8.2.4	Frustrasjon får utløp i pauseareal og i kantina.....	189
8.2.5	Refleksjoner og fortellinger om motstand i forskningsintervju.....	193
8.3	Veiledernes strategier i forhold til målstyringen	205
8.4	Veiledernes strategier i forhold til høyt arbeidspress	210
8.5	Oppsummering	216
9.	Reaksjoner på intern omorganisering.....	219
9.1	Innledning.....	219
9.2	En intern omorganisering på et NAV-kontor	222
9.3	De NAV-ansattes reaksjoner på omorganiseringen.....	225
9.3.1	Veiledernes reaksjoner på omorganiseringen.....	225
9.3.2	Lederes reaksjoner på omorganiseringen	229
9.4	«Snikspesialisering» og diffus evaluering.....	232
9.5	Mulige forklaringer på de ansattes ulike reaksjoner.....	234
9.5.1	En naturlig følge av NAV-reformen?	235
9.5.2	En trussel mot arbeidsfokuset?	239
9.5.3	Har det sosialfaglige lavere verdi eller «status» i NAV?	242
9.5.4	Hvorfor protesterte ikke sosialarbeiderne mot omorganiseringen?.....	246
9.5.5	Fortsatt kulturforskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte?	247
9.6	Oppsummering	248

10.	Lederrollen innen Ny offentlig styring	253
10.1	Innledning.....	253
10.2	Kompleksiteten i avdelingslederrollen	254
10.3	Relasjon og kommunikasjon mellom ledere og veiledere.....	257
10.3.1	Nærhet til nærmeste leder.....	257
10.3.2	Løftes tilbakemeldinger fra avdelingene i ledergruppen?	259
10.3.3	Ikke alt lederne skal høre.....	260
10.4	Mulige årsaker til avstand.....	262
10.4.1	Makt og hierarki	262
10.4.2	Kritikk ikke ønsket?.....	265
10.4.3	Fysisk plassering i «lederlandskap»	268
10.4.4	Lederne mest lojale oppover?.....	271
10.4.5	Rollekonflikter kan føre til inkonsistens hos ledere	272
10.5	Mulige «brobyggere»	273
10.5.1	Tillitsvalgte	273
10.5.2	Uformelle representanter	277
10.6	Oppsummering	279
11.	AVSLUTNING.....	283
	Ordliste	301
	Referanseliste	307
	Vedlegg 1 Informasjonsbrev og samtykkeerklæring:	323
	Vedlegg 2: Intervjuguide	325
	Vedlegg 3: Temaliste fokusgruppe	329

Tabell og Figurliste

Figur 1 Tidslinje NAV-reformen. Min illustrasjon.	23
Figur 2 Organisasjonskart av NAV per desember 2016. Illustrasjonen er hentet fra NAVs Årsrapport 2016 (NAV, 2017). Gjengitt med tillatelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.	27
Figur 3 Egenprodusert tabell med utvalgte nøkkeltall NAV for perioden 2015 -2017. Tallene er hentet fra NAVs årsrapporter (NAV, 2016, 2017, 2018b), Meld. St. 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016),en kartlegging utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017a) og statistikk over sosialhjelp fra Statistisk Sentralbyrå (2022, 20. mars).	29
Figur 4 Del av et målekort for hele landet i desember 2016.Innhentet i e-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (personlig kommunikasjon, 16. mars 2018).....	38
Figur 5 Illustrasjon av type avdelingsstruktur på NAV-kontoret (anonymisert). Egen illustrasjon.....	41
Figur 6 Illustrerende eksempel på kuber med fire arbeidsplasser i et åpent kontorlandskap.....	43
Figur 7 Bemanningsstatistikk for NAV-kontoret i denne studien. Egenproduserte tabeller.....	45
Figur 8 Utdanningsnivå for ansatte på NAV-kontoret i denne studien. Egenprodusert tabell.....	45
Figur 9 Visualisering av grader av samarbeid angående prioriteringer, fra lav til venstre, til høy til høyre (min inndeling). Egenprodusert figur.	118

Forord

Først og fremst vil jeg takke dere som har stilt opp til intervju eller latt seg «observere» av meg i dette prosjektet. Takk for at dere ville dele deres refleksjoner med meg!

En hjertelig takk til min hovedveileder professor Kjell O. K. Olsen for tålmodig og stødig å ha loset meg frem gjennom alle fasene av denne forskningsprosessen. Dernest vil jeg takke mine tre biveiledere som i hver sine faser har bidratt på hver sin måte: 1. amanuensis Jorun Bræck Ramstad, som har vært en viktig støtte for meg undervegs gjennom sine gode spørsmål og omsorgsfulle vesen. Professor Mai Camilla Munkejord for med sin usedvanlige energi å bidra til at teksten ble mer tilgjengelig, ved å be meg forklare selv de (for meg) selvfølgeligste ting. Professor Anne Sigfrid Grønseth for å ha utfordret meg de siste månedene til å gå *enda* litt dypere og forklare *enda* litt bedre.

Uten min tidligere leder Ivar Sæther (ikke slekt til tross for navnelikhet), hadde det imidlertid ikke blitt noe av denne avhandlingen. Han oppmuntret meg til å sende inn søknad til Forskningsrådet, tok initiativ til samarbeidsavtale med UiT Norges arktiske universitet og la til rette for meg i oppstarten. Takk til arbeidsgiver NAV, der flere personer har vært involvert i prosjektadministrasjon i løpet av prosjektperioden, men ikke hatt ansvar for det vitenskapelige innholdet i denne avhandlingen.

Forskningsgruppen Pro Vel skal ha takk for inspirerende samarbeid og kommentarer til utkast. Skriveseminaret, som ble arrangert av instituttet for doktorgradsstudenter i sosialantropologi, ga meg hard men viktig motstand. Takk også til alle ansatte som utgjorde fagmiljøet i sosialantropologi ved instituttet, for gode diskusjoner og godt miljø. Doktorgradsstudent Margrethe, som jeg på slutten delte kontor med, var særlig viktig for meg – takk for gode diskusjoner og åpenhet.

Kollokviesamarbeid har vært viktig for meg – takk særlig til Zoia og Kia. En gruppe av tidligere medstudenter på hovedfag i sosialantropologi, som kaller seg «Antrochicks», har også vært viktige støttespillere undervegs.

Takk til Eva for gode faglige diskusjoner gjennom årelangt vennskap, og for sammen med sin mann Carsten å ha huset meg når jeg har vært på veiledning og konferanse i Alta. Takk til min bror Øyvind for lange og gode samtaler, og for å stille spørsmålsteget ved mye av det jeg tror jeg vet, sånn at jeg må tenke over det en gang til.

Særlig i sluttfasen av prosjektet er det flere som har hjulpet til med kommentarer til utkast eller korrekturlesing. En stor og hjertelig takk til Linda, Janne, min søster Line, min mann Øystein, min datter Regine og min sønn Birk.

Min eldste datter Aida og hennes mann Florin har ikke bidratt direkte til dette prosjektet, men har gitt meg noe enda flottere i løpet av disse årene: barnebarn nummer to.

Til sist vil jeg takke min mor Åse og far Per for å ha lært meg å være arbeidsom og ikke gi opp. Det har kommet godt med i dette prosjektet!

Abstract

This thesis is an ethnographic study and a Single Case-study of how caseworkers and managers of a NAV-office relate to dilemmas regarding priorities, which solutions they choose and how they are justified. The manner of how regulatory texts were interpreted and practised locally, was investigated according to institutional ethnography (Smith, 2005). The methods used includes participant observation, interviews with caseworkers and focus group interview with managers. The project is part of the Public Sector PhD scheme administrated by The Research Council of Norway.

Specifically, caseworker's narratives of their priorities, as well as the supervision and collaboration regarding priorities, were studied. Only to a small degree did caseworkers have mutual priorities.

The employee's attitudes and choices linked to the scorecard system, were also examined. NAV caseworkers experienced that the scorecard system influenced their priorities, but not always in the client's best interest. Some of the caseworkers therefore chose to be silently "disobedient", based on values.

Further, the employee's reactions to the restructuring process were analysed. This process activated the employee's values. Thus, different parts of NAV's key aims were emphasized.

Finally, changes and the complexity in NAV's manager roles were considered. It was discussed whether the NPM-reform led to changes that increased the distance between the management and caseworkers, and what the implications potentially would be.

Sammendrag

Denne avhandlingen er en etnografisk studie og en Case studie som belyser hvordan de ansatte ved et stort NAV-kontor forholder seg til prioriteringsdilemma i arbeidshverdagen, hvilke løsninger de velger og hvordan de begrunner valgene de må ta. Hvordan styringssignaler ble fortolket og praktisert lokalt fokuseres på i tråd med Institusjonell etnografi (Smith, 2005). Metodene som er brukt er langvarig deltakende observasjon, individuelle intervju med veiledere og fokusgruppeintervju med ledere. Prosjektet er en del av ordningen offentlig ph.d., som Forskningsrådet administrerer.

Konkret ser jeg på veiledernes fortellinger om hva de prioriterte, og hvilken lederoppfølging og samarbeid de hadde om prioriteringene. Veilederne hadde noen felles prioriteringer, men det var stor variasjon i prioriteringene. Mange prioriteringer måtte gjøres av den enkelte ansatte.

Ansattes holdninger og valg knyttet til målstyringen undersøkes nærmere. NAV-veiledere opplevde at målstyringen påvirket deres prioriteringer, men ikke alltid slik de mente var best for brukerne. Noen ansatte valgte stilltiende å være litt «ulydige» mot målstyringen, med begrunnelse i verdier.

Ansattes reaksjoner på en intern omorganiseringsprosess analyseres. Denne prosessen aktiverte ulike verdier hos ansatte, og ulike deler av NAVs hovedmål ble vektlagt i ulik grad.

Endringer og kompleksiteten i lederrollen i NAV blir også viet oppmerksomhet. Det drøftes om Ny offentlig styring har ført til endringer som øker distansen mellom ledelse og øvrige ansatte og hvilken betydning dette i så fall har.

1. Introduksjon

1.1 Innledning

NAV er arbeids- og velferdsforvaltninga i Norge og ble etablert 1. juli 2006. Det er en relativt ny organisasjon i Norge, og få organisasjoner ligner på denne i internasjonal sammenheng. Etableringen av NAV innebar en sammenslåing av de kommunale sosialtjenestene med to statlige etater: Aetat (arbeidsmarkedsetaten) og Trygdeetaten. I hver kommune ble dermed tre organisasjoner som hadde ulike oppgaver, lovverk, målsetting og eiere å forholde seg til, til et nytt sammenslått NAV-kontor.

Det at NAV administrerer om lag en tredjedel av det norske nasjonalbudsjettet, sier mye om hvilken enormt stor organisasjon det er snakk om. Antall ansatte teller rundt 19 000, fordelt på om lag 14 000 statlig ansatte og om lag 5 000 kommunalt ansatte. NAV har ansvar for å saksbehandle og utbetale rundt førti ulike ytelser, blant annet økonomisk stønad¹, foreldrepenger eller engangsstønad ved fødsel, dagpenger, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger i yrkesaktiv alder, alderspensjon og gravferdsstønad når livet tar slutt. I tillegg er det mange som har rett til oppfølging fra NAV. På bakgrunn av disse tallene og det store spekteret av ytelser og tjenester som NAV har ansvar for, er det ikke en overdrivelse å si at NAV er en av de, om ikke den, mest sentrale forvalteren av den norske velferdsstaten. Dermed er det ikke bare ytelser NAV forvalter, men også sentrale verdier som ligger til grunn for den norske velferdsstaten, som menneskeverd, solidaritet, rettferdighet, likebehandling, personlig frihet, selvbestemmelse, valgfrihet, rettssikkerhet, forutsigbarhet og åpenhet (NOU 2014:12).

For de mange menneskene som trenger en eller annen hjelp fra NAV, har det mye å si hvordan NAV forvalter dette ansvaret. NAV er imidlertid en kompleks organisasjon med en rekke styringsdilemmaer hvor viktige verdier i velferdsstaten skal forvaltes. Selv

¹ Økonomisk stønad kalles ofte for sosialhjelp i dagligtale.

om Norge har en relativt velfungerende og god velferdsstat der brukerne har mange rettigheter og forventninger, setter ressurser i form av antall ansatte og penger i praksis begrensninger for hvor hvilke velferdsgoder som kan gis til brukerne av NAV, hvor raskt behovene kan dekkes og med hvor høy kvalitet. Når det blir stort sprik mellom ressurser og brukernes behov og forventninger, oppstår dilemma. Hvilke brukere skal prioriteres først og hvem kan vente litt? Hvilke oppgaver må gjøres med en gang, og hvilke kan utsettes uten at det får så store konsekvenser – i hvert fall ikke med en gang? Målstyring som ofte settes i sammenheng med Ny offentlig styring, er ment å bidra til bedre måloppnåelse i NAV, men skaper også uintenderte dilemma for de ansatte, som jeg beskriver nærmere i kapittel 8. Jeg vil hevde, i likhet med Vike (2004, s. 167), at mange av de dilemmaene som oppstår ikke blir løst politisk eller av ledelsen i organisasjonen, men finner sin løsning blant veilederne som jobbet på grasrotnivå i organisasjonen. Hva legger NAV-veilederne vekt på når de skal finne løsninger på slike dilemma i arbeidshverdagen? To sitater fra individuelle intervju med NAV-veiledere kan gi et første gløtt inn til hvordan denne prioriterings-problematikken kan oppleves av ansatte:

Det rapporteres at her går det så det suser ved at vi er nødt å prioritere de oppgavene som måles, men så er det egentlig ikke, så er det egentlig veldig, veldig, veldig mye viktig arbeid som prioriteres ned, og som ikke vises, og som burde vært gjort, ikke sant, for å hjelpe brukeren. (intervjudeltaker)

Altså, du sitter jo igjen selv og vurderer hva som er...til syvende og sist er det jo du som veileder som har ansvaret for å finne ut om han er viktigere enn han. (intervjudeltaker)

Denne studien vil bidra til å beskrive nærmere den lokale virkeligheten slik ansatte i NAV-kontorene opplever den, og utforske den prioriterings-problematikken som disse to sitatene berører, innenfor en organisasjon som utad fremstår med relativt klare mål og prioriteringer. Denne studien fokuserer altså ikke på brukeres opplevelser og reaksjoner i møte med NAV. Brukeres forventninger til NAV og NAVs forventninger til brukere med rettigheter de kan forvalte, er likevel indirekte til stede i datamaterialet. Det høres kanskje bakvendt ut å ikke ta utgangspunkt i brukernes opplevelser, som jo er de som prioriterings-dilemmaene handler om og går ut over. Det finnes imidlertid andre

studier som har beskrevet brukeres opplevelser i møtet med NAV (Friberg & Elgvin, 2014; H.-T. Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013; Lundberg, 2012; Rugkåsa, 2010; Wik & Tøssebro, 2013; Åsheim, 2018b). Denne studien fokuserer i stedet på hva som skjer i NAV, på styringssignaler og hvordan de blir tolket og praktisert av NAV-ansatte, det indre livet i NAV som påvirker de prioriteringene som brukerne til syvende og sist blir gjenstand for. Med dette håper jeg å bidra til å fylle ut bildet og øke forståelsen for de mekanismene som er med å *skape* brukernes opplevelser i møtet med NAV.

Studiet er en etnografisk studie av prioriterings-dilemmaer i den største organisasjonen i den norske velferdsstaten, basert på deltakende observasjon, individuelle intervju med NAV-veiledere og fokusgruppeintervju med ledere ved et stort NAV-kontor. Jeg var til stede på arbeidsplassen, observerte ulike møter og deltok i lunsj- og korridorsamtaler. Det antropologiske feltarbeidet ble gjennomført fra februar 2016 til februar 2017.

Da jeg utformet dette ph.d.-prosjektet, tok jeg utgangspunkt i NAV sin ressursundersøkelse fra 2013 som avdekket et sprik mellom ressurser til oppfølgingsarbeid og lovpålagte oppgaver og mål (NAV, 2013c, s. 97 - 126). Store NAV-kontor hadde større utfordringer med dette enn små. Jeg valgte derfor å gjøre datainnsamling ved et stort NAV-kontor med over 80 ansatte. I perioden 2015-2017 økte antall ansatte ved de lokale NAV-kontorene betydelig. Veiledere ved NAV-kontorene kunne likevel oppleve at antallet brukere som ble forventet at de skulle følge opp, var så høyt at de ikke rakk over alt. De måtte dermed prioritere hvilke brukere de skulle følge opp først og tettest.

Hovedtema for denne avhandlingen er hvilke prioriterings-dilemma NAV-ansatte opplever i arbeidshverdagen, hvilke løsninger de finner på dilemmaene og hvordan de begrunner de valgene de må ta i arbeidshverdagen. Valg som tas av ansatte som både forholder seg til velferdsstatens intensjoner, NAVs målsetninger, brukernes behov og sine egne verdier knyttet til jobben. For å nærme meg dette temaet er jeg opptatt av hvordan de NAV-ansatte snakker og forhandler om prioriteringer, om de yter

hverdagslig motstand. Jeg vil hevde at de NAV-ansattes verdier har betydning for hvilke valg hver enkelt gjør, når de må velge blant prioriterte oppgaver fordi tiden ikke strekker til.

Jeg har selv jobbet i mange år som veileder, først i Aetat og så i NAV, og har dermed kjent slike prioriterings-dilemmaer på kroppen. Når jeg ikke rakk over alle brukerne som jeg hadde ansvar for å følge opp, lurte jeg på hvordan jeg skulle prioritere. Var det viktigst å hjelpe de yngste eller de eldste, de sykeste eller de som sto nærmest å komme i arbeid, de som var mest motiverte for å komme i jobb eller de som vegret seg av ulike årsaker? Denne opplevelsen av dilemma og av i stor grad å måtte ta disse vanskelige valgene på egen hånd, var en viktig motivasjon for at jeg ga meg i kast med denne avhandlingen. Under arbeidet med avhandlingen oppdaget jeg at NAV ikke er den eneste organisasjonen i velferdsstaten der disse dilemmaene eksisterer. Forsking fra blant andre norsk helsevesen viser til lignende problematikk (Debesay, Harslof, Rechel & Vike, 2014; Vike, 2004; Vike, Bakken, Brinchmann, Haukelien & Kroken, 2002; Vike, Debesay & Haukelien, 2016).

1.2 Kort om NAV-reformen

De tidligere statlige etatene Aetat og Trygdeetaten, og de kommunale sosialtjenestene, ble altså sammenslått gjennom etableringen av NAV. Aetat hadde hatt ansvar for å hjelpe *arbeidssøkere* ut i jobb, også arbeidssøkere som hadde helsemessige og sosiale utfordringer, og bistå arbeidsgivere med rekruttering. Aetat hadde Forvaltningsenheter som sto for saksbehandling, beregning og utbetaling av ytelser til arbeidssøkere, som dagpenger² og attføringspenger (som nå heter arbeidsavklaringspenger³). Trygdeetaten

² Dagpenger: er penger som NAV gir til de som er permittert eller arbeidsledig, har halvparten eller mindre av vanlig arbeidstid, og har tjent over et visst beløp de siste årene. Utbetalingene utgjør cirka 62% av lønna man har hatt.

³ Arbeidsavklaringspenger: er penger som gis til personer med helseproblemer som trenger hjelp å skaffe eller beholde jobb mens de får behandling, følges opp og deltar i arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsavklaringspengene er oftest lavere enn sykepenger, og utgjør normalt cirka 66% av lønna man har hatt. Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010, og erstattet attføringspenger, rehabiliteringspenger og midlertidig uførepensjon.

hadde ansvar for saksbehandling, beregning og utbetaling av ulike trygdeytelser i henhold til Folketrygdloven (1997) og tilstøtende lover, samt oppfølging av *medlemmene* av folketrygden. Sosialtjenestene hadde ansvar for sosiale tjenester til *klientene*, som å utbetale økonomisk stønad, ofte kalt sosialhjelp, og gi opplysning, råd og veiledning i henhold til Sosialtjenesteloven (2015). De ulike benevnelsene på personene de skulle betjene; arbeidssøkere, medlemmer i folketrygden og klienter, gjenspeiler hvordan de tre etatene hadde ulikt fokus og ulike oppgaver. I NAV ble det innført en ny felles betegnelse; *brukere*.

Det var på kommunalt nivå at partnerskapet mellom stat og kommuner ble realisert. I hver kommune gjorde staten og kommunen en avtale blant annet om hvilke kommunale tjenester som skulle innlemmes i NAV-kontorene, og om ledelsen av kontorene skulle være todelt eller felles. Partnerskapet skulle være likeverdig. Sosialtjenestene var obligatorisk å innlemme i alle NAV-kontor, mens andre kommunale tjenester ble innlemmet ved noen kontor. Det ble etablert 456 NAV-kontor i kommuner og bydeler. Det at NAV gjennom partnerskapet har to eiere, skaper en spesiell situasjon som både kan sies å ha fordeler i form av god forankring i kommunen, men også ulemper, ikke minst for de mange ansatte som jobber side om side med de samme oppgavene, men som kan ha ulik lønn og ulike rettigheter. NAV-ledere kan også oppleve å få ulike styringssignaler fra rådmannen i kommunen og fylkesdirektøren i NAV fylke.

Som flere andre reformer i offentlig sektor i Norge, kan NAV-reformen ses som inspirert av New Public Management, eller Ny offentlig styring som det kalles på norsk, ved at økt effektivitet, en kostnadseffektiv forvaltning og et sterkt brukerfokus har stått sentralt (Michelsen, 2008). Ny offentlig styring er kort fortalt en styringsideologi som er hentet fra det private næringsliv, der økonomiske verdier, ledelse (inkludert mål- og resultatstyring) og kunde- eller brukerretting vektlegges (Christensen & Lægred, 2001). Bakgrunnen for at disse styringsidealene fikk innflytelse på både norsk offentlig sektor

og mange andre lands offentlige administrasjon, lå hovedsakelig i tanker om at offentlig sektor var lite effektivt drevet. Moderniseringen av offentlig sektor i Norge og Norden for øvrig innebar imidlertid en mildere variant av Ny offentlig styring enn tilfellet var i for eksempel England og New Zealand (Klausen & Ståhlberg, 1998).

1.3 Kort om målstyring i NAV

NAV praktiserer en styring som de selv kaller balansert målstyring, men som kan beskrives som en blanding av flere styringsformer. Alt i 1986, med virkning fra 1990, ble statlige virksomheter pålagt å innføre mål- og resultatstyring. Dette ble stadfestet gjennom vedtak om nytt økonomireglement for staten i 1996 (Busch, Vanebo & Johnsen, 2009). I dag lyder §4 i Reglementet for økonomistyring i staten som følger:

Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag
Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. (Finansdepartementet, 2019)

Dette regelverket gir med andre ord ikke noen entydig instruks om hvordan styringen skal utformes og gjennomføres, men mål og resultatkrav skal fastsettes, det skal sikres at de oppnås, ressursbruken skal være effektiv, det skal sikres at man har tilstrekkelig styringsinformasjon og styringen skal tilpasses den enkelte virksomhet.

I NAV ble det innført et målstyringssystem med målekort⁴ i 2010. I prosjektforslaget står det at «Tilpasset målstyring gir bedre kvalitet og fokus på å måle brukertilfredshet» og «Målstyring vil gi bedre kontroll og dermed også mulighet til å prioritere de rette tingene» (NAV, 2008, s. 13). NAV-ansatte fra hele landet ble intervjuet av prosjektgruppen for å kartlegge behov de hadde. Det framkom at det var behov for tydeligere oversikt av målene som framkom i Mål- og disponeringsbrevet⁵ som Arbeids- og velferdsdirektoratet sender en gang i året til NAV Fylke. På bakgrunn av tilbakemeldingene i denne intervjurunden utviklet prosjektgruppen målekortet ut fra prinsippet om balansert målstyring (Deltaker i prosjektgruppen «Tidlig drift», personlig kommunikasjon, 3. februar 2016).

Systemet fungerer slik at måloppnåelse registreres månedlig for ulike aktiviteter og resultater. Måloppnåelsen registreres på landsbasis, fylkesnivå og på NAV-kontor. Måleindikatorerne er kvantitative størrelser, for eksempel hvor mange som har fått oppfølging og aktivitetsplaner, hvor mange som er i tiltak og hvor mange som har fått ordinært arbeid. Kvalitet i arbeidet som gjøres har i liten grad vært fanget opp av målekortet. Heller ikke sosialfaglige oppgaver som antallet som søker om økonomisk stønad, saksbehandlingstid for slike søknader, sosialfaglig oppfølging av brukere med mer, blir så langt målt i dette systemet. Idealet er at måltallene skal påvirke hvilke oppgaver de ulike NAV-kontor og fylkene prioriterer.

Flere forskere har stilt spørsmål ved om offentlige virksomheter med rette kan kalle styringen for målstyring. Johnsen (2012) mener at noe av det som kalles målstyring i statlige virksomheter, i realiteten er aktivitetsstyring, sentralplanlegging eller stram politisk detaljstyring, med det formål å kontrollere om forvaltningen har fulgt opp det

⁴ Målekortet: En presentasjon av konkrete mål og måloppnåelse på ulike *måleindikatorer*, målt en gang i måneden. Målekortet kan vises for en avdeling, et kontor, eller genereres opp til fylkesnivå eller for hele landet.

⁵ Mål og disponeringsbrev: Et årlig brev fra arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesdirektørene i NAV om hvilke oppgaver og brukergrupper som skal prioriteres det aktuelle året.

politikere og administrasjon har bestemt. Han peker på at målstyring ble utviklet som et administrativt verktøy for selvledelse⁶ – ikke kontroll av underordnede. Breivik (2010, s. 118) konkluderer også med at mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten hovedsakelig har en kontrollfunksjon. Om målstyring er en helt korrekt betegnelse på den styringsformen som benyttes i NAV, er ut i fra det Johnsen (2012) og Breivik (2010) skriver altså ikke entydig sikkert. En partssammensatt gruppe som har gjennomgått styringen i NAV er også inne på at styringsformen i NAV er sammensatt:

Til sammen kan styringen av NAV karakteriseres som en «røre» av politisk styring, regelstyring og mål- og resultatstyring. Skal dette fungere tilfredsstillende stiller det krav om en pragmatisk tilnærming der innretningen av mål- og resultatstyring må tilpasses de politiske styringssignalene og det regelverk som til enhver tid er aktuelt for vår virksomhet. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2015)

Jeg vil i denne avhandlingen likevel bruke begrepet målstyring om styringssystemet i NAV, siden det er nettopp det begrepet NAV selv bruker om styringsformen og siden de NAV-ansatte ved kontoret jeg studerte også kalte styringen for «målstyring». I det følgende vil jeg beskrive hva styringssystemet i NAV går ut på så konkret og forståelig som mulig.

Det var et konkurranseaspekt i målstyringen slik den ble praktisert i NAV under mitt feltarbeid. Både fylker og lokale NAV-kontor ble sammenlignet med hverandre. Målstyringen kunne også praktiseres slik at det ble en viss konkurranse mellom avdelinger og team på samme kontor. I de tilfeller hvor det ble praktisert individuell rapportering av måloppnåelse på NAV-kontorene, kunne det i tillegg bli et visst konkurranseaspekt mellom de enkelte NAV-ansatte på samme team eller avdeling. Ifølge en artikkel i tidsskriftet «Velferd» uttrykte tillitsvalgte i NAV i 2012 bekymring for måten målstyring ble praktisert i NAV (Arnet, 2012), med for ensidig fokus på

⁶ For at styring med rette skal kunne kalles målstyring, må det ifølge Johnsen være «færre og mer gjennomtenkte mål, færre mål om aktiviteter og flere resultatindikatorer om resultater og virkninger, og mindre kontroll ovenfra og mer medvirkning og selvledelse nedenfra. (Johnsen, 2012)

kvantitet, kontroll og konkurranse. Tillitsvalgte i NAV påpekte videre, ifølge Arnet, at dette kunne åpne for statistikkjuks.

Tidligere NAV-direktør Sigrun Vångeng ga, etter hun overtok direktørjobben, tidlig signaler om at hun ønsket mer ledelse og mindre styring i NAV. I et intervju på regjeringen.no 10. mai 2016, sa hun at tildelingsbrevet fra Arbeids og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet ligner mer på en roman enn et brev, med ordet «skal» brukt hele 436 ganger. Hun sa at hun trengte større handlingsrom og ønsket å bli målt på effekter og resultater heller enn på aktiviteter (Bjørka, 2016). Dette tildelingsbrevet er i sin tur grunnlaget for arbeidet med å utarbeide Mål- og disponeringsbrevene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV fylke, som også leses og brukes av NAV-kontorene.

I 2013 reduserte Arbeids- og velferdsdirektoratet antallet obligatoriske måleindikatorer⁷ på NAV-kontorenes målekort fra 40 til 10 (Selnes & Skinderhaug, 2014). Ingen av disse 10 indikatorene omhandlet kommunale målsetninger eller oppgaver. Som vi skal se i kapittel 7 skjedde det i 2016 endringer i måten målstyringa ble praktisert. Det var bare indikatoren: antall arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne som kom i jobb⁸, som ble fjernet våren 2016, altså en beskjeden reduksjon sammenlignet med reduksjonen i indikatorer i 2013. Veilederne opplevde likevel en endring i 2016, ved at fokuset på målstyringen ble mindre i arbeidshverdagen, og større oppmerksomhet fra lederne på at et ensrettet telle-regime kunne ha uheldige virkninger. Signalene fra ledelsen var imidlertid ikke helt entydige når det gjelder dette, som jeg kommer tilbake til i kapittel 7. Det var fortsatt ikke obligatoriske måleindikatorer knyttet til kommunale målsetninger i 2016 da jeg gjorde feltarbeid.

⁷ Måleindikatorer: er det som måles i et målstyringssystem. I NAV er det for eksempel hvor mange som får oppfølging hver tredje måned, hvor mange som er i arbeidsmarkedstiltak eller hvor mange som kommer i arbeid.

⁸ Indikatoren B16: Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid

I NAVs årsrapport for 2016 står det at det var behov for å forbedre og forenkle mål- og resultatstyringen, og at det i samarbeid med tillitsvalgte var utviklet en handlingsplan med en rekke forbedringstiltak (NAV, 2017). Noen av forbedringstiltakene var færre mål og rapporteringskrav og en dreining fra måling av aktiviteter til måling av resultater. Det var ifølge årsrapporten planlagt å fortsette arbeidet med å forbedre og forenkle målstyringen i 2017. Det er sannsynligvis første rapport fra en partssammensatt gruppe det her vises til, der mer involvering av tillitsvalgte i å fastsette mål, mer fokus på læring framfor kontroll, mer fokus på måling av kvalitet og forenkling av mål- og disponeringsbrevene er noen av forslagene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2015). Nylig leverte denne gruppen rapport del II, der ytterlige forslag til forbedringer av målstyringen i NAV blir presentert (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2015; NAV, 2018a).

1.4 Tidligere NAV-forskning

Den største kunnskapsbanken vi så langt har om NAV finner vi i den omfattende NAV-evalueringen som pågikk i over 8 år, fra 2006 - 2014. Arbeids- og inkluderingsdepartementet hadde det overordnede ansvaret for evalueringen og finansierte den. Norges Forskningsråd hadde ansvar for den praktiske gjennomføringen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2004). Hovedmålet med evalueringen var å finne ut om NAV-reformen ville nå sine hovedmål om arbeidsretting, brukerretting og effektivisering. Flere forskningsinstitusjoner var involvert, som Rokkansenteret, Arbeidsforskningsinstituttet, Handelshøyskolen BI og Frichsenteret. Evalueringen var delt opp i 7 moduler, med en rekke publikasjoner innen hver modul:

- Modul 1: Velferdsmodell, styringssystem og nav
- Modul 2: Det lokale NAV-kontor
- Modul 3: Lokal iverksetting
- Modul 4: Nye yrkesroller i NAV-reformen
- Modul 5: Arbeidsretting – effektstudier
- Modul 6: Brukererfaringer
- Modul 7: Effektivitet

De viktigste funnene er også presentert samlet i boken «Den store reformen. Da NAV ble til» (Andreassen & Aars, 2015). Effektevalueringene viste at etableringen av NAV-kontor førte til at færre brukere kom i arbeid eller utdanning, produktiviteten (kostnadseffektiviteten) ble dårligere og brukertilfredsheten falt fra 2008 - 2011, for så å bedres mot 2014. Det var på den andre siden færre som ble stående helt uten ytelser. Arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere fikk bedre tilgang på tiltak gjennom NAV-reformen, mens brukere med langvarige helseproblemer kom dårligere ut i forhold til tiltaksbruk og overgang til arbeid/utdanning enn tidligere. Evalueringen viste også at de små NAV-kontorene gjorde det bedre når det gjaldt å få brukere ut i arbeid, sammenlignet med seg selv før og etter NAV-etableringen, enn store NAV-kontor i store kommuner (Andreassen & Aars, 2015, s. 89-90).

Forskerne i NAV-evalueringen forklarer noen av de dårlige effektene med omstillingskostnader, men peker på at partnerskapet mellom stat og kommuner har vært krevende for NAV-kontorenes ledere, ved at de har måttet koordinere mellom to eiere, og at kontorenes ansatte har hatt to ulike arbeidsavtaler. De peker også på at store NAV-kontor ser ut til å være vanskeligere å få til å fungere bra enn de små. Det at forvaltningsenhetene ble etablert i 2008 ser ut til å ha effektivisert ytelsessaksbehandlingen, ført til mer likebehandling og sterkere rettssikkerhet, men den har ikke effektivisert virksomheten totalt sett. Dette skyldes trolig transaksjonskostnader mellom enhetene, ved at flere enheter nå må sette seg inn i samme sak og ved at disse enhetene må kommunisere og koordinere arbeidet overfor samme bruker (Andreassen & Aars, 2015, s. 124-125).

Også i årene etter NAV-evalueringen har det vært gjort interessant forskning på ulike tema som vedrører NAV. Flere studier har sett på målstyringen i etaten (Schick, 2014; Selnes & Skinderhaug, 2014). Et annet viktig forskningstema er den rivende utviklingen i NAV med digitalisering og hva de teknologiske endringene fører til (Chudasama, 2017; M. Røhnebæk, 2016; M. T. Røhnebæk & Løberg, 2021; Sandanger & Røhnebæk, 2014). Flere har sett nærmere på bruk av aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp

(Aina A. Kane & Köhler-Olsen, 2015; Terum, Torsvik & Øverbye, 2017). Ulike tiltak og metodikker med mål om å få ulike brukergrupper ut i arbeid er et annet tema som har vært forsket på de siste årene (Fossetøl, Breit & Borg, 2016; Frøyland, 2019; Roaldsnes, 2018b; Åsheim, 2018a) med mer. Jeg vil diskutere mine funn opp mot det mest relevante av denne forskningen i analysekapitlene.

1.5 Rammene for denne studien

Jeg har selv jobbet som veileder i NAV i over ti år. Også gjennom dette doktorgradstudiet har jeg vært ansatt i NAV, ettersom prosjektet har vært tilknyttet ordningen «offentlig sektor ph.d.» som Norges Forskningsråd administrerer. Ordningen har som mål å bidra til:

økt forskningsinnsats i offentlige virksomheter, økt forskerrekruttering i offentlig sektor og økt samspill mellom akademia og offentlig sektor. (Norges Forskningsråd, 2021)

Forskningsrådet skriver også at prosjektene i ordningen skal:

bygge kunnskap som er relevant og anvendbar for offentlige aktører og deres brukere. Prosjektet skal også framskaffe kunnskap innenfor områder der kunnskaps- og innovasjonsbehovene er store og støtte opp under virksomhetens FoU- og innovasjonsstrategi. (Norges Forskningsråd, 2021)

Det er altså en klar forventning om at prosjektene som er del av denne ordningen skal være *relevant* og *anvendbar* for offentlig sektor, og at ordningen skal føre til et *økt samspill* mellom akademia og offentlig sektor. Dette er en del av rammen for denne avhandlingen, som jeg har forholdt meg til både i prosjektutformingen og undervegs i prosessen. For å sikre relevans for offentlig sektor var det viktig for meg at prosjektet var utformet slik at grasroten i NAV, forstått som ansatte på NAV-kontor, sitt perspektiv fikk komme fram.

Den offentlige ph.d.-ordning innebærer at den offentlige virksomheten står som prosjektansvarlig og søker Forskningsrådet om midler «på vegne» av kandidaten. På denne måten må virksomheten forplikte seg til å legge forholdene til rette for at

prosjektet kan gjennomføres. Kandidaten må søke opptak på ordinære vilkår ved gradsgivende institusjon, og avhandlingen skal vurderes på lik linje med andre doktorgradsavhandlinger i det aktuelle faget. Det er altså ikke en «light-versjon» av en ph.d., men en ph.d. med en tett tilknytning til offentlig sektor ved at kandidaten er ansatt der, og ved at prosjektet administreres fra den offentlige virksomheten. Prosjektledelsen i NAV har hatt administrative oppgaver som økonomi, rapportering med mer, men har ikke hatt ansvar for eller innsyn i det vitenskapelige arbeidet, oppbevaring av data eller personvern. Å forske i egen organisasjon har forskningsetiske og metodiske implikasjoner, som jeg vil drøfte nærmere i kapittel 4.

1.6 Forskningsspørsmål

Mine forskningsspørsmål i starten og langt ut i arbeidet med avhandlingen, var hvordan lederne og veilederne på NAV-kontor forholdt seg til spriket mellom ressurser og mål når det gjaldt oppfølgingsarbeidet. Etter å ha jobbet med avhandlingen og fått innspill fra fagmiljø, har jeg omformulert problemstillingene flere ganger. Den siste formuleringen av problemstillinger er todelt:

1. Hvordan er samspillet mellom velferdsstatens intensjoner, NAVs målsetninger og de NAV-ansattes verdier knyttet til NAVs virksomhet?
2. Hvordan forstås og håndteres dette av de ansatte i deres daglige arbeid?

1.7 Teoretisk ståsted

Denne avhandlingen er eklektisk når det gjelder teori, i den forstand at jeg ikke benytter ett perspektiv gjennom hele avhandlingen. Jeg er inspirert av institusjonell etnografi, som Dorothy Smith (2005) kaller sin teori, særlig for å forstå forholdet mellom institusjonelle rammer og ansattes handlingsrom. Denne retningen innenfor sosiologien sies å ha mange fellestrekk med antropologi og er kritisert for å ikke kreditere antropologien som inspirasjonskilde. For meg har institusjonell etnografi vært til metodisk inspirasjon og fungert som grunnleggende teoretisk ramme, samtidig som jeg ikke ser dette perspektivet som det eneste brukbare for institusjons-studier. Som jeg

skriver mer om i kapittel 3, er Smith (2005, 2006) opptatt av hvordan styringstekster, i vid forstand, fortolkes og aktiveres på lokalt nivå. Dette innebærer at lokale aktører, som veilederne i NAV, har et handlingsrom gjennom å velge hvordan de fortolker styringssignaler, og om de tar i bruk de forordningene som kommer. Det er denne prosessen på lokalt nivå jeg er opptatt av, hvordan de ansatte snakker om dette seg imellom, hvilke refleksjoner den enkelte gjør seg om hva som er de viktigste arbeidsoppgavene og hvilken arbeidsform som er mest i tråd med det de oppfatter som sitt hovedopdrag.

Verdier spiller en sentral rolle i de mange valgene som hver enkelt NAV-ansatte må gjøre for å få arbeidshverdagen til å gå rundt. Verdier er også involvert når de ansatte utøver motstand i en eller annen forstand, også når de velger å være «ulydige», som jeg utdyper i kapitlene 6 og 8. Jeg bruker Graeber's definisjon av verdier, som «the way in which actions become meaningful to the actor by being incorporated in some larger, social totality» (Graeber, 2001, s. xii). I kapittel 3 presenterer jeg noen sentrale strukturerende diskurser som har verdier innbakt i seg, og som de NAV-ansatte implisitt eller eksplisitt refererer til når de skal legitimere de prioriteringene de gjør i arbeidshverdagen overfor meg som forsker. Dette er diskursene om ny offentlig styring, om likhet og autonomi, om arbeid, om velferdsstaten og fag-/profesjonsdiskurser.

Selv om det kan være gode personlige relasjoner mellom veiledere og ledere i NAV, finner jeg også betydelig avstand mellom veiledere og ledere som grupper. Maktaspekt spiller en rolle i samspillet mellom gruppene. Jeg definerer makt i tråd med Vike et al., som mener at makt i velferdsstaten først og fremst handler om «evnen til å desentralisere dilemmaer» (Vike et al., 2002, s. 13). Dette er etter forfatterens syn ikke en bevisst strategi, men manglende evne eller vilje hos de som utøver makt til å se konsekvensene. Jeg ser også på hvordan maktrelasjonene spilles ut på ulike arenaer, med henvisning til Scotts (1990) begreper «public transcript» og «hidden transcript». Mer om disse begrepene finner du i kapittel 2, og empiriske eksempler på dette finnes i flere av kapitlene.

1.8 Avhandlingens oppbygning

Avhandlingen er bygd opp ved først i kapittel 2 å gi lesere som ikke kjenner NAV så godt, en innføring i historikk, brukeres rettigheter til oppfølging, digitalisering, målstyring og til sist litt om det NAV-kontoret som jeg har gjort feltarbeid i. I kapittel 3 gjennomgår jeg de viktigste teoretiske perspektivene og begrepene som avhandlingen bygger på. Metodiske betraktninger vil leseren finne i kapittel 4, både en redegjørelse for metodene som er valgt i arbeidet med denne studien og refleksjoner rundt det å forske i egen organisasjon med mer.

Kapitlene 5 - 10 er analysekapitler hvor jeg trekker veksler på empiri fra mitt feltarbeid, som inkluderer både deltakende observasjon, individuelle intervju og fokusgruppe med ledere. Kapittel 5 er korte beskrivelser, konstruert ut fra flere intervju, av hva jobben går ut på for ulike grupper av ansatte og hva de finner meningsfullt ved den. Kapittel 6 tar for seg prioritering av arbeidsoppgaver og brukere ved å gå gjennom hva veilederne sier at de prioriterer og nedprioriterer, hvilke begrunnelser de gir for prioriteringene, hvilken grad av samarbeid de forteller at de har med kolleger, team og avdelinger og i hvor stor grad ledere er involvert i prioriteringene. Kapittel 7 er en kort presentasjon av ulike diskurser som de jeg har intervjuet refererer, mer eller mindre, eksplisitt til. I kapittel 8 ser jeg på hvordan målstyringen blir spilt ut på ulike arenaer på arbeidsplassen, på ulike møter og i forskningsintervju. Hverdaglig motstand mot målstyringen kommer fram her. En intern omorganiseringsprosess er temaet for kapittel 9, der det kommer fram at det er svært ulike reaksjoner på omorganiseringen hos ulike grupper av ansatte og hos ledere. Jeg analyserer diskusjonene omkring denne omorganiseringen som noe som aktiviserer sentrale verdier hos de ansatte, og mobiliserer motstand. I kapittel 10, ser jeg mer eksplisitt på lederrollen i NAV, på kompleksiteten, rollekonfliktene, avstand til veileder-gruppen og mulige årsaker til avstanden. Til sist vil jeg i kapittel 11 oppsummere og komme med noen avsluttende refleksjoner, blant annet om hvorvidt det er et problem for NAV at det er variasjon i verdier og prioriteringer hos NAV-veilederne og om mer standardisering eller økt rom for bruk av skjønn er den beste vegen å gå.

2. Velferdsstat og NAV-reform

2.1 Innledning

Det er mange begreper, «stammespråk», teknologier, lover og regler som er med å skape rammer for arbeidshverdagen for de NAV-ansatte, men som kan gjøre tematikken om prioriteringer og arbeidsform vanskelig å forstå for de som ikke kjenner NAV så godt. Det er derfor nødvendig å gi litt bakgrunn, for at leseren skal klare å følge med videre i avhandlingen. I dette kapittelet skal jeg kort gjennomgå litt historikk om velferdsstaten og NAV, presentere hvilke rettigheter brukere har til oppfølging og hvordan NAV arbeider med å vurdere bistandsbehovet til brukere. Videre vil jeg si litt om NAV som organisasjon i 2016 -2017 da jeg gjennomførte feltarbeidet og litt om det aktuelle kontoret hvor denne studien ble gjennomført. Her vil jeg særlig fokusere på organisering, digitalisering, arbeidsoppgaver og målstyring.

2.2 Kort om velferdsstatenes utvikling i Europa

Kuhnle (1983, s. 9) poengterer at det er usikkert når ordet velferdsstat ble brukt for første gang, om det først ble brukt på et Nordisk statistikermøte i Oslo i 1939, av erkebiskopen av York i 1941 eller enda tidligere i Tyskland for å betegne sosiale forsikringsordninger innført i 1880-årene. Ordet brukes ofte i vid forstand om moderne, vestlige demokratier med blandingsøkonomi, men også i en mer spesifikk betydning om stater som har utviklet offentlige nasjonalt omfattende sosiale forsikrings- og trygdeordninger (Kuhnle, 1983, s. 9-10). Definisjoner som understreker at staten og ikke andre styringsnivåer, dominerer velferdsutviklingen, finnes også (Grønlie, 2004, s. 633).

Velferdsstatens funksjon kan grunnleggende sett sies å være å fri individer fra personlig avhengighet til slekt/familie og fra markedsavhengighet som avhengighet av lønnsarbeid (Vike, 2012). Hvor langt velferdsordningene strekker seg, hvor stor del av befolkningen de omfatter, om de er frivillige eller obligatoriske og i hvor stor grad staten er direkte involvert, har variert. Ifølge Kuhnle (1983, s. 9-10) er kjerneområdet til velferdsstater å sikre innbyggerne mot arbeidsulykke, sykdom, arbeidsløshet, alderdom

og forsørgerbyrde. Det er i dag også vanlig å inkludere utdanning, skatt, helse, bolig, miljø med mer når trekk ved velferdsstater skal beskrives.

Utviklingen av sosiale forsikrings- og trygdeordninger og hvilken form de har fått i ulike Europeiske land, kan knyttes til statenes politiske og historiske utvikling. Vike (2012, s. 131-133) drøfter ulikheter i vest-europeiske staters utvikling fra føydalsamfunn til demokratier. Han viser til at Europa etter Romerrikets fall på 400-tallet var preget av desentralisert makt i form av fyrster og vasaller og at konkurransen mellom fyrstene førte til erobring av kolonier. Lokale godseiere (adel) følte seg truet av økt fyrstemakt, men møtte trusselen på ulike måter, ifølge Vike. Vike peker blant annet på at ulik mulighet for sosial mobilitet, grad av splittelse og organisering innad i adelen og ulike allianser med andre grupper, alle er elementer som førte til forskjellig utvikling i ulike vest-europeiske stater.

Kuhnle (1983, s. 12) mener at tanken om at staten skulle ta mer sosialt ansvar vokste gradvis i Europa i løpet av 1800-tallet, men at ideologi om velferdsstaten virkelig skjøt fart i Europa først under andre verdenskrig. Han beskriver at de første nasjonalt vedtatte sosiale forsikringsordningene omfattet begrensede grupper av arbeidere, som gruvearbeidere, jernbanearbeidere og sjømenn. Det første forslaget om sosiale forsikringsordninger som omfattet større grupper av befolkningen kom, ifølge Kuhnle, i England i 1772 med forslag om obligatorisk forsikring mot alder og invaliditet, men det ble ikke vedtatt i Overhuset. Han viser til at under revolusjonen i 1794 ble det vedtatt en universell pensjonsforsikring i Frankrike, men den ble ikke iverksatt. Han konkluderer med at verdens første nasjonale sosiale forsikringsordning som ble vedtatt og gjennomført dermed var i Tyskland med sykeforsikring i 1883, og ulykkesforsikringen året etterpå. Kuhnle (1983, s. 13) peker på at Bismarcks motivasjon for å innføre disse forsikringsordningene i Tyskland var å svekke sosialistpartiets popularitet hos industriarbeiderklassen.

Om sosiale forsikringsordninger i ulike stater ble obligatorisk eller frivillig da de først ble innført, er en av ulikhetene som kan ses som resultat av historiske faktorer. Både i England og Danmark hadde fagforeninger ulike hjelpeordninger til sine medlemmer, mens dette skjedde i mindre grad i Sverige og i liten grad i Norge. Dette kan være en forklaringsfaktor for at de første sykeforsikringene ble frivillige forsikringer i blant andre England, Danmark og Sverige, mens ordningene ble obligatoriske i blant andre Norge (Kuhnle, 1983, s. 13).

I Europa i dag kan vi, ifølge Pedersen (2017, s. 386-388), hovedsakelig skille mellom to ulike systemer som sikrer velferd for befolkningen: I kontinentale og syd-europeiske land er det et Bismarck-inspirert system med sosialforsikring for yrkesaktive lønnstakere ved sykdom, uførhet og arbeidsledighet, mens alderspensjon er organisert som obligatorisk forsikring. I Nederland, Danmark, Storbritannia og Irland er det sterkere vekt på skattefinansiering av trygdeytelser, og utbetaling av universelle eller behovsprøvde ytelser som ikke bare er for yrkesaktive. Pedersen peker videre på at Norge, Sverige og Finland er hybrider mellom disse to systemene, der noen ytelser er universelle eller behovsprøvde også for de som ikke er yrkesaktive, mens andre ordninger fungerer som erstatning for tapt inntekt. I Norge er alderspensjon, uførepensjon og arbeidsavklaringspenger også for personer uten arbeidstilknytning, mens dagpenger, sykepenger og foreldrepenger fungerer som erstatning for tapt arbeidsinntekt (Pedersen, 2017).

Hagen (2006) gjør rede for forholdet mellom den Europeiske Union (EU) og utviklingen av velferdsstater i Europa. Hovedprinsippet er at velferdspolitikk er medlemslandene i EU sitt eget ansvar. Han peker på at lønns- og arbeidsforhold som helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassene, er et unntak, da EU har laget en rekke minstestandarder på dette området. Ut over dette viser Hagen til flere typer spenninger mellom EU og

medlemslandene som har innvirkning på velferdspolitikken som føres i medlemslandene og i land omfattet av EØS-avtalen⁹:

- Hvordan man definerer hva som er en vare og hva som er sosialpolitiske virkemidler, har betydning for nasjonalstatenes handlefrihet. Norge har for eksempel måttet avvike det distriktpolitiske virkemiddelet differensiert arbeidsgiveravgift, fordi det ble ansett som konkurransevridende EFTA¹⁰-domstolen (Hagen, 2006, s. 213).
- Nasjonalstatene kan i henhold til EU/EØS-regelverket i sin lovgivning ikke hindre mobilitet av arbeidskraft. Dette har ført til koordinering av pensjonsrettigheter opptjent i ulike land, slik at de som beveger seg mellom landene ikke skal tape rettigheter.
- Hagen peker på at det heller ikke er helt uproblematisk når EUs generelle prinsipper skal tolkes og innarbeides i nasjonal lovgivning. Et eksempel på feiltolkning av EU/EØS-regelverk over lang tid, er den såkalte «Trygde-skandalen» i Norge i 2019, der NAV har feiltolket retten til å ta med trygdeytelser ved sykdom¹¹ fra Norge til EU/EØS land ved midlertidige opphold utenfor Norge. Det er anslått at flere enn 4000 mennesker ble rammet på ulike måter av denne feiltolkningen som pågikk i perioden 1994 – 2019 (NOU 2020: 9, 2020, s. 248-250).

2.3 Kort om utvikling av den norske velferdsstaten

De første fattiglovene i Norge, som kom i 1845, ga kommunene ansvar for å forsørge «fattige» (Hanssen, 2017, s. 145). Tidligere gikk fattige på landsbygda på «legd», mens i byene fikk de hjelp fra veldedige organisasjoner tett knyttet til kirken (Terum, 1996, s.

⁹ EØS står for Europeisk økonomisk samarbeidsområde. EØS-avtalen er en avtale mellom EU og Norge, Island og Lichtenstein inngått 1. januar 1994.

¹⁰ EFTA står for European Free Trade Areas, som på norsk kalles Det europeiske frihandelsforbund.

¹¹ Ytelser involvert i «Trygde-skandalen»: sykepenger, arbeidsavklaringspenger, pleiepenger, attføringspenger og rehabiliteringspenger.

27-28). Det var dermed noe nytt at det offentlige fikk ansvar for denne gruppen. Fattighjelpen fokuserte på materiell nød, og det ble skilt mellom «uforskyldte» og «selvforskyldte» trengende: det var bare de man mente ikke selv var skyld i problemene som fikk hjelp (Hanssen, 2017, s. 145; Terum, 1996, s. 30-32). Gradvis ble grupper av fattige tatt ut av fattighjelpen og plassert i institusjoner drevet av veldedige organisasjoner med tilskudd fra staten, mens andre fikk rett på trygd. Grunnet denne utviklingen og den økonomiske oppgangstiden etter andre verdenskrig, ble antallet som fikk fattighjelp fra kommunene kraftig redusert, fra 150 000 som fikk fattighjelp i 1928 til om lag 30 000 i 1964 (Hanssen, 2017, s. 146).

Mens fattighjelpen fokuserte kun på materiell nød, kom sosial mistilpasning i økende grad i fokus fra 1960-tallet (Hanssen, 2017, s. 148). Det hadde vært utdanningstilbud i sosialt arbeid siden 1920-tallet, men den første statlige sosialskolen kom først i 1950 (Terum, 1996, s. 86-95). Utdanningen utviklet seg mye og ble profesjonalisert særlig fra 1956 – 1966. Lov om sosial omsorg ble vedtatt i 1964, og la grunnlaget for store endringer i den kommunale sosialpolitikken (Hanssen, 2017). Det var fortsatt folkevalgte som avgjorde hvem og hvor mye hjelp den enkelte skulle få, men loven påla kommunene å opprette sekretariat for sosialnemdene, under ledelse av en sosialsjef. Først på slutten av 1970-tallet fikk sosialadministrasjonen i kommunene ansvar for å behandle enkeltsaker (Hanssen, 2017, s. 149-150). Innen den framvoksende profesjonen sosialt arbeid, utviklet det seg både et fokus på at enkeltindivider kan hjelpes til å leve et normalt liv, og et fokus på at sosiale problemer må forstås som et produkt av samfunnet og at det derfor er nødvendig med samfunnsendringer (Hanssen, 2017).

Når det gjelder trygdeytelser var Norge ikke spesielt tidlig ute i forhold til andre europeiske land (Pedersen, 2017, s. 399-400). Ulykkestrygd for industriarbeidere i 1894 var den første offentlige trygdeordningen i Norge, fulgt av syketrygd i 1907, allmenn behovsprøvd alderspensjon og midlertidig lov om hjelp til blinde og vanføre i 1936, arbeidsledighetstrygd i 1938 som omfattet alle lønsmottakere først i 1959, allmenn uføretrygd i 1961, og enke- og morstrygd i 1964 (Stamsø, 2017, s. 193). Vike (2012, s.

136-137) peker på historiske forklaringer på utviklingen av velferdsstaten i Norge: Adelen i Norge ble til storbønder under perioden som dansk koloni og administrativt personell fra den danske kronen ble i stor grad assimilert i det norske samfunnet. Etter løsrivningen fra Sverige i 1905 var det nærmest ikke var noen tradisjonelle eliter igjen, og det ga grobunn for massemobilisering blant bønder for individuelle politiske rettigheter. Bondeselveie, økonomisk vekst, sosial mobilitet, markedsmuligheter og massemobilisering for individuelle politiske rettigheter er elementer som, ifølge Vike, hadde betydningen for utviklingen av den norske velferdsstaten. Stamsø (2017, s. 205-206) fremhever på sin side industrialiseringen som en viktig årsak til innføringen av trygdeordningene i Norge: flere ble avhengig av lønnsinntekt, husholdene endret seg fra storfamilie til kjernefamilie og husholdene ble mer sårbare økonomisk dersom den som var i lønnsarbeid ikke kunne jobbe på grunn av sykdom, skader, arbeidsledighet eller høy alder. Hun viser videre til at etter andre verdenskrig ble trygdeordningene bygd ut og ble mer universelle, og at de ulike ordningene ble samlet i lov om folketrygd i 1966.

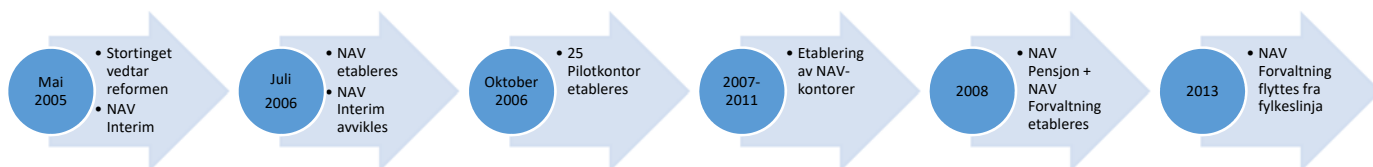
Grønlie (2004, s. 633, 642) peker på at det er først i nyere tid at vi i Norge har fått en velferdsstat i betydningen at staten og ikke andre styringsnivåer «har de helt dominerende roller og funksjoner i utviklingen av velferden». Velferdskommunen er et begrep som er brukt for å tydeliggjøre kommunenes viktige rolle som pionere for nye velferdsordninger i perioden 1890 – 1970. Eksempler på velferdsordninger som var kommunale før de ble fylkeskommunale eller statlige er: middelskoler, gymnas og fagskoler, sykehus, pleieanstalter, pensjonskasser, folkebibliotek, arbeidsformidling, boligbygging og ulike stønadsordninger (Grønlie, 2004). Etter 1970 er kommunenes rolle i stadig sterkere grad blitt å forvalte og etter hvert bare effektivere velferdsordninger som er statlig bestemt og stadig sterkere detaljregulert av staten.

Trygdeordningene i Norge ble, ifølge Stamsø (2017, s. 205-206), i hovedsak forbedret og utvidet fram til starten av 1980-årene, mens det fra midten av 1980-tallet har vært en rekke innstramminger for å redusere utgiftene. Fødselspermisjonen nevner hun som et unntak, den har blitt forbedret flere ganger. Innstramminger i trygdeordningene i

Norge har imidlertid ikke vært så store som i andre europeiske land i samme periode (Pedersen, 2017, s. 399-400). Til tross innstramminger, har Norge i hovedsak opprettholdt et generøst trygdesystem på et stabilt, forholdsvis høyt nivå sammenlignet med andre europeiske land, påpeker han. Dette mener Pedersen har bidratt til at Norge er blant landene med minst problematikk knyttet til fattigdom og ulikhet innen OECD.

Hanssen (2017, s. 162-163) påpeker at norske kommuner har fått et økende ansvar for sosialpolitikk, og har fått en økning både i antall stillinger, antall brukere og utgifter til omsorg og velferd. Synet på at brukere har individuelle behov og må hjelpes på ulike måter er styrket, mener han. De sosiale tjenestene som tilbys de ulike brukergruppene er blitt mer differensierte, utdyper Hanssen, ofte med egne avdelinger i kommunene for barnevern, rehabilitering, omsorgstjenester og så videre, men ulikt organisert fra kommune til kommune.

2.3.1 Mer om NAV-reformen



Figur 1 Tidslinje NAV-reformen. Min illustrasjon.

Tidsangivelsene hentet fra boka «Den store reformen» (Andreassen & Aars, 2015).

NAV-reformen, som ble gjennomført i perioden 2006 – 2011, hadde tre målsetninger:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Arbeids- og sosialdepartementet, s. 10).

NAV-reformen er en av flere Ny offentlig styring inspirerte reformer i Norge, hvor ideer fra privat sektor som økonomiske verdier og normer, økt tro på lederens funksjon (herunder mål- og resultatstyring), og større brukerretting står sentralt (Christensen &

Lægneid, 2001; Michelsen, 2008). Den blir av noen forskere kalt en post Ny offentlig styring reform fordi despesialisering, koordinering og samarbeid sto sentralt i planleggingen (Andreassen & Aars, 2015, s. 49). Men NAV-evalueringen peker på at når reformen skulle implementeres, var Arbeids- og velferdsdirektoratet mer ivrig enn politikerne hadde vært med å gi den preg av Ny offentlig styring idealer (Andreassen & Aars, 2015, s. 166). Som vi skal se i kapittel 9 var det ikke en enhetlig forståelse hos de NAV-ansatte i denne studien av disse målene, og hva de i praksis innebar. Det å forene disse målene i en arbeidshverdag var heller ikke uproblematisk, som jeg vil utdype i kapittel 6.

Før reformen hadde Norge separate etater/tjenester for arbeidsformidling, trygd og sosialtjenester. Hovedbegrunnelsen for reformen var at mangel på samordnede tjenester og helhetlig tilnærming ble ansett som en viktig årsak til at for mange sto uten arbeid. Begrepet «én dør inn» ble brukt for å beskrive hvordan NAV skulle være løsningen på kasteballsproblematikk (Andreassen & Aars, 2015, s. 44; H.-T. Hansen et al., 2013, s. 37-47). Flere samarbeidsforsøk hadde vært gjennomført på lokalt plan tidlig på 2000-tallet som hadde beredt grunnen for NAV-reformen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Allerede i 2002 kom Melding til Stortinget nr. 14 (Sosial- og helsedepartementet, 2002) «Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten» (kalt SATS-meldingen) som svar på et forslag fra Stortingets sosialkomité året før om å utrede en felles etat. Både misnøye hos brukerne, for få som kommer i arbeid, uklare ansvarsforhold mellom etatene, kasteballsproblematikk og dobbeltarbeid blir her nevnt som bakgrunn for at det var behov for større grad av samordning på arbeids- og velferdsfeltet (Sosial- og helsedepartementet, 2002). I SATS-meldingen anbefalte regjeringen to etater, en for arbeid og en for pensjoner og familieytelser, med felles førstelinjetjeneste. Men Stortinget ønsket å få utredet en felles etat, og sendte derfor meldingen tilbake i 2003 (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-42). Det ble da satt ned et ekspertutvalg som leverte innstillingen «En ny arbeids- og velferdsforvaltning» i 2004 (NOU 2004:13) (Rattsøutvalget). Anbefalingen var her en nokså lik modell som SATS-meldingen hadde foreslått: to statlige etater mens kommunene skulle ha samme ansvar for sosiale tjenester

som før. Før innstillingen fra Rattsø-utvalget ble lagt fram for stortinget, laget departementet et forslag om fusjon av statsetatene og partnerskap mellom stat og kommune. Dette innebar ikke en like radikal endring som Stortinget hadde bedt om med en felles statlig etat, men forslaget gikk lenger i denne retningen enn begge utvalgene hadde gjort. Regjeringens forslag fikk nært enstemmig tilslutning i Stortinget, bare Fremskrittspartiet ønsket en helt statlig modell der også sosialtjenesten ble statlig (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-42).

Med reformen ble Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten til en felles Arbeids- og velferdsforvaltning. Organisatorisk ble på statlig side arbeidsmarkedsetaten Aetat og Trygdeetaten slått sammen til én statlig Arbeids- og velferdsetat. Basert på lovpålagte og likeverdige partnerskapsavtaler mellom stat og kommunene, ble det etablert 456 nye NAV-kontorer i kommuner og bydeler i perioden 2007 - 2011. Stat og kommuner ble gitt felles ansvar for driften av de lokale NAV-kontorene rundt om i landet, men partene beholdt likevel selvstendig ansvar for hver sine tjenester. I jevnlige ledermøter i hver kommune mellom kommunale rådmenn og statlige fylkesdirektører i NAV fylke, skulle partnerskapet følges opp. NAV-leder ved hvert NAV-kontor fikk styringssignaler både fra rådmann og fra fylkesdirektør og måtte rapportere til begge disse. Kommune og stat var altså begge eiere, og representerte hver sin styringslinje for det enkelte NAV-kontor. Klemsdal og Lunden (referert i Andreassen & Aars, 2015, s. 109) peker begge på at det, som en følge av dette, i stor grad ble den enkelte NAV-leder som måtte koordinere styringssignaler, krav og forventninger fra de to eierne. NAV-leder måtte også forholde seg til kommunen og statens ulike regler for «rekruttering, medbestemmelse, lønnsforhandlinger og oppfølging av ansatte» (Andreassen & Aars, 2015, s. 109). NAV-kontorene hadde imidlertid stor frihet i hvordan de skulle organisere seg internt. I kapittel 8 vil jeg presentere hvordan en intern omorganisering ble erfart og omtalt av ledere og veiledere på NAV-kontoret jeg har forsket på.

I tillegg til å være del av styringslinjen for den statlige delen av NAV, ble Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008 også fagdirektorat for kommunene når det gjaldt de sosiale

tjenestene (Andreassen & Aars, 2015, s. 103). Videre, for å gjøre det hele enda mer kompleks, er Statsforvalteren (tidligere kalt Fylkesmannen) statens representant i fylket, og er både klageinstans for brukere når det gjelder vedtak som er fattet etter Sosialtjenesteloven, og fører tilsyn med de sosiale tjenestene i NAV-kontorene, på oppdrag fra Statens helsetilsyn. Fylkesmannen skal også jobbe sammen med NAV Fylke om å utvikle og tilby kompetansetiltak overfor NAV-kontorene.

I starten var det bare krav om at de kommunale oppgavene: økonomisk stønad og økonomisk rådgivning etter sosialtjenesteloven (Sosialtjenesteloven, 2009) skulle legges inn i NAV-kontorene. Senere ble også kvalifiseringsprogrammet¹² (KVP) og deler av det boligsosiale arbeidet¹³ obligatoriske kommunale oppgaver i NAV-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet, s. 13).

Innføringen av kvalifiseringsprogrammet var en del av Innholdsreformen i NAV i 2010. Det ble også gjort endringer i statlige ordninger i 2010 som del av Innholdsreformen. Arbeidsavklaringspenger¹⁴ (AAP) ble innført i 2010 og erstattet rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Dette innebar en forenkling av inntektssikringen for personer med nedsatt arbeidsevne. En annen endring var

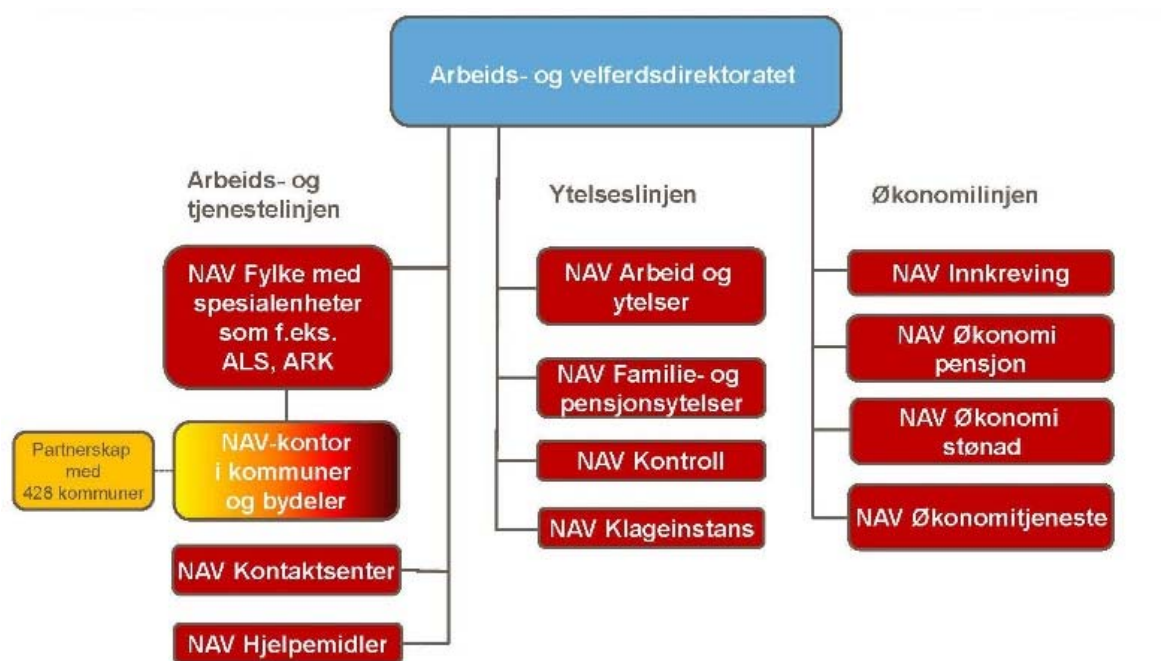
¹² Kvalifiseringsprogram (KVP): et kommunalt program for personer i yrkesaktiv alder som har store vansker med å få eller være i jobb, ikke har rett til annet å leve av enn sosialhjelp, og som trenger tett og koordinert oppfølging for å komme i arbeid. Programmet kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år til. De som deltar i Kvalifiseringsprogram har rett til kvalifiseringsstønad fra kommunen. Innført i noen NAV-kontor alt fra 2007 og nasjonalt i 2010.

¹³ Boligsosialt arbeid i NAV: en samlebetegnelse for flere tjenester som kommunen har plikt til å hjelpe de som trenger det med, for eksempel midlertidig bolig, depositumsgaranti, opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, og økonomisk stønad. Kvalifiseringsprogram og Individuell plan kan også regnes som virkemiddel i det boligsosiale arbeidet.

¹⁴ Arbeidsavklaringspenger: penger som NAV (staten) gir til personer med helseproblemer som trenger hjelp til å skaffe eller beholde jobb mens de får behandling, følges opp og deltar i arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsavklaringspengene er oftest lavere enn sykepenger, og utgjør normalt cirka 66% av den inntekten man har hatt tidligere. Arbeidsavklaringspenger kan gis i inntil tre år, men kan forlenges i særlige tilfeller i to år til.

innføringen av ny oppfølgingsmetodikk¹⁵ for å kartlegge hvilket behov for bistand og hvilken arbeidsevne den enkelte NAV-bruker hadde (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14).

2.4 NAV anno 2016-2017



Figur 2 Organisasjonskart av NAV per desember 2016. Illustrasjonen er hentet fra NAVs Årsrapport 2016 (NAV, 2017). Gjengitt med tillatelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Som vi ser av modellen over, var Arbeids- og velferdsetaten i 2016 delt i tre «linjer». Ifølge NAV (<https://www.nav.no>), består *Arbeids- og tjenestelinjen* enkelt sagt av de enhetene som har mest direkte kontakt med brukere og bedrifter, som NAV-kontorene, NAV-kontaktsenter og NAV hjelpemidler, samt NAV fylke som koordinerer og følger opp disse enhetene. *Ytelseslinjen* saksbehandler søknader om ulike statlige trygdeytelser, blant annet dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger. Slike

¹⁵ Behovsvurdering: en enkel vurdering av om personen vil klare å komme i jobb selv eller om det er usikkert om personen trenger hjelp til å komme i jobb. Hvis det er usikkert om personen trenger hjelp, gjøres en mer omfattende vurdering av en persons muligheter til å få og fungere i jobber som kan være aktuell for vedkommende, som kalles arbeidsevnevurdering.

ytelser utgjør inntekten for mange brukere som blir fulgt opp av NAV-kontorene. To av enhetene i ytelseslinjen, NAV Arbeid og ytelser og NAV Familie og pensjonsytelser, har erstattet det som tidligere het NAV Forvaltning. Ytelseslinjen har også en instans som behandler klager, og en instans som jobber med å avdekke og forebygge trygdemisbruk. De ulike enhetene i ytelseslinjen er geografisk spredt, men har fordelt de ulike arbeidsområdene mellom seg, slik at samme type søknad i stor grad behandles ved samme enhet uansett hvor i landet søknaden har kommet inn. *Økonomilinja* har hovedsakelig med utbetaling- og regnskapsoppgaver å gjøre, både regnskap, utbetaling av de ulike trygdeytelsene og interne økonomioppgaver som innkomne fakturaer, driftsregnskap og lønn til ansatte (informasjonen hentet fra nav.no).

Ansatte ved NAV-kontorene kartlegger brukerens situasjon og gjør vurderinger som har betydning for om de statlige trygdeytelsene innvilges, som for eksempel arbeidsevnevurdering. Avgjørelsene om hvorvidt en søknad om en trygdeytelse avslås eller innvilges og eventuelt hvor stor sum som skal utbetales, skjer imidlertid i ytelseslinjen. Når det gjelder kommunale ytelser derimot, gjør NAV-kontorene selv alle delene av arbeidsprosessen, inklusive avgjørelsen om søknader om økonomisk stønad (sosialhjelp) skal avslås eller innvilges, og eventuelt hvor stor sum som gis. Denne forskjellen er det viktig å huske når vi i kapittel 6 skal se på hva veiledere sier om prioritering av oppgaver og hvordan ulike oppgaver «konkurrerer» om tida deres.

2.4.1 Fakta og tall om NAV

Utvalgte nøkkeltall NAV 2015 - 2017			
	2015	2016	2017
Antall statlige årsverk i NAV - gjennomsnitt	13.614	13.546	13.670
Antall statlige årsverk i NAV-kontor	4.800		5.177
Antall kommunale årsverk i NAV-kontor	5.000		5.723
Helt ledige arbeidssøkere – årsgjennomsnitt	80.846	83.800	74.235
Antall personer med nedsatt arbeidsevne	202.712	200.580	193.567
Antall mottatte sørvisklager	5.196	7.035	15.688 ¹⁶
Innlogginger på nav.no	18,5 mill.	23,8 mill.	31,4 mill.
Driftsutgifter NAV	12,2 mrd.	12,0 mrd.	12,3 mrd.
Utbetalte statlige NAV-ytelser ¹⁷	450,9 mrd.	492,7 mrd.	505,8 mrd.
Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp	5,89 mrd.	6,20 mrd.	6,56 mrd.

Figur 3 Egenprodusert tabell med utvalgte nøkkeltall NAV for perioden 2015 -2017. Tallene er hentet fra NAVs årsrapporter (NAV, 2016, 2017, 2018b), Meld. St. 33 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016), en kartlegging utført av Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017a) og statistikk over sosialhjelp fra Statistisk Sentralbyrå (2022, 20. mars).

Datainnsamlingen i dette prosjektet ble altså gjort i en periode med stort «trykk» i NAV, både når det gjelder personer med behov for oppfølging, utbetaling av statlige og kommunale ytelser, økning av antall ansatte og også økning i antallet sørvisklager. Økningen i antall (statlige og kommunale) årsverk i NAV-kontorene i perioden 2015 – 2017 har sannsynligvis sammenheng med økt saksmengde og økt antall brukere med behov for oppfølging fra NAV-kontorene i perioden 2008 – 2016 (Arbeids- og

¹⁶ 2551 av mottatte sørvisklager i 2017 ble vurdert som andre henvendelser til NAV (NAV, 2018b).

¹⁷ NAV-ytelser inkluderer alderspensjon, uføretrygd, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, dagpenger, foreldrepenger og barnetrygd samt utbetalinger av ytelser på vegne av Statens Pensjonskasse.

velferdsdirektoratet, 2017a; NAV, 2017). Antallet personer med nedsatt arbeidsevne sank noe fra 2016, mens antallet helt ledige sank betydelig fra 2017 (NAV, 2018b).

Hovedårsaken til økning i de statlige NAV-ytelsene i perioden 2010 – 2017 var økning i utbetaling av alderspensjon, grunnet aldring av befolkningen og merutgifter de første årene etter pensjonsreformen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016b, s. 2; NAV, 2018b). Utbetalingene av økonomisk sosialhjelp økte også i perioden 2012 – 2019 på landsbasis (Statistisk Sentralbyrå, 2022, 20. mars).

De fleste sørvisklagene omhandlet enten «veiledning, informasjon og oppfølging» eller «saksbehandlingstid og svartid» (NAV, 2018b).

2.4.2 Digitaliseringen i NAV

Som Chudasama (2017, s. 114-120) påpeker, har utviklingen i velferdspolitikken de senere årene vært slik at brukernes rettigheter har blitt formalisert gjennom ulike tiltak som Kvalifiseringsprogram, individuell plan og arbeidsmetodikker som behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner. Chudasama peker i tillegg på at det har kommet selvbetjeningsløsninger som gjør at brukerne kan skrive søknader og kommunisere med NAV på nett fra sin egen stue. Disse endringene har ført til en rekke sentralstyrte digitale løsninger som NAV er pålagt å bruke når man gir tjenester til ulike brukere. Utviklingen kan, ifølge Chudasama (2017), bidra til større åpenhet, lettere tilgang til informasjon og at brukere lettere kan dokumentere sin kontakt med NAV. På den andre siden gir digitaliseringen NAV muligheter for sterkere kontroll av brukere, og kan skape større avstand mellom brukere og NAV. Den menneskelige faktoren, medmenneskeligheten og omsorgen, skjønnsutøvelsen og det personlige møtet kan neppe helt bli erstattet av digitale løsninger (Chudasama, 2017, s. 114-120). I det følgende vil jeg kort presentere de viktigste fagsystemene som veilederne ved NAV-kontoret måtte mestre for å løse oppgavene de hadde ansvar for i arbeidshverdagen som saksbehandling, motta og besvare henvendelser fra brukere, utarbeide aktivitetsplaner og arbeidsevnevurderinger med mer.

Arena¹⁸ var kjent for ansatte fra Aetat, men ble videreutviklet til felles fagsystem for oppfølging i NAV. Systemet var mye brukt under feltarbeidet i 2016, også av medarbeidere som jobbet med sosialfaglig oppfølging til å skrive samtalenotater. Arena har en såkalt arbeidsbenk eller «benken», som veilederne gjerne kalte den, der blant annet oppfølgingsoppgaver er organisert etter tidsfrister¹⁹. Fagsystemet Modia²⁰ har i dag overtatt mange av funksjonene som Arena hadde den gangen, blant annet når det gjelder aktivitetsplaner og samtalenotat.

Røhnebæk (2016) beskriver hvordan Arena har blå punkter som veilederne må trykke seg inn på for å komme videre i arbeidsprosesser, som skal virke standardiserende på arbeidet. Veilederne i hennes studie viste imidlertid kreativitet eller uformelt skjønn ved å lure systemet når de mente det var nødvendig på grunn av høyt arbeidspress. Ved å trykke seg inn på disse punktene og skrive en x i stedet for tekst, kunne de komme seg videre i arbeidsprosessen. Dette viser at de NAV-ansatte ikke nødvendigvis er ofre for teknologien, men kan forholde seg aktivt og kreativt til den. Teknologien påvirker likevel arbeidshverdagen deres i stor grad.

Gosys²¹ kom i 2011, og er et felles system for elektronisk dokumenthåndtering, personalia om brukere, oversikt over utbetalinger (den gang via link til Personkortet) og

¹⁸ Arena (Arena-benk) (Arena-oppgaver): et saksbehandlersystem utviklet for Aetat, videreutviklet til oppfølgingssystem for NAV. Blant annet brukt til å skrive *arbeidsevnevurderinger*, *aktivitetsplaner*, registrere deltakelse i *arbeidsmarkedstiltak* og skrive notater etter samtaler med brukere og arbeidsgivere. Arena-benken var veilederens oversikt over oppfølgingsoppgavene, en for hver bruker med en tidsfrist, og andre oppgaver som veilederen hadde i dette datasystemet.

¹⁹ Tidsfristene på Arenabenken var enten gitt ut i fra når et dokument var kommet inn, satt av andre NAV-enheter før oppgaven ble overført eller satt av veilederne selv utfra når oppgaven burde bli utført, eller eventuelt når de mente det var realistisk at de kunne klare å utføre den.

²⁰ Modia: et datasystem for sikker digital kommunikasjon mellom bruker og NAV-veileder, hvor NAV-veiledere kan skrive til brukere eller svare på henvendelser fra brukere. Brukere må logge seg inn på «Ditt NAV» på nav.no for å skrive eller lese svar. Dette systemet er ment å erstatte bruk av e-post i kommunikasjon mellom brukere og NAV. Etter hvert benyttes Modia til flere bruksområder som Arena hadde tidligere.

²¹ Gosys: et datasystem der all post til NAV som har med brukere eller arbeidsgivere å gjøre blir registrert og lagret. Det sendes beskjed til veilederen som har ansvar for saken om at det er kommet

til å registrere henvendelser fra brukere. Henvendelser fra brukene skulle besvares innen 48 timer. Dette ble symbolisert ved at oppgaven endret farge til rød når fristen gikk ut. I datamaterialet snakker veilederne om «å ta en gosys» eller om «røde gosys», og da er det disse oppgavene de mener. Dokumenter som kom inn i forbindelse med søknader om sosiale tjenester ble ikke digitalisert i Gosys. Disse dokumentene var under feltarbeidet kun i papirform og ble oppbevart i mapper i arkiv. Sosialtjenesten hadde egne fagsystemer for saksbehandling av søknader om sosiale tjenester, og det var ulike systemer som ble brukt til dette i ulike kommuner. I tillegg til Arena, Gosys og kommunale system var det flere andre fagsystemer som ble brukt til saksbehandling i ytelseslinjen, men som på NAV-kontorene primært ble brukt for å slå opp informasjon, som Bisys for barnebidrag, Pesys for pensjon, og det svært gamle systemet Infotrygd for sykepenges.

I 2016 kommuniserte Gosys med Arena ved at innkomne dokumenter i Gosys skapte en oppgave i Arena. Ellers måtte veilederne i stor grad logge seg på og av ulike systemer, og noen ganger legge inn samme informasjon i flere av systemene, fordi de ikke kommuniserte med hverandre. Hvis en veileder måtte bytte arbeidsplass i løpet av dagen, for eksempel når hen skulle ha en samtale med en bruker eller et møte med samarbeidspartnere, måtte hen logge seg av og på de systemene som skulle brukes. Det samme gjaldt dersom veilederen skulle gå ut av kontorlandskapet og inn på et «stillerom» for å ta en telefon eller for å saksbehandle uforstyrret.

Utviklingen mot større grad av selvbetjeningsløsninger og digital kommunikasjon mellom brukere og NAV var godt i gang i 2016 (NAV, 2017). Denne utviklingen førte også med seg digitale endringer for NAV-veilederne, med nye funksjoner de måtte lære seg og endring i dialogform med brukere. Etter hvert er det også utviklet en chat-funksjon og samtalereferat i Modia gjøres synlig for brukerne med en gang, noe som

inn et dokument i saken. I Gosys blir det også registrert hvis en bruker har ringt og ikke fått tak i sin veileder. Veilederen har da en frist på 48 timer på å ringe tilbake til bruker.

innebærer at NAV-veilederne må være påpasselig med språkbruk (M. T. Røhnbæk & Løberg, 2021). Disse funksjonene var ikke fullt utviklet under feltarbeidet.

2.4.3 Brukernes rett til oppfølging

Blant annet for å kunne tilby hjelp som var godt tilpasset brukernes behov ble et system med behovs- og arbeidsevnevurdering innført 1. februar 2010 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016, s. 14). Ifølge NAV-lovens § 14 a (2006) har alle som henvender seg til NAV og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Når en person henvender seg til NAV og vil registrere seg som arbeidssøker, gjøres det en *behovsvurdering* og et vedtak som veilederne gjerne kalte «14a-vedtak». De brukerne som etter denne vurderingen var forventet å komme i arbeid på egen hånd ble satt til «standard innsatsbehov». De som ikke var forventet å komme i arbeid på egen hånd hadde rett til en mer omfattende vurdering som kalles *arbeidsevnevurdering (AEV)*. I denne vurderingen skulle alle forhold som kunne påvirke arbeidsevnen vurderes, som for eksempel utdanning, annen kompetanse, arbeidserfaring, helsesituasjon, boligsituasjon, sosialt nettverk, økonomi og muligheter på arbeidsmarkedet. NAV hadde ansvar for å innhente opplysninger som var nødvendige for å gjøre vurderingen og bruker hadde ansvar for å bidra med nødvendige opplysninger. Denne retten til en mer omfattende vurdering basert på dialog med brukeren selv og diverse dokumentasjon kan ses som noe annet enn en rettighet. Øversveen & Forseth (2018, s. 20-21) peker på at praksisen med arbeidsevnevurdering for de som har de største behovene for bistand, også innebærer at de svakeste brukergruppene utsettes for sterkest krav til måling og kontroll.

En slik arbeidsevnevurdering kunne ende opp med følgende fire innsatsbehov:

- Standard innsats: brukere som forventes å komme i arbeid med egen innsats og generelle tjenester fra NAV.
- Situasjonsbestemt innsats: brukere som har vansker med å skaffe/beholde arbeid. Bruker kan få kortere aktiviteter og tjenester fra NAV som kvalifisering og jobbsøking.
- Spesielt tilpasset innsats: brukere med nedsatt arbeidsevne. Bruker kan få både kortere og lengre aktiviteter/tjenester fra NAV, ofte i kombinasjon med virkemidler fra andre aktører.

- Varig tilpasset innsats: brukere med varig nedsatt arbeidsevne som forventes å ikke kunne skaffe/beholde ordinært arbeid. Bruker kan få tidsbegrensede og varige aktiviteter og tjenester, ofte i kombinasjon med virkemidler fra andre aktører. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010).

Også etter en slik omfattende vurdering kunne resultatet bli behov for «standard innsats». De brukerne som vurderes å ha vansker med å komme i arbeid, men der årsaken ikke er at arbeidsevnen til vedkommende er nedsatt, vurderes til situasjonsbestemt innsatsbehov. Årsaken i slike saker kan for eksempel være dårlige ferdigheter i norsk språk, «huller» i CV-en eller at vedkommende av ulike årsaker kan være lite attraktiv på arbeidsmarkedet. Brukere som har nedsatt arbeidsevne, men som kunne ha mulighet til å komme tilbake til arbeidslivet gjennom tiltak og oppfølging, ble gjerne satt til behov for «spesielt tilpasset innsats» fra NAV. Mange brukere med behov for «varig tilpasset innsats» vil kunne ha rett til uføretrygd fra NAV. For disse vil det sjeldnere være aktuelt med arbeidsrettet oppfølging fra NAV, med mindre helsesituasjonen bedres.

Arbeidsevnevurderingen har flere funksjoner i tillegg til å kartlegge brukers situasjon:

Samtidig er ikke arbeidsevnevurderingen bare et mål på den enkeltes situasjon, men også et verktøy veilederne bruker for å 'låse opp' bestemte tiltak og midler i systemet. Slik preges arbeidsevnevurderingen av en spenning mellom individualisering og standardisering. (Øversveen & Forseth, 2018, s. 21)

Hvilket innsatsbehov som settes på bakgrunn av arbeidsevnevurderingen får betydning for hvilke rettigheter til oppfølging og hvilke tiltak som kan vurderes i den videre prosessen.

Hvis man har behov for bistand til å komme i arbeid har man også rett til en *aktivitetsplan*²² etter NAV-lovens § 15 (2006). I praksis vil dette gjelde de som blir vurdert til å ha situasjonsbestemt innsatsbehov, spesielt tilpasset innsatsbehov eller som

²² Aktivitetsplan: en skriftlig avtale mellom NAV og hver enkelt bruker om hva som er målet med oppfølgingen og hvilke tiltak som er planlagt for å nå målet. En aktivitetsplan kan endres og justeres flere ganger undervegs i et oppfølgingsløp.

tidligere har blitt vurdert til varig tilpasset innsatsbehov og nå ønsker å få vurdert om de likevel kan ha mulighet til å komme i arbeid. Det er selvsagt viktig at bruker er motivert for og mener hen passer til det yrket som settes som mål. Planen bør imidlertid være godt gjennomtenkt, slik at det er sannsynlig at målet er et yrke bruker kan fungere i. Det må sjekkes ut om det er helsemessige eller andre hindringer²³ for at vedkommende kan nå det yrkesmålet som skal settes i planen. Det er også viktig å sjekke om de ulike tiltakene for å nå målet er gjennomførbare. Dersom utdanning er et nødvendig tiltak, må det sjekkes om bruker fyller opptakskravene på utdanningen og om selve utdanningen er gjennomførbar på heltid eller deltid.

Det er ikke bare i NAV-loven at brukere kan ha lovfestet rettigheter til oppfølging. Ifølge Folketrygdloven § 8-7 a (1997) har sykemeldte rett til å få vurdert så tidlig som mulig om arbeidsrettede tiltak skal forsøkes. Dette gjelder både for sykemeldte som ikke har et arbeidsforhold, og for sykemeldte som har et arbeidsforhold og der tiltak på deres egen arbeidsplass ikke har ført frem. Hvis det ikke er åpenbart unødvendig, skal NAV også avholde et dialogmøte mellom den sykemeldte og arbeidsgiver senest ved 26 ukers sykemelding. Etter Folketrygdloven § 11-11 (1997) har mottakere av arbeidsavklaringspenger rett til jevnlig oppfølging med individuelle oppfølgingspunkter. De skal også følges opp etter at behandling eller tiltak er avsluttet.

Ifølge Sosialtjenesteloven (2009) § 17 skal også kommunen gi opplysning, råd og veiledning som kan bidra til å løse eller forebygge sosiale problemer. I tillegg kan noen brukere ha rett til individuell plan og Kvalifiseringsprogram etter Sosialtjenesteloven §28 og §29. En individuell plan²⁴, kan ha flere og andre mål enn arbeid, som brukeren skal være med å sette.

²³ Andre hindringer kan være om yrket krever god fysikk, om bruker har allergier for stoffer som man utsettes for i yrket, krav til syn og hørsel for å få bestemte sertifikat, krav til vandelsattest eller krav til helseattest.

²⁴ Individuell plan: en helhetlig plan for personer med behov for omfattende og koordinerte tjenester fra flere etater eller enheter der de ulike tjenestetilbyderne skal samarbeide.

Arbeids- og velferdsetaten kan i tillegg sette egne mål for oppfølging av brukere som trenger hjelp fra NAV for å få jobb eller beholde jobben. I det årlige «Mål og disponeringsbrevet» fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Fylkesdirektørene i NAV for 2016, står det blant annet at de som har behov for bistand fra NAV for å skaffe eller beholde arbeid skal sikres tidlig avklaring og oppfølging, at bistanden skal tilpasses den enkeltes ressurser og behov og at den skal utformes i samarbeid med bruker (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a).

Behovet for oppfølging vil variere fra person til person. Oppfølgingsbehovet vil også variere i ulike faser av den enkelte persons prosess mot å komme i arbeid. Det kan også være at veileder, bruker selv og samarbeidspartnere har ulikt syn på hvor mye oppfølging den enkelte har behov for. Det er vanskelig å peke på noen klart objektive kriterier for denne vurderingen, det vil være en skjønnsvurdering. Likevel sto det i mål- og disponeringsbrev for 2016 at 75 % av brukere med nedsatt arbeidsevne skulle ha hatt «oppfølging siste 3 måneder» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a). Men hva regnes egentlig som oppfølging og hvordan måles det? Vi skal se i kapittel 6 at oppfølging kan være alt fra å ta en telefon til å bruke betydelig tid til å imøtekomme en brukers omfattende og varierte behov²⁵. Noen veiledere opplevde dermed oppfølging som et målepunkt som det var vanskelig å kvantifisere på en meningsfull måte.

Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet handler om de statlige oppgavene i NAV, og oppfølging etter sosialtjenesteloven er derfor ikke med i de tallfestede resultatmålene i dette dokumentet. NAV fylke oppfordres imidlertid til samarbeid og dialog med blant andre statsforvalteren²⁶ om spesifikke områder som angikk kommunalt ansatte i NAV-kontorene, som for eksempel kompetanseutvikling av ansatte og kvalifiseringsprogram. Kommunen hadde også egen resultatoppfølging med for eksempel Kvalifiseringsprogram i NAV.

²⁵ Se mer om dette i kapittel 6.4.2 og 8.4.

²⁶ Statsforvalteren ble tidligere kalt Fylkesmann



2.4.4 Målstyring i NAV

I kapittel 1.3 ga jeg en kort introduksjon til målstyringen i NAV. Jeg forklarte forhistorien til at målstyringen ble innført, og diskuterte om målstyring er en korrekt betegnelse på styringssystemet i NAV. Jeg gjorde også kort rede for kritikk fra fagforeninger om praktiseringen av målstyringen i NAV, og det forenklings- og forbedringsarbeidet som har blitt gjennomført de senere år. Nå vil jeg gå litt mer i detalj om hvordan målstyringssystemet i NAV fungerer.

Helt konkret innebærer målstyringssystemet i NAV at det blir gjort månedlige målinger av hvert NAV-kontors resultatoppnåelse på ulike områder av virksomheten. De obligatoriske måleindikatorerne på statlig side tar utgangspunkt i målsetningene i de årlige Mål- og disponeringsbrevene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylke (NAV, 2013a). En ansatt i Arbeids- og velferdsdirektoratet forklarte i telefonsamtale at disse brevene blir til ved at ulike fagavdelinger på direktoratsnivå spiller inn forslag som så samordnes i mål- og disponeringsbrevet (personlig kommunikasjon, 3. februar 2016). Mål- og disponeringsbrev for 2016 ble også lest på det NAV-kontoret som jeg gjorde feltarbeid på, og ble referert til i samtaler og i møter når prioriteringer av arbeidsoppgaver og brukergrupper var tema.

Målekortet er et verktøy som brukes for å få oversikt over målingene som gjøres. Målingene er delt inn i fire perspektiver: Brukerperspektiv, Produksjonsperspektiv, Medarbeiderperspektiv og Økonomiperspektiv (NAV, 2013a). Måloppnåelsen på hvert NAV-kontor kan spesifiseres ned på hver avdeling på NAV-kontoret, og den kan aggregeres fra NAV-kontorene opp til fylkesnivå og til landet som helhet, slik at det er tilgjengelige tall for måloppnåelse på alle nivå. På bakgrunn av den resultatoppnåelse som er målt må de ulike NAV-enhetene lage eller oppdatere tiltaksplaner og skrive statusrapporter (NAV, 2013b).

Det ble gjort undersøkelser, opplæring og forbedringsarbeid²⁷ i NAV når det gjaldt kvalitet og brukeropplevelser under mitt feltarbeid. I det månedlige målekortet var det imidlertid kvantitative størrelser som ble målt, eksempelvis hvor mange som hadde fått utarbeidet aktivitetsplaner, hvor mange som var i tiltak og hvor mange som hadde avsluttet kontakten med NAV fordi de var kommet over i ordinært arbeid. På dette utsnittet av et målekort for hele landet fra desember 2016 står de obligatoriske indikatorene for Brukerperspektivet:

 Målekort 0000 - Norge									
 Valgt periode: Desember - 2016									
Brukerperspektivet			Siste periode				Hittil i år		
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
B.12	Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 måneder	Middels	78 %	75 %	78 %	↓	75 %	75 %	●
B.14	Andel med gradert sykemelding ved passering 12 uker	Middels	50 %	#I/T	44 %	■	45 %	#I/T	●
B.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	Middels	68 %	#I/T	69 %	■	63 %	#I/T	●
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV	Middels	17,7 %	20,0 %	25,9 %	↓	20,4 %	20,0 %	●
B.23	Antall formidlinger	Middels	683,0	#I/T	2056,0	■	1529,3	#I/T	●
B.40	Andel kontakt bruker innen 48 timer	Middels	86 %	85 %	87 %	↓	87 %	85 %	●
B.50	Andel gjennomførte dialog 2 innen 26 uker	Middels	78 %	80 %	82 %	↓	76 %	80 %	●
B.90	Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (standard og situasjonsbestemt innsatsbehov)	Middels	8,0 %	-4,0 % - 4,0 %	6,3 %	↓	8,0 %	-4,0 % - 4,0 %	●
B.91	Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (tilpasset innsatsbehov)	Middels	-1,8 %	-4,0 % - 4,0 %	-2,1 %	↑	-1,8 %	-4,0 % - 4,0 %	●
Medarbeiderperspektivet			Siste periode				Hittil i år		
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status
M.1	Sykefravær for statlig ansatte (Etatens sykefravær samlet - egenmeldt og legemeldt) (1 måned på etterskudd)	Middels	7,9 %	6,7 %	7,3 %	↓	7,7 %	6,7 %	●

Figur 4 Del av et målekort for hele landet i desember 2016²⁸. Innhentet i e-post fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (personlig kommunikasjon, 16. mars 2018).

²⁷ Eksempler på undersøkelser, opplæring og forbedringsarbeid angående kvalitet og brukeropplevelser i NAV er: Standard for brukerrettet oppfølging, opplæring i Veiledningsplattformen, brukerundersøkelser, omdømmeundersøkelser og kvalitetskontroller på NAVs skriftlige behovs- og arbeidsevnevurderinger.

²⁸ Obligatoriske indikatorer for Brukerperspektivet og Medarbeiderperspektivet er med, mens Produksjonsperspektivet og Økonomiperspektivet ikke er tatt med her. De tykke pilene og sirkelene

Noe av det som ble målt var knyttet til konkrete tidsfrister, for eksempel hvor mange henvendelser NAV klarte å besvare innen 48 timer. Andre målepunkter var mer diffuse, som for eksempel hvor mange brukere som hadde fått oppfølging fra NAV siste tre måneder. Diffuse fordi oppfølging kunne bety alt fra en kort telefonsamtale til en flere timer lang veiledningssamtale, som vi skal se i kapittel 6.4.2 at en veileder peker på. Hvis målsetningene på de ulike arbeidsområdene ikke ble nådd, var det forventet at NAV-kontoret satte i gang tiltak for å bedre resultatene (NAV, 2013b).

Det var imidlertid mulig for NAV fylke å legge til flere indikatorer som obligatoriske for NAV-kontorene i fylket, og mulig for det enkelte NAV-kontor å legge inn egne indikatorer i målekortet, både statlige og kommunale, hvis de ønsket det. En undersøkelse av femten NAV-kontor i Oslo i 2013 viste at litt over halvparten av disse kontorene hadde lagt til flere enn de obligatoriske indikatorene (Selnes & Skinderhaug, 2014, s. 65). Alle indikatorene som var lagt til av statlige mål var aktivitetsindikatorer og de fleste av disse var knyttet til brukerperspektivet. De effektindikatorene som var lagt til var kommunale måleindikatorer. Undersøkelsen peker også på at trøtthet av detaljstyring og telling blant de NAV-ansatte førte til at lederne tonet ned fokuset på målstyring, og at dette kan ses som medvirkende årsak til at mange kontorer valgte å ikke legge til valgfrie måleindikatorer (Selnes & Skinderhaug, 2014).

I det fylket hvor NAV-kontoret som jeg har forsket på lå, var det lagt til flere indikatorer på målekortet, i tillegg til de obligatoriske som står i figur 3:

- B16: Antall personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid
- B76: Andel med nedsatt arbeidsevne 20-29 år med spesielt tilpasset innsatsbehov med godkjent plan
- B86: Antall fullførte kontakter med arbeidsgivere
- B151: Antall deltakere i kvalifiseringsprogram

har på et reelt målekort grønn, gul eller rød farge, der rød indikerer at noe bør gjøres for å bedre resultatet.

- Det var også lagt til flere indikatorer som angikk mottakere av økonomisk sosialhjelp, men disse sto med «ingen måling» på målekortene. Dette endret seg ikke gjennom våren 2016.

På det NAV-kontoret hvor jeg gjorde feltarbeid ble noen målsetninger, gjerne mål som kontoret ikke hadde klart å nå, fordelt på avdelinger og team. Hver medarbeider fikk da eksempelvis høre at det var forventet at deres avdeling eller team skulle ta x antall arbeidsgiverkontakter per måned og at det innebar cirka x antall på hver medarbeider. Andre målsetninger ble ikke fordelt på denne måten, men bare fulgt med på utviklingen av, som for eksempel hvor mange brukere som hadde fått oppfølging siste måneden. Dersom utviklingen viste en nedgang, kunne det føre til at det ble diskutert på teammøter eller allmøter hvordan man skulle registrere denne aktiviteten på riktig måte, for å unngå at feilregistrering førte til dårlig måloppnåelse. Det kunne også være diskusjoner om måten å registrere på var riktig ut i fra et redelighets-perspektiv, altså om det var rimelig å registrere for eksempel en arbeidsgiverkontakt dersom man hadde vært i en samtale med en arbeidsgiver og en bruker som del av oppfølging av brukeren, og ikke primært med arbeidsgivers ønsker og behov for øyet. I kapittel 8 skal jeg gå nærmere inn på hvordan dialogen om målstyring tok form på ulike arenaer på NAV-kontoret.

2.5 Det aktuelle NAV-kontoret

Det NAV-kontoret jeg har forsket på er et stort kontor med over 80 ansatte²⁹. Kontoret hadde felles statlig- og kommunal ledelse, i likhet med 95 % av NAV-kontorene ut fra en kartlegging utført i august 2017 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017a). Lederen hadde statlig ansettelse. Det aktuelle NAV-kontoret hadde ifølge denne kartleggingen få kommunale oppgaver ut over den lovpålagte minimumsløsningen på dette tidspunktet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017a):

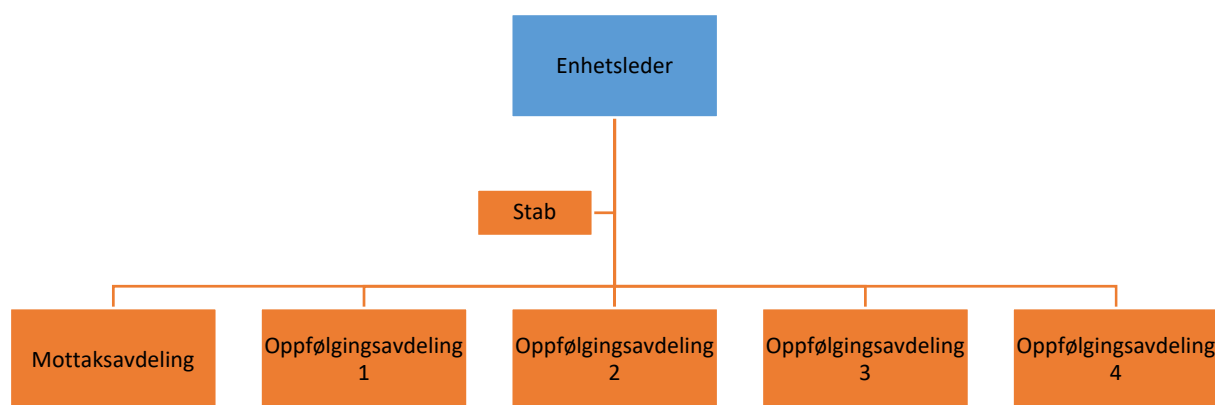
- Opplysning, råd og veiledning
- Økonomisk stønad til livsopphold

²⁹ Antall ansatte på NAV-kontoret spesifiseres ikke nærmere av anonymiseringshensyn.

- Midlertidig botilbud
- Individuell plan
- Kvalifiseringsprogrammet
- Gjeldsrådgivning, samlokalisert
- Økonomisk forvaltning, samlokalisert

2.5.1 Avdelingsstruktur på NAV-kontoret

I 2015 besto kontoret hvor denne studien er gjennomført av et mottak, flere oppfølgingsavdelinger og en stab. Oppfølgingsavdelingene var i hovedsak delt inn etter omfanget på brukers behov for innsats fra NAV. Noen spesialfunksjoner er utelatt her av anonymiseringshensyn.



Figur 5 Illustrasjon av type avdelingsstruktur på NAV-kontoret (anonymisert). Egen illustrasjon.

Før den interne omorganiseringen, som jeg vil si mer om i kapittel 8, var veilederne spesialisert på ulike arbeidsområder. De veiledere som jobbet med å saksbehandle etter lov om sosiale tjenester og følge opp brukerne som søkte om dette, var i hovedsak kommunalt ansatte. Mange av disse hadde sosialfaglig utdanning. De øvrige veilederne i oppfølgingsavdelingene jobbet med arbeidsrettet oppfølging av ulike brukergrupper. Disse var hovedsak statlige ansatte med ulike utdanningsbakgrunner, mange universitetsutdannede innen ulike fag som sosiologi, statsvitenskap, sosialpolitikk, jus, psykologi eller pedagogikk.

Mange av brukerne som ble fulgt opp av de statlige ansatte, hadde statlige ytelser som dagpenger, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Vedtak og utbetaling av disse

statlige ytelsene var, i henhold til modellen presentert i del 2.3, skilt ut i en egen enhet i ytelseslinjen: NAV Arbeid og ytelser. Det betød at NAV-kontorets oppgaver i forhold til brukere handlet om kartlegging av brukernes behov, det å tilby passende tiltak, avklaring av arbeidsevne, jobbformidling og ulike former for oppfølging av brukere.

Noen brukere hadde kontakt med to veiledere ved kontoret: en veileder som ga arbeidsrettet oppfølging, og en som behandlet søknadene om supplerende sosialhjelp og ga sosialfaglig oppfølging ved behov. Brukerne med bare en ytelse fra NAV, enten kommunal eller statlig, hadde gjerne oppfølging fra bare en veileder. Det var ikke vanntette skott mellom type oppfølging som ble gitt, det kunne gli litt over i hverandre alt etter brukers behov. Mottaket og et par av teamene i oppfølgingsavdelingene jobbet nokså integrert allerede før kontoret valgte å endre måten de var organisert på.

2.5.2 Fysisk utforming av NAV-kontoret

Publikum kom inn i et mottak som i tillegg til flere skranker hadde venterom og flere datamaskiner samt printer og kopimaskin som var tilgjengelig for brukere. Innenfor mottaket, avstengt fra brukere, lå arbeidsplasser for de som jobbet i mottaket. Det var også en fløy med samtalerom som kunne bookes av veilederne for å ha samtaler med brukere. Jeg skal ikke beskrive sikkerhetstiltakene i detalj her, bare nevne at veilederne hadde mulighet til å alarmere vakselskap dersom de trengte hjelp under en brukersamtale.

Veilederne i oppfølgingsavdelingene hadde sine kontorplasser i andre deler av bygget, og kom til mottaket bare når de skulle ha samtale med brukere. Brukere hadde ikke mulighet til å bevege seg dit arbeidsplassene lå. De fleste veilederne hadde egen kontor plass i åpne kontorlandskap. Noen få hadde egne cellekontor, gjerne av helsemessige årsaker. Lederne satt sammen i et eget lederlandskap. De åpne kontorlandskapene var av ulik størrelse, de fleste med mellom 4 – 8 arbeidsplasser. Lyddempende skillevegger ble benyttet mellom arbeidsplassene og korridorområder, og mindre skillevegger var montert mellom pultene for å skjerme de ansatte. Hver ansatt

hadde sitt eget skap og trillekommode for oppbevaring, egen mobiltelefon, egen dataskjerm og en såkalt «tynnklient» som koblet dem på NAVs servere. Egne rom med printere og kopimaskin var plassert i hver etasje.



Figur 6 Illustrerende eksempel på kuber med fire arbeidsplasser i et åpent kontorlandskap.

Utformingen er ikke helt lik det aktuelle NAV-kontoret.

Foto: IGOR TEREKHOV/<http://www.mostphotos.com>

Bygget hadde også toaletter, arkiv, personalinnganger, kantine, møterom av ulike størrelser, pauserom, og såkalte «stillerom» som de som satt i åpent landskap kunne benytte for å ta telefonsamtaler eller annet som krevde ekstra konsentrasjon.

2.5.3 Bemanningen ved NAV-kontoret

Proessen med å få tilgang til bemanningsstatistikk for NAV-kontoret hvor denne studien ble gjennomført synliggjør noen av utfordringene med det delte eierskapet til NAV mellom stat og kommune: Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde bare bemanningsstatistikk for de statlig ansatte. For å få slik statistikk for de kommunalt ansatte måtte jeg henvende meg til den aktuelle kommunen og be dem ta ut statistikk

per samme dato som det jeg hadde fått fra direktoratet. Jeg oppdaget da at stat og kommune ikke benyttet samme system for å registrere utdanningsnivå. For de statlig ansatte var utdanningsnivå registrert i høy, middels og lav mens kommunen benyttet PAI utdanningskoder³⁰. Jeg måtte derfor «oversette» kommunens kategorier for utdanning til de statlige kategoriene for å kunne sammenligne tallene.

Videre hadde kommunen tall jeg kunne beregne turnover ut fra, mens staten ikke hadde det. Jeg har derfor valgt å ikke ta med tall for turnover. Når det gjelder tall for fartstid sier de kommunale tallene ikke hvorvidt de kommunalt ansatte har jobbet i Sosialtjenesten eller NAV hele tiden, eller om de har hatt andre stillinger i kommunen tidligere. Det reelle tallet på fartstid i Sosialtjenesten/NAV kan derfor være lavere enn det som oppgis her. Tallene på statlig side viser reell fartstid i NAV og evt. trygdeetaten/Aetat før NAV-reformen. Det er derfor med forbehold om mulige feilkilder som nevnt her at jeg presenterer den sammenholdte bemanningsstatistikken for det aktuelle NAV-kontoret.

Bemanningsstatistikk, ansatte ved NAV-kontoret								
	Kjønnsfordeling ansatte		Alder ansatte gjennomsnitt		Fartstid gjennomsnitt		Andel ansatt etter NAV etabl.	
	Stat	Kom.	Stat	Kom.	Stat	Kom.	Stat	Kom.
Kvinner	64,5 %	85,9 %	48,6 år	42,0 år	12,7 år	9,7 år		
Menn	35,5 %	14,1 %	52,1 år	43,4 år	14,6 år	4,3 år		
Begge kjønn	100 %	100 %	49,8 år	42,2 år	13,4 år	9,0 år	34,2 %	48,4 %

³⁰ PAI utdanningskoder: system som kommunene bruker for å kategorisere den utdanningen som de ansatte har.

Figur 7 Bemanningsstatistikk for NAV-kontoret i denne studien. Egenproduserte tabeller.

Basert på bemanningsdata per 01.07.17 i e-post fra henholdsvis HR-avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (personlig kommunikasjon, 13.juli 2017) og i e-post fra Stab for personal og organisasjon i den aktuelle kommunen (personlig kommunikasjon, 25.juli 2018).

Utdanningsnivå til ansatte ved NAV-kontoret						
	Høy utdanning		Middels utdanning		Lav utdanning	
	Stat	Kom.	Stat	Kom.	Stat	Kom.
Kvinner	36,7 %	20,0 %	49,0 %	70,9 %	14,3 %	9,1 %
Menn	25,9 %	55,6 %	70,4 %	33,3 %	3,7 %	11,1 %
Begge kjønn	32,9 %	25,0 %	56,6 %	65,6 %	10,5 %	9,4 %

Figur 8 Utdanningsnivå for ansatte på NAV-kontoret i denne studien. Egenprodusert tabell.

Basert på bemanningsdata per 01.07.17 i e-post fra henholdsvis HR-avdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (personlig kommunikasjon, 13.juli 2017) og i e-post fra Stab for personal og organisasjon i den aktuelle kommunen (personlig kommunikasjon, 25.juli 2018).

Ut fra denne statistikken, med de forbehold som er nevnt ovenfor, ser vi at de kommunalt ansatte har en noe yngre gjennomsnittsalder enn de statlig ansatte. Vi ser også at de kommunalt ansatte har en noe kortere gjennomsnittlig fartstid i NAV og noe høyere andel som er ansatt etter etableringen av NAV-kontoret enn de statlig ansatte. Det er noe høyere andel med høy utdanning blant de statlig ansatte, mens det er noe høyere andel med middels utdanning blant de kommunalt ansatte. Om denne lille ulikheten i utdanningsnivå mellom statlige og kommunalt ansatte, bidro til å gi det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet noe lavere status enn det arbeidsrettede oppfølgingen, diskuterer jeg i kapittel 9.5.3.

3. Teori

3.1 Innledning

Dette kapitlet presenterer teoretiske perspektiver og begreper som er særlig relevant for denne avhandlingen. Moderne organisasjoner er komplekse fenomener som ikke uten videre kan fanges inn av en modell. Hvis man vil få fram noe av denne kompleksiteten, kan et grep være å analysere hendelser i organisasjonen ut fra ulike teoretiske vinkler. Det som blir presentert her er derfor ulike begreper og perspektiv som på hver sin måte har hatt betydning i ulike faser av forskningsprosessen og som kan kaste ulikt lys over det empiriske materialet. Jeg har ikke forsøkt å forene ulike teoretiske perspektiv til ett sømløst hele. Det ville gjøre at enkelte trekk ved organisasjonen ble fremhevet og at andre trekk og hendelser ble gitt mindre betydning enn jeg mener de har. De ulike teoretiske perspektivene får i stedet bidra på hver sin måte, til å belyse hovedproblemstillingen som er hvordan kommunikasjon om prioriteringer og arbeidsform foregår ved et utvalgt stort NAV-kontor. Perspektivene jeg bruker er imidlertid ikke grunnleggende uforenelige.

Som skissert i introduksjonen er det overordnede temaet for denne studien å undersøke hvordan de ansatte ved et stort NAV-kontor forholder seg til dilemma i arbeidshverdagen, og hvordan de begrunner de valgene de må ta i arbeidshverdagen. Mer spesifikt belyser jeg hvordan veiledere og ledere ved dette kontoret forholder seg til tilgjengelige ressurser med utgangspunkt i deres forståelse av det samfunnsoppdraget de skal bidra til å løse, og definerte, noen ganger varierende og motsetningsfylte, mål. Vi skal i løpet av kapitlet se nærmere på blant annet diskurs, koblingen mellom verdier og handling, makt og motstand.

Tematikken i avhandlingen berører hvor stort handlingsrom de NAV-ansatte opplever at de har, og hvordan de velger å gjøre bruk av det. Hvor stort handlingsrom de ansatte opplever å ha kan være påvirket av Ny offentlig styring. Når handlingsrommet er lite, kan dilemma oppleves mer prekære for de ansatte. Dorothy Smith og hennes

institusjonelle etnografi er en tilnærming som jeg mener egner seg godt til å få fram både det som begrenser handlingsrommet og aktørenes mulighetsrom, og har vært til stor inspirasjon for meg helt fra starten av prosjektet. Jeg skal derfor først kort presentere institusjonell etnografi.

3.2 Institusjonell etnografi³¹

Begrepet institusjonell etnografi er introdusert av Dorothy E. Smith og er de siste årene utviklet til å bli nærmest et forskningsprogram. Opprinnelig utviklet Smith (1988; 1999, s. 74-76) sin teori for at sosiologisk forskning skulle klare å forstå hva som formet erfaringene i kvinners hverdagsliv. Dette var i en tid da kvinner i stor grad levde sine liv i privatsfæren, som omsorgspersoner i hjemmet. Etter hvert som kvinner i større grad deltar i lønnsarbeid og også på andre måter deltar i den offentlige sfære, har Smith endret formålet med teorien til å gjelde mennesker mer generelt. De som blir dominert er fortsatt hennes primære forskningsfokus, men nå inkluderes også menn som forskningssubjekter (Smith, 2005, s. 10). For Smith er det dessuten viktig at vi forsker *for* og *med* folk – vi skal ikke forske *på* dem, det vil si at vi ikke skal objektivisere de menneskene som vår forskning handler om. Dette tenker jeg er et viktig utgangspunkt både i forhold til forskningsetikk og for at forskningen skal være relevant for samfunnet den omhandler.

Smith (2005, s. 200) er en standpunkt-feminist. Dette betyr at hun mener samfunnet må forstås med utgangspunkt i en posisjon i det sosiale liv, i kroppslig situerte subjekter som koordinerer sine hverdagsaktiviteter på en aktiv og selvstendig måte. Et distansert overordna blick på samfunn som prøver å fange opp alt samtidig, lykkes ikke med å forklare hverdagserfaringene til de som er under dominans. Tradisjonell sosiologi tar ofte de som dominerer sine perspektiv, mener Smith. Smith kritiserer også tradisjonell sosiologi for å skille det sosiologiske fra det faktiske, ved å fjerne subjektet i tekstene

³¹ Noen momenter i denne delen er hentet fra et upublisert eksamens-paper levert i ph.d.-kurset Kvalitativ forskning (Sæther, 2015).

og ved å overføre handlingsevne fra subjektet til sosiale fenomener (Smith & Widerberg, 2004; Widerberg, 2007).

I boka «I hjertet av velferdsstaten» skriver Widerberg (2015) at menneskesynet som er fundamentet for institusjonell etnografi er en forståelse av mennesket som et grunnleggende sosialt vesen, født med en kapasitet og drift til samhandling. Språket er det som binder aktørene sammen, ifølge Smith (2005, s. 76-79). Det er gjennom kommunikasjon vi kan koordinere våre hverdagsaktiviteter, bli enige om hva slags situasjon vi er i og hva vi kan kreve av hverandre. Dette tar jeg som utgangspunkt også for de NAV-ansatte i denne studien, der jeg ser deres aktiviteter på jobben som del av det Smith kaller for hverdagsaktiviteter.

I moderne samfunn har tekst en særlig stor rolle i koordinerings-prosessen. Smith (2005, s. 165-166) har et vidt tekst-begrep, og inkluderer både det lesbare, det hørbare og det som kan ses. Det er imidlertid tekster i en eller annen materiell form hun er opptatt av, og hvordan de fortolkes og praktiseres, da det er bare i en materiell form tekster kan reproduseres og spres i identisk form. Slike tekster er egnet til å standardisere våre hverdagsaktiviteter, og kan gjentas for stadig flere subjekter. Tekstene kan dermed være viktige verktøy for dominanssystemer, i å spre standardiseringer. Widerberg skriver at tekst forstås i institusjonell etnografi som praksis «som foregår på konkrete steder i faktiske relasjoner, og analyseres derfor på linje med andre typer aktiviteter» (Widerberg, 2007, s. 25). Smith (2005, s. 169) er opptatt av at tekstene må aktiviseres lokalt og konkret. De må tolkes og brukes av hver person. Dette skjer ikke automatisk, men er en prosess der de lokale subjektene kan ha påvirkningskraft. Det er i disse møtene mellom tekst og lokale subjekter at Smith mener struktur og aktør møtes. Hennes løsning på struktur-aktør problematikken er dermed å studere disse møtene mellom tekster som er del av dominanssystemer og de lokale kroppslig situerte subjektene. I et slikt perspektiv blir det både viktig å identifisere hvilke tekster som har koordinerende og standardiserende betydning for mennesker lokalt, og hvordan de blir tolket og brukt i

hverdagslivene til folk, slik som de NAV-ansatte i denne studien. Dette perspektivet har etter mitt syn mye til felles med antropologien, men det kommer jeg tilbake til.

Smith (2005, s. 31-38) anbefaler å starte en undersøkelse med å kontakte noen som berøres av den institusjonelle praksisen og formulere en problematikk ut i fra det som kommer fram i disse møtene. I mitt prosjekt var det min egen og kollegers erfaring som veiledere i NAV jeg formulerte problematikken ut i fra. Det var slik sett et posisjonert utgangspunkt. Slik jeg forstår Smith tenker hun ikke at man må være kvinne for å forske på kvinner, eller same for å forske på samer. Men forskeren må ta et posisjonert utgangspunkt for sine undersøkelser, i betydningen at man må starte med å undersøke erfaringene til noen faktiske mennesker som berøres av praksisen man vil undersøke. Når problematikken er formulert, anbefaler Smith (2005) at man går videre i sine undersøkelser til dokumenter eller relasjoner som nevnes av dem som berøres av den institusjonelle praksisen. Man kan dermed også undersøke erfaringene til mennesker i andre posisjoner, også de som har dominans over de første, med den hensikt å forklare hvordan erfaringene til de som berøres av praksisen skapes. Slik kan man kartlegge eller «nøste i» den institusjonelle praksisen og få en innsikt som er større enn det den enkelte kan ha oversikt over.

Ifølge Widerberg er kjernen i den institusjonelle etnografiske fremgangsmåten «å utforske institusjonelle relasjoner og styringsrelasjoner fra ståstedet til mennesker som på ulike måter er knyttet til disse relasjonene, gjennom aktivitetene de utfører» (Widerberg, 2007, s. 19). Institusjonell etnografi har som mål å kartlegge detaljert nedenfra hvordan for eksempel maktrelasjoner *gjøres* i konkrete språklige situasjoner. Institusjonell etnografi kan dermed betegnes som en metode som jobber induktivt, nedenfra og opp. Det ligger også en oppmerksomhet på makt i institusjonell etnografi, men slik jeg oppfatter det er det en oppmerksomhet på at maktrelasjoner finnes, men hvor de befinner seg og hva de består i må oppdages i hvert studie.

For å forstå mer av hva institusjonell etnografi kan være, har jeg sett nærmere på prosjektet «Trøtthetens tid», hvor Lilleaas og Widerberg (2001) fokuserte på en diskurs som de kalte «talen om trøtthet» blant ulike yrkesutøvere. I dette prosjektet kombinerte de diskursanalyse med kvalitativ innholdsanalyse, og konstruerte idealtyper for å presentere empirien i en fortettet form (Lilleaas & Widerberg, 2001; Widerberg, 2001). Widerberg (2006, 2007) kritiserer imidlertid sitt eget forskningsprosjekt om trøtthet. I lys av institusjonell etnografi mener hun at hun og medforsker Lilleaas ikke gikk langt nok i å følge opp informasjon som informantene ga i intervjuene. I stedet for å forklare sammenhengene nedenfra ved å kartlegge detaljert og nøyaktig nok i datainnhenting, anvendte de i noen grad teoretiske begreper og refererte til annen forskning. Dette mener Widerberg (2007, s. 24) resulterte i at selv om det var til dels gode beskrivelser undervegs i prosjektet, ble konklusjonene «innlemmet og omdannet av den sosiologiske diskurs» på en måte som lukket for videre innsikt og utforskning. Ifølge Widerbergs (2006, 2007) kritikk av eget forskningsprosjekt, kan bruk av andre forskningsanalyser / teori lett forstyrre den induktive prosessen ved at forskeren kan «lene seg» på andres forskningsresultater /teori i stedet for å utforske eget materiale nøyere nok.

Betyr dette at ifølge institusjonell etnografi bør en aktivt unngå å bruke andres forskningsresultater / teorier som del av egne analyser? Dette vil være svært kontroversielt, i og med at i vitenskapelig praksis er det grunnleggende nettopp å posisjonere seg og egne funn i forhold til tidligere forskning. Jeg er ikke sikker på at Widerberg bør tolkes så radikalt. Å relatere egne funn til tidligere forskning bør derimot ikke skje *for tidlig* i forskningsprosessen. Ved å utforske eget empirisk materiale uten for mye påvirkning fra annen forskning, vil man ifølge Widerberg (2001) komme lenger i å utforske den institusjonelle praksisen.

Widerberg (2015) har på flere måter fremmet bruken av institusjonell etnografi i Norge, blant annet ved å være redaktør for en bok der ulike studier av den nordiske velferdsstatens virkemåter blir sett i lys av institusjonell etnografi. I en anmeldelse av

denne boka stiller Haukelien (2016) spørsmål ved om det virkelig er behov for institusjonell etnografi for å gjøre god etnografi i velferdsstaten:

Det vil kanskje være en overdrivelse å hevde at antropologer alltid er systematiske i bruken av metodene de har til rådighet, men påstanden om at institusjonell etnografi trengs for å bringe det vi i antropologien kaller the natives' point of view inn i samfunnsvitenskapen, får en til å undres over om skottene mellom de ulike søstervitenskapene antropologi og sosiologi er blitt uoverstigelige. For dette har vitterlig antropologer alltid hatt som utgangspunkt for sine studier av mennesker i ulike samfunn, inkludert det vi har en tendens til å kalle «vårt eget». (Haukelien, 2016, s. 274-275)

Haukelien påpeker videre at både det å sette til side teorier, begreper og forestillinger for å få tak i hvordan mennesker selv erfarer sin verden, og det å ha en holistisk tilnærming, ikke er noe Smith har funnet opp, men regnes som kjennemerker ved antropologien som fag. Jeg er enig med Haukelien i at institusjonell etnografi har flere likhetstrekk med idealer og metoder utviklet innen antropologien, og at det vil være en styrke for de som bruker institusjonell etnografi å anerkjenne dette. Jeg synes likevel at Smith har kommet med et interessant og helhetlig teoretisk bidrag, som kombinerer et fokus på makt med et fokus på konkrete subjekters posisjon og handlingsmuligheter til for eksempel å tolke og praktisere stryingsdokumenter og til å bidra til og endre diskurser.

3.3 Klargjøring av begreper

3.3.1 Diskurs³²

Diskursanalyse har stått sentralt i «den språklige vendingen»³³ i samfunnsvitenskapen (Bratberg, 2014). Det finnes flere ulike forståelser av diskurs-begrepet, men de fleste bygger på en idé om at språket er strukturert i forskjellige mønstre som vi følger i ulike

³² Teksten i 3.3.1 bygger delvis på et upublisert eksamens-paper levert på ph.d.-kurs i Kvalitativ forskning (Sæther, 2015).

³³ «Den språklige vendingen» er en vending bort fra naturvitenskapelige idealer om generelle årsakssammenhenger og objektivitet, mot en fortolkende vitenskapstradisjon som anerkjenner subjektivitet både hos forsker og informant (Bratberg, 2014).

sosiale sammenhenger (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 9). En viktig fellesnevner for diskursanalytikere er sosialkonstruktivisme. Virkeligheten er bare tilgjengelig for oss gjennom kategoriene våre, og vårt syn på verden blir dermed et produkt av vår måte å kategorisere verden på. Vårt syn på verden skapes og opprettholdes gjennom sosial samhandling og vil være historisk og kulturelt spesifikk. Ulike syn på verden fører til ulike handlinger, dermed kan en si at mening eller virkelighetsforståelse ligger til grunn for handling (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 13-14). Språket er med andre ord både inntak til å gripe mening, altså språket som uttrykk for mening, samtidig som språket er med på å skape mening.

Foucault står sentralt i utviklingen av diskursanalysen (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 21-24). Foucault (1996, 1999) var opptatt av å finne reglene for hva som kunne sies og ikke sies, på hvilken måte det kunne sies, og hva som ble vurdert som sant og meningsfullt i en diskurs. Han var også opptatt av makt, og av at makten finnes over alt, i mange sosiale praksiser. Subjektet skapes i og av diskursene, og diskursene «snakker» gjennom subjektene. Denne subjekt-forståelsen kalles desentrert (Jørgensen & Phillips, 1999, s. 24). Foucault (1999, s. 29-30) mente dessuten at hver epoke har sannhetsspill der sannheter eller tekster får status som autoriteter. Han advarer mot å lete etter en diskurs kjerne, eller å tro at det finnes en vev av noe usagt som gjennomsyrrer verden. Diskurser må betraktes som adskilte praksiser som iblant krysser eller nærmer seg hverandre, men som også kan være uvitende om, eller utelukke hverandre.

Smith (2005, s. 127) er inspirert av Foucaults forståelse av diskurs, men kritiserer ham også for å gi diskurser en for styrende rolle (Satka & Skehill, 2012, s. 197). I denne avhandlingen der jeg er opptatt av de NAV-ansattes handlingsrom til å finne ulike løsninger på prioriteringsdilemma, forhandle om og yte hverdagslig motstand passer Smiths perspektiv på diskurs godt. Smith (1999, s. 134-135) fokuserer på diskurser som faktiske hendelser mellom folk, som aktivitet der aktøren er deltaker som både kan reproducere og bidra til endring av diskurser. Dette fokuset på aktøren som deltaker i diskurser, understreker at det finnes muligheter for å påvirke, et handlingsrom, også for

de NAV-ansatte i denne studien som i forsøkene på å finne løsninger på dilemma på jobben deltar i flere diskurser og til dels utøver hverdagslig motstand mot den institusjonelle diskursen i NAV.

Med henvisning til den russiske filosofen Bakhtin (siteret i Smith, 1999, s. 120-121) anerkjenner imidlertid Smith at det er en dialog mellom en lokal ytring og den meningen som ligger i språket fra før, men dette forholdet er en dialog, ikke noe regelstyrt. Det vil for eksempel si at en person, leseren av en tekst eller deltakeren i en samtale, forholder seg til tidligere uttrykk for mening (tekster, kommentarer, filmer etcetera) om temaet, og de tidligere uttrykkene gir vedkommende språklige redskap og formmessige rammer for å uttrykke seg om dette temaet, men aktøren kan også bidra med noe nytt og slik bidra til endring av diskursen. Den enkelte aktørs del i denne dialogen er ifølge Smith (2005, s. 127) å finne de ressursene vedkommende trenger i en diskurs, mens diskursens rolle er å gjøre det mulig å gi uttrykk for mening, samt å forme måten meningen uttrykkes på. Smith påpeker: «So rather than view institutional discourses as prescribing actions, we might see them as providing the terms under which what people do becomes institutionally accountable» (Smith, 2005, s. 113) . Det at Smith er opptatt av både diskursenes strukturerende muligheter, og aktørenes muligheter til å aktivisere og endre diskursene, synes jeg er særlig nyttig i relasjon til min studie. En slik forståelse gjør det mulig å få øye på hvordan NAV-ansatte både kan bidra til diskurser og kan referere til meningsinnhold i diskursene for å begrunne og legitimere sine handlingsvalg, og kan også kombineres med et fokus på verdier og hverdagslig motstand. Jeg har derfor valgt å bygge på Smiths forståelse av diskurs i denne avhandlingen.

I min studie er det noen tekster som nevnes ofte både i individuelle intervju og i arbeidshverdagen som jeg observerte under feltarbeidet. Ulike lover, forskrifter og rundskriv ble nevnt. Det årlige mål og disponeringsbrevet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2016a, 2017b) fra NAV-direktøren til fylkesdirektørene i NAV, hvor oppgaver og brukergrupper som skal prioriteres det aktuelle året står skrevet, ble ofte nevnt og referert til. Målekortet hvor konkrete tallfestede målsetninger for arbeidet

fremgår ble også ofte nevnt av de NAV-ansatte som var forskningssubjekter i min studie. Jeg opplevde at slike og andre tekster ofte ble formidlet gjennom fagansvarlige og ledere på ulike møter, men tekstene var også tilgjengelige for NAV-veilederne selv. Disse tekstene er sammen med mange andre tekster, i Smiths vide forståelse av tekst, med på å skape den institusjonelle diskursen i NAV. Avgrenset til mitt tema angående prioriterings-dilemma NAV-ansatte opplever i arbeidshverdagen, hvilke løsninger de finner på dilemmaene og hvordan de begrunner de valgene de må ta i arbeidshverdagen, har jeg ikke analysert tekstene i seg selv, men analysert hvordan tolkninger og forhandlinger om slike tekster er en del av praksis på NAV-kontoret. Fordi for mange brukere og gjøremål skal prioriteres, og for mange lovbestemte oppgaver også skal prioriteres, må NAV-veilederne gjøre sine egne prioriteringer blant det som skal prioriteres. For å forstå prosessene når NAV-veilederne opplever seg nødt til å gå utenfor disse institusjonelle tekstene, eller i hvert fall velge ut blant alt det som skal prioriteres ifølge tekstene, mener jeg at det i tillegg til å fokusere på hvordan disse tekstene tolkes, også er behov for å teoretisere forholdet mellom handling og mening, og se nærmere på hvordan de begrunner sine valg. Det er for å gripe forholdet mellom handling og mening at jeg i det følgende vil ha med «verdier» i analysen.

3.3.2 Verdier

Opprinnelsen til begrepet verdier finner vi i økonomien, men begrepet dukker opp hos tyske filosofer sent på 1800-tallet, og i samfunnsvitenskapen på 1900-tallet. Verdi-begrepet kan ifølge Robbins og Sommerschuh (2016) knyttes til struktur-aktør debatten: Et strukturalistisk perspektiv har sett verdier som et objektivt fenomen som er innbakt i kulturelle strukturer og fokusert på å kartlegge disse, mens et aktørorientert perspektiv har vektlagt at verdier stadig må produseres av aktørene og fokusert på den kreative prosessen rundt det å skape eller gjenskape verdier. Et annet aspekt i diskusjonene rundt begrepet har handlet om hvorvidt det finnes objektive verdier, verdier med universell validitet, eller om verdier er subjektive eller kulturspesifikke.

Det finnes mange definisjoner på begrepet verdi, for eksempel at verdi er resultatet av den arbeidsinnsatsen som investeres i produksjonen (marxistisk tradisjon), eller at verdi er den nytten det har for noen (neo-klassisk tradisjon). Larsen (2017, s. 271-274) mener føydalismens sammenbrudd og industrialiseringen har ført til et mer abstrakt verdi-begrep. Når folk ikke «arver» et yrke lenger, men selv må velge karriereveg, mener Larsen at det skapes et behov for sammenlignbarhet og dermed en abstrahering av verdi-begrepet.

Graeber (2001, s. 1-2) peker på at verdi/verdier er brukt på tre måter i samfunnsvitenskapen: for det første i sosiologisk betydning som: «what is ultimately good, proper, or desirable in human life», for det andre i økonomisk betydning som «the degree to which objects are desired, particularly, as measured by how much others are willing to give up to get them», og for det tredje i lingvistisk betydning, som meningsfull forskjell. Han mener det ligger en kynisme innbakt i tradisjonen som benytter den økonomiske betydningen, ved at fokus er på det maksimerende individ som prøver å få noe ut av enhver situasjon for seg selv, og aldri gjør noe for andre (Graeber, 2001, s. 8). Selv er han opptatt av å finne en definisjon av begrepet som kobler verdier i sosiologisk betydning til (motivasjon for) handling. For å forstå hvordan NAV-veilederne håndterer dilemma i arbeidshverdagen, er jeg opptatt av hvordan de gjør sine handlingsvalg meningsfulle for seg selv og hverandre. For å forstå koblingen mellom mening og handling har jeg derfor valgt Graebers definisjon av verdi som:

the way in which actions become meaningful to the actor by being incorporated in some larger, social totality—even if in many cases the totality in question exists primarily in the actor's imagination. (Graeber, 2001, s. xii)

Det viktige i denne sammenhengen er at handling knyttes til en prosess i aktøren som har å gjøre med et meningsaspekt. Dette er et annet perspektiv enn det å fokusere på egennytte. Aktøren fremstilles ikke her som strengt strategisk, men et subjekt som har behov for å skape mening i sin tilværelse, og knytte sine handlinger (i vid forstand; både verbale og fysiske handlinger) til et meningsunivers, som ofte har en større moralsk autoritet enn den enkeltes mening kan tilskrives.

Under feltarbeidet og i arbeidet med avhandlingen er det noen slike meningsunivers, eller «some larger, social totality» (Graeber, 2001), som ser ut til å ha vært sentrale for de NAV-ansatte i valgprosessene i arbeidshverdagen. Disse kan ses som meningsunivers som var med å gi mening til de handlingene som de NAV-ansatte gjorde når de prioriterte arbeidsoppgaver og arbeidsform. De kan kanskje også ses som strukturer som påvirket NAV-veiledernes handlingsrom i arbeidshverdagen. I Smiths vokabular ville disse strukturene kunne kalles diskurser. Hva vi enn velger å kalle det, større sosiale totaliteter, strukturer eller diskurser, så er de knyttet til verdier i det øyeblikk de refereres til som begrunnelse for eller legitimering av handlingsvalg. Jeg vil i siste del av dette kapitlet kort presentere de mest sentrale diskursene, ut over den institusjonelle NAV-diskursen, som jeg oppfattet at de NAV-ansatte mer eller mindre eksplisitt refererte til når de begrunnet overfor meg de valgene de gjorde i arbeidshverdagen. Disse begrunnelsene kan si noe om hvordan de gjorde valgene (handlingene) meningsfulle for seg selv og andre (inkludert meg som forsker), altså om deres verdier i Graebers forstand. Men hvilke handlingsalternativer er tilgjengelige for de NAV-ansatte? Jeg trenger også begreper om det som begrenser handlefriheten, og her er det makt-begrepet kommer inn.

3.3.3 Makt

I arbeidet med det empiriske materialet er det blitt klart for meg at jeg i dette prosjektet har behov for begrep som kan bidra til å forstå mekanismer i samhandlingen på arbeidsplassen som kan være knyttet til maktforskjeller, eller i hvert fall ulike posisjoner i et hierarkisk system. Som jeg har pekt på i gjennomgangen av institusjonell etnografi tidligere i dette kapitlet, ligger det en anerkjennelse av makt som fenomen i Smith sin teori. Smith anbefaler imidlertid ikke å ta for gitt hvor makten finnes, i hvilken form og i hvilke relasjoner den finnes. Gjennom å kartlegge og nøste i viktige dokumenter og relasjoner kan maktforhold oppdages i den enkelte studie. Men hva er makt?

Vike (2004, s. 161-167) peker på at velferdsstaten kan forstås som en utopi som blant annet er et resultat av en sosialistisk drøm om et bedre samfunn. Selv om han mener den norske velferdsstaten er en suksess, viser han at viljen til å finansiere den fullt ut neppe er til stede. Et av problemene er at det er vanskelig å definere klare standarder og grenser for velferden. Velferdsstatens førstelinjeansatte opplever daglig økonomisk og ressursmessig knapphet. Velferdsstatens ideologi står sterkt blant befolkningen. Det er ingen norske politiske parti som for alvor går til valg på omfattende nedbygging av velferdsstaten. Når problemet med uklare grenser for velferden og knappe ressurser ikke løses politisk med enten å øke ressursene eller redusere velferden, blir problemet overlatt til førstelinjetjenesten i de ulike sektorene av velferdsstaten med å prioritere ressursene, forhandle med brukere, pasienter og pårørende om hva som er rimelig å få av velferd. På bakgrunn av dette definerer Vike et al. makt som: «noens evne til å øve innflytelse på andres muligheter til å forestille seg, og å gjennomføre valg» (Vike et al., 2002, s. 12). Forfatterne understreker videre at innflytelsen «ikke nødvendigvis hviler på maktutøvers suverene kunnskap om hvilke interesser som fremmes, eller at aktørene samlet sett kjenner til de effektene dette har» (Vike et al., 2002, s. 12-13). Makt i velferdsstaten knytter Vike et al. til «evnen til å desentralisere dilemmaer» (Vike et al., 2002, s. 13). De ser ikke denne makten som bevisst strategi, men mer som manglende evne eller vilje hos de som har makt til å ta inn over seg hvordan det de gjør virker i praksis. I denne forståelsen av makt er det, slik jeg forstår det, noe man kan ha nærmest uten å være klar over det, og noe man kan utøve uten å kjenne til hva som blir resultatet av maktutøvelsen. Det ligger også i denne forståelsen av makt at det ligger makt i for eksempel å overlate en avgjørelse til underordnede, eller å overlate til underordnede å ta reelt ansvar for umulige valg.

I denne studien har jeg observert og snakket med NAV-ledere som i stor grad kunne oppleve seg fanget i de kravene og forventningene som ble stilt til dem som ledere fra deres overordnede. Disse lederne var, i likhet med NAV-veilederne, i en situasjon der det nærmest var umulig for dem og kontoret å «levere på» alt de var forventet å få til. Selv om disse lederne kunne oppleve seg maktesløse i enkelte situasjoner, kunne

situasjonene håndteres på ulike måter. Disse lokale NAV-lederne hadde dermed også et handlingsrom. I de tilfellene de overlot til sine underordnede å finne løsninger på dilemmaene, mener jeg at de var utøvere av makt i tråd med Vike et al. sin definisjon. Men slik makt kan også møte motstand. Dette skal vi se nærmere på i det følgende.

3.3.4 Hverdagslige former for motstand

Scott (1985, 1990) beskrev og teoretiserte gjennom sitt forfatterskap underordnede gruppers subtile former for hverdagslig motstand. Han fokuserte først på motstand blant bønder i sør-øst Asia, men utvidet etter hvert perspektivet til å omfatte også andre underordnede grupper, inkludert arbeidere (Scott, 1985, s. 350). Han argumenterer for at motstand er mer enn tydelige, offentlige tegn på motstand, som åpne opprør eller revolusjoner (Scott, 1990, s. 13). Skjulte, subtile former for motstand fra enkeltindivider, som ikke er koordinert eller planlagt, er også motstand i Scott sitt perspektiv. Dette er former for motstand som er tilgjengelig for grupper med relativt lite makt (Scott, 1985, s. 29). Som eksempler på slik subtil motstand nevner han blant annet: «Rumor, gossip, folktales, jokes, songs, rituals, codes and euphemisms» (Scott, 1990, s. 19) og «foot dragging, dissimulation, false compliance, pilfering, feigned ignorance, slander, arson, sabotage and so forth» (Scott, 1985, s. 29). Slik subtil motstand er ikke direkte konfronterende og får ofte ikke noen umiddelbar effekt i form av endring, men kan likevel bedre de underordnedes hverdag ved at motstanden får en form for utløp, og ivareta de underordnedes interesser på lengre sikt.

Det jeg definerer som maktforskjeller hovedsakelig mellom ledere og NAV-veiledere, ga seg utslag i den sosiale samhandlingen på NAV-kontoret. For å begrepsfeste det sosiale spillet, som jeg opplevde var knyttet til maktforskjeller, har jeg i noen deler av analysen benyttet Scotts (1990) begreper om «public transcript» og «hidden transcript.» Scott definerer «public transcript» som «open interaction between subordinates and those who dominate», mens «hidden transcript» definerer han som «discourse that takes place “offstage”, beyond direct observation by powerholders» (Scott, 1990, s. 2-4). For å vite hvor påtatt eller påtvunget en opptreden er i en situasjon, må vi snakke med

aktøren «offstage», mener Scott. Begge typer transkript, som vi kan kalle det på norsk, er ifølge Scott (1990, s. 9) en del av aktørens selv. Disse begrepene inneholder både et syn på samhandling som noe performativt i tråd med Goffmans (1959) begreper om «frontstage» og «backstage», og i tillegg en anerkjennelse av at maktrelasjoner er med på å legge premisser for aktørens opptreden i ulike settinger.

I dette perspektivet er det ikke bare de underordnede som må spille seg selv ut på ulike måter i ulike settinger. Ifølge Scott (1990, s. 11) regulerer også de overordnede sin opptreden i forhold til hva som kan spilles ut offentlig og hva som må holdes skjult for de underordnede. Der de underordnede må vise ydmykhet og aktelse på en troverdig måte, må de som er i en maktposisjon vise beherskelse og ledelse som passer til den type makttrolle de har, for å legitimere sin overordnede posisjon. Det er også viktig å understreke at også innad blant de underordnede finnes det maktsystemer, sanksjonering og press (Scott, 1990, s. 26-27). Dette teoretiske perspektivet innebærer ikke at de som har makt ses som onde og de som er underordnet ses som gode. Begge parter må forholde seg til spillereglene i de situasjonene der begge grupper er til stede. Dersom jeg har rett i at det eksisterer denne type makt, hverdagslig motstand og spilleregler for hva som kan sies og hvilken adferd man kan ha i ulike settinger, alt etter hvem som er til stede, er dette en situasjon som NAV som institusjon skaper, som jeg vil vise i analysekapitlene i denne avhandlingen.

Av og til blir det sagt eller gjort ting i offentlige situasjoner som ellers vanligvis bare spilles ut i det skjulte. Hvis det som da blir sagt eller gjort er noe som aktørene opplever som et kollektivt kulturelt produkt, noe de har snakket sammen om over lang tid i det skjulte, kan de oppleve at aktøren som bryter spillereglene snakker eller handler på vegne av dem alle (Scott, 1990, s. 7-9). Det skjulte transkriptet er spesifikk for hver sosiale lokalitet og hver samling av aktører, og hvor grensene går mellom det offentlige og skjulte transkriptet er under stadig forhandling (Scott, 1990, s. 14).

Jeg mener å ha oppdaget at det finnes en dynamikk mellom hva som kan sies i situasjoner med ledere til stede, og hva som kan sies når ledere ikke er til stede, som kan analyseres som et offentlig transkript og et skjult transkript på NAV-kontoret. Det at det finnes et skjult transkript er ifølge Scott (1990, s. 27) et tegn på at det er en eller annen form for maktpraksis tilstede. Scotts teori kan gi én form for forklaring på hvorfor samhandlingen varierer så mye på ulike arenaer og i ulike kontekster på NAV-kontoret. Scott bruker eksempler som innebærer mye større maktforskjell mellom underordnede og de i en maktposisjon enn tilfellet vil være på en norsk arbeidsplass. På mange måter kan ledere og veiledere på et NAV-kontor oppleve at de er i samme båt. De må forholde seg til de samme lover og regler, de samme brukerne og det samme direktoratet. Det er ikke forbeholdt NAV-veiledere å yte hverdagslige former for motstand – lokale NAV-ledere kan også tenkes å velge å yte subtil motstand mot sine overordnede i en gitt situasjon. Maktforholdene er heller ikke entydige eller statiske. Veilederne står på mange måter i en maktposisjon overfor brukerne, og lederne på NAV-kontorene er i underordnet posisjon overfor sine overordnede i kommuneledelse, i NAV fylke og på direktoratsnivå. I kraft av fagkunnskap eller fagforeningsmakt kan veiledere i noen situasjoner også inneha makt overfor ledere.

Jeg har også vært opptatt av om det var samarbeid om prioriteringer på NAV-kontoret, ut fra en tankegang om at samarbeid og støtte blant kolleger kan spille en rolle som en motvekt til eventuelt press på å levere på måltall. Lysgaard (1985) sin klassiske analyse av «arbeiderkollektivet» beskriver hvordan fellesskapet mellom arbeiderne bidro både til å trygge den enkelte ansattes tilknytning til bedriften, men også fungerte som en buffer som tok av for tendenser til grenseløse og ensidige krav fra bedriften (Gulbrandsen, 1989; Lysgaard & Kalleberg, 1985, s. 137ff). Jeg vil gå nærmere inn på Lysgaards analyse i kapittel 6, og se om et lignende kollektiv kan gjenfinnes på NAV-kontoret eller om forutsetningene her er annerledes for denne typen samarbeid mellom de underordnede.

3.4 Oppsummering

Jeg har valgt teoretiske innfallsvinkler og begreper som gjør det mulig å fokusere på hvilket handlingsrom både veiledere og ledere på NAV-kontoret har, maktforskjeller, motstand, og hvordan de ansatte begrunner og legitimerer sine valg. Smith (1999, 2005) og hennes institusjonelle etnografi har vært en viktig inspirasjonskilde på flere måter, først i at samfunnet må forstås med utgangspunkt i faktiske posisjoner i det sosiale liv. Dernest i hennes syn på at tekster i vid forstand er egnet til å standardisere aktiviteter og derfor er viktige verktøy for dominanssystemer. Hun ser imidlertid ikke aktører som passive offer for tekstenes dominerende virkning, tekstene må tolkes og tas i bruk av konkrete aktører, aktører som dermed kan påvirke praksis. Smith mener struktur og aktør møtes i prosessen når tekster aktiviseres lokalt, og at det er viktig å studere nettopp slike møter. Også i forståelsen av diskurser er Smith opptatt av at aktører har et handlingsrom til å reprodusere eller endre en diskurs. Diskursene har imidlertid en strukturerende dimensjon, siden ordene, argumentene og formen diskusjoner om et tema har hatt tidligere, utgjør språklige og formmessige redskaper og mulighetsrom når aktøren skal forholde seg til temaet.

I definisjonen av makt benytter jeg Vike (2002) sitt syn på at makt nærmest kan være ubevisst og uintendert, og i stor grad handler om «evnen til å desentralisere dilemmaer». Med en slik definisjon av makt ses også det å ikke handle, for eksempel ved å la være å hjelpe veiledere i å prioritere, som maktutøvelse. Der det er maktforskjeller vil det også ofte finnes motstand, og jeg benytter meg av Scott (1985, 1990) sitt perspektiv på hverdagslig motstand. For å gripe det sosiale spillet som jeg mener å ha observert knyttet til maktforskjeller på arbeidsplassen, benytter jeg Scotts (1990) begreper «public transcripts» og «hidden transcripts», som på norsk kan kalles offentlig og skjult transkript. Disse begrepene tilbyr et perspektiv som kan forklare hvorfor samhandlingen varierer på ulike arenaer og kontekster på arbeidsplassen. For å nærme meg hva som skjer i prosessene når NAV-ansatte begrunner og legitimerer valg, benytter jeg Graebers (2001) definisjon av verdi, som kobler handling og mening.

4. Metode og metodologi

4.1 Innledning

Jeg hadde jobba i NAV i om lag 12 år da jeg i 2015 begynte som offentlig ph.d.-stipendiat. Ved siden av jobben hadde jeg tidligere tatt to mindre videreutdanninger i veiledningsfag. Det var under skrivingen av eksamensoppgaven i en av disse videreutdanningene at jeg skrev noen sider som handlet om min fortvilelse og frustrasjon over jobbsituasjonen og forsøk på å finne en løsning på prioriteringsdilemmaet jeg sto overfor. Disse sidene hørte ikke hjemme i den eksamensoppgaven jeg skulle levere, men jeg tok vare på dem. Da min daværende leder i NAV oppfordra meg til å søke på ordningen offentlig sektor ph.d., henta jeg fram disse sidene og brukte dem som utgangspunkt for utarbeidelse av søknad til Norges Forskningsråd.

Min motivasjon for å starte på dette prosjektet var altså sterkt farget av egenopplevd frustrasjon og fortvilelse. Fortvilelsen var ikke først og fremst knyttet til at jobben var travel, men over at jeg selv måtte bestemme hvilke av mine brukere, som alle var i prioritert gruppe, som skulle få oppfølging og hvem som ikke skulle få det. Jeg sto overfor følgende dilemma: Skulle jeg velge å følge opp de som var nærmest til å få jobb, de som var lengst fra å få jobb, de som var mest motivert for jobb eller de som vegret seg for å begynne i jobb? Jeg opplevde nemlig at det ikke var mulig å gi oppfølging til alle som jeg hadde ansvar for, samtidig som jeg sterkt ønsket å bidra til at flest mulig kom i arbeid. Hva et slikt personlig engasjement har å si for hvordan forskningen blir, vil være et tema i dette kapitlet.

Min posisjon på innsiden av organisasjonen, og hva det har hatt å si for forskningen, er også et tema jeg vil reflektere rundt i dette kapitlet. Det har for eksempel vært viktig å skape nok distanse til å kunne legge merke til, og sette ord på, kroppsliggjorte praksiser, siden disse ofte er ubevisste og automatiserte. Jeg vil også se nærmere på rammene og intensjonene knyttet til ordningen offentlig sektor ph.d., og hvilken

innvirkning de har hatt for mine forskerroller, for prosjektets utforming og gjennomføring. Og ikke minst vil jeg gå inn på de metodiske valgene jeg har tatt i dette prosjektet og diskutere hvilken type data de har gitt tilgang til.

4.1.1 Å gjøre feltarbeid i «egen kultur»

I et innlegg på et Jubileumssymposium om antropologiske studier av egen kultur ved Universitetet i Oslo i 1990, fortalte Gullestad hvordan hun opplevde å snakke til norske antropologer om sine studier i Norge: «Da har jeg mange ganger billedlig talt følt meg som en sjømannshustru som maser om at barna behøver nye sko overfor en mann som har tankene fylt av «flickane i Havana»» (Gullestad, 1991, s. 3). Hun opplevde med andre ord at hennes studier av norske forhold ikke vakte særlig begeistring i det norske antropologimiljøet.

Antropologiens spesialområde ble lenge sett på som «eksotiske samfunn» (Eriksen & Nielsen, 2002, s. 205), selv om antropologer relativt tidlig også gjorde studier i eget samfunn både i USA og i Norge. Fra cirka 1970 ble det flere og flere antropologer som forsket i eget samfunn, deriblant i byer i vestlige samfunn (Eriksen & Nielsen, 2002, s. 186-187, 205). Denne utviklingen har bidratt til metodiske debatter i faget, knyttet til begreper som for eksempel «hjemme – borte», «nærhet og distanse», og «insider – outsider». Likevel har etablerte antropologer fortsatt å uttale seg kritisk til om det er mulig å gjøre god antropologisk forskning i forskerens eget samfunn: Hastrup (1991) fokuserte på det doble perspektivet i antropologien: nødvendigheten av både en subjektiv innlevelse i informantenes livsverden og en analytisk objektivering av den kulturen man studerer. Hun mente at forskeren, for å gjøre solid antropologisk forskning, måtte innta en posisjon som en radikal annen enn de hun forsket på, og at det var mulig å få til i ens eget samfunn, men lettere å få til i samfunn fremmed for forskeren. Howell (2001) mente på sin side at mangelen på kultursjokk, og de begrensede mulighetene til å møte informanter i mange ulike kontekster, gjorde det vanskelig for forskeren å kontekstualisere og ha en helhetlig tilnærming når en forsker i eget samfunn.

Paulgaard (1997, s. 72-73) peker på at denne skepsisen mot å gjøre feltarbeid i egen kultur henger sammen med et tradisjonelt metodehermeneutisk perspektiv, hvor man anså forskerens subjektivitet som noe som måtte overvinnnes. Forskeren skulle forstå hva meningen bak den andres utsagn var gjennom innlevelse og identifikasjon med de hun forsket på. Forskerens forforståelser ble i et slikt perspektiv sett på som en feilkilde som hindret innsikt. Dette perspektivet kontekstualiserte forskningsobjektet, men ikke forskeren, påpeker Paulgaard. Gunneriussen (1999, s. 94-95) peker på at ønsket om, og troen på at det var mulig, å fri seg fra egne fordommer, viser at metodehermeneutikerne var influert av objektivitetsidealer i naturvitenskapene.

I nyere radikale hermeneutiske perspektiver kontekstualiseres også forskeren. Forskerens forforståelser ses her som en forutsetning for innsikt, siden en mener at all forståelse innebærer fortolkning basert på begreper og kategorier man allerede har (Gunneriussen, 1999, s. 184). Med et slikt perspektiv vil skepsis mot å gjøre feltarbeid i egen kultur være vanskeligere å begrunne. Hvis vi som forskere uansett ikke kan få innsikt uten å bygge på våre forforståelser, vil forskning i en «fremmed» kultur ikke innebære at vi er mer mottakelige for innsikt (Paulgaard, 1997, s. 73-75).

Paulgaard (1997, s. 76-77), som har gjort feltarbeid på det stedet der hun vokste opp, forsøker å nyansere denne debatten. Når kultur ikke ses på som enhetlig for et helt samfunn, men varierer i ulike subkulturer etter kjønn, generasjon, yrker og så videre, og når kultur dessuten forstås som å være i stadig endring, kan man da si at hun gjorde feltarbeid i «egen» kultur? Hun studerte ungdom fra en posisjon som voksen og utflyttet forsker. Det at hun selv vokste opp på stedet innebar ikke at hun automatisk forsto hvordan det var å vokse opp der nå. Det å være feltarbeider var dessuten en ny rolle både for henne og de hun kjente på stedet, som innebar forhandling og reposisjonering i forhold til hennes tidligere posisjon i samfunnet. Men Paulgaard forholdt seg til sine egne minner om hvordan det var å være ung på stedet, og til egne kulturelle koder under feltarbeidet, som ledd i prosessen med å sette seg inn i hvordan det var å være ung der

da feltarbeidet fant sted. Paulgaard (1997, s. 77) konkluderer selv med at hun ikke var helt hjemme, men heller ikke fullstendig fremmed.

Wolcott (1999) gir også uttrykk for et lignende nyansert standpunkt i debatten om «insider – outsider», som er de begrepene han mener har overtatt for begrepene emisk og etisk³⁴ som tidligere ble mye brukt, særlig i kulturanthropologien. Han minner om at det ikke er en eneste måte å se ting på innenfra – det er multiple syn både blant de som ser innenfra og utenfra. En innenfra-posisjon gir dermed ikke automatisk tilgang til alle synspunktene. Uansett om man kommer innenfra eller utenfra, må forskeren prøve å få tak i på hvilke måter de på innsiden oppfatter tilværelsen påpeker Wolcott (1999, s. 137).

Vike (2020) påpeker at ved å fremstille det å studere i eget land som å studere «hjemme», kan det virke som antropologer kommer fra ingen eller generelle steder i sitt eget land. Han mener dette forutsetter et syn på kultur som helheter som er problematisk. Et slikt syn kan gi «familiaritet på falske premisser» (Vike, 2020, s. 130). Alternativt foreslår han å se på grader av avstand og nærhet som «...et relasjonelt fenomen vi kan oppdage som en del av sosial praksis i konkrete sosiale kontekster» (Vike, 2020, s. 132). Som en konsekvens av et slikt syn, blir det viktig for Vike (2020, s. 141) at antropologer posisjonerer seg i relasjon til de menneskene som er gjenstand for forskningen. Posisjonering av egen forskerrolle og refleksjon rundt egen motivasjon for forskningen og relasjon til deltakere i forskningsprosjektet anbefales av Iere (Hammersley & Atkinson, 2007, s. 14-15; Lincoln & Guba, 1985, s. 227-228). Jeg vil derfor i det følgende gjøre nærmere rede for dette.

³⁴ Emisk tilsvarer insider/informantens posisjon, mens etisk tilsvarer outsider/forskerens posisjon.

4.2 Refleksjoner om forskerroller i egen organisasjon

4.2.1 Min motivasjon for prosjektet

Gjennom de årene jeg jobbet som veileder, opplevde jeg å få ansvar for et økende antall brukere. På et punkt hadde jeg ansvar for 180 brukere, alle med helseutfordringer. Jeg fant det umulig å gi alle den oppfølgingen de hadde behov for og krav på. Jeg gjorde mitt beste for å håndtere ansvaret for disse brukerne, men følte en økende frustrasjon over det jeg opplevde som en overveldende arbeidsmengde og vanskelig arbeidssituasjon. Min måte å håndtere situasjonen var å arbeide hardt og være så systematisk og effektiv som jeg bare klarte. Merkelig nok tok jeg på meg ekstra ansvar ved å være tillitsvalgt og ressursperson, i tillegg til arbeidet med brukerne. Ved å ta på meg dette ekstra ansvaret, sørget jeg for at jeg fikk varierte oppgaver, nye erfaringer, ny kunnskap og mulighet til utvikling. Dette ga meg ekstra energi og tilfredsstillelse som jeg følte at jeg trengte for å stå i det krevende arbeidet med brukerne. Jeg var likevel ikke fornøyd med situasjonen og følte at det ikke var tilrådelig å jobbe på denne måten i det lange løp.

Over tid utviklet jeg også en viss skepsis til måten målstyringa i etaten ble praktisert på og var ikke overbevist om at den hjalp meg til å gjøre en bedre jobb. Tvert imot opplevde jeg flere ganger at det ble forventet at jeg skulle gjøre prioriteringer som jeg ikke mente var fornuftige, verken i forhold til NAV sine hovedmål eller mine egne erfaringer om hva som ville være til hjelp for brukerne. Jeg begynte å tenke at jeg ville kunne følge brukerne bedre opp hvis målstyringa ble fjernet, eller i hvert fall hvis den ble praktisert på en annen måte. Samtidig var det vanskelig å ha noen innflytelse på målstyringa, siden den ble utformet på et høyere byråkratisk nivå i organisasjonen. Denne frustrasjonen og disse kritiske tankene var en viktig drivkraft når jeg utformet dette ph.d.-prosjektet.

Jeg mente at kunnskap om hvordan målstyringssystemet fungerte på et lokalt nivå kunne være viktig for NAV og kunne føre til endringer i organisasjonen. Fordi mine mange og ulike kolleger neppe opplevde det helt på samme måte som meg, var jeg nysgjerrig på hvilken innvirkning målstyringa hadde på et lokalt nivå. Mer spesifikt, som presisert i

innledninga, ville jeg undersøke hvordan de NAV-ansatte reflekterte og snakket om prioriteringer og arbeidsform på ulike arena på arbeidsplassen. Jeg forventet at min studie, i hvert fall på en indirekte måte, kunne bidra til en forbedret ledelse av NAV. I denne forstand hadde jeg, i hvert fall opprinnelig, et håp om at forskningen kunne skape sosial og strukturell endring i praksisfeltet.

Low and Merry (2010, s. 208) skriver om engasjement i form av sosial kritikk som «anthropological work that uses its methods and theories to uncover power relations and structures of inequality». Å studere samhandling og dialog mellom ledere og veiledere i en virksomhet i norsk offentlig sektor innebærer mest sannsynlig at man må forholde seg til maktrelasjoner i en eller annen form. Jeg mente at prosjektet hadde et potensial til å være engasjert i sosial kritikk, avhengig av hvilke funn jeg gjorde under feltarbeidet og analysen.

Nå ble det endringer i målstyringa i NAV før jeg var ferdig med avhandlinga. Antall måleindikatorer ble redusert, og fokuset på målekortet ble nedtonet på NAV-kontoret. Jeg rakk bare å skrive en kronikk om temaet (Sæther, 2016b, 2016c) før det kom en rapport fra en partssammensatt gruppe som foreslo flere endringer (NAV, 2018a). Nå er det flere tema enn målstyring jeg har fokusert på i denne avhandlingen, blant annet prosessen med å finne løsninger på dilemma, og måten dette kommuniseres om og begrunnes. Undervegs i arbeidet med avhandlingen har jeg imidlertid kommet til at avhandlingen bare er ett av mange akademiske bidrag som til sammen kan øke kunnskapsnivået og dermed bidra til endring i NAV og offentlig sektor generelt. Jeg ser med andre ord nytten av mitt prosjekt på en litt annen måte nå enn jeg gjorde i starten, som én av mange brikker i et puslespill. Om min studie bidrar til generell kunnskapsoppbygging på forskningsfeltet, vil det være verdifullt i seg selv. Om den i tillegg fører til debatt og endringer i praksisfeltet vil det være positivt, men ikke noe jeg forventer.

4.2.2 Relasjonene til informantene hadde en forhistorie (historiositet)

Mine arbeidsoppgaver gjennom de tolv årene jeg jobbet som veileder i NAV var først og fremst saksbehandling og arbeidsrettet oppfølging av brukere. Brukerne var som nevnt personer med helseutfordringer som hadde behov for veiledning for, om mulig, å komme tilbake i arbeidslivet. Jeg hadde derfor god innsikt i arbeidet som veilederne drev på med, datasystemene, regelverkene og så videre. Jeg hadde også vært lokal tillitsvalgt for en fagforening, og deltatt i streikekomitè og i fagforeningens forhandlingsutvalg i NAV-fylke. Det innebar at jeg hadde forhandlet lønn for NAV-ansatte i hele fylket som var tilknyttet den fagforeningen jeg var medlem i. Min lange erfaring som NAV-veileder og mitt engasjement i fagforeningen innebar også at jeg hadde mange relasjoner til informantene. Noen av informantene hadde jeg nære kollega-relasjoner til, andre mer distansert. Noen informanter var ny-ansatte som jeg ikke kjente i det hele tatt, og noen få kolleger hadde jeg kanskje et litt anstrengt forhold til.

Det er klart at de relasjonene jeg hadde ikke ble «visket ut» i det øyeblikk jeg startet feltarbeidet. De ulike forhistoriene jeg hadde til ulike kolleger og fagforeningsmedlemmer var det som skapte dybde i relasjonene. For noen var det at jeg hadde vært tillitsvalgt noe som ga grunnlag for tillit til meg. Andre holdt kanskje avstand til meg nettopp fordi jeg hadde vært tillitsvalgt. Noen kjente jeg godt fordi jeg hadde jobbet sammen med dem helt siden før NAV-reformen. Andre hadde jeg jobbet lenge sammen med, men hadde likevel ikke en veldig nær relasjon. Men også for de kollegene som jeg ikke hadde en veldig nær relasjon til, blir forhistorien noe som kan prege forholdet under et feltarbeid. Man kjenner til hverandre, hva man står for, hvordan man opptrer i ulike sammenhenger, og kan ha respekt for hverandre selv om man kanskje ikke personlighetsmessig passer veldig godt sammen. For alle de jeg intervjuet, skrev jeg litt om min relasjon til dem fra tidligere. Når jeg blar gjennom dette nå, ser jeg at jeg bruker betegnelser som for eksempel «vært gode kollega i flere år, men omgås ikke privat». Jeg beskriver der ulike grader av nærhet i kollegarelasjonene, og ulik grad av omfang for kontakt. Det er ikke bare «hjemme» eller «borte», «insider» eller «outsider»,

et stort arbeidsmiljø har ulike avdelinger, generasjoner, fagforeninger og så videre. Feltarbeideren kan være innenfor blant noen kolleger, og nokså i utkanten i andre deler av arbeidsmiljøet. Slik var det også for meg.

4.2.3 Forventninger til meg som forsker og til prosjektet

4.2.3.1 Skaper rammene for prosjektet bindinger?

Min arbeidsgiver NAV, sto som formell søker på prosjektmidlene fra Forskningsrådet. Dette var ett av kriteriene for ordningen offentlig sektor ph.d.. For meg innebar ordningen at jeg fikk fortsette mitt arbeidsforhold i NAV mens jeg gjennomførte doktorgradsprosjektet. NAV-leder ved det kontoret jeg selv var ansatt sto som prosjektleder og hadde dermed formelt ansvar for fremdriften i prosjektet. En mellomleder i NAV (har vært bytte av hvilken leder over tid) har stått som prosjektleder og hatt ansvar for å skrive rapporter over framdrift og økonomi til Forskningsrådet. Disse lederne har ikke hatt noe vitenskapelig ansvar for prosjektet, oppbevaring av data eller personvern. Jeg var spent på om disse formelle strukturene i prosjektorganiseringen ville innebære at jeg opplevde urimelig innblanding i det vitenskapelige arbeidet. Jeg har derfor vært glad for at ingen ledere i NAV på noe nivå har forsøkt å påvirke noe av det det faglige innholdet i prosjektet, verken forskningsspørsmålene, prosjektets design, prosjektbeskrivelse, gjennomføringa av feltarbeidet, analyser eller skrivearbeidet. Dette kan tyde på at NAV er en kunnskapsorganisasjon med respekt for forskningens egenart. Mitt samarbeid med prosjektledelsen har kun vært om praktiske og finansielle aspekt ved prosjektet, i tillegg til at de bidro til å legge forholdene til rette for at jeg kunne gjennomføre feltarbeidet ved at jeg fikk tilgang, mulighet til å informere de ansatte om prosjektet, at de ansatte hadde full anledning til å bruke tid i arbeidstida til å delta på intervjuer med meg, at jeg fikk benytte en egnet kontorplass, med mer.

Finansieringen og min rolle som ansatt både før og under prosjektperioden, innebar imidlertid at jeg var i et avhengighetsforhold til NAV og ledelsen der på flere måter. Min månedlige lønn var utbetalt av NAV, og jeg fikk, i likhet med andre ansatte, personaloppfølging fra en leder. Siden jeg var fast ansatt hadde jeg en stilling å gå

tilbake til etter prosjektet hvis jeg ønsket, men hvilke oppgaver jeg ble satt til å gjøre etter at prosjektet var ferdig ville være opp til ledelsen å avgjøre. Til sist var jeg avhengig av lederne i den forstand at det å ha en god relasjon til ledelse er viktig sosialt dersom jeg valgte å fortsette å jobbe i organisasjonen. Det er risiko for at en slik avhengighet til en organisasjon man forsker på kan gjøre forskeren mindre kritisk i forskningen. Som en motvekt til dette ga kontraktene som ble inngått mellom NAV og Forskningsrådet, og mellom NAV og UiT Norges arktiske universitet i tilknytning til prosjektet, juridiske rammer som skulle sikre at forskningen ble fri og at forskningsresultatene kunne publiseres.

Til tross for at kontraktene ga en formell beskyttelse, er det alltid risiko for at ulike former for avhengighet og bindinger kan påvirke forskningen. For meg var det en forutsetning for at jeg ville gjennomføre prosjektet, at ledelse i NAV ikke forsøkte å påvirke utformingen av prosjektet eller det vitenskapelige arbeidet. Jeg var spent på om noen ville forsøke å påvirke meg, og hadde bestemt meg for å avbryte prosjektet dersom jeg i arbeidet med prosjektbeskrivelse og utarbeiding av problemstillinger opplevde forsøk på slik påvirkning fra ledere i NAV. Det opplevde jeg heldigvis ikke.

Etter mange år som offentlig ansatt uten reelle muligheter til å ytre meg i offentligheten om temaer knyttet til jobben, var det svært uvant for meg å være i en rolle der jeg ikke bare hadde anledning til å ytre meg i offentligheten, men der det også var forventet at jeg skulle gjøre det. Det var så uvant at det nærmest var forbundet med fysisk ubehag å bare tenke på at mine funn skulle ut i det offentlige rom. På et ph.d.-kurs i allmennretta forskningsformidling, skrev jeg utkast til en kronikk som eksamensoppgave. Under skrivingen tenkte jeg ikke at den skulle publiseres, men da den var ferdig fant jeg ut at det var viktig å gjøre nettopp det for å bryte en barriere i meg selv. Jeg var særlig oppmerksom på hvordan min arbeidsgiver NAV ville reagere på kronikken. Jeg sendte den til ledelsen i NAV til orientering før de kom på trykk, for å informere dem. Jeg ba imidlertid ikke om «lov» til å publisere. Jeg fikk positive tilbakemeldinger både fra

veiledere og ledere og ingen negative reaksjoner på at jeg publiserte. Det var viktig for meg å kjenne på at det faktisk var akseptert at jeg publiserte i forskerrollen.

Det kan selvsagt være ting jeg tar opp i denne avhandlingen som ikke blir godt likt verken av veiledere eller ledere i NAV. Det er jeg forberedt på. Det kan komme kritikk mot mine analyser. Tanken på at man kanskje skal jobbe i en organisasjon man forsker på i etterkant av prosjektet, kan gjøre at man blir mer forsiktig med hva man skriver. I den grad en slik forsiktighet bidrar til at man tar personvern på alvor og er nøye med å ha dekning for det man skriver, kan det være positivt for kvaliteten på forskningen. Hvis man velger bort kontroversielle temaer eller funn for å gjøre forskningen mer akseptabel, vil det kunne redusere kvaliteten på forskningen. Her er det bare det å være mest mulig bevisst som kan bidra til å unngå fallgruvne.

4.2.3.2 Å være “talerør”

Lokale ledere og veiledere er på mange måter i samme båt; de jobber med de samme brukerne, det samme målstyringssystemet, de samme lovene og forskriftene, de samme dataprogrammene og så videre. Dette innebærer at veiledere og lokale ledere langt på veg deler de samme erfaringene. Ansvarsområdene og posisjonen i hierarkiet er likevel forskjellig. Lokale ledere er forventet å gi sørvis, støtte og veiledning til veilederne i deres avdelinger. De skal utøve viktige deler av NAVs arbeidsgiveransvar, og skal blant annet følge opp medarbeidere som er sykemeldte, og følge opp medarbeidernes utvikling og trivsel på arbeidsplassen. Det er et element av kontroll og autoritet i rollen som lokal leder. Hvis en bruker setter fram en klage på en av veilederne, er det de lokale lederne som skal undersøke saken og følge opp veilederen i forhold til om det er gjort feil eller vurdere om noe kunne vært gjort annerledes i saken. Hvis en veileder har behov for tilrettelegging i sin arbeidssituasjon, er det også de lokale lederne som skal følge dette opp. De lokale lederne spiller også en rolle i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger, ved at de kan foreslå overfor øverste leder hvilke medarbeidere i avdelingen som bør løftes i lønn.

Siden jeg har jobbet som veileder i mange år, identifiserer jeg meg mer med veilederne enn med de lokale ledere. Jeg kjenner arbeidsoppgavene til veilederne bedre enn de lokale ledernes, og det er sannsynligvis lettere for meg å forstå veilederes arbeidssituasjon enn ledes. Mine roller som tillitsvalgt og som ressursperson har kanskje gitt meg litt mer innsikt i ledernes perspektiver. I tillitsvalgtrollen samarbeidet jeg med ledere om tema som omhandlet ledelse og arbeidsmiljø, og dette bidro også til at jeg ble bedre kjent med noen ledere. Tillitsvalgtrollen innebar også mye dialog med veiledere som var medlemmer av den aktuelle fagforeningen, når de tok opp saker som de ønsket jeg skulle adressere. I rollen som lønnsforhandler for fagforeningsmedlemmene i fylket, forhandlet jeg lønn, også for ledere. Og da fagforeningen var i streik, var jeg medlem i streikekomitéen som ledet medlemmene (både veiledere og ledere) de dagene streiken varte. I disse ulike rollene for fagforeningen, følte jeg meg ofte som et talerør for veilederne, men av og til valgte jeg å forklare og forsvare avgjørelser som ledelsen hadde tatt og som kanskje ikke var like populære blant veilederne, og fikk da en slags megler-rolle. Det å være tillitsvalgt ga meg nok mer kunnskap om tematikk knyttet til ledelse, men jeg identifiserte meg fortsatt klart med veilederne.

Denne rollen som tillitsvalgt, selv om det lå noe tilbake i tid, hadde muligens innvirkning på forventningene som informantene hadde til meg som forsker. Jeg fikk reaksjoner som kunne tyde på at noen av veilederne forventet at jeg skulle ha en rolle som talerør også i forskningen min. En rolle som talerør kan knyttes til konseptet «advocacy» i antropologien. Som eksempler på ulike måter å praktisere «advocacy», nevner Low and Merry (2010) å bistå lokalsamfunn i;

organizing efforts, giving testimony, acting as an expert witness in court, witnessing human rights violations, serving as translator between community and government officials or corporations, and helping local groups use international principles such as human rights by working to vernacularize them. (Low & Merry, 2010, s. 210)

Jeg har ikke bidratt til NAV-kontoret på de måtene som er nevnt her under prosjektperioden.

En annen måte å forstå konseptet «advocacy» på, er det å gi stemme til de «stumme». Ansatte i offentlig sektor i Norge kan i en viss forstand anses som «stumme». I flere studier har klimaet for intern ytringsfrihet for ansatte i ulike sektorer vært tatt opp de siste årene, for eksempel i politiet (Granås, Lindesteg & Otterstad, 2015; Wang, 2017), og i sykehusene (Askvik, 2015; Rasmussen, 2015). Noen forskere mener til og med at den norske arbeidslivsmodellen, med partssamarbeid mellom arbeidsgiver og fagforeninger, er i fare, ved at norske arbeidstakeres innflytelse ser ut til å være svekket (Falkum, Nordrik, Drange & Wathne, 2017; Nordrik & Falkum, 2015). Normalt er det øverste leder, eller de som han/hun har delegert oppgaven til, som kan snakke om arbeidsrelaterte tema til media på vegne av organisasjonen. I hvert fall er det slik i NAV. Når tema for offentlig debatt er det du jobber med, kan det være vanskelig å skille mellom når en ansatt ytrer seg på vegne av organisasjonen, og når vedkommende benytter seg av sin grunnlovfestede rett til å ytre seg som privatperson. Derfor er det mange som lar være. Ofte er det brukerhistorier eller beslutninger på et politisk nivå som angår NAV som kommer ut i media. De ansattes opplevelsesverden er sjeldnere gjenstand for journalistikk eller andre ytringer i media. Profesjonsetikken forhindrer NAV-ansatte å snakke med brukere om sine arbeidsforhold på en dyptgående måte. I en byråkratisk organisasjon er det heller ikke enkelt for underordnede å ta opp ting med et høyere organisasjonsnivå, siden det er en forventning om at man skal gå «tjenestelinja», det vil si å ta ting opp med nærmeste leder som så kan vurdere å ta det videre med sin leder. I tillegg kan det være uskrevne regler på arbeidsplassen for hvor mye kritikk det er legitimt å fremme, i hvilken form og på hvilke arenaer. På flere måter kan derfor ansatte i offentlig sektor sies å ha få reelle muligheter til å ytre seg i eksternt og kanskje også organisasjonsintern offentlighet om tema som angår deres jobb. Det å beskrive forhold ved en virksomhet gjennom et forskningsprosjekt kan ses som en måte å la disse ansatte komme til orde på.

Som forsker kan det være vanskelig, og ikke alltid ønskelig, å leve opp til en forventning om å være et talerør for en gruppe av informanter. Informantene hadde ulike synspunkter

og holdninger til de temaene jeg forsket på. Veiledere og ledere hadde i noen tilfeller ulike virkelighetsoppfatninger, og veilederne snakket heller ikke med én stemme. Et ønske om å vise variasjon og se saken fra flere sider kan stå i motsetning til det å skulle være et «talerør» for en gruppe av informanter. Samtidig kan det å forske på forhold knyttet til dialogen på NAV-kontoret, hvordan verden fortoner seg for ulike grupper av ansatte på dette nivået, være noe som er av interesse for alle informantene. Jeg opplever altså en forventning fra i hvert fall noen av veilederne om å være «talerør» for veilederne. Jeg ønsker å være det i den forstand at ansattes stemmer, som sjelden blir hørt i offentligheten, skal bli belyst. Jeg ønsker ikke å være det i den forstand at noen veiledernes syn og refleksjoner skal komme mer frem enn andre veilederes syn, og mer enn ledernes syn. Samtidig har jeg hatt mer kontakt med veiledere enn med ledere under feltarbeidet. Det er derfor mulig at det kan være ulikhet i hvor godt jeg har klart å fange ledernes og veiledernes virkelighetsoppfatning.

4.2.3.3 Samhandling og samarbeid med informantene

Det å ha daglige pauser og lunsjer sammen innebar at vi delte synspunkter, erfaringer, livets gleder og bekymringer, humor og så videre. Selv om jeg ikke deltok i brukermøter og saksbehandling, visste informantene at jeg kjente deres arbeid og arbeidssituasjon, og jeg kunne derfor delta i diskusjoner også om slike tema. Det å dele noe, gi støtte, eller ha personlig samhandling under feltarbeidet, kan ses som måter forskeren kan være engasjert på, ifølge Low and Merry (2010, s. 207). De fleste antropologiske forskningsprosjekt vil falle inn under denne kategorien av engasjement. Mitt prosjekt innebærer mye deling, støtte, og personlig samhandling med informantene.

Informantene i dette prosjektet har jevnt over høy utdanning med bachelor- eller mastergrader i ulike fag. Mange av dem er i tillegg godt trent i å reflektere over deres egen rolle og veiledningspraksis, siden de har deltatt på opplæring og refleksjonsgrupper i tilknytning til jobb. De fleste er dermed godt kvalifisert til å delta i diskusjoner om forskningsprosess, reflektere over både deres rolle som ansatte og som informanter, og min rolle som ansatt og forsker.

Interessen for å bidra til prosjektet varierte blant informantene. Mange informanter har deltatt i samtaler med meg om prosjektet under feltarbeidet. Noen få veiledere har bidratt til prosjektet ved å lese og gi kommentarer til prosjektbeskrivelsen, til en kronikk jeg har skrevet og til kapittelutkast. Et tettere samarbeid med veiledere, for eksempel ved å involvere dem i analysearbeidet eller ved å skrive tekster sammen, kunne etter mitt syn fått uheldige konsekvenser. Et slikt tett samarbeid ville innebære at veilederne fikk et medansvar for resultatene av forskningen, noe jeg mener ville være et urimelig ansvar å legge på veilederne i denne konteksten. Som veiledere i en hierarkisk organisasjon ville et slikt medansvar kunne sette dem i en sårbar posisjon. Forskerrollen gir en annen beskyttelse både juridisk og sosialt enn veilederrollen, og gjør meg dermed mindre sårbar enn veilederne ville være dersom forskningsresultatene skulle bli omstridt.

Jeg vil argumentere for at et nært samarbeid med lederne i forhold til de vitenskapelige aspektene av prosjektet ville vært svært negativt for prosjektet. Et slikt samarbeid ville skapt tvil blant veilederne om de refleksjonene og synspunktene de delte med meg ville bli behandlet fortrolig eller delt med lederne. Et slikt samarbeid med lederne ville sannsynligvis redusere min tilgang til informasjon fra veilederne. Det ville også kunne skapt tvil om tolkninger og analyser av datamateriale ble påvirket av ledernes syn. For å sikre troverdigheten av prosjektet mener jeg dermed at det er viktig at jeg ikke samarbeidet med lederne når det gjelder de vitenskapelige aspektene av prosjektet.

Den sosiale avhengigheten, det høyst menneskelige ønsket om å bli satt pris på, å ikke bli mislikt, er det vanskeligere å gjøre foranstaltninger mot. Jeg har kjent på et ubehag i skriveprosessen som sannsynligvis kommer av ambivalens knyttet til dette: det å skrive noe som ikke nødvendigvis er fordelaktig om et miljø jeg både er avhengig av og glad i. Jeg har måttet bestemme meg for at dersom jeg skal gjennomføre dette prosjektet, kan ikke slike følelser få styre hva jeg skriver.

4.3 Metodiske valg

Malinowski (2014, s. 28-66) satte gjennom sitt feltarbeid på Trobianderøyene i 1915-1918 en ny standard i sosialantropologien for langvarig deltakende observasjon, språkinnlæring og detaljerte etnografiske beskrivelser. Lie (2012, s. 159) spør om Malinowski`s anbefalinger om hvordan man skal gjøre antropologisk feltarbeid er en fornuftig retningslinje når man for eksempel forsker på staten eller internasjonale organisasjoner. Det at Malinowski`s idealer er vanskelig å leve opp til i slike kontekster, bør ikke gjøre slike empiriske felt irrelevante for antropologer. Lie mener at vi ikke bør ha en statisk forståelse av etnografisk metode eller deltakende observasjon. En for statisk forståelse av dette vil kunne legge begrensninger på hvilke felt vi kan forske på (Lie, 2012, s. 169). Det var med en slik pragmatisk innstilling at jeg planla metodevalgene i dette prosjektet.

I induktive forskningsprosesser er målet å oppdage fenomen og lage arbeidshypoteser under datainnsamling, som så justeres etter hvert som forskeren får nye data. I deduktive forskningsprosesser har forskeren hypoteser eller teori fra starten av, som testes ut under datainnsamlingen (Miles, Huberman & Saldaña, 2014, s. 237-238). Jeg ønsket å arbeide induktivt, for å være åpen for å kunne oppdage nye sammenhenger som verken jeg selv var klar over eller tidligere forskning pekte på. Miles et al. understreker at forholdet mellom induksjon og deduksjon heller er dialektisk enn gjensidig utelukkende. Få forskere er helt uten antakelser om sammenhenger vedrørende det de skal studere, noe som kan ses som preliminare hypoteser. På den annen side vil forskere som starter med en klar teori som skal testes ut også kunne utvikle alternativ teori om sammenhenger underveis i et feltarbeid dersom utgangshypotesen viser seg å ha lite relevans. Denne forskjellen er derfor mer en beskrivelse av et startpunkt for forskeren. O'Reilly peker på at det er en fordel også for en forsker med et induktivt forskningsdesign å ha lest seg opp på feltet og forberedt seg best mulig, og beskriver at forskeren bør være « informed, but open to surprises» (O'Reilly, 2012, s. 30).

Denne studien er en etnografi. Hammersley og Atkinson (2007, s. 1-2) peker på at merkelappen etnografi delvis overlapper med flere andre begreper innen kvalitativ forskning, deriblant Case-studier som ble utviklet i 1920-1950 i Chicago-skolen. De viser til at etnografi har sin opprinnelse i 1900-talls vestlig antropologi, og opprinnelig ble brukt om det at forskeren samlet data selv, i motsetning til «etnologi» der forskningen bygget på beretninger fra misjonærer og reisende. Det er flere definisjoner av hva en etnografi er. Hammersley og Atkinson (2007, s. 3) legger blant annet vekt på at folks handlinger og fortellinger studeres i dagligdagse kontekster, at deltakende observasjon og uformelle samtaler vanligvis er de viktigste metodene for å samle data, at datainnsamlingen er relativt ustrukturert og at det legges vekt på dybde i datainnsamling med en eller få cases. O'Reilly (2012, s. 28) legger i tillegg vekt på at forskningsdesign i et etnografisk studie utvikler seg underveis, at datainnsamlingen er langvarig og at etnografen respekterer kompleksitet i sosialt liv og derfor forteller rike, sensitive og troverdige fortellinger.

Studiet kan også defineres som en «Single-Case Study» ut fra definisjonen til Yin (2014, s. 16-17). «Case-study» er anbefalt når problemstillingen er et hvorfor- eller hvordan-spørsmål, slik min problemstilling er (Yin, 2014, s. 9-10). Jeg valgte å gjøre studien på et stort NAV-kontor på bakgrunn av en ressursundersøkelse som pekte på at spriket mellom ressurser og oppgaver var størst på store kontor (NAV, 2013c). Dette kan kalles et strategisk valg av en «Typical Case» siden det er flere store NAV-kontor i Norge, men med et element av «Critical Case» siden ressurspriket var forventet å være størst på et stort kontor (Flyvbjerg, 2006, s. 230; Marshall & Rossman, 2011, s. 111). Yin (2014, s. 53-55) deler “Single-Case Studies” inn i «embedded case study design» og “holistic design”. Min studie har, slik jeg forstår begrepet, et holistisk design, men det er også mulig å argumentere for at studien er «embedded» ved at veiledere og ledere kan ses på som to subgrupper som ble studert med delvis forskjellig metode (individuelle intervjuer og fokusgruppe). Yin (2014, s. 55) peker på at ved et holistisk design kan forskningsspørsmålene lett endre seg under (som resultat av) datainnsamlingen. Dette ser han som problematisk. Flyvbjerg (2006, s. 235-236) ser

annerledes på dette: han ser endring av antakelser og hypoteser i møte med datamaterialet som en del av læreprosessen et forskningsprosjekt er. Innen etnografisk tradisjon er dette å justere eller endre forskningsspørsmål og arbeidshypoteser underveis i studiet, heller sett som noe nødvendig i de fleste studier enn som et problem (Hammersley & Atkinson, 2007, s. 24-30; O'Reilly, 2012, s. 31). Dette ut fra et ideal om å være sensitiv overfor de dataene du samler og overfor de menneskene som deltar i forskningsprosjektet sine oppfatninger av sin verden. Det kan også være pragmatiske grunner til å endre på forskningsspørsmålene, som at du i møtet med forskningsfeltet innser at de opprinnelige spørsmålene ikke er håndterlig, eller at det ikke er mulig å studere dette i den settingen du har valgt (Hammersley & Atkinson, 2007, s. 24-30).

Jeg var også oppmerksom på at når man forsker i en hierarkisk organisasjon innebærer det at informantene innehar ulike posisjoner i hierarkiet og har ulik grad av makt. Hvem som er til stede i ulike situasjoner på arbeidsplassen kan påvirke hva som blir sagt. For å vite hvor påtatt eller påtvunget en opptreden er i en situasjon, må vi snakke med aktøren «offstage», mener Scott (1990, s. 2-4). Selv om Scott bruker eksempler fra settinger der det åpenbart er helt andre maktrelasjoner enn i et norsk NAV-kontor, er det noe metodisk grunnleggende ved Scotts anbefaling som jeg mener også kan anvendes når man skal planlegge et forskningsprosjekt i norsk offentlig sektor. Kommunikasjonen som foregår i situasjoner der de som er til stede har en noenlunde lik posisjonen i hierarkiet kan være annerledes enn kommunikasjonen på fellesarenaer. Det er derfor viktig å observere både på fellesarenaer og i situasjoner der de som er til stede har en mer lik posisjonell makt i hierarkiet. Det å planlegge datainnhenting som ga deltakerne mulighet til å snakke også uten at leder eller andre personer med makt var til stede, var derfor viktig for å få en større bredde i datamaterialet. Det ga også mulighet til å oppdage eventuelle uformelle maktrelasjoner i organisasjonen, både veiledere imellom og mellom ledere og veiledere. Det ga mulighet til å observere eventuelle skjulte transkript (Scott, 1990, s. 4) i organisasjonen.

I Case studier kan flere metoder for datainnsamling benyttes, både kvalitative og kvantitative (Yin, 2014). Kombinasjon av metoder, kalt triangulering, er en av flere måter å øke samfunnsvitenskapelige studiers validitet (Marshall & Rossman, 2011, s. 39-44). Jeg kjenner ikke til at det eksisterer kvantitative data som kunne bidra til å belyse problemstillingen. Det finnes selvsagt målstyringsresultater (prosenttall på måloppnåelse), men disse ville ikke kunne besvare mine spørsmål om hvordan de ansatte forsto og håndterte samspillet mellom intensjoner, målsetninger og verdier. Det finnes også interne medarbeiderundersøkelser av trivsel, opplevelse av bli sett og få anerkjennelse på jobben. Resultatene fra disse undersøkelsene kan presenteres på avdelingsnivå, altså direkte knyttet til den enkelte avdelingsleder. Hvordan de ansatte svarer på denne undersøkelsen har derfor direkte innvirkning på deres personalleders renommè. Dette kan påvirke hvordan de svarer på spørsmålene, og ikke alle ønsker å svare ærlig. Jeg har derfor valgt å ikke bruke resultater fra denne undersøkelsen. Det er mange dokumenter som er relevante for studien, som lover, rundskriv og mål- og disponeringsbrev, som jeg i det vesentlige kjente godt til før datainnsamlingen. Kort fortalt sier ulike lover og rundskriv mye om hvilke rettigheter brukere har, mens mål- og disponeringsbrev sier hvilke brukergrupper NAV-kontorene skal prioritere. Jeg presenterer hovedpunkter fra relevante styringsdokumenter i kapittel 2, men valgte å ikke gjøre noen nærmere tekstanalyse av disse dokumentene, fordi jeg vurderte at en tekstanalyse ikke ville bidratt vesentlig til å kaste mer lys over mine forskningsspørsmål, siden det er hvordan de ansatte fortolker og praktiserer styringsdokumentene som har vært mitt fokus, ikke tekstene i seg selv. I tillegg fremhever jo veilederne at problemet er at rettigheter og pålegg peker på at de skal prioritere *for mange* brukergrupper og oppgaver i forhold til tiden de har til rådighet. Dokumentene gir derfor ikke tilstrekkelig hjelp til å prioritere, og veilederne fortalte at de måtte velge ut blant det som står i dokumentene at skal prioriteres. Andre måter å øke validiteten til en samfunnsfaglig studie, som jeg i større grad har forsøkt å benytte meg av, er blant annet å lete etter alternative forklaringer og avvikende eksempler, ha rikholdige data, ha langvarig opphold i feltet som studeres, dele data og tolkninger og få tilbakemeldinger fra deltakere i studien og fra kritiske andre (Marshall & Rossman, 2011, s. 39-44).

Jeg planla i stedet å bruke to metoder for datainnhenting: deltakende observasjon og individuelle intervju. Av grunner jeg kommer tilbake til, gjennomførte jeg også fokusgruppesamtale med ledere. Den deltakende observasjonen ga først og fremst tilgang til dialogen og samhandlingen på ulike arenaer på arbeidsplassen. Intervjuene ga tilgang til informantenes egne refleksjoner og fortellinger om arbeidsplassen, sin egen praksis og sitt eget forhold til jobben. Fokusgruppesamtalen ga tilgang til ledernes refleksjoner om tema som det var legitimt å snakke om i denne gruppen, i stor grad synspunkter som det var fremforhandlet en enighet eller aksept for uenighet om. Jeg vil beskrive nærmere de ulike metodene jeg brukte for å samle data.

4.3.1 Deltakende observasjon

I løpet av det året jeg var på feltarbeid på det aktuelle NAV-kontoret, gjorde jeg deltakende observasjon på ulike arenaer på arbeidsplassen: pauserom, kantine, kontorlandskap, allmøter, avdelingsmøter, møter i medbestemmelsesapparatet med mer. Hva betyr det konkret å gjøre deltakende observasjon? Wolcott (1999, s. 44-46) forklarer at deltakende observasjon noen ganger brukes på alle aktiviteter en forsker på feltarbeid deltar i, inkludert intervjuer, mens andre skiller mellom deltakende observasjon og intervjuer. Selv om man gjør et slikt skille, mener han at deltagende observasjon kan bestå av flere teknikker. Wolcott (1999, s. 46-48) deler deltakende observasjon inn i tre typer aktiviteter: «Experiencing, Enquiring, and Examining». Forskjellen mellom de to første typene aktivitet er graden av aktiv deltakelse fra forskerens side, om hen er mer passiv observerende eller tar en mer aktiv rolle i å spørre. Den siste typen refererer til å undersøke nærmere ting du kan få tilgang til under feltarbeidet, som dokumenter, arkiv, bilder, brev, dagbøker og så videre. Det som er klart ut fra Wolcott (1999) og andres beskrivelse av deltakende observasjon, er at det kan være svært forskjellig i ulike feltarbeid (Kristiansen & Krogstrup, 1999; O'Reilly, 2012). Det må derfor gjøres nærmere rede for hva det var i dette prosjektet.

I dette prosjektet innebar det at jeg i møter inntok en tilbaketrukket rolle som observatør, mens jeg deltok mer aktivt i samtalene i pausesituasjoner. Jeg jobbet ikke med saksbehandling eller veiledning av brukere under feltarbeidet, og var i samråd med ledelse stengt ute fra de elektroniske saksbehandlingssystemene. Dette gjorde det enklere for meg å ikke blande veileder-rolle og forsker-rolle. Under feltarbeidet var jeg bare forsker. I forhold til Junker³⁵ (sitert i Gold, 1958) sin klassiske inndeling av feltroller fra total deltaker til total observatør, vil jeg definere min feltrolle som deltaker-som-observatør. Dette siden det var kjent at jeg var i forskerrolle, og jeg var fritatt fra mine vanlige plikter som NAV-veileder.

Graden av deltakelse varierte imidlertid i ulike situasjoner under feltarbeidet. I møtene deltok jeg i liten grad i diskusjonene, men ble av og til spurt om å si noe om prosjektet eller om et faglig spørsmål, på bakgrunn av at jeg tidligere hadde hatt en funksjon som ressursperson. På disse møtene skrev jeg notater underveis i møtet mens folk snakket. Notatene fra møtene har derfor visse likheter med en transkripsjon, men er ikke like nøyaktig som en transkripsjon. Jeg skrev ned det som ble sagt i den grad jeg klarte å skrive raskt nok, men fikk neppe med meg absolutt alt som ble sagt. Denne rollen i møtene var i sterk kontrast til hvor muntlig aktiv jeg hadde vært i slike møter i veilederrolle og i tillitsvalgt-rolle. Noen av veilederne syntes det var litt morsomt, og ertet meg litt med dette. De kunne for eksempel si; «Er det ikke hardt for deg å ikke kunne si noe på møtene?» Og det hadde de i grunnen rett i; det var litt vanskelig å ikke kunne si det jeg mente om en sak eller bidra med min forståelse av regelverk eller lignende. Jeg ønsket imidlertid ikke å delta mer aktivt i disse møtene fordi jeg da på en direkte måte ville være med å sette premisser for de diskusjonene jeg skulle forske på. Dette kan kanskje ses på som et forsøk på å skape mer distanse (Kristiansen & Krogstrup, 1999, s. 122-124) i en feltsituasjon preget av mye nærhet. Spradley (1980, s. 59-60) kaller en slik type deltakende observasjonsrolle for «passive observation». Wadel (2014, s. 54)

³⁵ Gold krediteres ofte for denne inndelingen, men gir selv kreditt til Junker for utviklingen av de fire feltrollene.

peker på at det som oftest er nødvendig i mange feltarbeid å være tilhører eller tilskuer i noen situasjoner, og nevner nettopp formelle møter av ulike slag som eksempel.

I pausesituasjoner var jeg mer aktiv. I slike sosiale settinger ville det virket nærmest forstyrrende å ikke delta aktivt. Å være aktiv i slike situasjoner mener jeg var viktig for å bidra til skape tillit og gode relasjoner. Dette var viktig for at de jeg forsket på skulle snakke med meg på en åpenhjertig måte, og i størst mulig grad ha den dialogen med sine kolleger som de ellers ville ha hatt. Jeg deltok i samtaler om løst og fast; hjem, hage, familie, barn, ferie, politikk, vitenskap, shopping, vær, vind og mye mer. Disse temaene var ikke direkte relevant for min problemstilling i prosjektet. Det var etter mitt syn nødvendig å delta i den sosiale delen av arbeidsfellesskapet for å få en posisjon der medarbeiderne følte de kunne snakke om jobberelaterte ting – også det som var problematisk, mens jeg var til stede. Jeg følte meg aller mest inkludert i et par avdelinger der jeg kjente veiledere best fra før, men i perioder oppsøkte jeg aktivt andre avdelingers pauserom for å bli bedre kjent med veilederne der. I kantina satt det ofte ansatte fra ulike avdelinger sammen, men noen spiste aldri i kantina, så jeg vekslet mellom å spise i kantina og spise på et av pauserommene på oppfølgingsavdelingene. I disse situasjonene hadde jeg det Spradley (1980, s. 60-61) kaller en «active participation».

Noen dager var jeg opptatt på annet hold, med ph.d.-kurs eller seminarer eller annet. Jeg forlot også arbeidsplassen når jeg gjennomførte individuelle intervju som jeg benyttet andre lokaler til. Jeg var derfor ikke til stede alle dager, men så mye som mulig. Det at feltarbeidet hadde så pass lang varighet gjorde at jeg fikk følge prosesser, som endringene i praktiseringen av målstyring og den interne omorganiseringen, over tid. Det gjorde også at jeg hadde tid til å være i kontakt med flere avdelinger og delta på mange ulike møter.

Jeg hadde ingen arbeidsoppgaver knyttet til brukere eller andre veilederoppgaver i NAV, og kunne dermed bruke all min tid til forskningsrelaterte oppgaver. Den første tiden hadde jeg en kontorpult i det åpne kontorlandskapet sammen med veiledere der

jeg kunne gjøre lese- og skrivearbeid knyttet til forskninga mens veilederne jobbet med sitt. Jeg anså det verken som etisk riktig eller formålstjenlig å henge over skulderen til veilederne for å se hva de jobbet med på datamaskinene sine. Dels skulle jeg ikke observere eller lagre data om NAV-brukere, og dels fordi det ville være forstyrrende for veilederne å ha noen hengende over skulderen mens de jobbet. Det var dialogen og refleksjonene om prioriteringer jeg undersøkte. Jeg ville neppe få informasjon om det ved å se på når veilederne skrev arbeidsevnevurderinger eller notat etter en samtale med en bruker. Gjennom mitt arbeid som NAV-veileder kjente jeg innholdet i arbeidet fra før, og hadde dermed ikke behov for å undersøke hva dette besto i.

En utfordring besto i at jeg ikke kunne transkribere intervjuer på plassen i kontorlandskapet, der forbipasserende kunne se på dataskjermen min, og dermed se hva som var sagt i intervjuene. For å ivareta personvernet til deltakerne i intervjuene lånte jeg derfor et av de få såkalte «stille-rommene» når jeg skulle gjøre slikt arbeid. Disse rommene ble brukt når veilederne hadde behov for å ta telefonsamtaler de ikke ønsket å ta i kontorlandskapet, gjøre konsentrasjonskrevende arbeid eller prate om en sak. Jeg opplevde snart at jeg okkuperte et rom som veilederne hadde bruk for selv. Jeg fikk derfor etter hvert benytte et cellekontor i en annen etasje. Dette var heller ikke optimalt, fordi det var i en annen etasje enn pauserommene og kontorlandskapene på oppfølgingsavdelingene. Men det lå nært kantina. Det hendte at noen stakk innom og vekslet noen ord på veg til eller fra kantina. Men jeg var også nødt til å bevege meg rundt i de andre etasjene hver dag for å holde kontakt med de ansatte og observere samhandling. Jeg tok gjerne en tur på pauserommet på formiddagen og tok en kopp te og snakket med noen som hadde pause. Lunsj spiste jeg enten i kantina eller på de ulike pauserommene på oppfølgingsavdelingene. På slutten av arbeidsdagen tok jeg også ofte en tur ned i en av oppfølgingsavdelingene og slo av en prat med noen. Fra slike pausesituasjoner eller korridorsamtaler skrev jeg feltnotater i etterkant, for ikke å forstyrre samtalen. Notatene fra pausesituasjonene er derfor skrevet i en litt annen form enn notatene fra møtene, ut fra hva jeg husket fra samtalene i ettertid. En vanlig dag på feltarbeid besto derfor av et par kaffepauser på pauserommet på en avdeling, en lunsj i

kantina eller et pauserom på en avdeling, et møte (enten avdelingsmøte, allmøte, medbestemmelsesmøte eller annet) eller et intervju, litt transkribering eller annet lese/skrive-arbeid, og litt trasking rundt i gangene i håp om en liten korridorprat.

4.3.2 Intervjuer

Forskningsintervjuer gir en noe annen type data enn andre samtaler. Men forskjellen mellom et avtalt intervju og samtaler som en antropolog har med informanter under et feltarbeid, trenger ikke nødvendigvis være så stor. Spradley (1979, s. 58) påpeker at det er mange likheter mellom et intervju og en vennskapelig samtale. Det er flere gode grunner til at det å avtale et intervju kan være en fornuftig framgangsmåte framfor å vente til det byr seg en naturlig anledning til å snakke med informantene. På en travel arbeidsplass er det ikke nødvendigvis slik at en «naturlig» anledning byr seg. Det å avtale et intervju i dette prosjektet var en måte å sikre ro og god tid til refleksjoner.

Det er heller ikke alt en arbeidstaker ønsker at kolleger og overordnede skal vite om, og som de dermed ikke snakker om i arbeidshverdagen. Det å være sikret anonymitet i et forskningsintervju kan gi informantene trygghet til å fortelle om ting de ellers ikke ville fortalt. Når man forsker på en arbeidsplass er det få arenaer der forskeren og informanter kan snakke uforstyrret sammen. Slik kan det å avtale et forskningsintervju være en slags erstatning for en fortrolig samtale som oppstår mer spontant i et feltarbeid i en annen setting. Det å benytte intervjuer i slike organisasjoner, som et supplement til deltakende observasjon, kan gi tilgang på refleksjoner fra de ansatte som kanskje ikke, eller i liten grad, ville blitt kommunisert på andre arenaer på arbeidsplassen.

4.3.2.1 Planlegging av intervjuene

Tjora (2010, s. 90-96) beskriver dybdeintervjuer som at man skaper en situasjon for en relativt fri samtale som kretser rundt noen spesifikke temaer som forskeren har bestemt på forhånd. Forskeren bør prøve å skape en avslappet stemning, romslig tidsramme, få informanten til å reflektere over egne erfaringer og meninger knyttet til det aktuelle temaet for forskningen, benytte åpne spørsmål og tillate og framelske digresjoner. Ifølge Tjora brukes dybdeintervjuer der man vil studere meninger, holdninger og erfaringer –

verden sett fra informantenes ståsted. Dybdeintervjuet som metode er basert på et fenomenologisk perspektiv hvor forskeren ønsker å forstå informantenes opplevelser samt hvordan informanten reflekterer over dette (Spradley, 1979, s. 92-94; Tjora, 2010, s. 91).

Ut fra denne forståelsen av dybdeintervju, vurderte jeg at denne metoden ville passe godt for å få data som belyser forskningsspørsmålene i mitt ph.d.-prosjekt, som jo nettopp skulle fokusere på opplevelser og erfaringer sett fra informantenes ståsted, altså en fenomenologisk – hermeneutisk tilnærming (Kristiansen & Krogstrup, 1999, s. 173-175). Ved å intervjuere ledere og veiledere, ønsket jeg å få tilgang til informantenes egne fortellinger: deres refleksjoner, selvoppfattelse og deres forståelse av hvordan samspillet mellom ledere og veiledere fungerte. Intervjuene ville forhåpentligvis kunne få fram andre typer data enn observasjon av samspill ville kunne få fram. Ikke minst ønsket jeg å få frem både kollektive og individuelle narrativer som uttrykk for felles verdier og identiteter, samtidig som dette også åpner for et inntak til individuelle, relasjonelle og refleksive selvforståelser (Czarniawska, 1998; Gullestad, 1996; Rudie, 1995; Somers, 1994).

Wadel (2014) skriver at det er viktig å starte med åpent spørsmål om temaet, et spørsmål som det er lett for informanten å snakke om. Han oppfordrer til å få deltakeren til å beskrive situasjoner, hendelser og erfaringer så konkret og grundig som mulig: Hva skjedde? Hvordan skjedde det? Hvordan var opplevelsene dine? Han anbefaler videre å stille oppfølgingsspørsmål: oppmuntre deltakerne til å utdype, begrunne, beskrive mer inngående og detaljert. Andre anbefalinger jeg forsøkte å følge var å «humme», å si for eksempel: «Mmmm, jeg forstår...». Gordon (1970) anbefaler dette som en måte å oppmuntre deltakeren til å snakke videre om temaet, mens Trost (2005, s. 88-91) fraråder dette fordi deltakeren kan føle at han/hun ikke trenger å si noe mer om det, siden forskeren sier hun forstår. Jeg valgte å benytte «humming» fordi det var en helt naturlig måte å kommunisere for meg, å vise at jeg fulgte med og var interessert i det som ble sagt. Å ikke gjøre det hadde opplevdes kunstig og rart for meg. Jeg erfarte at dette i de

fleste tilfeller virket som en oppmuntring på deltakerne til å si mer, heller enn det motsatte. Jeg valgte også å følge anbefalingene til Gordon (1970) og Wadel (2014) om å oppsummere kort det man oppfatter at deltakeren har sagt (on-line tolkning). De anbefaler dette for å få sjekket ut om forskeren har forstått informanten riktig, og gi anledning til korreksjon. Også når det gjelder dette er Trost (2005, s. 86) uenig. Han fraråder bruk av oppsummeringer fra forskerens side i forskningsintervju, fordi oppsummering innebærer forskerens tolkning og kan bidra til å farge det informanten videre sier om saken. Jeg vurderte fordelene som større enn eventuelle ulemper, men ventet til jeg opplevde at et tema var relativt «uttømt» før jeg kom med slike oppsummeringer.

Ansatte i NAV (inkludert meg selv) kan være kurset i ulike veilednings- og intervjuteknikker, som for eksempel Motiverende intervju (MI) og Løsningsfokustert tilnærming (LØFT). Veiledningsplattformen i NAV inneholder disse samt flere andre teknikker/tilnærminger. I planleggingsfasen tenkte jeg over hvilken effekt det vil ha å bruke spørsmålsstillinger eller teknikker som ligner på de som brukes i NAV i forskningsintervjuene, for eksempel å stille såkalte «mirakelspørsmål», som handler om å få personen man veileder til å beskrive hvordan en drømmesituasjon ville vært. Deltakerne ville gjenkjenne det dersom jeg benyttet disse eller lignende teknikker. Dette kunne føles positivt og trygt for dem – de kjente teknikkene og visste begrunnelsene for dem, intervjusituasjonen kunne med dette oppleves tryggere og mer forutsigbar for dem. Det kunne samtidig bli veldig klart at rollene var snudd opp ned i forhold til jobben de utfører til daglig, at det nå er de som skal svare på spørsmål i stedet for å stille dem til brukere. Dette kunne vekke latter eller oppleves ubehagelig for noen. Det å bruke slike teknikker som jeg selv var vant med å bruke i rollen som veileder kunne også gjøre at jeg «gled inn i» veilederrolle i stedet for forskerrolle. Jeg valgte å ikke bruke spesielle spørsmålsstillinger som tydelig var hentet fra en slik veiledningsteknikk, men jeg benyttet mer generelle anbefalinger som veiledningslitteraturen så vel som litteratur om forskningsmetode som det å stille åpne spørsmål, det å gi god tid til å svare, det å

bekreftede ved å si «mm» eller «ja», og det å oppsummere kort for å sjekke ut om man har forstått riktig.

4.3.2.2 Utvalg av deltakere til intervju

Rekrutteringen til de individuelle intervjuene foregikk ved frivillig «påmelding», som jeg vil gjøre nærmere rede for senere i kapittelet. Når man benytter en slik frivillig påmelding mister man muligheten til å gjøre strategiske valg for å sikre at synspunkter og erfaringer fra for eksempel begge kjønn, ulike aldre og ulike avdelinger eller grupperinger i organisasjonen blir med i datamaterialet (Tjora, 2010, s. 128-140). Her vektla jeg det forskningsetiske hensynet om å redusere opplevelse av press til å delta, framfor muligheten til å sikre at jeg intervjuet veiledere av begge kjønn, ulike aldre og fra alle deler av organisasjonen. Etersom intervjuene ikke var den eneste metoden jeg brukte, var det å gjøre et strategisk utvalg til intervjuer ikke avgjørende.

Jeg gjennomførte 16 individuelle semi-strukturerte dybdeintervjuer, hvorav 15 var med veiledere som jobbet ved kontoret og ett med en tidligere ansatt. De som meldte seg var fra ulike avdelinger og hadde ulik alder. Både statlig og kommunalt ansatte var representert. Noen var erfarne ansatte som hadde jobbet i tidligere Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten, mens andre var ansatt etter etablering av NAV-kontor. Noen kjente jeg godt fra før, mens andre var nokså nyansatte og dermed ukjente for meg. Det er likevel noe skjevhet i utvalget sammenlignet med demografien på det aktuelle NAV-kontoret. Det var større overvekt av statlige ansatte som meldte seg til individuelt intervju enn andelen statlig ansatte på kontoret. Det var også klar overvekt av kvinner – bare én mann meldte seg. Det er flest kvinnelige ansatte på arbeidsplassen, men forskjellen er ikke så stor som i utvalget. Det var aldersmessig spredning fra slutten av 30-årene til begynnelsen av 60-årene. Gjennomsnittsalderen på deltakerne til individuelle intervju var 47,8 år, noe som er nokså nær gjennomsnittsalderen på kontoret.

4.3.2.3 Gjennomføringen av intervjuene

I forskningsintervjuene møtte jeg altså ansatte som selv hadde meldt seg til intervju, og som var betrygget om anonymitet gjennom informasjon om hvordan dataene skulle oppbevares og brukes. Dette mente jeg var viktig siden flere studier har diskutert mulig forverring av klimaet for intern ytringsfrihet for ansatte i offentlig sektor (Askvik, 2015; Granås et al., 2015; Rasmussen, 2015; Wang, 2017), og at norske arbeidstakers innflytelse ser ut til å være svekket (Falkum et al., 2017; Nordrik & Falkum, 2015). Ut fra dette tok jeg høyde for at anonymitet kunne være viktig for intervjudeltakerne. Intervjuene ble avholdt i et lokale utenfor arbeidsplassen. Jeg og den ansatte forlot arbeidsplassen hver for oss. I Outlook-kalenderen var intervju-deltakerne instruert om å skrive noe nøytralt, som «eksternt møte» eller lignende. Jeg plasserte deltakernes stol slik at de ikke var synlige utenfra gjennom glasset i døra. Jeg antar at deltakerne på grunn av alt dette var rimelig trygge på at det de sa i intervjuene ikke ville kunne føres tilbake til dem som enkeltansatte. Med dette håpet jeg at de kunne snakke friere enn ellers. Jeg opplevde at rammen rundt intervjuene ga gode forutsetninger for at også *skjulte transkript* kunne komme fram (Scott, 1990). Vi hadde satt av god tid til intervjuene. Intervjuene hadde en varighet på om lag 1-3 timer, og der det var nødvendig møttes vi flere ganger. Denne situasjonen ga bedre anledning til sammenhengende og mer utdypende refleksjon enn den hektiske arbeidshverdagen.

De fleste av intervjuene ble gjort i et grupperom på det lokale biblioteket, en kort spasertur fra arbeidsplassen. Noen få ble gjennomført i annet lokale utenfor arbeidsplassen. Jeg valgte et lokale utenfor NAV-kontoret for å unngå at kolleger og ledere skulle se hvem som deltok i intervjuene. I ettertid har jeg skjönt at det å velge et lokale utenfor arbeidsplassen også kan påvirke deltakernes måte å tenke på. Kunz og Presnall (2012) mener at det å fjerne seg fysisk fra arbeidsplassen gjør det lettere å reflektere på en annen måte på spørsmål om ens eget arbeid. Mitt valg av lokale var dermed positivt på flere måter, selv om det i utgangspunktet var deltakernes anonymitet jeg hadde i tankene – ikke å gi dem nødvendig distanse for refleksjon.

Jeg hadde laget en intervjuguide med mange spørsmål relatert til deltakernes arbeidsliv. Disse spørsmålene omhandlet blant annet hvorfor de hadde søkt på jobben, hva som gjorde jobben meningsfull, hvilke daglige prioriteringer de gjorde på jobb og hvordan de opplevde arbeidsmiljøet. Jeg spurte mange oppfølgingsspørsmål som ikke var forberedt, og deltakerne kom med mange digresjoner og tok også opp egne tema, utenfor mine forberedte spørsmål.

Det ble gjort lydopptak av intervjuene. Filene ble merket med koder, ikke navn. Datamaterialet har vært oppbevart på en så sikker måte som mulig, ved å bruke kryptert ekstern lagringsenhet, og låsbart skap. Kodeliste og samtykkeerklæringer har vært oppbevart i låsbart skap adskilt fra datamaterialet. Som en ekstra sikkerhet har jeg unngått å benytte NAV sine datamaskiner til å jobbe med datamaterialet.

4.3.2.4 Det kroppslige i et forskningsintervju³⁶

Det at jeg la merke til og tolket deltakernes kroppsspråk under intervjuet, påvirket helt sikkert hvilke oppfølgingsspørsmål jeg valgte å stille og hvordan jeg gjennomførte intervjuene. Jeg har et konkret eksempel på dette:

En observasjon av både kroppslig og verbal respons i de første intervjuene, gjorde at jeg endret litt på hvordan jeg innledet en av bolkene i intervjuene. Denne bolken handlet om deltakernes prioriteringer i sitt arbeid og inneholdt noen litt nærgående og detaljerte spørsmål. I de første intervjuene la jeg merke til at deltakerne under denne bolken satt litt mer anspent på stolen, og de virket mer slitne etter denne bolken enn etter andre bolker. Noen svarte også på en måte som jeg tolket som at de kom i forsvarsposisjon, som om de ble kritisert av mine spørsmål. Intuitivt begynte jeg å forberede deltakerne på en annen måte når jeg introduserte denne bolken. Jeg sa ting som: «Denne bolken kan være litt anstrengende, og spørsmålene kan virke litt nærgående. Men husk at jeg ikke er ute etter å dømme hvor stor arbeidskapasitet du har eller hvor flink du er i jobben.

³⁶ Denne tematikken har jeg også berørt i en upublisert eksamens-paper som jeg skrev til ph.d-kurs i Organizational ethnography (Sæther, 2016d).

Jeg er bare ute etter å forstå hvilke konkrete prioriteringer du gjør.» Jeg erfarte at når jeg innledet på denne eller lignende måter virket det som om deltakerne slappet litt mer av under denne bolken.

Det ble gjort lydopptak av intervjuene, men ikke videoopptak. Deltakernes kroppsspråk er derfor ikke lagret i datamaterialet. Lydopptakene inneholder mer enn ordene som ble sagt: både tonefall, hosting, gjesping, sukking og latter høres på opptakene. Noe av dette, som latter og sukking, kan tolkes som direkte respons på det som snakkes om der og da, mens gjesping eller hosting kan handle om helt andre ting som forkjølelse eller trøtthet. Ansiktsmimikk, gestikulering og andre lydløse deler av kroppsspråket blir selvsagt ikke en del av datagrunnlaget når man bare har lydopptak. Kroppen og den kroppslige erfaringen er selvsagt til stede i et forskningsintervju og kan gis oppmerksomhet i alle stadier av et forskningsintervju: i valg av lokale, i kommunikasjonen under intervjuet, og når man transkriberer og analyserer intervjuene.

4.3.3 Fokusgruppe

Det var ingen ledere som meldte seg til individuelle intervju. Det kan være flere årsaker til det, som travelhet eller usikkerhet på prosjektet. De kan også ha vært bekymret for om det ville være mulig å gi tilstrekkelig personvern for den relativt lille gruppen av ledere. I alle fall valgte jeg, som overfor veilederne, å ikke oppfordre dem til å delta i individuelle intervju eller spørre hvorfor de ikke ville delta. Jeg inviterte i stedet ledergruppen til en fokusgruppesamtale for å få innblikk i deres refleksjoner. En fokusgruppe er:

a planned discussion led by a moderator who guides a small group of participants through a set of carefully sequenced (focused) questions in a permissive and nonthreatening conversation. The goal is not to reach agreement but to gain participant insights on the topic of discussion. (Krueger & Casey, 2015, s. 506)

Det legges her vekt på at det skal være en liten gruppe, spørsmålene skal være fokuserte, samtalen skal ikke oppleves truende og at gruppen skal ledes. I forberedelsene benyttet jeg flere konkrete anbefalinger fra metodelitteratur om hvilken rolle gruppeleder

(moderator) skulle ha i fokusgruppen (Krueger & Casey, 2015; Morgan & Krueger, 1998; Viken, 2013).

Rekrutteringen til fokusgruppeintervjuet skjedde ved skriftlig invitasjon på e-post. Som et tiltak for å bidra til at lederne kunne snakke mest mulig fritt, hadde jeg sagt fra om at øverste leder på kontoret ikke fikk lov av meg til å delta, siden vedkommende sto i overordnet posisjon til de andre. I invitasjonen presenterte jeg også temaene som fokusgruppe-samtalen skulle dreie seg om. Temaene tilsvarte hovedbolkene i intervjuguiden til de individuelle intervjuene:

Tema-liste med stikkord:

1. Ditt forhold til jobben
Opplæring, endringer i jobben over tid, hva gjør jobben meningsfull
2. Ressursbruk – prioriteringer
Hva prioriteres og hva nedprioriteres, hvem bestemmer prioriteringen, hvordan følges det opp, forholdet mellom kvantitet – kvalitet, generalist – spesialist (organisering)
3. Målstyring
Motiverende eller ikke, utilsikta konsekvenser, endring over tid, rapportering individuelt eller team-vis, ønskede endringer i målstyringa?
4. Arbeidsmiljø – trivsel
beskrive arbeidsmiljøet, hva er viktig for trivsel, muligheter for medvirkning
5. Sikkerhet – samfunn
NAV-ansattes status i samfunnet, omtale av NAV i media/sosiale medier, arbeid med sikkerhet

Fem ledere deltok i fokusgruppen. Vi gjennomførte fokusgruppesamtalen i et møterom på arbeidsplassen med glassvinduer mot korridoren, men i en etasje hvor få ansatte gikk forbi. Forbipasserende kunne like gjerne tro at det var et ledermøte som foregikk. Et lokale på arbeidsplassen ble også valgt av tidsmessige hensyn til lederne. Deltakelsen kunne uansett ikke holdes helt hemmelig – deltakerne visste i alle fall om hverandre. Det ble gjort lydopptak av fokusgruppesamtalen.

I innledningen informerte jeg om lagring av datamaterialet, minnet om at de ikke skulle fortelle andre hvem som hadde deltatt i fokusgruppen eller hva som ble sagt og oppfordra til å prøve å gå ut av daglige jobbmodus og gå inn i rollen som deltaker i forskning. Jeg ba dem om å ikke svare strategisk eller politisk korrekt, men si hva de mente.

For å komme litt i gang ba jeg deltakerne om å bruke 1 minutt til å skrive ned sine tanker hver for seg på spørsmålene: Hva gjorde at du valgte å søke på jobb som avdelingsleder? Hva motiverte deg til det? Så tok vi en runde på hva de hadde skrevet. Å komme i gang ved å stille et spørsmål som alle kan svare på, gi tid til å tenke seg om og så la alle komme med sitt svar på spørsmålet, er anbefalt av Viken (2013, s. 210). Spørsmålet jeg valgte å starte med var noe alle kunne svare på og slik sett godt egnet til å få alle i gang. Det at alle fikk si noe denne første runden, gjorde det antakelig lettere å ta ordet senere i fokusgruppesamtalen.

I tråd med anbefalinger fra Viken (2013, s. 210) introduserte jeg nye tema underveis i samtalen, stilte oppfølgingsspørsmål, ba deltakerne om å utdype og spurte noen ganger hva de andre tenkte om noe som var blitt sagt. Det gjelder å finne den rette balansen: hvis man griper lite inn kan samtalen bli overfladisk, samtidig som mange spørsmål og avbrudd kan ødelegge flyten i samtalen (Viken, 2013).

Jeg tror ikke at lederne som deltok opplevde at fokusgruppen ga dem en like fri setting som veilederne antakelig opplevde i de individuelle intervjuene. Flere andre lederne var jo tilhørere til alt som ble sagt i fokusgruppen. På bakgrunn av at jeg hadde jobba som veileder og hadde vært tillitsvalgt, kan det hende at lederne definerte meg som veileder i stedet for forsker. Det er også sannsynlig at lederne til en viss grad opplevde at de måtte representerte ledergruppen, og ikke bare seg selv. Det at de uttrykte lite uenighet seg imellom i løpet av fokusgruppesamtalen styrker denne forståelsen. Tvert imot var det veldig mye bekreftende ord som «ja» og «mm», og også bekreftende mimikk som nikkning, fra deltakerne til hverandre under fokusgruppesamtalen. Viken (2013, s. 213-

214) nevner som en svakhet ved fokusgrupper dette med *konformitet*, at folk kan la være å si det de mener fordi de ikke vil avvike fra stemningen i gruppen, og *konsensus*, at det som kommer fram kan være omforente meninger om det som diskuteres.

Samtidig utøvde ikke deltakerne ledelse i fokusgruppen, slik de gjorde overfor veilederne i møter og i arbeidshverdagen. Det var bedre tid til å snakke i litt lengre sammenhenger enn i andre settinger i arbeidshverdagen. Fokusgruppen var dermed en setting som ga bedre mulighet for felles refleksjon for lederne enn i den travle hverdagen, men altså ikke like stor frihet til å gi uttrykk for individuelle synspunkt som i individuelle intervju.

4.4 Noen forskningsetiske betraktninger³⁷

Alle faser av et forskningsprosjekt har vurderinger og valg som kan knyttes til forskningsetikk. Vi skal her se på to slike problemstillinger:

1. Det er klare advarsler på Norsk senter for forskningsdata (NSD) (2021) sine nettsider om at det er særlig risiko for at deltakere skal føle seg presset til å delta i forskning når man forsker på egen arbeidsplass. Dette fikk innvirkning på måten jeg rekrutterte deltakere til intervju.
2. Det er også spesiell problematikk knyttet til kravet om individuelt samtykke fra deltakere i et forskningsprosjekt når man benytter metoden deltakende observasjon.

Jeg skal i det følgende gjøre nærmere rede for begge disse temaene, og hvilke løsninger jeg fant i dette prosjektet. Jeg henviser til de forskningsetiske retningslinjene som gjaldt på det tidspunktet da jeg planla prosjektet.

4.4.1 Informasjon og rekruttering til intervju

Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora, juss og teologi sier om informasjon til deltakere i et forskningsprosjekt at de:

³⁷ Denne delen baserer seg i stor grad på et upublisert eksamens-paper som jeg skrev til ph.d.-kurs i Forskningsetikk (Sæther, 2016a)

skal få all informasjon som er nødvendig for å danne seg en rimelig forståelse av forskningsfeltet, av følgene av å delta i forskningsprosjektet og av hensikten med forskningen. Det skal også informeres om hvem som betaler for forskningen.

Informasjonen skal gis på nøytral måte for å unngå utilbørlig press, og det skal informeres om at deltakelse er frivillig... (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006, s. 121)

Jeg laget et informasjonsbrev om forskningsprosjektet som både ble sendt ut til alle kontorets ansatte på epost og lå i papirformat lett tilgjengelig på arbeidsplassen. Brevet inneholdt informasjon blant annet om hensikt, finansiering, metode, lagring av data og rett til å trekke seg fra prosjektet. Jeg hadde i tillegg hatt et kort muntlig fremlegg med informasjon om prosjektet på et allmøte for de ansatte, og ga kort muntlig informasjon på avdelingsmøter og i samtaler med enkeltansatte som hadde spørsmål.

Rekrutteringen til intervju foregikk ved at deltakerne gjennom denne informasjonen om studiet ble invitert til å melde seg på ved å legge samtykkeerklæring i en låst postkasse (som bare jeg har tilgang til) på arbeidsplassen. Jeg oppfordret ingen individuelt til å melde seg til intervju. Når noen kom til meg og sa at de følte de burde stille opp, responderte jeg med at de ikke måtte føle at de var forpliktet til å delta, og at det var helt opp til dem. Jeg ønsket å redusere en slikt mulig opplevelse av press til et absolutt minimum ved å bare komme med oppfordringen til å delta til de ansatte i plenum (allmøte og felles epost), og samtidig presisere at deltakelse var frivillig. At deltakerne på denne måten selv hadde initiativet og at jeg ikke ansikt til ansikt oppfordret den enkelte til å delta, mener jeg bidro til å øke opplevelsen av frivillighet og minske risikoen for at deltakerne skulle føle «utilbørlig press» til å delta i intervju - noe som lett kan oppstå når det er en kollega som utfører forskningen.

De aller fleste av de ansatte har høyere utdanning, enten bachelor- eller mastergrad. De er dermed i noen grad kjent med hva forskning er. Det kan likevel være en utfordring at de ansatte har det travelt og kanskje ikke tar seg tid til å lese informasjonsbrevet skikkelig. For å sikre at de hadde fått med seg informasjonen, valgte jeg å legge fram informasjonsbrevet og ga anledning til å lese gjennom det i starten av hvert individuelle

intervju og i fokusgruppen og spurte om de hadde spørsmål. Flere sa at de ikke hadde lest så grundig før de la samtykkeerklæringen i postkassen, noe som kan tyde på at de hadde tillit til meg som forsker og til prosjektet ut fra den muntlige informasjonen jeg hadde gitt. Jeg tenker at det å gi anledning til å lese informasjonsbrevet likevel var med på å sikre at alle deltakerne var reelt informert før intervjuene ble gjennomført, det vil si at de faktisk forsto hensikten med forskningen og hva det innebar å delta. At jeg ga både muntlig og skriftlig informasjon om prosjektet gjorde den lettere tilgjengelig for de ansatte ved kontoret. I tillegg hadde de mulighet til å spørre meg dersom de lurte på noe mer.

Den deltakende observasjonen foregikk i ulike møter der mange ansatte deltok, i kontorlandskap og på pauseareal på arbeidsplassen. Jeg hadde i de muntlige informasjons-fremleggene lagt vekt på at jeg hadde «observasjonshatten» på meg hele tiden når jeg oppholdt meg på arbeidsplassen, og at jeg ikke hadde denne «hatten» på hvis vi var sammen sosialt utenfor arbeidstid. Dette for at det skal være tydelig når jeg observerte og når jeg ikke gjorde det. Dette er i tråd med punkt 19 i NESH sine retningslinjer, om ansvaret for å tydeliggjøre grensene for forskningsrelasjonen (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006, s. 20-21). Jeg hadde videre understreket at feltnotatene fra denne observasjonen ikke vil inneholde personopplysninger, altså at jeg verken skrev ned navn, alder, bakgrunn, eller andre personidentifiserende opplysninger i feltnotatene. Jeg hadde informert om at datamaterialet enten ble oppbevart i papirformat eller elektronisk på kryptert ekstern lagringsenhet – begge deler oppbevart i låst enhet. Jeg gav også informasjon om finansieringen og om at prosjektet er meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og er blitt godkjent.

Det å sikre at de jeg observerte hadde lest informasjonsbrevet, var vanskelig å gjennomføre på samme måte som jeg gjorde for deltakerne til intervju. I og med at jeg observerte i arbeidshverdagen, under møter, lunsjer, pauser og i kontorlandskap ville det ikke være gjennomførbart å stoppe deltakerne i sine gjøremål for å be dem lese gjennom

informasjonsbrevet skikkelig. I mange av disse situasjonene ble persongruppen som jeg observerte endret undervegs i observasjonen, noen gikk og andre kom til. Dette gjorde at det ble vanskeligere å sikre at deltakerne var grundig og reelt informert i observasjonssituasjonene enn i intervjuene. I denne delen av forskningen måtte jeg derfor bare stole på at informasjonen som var sendt ut og gitt muntlig var gjennomgått og forstått, og svare på eventuelle spørsmål fra enkeltpersoner. Ledelsen ved kontoret var grundig informert om prosjektet gjennom skriving av søknad om offentlig ph.d.-stipend (der virksomheten står som formell søker), i møter og hadde også fått prosjektbeskrivelsen.

Mens jeg utelukkende fikk positive tilbakemeldinger på gjennomføringen av intervjuene, har enkelte ansatte ved hjelp av humor og erting kommentert dette «å bli observert». De kunne for eksempel si når jeg kom inn i et rom: «Hysj, nå må dere ikke si mer, for da havner dere i Marias notater...». En ansatt forsøkte også å gjette hva jeg kom til å skrive i notatene mine etter morgenkaffen på pauserommet. Slik jeg tolker det, ga de på denne måten uttrykk for et visst ubehag eller usikkerhet, i forhold til hva denne observasjonen gikk ut på og hva jeg noterte. Samtidig kan den spøkefulle ertingen være et tegn på at i alle fall noen av de ansatte var trygge nok på meg til å kommunisere dette ubehaget, i en form som de regnet med at jeg ville forstå siden jeg kjente omgangsformen og humoren på arbeidsplassen. Deltakende observasjon er en metode som benyttes av sosialantropologien i større grad enn av andre disipliner, og det er ikke mange av de ansatte som har bakgrunn fra dette faget. Denne metoden var nok derfor mindre kjent for de ansatte enn intervju er som metode. Jeg opplevde at det sjeldnere ble gitt uttrykk for et slikt ubehag etter hvert som deltakerne ble mer vant til at jeg var til stede i denne observasjonsrollen.

4.4.2 Samtykke

Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap og humaniora, juss og teologi sier om samtykke at:

Som hovedregel skal forskningsprosjekter som inkluderer personer, settes i gang bare etter deltakernes informerte og frie samtykke. Informantene har til enhver tid rett til å avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem.

At samtykket er fritt, betyr at det er avgitt uten ytre press eller begrensinger av personlig handlefrihet. At det er informert, betyr at informanten orienteres om det som angår hans eller hennes deltakelse i forskningsprosjektet. (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006, s. 13)

I disse retningslinjene (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006) er det en formulering om at forskningen i enkelte tilfeller kan gjennomføres uten individuelt samtykke. Forutsetningene som stilles er at forskningen ikke innebærer fysisk kontakt, opplysningene er lite sensitive, og at nytteverdien klart overstiger ulempene dette medfører for deltakerne. Det er etter mitt syn ikke veldig klart hvilke prosjekt som kan omfattes av dette unntaket. I de generelle forskningsetiske retningslinjene påpekes det også at samtykket skal være dokumenterbart (De nasjonale forskningsetiske komitéene, 2014).

Jeg innhentet individuelt skriftlig samtykke fra den enkelte ansatte som deltok i intervju. Jeg fant det vanskelig gjennomførbart å innhente individuelt samtykke fra de ansatte som ble observert. Siden observasjonen foregikk på arbeidsplassen, som oftest i sammenhenger der mange ansatte var til stede og samhandlet, ville det at en eller noen få ikke samtykket kunne innebære at hele prosjektet måtte avlyses. I praksis kunne det innebære at en eller noen få ansatte fikk veto-rett for prosjektet, mens majoriteten av de ansatte kanskje ønsket å bidra og så fordeler ved at prosjektet ble gjennomført. Man kunne tenke seg en løsning ved at observasjonen likevel fant sted, men at det ikke ble skrevet feltnotater som omhandlet den eller de enkeltansatte som ikke hadde samtykket. Dette vurderte jeg som svært vanskelig å gjennomføre i praksis, siden observasjonen skulle omhandle samhandling og dialog mellom ansatte. For eksempel kunne jeg komme i en situasjon der jeg kunne notere det den ene ansatte spurte om, mens det samtalepartneren svarte måtte utelates. Slike feltnotater ville ikke gi særlig mening (Wax, 1980, s. 279). Dette at ulike ansatte kommer og går i en og samme

observasjonssituasjon, gjør det ytterligere vanskelig å innhente individuelt samtykke fra alle involverte i den aktuelle samhandlingen.

Jeg valgte derfor å basere meg i hovedsak på samtykke fra øverste leder av kontoret på vegne av de ansatte når det gjelder den deltakende observasjonen, og informerte de ansatte om dette. I praksis er det noe mer nyansert, ved at jeg for eksempel i lunsjen bestrebet meg på å spørre om det var greit at jeg satt meg ned ved et bord. Om noen rundt bordet hadde sagt at det ikke var greit, ville jeg selvsagt ikke satt meg ned. Det var det ingen som sa. Enkelt personer kunne selvsagt oppleve det som vanskelig å avslå mitt spørsmål om å slå meg ned ved lunsjbordet, enten av ren høflighet eller på grunn av gruppedynamikker. De kunne likevel velge hva de sa når jeg var til stede. Det at jeg ikke var til stede i alle møter, pauser eller lunsjer ga også de ansatte en viss mulighet til å «skjerme seg» fra observasjonen. Hvis jeg satt på pauserommet hadde de i ytterste konsekvens mulighet til å forlate rommet og heller ta pause senere. I faglige møter med få ansatte til stede, slik som teammøter, valgte jeg å ikke delta hvis ikke hele teamet var enig om å invitere meg inn. Eksempelene over viser at de ansatte i en del situasjoner hadde en viss mulighet til å påvirke om de skulle observeres eller ikke, til tross for at de ikke hadde fått mulighet til å gi samtykke enkeltvis.

Denne begrensede muligheten til medbestemmelse, kvalifiserer likevel ikke til betegnelsen «fritt samtykke» slik det er ment i de forskningsetiske retningslinjene. Det å ikke kunne reservere seg på annen måte enn ved å unnlate å si noe på et møte eller å forlate pauserommet på egen arbeidsplass, kan ikke karakteriseres som «fritt». Det å ha en forsker som driver deltakende observasjon på arbeidsplassen uten reell mulighet til fritt å velge å ikke bli observert, vil kunne oppleves begrensende og ubehagelig for enkelte ansatte. Dette ubehaget må etter mitt syn veies opp mot andre ansattes ønske om å delta, og de potensielle fordelene for organisasjonen og samfunnets ved at forskningen gjennomføres. Det er også understreket i punkt 21 i de forskningsetiske retningslinjene at «offentlige organer bør stille seg til disposisjon for forskning på sin virksomhet» (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006).

Jeg vil understreke at anonymiteten til deltakerne er godt sikret gjennom prosjektets design – det jeg her diskuterer er de etiske dimensjonene ved at det ikke er innhentet individuelt samtykke fra de som ble observert.

At personopplysninger ikke ble tatt med i feltnotatene fra observasjonen, innebar at opplysningene var lite sensitive. Dette reduserer belastningen på de som ble observert. De ansatte kom heller ikke inn under det retningslinjene kaller «utsatte og svakstilte personer eller grupper» som forskeren har et spesielt ansvar for, og har ikke «manglende eller redusert samtykkekompetanse», ettersom de er voksne, høyt utdannet, er frisk nok til å være i jobb og (forhåpentligvis) ikke er ruspåvirket mens de blir observert (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006, s. 13-14, 22). Oeye et al (2007) advarer mot å definere på forhånd hvem som er sårbare grupper, og argumenterer for at sårbarhet må forstås ut fra hensikten og konteksten til studiet, og ved å finne ut hva som «står på spill» (min oversettelse) for deltakerne. Oeye et al sine erfaringer fra deltakende observasjon på et psykiatrisk sykehus, nyanserer de bildet av pasientene som de sårbare og de ansatte miljøterapeutene som ikke sårbare. Jeg anerkjenner at de NAV-ansatte kan ha en viss sårbarhet når temaet for forskningen handler om tema nært knyttet til deres jobbutførelse og dialog med kolleger og ledere i en hierarkisk organisasjon. Derfor har det vært viktig å være nøye med at personopplysninger ikke ble skrevet ned i feltnotatene, at datamaterialet ble lagret på en trygg måte, og at personvernet også ble godt ivaretatt under skrivingen av avhandlingen. Når disse hensynene ble ivaretatt, vurderer jeg belastningen på den enkelte NAV-ansatte i ph.d.-prosjektet som relativt liten.

Jeg vil hevde at deltakende observasjon som metode har en egenart som gjør at kravet om individuelt, fritt og dokumenterbart samtykke er vanskelig å etterleve i mange studier. Flere sosialantropologer har beskrevet og drøftet utfordringene med å etterleve de forskningsetiske retningslinjene i studier der deltakende observasjon benyttes (Oeye et al., 2007; Wax, 1980; Øye, Bjelland & Hoëm, 2012). Oeye et al. (2007) peker for eksempel på at individuelt samtykke er knyttet til en individ-basert rettighetstankegang,

mens fokuset i mange sosialantropologiske studier er på mennesker som medlemmer i et sosialt samfunn, som sosiale personer. Feltarbeidets uforutsigbare karakter er også et element som fremheves, der forskeren deltar og observerer i det omskiftelige og uforutsigbare levde livet. Det å skape tillit og tilgang til ulike situasjoner og arenaer i felten fremstilles ofte som en prosess undervegs i forskningen, som er vanskelig å forutsi. Dette fordi den i stor grad styres av hva de observerte ønsker å gi forskeren tilgang til og når (Øye et al., 2012). I disse tekstene aner jeg også en viss frykt for at metoden «deltakende observasjon» og egenarten til faget sosialantropologi skal miste legitimitet, ved en streng praktisering av de forskningsetiske reglene.

Oppmerksomheten omkring disse utfordringene betyr ikke at sosialantropologer ikke må forholde seg til lover og forskningsetiske retningslinjer, ikke er opptatt av forskningsetikk eller ikke har omtanke for den personlige integriteten til de som blir observert. Det er mange eksempler på sosialantropologiske tekster som reflekterer over kompleksiteten og etiske dilemma knyttet til deltakende observasjon (Bengtsson, 2013; Gullestad, 1998; Hastrup, 2009; Olsen, 2001). Diskusjonene uttrykker heller en opplevelse av at de forskningsetiske retningslinjene ikke passer så godt til det som er mulig å få til og de dilemmaene som kan oppstå i antropologiske feltarbeid med deltakende observasjon som metode. Tanken om å lage egne etiske retningslinjer for faget har vært diskutert i fagmiljøet (Øye et al., 2012, s. 154). Oeye et al. (2007) foreslår som et alternativ til individuelt skriftlig samtykke at et forskningsråd med forskere, ansatte og pasienter kan vurdere om forskningsprosjekt i den aktuelle institusjonen kan få godkjenning.

Til tross for at det ifølge NESH sine forskningsetiske retningslinjer (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006) som hovedregel skal innhentes individuelt samtykke fra alle deltakere i forskningsprosjekt, fant jeg det altså vanskelig gjennomførbart i den delen av mitt ph.d.-prosjektet som omhandlet deltakende observasjon. Årsaken ligger i særtrekk ved deltakende

observasjon som metode som passer dårlig sammen med innhenting av individuelt samtykke. Jeg mener prosjektet likevel er etisk forsvarlig på bakgrunn av at:

- øverste leder ved organisasjonen har samtykket på vegne av de ansatte,
- jeg ikke noterte personopplysninger fra observasjonen,
- de aktuelle deltakerne ikke anses som en utsatt og svakstilt gruppe og
- organisasjonen som offentlig organ har et særlig ansvar for å gi befolkningen innsyn i sin virksomhet gjennom forskning.

Det å ikke innhente individuelt samtykke fra alle de som observeres er likevel ikke optimalt i forhold til de forskningsetiske retningslinjene. En kan se dette som en svakhet ved deltakende observasjon som metode, eller at de forskningsetiske retningslinjene fortsatt er lite tilpasset deltakende observasjon som metode. I meldeskjemaet til NSD beskrev jeg tydelig at det ikke skulle innhentes individuelt samtykke i forbindelse med den deltakende observasjonen. NSD godkjente prosjektet (prosjektnummer 4623 etter daværende personvernlovgivning, og prosjektnummer 573057 etter ny personvernlovgivning), og utviste med dette et skjønn som gjorde det mulig å gjennomføre forskning ved bruk av denne metoden i dette prosjektet.

4.5 Analyse av datamaterialet

4.5.1 Hvordan narrative data kan analyseres

Mye av mitt datamateriale er verbalt, både intervjudataene og observasjonsdata fra møter, pauser og korridorsnakk. Informantene fortalte på mange måter sin karrierehistorie i de individuelle intervjuene, hvor jeg, snakket med dem om blant annet deres forhold til jobben, prioritering, og målstyring. Hva skjer når man skal lage en slik fortelling? Jeg er inspirert av Somers (1994), som peker på at mennesker konstruerer identiteter ved å lokalisere seg selv eller bli lokalisert innenfor et repertoar av narrativer. Hun understreker også at erfaring er konstituert gjennom narrativer, at folk prøver å forstå hva som skjer med dem gjennom å integrere hendelsene innenfor en eller flere narrativer. Narrativer er ifølge Somers (1994) relasjonelle ved at de kan plasseres i forhold til andre narrativer og sosiale praksiser. Somers tenker narrativer på individnivå,

men har også begrep for kollektive narrativer³⁸ (min oversettelse til norsk) og metanarrativer. I dette prosjektet blir også slike fortellinger, der NAV-ansatte konstituerer sin erfaring gjennom narrativer, også et mulig inntak til hvordan de gjør handlinger meningsfulle i tråd med Graebers (2001) definisjon av verdier, og hva fortellingene sier om makt og motstand (Scott, 1985).

I denne studien har Scott (1985, 1990) sitt perspektiv om hverdagslig motstand, og at det kan være ulike regler for adferd og dialog på ulike arenaer med ulik sammensetning av deltakere, vært viktig å være klar over når empirien skulle analyseres. Det innebar at når jeg så på feltnotatene fra et allmøte der ledelse hadde vært til stede, måtte jeg være oppmerksom på at det som ble sagt der ikke nødvendigvis sa alt om hvordan veiledere forholdt seg til temaene som ble tatt opp. Det kunne være reaksjoner og refleksjoner som vanskelig kunne fremmes i denne settingen. Jeg måtte derfor være nøye med å holde slike data sammen med data fra andre arenaer, for å kunne fange inn en større bredde i hvordan de NAV-ansatte forholdt seg til dette temaet på arbeidsplassen. Som et supplement til datagrunnlaget er dermed de individuelle intervjuene analysert som en arena der skjulte transkript i stor grad gjorde seg gjeldende (Scott, 1990).

Widerberg og Lilleaas (2001) benyttet en type idealtyper / typetilfeller for å presentere noen fortellinger konstruert utfra intervjuer med flere informanter i prosjektet om trøtthet. De så det som en fordel å «fortette» materialet for leseren for å få fram typiske trekk i sitt materiale. Å presentere slike konstruerte typetilfeller satt sammen av elementer fra intervjuer med flere informanter ser de også som en fordel i forhold til anonymisering av informantene (Widerberg, 2001). Av Bratbergs (2014) oversikt over tekstanalytiske teknikker kjenner vi igjen diskursanalysen, mens de øvrige analyseformene i prosjektet faller inn under kvalitativ innholdsanalyse. Trøtthetens tid er dermed et eksempel på hvordan ulike analyseformer kan kombineres (Lilleaas & Widerberg, 2001).

³⁸ «public narratives» (Somers, 1994).

I denne avhandlingen har jeg i likhet med Widerberg og Lilleaas (2001) kombinert analyseformer. I kapittel tre presenterte jeg Smiths (1999, s. 134-135) forståelse av diskurs. Jeg skal ikke gjøre noen detaljert diskursanalyse, men avgrense og presentere noen diskurser jeg mener kan defineres ut fra datamaterialet, og som de NAV-ansatte jeg snakket med, mer eller mindre eksplisitt, relaterte seg til når de snakket om prioritering av brukere og arbeidsform. Denne «overordnede diskursanalysen» (Widerberg, 2001, s. 147) kombinerer jeg med en kvalitativ innholdsanalyse, som jeg skal utdype i det følgende.

4.5.2 Kvalitativ innholdsanalyse³⁹

Kvalitativ analyse kan defineres som «analyse av ideers tilstedeværelse i tekst, der fortolkning er en vesentlig side ved analysen» (Bratberg, 2014). Bratberg viser til Vike (2013b) som et eksempel på idéanalyse. Forskeren skal fange opp og filtrere ideer fra en sammenhengende tekst, kontekstualisere teksten og sammenligne teksten med andre tekster, empiriske forventninger eller til andre aktører. Idéanalysen har som mål å forklare beslutninger eller adferd, enten ved å se på konsekvensene av en idé eller på hvor idéen kommer fra (Bratberg, 2014, s. 57 - 63). Bratberg setter likhetstegn mellom begrepene kvalitativ innholdsanalyse og idéanalyse.

Fauskanger og Mosvold (2014) peker på tre ulike måter å utføre kvalitativ innholdsanalyse: *summarisk innholdsanalyse* der en har fokus på forekomsten av ord eller innhold i en tekst (ordtelling) for ut fra dette å gå nærmere inn på den underliggende og kontekstualiserte meningen av ordet / innholdet, *konvensjonell innholdsanalyse* der en fordyper seg i innholdet i tekstene ord for ord og utvikler koder induktivt ut fra elementer i teksten som igjen kobles til kategorier, og *teoridrevet innholdsanalyse* der en tar utgangspunkt i en teori og kategoriserer teksten deduktivt for å validere eller

³⁹ De to første avsnittene i denne delen baserer seg i stor grad på et upublisert eksamens-paper som jeg leverte til ph.d.-kurs i Kvalitativ forskning (Sæther, 2015).

videreutvikle den eksisterende teorien. Denne inndelingen samstemmer med Hsieh og Shannon (2005) sin inndeling selv om de kaller teoridrevet innholdsanalyse for «directed content analyses» som på norsk kan kalles styrt innholdsanalyse (min oversettelse).

Den måten jeg har jobbet med datamaterialet på, både feltnotatene og de transkriberte intervjuene og fokusgruppesamtalen, kan kalles en form for overordnet konvensjonell innholdsanalyse. Jeg startet med å transkribere intervjumaterialet. Jeg tok med pauser, latter, sukk, host og andre hørbare uttrykk i tillegg til ordene som ble sagt. Det gjorde det lettere å huske stemningen og tolke betydningen av det som ble sagt når jeg i ettertid leste de transkriberte intervjuene. Men det var enormt tidkrevende siden intervjuene var lange. Jeg bestemte meg derfor for å bare transkribere de tre viktigste bolkene av intervjuene: Ditt forhold til jobben, Prioritering og Målstyring. De to siste bolkene: Arbeidsmiljø og Sikkerhet har jeg lyttet til og så kun transkribert kortere biter som jeg ønsket å bruke som sitat.

Jeg leste så det transkriberte materialet fra individuelle intervju og fokusgruppe, og identifiserte tematikk som informantene var opptatt av. Til dels sammenfaller tematikken med de tematikkene jeg var opptatt av i de første forskningsspørsmålene og også i de forberedte spørsmålene til intervju. Men informantene var også opptatt av tema som jeg ikke hadde forberedt spørsmål om, som den interne omorganiseringen jeg beskriver i kapittel 8. Så jobbet jeg med tematikkene etter tur, benyttet ulike fargede markeringspenner og laget oversikter på papir for hvert tema over hvilke begrunnelser, erfaringer, synspunkt og mestringsstrategier som kommer fram i materialet, med sidehenvisning til hvilket intervju og hvilket sidetall i transkripsjonen dette sto. I denne prosessen så jeg etter mønstre, ting som gikk igjen i flere intervju, men også etter variasjon. Marshall og Rossman (2011, s. 212-213) beskriver at forskere i slike prosesser ser etter måter data klynger seg sammen eller at noe opptrer samtidig eller i mønstrede sekvenser.

Feltnotatene var håndskrevet i feltdagbøker og egne bøker fra ulike møter jeg deltok i. Disse førte jeg ikke inn på datamaskinen, men laget en tematisk innholdsversikt med 16 hovedtema. Eksempel på noen av hovedtemaene er «Forhold mellom veiledere og ledere», «Målstyring» og «Omorganisering». Under hvert hovedtema noterte jeg alt fra 4 til 41 eksempler, beskrevet med stikkord og med henvisning til nummer på feltdagbok eller møtebok og sidetall. O'Reilly (2012, s. 188) fremhever at det er viktig å beholde tilknytningen til konteksten, når man sorterer og kategoriserer datamaterialet. Ved å beholde referansen til sidetall i datamaterialet, var det lett å gå tilbake å lese utsnittet i sammenhengen det sto i. Noen av eksemplene var korte, mens andre gikk over flere sider i feltnotatene. Dette fungerte som en form for tematisk koding med hovedkategorier og underkategorier. Miles et al. (2014, s. 70-81) definerer koding i hovedkategorier for større mengder data for «Holistic Coding», mens koding i underkategorier kan kalles «Subcoding». Miles et al. (2014, s. 72) understreker at koding ikke bare er teknisk, men innebærer refleksjon om og tolkning av meningsinnholdet i dataene, og derfor er en del av analysearbeidet.

Neste steg var å sammenholde materialet som kom fram i intervju med det som kom fram i feltnotatene fra den deltakende observasjonen, for å identifisere viktig tematikk. Dette er en kompleks prosess der man går inn og ut av datamaterialet og reflekterer rundt mulige sammenhenger og hvordan ulike utsagn og hendelser kan tolkes, i lys av settingen de framkom i. Noen kategorier, som var lite fremtredende i datamaterialet og langt unna forskningsspørsmålene, valgte jeg å ikke jobbe noe videre med, som for eksempel tematikken «sikkerhet» og «lokale lønnsforhandlinger». Mens tematikken «Intern omorganisering» var svært fremtredende i datamaterialet, og noe jeg valgte å jobbe videre med selv om det ved første øyekast ikke hadde noen nær sammenheng med de opprinnelige forskningsspørsmålene.

I skriveprosessen har jeg valgt ut sitater for å eksemplifisere de ulike erfaringene og synspunktene. Dette er ikke en kvantitativ undersøkelse, og utvalget til intervju er ikke strategisk. Kvantitet skulle derfor i utgangspunktet ikke ha noe å si. Jeg har likevel valgt

å ha noen kvantifiserende ord med i beskrivelsen, som «nesten alle nevnte at...» eller «flere beskrev dette som....». Dette for å få fram at noe er hyppig eller fremtredende i datamaterialet. Det kan diskuteres om dette har noen hensikt i en kvalitativ studie uten strategisk utvalg. Det er ikke ment som noe sannhetsbevis at noe var nevnt mange ganger, men mer som en del av beskrivelsen. Som O'Reilly (2012, s. 188) påpeker når det gjelder deltakende observasjon og uformelle samtaler, så er det forskeren som har valgt å stille spørsmålene og forskeren som velger hva som blir skrevet ned i feltnotatene og hva som ikke blir skrevet ned. At noe fremkommer hyppig i datamaterialet betyr derfor ikke nødvendigvis at det er viktigere enn noe annet. Noen ganger trekker jeg også frem et synspunkt som kanskje bare én eller veldig få ansatte var målbærere av, for å vise variasjon og bredden i informantenes syn og strategier. Det er ikke grunnlag for å tenke at en konvensjonell innholdsanalyse er mer objektiv enn andre analysemåter. Det må utøves mye skjønn fra forskerens side i koblingen mellom tekst og koder og kategorier.

4.6 Oppsummering

Jeg har reflektert over innvirkningen av ulike forhold ved dette prosjektet som: den formelle prosjektstrukturen, finansieringen, mine forskerroller, erfaringer og relasjoner som ansatt i virksomheten, vurderinger knyttet til tilgang og prosjektets troverdighet, etiske betraktninger og så videre. Alle disse elementene former til sammen profilen for mitt engasjement knyttet til prosjektet. Jeg er engasjert i form av at jeg deler mye med informantene og jeg både får og gir støtte til informanter. Alt avhengig av funnene kan det være et element av sosial kritikk i prosjektet. Prosjektet har noen samarbeidsdimensjoner i prosjektledelsen, og ved at noen veiledere har bidratt med kommentarer til tekster. Jeg har ikke ønsket å utvikle tettere samarbeid med informantene knyttet til analyse og skriving, fordi jeg tenker at i dette prosjektet vil et slikt samarbeid kunne skadet forskningens troverdighet, og at det kunne plassere de involverte i en sårbar situasjon. Hvilken måte jeg som forsker har vært engasjert i dette prosjektet er, som jeg har forsøkt å vise, komplisert og mangefasettert. Det er likevel viktig å være bevisst på dette, både for å ta bevisste valg i forskningsprosessen og for å

bli i stand til å tydeliggjøre forskerrollen for informanter og for lesere av den antropologiske teksten.

Studien kan både defineres som en etnografi og en Case studie, da dette er delvis overlappende tradisjoner i samfunnsvitenskap. Jeg brukte tre metoder for datainnhenting i dette prosjektet: deltakende observasjon, individuelle intervju og fokusgruppe. Den deltakende observasjonen ga tilgang til dialog og samhandlingen på ulike arenaer på arbeidsplassen. Intervjuene ga tilgang til informantenes egne refleksjoner og fortellinger. Fokusgruppesamtalen ga tilgang til refleksjoner som lederne var komfortabel med å fremme i ledergruppen.

Jeg var særlig opptatt av at rekrutteringen til intervju skulle oppleves frivillig, da NSD advarer mot at kolleger lett kan oppleve seg presset til å delta når man forsker i egen organisasjon. Utvalget til intervju er derfor ikke strategisk. Individuelt samtykke ble innhentet fra deltakerne i intervjuene. På grunn av at deltakende observasjon som metode passer dårlig sammen med innhenting av individuelt samtykke, valgte jeg å innhente samtykke fra øverste leder i organisasjonen til denne delen av studien. Dette er ikke optimalt i forhold til NESH sine forskningsetiske retningslinjer (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH), 2006), men likevel vurdert som etisk forsvarlig i dette prosjektet.

5. Hva jobben går ut på

5.1 Innledning

I denne delen har jeg satt sammen korte beskrivelser av hva jobben går ut på og hva som gjør jobben meningsfull for veiledere som jobber med ulike typer oppfølgingsarbeid, det vil si som har ansvar for ulike brukergrupper. Beskrivelsene er ment å gi et innblikk i hva slags type oppgaver veilederne jobber med og gi et eksempel på hva de kan synes er meningsfullt i jobben sin, uten å gå i for mye detalj. Beskrivelsen bygger på utsagn fra informanter under feltarbeidet, i intervju, i møter eller i pausesammenhenger. Av hensyn til anonymisering, har jeg i dette kapitlet valgt å sette sammen informasjon og utsagn fra flere informanter og situasjoner, altså konstruere idealtyper. Denne presentasjonen er tatt med for at leseren skal kunne få et bedre overblikk over ulike oppgaver veilederne i datamaterialet har, for å lette lesingen av de kommende analysekapitlene. Grepet med å konstruere idealtyper er ment både å fortette informasjonen slik at det formidlingsmessig kan fungere bedre, og gjøre det vanskelig å gjenkjenne enkeltinformanter (Widerberg, 2001). Svakheten ved dette grepet, er at det gir et inntrykk av en form for enighet – altså at alle veilederne som jobber med det sammen har samme opplevelse av hva som er meningsfullt ved deres jobb. Det er selvsagt ikke slik i virkeligheten, og jeg ber derfor leseren lese dette som eksempler, ikke som en fasit. De kommende analysekapitlene vil bidra til å nyansere og utfylle bildet.

Da denne studien ble gjennomført var dette NAV-kontoret organisert etter en «generalist-modell». Det betyr altså at alle ansatte, uansett hva de tidligere hadde jobbet mest med, både skulle følge brukere opp arbeidsrettet, gi sosialfaglig oppfølging og saksbehandle søknader om sosialhjelp. Det er ikke alle typer oppgaver som er med i denne presentasjonen, og jeg skiller ikke her mellom ulike utdanningsbakgrunner eller ansettelse i kommune eller stat. Problematiske sider av jobben og jobbsituasjonen blir ikke beskrevet her – det kommer i senere kapitler.

5.2 Veiledere som følger opp ordinære arbeidssøkere

Jeg jobber med å følge opp de som står nærmest arbeidslivet. Jeg følger opp cirka 140 nå. Jeg prøver å gi tips og råd om hva de kan gjøre for å få jobb: hvor de kan søke, hvordan de kan søke, tilby kurs og andre tiltak som kan hjelpe dem til å få jobb. Hvis de ikke klarer å få jobb, må vi prøve å finne ut hvorfor. Har de for dårlig kompetanse, dårlig selvtillit eller er det andre ting som gjør at de ikke kommer i jobb. Finne ut om det noe vi kan hjelpe dem med. Jeg kan også gi litt økonomisk rådgivning hvis bruker har behov for det.

Jeg liker samtalene med brukerne best: når jeg ser at jeg får kontakt, at jeg vinner tilliten deres og de forstår at jeg vil hjelpe. Når de åpner seg sånn at vi kan komme videre. Jeg liker også å saksbehandle, å formulere et vedtak, og hjelpe de som trenger det økonomisk. Det er viktig arbeid. Men det beste er brukermøtene – det å gi folk håp. (konstruert ut fra flere informantutsagn)

5.3 Veiledere som følger opp sykemeldte

Jeg følger opp de som er sykemeldt. Det varierer, men kan være opp mot 300 sykemeldte som jeg følger opp. Vi avgjør om sykemeldinger kan godkjennes, om det gjelder arbeidsuførhet på grunn av sykdom. Hvis det ikke gjør det må NAV Arbeid og ytelse stanse sykepengene. Noen ganger mistenker arbeidsgivere at arbeidstakeren ikke er reelt syk, og da må vi sende forespørsel til lege og få svar. Når folk har vært syke i 8 uker må det være medisinske grunner til at de ikke kan være på jobb i det hele tatt – selv med tilrettelegging. Det må legen dokumentere. De sakene snakker vi spesielt om i et drøftingsmøte som vi kaller AKS-møte⁴⁰. I det møtet er rådgivende lege og arbeidslivssenteret til stede, i tillegg til meg og mine kolleger som jobber med sykefraværsoppfølging. Jeg forbereder en saksfremstilling og så vurderer vi saken

⁴⁰ Et AKS-møte er et internt NAV-møte der saker vedrørende aktivitetskravet for de som har vært sykemeldt i 8 uker drøftes.

sammen. Vi bestemmer om saken er grei, godt nok dokumenter, og kan settes unntak fra aktivitetskravet på, eller om sykepengene må stanses. Og så er det dialogmøter⁴¹ når sykemeldinga har vart i 26 uker, med den sykemeldte og arbeidsgiver og noen ganger lege, behandler eller bedriftshelsetjeneste til stede. Her kan vi for eksempel snakke om muligheter for tilrettelegging, omplassering innad i bedriften, eller avklare om den sykemeldte ikke kan fortsette i denne jobben, og heller må søke annen jobb. Hvis situasjonen er slik at det ikke har noen hensikt å møtes, innkaller vi ikke.

Hvis folk fortsatt er syke når sykepengene er gått ut, kan de søke om arbeidsavklaringspenger. Da følger vi dem fortsatt opp, lager aktivitetsplaner sammen med dem, informerer om alle ordninger og tiltak som måtte være aktuelle. Det varierer også hvor mange jeg følger opp som er i denne situasjonen, men 30-50 brukere kan det godt være. Og så er det mye småtteri som også tar tid, som for eksempel å se igjennom informasjons-oppgaver som kommer opp i datasystemene.

Arbeidet vårt er veldig variert. Jeg liker å snakke med folk og ha oppfølging. Dialogmøter er også artig hvis det er god kjemi mellom partene. Det som gjør jobben min meningsfull er det å hjelpe mennesker. Ikke nødvendigvis oppfylle alle drømmene deres, men formidle hva vi kan hjelpe dem med på en måte som de skjønner. Få til gode prosesser sammen med bruker. Bidra til at de kan tenke litt annerledes om seg selv – får tro på seg selv. Og så blir man veldig glad når folk klarer å komme seg tilbake i jobb igjen. (konstruert ut fra flere informantutsagn)

⁴¹ Et dialogmøte 2 er et møte som NAV innkaller til senest når en person har vært sykemeldt i 26 uker, for å finne ut om den sykemeldte kan komme tilbake i arbeid dersom det blir tilrettelagt for det på arbeidsplassen.

5.4 Veiledere som følger opp brukere under arbeidsavklaring

Jeg følger opp de som trenger arbeidsavklaring, både de som har arbeidsavklaringspenger og de som ikke har den ytelsen. Det kan være over 110 brukere jeg har ansvar for. Mange har hatt sykefraværsoppfølging et år før jeg overtar oppfølginga. Det er kanskje avklart at de ikke kan fortsette hos sin arbeidsgiver. De er en ny og mer usikker situasjon for dem, både i forhold til jobb og at de ofte har mindre inntekt enn før. De trenger å styrkes for å stå på videre i prosessen. Jeg lager en plan sammen med brukeren for hvordan vi skal avklare om hen kan jobbe, og eventuelt hva slags arbeid og hvor mye hen klarer å jobbe. Noen må ha behandling før de kan starte med noe anna, mens andre kan ha tiltak parallelt med behandling. Noen er ferdig med behandling, men trenger hjelp til å finne annen jobb. Det er også noen som aldri har vært i jobb. De må kanskje ha utdanning eller kurs for å kvalifisere seg. Noen trenger også litt råd og veiledning for å få endene til å møtes.

Jeg prøver å vise anerkjennelse for brukers situasjon. Det er fint å få til et møte hvor bruker kan vokse litt eller i hvert fall fortelle litt hvordan det går. At de får oppleve at NAV ikke bare er skjema og papir, men at vi vil møte dem og ha et samarbeid med dem. Og den stoltheten som vises i ansiktet til de som kommer seg i jobb igjen, det er veldig, veldig fint å se.

Det er en meningsfull jobb. Min identitet er knyttet opp til jobben, og jeg opplever stor glede ved noen deler av den. Arbeid er et stort gode. Folk som er i jobb har ofte bedre livskvalitet og bedre økonomi enn om de ikke jobbet. Det å bidra til at folk får et bedre liv, og skape håp og optimisme, er det beste ved jobben. Jeg liker også godt at jeg får vekse mellom å saksbehandle og ha kontakt med brukere, helsevesenet, arbeidsgivere og tiltaksarrangører. Men det er kontakten med brukerne som er det mest meningsfulle for meg. Og aller mest spennende er det når brukere er kommet dit at de er klar til å gjøre noe. (konstruert ut fra flere informantutsagn)

5.5 Veiledere som jobber i program /prosjekt

Jeg jobber med folk som har vært lenge utenfor arbeidslivet, vært mye til og fra, eller aldri vært i arbeid. Det har variert hvor mange brukere jeg har hatt ansvar for, men ikke over 20 brukere. Min jobb handler mye om å bli kjent med brukerne. Det er viktig å få til en nær relasjon med bruker som er basert på tillit. Kartlegge kompetanse og interesser, og finne ut hva som tenner «gnisten» hos bruker. Hvis de har vært i arbeid, kan man spørre hva slags arbeidsoppgaver de likte i den og den jobben. Hvis de ikke har vært i arbeid kan man snakke om skoletida, om det var noe de likte der. Så ser man om det er noe som gjør dem ivrig. Så kan vi ta tak i det og spinne videre på det.

Så er det å finne en arbeidsplass de har lyst til å jobbe på. Få til en kobling mellom arbeidsgiver og arbeidssøker, og så følge opp arbeidsforholdet. Være nær og tett på. Arbeidsgiver må kunne føle seg trygg på at jeg følger opp jevnlig. Og jeg må være tilgjengelig, både for bruker og arbeidsgiver. På jobbmobilten kan de nå meg raskt, enten gjennom tekstmelding eller ved å ringe. Når jeg er opptatt må jeg sette på lydløs, men da ringer opp etterpå. Jeg prøver å være veldig i forkant, og planlegge oppfølgingsmøter. Kan gjerne være korte møter, men ofte. Vi skal ikke bare ha kontakt når noe har gått galt.

Det som gjør jobben min meningsfull er det å møte folk, bety noe for dem og støtte dem i det de står i. Være med på vegen deres og se endringer. Det er det som motiverer meg. (konstruert ut fra flere informantutsagn)

5.6 Avdelingsledere

Som avdelingsleder har man oppgaver som for eksempel: å lede avdelingsmøter, ha medarbeidersamtaler med de ansatte, snakke med brukere som har satt fram klage, være med i ledergruppe, være med å utvikle arbeidsform og organisering av kontoret, delta på ledersiden i møter med tillitsvalgte og verneombud, rapportere på utvalgte tema til fylkesleddet, ha dialog med andre NAV-enheter og samarbeidspartnere og mye, mye mer.

Det å være avdelingsleder i NAV er utfordrende. Man må ta ansvar, og det liker jeg. Man får være der det skjer, får være med på å utvikle, påvirke og sette i verk ting. Det er også en administrativ side; vi drifter, får hjulene til å gå rundt.

Jeg synes også det er spennende å være tett på medarbeiderne, kommunisere med dem og følge dem opp i forhold til samfunnsoppdraget vi har i NAV. Det er veldig tilfredsstillende å få være i en ledergruppe. (konstruert ut fra flere informantutsagn)

6. Prioriteringsdilemma og betydningsfulle valg

6.1 Innledning

Vike (2004, s. 164-165) beskriver at et trekk ved dagens velferdsstat er at dilemmaene desentraliseres, skyves nedover i organisasjonen, slik at det i høy grad er førstelinjetjenesten som må finne løsninger på gapet mellom oppgavene og de begrensede ressursene i velferdsstaten. I dette kapittelet vil jeg undersøke om det eksisterte prioriterings-dilemma ved NAV-kontoret som jeg forsket på. Hvis slike dilemmaer fantes, hvordan håndterte veilederne disse, enkeltvis og som fellesskap? Og hvilken dialog var det mellom veiledere og ledere om prioriteringer i arbeidshverdagen? Når jeg undersøker dette fokuserer jeg, inspirert av Smith (1999, 2005), på den faktiske praksisen som utspilte seg på NAV-kontoret: hvordan lover, rundskriv, forskrifter og ulike styringsdokumenter ble aktivisert, tolket og brukt på NAV-kontoret. I tillegg ser jeg på hvilke andre diskurser enn den institusjonelle, som ble aktivisert når veiledere skulle gjøre sine valg meningsfulle for hverandre og for meg som forsker. For Graeber (2001, s. xii) betyr verdi måten valg gjøres meningsfulle for aktøren ved å knytte dem til større sosiale helheter, som kan være diskurser, slik jeg forstår Graeber. Jeg snakker derfor om de ansattes verdier når jeg beskriver hvordan de begrunner valgene de finner som løsninger på prioriteringsdilemmaene i arbeidshverdagen. Hvordan slike dilemmaer løses i en organisasjon vil være med på å forme det reelle tjenestetilbudet brukerne får. Det kan også ha betydning for arbeidsmiljø og de ansattes helse og trivsel. I ytterste konsekvens kan dette også ha innvirkning på rettsikkerheten for brukerne.

Som jeg har drøfta i metodekapittelet, er det ikke nødvendigvis slik at en person gjør det man tror man gjør eller sier at man gjør. Det kan være forskjell på idealer og realiteter, og på egen og andres oppfatning av hvordan man er. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at veilederne faktisk prioriterte helt slik som de fortalte meg i intervjuene. Men det de fortalte meg om sine prioriteringer, viser uansett noe om deres verdier. Som redegjort for i kapittel 3, forstår jeg verdier ut fra Graebers definisjon som «the way in which actions become meaningful to the actor by being incorporated in

some larger, social totality» (Graeber, 2001, s. xii). Det man synes er viktig, som man setter høyt, vil man gjerne prioritere høyt også – om enn det ikke alltid er mulig å få til. Å finne ut av hva veilederne opplevde at de prioriterte i arbeidshverdagen, kan derfor si noe om hvilke verdier som var viktige i organisasjonen og for den enkelte veileder, og hva som motiverte dem i jobben. Intervjudeltakerne hadde trolig også en forventning til at begrunnelsen de ga meg for sine prioriteringer og valg i arbeidshverdagen, var begrunnelser det var mulig for meg å forstå og kanskje også akseptere som gode begrunnelser. Ved å vise til verdier som har en viss aksept i samfunnet generelt, som mange deler, vil det være mer sannsynlig å få en slik forståelse og aksept hos andre. Fortellingene om hvordan valgene var meningsfulle for veilederne, sier derfor også noe om hvordan de legitimerte valg. For å undersøke hvilke begrunnelser veilederne ga for sine prioriteringer, kunne jeg ikke bare observere. Jeg var avhengig av å få veilederne til å reflektere, og til også å fortelle det de kanskje skammet seg over eller var kritiske til og derfor ikke ville eller turte si på pauserom og møter på arbeidsplassen. Intervjumaterialet har derfor vært viktig i analysearbeidet som ligger til grunn for dette kapittelet. Jeg har imidlertid også trukket veksler på observasjonsdataene, ikke minst for å se hva som *ikke* ble snakket om på ulike arenaer på arbeidsplassen.

Først i dette kapittelet skal jeg gjennomgå i hvilken grad veilederne samarbeidet om prioritering i team og avdelinger. Deretter skal jeg se på hvilken rolle lederne hadde i prioriterings-arbeidet, både slik veilederne opplevde det, og slik lederne selv opplevde sin rolle. Neste tema er hva veilederne som jeg intervjuet mente de prioriterte høyt og hva de nedprioriterte. Til sist vil jeg drøfte de funnene jeg har gjort angående prioritering opp mot annen forskning.

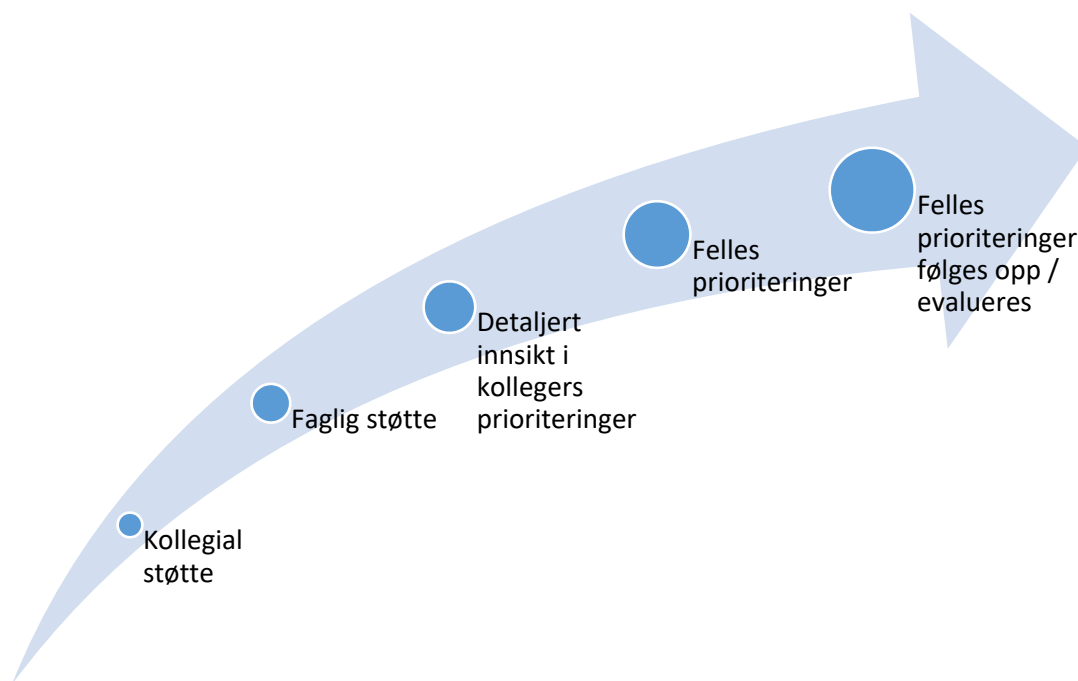
6.2 Grader av samarbeid om prioritering

Lysgaard (1985) beskriver i «Arbeiderkollektivet» de underordnedes sosiologi med utgangspunkt i en studie av en industribedrift i Moss på midten av 1950-tallet. Studiet var gjennomført med metodene deltagende observasjon og samtaler / intervju. Lysgaards teori går ut på at bedriften kan forstås som tre ulike systemer med hver sin

indre logikk: det teknisk/økonomiske, arbeiderkollektivet og det menneskelige systemet. Det teknisk/økonomiske systemet er formelt og har som mål at bedriften skal være effektiv og lønnsom. Rollene i dette systemet er de ulike stillingene i bedriften med sine arbeidsoppgaver og ansvarsområder. Arbeiderkollektivet er et uformelt system som har som mål å beskytte arbeiderne mot urimelige krav fra det teknisk/økonomiske systemet. Rollene i Arbeiderkollektivet er også uformelle, og preget av krav til å være «gode arbeidskamerater» i forhold til det teknisk/økonomiske systemet. Det er bare arbeiderne som kan være medlemmer i arbeiderkollektivet – ikke de ulike funksjonærene i bedriften, som står nærmere ledelsen i bedriftshierarkiet. Arbeiderkollektivet er ikke det samme som fagforening, selv om det kan være sammenfall. Det menneskelige systemet er de ansatte i bedriften i egenskap av å være enkeltmennesker. Det å være medlem i disse systemene har både fordeler og omkostninger, også å være uformelt «medlem» i Arbeiderkollektivet. Det er krav om at du skal være solidarisk, lojal mot kollektivet, være åpen om ditt forhold til ledelsen (for eksempel hvor mye du får i lønn), ikke stikke deg fram, ikke innynde deg hos ledelsen eller ta ære for godt arbeid alene. Dersom du opptrer etter disse reglene, belønnes du med for eksempel hygge, ry, anseelse, bifall og tillit. Dersom du bryter de uformelle reglene for å være en «god arbeidskamerat», kan du bli straffet med utfrysing. Slik jeg forstår Lysgaards analyse, handler det om at arbeidere som hver for seg har liten makt i bedriften, gjennom det uformelle og moralsk forpliktende arbeiderkollektivet får innflytelse som gruppe, som de kan bruke til å sette grenser for bedriftens krav overfor dem som ansatte. Det handler dypest sett om underordnes muligheter til å beskytte seg selv og få noe innflytelse over sin hverdag. Har NAV-kontoret lignende kollektivsystem som beskyttelse mot det sterke arbeidspresset og de vanskelige dilemmaene de møter i sin arbeidshverdag?

I intervjuene spurte jeg veilederne om de fikk noe hjelp eller støtte fra kollegaer eller team til hvordan de skulle prioritere. Veilederne jeg intervjuet jobbet i ulike team og avdelinger og jobbet også med brukere med ulike innsatsbehov. Noen jobbet også i prosjekter eller program med færre antall brukere. Det var tydelig at veilederne opplevde

ulik grad og type av samarbeid i sine team. Noen fortalte også at det kollegiale samarbeidet i teamet hadde variert over tid. Ut fra svarene har jeg delt inn i følgende gradering:



Figur 9 Visualisering av grader av samarbeid angående prioriteringer, fra lav til venstre, til høy til høyre (min inndeling). Egenprodusert figur.

6.2.1 Kollegial og faglig støtte

Det å dele frustrasjon over det høye arbeidspresset, og gi omsorg eller trøst når man så en kollega som var stresset og fortvilet, fortalte mange av veilederne jeg intervjuet at de opplevde i sine team. Det er ikke en selvfølge at slik omsorg gis i en arbeidssituasjon. Det finnes trolig arbeidsmiljøer som er så konkurransepreget, at det å vise fortvilelse eller frustrasjon helst unngås, for at ikke kolleger og ledere skal oppfatte en som svak eller som en som ikke mestrer arbeidet. Slik var det ikke på dette NAV-kontoret. En veileder beskrev denne støtten på denne måten:

Når stresset blir så høyt at du på en måte får en utblåsning, så kommer de [de i teamet som sitter nærmest] og bare; pust med magen, nå gjør du først det, du kan ikke tenke på det. Så sånn sett så, på det nivået så hjelper vi... (informantutsagn)

Men det var ikke alle veiledere som i alle situasjoner opplevde det å dele frustrasjon som noe positivt – noen ganger kunne det ha motsatt effekt:

Det er greit å vite da at vi er flere i samme situasjon, at det handler om organisasjonen, men samtidig så tenkte jeg at det ble nesten litt sånn tidstyv, nesten sånn at også, at det ble, følte meg nedtrykt av å sitte å snakke, for når du...det er ikke, altså det er ikke bestandig så fint å dele misnøye, altså, eller håpløshet da, som det egentlig var. (informantutsagn)

En slik type omsorg betød heller ikke nødvendigvis at samarbeidet strakk seg videre til faglig samarbeid:

Det er det som er så rart med teamet vårt, det er, vi er jo veldig sånn sammenspleiset, og vi er veldig nær, og vi deler veldig mye, og vi deler historier, men allikevel så jobber vi så alene...det er veldig pussig, eh...og vi har ikke helt forstått hvorfor det er sånn... (informantutsagn)

De aller fleste jeg intervjuet fortalte at de kunne drøfte enkeltsaker og spørre faglige spørsmål på teammøter. Dette var ikke en direkte hjelp til prioritering, men det kunne lette arbeidssituasjonen ved at de fikk hjelp til å løse en vanskelig sak og slapp å lete så lenge etter svar på et faglig spørsmål. Men utenom teammøtene var det ikke alle som syntes det var så enkelt å be om faglig hjelp fra de andre i teamet. En veileder fortalte hvor vanskelig dette kunne være (V: Veileder og F: forsker):

V: ...kan godt gå å spørre noen, ehm, om de kan bistå, som oftest så får vi jo ja, men allikevel så...jeg tror kanskje vi er litt redd for å spørre hverandre...

F: Mm

V: For at vi, vi vet hvor travelt det er, og at egentlig så har ikke den andre tid...jeg tror det har med det å gjøre, at vi er litt sånn engstelig for å bruke tida til den andre

F: Mm

V: Vil ikke forstyrre, for jeg vet jo selv hvis jeg sitter dypt inni noe og det kommer noen over skulderen på meg...at det er, det er dumt å bli avbrutt i det jeg sitter i, så jeg tror nok at vi alle tenker på det når vi går, eller unnlater å gå til noen andre og spørre..., så sitter vi og prøver å finne opp kruttet selv. (dialog mellom forsker og informant i individuelt intervju)

6.2.2 Forsøk på felles prioriteringer i team

Flere av veilederne ved NAV-kontoret jeg studerte, fortalte at det egentlig ikke var noen som kjente deres arbeidssituasjon i detalj, fordi de jobbet så alene med de brukerne de hadde ansvar for. De opplevde at de ikke hadde tid til å sette de andre i teamet inn i så

mange av deres egne saker. En veileder sa at deres team en periode forsøkte å innføre at veilederne jobbet i par; to og to skulle sette seg inn i hverandres sine saker og på den måten både kunne bruke hverandre mer til å drøfte saker, og lettere kunne ta over for hverandre ved fravær. Dette falt fort i fisk fordi de opplevde at det var for tidkrevende.

Veiledere som jobbet i team med relativt stabil bemanning over mange år, ga i større grad uttrykk for at de kjente hverandres arbeidssituasjon og prioriteringer. Disse veilederne sa også at de hadde aksept for at veilederne i teamet var forskjellig, var flink til ulike ting og jobber på litt ulike måter.

Flere av de jeg intervjuet fortalte at de ikke hadde felles prioriteringer i deres team, ut over de generelle prioriteringene som kom fram i Mål og disponeringsbrevne og som var reflektert i målstyringen. Noen team hadde imidlertid i perioder forsøkt å lage felles prioriteringslister eller i hvert fall bli enig om noe som var topprioritert og noe som klart skulle nedprioriteres. Det de kalte for felles prioriteringer var ikke nødvendigvis på et veldig konkret plan. Det kunne være mer generelle målsetninger, som å prioritere «inntektssikring»⁴² eller «tidlig innsats»⁴³. Når veilederne skulle gjøre faktiske prioriteringer i sin arbeidshverdag kunne det være vanskelig å gjennomføre det man var blitt enige om, som denne veilederen fortalte om (V: Veileder og F: Forsker):

V: Vi har en gang laget en prioriteringsliste, men det er sånn at når man sitter der og skal jobbe, så er det ikke enkelt å si: nei, du [en bruker] kan ikke få samtale med oss for du har ikke, du er ikke vår prioritet

F: Nei

V: Så da er det noe med at man får individuell prioritering på hva, hva man gjør, man tar så mange møter man selv føler at man har kapasitet til å ta, men andre har

⁴² Med inntektssikring menes en rekke ulike oppgaver som var nødvendige for at bruker skal kunne få innvilget eller forlenget ytelser, både kommunale ytelser som sosialhjelp og kvalifiseringsstønad, og statlige trygdeytelser som arbeidsavklaringspenger, sykepenger, tiltakspenger med mer.

⁴³ Med «tidlig innsats» menes å følge opp en bruker så raskt som mulig etter at bruker har blitt sykemeldt, for å minske sannsynligheten for at vedkommende faller ut av arbeidslivet.

færre fordi at det er deres kapasitetsgrense, eller, sant, sånn at det blir veldig variabelt føler jeg. (dialog mellom forsker og informant)

Her nevnes både vanskene med å si nei til samtale med bruker og at veilederne hadde ulik kapasitet som årsaker til at prioriteringene ble ulik, til tross for at teamet hadde forsøkt å bli enige om felles prioriteringer. Med et økende fokus på brukerretting og omdømmebygging, er det forståelig at det er vanskelig å si nei til å ha samtale med en bruker som ønsker det. Det kan også virke negativt på relasjonen mellom veileder og den enkelte brukeren å avvise vedkommende på en slik måte.

Det var få veiledere som formidlet at slike felles prioriteringer faktisk ble fulgt opp eller evaluert av teamet. Tvert imot sa flere at de tvilte på at de felles prioriteringene ble fulgt av alle i teamet, og at også de selv hadde vansker med å følge dem.

Et eksempel var et team som grunnet høyt arbeidspress en periode, var enige om å ikke stille opp på samarbeidsmøter knyttet til en bruker, som andre instanser ofte ba NAV om å delta på, og generelt ha færrest mulig brukermøter en periode. Dette innebar at veilederne skulle avklare flest mulig spørsmål og problemstillinger fra brukerne i korte telefonsamtaler i stedet for å møtes ansikt til ansikt. Dette ble, ut fra det et teammedlem fortalte, i liten grad fulgt opp i teamet. Et teammedlem hadde vanskeligheter med å redusere antall samtaler med brukere, men snakket ikke åpent om det i teamet. Avtalen om felles prioriteringer i teamet ble dermed i liten grad forpliktende, i hvert fall ikke for alle deltakerne. Det at noen ikke fulgte det teamet var blitt enig om, kan man tenke seg ga disse veilederne en sterkere opplevelse av å stå alene om dilemmaene som oppsto grunnet høyt arbeidspress, siden de selv hadde valgt å ikke følge avtalen med teamet siden dette ikke var så lett å innrømme overfor teamet.

6.2.3 Spenninger mellom team med ulikt antall brukere

Noen team hadde som oppgave å jobbe tettere på brukere som hadde et omfattende oppfølgingsbehov, og hadde derfor ansvar for å følge opp færre brukere per veileder.

Jeg fikk høre at det hadde vært spenninger mellom team og kollegaer på kontoret på grunn av disse forskjellene, slik det fortelles om her (V:Veileder, F: Forsker):

V: xxx-teamet har nok vært utsatt for, eller det har jeg følt også, for mye negativt, for at «dere har jo så få». Men jeg kjenner forskjellen på å stå alene med de folkene som har så kolossalt mye utfordringer i alle retninger og ingen andre som er med på lasset, til de som på papiret har mye større utfordringer...men har et behandlingsapparat, de har et støtteapparat rundt seg. Det er vanvittig stor forskjell.

F: Mm

V: Ja

F: Og når du sier; har fått mye negativt, er det fra, eh, andre veiledere eller?

V: Ja, veiledere og ledere, altså kolleger og veiledere. Jeg tror det har vært ganske mye sånn, litt misunnelse, eh, har fått det ganske klart at dere som har bare så og så få, og må tenke på de som sitter med så og så mange, også i fra ledere og kolleger. (dialog mellom forsker og veileder i individuelt intervju)

En annen veileder ga uttrykk for at hen opplevde ulik mengde brukere per veileder som urettferdig, ikke først og fremst med tanke på at veilederne fikk en veldig forskjellig arbeidssituasjon, men særlig med tanke på at tilbudet som ble gitt til brukerne ble veldig ulikt:

Jeg stiller spørsmål ved om det er riktig at noen få brukere skal få tildelt så enormt store ressurser, at noen saksbehandlere skal ha så få brukere som vi har sett i noen sammenhenger. Det stiller jeg spørsmål ved. Så kan jeg stille spørsmål ved om de som har standard og situasjonsbestemt [innsatsgruppe], at de saksbehandlere har relativt få brukere sett i forhold til den gruppen...som skal ha mye tettere oppfølging. (informantutsagn)

Her tenker nok veilederen på at det var relativt liten forskjell på hvor mange brukere veiledere som jobbet med brukere med standard og situasjonsbestemt innsats hadde ansvar for, sett i forhold til hvor mange brukere veiledere som jobbet med brukere med spesielt tilpasset innsats hadde ansvar for. Veilederen mente at det burde være større forskjell: at de som jobbet med spesielt tilpasset innsats, som var saker som oftest krevde mer og tettere oppfølging, burde ha ansvar for langt færre. Det var kanskje lettere å akseptere og ønske ulik ressursbruk overfor brukere med ulikt bistandsbehov, men situasjonen som de beskrev var at ikke alle brukere med utvidet oppfølgingsbehov fikk

utvidet oppfølging. Noen veiledere fortalte at det var mange brukere med stort bistandsbehov, som grunnet ressurs situasjonen på NAV-kontoret ble stående på vent for lenge, uten at det skjedde noe særlig i saken deres. Når det dermed ble stor ulikhet i ressursbruk overfor brukere som alle hadde store bistandsbehov, var det vanskelig for noen veiledere å forstå hva som legitimerte så ulik ressursbruk. I en svært presset arbeidssituasjon kunne det i tillegg oppleves som urettferdig, at andre skulle ha det noen oppfattet som en lettere arbeidssituasjon.

Ulik arbeidsmetodikk, og det å måtte være tilgjengelig for sine brukere både innenfor og delvis utenfor vanlig arbeidstid, gjorde at arbeidspresset når man jobbet med få brukere likevel ikke nødvendigvis var lavere. Men dette var ikke nødvendigvis så lett å se for kollegaer som ikke jobbet slik og dermed ikke kjente arbeidsmetodikken for utvidet oppfølging særlig godt. De som var ansatt for å jobbe tett med få brukere, hadde ikke bestemt denne ulikheten i ressurser, og hadde dermed ikke ansvar for denne ressursfordelingen. De opplevde likevel å få kommentarer fra enkelte kolleger, som kunne være tøffe å forholde seg til.

En undersøkelse i svensk helsevesen (Bergman, Löve, Hultberg & Skagert, 2017, s. 101) oppsummerer at flere studier har vist at kvaliteten på team-samarbeid ser ut til å ha stor betydning for pasientomsorg, mental helse hos de ansatte og innovasjon i team. I denne undersøkelsen fant de dessuten ut at gruppetilhørighet, altså at man har samme mål, stoler på hverandres kompetanse og har et åpent kommunikasjonsklima, også er viktig for godt medarbeiderskap (Bergman et al., 2017).

Ut fra dette, kan det være grunn til å anta at det å videreutvikle forpliktende teamsamarbeid ved NAV-kontoret potensielt både kan styrke de ansatte og bidra til bedre oppfølging av brukere.

6.2.4 Mer individualistisk enn Lysgaards «Arbeiderkollektiv»

Selv om jeg mener å finne både kollegial og faglig støtte, gruppeidentitet og solidaritet i team og avdelinger blant NAV-veilederne på det NAV-kontoret jeg undersøkte, mener

jeg at lojaliteten til de andre veilederne ikke er like sterkt som i Lysgaards (1985) «arbeiderkollektiv». Det ga seg for eksempel utslag i relativt liten grad av samarbeid om konkret prioritering av arbeidet, i hvert fall ikke forpliktende samarbeid som ble evaluert. Det kan ut fra empirien som er presentert så langt, se ut til at de NAV-ansatte ligner mer på funksjonærene i industribedriften som Lysgaard studerte, som ikke hadde et slikt kollektiv som arbeiderne hadde. De NAV-ansatte har alle høyere utdanning og ser seg selv som moderne kunnskapsmedarbeidere (Strand, 2013). Det at «kravene» ved NAV-kontoret i hovedsak dreier seg om ulike brukeres behov, og ikke en bedrifts lønnsomhet, gjør det antakelig også vanskeligere å beskytte seg mot kravene. Selv om jeg under feltarbeidet kunne høre oppfordringer mellom kolleger om ikke å jobbe for lenge utover ettermiddagen, eller oppfordringer til å tenke at dersom du ikke rakk over alt var det egentlig ledelsens problem (å fordele oppgaver og håndtere ressursproblem), var hovedinntrykket at hver enkelt veileder tok svært mye individuelt ansvar. Uten et slikt beskyttende kollektiv, blir den enkelte veileder mer sårbar overfor de negative konsekvensene av (urimelig) høyt arbeidspress og mer alene om å finne løsninger på vanskelige dilemma.

6.3 Leders involvering i prioriteringene

Vi har nå sett at datamaterialet mitt tyder på variabel, men generelt lite forpliktende samarbeid om konkrete prioriteringer av arbeidsoppgaver og brukere ut over de prioriteringene som lå i Mål og disponeringsbrev, og som ble tydelig kommunisert og fulgt opp fra ledelse. Vi skal nå se nærmere på leders rolle i prioriteringsarbeidet, både overfor veilederne enkeltvis og i grupper i ulike møter.

6.3.1 Hvis frister ikke ble overholdt

En egen enhet i NAV – NAV Kontaktsenter – tok imot telefonhenvendelser og svarte på enkle spørsmål fra brukere. Hvis en bruker spesielt ba om å få snakke med veilederen sin, eller NAV Kontaktsenter ikke klarte å svare på spørsmålene, ga de beskjed til veileder om å kontakte bruker. Denne beskjeden ble lagt i et eget datasystem som kaltes Gosys. Veileder hadde en frist på 48 timer på å ringe tilbake til bruker. Dersom denne

fristen ikke ble overholdt, ble dette visualisert i Gosys ved at oppgaven endret farge fra sort til rødt. Dette kalte veilederne for «røde Gosys». Denne måten å signalisere med farger at oppgaven var viktig å respondere på innen tidsfristen, kan ses som en måte NAV har konkretisert målsetningene for NAV-reformen om «enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, s. 10). Det kom tydelig fram i nesten alle intervjuene at avdelingsleder fulgte tett opp dersom fristen på 48-timer på å besvare telefonhenvendelser ikke ble overholdt. Det var også tydelig at dette gjorde at denne oppgaven ble prioritert svært høyt av de fleste veilederne. En veileder sa det slik:

Og så passer jo lederen på at hvis du har mange røde Gosys [telefonhenvendelser fra brukere som skal besvares], så ringer, så tar (leder) kontakt med deg...Du, nå må du ta å ringe opp de her, nå må du få de [Gosys'ene] bort. Så det, de telefonhenvendelsene de blir jo tatt... (informantutsagn)

På denne måten fikk leders oppfølging på dette området direkte betydning for prioriteringen til veilederne. Som vi skal se i del 6.4.2, oppfattet flere veiledere som jeg intervjuet, at det gjennom 48-timers fristen og leders oppfølging av dette, ble fremmet en type sørvis til brukerne som kan kalles en *kundelogikk*. Brukeren ses som en kunde som må kunne forvente svar innen rimelig kort tid – uansett behov, uansett hvor ofte vedkommende ringte, og uansett hvor viktig eller uviktig ærendet måtte være. En slik tenkning kan ses i sammenheng med tenkning innen Ny offentlig styring. Samtidig er det liten tvil om at NAV er avhengig av en viss tilgjengelighet for å ha godt omdømme i befolkningen. Rigiditeten som skapes rundt 48-timers fristen, gjennom resultatmåling på målekortet, rød fargebruk i Gosys når fristen ikke overholdes og leders oppfølging av fristbrudd, sikrer brukerne som ringer rask respons, men fratår i stor grad veilederne muligheten til å benytte skjønn for å finne denne balansegangen.

6.3.2 Ved fravær

I forbindelse med veilederes tilbakekomst til jobb etter sykefravær eller annet fravær, fortalte flere veiledere at avdelingslederne gikk inn og drøftet prioritering av arbeidsoppgaver mer eksplisitt enn ellers. Flere ga uttrykk for at de hadde opplevd slik oppfølging fra avdelingsleder positivt, og at det også hadde vært helt nødvendig.

Når noen var sykemeldte i teamet / avdelingen ble det vanligvis ikke satt inn vikarer, med mindre fraværet var svært langvarig. Oppgavene måtte derfor fordeles, først og fremst i teamet, men i noen tilfeller måtte andre team hjelpe til. Det var avdelingsleder som ga beskjed om fraværet og hvem som måtte ta oppgavene til den som var borte. Ofte ble beskjeden fra leder generell: at oppgavene måtte fordeles på teamet, og så måtte teamet bli enige seg imellom hvem som skulle ta hva. Andre ganger kunne avdelingsleder be en enkelt veileder om å ta en eller flere spesifikke oppgaver. At det ikke ble tatt inn vikarer, opplevde flere av veilederne som svært belastende. Her er en uttalelse om dette:

Så blir du jo pålagt oppgaver...eh, som da plutselig tar kjempemye tid fordi at det, har du dine egne Gosyser, og så plutselig, sant, så får du, skal du ta Gosysene til noen andre, og det er fire stykker, og du må jo sette deg inn i sakene» «Og det er det jo ikke tatt høyde for, sånn at jeg føler jo at det er en for...dårlig planlegging rundt det rett og slett, eh, det er veldig mye som faller, mye av ansvaret faller på medarbeiderne...som kanskje skulle vært, kanskje kunne lederen likeså godt ha ringt de Gosysene. (informantutsagn)

Her var veilederen eksplisitt i sin kritikk av ledelsens måte å organisere arbeidet på når en veileder hadde fravær. Vedkommende opplevde at det fungerte dårlig at ansvaret ved fravær falt på medarbeiderne som allerede hadde fullt opp med egne oppgaver, og stilte spørsmålstegn ved ledernes planlegging av fraværshåndteringen. Det ble også stilt spørsmål ved hvorfor lederen ikke selv kontakter brukerne som har ringt og spurt etter veiledere som har fravær. Underforstått ligger det her en tanke om at medarbeiderne ikke har det noe mindre travelt enn lederne. En annen uttalelse gir også uttrykk for misnøye med måten å løse oppgaver ved sykefravær på:

I forbindelse med sykefravær, at teamet tar over, og det er helt greit for en dag, en uke, en måned, men ikke for et år. Altså, den der måten å løse sykefravær på, altså, arbeidsmengden ved sykefravær på, den er så slitsom, så utfordrende og kanskje, kanskje ekstra når du, når du jobber tett med folk. (informantutsagn)

Denne veilederen ga uttrykk for at dette å fordele oppgaver til teamet når noen har fravær, er greit i et kortere tidsperspektiv, men som strategi på lengre sikt mente hen at det fungerte dårlig.

En annen veileder reagerte på det hen oppfattet som en form for dobbelkommunikasjon fra avdelingsleder i forbindelse med fordeling av oppgaver ved sykefravær. På den ene siden var avdelingsleder glad for at alle hjalp til, på den andre siden insisterte den samme avdelingslederen på at alle skulle gå hjem til vanlig tid. Dette mente veilederen ikke var forenelig:

Altså det går jo ikke an å ta på seg mye ekstra uten å så på en måte bruke lengre tid...[avdelingsleder sa:] nei, alle skal gå halv fire, det er viktig for meg...[latter] og det, sant, og der sånn...så jeg vil jo ikke akkurat si at det er å ta opp, altså det er jo ikke snakk om å diskutere ting, da er det jo snakk om å ønsketenke seg hvordan ting burde være...så jeg synes ikke vi har noen lydhør ledelse, det synes jeg ikke. (informantutsagn)

Dette er bare tre av uttalelsene om fraværshåndteringen fra mitt materiale. Det er flere som uttaler seg om dette, og ut fra datamaterialet er det ikke tvil om at den måten å organisere disse oppgavene på opplevdes som belastende, både for veilederen som hadde fravær og for kollegene som skulle håndtere vedkommende sine oppgaver. Den som hadde fravær kunne både oppleve det belastende å tenke på at deres fravær ble en belastning for kolleger, og at oppgaver som ikke lot seg løse av kolleger, ble liggende å hope seg opp til de var tilbake på jobb.

6.3.3 I medarbeidersamtale /oppfølgingsamtale

I perioden jeg var på feltarbeid, ble det i flere avdelinger/team praktisert en månedlig samtale mellom avdelingsleder og hver enkelt medarbeider, der blant annet arbeidssituasjonen kunne være et tema. Noen sa at de ikke tok arbeidssituasjonen opp som tema i disse samtalene, enten fordi lederen visste at de hadde kontroll eller fordi leder tidligere hadde signalisert at hen ikke ønsket å «mikrostyre». Andre fortalte at de pleide å si til leder hvordan de prioriterte og fikk støtte for det. Enkelte veiledere jeg

intervjuet fortalte at de selv aktivt hadde tatt arbeidssituasjonen og spørsmålet om prioritering opp med avdelingsleder, og noen syntes de fikk god hjelp:

Jeg opplever at jeg har en veldig god avdelingsleder nå som ser, og som ser meg og som ser mitt behov, og som hjelper og støtter meg og prøver å, å bistå med, å komme med forslag til mulige andre måter å jobbe på eller strukturere arbeidet og sånn...[hopper over litt]...det er bare det at det allikevel er så vanskelig [lattermild]... (informantutsagn)

Det var også veiledere som hadde motsatte erfaringer. En veileder fortalte at hen hadde forsøkt å ta opp arbeidssituasjonen sin i lang tid, og opplevde å få forståelse, men lite konkret ut over det. Avdelingsleder sa bare, ifølge denne veilederen, at teamet kunne organisere seg som de ville og at det var mulig å jobbe litt overtid.

Det var flere uttalelser i intervjuene som tydet på at det var mye opp til medarbeideren om prioritering av oppgaver ble et tema i disse samtalene:

Hvis man ber om det, så får man jo det [hjelp fra leder til å prioritere]... (informantutsagn)

De spør jo hvordan du har det, men det er jo, det er jo selvfølgelig ditt eget ansvar hvor mye du ønsker å...å si... (informantutsagn)

Det varierer veldig på en måte hvordan strukturen er på de her månedlige samtalene, ofte blir de litt sånn spist opp av andre ting [hopper over litt] Nei, det kan være en...det er jo selvfølgelig igjen et felles ansvar både av, for medarbeider og for leder at det...plutselig så er det en eller annen sak som man bruker halve tiden på å diskutere, fordi at man blir så engasjert. (informantutsagn)

6.3.4 På team-, fag- eller avdelingsmøter

Jeg ble fortalt om møter der avdelingsleder hadde vært med på å lage felles prioriteringslister, eller gitt godkjenning til en slik liste fra et team eller fagmiljø. Veilederne uttalte seg gjerne positivt om å få en slik støtte fra avdelingsleder. Men hvis avdelingslederen ikke sto fast på det som var avtalt, ble det frustrerende i stedet:

Mens vi hadde det her målstyrings..., så hadde vi møter hvor vi ble enige om hvordan vi skulle prioritere, ledelsen, altså med lederen vår...og så går vi tilbake på plassen vår og så fikk vi en mail to timer etterpå om at: men nå skal dere

prioritere arbeidsgiverkontakt, eller nå skal dere prioritere sånn og sånn...eh, og det var jo utrolig forstyrrende, altså, sant, når du akkurat har laget deg et mål og så er det jammen ikke det målet du skal jobbe mot, du skal sitte å jobbe mot et annet mål.
(informantutsagn)

Jeg har ikke avdelingslederen sin versjon av denne hendelsen, men en mulig forklaring kan være at det var kommet et styringssignal fra øverste leder eller lengre opp i hierarkiet, som avdelingslederen var blitt bedt om å formidle ut til avdelingen. Mailen kan da ha kommet som resultat av avdelingslederens rolle som øverste leders forlengede arm, mens i møtet hvor de ble enige om prioritering, kan den samme avdelingslederen ha hatt en rolle som gruppens personalleder. Når rollene kolliderer, kan resultatet bli at veilederne opplever at avdelingslederen taler med to tunger, ikke står for det som ble sagt, eller at avdelingslederen har en offisiell agenda (mailen) og en uoffisiell (avtalen på møtet). Resultatet kan bli forvirring og redusert tillit til avdelingslederen. Samtidig er det vanskelig å se at avdelingslederen hadde mulighet til å handle så veldig annerledes – i et hierarkisk system kan hen ikke godt nekte å formidle noe ut på vegne av øverste leder, i hvert fall ikke uten konsekvenser. Kanskje kunne en del av frustrasjonen hos veilederne vært unngått dersom avdelingsleder hadde kommunisert mer eksplisitt når hen var øverste leders «forlengede arm», og når hen hadde en mer personalleder-rolle.

6.3.5 Ledere videreformidler signaler ovenfra og utenfra

Flere etterlyste at ledelsen var med på å sette grenser for hva veilederne skulle bruke tiden sin på både innad i organisasjonen og overfor samarbeidspartnere, slik vi ser eksempel på i disse sitatene fra intervju med veiledere:

Det kommer jo av og til; nå er det lønnstilskudd, eller nå er det...nei, nå er det tiltak, og så...det er veldig ad.hoc, og jeg synes det er nesten vanskelig å forholde seg til det... (informantutsagn)

Jeg føler at ledelsen har problemer med eller har hatt problemer med å være tydelig på med å sette kanskje en begrensning på vegne av oss veiledere overfor andre, om det skulle være andre avdelinger i NAV, men gjerne...andre etater.
(informantutsagn)

Det og det og det skal prioriteres, og så har jeg sagt; okay, men hva skal vi ikke prioritere da? Hva skal vi ikke ta?...Og da får vi jo ingen klar tilbakemelding...vi

får ingen klar tilbakemelding som gjør at jeg har ryggdekning på å si at jeg ikke kan avholde møtet for det at vi, vi har vært nødt til å prioritere hardt og da må den type møter gå ut. (informantutsagn)

Man får lite hjelp fra ledelse fordi at de er veldig tøff på å si...det og det og det prioriteres, men de skjønner jo ikke at når noe skal prioriteres opp, så må annet prioriteres ned. (informantutsagn)

Forklaringen på at veiledere hadde slike opplevelser, var neppe at avdelingslederne ikke hadde den personlige styrken som skulle til for å være tydelig og klar. Det er mer rimelig å anta at det var vanskelig for ledelsen å være klar på hva som skulle nedprioriteres, fordi både avdelingslederne og øverste ledelse av kontoret måtte håndtere forventninger og krav fra flere kanter; brukere, brukerorganisasjoner, fylkesledelse, direktorat, samarbeidspartnere i arbeidsmarkedsbedrifter, kommune, behandlingsapparat og så videre. Mange rettigheter for bruker er lovfestet, og da kan de som ledere rett og slett ikke si nei. Andre grunner for en leder til å «gi etter» i visse saker kan være å unngå dårlig omdømme, å forhindre et negativt medieoppslag eller forebygge dårlig samarbeidsklima med samarbeidspartnere. I fokusgruppesamtale med noen av avdelingslederne reflekterte de på følgende måte rundt dette med prioritering (F: forsker, L: avdelingsledere, ny linje betyr at ny person uttaler seg):

F: når dere forteller medarbeiderne i avdelingene deres hva, hva de skal prioritere, eh, foregår det liksom mest på møter der alle er til stede og sånn, eller er dere helt ned og snakker med hver enkelt og ser på den og den enkelte, enkelte sin benk og går igjennom?

L: Begge deler

L: Begge deler

F: Begge deler

L: Ja. Ja

F: Mm

L: Og det er jo en utfordrende øvelse det der. Det...NAV-tjenestene de går jo på en måte til det uendelige, eh, så det å, det å, i det du skal si hva som skal prioriteres, så må vi jo også være tydelig på hva som skal nedprioriteres

F: Mm

L: Så...men det er jo i begge, både i større sammenhenger, men også en til en

F: Ja. Mm. Klarer dere det å si hva som skal nedprioriteres? Er det mulig som, som avdelingsleder å...

L: Neeei, i stor grad så tror jeg jo vi sier noe om hva som skal prioriteres, og veldig ofte så prioritere ting seg selv [flere av lederne sier mm], for det at man ofte prioriterer at folk ikke skal miste pengene sine og, og man prioriterer det som er i mål og disp [Mål og disponeringsbrevet] og prøver liksom å balansere de tingene. Det er vanskeligere, altså, egentlig så gir det seg, det, jo litt selv, altså det som skal prioriteres skal prioriteres, og som ikke, vi ikke sier skal prioriteres, prioriteres ikke, altså, ja, så...men veldig ofte så blir ting prioritert av seg selv

F: Mm

L: Ja. Til en viss grad.

L:Ja. Ja, jeg er enig i det, og så tror jeg, litt sånn, eh, det styrer seg litt selv også kanskje, sånn i forhold til at det, det som, som, eller som man kanskje er mest inne og sier i så fall, hva er det vi kan nedprioritere – det er ikke så mye vi kan nedprioritere direkte av oppgaver, men jeg tror det som blir nedprioritert og som man kanskje...i hvert fall jeg kommuniserer rundt iblant, det er færre brukermøter, fysiske møter, for det tar tid, eller...og går langt i å si; er det noen ansvarsgrupper eller samarbeidsmøter man på en måte sjekke ut grundig hva det handler om, ikke sant, før man stiller i et møte...[hopper over litt her]

L: Men det er jo den generelle oppfølgingen som blir skadelidende til enhver tid, det, det, det er jo det, og så vet vi jo at i, i det bildet der så biter man jo seg selv litt i halen [flere ledere sier mm]

L: Men så...

L: Kanskje man har litt for sto...altså, hva er forventningene, hva er det vi skal prior...altså hva...har vi for høye, for store forventninger til det vi skal gjøre?

L: Store ambisjoner

L: Store ambisjoner, ja. Skal vi løse verdensproblemet [lattermild] her på NAV xxx [navn på NAV-kontor], altså det...Men jeg tenker også at det med Gosys og det, det er jo, altså det er forhold utenfor det indre liv som også, eh, som priori...som gjør prioriteringene for oss, for eksempel kontakt bruker-oppgaver som kommer og som, og som skal prioriteres, vi har, der har vi vel en løvnaad på to dager, og de, de priorit...prioriterer seg jo selv da, eh, og så er det jo selvfølgelig økonomi og, og den biten som er også...vi må jo sørge for at folk har penger

L: Men samtidig det du sier...

L: Jeg tror hun var [sier fra at en annen har bedt om ordet]

L: Ja, unnskyld [flere humrer litt]

F: Ja

L: Faller fra...[flere ledere ler]. Nei da...Nei, men jeg tenker at det, det som sies her på siden det er, det viser også litt hvor, hvor, eh, stort huset er og hvor ulik prioriteringene nødvendigvis blir, for mine prioriteringer er motsatt. Jeg må, altså, min prioritering i ett av teamene er å ha flest mulig møter. Ja, så må heller en del av den tekniske biten som kan legges til side, legges til side. Så det viser jo også kompleksiteten og omfanget og ulikhetene i dette huset at, ja, vi er, vi er nødt til å prioritere ulikt [flere ledere sier ja og mm]. For det som, det som ble rett for den til venstre for meg blir helt feil for meg og vice versa. (utdrag fra dialog mellom forsker og avdelingsledere i fokusgruppesamtale)

Her ser vi at lederne bekreftet at de fokuserte på inntektssikring og å besvare telefonhenvendelser, som veilederne også sa var en klar prioritet for ledelsen. Lederne bekreftet også at de kanskje ikke sa eksplisitt hva som skulle nedprioriteres, men at de mente det til en viss grad ga seg selv ut fra hva de sa skulle prioriteres. Vi ser også her et eksempel på at ledernes prioriteringer kan variere, på bakgrunn av at de ledet forskjellige team som jobbet på ulike måter og med ulike brukergrupper. Slik kan kompleksiteten av oppgaver som NAV har ansvar for å håndtere, reflekteres i lederes ulike syn på hva som bør prioriteres i ulike avdelinger på NAV-kontor. Om denne variasjonen mellom hva lederne satte høyest på prioriteringslisten, også kan skyldes ulike individuelle verdier hos lederne, er vanskelig å si noe om ut fra dette materialet. I kapittel 9 vil lederrollen i NAV og relasjonen mellom ledelse og veiledere drøftes nærmere.

6.3.6 Desentralisering av dilemma eller ønsket autonomi?

I kapittel 3 presenterte jeg Vike sitt resonnement (2004, s. 161-167), som kort fortalt dreide seg om at uklare grenser for velferden og knappe ressurser som ikke blir løst politisk, skaper dilemma. Disse dilemmaene hevder han i stor grad blir overlatt til velferdsstatens førstelinjeansatte å finne løsninger på. Vike et al. knytter evnen til å overføre slike dilemma nedover i Velferdsstatens hierarki til begrepet makt. Denne makten til å «desentralisere dilemma» ser de ikke som bevisst strategi, men manglende evne eller vilje hos de som har makt til å erkjenne at det er dette som skjer (Vike et al., 2002, s. 12-13).

I 6.2 gjennomgikk vi data som tyder på at de fleste NAV-veilederne jeg intervjuet opplevde kollegial støtte og til dels faglig støtte fra kolleger eller team på arbeidsplassen, men at få av dem fortalte om at teamet deres hadde utviklet et forpliktende samarbeid om detaljerte prioriteringer som vedvarte over tid og ble fulgt opp. Som pekt på i 6.3, fikk NAV-veiledere som ba om hjelp eller hadde hatt fravær, hjelp fra ledere til å prioritere, men ut over det spilte lederne en relativt liten rolle i å finne løsninger på prioriteringsdilemmaene, med unntak av enkelte beskjeder om konkrete oppgaver som skulle prioriteres. Datamaterialet peker derfor i retning av at «dilemma desentraliseres», slik Vike (2004) formulerer det fra sine studier i norsk helsevesen, i relativt høy grad også i NAV.

Noen veiledere satte pris på autonomien som ligger i det å gjøre egne prioriteringer av arbeidsoppgaver og hvilke brukere som skal følges opp først og sist, og mente det var riktig at de skulle ha mye ansvar og selvbestemmelse i jobben sin. Dette var gjerne veiledere med lang erfaring i jobben. Det var også noen av de erfarne veilederne som tydeligst ga uttrykk for at de først og fremst prioriterte ut fra det jeg kaller «velferdstanken»: De ga mest oppfølging til de som trengte det mest. Dette var veiledere med ulike utdanningsbakgrunner.

Det var imidlertid flere andre som uttrykte at de opplevde det negativt å stå så alene om de vanskelige valgene, og ga uttrykk for at de egentlig ønsket mer felles løsninger, enten ved mer samarbeid eller ved at lederne var tydeligere både på hva som skulle prioriteres og hva som skulle nedprioriteres. Det er ut fra dette grunn til å anta at det i hvert fall for litt «ferske» veiledere er en mulig sammenheng mellom en slik følelse av å stå alene om mye ansvar og en redusert jobbtilfredshet og motivasjon, mens autonomi og rom for å gjøre egne prioriteringer ut fra eget skjønn kan føre til høyere jobbtilfredshet og motivasjon for noen av de mer erfarne veilederne.

Et spørsmål som kan stilles er om de mer uerfarne veilederne også vil sette mer pris på å ha rom til å gjøre egne prioriteringer, og bli tydeligere på hvilke prinsipper de prioriterer etter, når de får mer fartstid i jobben. Dersom generasjonene var like, skulle man tro det. Det er imidlertid grunn til å stille spørsmål ved om «velferdstanken» står like sterkt blant yngre generasjoner som den gjør hos de eldre generasjonene. Gitt en individualiserende tendens som blant andre Vike (2004, s. 169) peker på, er det ikke sikkert at sosialiseringen av unge innebærer at solidaritet som en grunnverdi i velferdsstaten blir like mye vektlagt framover som den har vært. En slik endring av verdier vil kunne få konsekvenser for velferdsstaten ifølge Kildal (2012):

I dag er normative ideer skjøvet i bakgrunnen, noe som bl.a. betyr at «menneskets verdighet» tillegges mindre betydning enn «samfunnsøkonomisk effektivitet». Det er imidlertid avgjørende for velferdsstatens bærekraft at normative verdier igjen får betydning – ellers vil deler av velferdsstaten omdannes til et system av støttespillende ordninger for økonomien. (Kildal, 2012, s. 186)

Hvis det er slik at veilederne enkeltvis må gjøre en del av prioriteringsjobben selv når arbeidspresset er stort, blir det viktig å se på hvilke prioriteringer de enkelte mener at de gjør – og om det er noen fellesnevnerne både i prioriteringer og hvordan de begrunner disse. Dette skal vi se nærmere på i 6.4.

6.4 Veiledernes prioriteringer og nedprioriteringer

I intervjuguiden hadde jeg forberedt en egen bolk om ressursbruk og prioriteringer (se vedlagte intervjuguide). Jeg startet denne bolken med å be veilederne om å tenke på en konkret dag som var typisk. Så spurte jeg hvor mange de hadde oppfølging med den dagen, i møte, på telefon/SMS og epost, og hva som avgjorde at de hadde oppfølging med akkurat de brukerne den dagen. Dette ledet inn til en samtale om hvilke saker og oppgaver de prioriterte og nedprioriterte, og etter hvert også mestringsstrategier. I noen av intervjuene opplevde jeg at veilederne først fortalte en litt «politisk korrekt» versjon, altså at de prioriterte helt i henhold til målene i organisasjonen, for så etter hvert å fortelle at det dessverre ikke var helt sånn – at de følte seg tvunget til å gjøre prioriteringer som ikke samsvarte helt med de offisielle i organisasjonen, eller at det

noen ganger kunne bli veldig tilfeldig hvilke saker de valgte å jobbe med fordi de rett og slett hadde mista oversikten.

Vi skal nå se litt nærmere på de oppgavene veilederne forteller at de prioriterer og nedprioriterer, og starter med de oppgavene som veilederne jeg intervjuet fortalte at de prioriterer på topp.

6.4.1 Det som ble prioritert høyt

Det var særlig to ting som ble nevnt i mange av intervjuene når veilederne snakket om hva de prioriterte høyest: det å sørge for at brukerne var inntektssikret og det å besvare telefonhenvendelser fra brukerne. Begge disse svarene hang sammen med et tredje moment som flere veiledere nevnte; oppgaver med *korte og tydelige frister* ble prioritert foran oppgaver uten frister eller med lange eller diffuse tidsangivelser.

Inntektssikring

Med inntektssikring menes en rekke ulike oppgaver som var nødvendige for at bruker kunne få innvilget eller forlenget ytelser, både kommunale ytelser etter lov om sosiale tjenester i NAV, og statlige trygdeytelser som arbeidsavklaringspenger, sykepenger, tiltakspenger med mer. Når det gjaldt ytelser etter lov om sosiale tjenester i NAV, gjorde NAV-kontoret de fleste vedtakene og utbetalingene selv⁴⁴. Når det gjaldt statlige trygdeytelser var det andre enheter i NAV⁴⁵ som gjorde både vedtak og utbetalinger, men NAV-kontorene gjorde mye forarbeid før ytelsene kunne innvilges eller forlenges. Slikt forarbeid kunne være å skrive en arbeidsevnevurdering, skrive eller forlenge en aktivitetsplan, registrere deltakelse i tiltak i datasystemene, uttale seg om en søknad om gjenopptak av en ytelse etter en stans, og så videre.

⁴⁴ Et unntak er utbetaling av kvalifiseringsstønad som gjøres gjennom kommunens lønssystem.

⁴⁵ NAV Arbeid og ytelser, NAV Pensjon og NAV Tiltak.

Nesten alle veilederne som jeg intervjuet var tydelig på at det å sikre brukerne en inntekt ble prioritert høyest. Flere av veilederne fortalte at avdelingslederen deres hadde vært tydelig på at inntektssikring skulle være topprioritert, og at det også var enighet blant kolleger i teamet om denne prioriteringen. Dette kom også tydelig fram i observasjonsdataene, for eksempel ved at veiledere utsatte eller lot være å ta lunsj en dag for å få ferdig et vedtak om innvilgelse av sosialhjelp til en bruker før utbetalingene ble sendt for dagen. Det kom også fram i kommentarer som:

Hen sa til meg at prioriteringen fra lederne nå var krystallklar: inntektssikring og Gosys. Alt av oppfølging mot arbeid ble skjøvet til side – det var det ikke tid til. Hen jobbet nå nesten bare med inntektssikring og med å besvare henvendelser som kom inn i Gosys. (utdrag fra feltnotatene).

Mange jeg snakket med var imidlertid uenige i måten arbeidet var organisert på, med tanke på hvilke oppgaver som skulle gjøres av hvilke veiledere, som vi skal gå nærmere inn på i kapittel 8. En veileder mente dette kom av at de NAV-ansatte var brukerorienterte:

I forhold til å sikre folk penger...det er jo både fra ledelseshold, men det er jo også fra...eller fra, altså fra kulturen i NAV, ikke fra meg, men fra...hvordan det er ...jeg tror at det er det folk som jobber i NAV er veldig opptatt av, brukerne sine, at, altså sånn og kommer det ikke penger når du skal betale regningene så vet vi at det blir krise. (informantutsagn)

Her fremheves at både ledelse og veiledere (folk som jobber i NAV) er opptatt av brukerne sine, og har slik jeg forstår utsagnet, en form for omsorg og empati for brukerne. Veilederen understreker at det er «kulturen i NAV» som er slik. Her ser vi et eksempel på at et prioriteringsvalg gjøres meningsfullt ved å knytte det til en større sosial helhet, nemlig «kulturen i NAV» (Graeber, 2001, s. xii).

Men når mye av jobbinga handlet om å gjøre oppgaver for å sikre folk inntekt i siste liten, opplevdes det ikke nødvendigvis så tilfredsstillende for veilederne. På spørsmål om hva som avgjorde at hen hadde oppfølging med akkurat de brukerne en dag, svarer en veileder:

Det...jeg skulle jo ønske at det var, det var det at de nærmet seg arbeid eller at vi kunne starte prosessen mot arbeid, men slik det har vært nå så har det vært i hovedsak inntektssikring som har gjort at jeg har hatt kontakt med brukerne. Og det ser jeg jo også har ført til at folk, jeg får ikke folk ut i arbeid. (informantutsagn)

Denne veilederen var ikke uenig i at inntektssikring måtte prioriteres, men ga uttrykk for en fortvilelse over at det – slik arbeidet var organisert og med gjeldende ressursfordeling – innebar at hen ikke fikk gjort den arbeidsrettede oppfølgingen og dermed ikke fikk folk ut i jobb. Den verdien vi kan identifisere her er arbeid, og dette kan knyttes til diskursen om arbeid som jeg skal presentere nærmere i kapittel 7.

Flere nevnte også at oppgaver som hadde korte og tydelige frister for saksbehandling, ble prioritert. Dette kan henge sammen med inntektssikring, siden det for eksempel er tydelige saksbehandlingsfrister på flere typer søknader knyttet til lov om sosiale tjenester i NAV. På spørsmål om hva eller hvem som påvirket hen mest til å prioritere inntektssikring, svarte en veileder:

Det er jo ledelsen med sine styringer...[hopper over litt] Eh, om at vi skal gjøre det og det og det og det først, og så er det jo arbeids...altså fristen, behandlingsfrister som styrer datoer, at her må det ha skjedd noe inntil da fordi da, ellers blir det ikke penger, så det er penger, pengevedtakene og frister rundt pengevedtak, det er det som styrer veldig mye. (informantutsagn)

Besvare «Gosys`er»

Oppgaver som ikke var knyttet til inntektssikring kunne også ha tydelige frister, for eksempel det å ringe tilbake til en bruker som hadde prøvd å få tak i sin veileder. Som forklart tidligere, fikk veilederne beskjed i datasystemet «Gosys» om å kontakte brukere som hadde ringt og ikke fått tak i veilederen. Dersom veileder ikke ringte tilbake til bruker innen fristen på 48 timer, ble dette visualisert i Gosys ved at oppgaven ble rød, noe veilederne kalte «røde Gosys». Nesten alle jeg intervjuet nevnte at det å ringe tilbake til brukere som hadde tatt kontakt, var noe de prioriterte høyt, og at det også ble fulgt opp av avdelingslederne. De sa at de prøvde å unngå «røde Gosys», det vil si at de prøvde å kontakte bruker før fristen på 48 timer var gått ut. Det at det var en kort, konkret

frist, og at denne ble fulgt opp av avdelingslederne, så ut til å bidra til at de fleste veilederne jeg intervjuet, oppga at de prioriterte denne oppgaven høyt.

Selv om de fleste av de veilederne jeg intervjuet sa at de prøvde å overholde disse fristene, ga flere av dem uttrykk for at de ikke var entydig enig i det jeg vil kalle *kundelogikken*, at de som ringte fikk en slik tydelig prioritet framfor brukere som ikke tok kontakt. Her er noen eksempler på utsagn som antydte en slik uenighet:

Kanskje ikke noen som har sagt det så tydelig, men forståelsen min er at det som brenner - de som klager, de som ringer inn – de skal prioriteres, eh, resten må vi bare krysse...fingrene for at de klarer seg. (informantutsagn)

De som ringer, de som tar kontakt, det er jo de som får [hopper over litt] Sånn har det jo alltid vært. De som roper høyest...de som ligger med 8 ubesvarte anrop...det er jo dem. (informantutsagn)

De som eventuelt er ressurssterk og som kontakter oss på telefon, de skal ha svar samme dag eller innen to virkedager, sånn at de får jo fortsatt legge premissene da for, for hvordan arbeidet skal utføres. (informantutsagn)

Noen veiledere ga på slike måter uttrykk for at de mente at andre brukere, som ikke hadde ressurser nok til å være så aktive i egen sak, kanskje hadde hatt mer behov for veilederens tid enn de som selv tok kontakt. Det at en bruker ringte betød med andre ord ikke nødvendigvis at det var denne brukeren veilederen mente hadde størst behov for oppfølging. Den enkelte brukeren hadde selvsagt ikke oversikt over de andre brukernes behov, og hadde dermed ikke grunnlag for å bedømme om det hastet mer å snakke med dem enn med andre brukere. Det var det bare veilederne som til en viss grad hadde oversikt over. Flere av veilederne ga uttrykk for at denne 48-timers fristen gjorde det vanskeligere for dem å prioritere å bruke tiden målrettet på de brukerne som de selv vurderte hadde mest behov for oppfølging. Jeg mener at det ligger en verdimotsetning implisitt i denne uenigheten, en *kundelogikk* (Vargo & Lusch, 2004, s. 11-12) versus det vi kan kalle *velferdstanken*, som jeg vil gå nærmere inn på i 6.4.3. Utsagnene over, som antydte uenighet med 48-timers fristen, ga implisitt uttrykk for en bekymring og en omsorg for de som ikke tok kontakt, og dermed neppe ble kontaktet, men som kanskje

hadde vel så stort behov for oppfølging. Dette er i tråd med det jeg vil analysere som *velferdstanken*.

Men det at noen veiledere var uenige, betød ikke nødvendigvis at de protesterte eller opponerte. Jeg opplevde at denne 48-timers fristen sjelden ble drøftet i felles fora på arbeidsplassen. Den ble snakket om i mer selvfølgelige termer som at «nå skal jeg gå å ta noen Gosys», eller hvis noen hadde fravær kunne noen i teamet si; «hvem tar Gosysene hennes?» Det at flere av veilederne jeg intervjuet var uenige i at 48-timers fristen var viktig å overholde, ble altså ikke nevnt verken i allmøter eller i avdelingsmøter, og også i liten grad på pauserommet. Uenigheten var dermed i stor grad skjult for lederne og kolleger, men var likevel til stede som holdninger hos veiledere, og kom til uttrykk i forskningsintervjuet som del av et skjult transkript (Scott, 1990).

Kun én veileder nevner det å besvare telefon-henvendelser («røde Gosys`er) som noe som hen nedprioriterte. Denne veilederen fremhevet brukere med stort bistandsbehov som høyt prioritert, og da ble det at noen bare hadde slått på tråden ikke nok til at de ble prioritert høyt for hen. Det betød ikke at de brukerne som ringer hen ikke fikk kontakt, men de ble kanskje ikke alltid ringt opp innen 48-timers fristen. Denne veilederne fikk sannsynligvis oppfølging fra sin avdelingsleder på de «Gosys`ene» som ble røde, men var – slik jeg tolker det – så bevisst på sine verdier at en slik oppfølging ikke fikk hen til å endre prioriteringene.

Det at flere veiledere nevnte at de forsøkte å prioritere saker der bruker – utfra informasjonen i saken og veilederne oppfatning – hadde stort behov for oppfølging, tyder også på at det å hjelpe de som trengte det mest var en verdi for disse veilederne. Flere ga uttrykk for at de mente dette var velferdsstatens viktigste oppgave. En veileder beskrev slike saker som saker der «mye sto på spill» (informantutsagn) både når det gjaldt jobb, økonomi og helse. En annen veileder nedprioriterte disse sakene fordi hen vurderte at disse brukerne var langt fra å kunne komme i arbeid, men sa samtidig at hen egentlig ikke burde nedprioritere dem. Hen opplevde, slik jeg forstår det, enten at den

nedprioriteringen hen gjorde av denne gruppen egentlig var i strid med hens verdier, eller at hensynet til å få flest mulig ut i arbeid på den tilmålte arbeidstiden sto i motsetning til hensynet til det å følge opp de som hadde størst behov, altså en verdikonflikt mellom et fokus på *effektiv ressursutnyttelse* og *velferdstanken*. Dette vil jeg diskutere videre i 6.4.3.

For øvrig stor variasjon i veiledernes prioriteringer

Utenom inntektssikring og å besvare «Gosys`er», som var oppgaver med korte, tydelige frister eller store økonomiske konsekvenser for brukerne, var det mange ulike svar på hva som var høyt prioriterte oppgaver. Ingen andre oppgaver ble nevnt som høyt prioriterte i flere enn fire intervju. Dette kan delvis forklares med at veiledere som hadde ulike arbeidsoppgaver og jobbet med ulike brukergrupper prioriterte ulikt, men det var også eksempler på at veiledere som hadde like arbeidsoppgaver og jobbet med samme brukergruppe, hadde ulike vurderinger av hvilke oppgaver som var viktigst å prioritere og hva som kunne nedprioriteres.

I noen tilfeller var det som ble nevnt som prioriterte oppgaver fagspesifikke oppgaver som få veiledere jobbet med, og som dermed naturlig nok ble nevnt av få. For eksempel ble tidlig oppfølging av sykemeldte, å skrive fremlegg til AKS-møter⁴⁶ og å gjennomføre dialogmøter⁴⁷, naturlig nok bare nevnt som en prioritert oppgave av de som jobbet med sykefraværsoppfølging.

Det å gå igjennom elektronisk post i saksbehandlersystemene, som for eksempel oppgaven «Vurder dokument» i saksbehandlersystemet Arena, ble trukket fram av flere

⁴⁶ AKS-møte: er et internt NAV-møte der saker vedrørende aktivitetskravet for de som har vært sykemeldt i 8 uker drøftes.

⁴⁷ Dialogmøter: det refereres her til dialogmøte 2, som NAV innkaller til senest ved 26 ukers sykemelding. De som alltid skal være med er den sykemeldte, arbeidsgiver og NAV. I tillegg kan den sykemeldtes lege, behandler eller bedriftshelsetjeneste innkalles hvis NAV vurderer det som hensiktsmessig. Målet med møtet er å finne ut om det er muligheter for at den sykemeldte kan komme tilbake til jobb helt eller delvis ved å tilrettelegge på arbeidsplassen, eller om det er avklart at den sykemeldte ikke kan fortsette i denne jobben, og heller må søke annen jobb.

som en høyt prioritert oppgave. Dette kunne for eksempel være dokumenter som en ny legeerklæring eller en rapport om hvordan det gikk med en bruker i et tiltak. Det at man gikk inn i datasystemet og så på slike dokument, betød ikke at alle relaterte oppgaver ble gjort med en gang, men at dokumentene ble sett gjennom og sortert. Men hva som ble vurdert som viktig å ta tak i med én gang kunne variere. For eksempel kunne én veileder gjerne la en oppdatering av en legeerklæring som ikke var bestilt av NAV, vente litt, mens en annen prioriterte å lese en slik henvendelse fra lege snarest mulig.

Noen veiledere fremhevet at det viktigste var å få bruker i gang med en aktivitet eller tiltak og ikke nødvendigvis hastet med å få tiltakene registrert inn i datasystemene, slik denne veilederen ga uttrykk for:

Så det vi prioriterer er jo at folk, at de her brukerne faktisk har noe, at de er, vi må jo sørge for at de er i noe...[hopper over litt] Det er kanskje ikke festet ned på papiret med en gang. (informantutsagn)

I dette utsagnet kommer NAV-veilederens tro på arbeidsrettet aktivitet som et gode klart fram, som noe meningsfullt, som kan tolkes i tråd med meningsinnholdet i diskursen om arbeid. Det å registrere aktiviteten i fagsystemene ble derimot ikke ansett som like viktig å gjøre raskt. Slike tiltak som man ventet med å registrere, kunne være et kurs, et avklaringstiltak i arbeidsmarkedsbedriften eller en arbeidspraksis hos en ordinær arbeidsgiver. Andre veiledere var opptatt av å få gjort registreringene i datasystemene raskt, og at de opplysningene som ble lagt inn i de ulike datasystemene stemte overens.

Når det gjelder oppfølging av brukere, ble de som var «nært arbeid» (informantutsagn) nevnt av en veileder som høyt prioritert. Det var saker hvor hen vurderte at bruker bare trengte litt bistand for å komme ut i jobb. Kanskje trengte vedkommende bare hjelp til jobbsøking, eller at veileder tok kontakt med arbeidsgivere for å få til en avtale om arbeidspraksis, eller lignende kortvarig bistand som med stor sannsynlighet ville føre personen ut i jobb. En slik tankegang kan man kanskje si er en form for konsekvens-etikk. Ved å prioritere de som trenger bare litt hjelp før de er i mål, vil man kunne få flere ut i jobb på den tida man har til rådighet. Lipsky (2010, s. 107-108) kaller det å

velge ut saker der man har størst mulighet for å lykkes for «creaming», eller å skumme fløten på norsk. Men det kan være andre grunner til å velge slike saker enn å gjøre det enklere for seg selv eller for å lykkes bedre på måleindikatorer. En slikt valg kan knyttes til en effektivitetstanke der man prøver å få de best mulige konsekvensene for samfunnet som helhet med de ressursene som er tilgjengelig, en tankegang som man finner igjen i diskursen om styring av offentlig sektor, som vi skal se mer på i kapittel 7.

Men samme veileder sa at hen noen ganger også prioriterte helt motsatt: saker som hadde vært «urørt» lenge, det vil si at bruker ikke hadde fått oppfølging på lang tid. Begrunnelsene for å prioritere disse sakene kunne for eksempel være at arbeidsevnen til brukeren burde avklares før tida med en gitt ytelse var brukt opp. En slik avklaring av arbeidsevne kunne skje ved at brukeren fikk prøve seg i arbeid, eventuelt med tilrettelegging av arbeidsoppgaver og arbeidstid. Erfaringene ble så loggført slik at man over tid fikk et bilde av hva denne brukeren klarte av oppgaver og arbeidsbelastning. En annen grunn til å prioritere en bruker som hadde vært «urørt» lenge, kunne være at ingen har godt av å være uten aktivitet over lang tid. For denne veilederen var det med andre ord både de som var nært jobb og de som hadde vært urørt lenge som ble prioritert hver sin gang. Hen sa også på et tidspunkt i intervjuet at det egentlig var veldig tilfeldig hvilke saker som hen plukket ut og innkalte til møte. Men disse to gruppene: de «nært arbeid» og de som hadde vært «lenge urørt», ble en måte å sortere og å plukke ut noen saker som hen klarte å gjøre noe aktivt med, fra en stor mengde saker. Dette fordi det ikke var mulig å gjøre det arbeidet som hen egentlig skulle gjøre med alle sakene. Hen følte seg på en måte tvunget til å velge noen løsninger, og valgte i noen tilfeller «de nært arbeid», som kan tolkes som en «effektivitetstankegang», og i andre tilfeller de som hadde vært «urørt lenge», som kan tolkes som en «velferdstankegang», der de som trenger det mest bør få mest hjelp. For denne veilederen var det altså ikke enten – eller, men vekselvis både – og.

En annen veileder fortalte at hen prioriterte koordinatoroppgaver for kurs eller tiltak eller prosjekt høyt, fordi hen var den eneste som hadde ansvar for disse oppgavene, og det ville dermed merkes svært godt om dette arbeidet ikke ble gjort.

Noen nevnte mer generelt at de prioriterte høyt det ledelsen måtte be om til enhver tid. Det kunne være en type saker som man fikk beskjed om å prioritere, som å ta kontakt med flere arbeidsgivere eller å fylle opp et kurs med deltakere. Det kunne også være konkrete oppgaver som avdelingslederne ba veilederne om å gjøre, for eksempel når oppgaver for en kollega som hadde fravær skulle fordeles. En slik prioritering kan tyde på at de enten stolte på at avdelingslederne, som sto over dem i hierarkiet, hadde oversikt og visste best hva som hastet mest, eller at de i hvert fall aksepterte ledernes rett til å bestemme over veiledernes arbeidstid. I slike utsagn kan det også ligge et ønske om at ansvaret for prioriteringen skal plasseres over en selv: at lederne skulle ha ansvaret, ikke den enkelte veileder.

6.4.2 Det som ble nedprioritert

Også når jeg spurte om hva veilederne nedprioriterte av oppgaver og saker, var det noen forhold som ble nevnt av flere. Det var imidlertid ingen oppgaver eller saker som skilte seg like klart ut ved at de ble nevnt i nesten alle intervjuer, slik det var når det gjaldt prioriteringer. Jeg vil likevel nevne spesielt de oppgavene som gikk oftest igjen i intervjuene.

Oppfølging av brukere

Om lag halvparten av veilederne jeg intervjuet, nevnte at oppfølging av brukerne var noe som ble nedprioritert når inntektssikring tok så mye tid.

Å prioritere hvilke brukere du skal gi oppfølging og hvilke du ikke kan prioritere nå, kunne oppleves vanskelig. En veileder formulerte det slik:

Altså, du sitter jo igjen selv og vurderer hva som er...til syvende og sist er det jo du som veileder som har ansvaret for å finne ut om han er viktigere enn han...
(informantutsagn)

Det var noen mer generelle formuleringer om hvilke brukergrupper som ble nedprioritert med henblikk på oppfølging, som speilet de topprioriteringene vi har sett på, bare med motsatt fortegn: «saker der bruker ikke maser» og «saker der bruker har en ytelse» (informantutsagn). Det var også flere som nevnte at de nedprioriterte oppfølging av spesifikke brukergrupper når det var knapt med tid. Eksempler på slike grupper som ulike veiledere nevnte at de nedprioriterte er: graderte sykemeldte som hadde en dialog med sin arbeidsgiver, saker hvor alvorlig sykdom var involvert og arbeidsrettet aktivitet ikke var så aktuelt, gravide, saker der bruker sto langt fra jobb og saker der bruker var nært pensjonsalder. Nedprioriteringene ble gjerne begrunnet med vurderinger om at det var lite sannsynlig å lykkes med å få disse brukerne ut i jobb til tross for oppfølging. Disse veilederne var altså opptatt av hvordan man kan jobbe mest mulig effektivt for å få flest brukere ut i jobb i løpet av den tida man hadde til oppfølging. Dermed kunne det synes mer *effektivt* å prioritere andre brukergrupper, saker der det å følge opp kunne gjøre en forskjell. Andre veiledere hadde, som vi har sett på tidligere i dette kapittelet, en annen tankegang ved at de forsøkte å prioritere i alle fall noen av dem som hadde størst bistandsbehov. Disse ulike måtene å tenke på for å avgjøre hvilke brukere man skulle prioritere å følge opp først, sammenfalt ikke med skillet mellom kommunalt og statlig ansatte veiledere. Det var med andre ord eksempler både på kommunalt ansatte og statlig ansatte veiledere, som ga uttrykk for at de forsøkte å prioritere brukere med størst bistandsbehov.

Noen spesifiserte at særlig oppfølging av en bruker som var begynt i et arbeidsrettet tiltak på en arbeidsplass, ble nedprioritert:

Hvis jeg måtte ta en krisesøknad [sosialhjelp] sånn innenfor 24 timer, så måtte jeg ringe til den arbeidsgiveren og si at; du, jeg kan ikke komme nå, kan vi ta møtet i neste uke, for eksempel, eller kanskje, ikke bare kanskje, men avlyse møter med brukere for at jeg var nødt til det og det var en tidsfrist på det som skulle gjøres, for eksempel. (informantutsagn)

Ingen av veilederne ga uttrykk for at denne nedprioriteringen ble gjort fordi de ikke syntes at ulike former for arbeidsrettet oppfølging var viktig. Tvert imot ble det ofte sagt på en måte som tydet på at de var nokså fortvilet over at det måtte bli slik. Men hvis det

å bruke tid på oppfølging ute på en arbeidsplass innebar at en annen bruker ble stående uten inntekt, opplevde de at de var helt nødt til å prioritere inntektssikring framfor oppfølging. En veileder ga uttrykk for fortvilelsen over dette på denne måten:

Det er jo litt sånn paradoksalt at vi gjør mye, mye, mye jobb for å få den her personen ut dit, og så, og så slipper man der bare, og da er det på en måte den jobben vi har gjort her i forkant, det er nesten bortkastet, hvis ikke vi også er der...på arbeidsplassen, og sikrer det arbeidsforholdet... (informantutsagn)

Det at veiledere ble fortvilet over at de satt i gang en arbeidspraksis eller lignende arbeidsutprøving hos en ordinær arbeidsgiver, og så ikke hadde tid til å følge opp, kan ha sammenheng med de siste års fokus i NAV på inkluderingskompetanse, der det å benytte ordinære bedrifter til arbeidsutprøving med oppfølging blir framhevet som bedre metodikk enn å benytte arbeidsutprøving i arbeidsmarkedsbedrifter (Frøyland & Spjelkavik, 2014). Arbeidsmarkedsbedriftene har noen typer tiltak der de samarbeider med ordinære arbeidsgivere om arbeidsutprøving og følger bruker opp på arbeidsplassen, mens andre tiltak innebærer at arbeidsutprøvingen skjer hos arbeidsmarkedsbedriften. Det er de sistnevnte tiltakene som har vært kritisert mest. Argumenter mot det å benytte arbeidsmarkedsbedrifter til arbeidsutprøving er blant annet at det kan skape såkalte *innelåsingsmekanismer*, der overgangen fra arbeidsmarkedsbedriften og ut i ordinært arbeid kan bli stor for bruker (Spjelkavik, 2014, s. 37). I stedet har metodikk som for eksempel *supported employment*⁴⁸, der en benytter ordinære arbeidsplasser som arbeidstreningsarena, vært fremhevet som et bedre alternativ (Spjelkavik, Branko & Kristiina, 2011; Spjelkavik & Evans, 2007). De siste årene har NAV hatt flere prosjekter og forsøk⁴⁹ der det er tenkt at NAV-ansatte skal gjøre denne jobben selv. Også for NAV-veiledere som ikke jobber i prosjekt eller forsøk, har det blitt anbefalt å i størst mulig grad benytte enten tiltak i

⁴⁸ Supported employment er en samlebetegnelse for metodikk der det gis støtte eller trening på jobben av eksternt finansierte jobbspesialister.

⁴⁹ Slike prosjekter og forsøk er for eksempel: Kjerneoppgaver i NAV, Jobbspesialist, IPS, Kvalifiseringsprogram.

arbeidsmarkedsbedrift der arbeidsutprøvingen skjer ute i ordinær bedrift, eller selv igangsette tiltak som arbeidspraksis eller lønnstilskudd i ordinær bedrift og selv følge opp. En viktig del av dette arbeidet er nettopp oppfølgingen i bedriften etter at praksisen er igangsatt. Hvis NAV svikter i denne oppfølgingen kan arbeidsgiver oppleve at de blir overlatt til seg selv, og det påbegynte arbeidsforholdet kan i verste fall måtte avsluttes, med de negative konsekvensene det kan få for brukers fremtidige jobbmuligheter. Jeg tolker fortvilelsen som veilederne ga uttrykk for i lys av denne utviklingen. Veilederne visste at det å ikke gi oppfølging på arbeidsplassen når en bruker nylig har startet i en slik type arbeidsutprøving, minsket sjansene for at den aktuelle brukeren ville lykkes med å klare å stå i jobb over lengre tid. De visste også at manglende oppfølging av en bruker i arbeidstrening i ordinær bedrift, kunne gi arbeidsgiver dårlig inntrykk av NAV, og gjøre arbeidsgiver mindre villige til å samarbeide med NAV framover i tid. Fortvilelsen disse veilederne ga uttrykk for viser at arbeid var en viktig verdi for dem, men i møte med klare tidsfrister for å behandle «krisesøknader» om økonomisk stønad opplevde de at de måtte prioritere krisesøknaden.

Flere som jobbet med sykefraværsoppfølging, nevnte at saker der bruker hadde brukt opp sykepengeretten⁵⁰ og gått over på arbeidsavklaringspenger (AAP)⁵¹, lett ble prioritert ned. En mulig tolkning av dette er at de som jobbet med sykefraværsoppfølging så ut til å ha et sterkt fokus på tidlig innsats, og at det da kunne fremstå som «for sent» å få brukere som hadde vært sykemeldt så lenge at sykepengeretten var brukt opp, inn i arbeid igjen. Følgende utsagn kan for eksempel tolkes i denne retningen:

⁵⁰ Sykepenger er en trygdeytelse for de som er eller nylig har vært i arbeid og ikke kan være i arbeid helt eller delvis grunnet sykdom, og utgjør ca. 100 % av inntektsgrunnlaget.

⁵¹ Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en trygdeytelse som sikrer inntekt til arbeidssøkere som har nedsatt arbeidsevne grunnet sykdom, skade eller lyte, mens de mottar behandling, *tiltak* og oppfølging for å prøve å komme tilbake i arbeid.

Mitt mål det er jo at man skal, man skal stoppe, man skal stoppe [lattermild] flest mulig før de kommer langt ut i løpet, og da vet jeg at de som på en måte er ramlet ut i AAP-båten, de seiler nå på...på den der sjøen. (informantutsagn)

Veiledere som kun jobbet med brukere som hadde AAP, ga ikke uttrykk for et slikt syn på brukere som hadde AAP som ytelse. De hadde en holdning om at «alt er mulig» - at det var mulig å få til endring også med brukere som hadde stått lenge utenfor arbeidslivet.

En veileder beskrev rytmeforskjeller mellom arbeidet med sykefraværsoppfølging og arbeidet med oppfølging av brukere med AAP, som kan være en forklaring på at AAP-sakene lett ble liggende:

Arbeidsavklaringspenger [AAP], de oppfølgingene der blir liggende, du kan si at sykepenger – nå er det vanskelig å forklare [lattermild] – men de har en sånn, ikke sant, kjemperaske, mye raske ting...arbeidsavklaringspenger er et litt lengre løp, litt seigere [lattermild]... (informantutsagn)

Oppgaver uten umiddelbar konsekvens for ytelse

Det var flere veiledere som nevnte at de nedprioriterte å skrive notater eller referat fra samtaler med brukere. I møter utenfor NAV-kontoret hadde veilederne på dette tidspunktet ikke tilgang til bærbar datamaskiner med fagsystemene på, og notatene måtte derfor skrives for hånd under møtet og føres inn i fagsystemene senere. Dersom samtalen ble avholdt på NAV-kontoret kunne de skrive notatet på datamaskin mens bruker var til stede, men mange valgte å ikke gjøre det under møtet fordi de følte det ødela for kommunikasjonen med bruker. Notatet kunne bli kladdet på papir og så ble det gjerne utsatt å føre dem inn i datasystemene. De kunne også ha kladdet dem i datasystemene og utsatt å gjøre dem helt ferdig.

Et manglende notat eller samtalereferat regnes som brudd på notatplikten, og kan ha betydning for bruker i en situasjon der sakens historikk skal gjennomgås, for eksempel i forbindelse med en forsikringssak, en klagesak eller hvis de skal søke om uførepensjon og i den forbindelse trenger å få oppsummert sin sak i en grundig arbeidsevnevurdering. Dersom viktige erfaringer fra en arbeidsutprøving eller annet tiltak ikke er dokumentert,

kan det i verste fall føre til at bruker ikke kan regnes som ferdig avklart, og kanskje må gjennomføre flere utprøvinger eller andre tiltak. En bruker kan også få mindre utbetaling fra sitt forsikringselskap dersom arbeidsuførheten ikke er godt nok dokumentert. I noen tilfeller kan opplysningene likevel finnes i saken i en rapport fra et tiltak eller annet dokument, i andre tilfeller gjør de ikke det, og notatet kan dermed være eneste kilde til disse opplysningene. De fleste veilederne skrev nok inn notatene i datasystemet etter hvert, men en av veilederne fortalte at det var blitt så mange håndskrevne notater i en bok at hen ikke hadde noen mulighet til å få skrevet dem inn. Disse notatene ble derfor neppe skrevet inn i det hele tatt. Hen mente at det var så sjelden at det var behov for disse notatene, at hen nokså bevisst hadde nedprioritert denne oppgaven.

Det å lese rapporter fra en tiltaksarrangør om en bruker, eller mer generelt å lese eposter fra samarbeidspartnere, ble av flere veiledere nevnt som en oppgave som ble utsatt og nedprioritert. Det kunne være en epost som bare var en «stemningsrapport» fra tiltaket og egentlig bare fortalte at alt gikk bra, eller en rapport som beskrev hvordan tiltaket hadde forløpt for bruker. Det kunne også være en epost der en samarbeidspartner ba om et møte, men veileder vurderte at det ikke hastet så veldig, og ventet med å sende et svar. Det kunne være vanskelig å vite før man hadde lest et slikt dokument, om det sto noe der som gjorde at man måtte foreta seg noe, så det å utsette lesingen i lang tid var knyttet til en viss risiko.

Det var en rekke andre spesifikke oppgaver som ble nevnt i intervjuene som nedprioriterte, som ikke fikk umiddelbare økonomiske konsekvenser for brukerne om de ventet litt. Slike oppgaver var for eksempel å registrere at en bruker deltok på et tiltak, å skrive eller oppdatere en aktivitetsplan i tilfeller der det ikke var nødvendig for at bruker skulle fortsette å motta en gitt ytelse og å oppdatere en arbeidsevnevurdering der det ikke er nødvendig for ytelse⁵².

⁵² Ytelser det her er snakk om, kan for eksempel være arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsstønad.

En slik oppgave som flere nevnte kunne bli liggende en stund, var avslutning av en sak der bruker var ferdig avklart, skulle søke om uførepensjon og i den forbindelse trengte å få utarbeidet en grundig arbeidsevnevurdering. Flere nevnte at årsaken til at slike oppgaver ofte ble liggende, var at det tok lang tid å avslutte en slik sak, siden det var mye som skulle leses og skrives i den forbindelse. Det tok gjerne en hel arbeidsdag å sette seg inn i historikken i saken og skrive arbeidsevnevurderingen, som gjerne ble et flere siders dokument, der mange forhold rundt personens arbeidsmuligheter og begrensninger skulle oppsummeres. Det kunne være vanskelig å finne tid til en så langvarig oppgave i en hektisk arbeidshverdag. Veiledere ga uttrykk for at de tenkte det sjeldent fikk så store konsekvenser for bruker om det tok litt tid i denne fasen, ettersom bruker ofte hadde en ytelse, som arbeidsavklaringspenger, som de kunne leve på mens saken lå på vent. Det er verdt å merke seg at dette var før innskjerpingene på hvor lenge en bruker kan ha arbeidsavklaringspenger kom. Følgende utsagn fra en veileder viser en slik innstilling:

Og så har du de som skal vurderes i forhold til varig [tilpasset innsats] som, ikke sant, som...skjer det ingenting i dag så er det ikke noen krise. (informantutsagn)

Andre oppgaver som ble nevnt som noe som kunne vente litt, var å innhente opplysninger fra lege med nærmere begrunnelse for sykemelding for en brukers enkeltstående behandlingsdager. Legeopplysninger kunne eksempelvis brukes til å vurdere om sykepenger kunne godkjennes for disse behandlingsdagene, vurdere om bruker kunne få tillatelse til utenlandsopphold, skrive vedtak om reisetilskudd eller sjekke ut forskjellige ting for brukere.

Fagutvikling, faglig oppdatering og opplæring

Flere erfarne veiledere nevnte dette med fagutvikling, og å holde seg faglig oppdatert som noe både ledelse, kolleger og de selv nedprioriterte når arbeidspresset var høyt. Det kunne gi seg utslag i fag- eller teammøter som ble avlyst av ledere eller av veilederne selv, begrunnet med at de hadde så mye å gjøre at de ikke kunne ta seg tid til et møte. Flere av veilederne syntes det var vanskelig å spørre kolleger om faglig hjelp når de satt

på arbeidspultene sine, mens i teammøtene var det lettere å stille spørsmål og ta opp enkeltsaker de syntes var vanskelig. Da var det særlig uheldig at teammøter ble avlyst i hektiske perioder, når det var mange avgjørelser som skulle tas som veilederne egentlig kunne trenge å drøfte med sine kolleger. Nedprioritering kunne også gi seg utslag i at det ble arrangert et fagmøte eller allmøte med faglig innhold, der tema for møtet av noen veiledere ikke ble vurdert som viktig nok til at de prioriterte å gå på møtet. En veileder sa det slik:

Det var veldig sjelden at det kom inn andre også på de fagmøtene, eh, det kom kanskje inn litt og fortalte om de tiltakene, det var veldig interessant, da var det sånn at folk sa at det tar jeg meg ikke tid til... (informantutsagn)

Større interesse og åpenhet mot kunnskap utenfor NAV ble også etterlyst:

Systemet var jo ikke lagt opp til at vi skulle, eh, være en del av verden, vi har jo aldri noe, sant, det er jo aldri noen som kommer inn og på en måte analyserer NAV i verden, altså hvordan vil det her virke inn i forhold til det norske velferdssamfunnet, sant, det, det er det jo ingen som snakker om, det må vi jo lese om i avisen, sant og da gjerne med negativ vri. (informantutsagn)

Et annet tema som kom fram i flere intervju var ønsket om å få fordype seg eller utvikle seg på noen ferdigheter, som for eksempel det å bli en god veileder. Det er ikke alle veilederne i NAV som ønsker å bli god på breddekunnskap, altså å kunne litt om veldig mye. Noen av de jeg intervjuet ga uttrykk for at de ønsket å bli veldig god på noe mer spesifikt, et avgrensa fagområde eller en spesifikk ferdighet, som for eksempel det å bli en god veileder. De ønsket å få anledning til å fordype seg og øve på ferdigheter, få tilbakemeldinger, jobbe målrettet med å bli bedre på akkurat det, slik vi ser i denne dialogen (V: veileder, F: forsker):

V: Jeg lærte mye nytt, og det skulle være utvikling... du kan hele tiden lære deg nye ting

F: Mm

V: Men jeg tenkte at; er det utvikling å bestandig lære seg noe nytt? Det er jo en breddeutvikling

F: Mm

V: Jeg savner heller å kunne kanskje bli skikkelig god på veiledning. (dialog mellom forsker og veileder i individuelt intervju)

Dette med opplæring i hvordan håndtere arbeidspresset, ble også etterlyst av en veileder:

Som nytilsatt så skulle man...hadde det vært veldig fint og på en måte vært bevisstgjort en del av de utfordringene man kom til å stå overfor, eh, mye for å mentalt forberede oss på det, men også deretter gi oss en del verktøy. Og det har det ikke vært...[hopper over litt] det vil jo da mest sannsynlig ligge noen arbeidsrutiner som, der, erfaringsmessig, som fungerer bedre enn andre. Og det å, på en måte, få et innblikk i det, og en innføring i det, hadde jo vært veldig fint. (informantutsagn)

6.4.3 Begrunnelser for prioritering/ nedprioritering

Det at det var så pass stor variasjon i svarene i disse intervjuene ut over de to toppprioriteringene, kan delvis skyldes at veilederne jobbet med ulike brukergrupper, hadde til dels ulike arbeidsoppgaver og tilhørte ulike team og avdelinger. Men dette forklarer ikke hvorfor det er eksempler i datamaterialet på at veiledere som jobber med tilnærmedesvis det samme, og tilhørte samme avdeling, også kunne ha ulike prioriteringer ut over de to toppprioriteringene. Dette tyder på at veilederne, i hvert fall til en viss grad, både hadde mulighet til og faktisk måtte gjøre selvstendige prioriteringer av oppgaver og saker. Hvis alt var styrt og ga seg selv, ville vi neppe sett en så stor variasjon i svarene.

Det at svarene på hvordan veilederne prioriterer varierer i så sterk grad, kan også forstås i retning av en manglende felles forståelse og en individualisering, som minner om det Endresen og Moe (2012) fant i en kvalitativ undersøkelse av arbeidsmiljøet de gjorde ved seks NAV-kontor i 2012:

Og selv om nær samtlige av intervjupersonene tilkjennega støtte til grunnideen i NAV, synes det klart at en felles NAV-identitet eller NAV-arbeidsform ikke har blitt etablert på de kontorene undersøkelsen omfatter. Tvert imot viser datamaterialet vårt ansatte som arbeider på svært ulike måter, som forstår sentrale deler av NAVs aktivitet og målsettinger (kjernevirksomheten til NAV) forskjellig, og som gir uttrykk for at de savner en felles forståelse av hva man gjør i NAV og hvordan man skal gjøre det. En manglende felles forståelse ved sentrale aspekter

ved NAVs virksomhet resulterer i en individualisering hvor den enkelte medarbeider i verste fall overlates til seg selv, i beste fall søker kontakt med mer likesinnede. (Endresen & Moe, 2012, s. 16)

Jeg ønsker imidlertid å gå dypere inn i de sterkt varierende svarene på hvordan veilederne prioriterte, for å se om det likevel kan være noen fellesnevner. Det har jeg gjort ved å se nærmere på hva som kan være mulige begrunnelser for prioriteringene, enten begrunnelser som de selv gir mer eller mindre eksplisitt uttrykk for, eller som er nærliggende å tolke ut fra de holdningene de ga uttrykk for i andre deler av intervjuet. Jeg har forsøkt å kategorisere de viktigste typene begrunnelsene i svarene i skjemaet under:

Begrunnelser for å prioritere	Begrunnelser for å nedprioritere
Stor konsekvens for brukere	Liten konsekvens for brukere
Oppgaver med korte/tydelige tidsfrister	Oppgaver som tar lang tid å fullføre
Tett oppfølging fra leder på at oppgaven gjøres	
Effektiv ressursutnyttelse, i betydningen at innsatsen gir høy sannsynlighet for å få bruker i arbeid	Lite effektiv ressursutnyttelse, i betydningen at innsatsen gir lav sannsynlighet for å få bruker i arbeid
Velferdstanken: hjelpe mest de som trenger det mest	Oppgaver som kommer i vegen for Velferdstanken om å hjelpe mest de som trenger det mest.

1Kategorier for begrunnelser for prioritet av brukere og arbeidsoppgaver (min inndeling) (egenprodusert figur).

Vi ser her at begrunnelsene for å prioritere og begrunnelsene for å nedprioritere samsvarer i stor grad for flere typer begrunnelser, bare med ulikt fortegn.

Det kan være flere begrunnelser for samme prioritering eller nedprioritering. For eksempel ble det å prioritere inntektssikring begrunnet både med at det hadde stor betydning for bruker, at leder var tydelig på at dette skulle prioriteres og at flere oppgaver som var knyttet til inntektssikring hadde korte, tydelige frister.

Når veilederne fortalte meg som forsker om de prioriteringene de gjorde i arbeidshverdagen, knyttet de fleste dem til noe som gjorde dem forståelig eller meningsfull, noe vi kan kalle verdier eller diskurser med verdier. Det mest interessante med denne kategoriseringen av begrunnelser, synes jeg er kategoriene om «effektiv ressursutnyttelse» og «velferdstanken». Disse to begrunnelsene baserer seg, slik jeg ser det, på flere ulike diskurser og verdier. Begge disse begrunnelsene er knyttet til diskursen om arbeid og diskursen om velferdsstaten: at arbeid er et gode for enkeltmennesket og at høy yrkesdeltakelse er en nødvendig forutsetning for velferdsstaten. «Effektiv ressursutnyttelse» er i tillegg knyttet til diskursen om offentlig sektor: hvordan man kan gjøre offentlig sektor mest mulig effektiv, i tråd med en av målsetningene bak Ny offentlig styring og mer faglige begrunnelser knyttet til en konkret metodikk, som har gitt gode resultater i form av at mange kommer i arbeid. Diskursen om styring av offentlig sektor, og spesielt Ny offentlig styring, der behovet for målstyring er et av virkemidlene for å effektivisere offentlig sektor, var en av disse diskursene som NAV-ansatte refererte til enten for å legitimere egne prioriteringer, eller som noe de var kritiske til og bevisste på ikke skulle få påvirke prioriteringene deres i særlig stor grad.

«Velferdstanken» er klart knyttet til verdier som solidaritet med de svakeste, og en forståelse av at det er en grunnleggende verdi for velferdsstaten at felleskapets skal sikre den enkeltes rett til hjelp når det trengs. Om det tar mye av veilederens tid og det er liten sjans for å få brukeren i arbeid, kunne det likevel anses som grunnleggende viktig for en veileder å bruke tid på brukere som sto «langt fra arbeid» (informantutsagn) og hadde «komplekse saker» (informantutsagn). Disse to logikkene «Effektiv ressursutnyttelse» og «Velferdstanken» står i et klart spenningsforhold til hverandre, men det er også mulig å se dem i sammenheng. Dersom ressursene ikke utnyttes effektivt nok, kan det bli for få ressurser til å opprettholde velferdsstaten i framtiden. Slik kan den effektive ressursutnyttelsen ses som en forutsetning for å kunne yte god velferd. Når arbeidspresset er stort kan det likevel oppleves som et dilemma, hvilken av de to

logikkene som skal ligge til grunn for konkrete prioriteringer om hvilke brukere en veileder skal bruke mest tid på.

I datamaterialet er det tydelig at noen av veilederne begrunner sine prioriteringer mest med den ene eller andre av disse logikkene, men det var også eksempler på at en og samme veileder kunne begrunne et valg med den ene logikken og et annet valg med den andre. Disse logikkene er dermed ikke gjensidig utelukkende, men preget likevel veilederne i ulik grad.

Som et apropos hevder Helgøy, Kildal og Nilssen (2011) at det er innebygde spenninger mellom hovedmålene med NAV-reformen, som var arbeidsretting, brukerretting og effektivisering: «Det viser seg imidlertid at de tre målsettingene både blir vektlagt i ulik grad, og at de delvis konkurrerer med hverandre» (Helgøy et al., 2011, s. 33). I mitt datamateriale får vi innblikk i hva som skjer når veilederne reflekterer over sine praktiske forsøk på å gjennomføre disse hovedmålene.

6.4.4 Oppfølgingen blir skadelidende

Flere mente at det å ha ansvar for mange brukere førte til at for mye tid gikk med til inntektssikring framfor å følge opp brukerne. Oppfølgingen ble skadelidende når arbeidsmengden ble for stor. Vike (2016, s. 74) peker på at med dagens styring og prioritering i den kommunale helse- og omsorgssektoren, har kvalitet en tendens til å bli et sekundært hensyn når det blir stort sprik mellom oppgaver, ansvar og ressurser. Mine funn samstemmer også med funnene fra ressurskartleggingen i NAV-kontor fra 2013, som nettopp fremhever oppfølging som en oppgave som blir skadelidende når veiledere har ansvar for mange brukere, særlig i store NAV-kontorer (Langeland & Galaasen, 2014, s. 76). Men veilederne i min undersøkelse var likevel ikke uenig i at inntektssikringen måtte være prioriterte oppgaver. Det var først og fremst bedring av ressurs situasjonen og å endre organiseringen av arbeidet, veilederne mente kunne bidra til å løse dilemmaene, som vi skal se nærmere på i kapittel 8.

Policyen med å prioritere å besvare telefonhenvendelser innen 48-timer, hadde støtte blant færre av veilederne jeg intervjuet. Flere ga uttrykk for uenighet i at aktive brukere gjennom denne 48-timers fristen på å besvare henvendelser, fikk «prioritere seg selv» uavhengig av hvor stort eller akutt behovet deres for kontakt med veileder i realiteten var. Langeland og Galaasen (2014, s. 76) fant at i store NAV-kontorer la slik ikke planlagt brukerkontakt beslag på nesten like mye tid som det planlagte oppfølgingsarbeidet. Min analyse viser at det ligger en verdimotsetning implisitt i denne uenigheten, som kan spissformuleres slik: Velferdsstaten skal først og fremst hjelpe de som trenger det mest, ikke gi kundesørvis som et privat firma som driver med salg av varer eller tjenester. Dette kan ses som to ulike logikker eller verdisystem. Hvis man tenker på veiledernes tid som et gode som skal fordeles mest mulig rettferdig på brukere ut i fra de som har størst behov og ut i fra hva samfunnet som helhet tjener på med tanke på høy yrkesdeltakelse, innebærer det at NAV må differensiere hvem de bruker mye og lite tid på, og når det er riktig å bruke tid i en sak. Kundelogikken handler om at i konkurranse om kunder er det viktig å gi alle kunder en opplevelse av å få god sørvis, eller så vil de handle et annet sted. NAV sine «kunder» kan åpenbart ikke «handle» et annet sted, men de kan få en god eller dårlig opplevelse av sørvisen i NAV, og slike opplevelser kan ha innvirkning på omdømmet NAV får i samfunnet. Flere veiledere var opptatt av at når man følger denne kundelogikken vil muligheten til å differensiere ut fra brukernes behov reduseres, særlig hvis kundelogikken preger store deler av arbeidsdagen.

Det var noen veiledere som pekte på at det at veilederne prioriterte så forskjellig gjorde at brukerne fikk ulik behandling. En så ulik måte å prioritere på mente de stred mot prinsippet om likebehandling, ikke forstått som at alle brukere skal ha samme grad av hjelp, men at brukere med likt behov for hjelp bør få samme grad av bistand, samt oppleve at det tar omtrent like lang tid fra bruker blir registrert til bruker får en eller annen form for oppfølging. Det burde, ut fra en slik tankegang, ikke være tilfeldig om en bruker fikk god og tett oppfølging, alt etter hvilken veileder de fikk tildelt og hvilke prioriteringer denne veilederen gjorde. Dette er et tankekors, som berører diskusjonen

om standardisering versus skjønnsvurderinger. Et viktig spørsmål er om mer standardisering vil gi mer likebehandling. Det er grunn til å tvile på om stadig mer standardisering er det som på sikt vil være den beste løsningen for at NAV skal nå sine mål og gi brukere opplevelsen av god oppfølging (Vike et al., 2016, s. 208-210). Dette vil jeg diskutere nærmere i kapittel 11.

6.5 Oppsummering

Utgangspunktet for dette kapitlet var at mange veiledere jeg var i kontakt i løpet av feltarbeidet, ga uttrykk for at tida ikke strakk til. Summen av oppgavene de var forventet å løse og brukergruppene de skulle prioritere i henhold til lover, mål og disponeringsbrev, målekortet og lignende, var større enn tida og kreftene de hadde til rådighet. Jeg har i dette kapitlet presentert empiri som på ulike måter belyser hvordan prioritering av arbeidsoppgaver og brukere foregår på NAV-kontoret, når arbeidspresset er så stort at veilederne ikke klarer å prioritere alt som ut fra ulike styringssignaler burde prioriteres. Dette skapte en situasjon der veilederne måtte prioritere mellom de prioriterte brukerne og mellom prioriterte oppgaver. Det at tida ikke strekker til, er en opplevelse NAV-ansatte sannsynligvis deler med de fleste i norsk arbeidsliv. NAV som organisasjon jobber imidlertid for å realisere sprikende, men svært viktige verdier i velferdsstaten. Dette gjør at prioriteringsdilemmaene kan oppleves vanskelige for de ansatte, og hvilke løsninger som velges kan ha stor betydning for mange enkeltmennesker og for samfunnet som helhet.

Datamaterialet viser at de fleste veilederne og avdelingslederne oppga at oppgaver knyttet til inntektssikring og det å besvare telefonhenvendelser fra brukerne, var høyt prioriterte oppgaver. Disse oppgavene hadde enten stor økonomisk konsekvens for brukerne eller korte, tydelige frister. Brudd på fristen for å besvare telefonhenvendelser ble dessuten fulgt opp av avdelingslederne. Ut over dette var prioriteringene som veilederne fortalte om, relativt ulik. De fulgte ulike prinsipper eller prioriteringen var for noen tilfeldig fordi de hadde mista oversikten. Også når det gjaldt hva som ble nedprioritert var det en stor variasjon mellom veilederne.

De fleste NAV-veilederne opplevde kollegial støtte og til dels faglig støtte fra kolleger, men få team hadde utviklet et forpliktende samarbeid om detaljerte prioriteringer som vedvarte over tid og ble fulgt opp. Veiledere som ba om hjelp eller hadde hatt fravær, fikk hjelp fra ledere til å prioritere.. Ut over dette opplevde veilederne at ansvaret for å prioritere i realiteten var lagt på den enkelte. Noen veiledere satte pris på en slik autonomi. Andre opplevde det negativt å stå så alene om de vanskelige valgene. Det ble også tematisert om det er riktig og rettferdig overfor brukerne dersom NAV-ansatte prioriterer ulikt. Selv om de ansatte ved NAV-kontoret ga hverandre både kollegial og faglig støtte, og det fantes både gruppeidentitet og solidaritet i team og avdelinger på NAV-kontoret, fant jeg ikke like sterk lojalitet veilederne imellom som i Lysgaards (1985) «arbeiderkollektiv».

Gjennom analysen av datamaterialet er det blitt klart for meg at det er knyttet verdimeslige spenninger til prioriterings-dilemmaene på dette NAV-kontoret. Selv om de fleste veilederne var lojale mot 48-timers fristen for å besvare telefonhenvendelser, var det flere som stilte spørsmål ved om det var en riktig å la de som selv tok kontakt få mest av deres tid, når andre brukere hadde større behov for oppfølging ut fra deres vurdering. Inntektssikringen så ut til å være mer i tråd med veiledernes verdier. Når veilederne snakket om hvilke brukere de prioriterte for oppfølging, kom det tydelig fram at det varierte hvilke verdier som lå til grunn. Noen la vekt på å først og fremst hjelpe de som bare trengte litt hjelp for på den måten å bidra til at flest mulig kom raskest mulig ut i arbeid. Andre prioriterte å bruke mest tid på de som trengte mest hjelp – de som ikke vil klare å komme i arbeid på egen hånd. Disse ulike logikkene kaller jeg «effektiv ressursutnyttelse» og «velferdstanken».

I dette prosjektet ser jeg på hvordan den institusjonelle diskursen i NAV bestående av tekster som lover, forskrifter rundskriv, mål- og disponeringsbrev, målekort og andre styringssignaler, blir referert til av NAV-ansatte som begrunnelse for valg. Men de NAV-ansatte refererte også til andre diskurser enn den institusjonelle når de skulle

begrunne og legitimere sine valg. Flere NAV-ansatte fortalte om at instruksene de fikk var for vide. Det var for mange brukere og oppgaver som skulle prioriteres. De måtte dermed gjøre egne prioriteringer blant prioriterte oppgaver. Det er også eksempler i datamaterialet på at NAV-ansatte er i opposisjon til deler av NAVs institusjonelle diskurs, og aktivt tar valg på tvers av det tekstene instruerer om. Når de forteller meg om slike valg refererer flere til noe ut over tekstene, for å legitimere sine valg og prioriteringer i arbeidshverdagen. Jeg tolker det slik at for å legitimere sine prioriteringer, vender NAV-ansatte seg dels til NAVs institusjonelle diskurs, og dels ut over den institusjonelle diskursen til diskurser som er bredere forankret i historie, samfunnsdebatt, profesjoner og mer generelt i det norske samfunnet. I neste kapittel skal jeg sammenfatte og presentere noen slike sentrale diskurser, som jeg har avgrenset som relevante meningsuniverser for de NAV-ansatte i denne studien.

7. Diskurser i velferdsstaten

7.1 Innledning

Mange av NAV-veilederne i denne studien opplevde at tekster, i form av lover, forskrifter, rundskriv, mål og disponeringsbrev, målekort og så videre, ikke ga dem fullgode svar på hvordan de skulle prioritere i arbeidshverdagen. Tiden strakk ikke til. Sluttsammen gikk ikke opp. Ofte var det snakk om å prioritere mellom prioriterte oppgaver, altså velge hva som var det viktigste å gjøre av de oppgavene som man hadde fått beskjed om å prioritere fra ledelsen, enten i ulike tekster som mål- og disponeringsbrevet eller muntlig i ulike møter.

Andre ganger opplevde NAV-veilederne at ulike tekster sto i delvis konflikt med hverandre, for eksempel når mål- og disponeringsbrevet eller målekortet ikke skilte mellom lovbestemte rettigheter for brukerne og oppgaver som ikke var det, når prioriteringer for organisasjonen ble bestemt og formidlet nedover i organisasjonen. Et annet eksempel var at NAV-veiledere kunne oppleve at det var en motsetning mellom overordnede målsetninger for organisasjonen og de årlige prioriteringene som kommer fram i mål og disponeringsbrev og målekort.

NAV-veiledere snakket også om «samfunnsoppdraget» de oppfattet at NAV hadde fått eller «grunntanken» med velferdsstaten, uten å referere til noen konkret tekst. Jeg tolker dette som forståelser som gikk ut over NAVs institusjonelle diskurs, forståelser som var bredere forankret i samfunnsdebatt, fagkunnskap, historie og verdier. Det er ikke urimelig å anta at de ansattes oppfatning av hva som var NAVs samfunnsoppdrag var en sum skapt over tid av mange ulike tekster, debatter i media, forståelser de lærte under oppvekst og utdanning, samtaler med naboer, kolleger og venner, og verdier som de oppfattet at velferdsstaten Norge var tuftet på.

Jeg vil i det følgende kort presentere noen av de diskursene, i tillegg til den institusjonelle NAV-diskursen, som de NAV-ansatte i mitt datamateriale refererte til,

når de skulle gjøre sine valg i arbeidshverdagen meningsfulle for meg som forsker. Den dialogen vi hadde om den enkeltes prioritering kan forstås både som en orientering mot og en legitimering av handlingene ved referanser til den institusjonelle diskursen i NAV, dels i fag- og profesjonsdiskurser og dels i mer generelle diskurser i det norske samfunnet. Det varierte hva de trakk fram som begrunnelse for ulike valg, og de gjorde det mer eller mindre eksplisitt. Noen av disse diskursene korresponderer med faglige debatter i ulike fag, men også med mer generell samfunnsdebatt. I denne sammenhengen er min primære hensikt med å presentere dem, å gjøre leseren oppmerksom på det diskursive og meningsskapende rommet, delvis utenom den institusjonelle diskursen i NAV, som jeg mener de representerte for de NAV-ansatte.

7.2 Diskursen om velferdsstaten

Diskursen om arbeid er nært knyttet til en bredere diskurs om velferdsstaten ved at høy yrkesdeltakelse regnes som en økonomisk forutsetning for en bærekraftig velferdsstat (NOU 2011: 07). Sentrale spørsmål i diskursen om velferdsstaten kan blant annet være: hva velferdsstaten skal være, hvor omfattende velferden skal være, hvem som skal nyte godt av velferden som tilbys, hva skal være familiens ansvar, hva skal være statens ansvar og hvor går grensene mellom statens ansvar og frivillige organisasjoners virkeområde. Dette er en diskurs som i likhet med diskursen om arbeid er både politisk, faglig og som er knyttet til verdier.

I forrige kapittel, del 2.2, presenterte jeg en kort historikk om utviklingen av velferdsstaten fra de første fattiglovene i 1845 som først fokuserte på materiell nød for de «uforskyldte», og gradvis ble til en sosialpolitikk som også fokuserte på sosiale problemer og individuelle behov (Hanssen, 2017). De offentlige trygdeordningene startet med ulykkestrygden for industriarbeidere i 1894, og utviklet seg gradvis til mer universelle ordninger, som til slutt ble samlet i lov om folketrygd i 1966 (Stamsø, 2017).

I Norge er det relativt bred politisk oppslutning om velferdsstaten, men det er tidvis uenighet mellom politiske partier om enkelte virkemidler og hvor omfattende velferden

skal være for ulike grupper. Et eksempel er tidligere leder for det norske Fremskrittspartiets⁵³ Carl I. Hagens omstridte uttalelser under den norske valgkampen i 1989 om at enslige mødre fikk for mye hjelp fra det offentlige (Wærstad, 2011). Et annet eksempel er uenighet knyttet til kontantstøtten som ble innført i Norge av Bondevik 1-regjeringen⁵⁴ i 1998, og som Arbeiderpartiet⁵⁵ og Sosialistisk Venstreparti⁵⁶ har uttrykt motstand mot fordi de mener den bryter med arbeidslinja, motvirker likestilling mellom kjønnene og vanskeliggjør integrering (Ruud, 2013).

Også utenfor de politiske arenaene er velferdsstaten et tema for debatt. Det å slutte opp om velferdsstaten med arbeid og skatt kan sies å være et ideal, og de som står utenfor arbeid kan merke reaksjoner og moralsk indignasjon over at de ikke bidrar. Debatten rundt å *nave* eller å være *naver* er et eksempel på at debatten om velferdssamfunnet og hvem som er «verdige trengende» ikke er tatt en gang for alle. Å *nave* ble kåret til årets ord i Norge i 2018 av Språkrådet (2020), og sto først for ungdom som tok et friår uten jobb eller skole, mens de mottok stønad fra NAV. Begrunnelsen fra Språkrådet var blant annet at ordet var ofte brukt i artikler, kronikker og til og med i Stortingets spørretime dette året. Etter hvert ser det ut til at begrepet har fått en utvidet betydning til å omfatte alle som mottar ytelser fra NAV uten å egentlig ha rett til det, og i noen sammenhenger ser det ut til å brukes om det å motta ytelser fra NAV generelt, uavhengig av om man har rett på det eller ikke.

⁵³ Det norske Fremskrittspartiet er et politisk parti på høyresiden i norsk politikk, som kan fremstilles som i noen grad verdikonservativt, men økonomisk liberalistisk. De er ofte betegnet som et populistisk parti (Bjørklund, 2004).

⁵⁴ Bondevik 1-regjeringen besto av Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, med Kjell Magne Bondevik som statsminister. De satt fra 1997 – 2000.

⁵⁵ Arbeiderpartiet er det største politiske partiet i Norge. Det er et sosialdemokratisk parti.

⁵⁶ Sosialistisk venstreparti er et norsk politisk parti som regnes som et sosialistisk parti til venstre for Arbeiderpartiet.

7.3 Diskursen om arbeid

Terum (1996) gjennomgår hvordan synet på arbeid i Norge har vært grunnleggende positivt, og sett som en forutsetning for selvstendighet, lykke og et verdig liv. Langt tilbake var disse holdningene knyttet til det religiøse, med haugianernes ideal om hardt arbeid og enkelt levesett. Dette kaller Øverbye og Stjernø (2012, s. 18-19) for første fase i utviklingen mot arbeidslinja som sentralt trekk i norsk sosialpolitikk.

Andre fase var i ifølge Øverbye og Stjernø (2012) en logikk i fattigforsorgen i flere land, blant annet i den engelske fattigloven av 1834, som handlet om at det alltid skal være mer attraktivt å jobbe enn å motta stønad. Etter hvert som samfunnet ble mer sekularisert ble dette synet på arbeid opprettholdt, særlig av arbeiderbevegelsen. Det politiske fokus var på å øke produksjonen for å bedre samfunnets evne til å ivareta «de svake». Dette representerte en tredje fase i utviklingen av arbeidslinja (Øverbye & Stjernø, 2012). Allerede i 1933 var Arbeiderpartiets valgkampparole «Hele folket i arbeid». Etter krigen het fellesprogrammet: «Arbeid for alle» (Terum, 1996, s. 210). Den enkelte har rett og plikt til arbeid. Staten skal legge til rette for dette – det ble grunnlovsfestet i 1954 (Kildal, 2012, s. 178-179). Fjerde fase startet på 1990-tallet med Arbeiderpartiets økte fokus på sammenhengen mellom yrkesdeltakelse og sosialpolitiske stønader (Øverbye & Stjernø, 2012).

I nyere samfunnsforskning understrekes denne sentrale verdien i det norske samfunnet (Rugkåsa, 2012, s. 49-51; 2016, s. 152-153; Tanum & Krogstad, 2014, s. 151-153). Vi finner det også igjen i offentlige utredninger og politisk ordskilde. I en utredning om Velferd og migrasjon (NOU 2011: 07) slås det fast at høy yrkesdeltakelse, også blant innvandrere, er forutsetningen for å opprettholde Velferdsstaten på dagens nivå i fremtiden.

Som en ironisk bekreftelse, unntaket som bekrefter regelen, på at arbeid er idealet framfor trygd, kan vi se figuren «Trygdebeistet» i NRK⁵⁷-TV sitt humoristiske debattprogram Trygdekontoret (NRK, 2019). Figuren kan sies å være en iscenesettelse og ekstrem overdrivelse av negative myter om folk som mottar stønader. Programlederen Thomas Seltzer avslutter også hvert program med en hilsen til publikum som sjelden høres i andre sammenhenger: «Stay trygda» (NRK, 2019). At dette kan oppleves som morsomt for noen, forstår jeg som en bekreftelse av arbeid som et ideal, siden det ofte oppfattes som morsomt når tabuer brytes. Det kan selvsagt også tolkes som del av en motdiskurs som handler om alternative syn på arbeidets betydning. Det er flere eksempler på at ikke alle i det norske samfunnet støtter opp om et ideal om arbeidets betydning for individ og samfunn.

I en undersøkelse av arbeidslediges fortellinger om sin egen ledighet, fant Tanum og Krogstad (2014, s. 267-271) en alternativ fortelling i tillegg til fortellinger som bygger på storsamfunnets idealer om arbeid ved at de markerte at det ikke var deres egen skyld at de var ledige. De alternative fortellingene som forfatterne kaller for «individualiseringsnarrativ», handlet blant annet om at de arbeidsledige hadde valgt ledigheten selv, at de opplevde det som fint å være ledig, at ledigheten ga muligheter for selvrealisering.

Graeber (2018) stiller spørsmål ved idealet om at flest mulig skal være i arbeid. Han påpeker at man skulle tro at teknologiutvikling burde ha ført til at det ble mindre arbeid og kortere arbeidsuker. Når dette ikke er realiteten, mener han at det skyldes en rekke unødvendige arbeidsoppgaver og stillinger – det han kaller «bullshit jobs»:

Huge swathes of people, in Europe and North America in particular, spend their entire working lives performing tasks they secretly believe do not really need to be performed. The moral and spiritual damage that comes from this situation is

⁵⁷ NRK: Norsk Rikskringkasting, som er Norges offentlig eide allmennkringkaster.

profound. It is a scar across our collective soul. Yet virtually no one talks about it.
(Graeber, 2018, s. xv)

I denne studien fant jeg ingen NAV-veiledere som ga uttrykk for at de tvilte på at arbeid er til det gode for individ og samfunn. Alle NAV-veiledere som jeg intervjuet og hadde kontakt med under feltarbeidet knyttet seg til det synet på arbeid som kalles arbeidslinja. Denne verdien ble forfektet særlig sterkt blant statlig ansatte veiledere. Kommunalt ansatte veiledere ga også uttrykk for at arbeid var viktig og betydningsfullt, men ikke alle med like stor intensitet og pasjon som hos statlige veiledere. Tidligere forskning tyder også på at det er gradforskjeller i *hvor sterkt* NAV-ansatte med sosialfaglig utdanning slutter opp om arbeidslinja, kontra NAV-ansatte med annen utdanning, og at lærere i sosialt arbeid er mest skeptiske til at arbeid alltid er det beste (Terum, 2014, 2015; Terum et al., 2017; Terum, Tuft & Jessen, 2012). Hva årsaken til denne mulige nyanseforskjellen kan være, skal jeg komme tilbake til under avsnitt 3.4.5 om fag- og profesjonsdiskurser.

7.4 Diskursen om likhet og autonomi

I en norsk kontekst er det også interessant å se på Ny offentlig styring inspirert målstyring og de ansattes håndtering av dette, i relasjon til det som er blitt beskrevet som et norsk likhetsideal. Gullestad (2001) framhever den sterke tendensen i Norge og Norden til at man må føle seg like for å mene at man passer sammen og er likeverdige. Dette fører til en samværsstil der det som er felles fremheves, og det som skiller unngås. Likhetsidealet er knyttet til egalitær ideologi i det norske samfunn, og har vært avgjørende for velferdsstatens utvikling ved fokus på å gi folk like rettigheter (Rugkåsa, 2012).

Vike (2013a) ser motsatt på dette ved at han forstår egalitarianismen som en effekt av måten å forsvare de offentlige institusjonene og arenaene som i utgangspunktet ble utviklet for å beskytte individenes autonomi. Det egalitære innebærer i hans perspektiv egentlig medlemmenes kontroll av hverandre. Flere har pekt på at likhetsidealet fungerer

ekskluderende på de som ikke er like nok, for eksempel innvandrere (Gullestad, 2001; Rugkåsa, 2012).

Det er flere måter man kan fortolke egalitarismens innvirkning på de NAV-ansatte i min studie. Dersom Vike (2013a) har rett i at det er en sammenheng mellom egalitarismen og individenes autonomi, kan disse verdiene forstås som medvirkende forklaring på motstand mot styring som innskrenket de ansattes autonomi i jobbsammenheng, noe flere ansatte ga uttrykk for at både målstyringen og den interne omorganiseringen opplevdes som. Egalitarismen kan også forstås som medvirkende forklaring på at noen NAV-ansatte reagerte negativt på det de oppfattet som forsøk på detaljstyring fra lederes side. Jeg mener det også er rimelig å koble egalitarismen til måten NAV-veilederne forholdt seg til kolleger i arbeidsfellesskapet, der det var vanlig å unngå å blande seg for mye inn i kollegers arbeidsform og prioriteringer. En mulig forståelse av dette, er at ansatte gjorde dette for å respektere kollegers autonomi.

7.5 Fag- og profesjonsdiskurser

NAV-kontoret jeg studerte var i høy grad et flerfaglig kollegium. Det var størst variasjon i utdanningsbakgrunn blant de statlig ansatte, med ulike samfunnsfag, jus, psykologi, pedagogikk med mer. Det var noen med samme utdanningsbakgrunn, men ikke store grupper ansatte med nøyaktig samme fagbakgrunn. Det var også variasjon i faglig bakgrunn blant de kommunalt ansatte, men her var det flere som hadde samme type utdanning, nemlig sosialfaglig utdanning. Ansatte med sosialfaglig utdanning, særlig sosionomutdanning, utgjorde dermed en større gruppe av ansatte enn noen annen fagutdanning. Jeg velger derfor her å ta som eksempel den sosialfaglige profesjonsdiskursen knyttet til NAV, men understreker at det også er eksempler i empirien på at ansatte med annen utdanningsbakgrunn refererer til hva de lærte i utdanningen, for eksempel om arbeidets betydning for individ og samfunn, som en motivasjonsfaktor i jobben.

Røysum (2010) finner i sin undersøkelse at sosialarbeidere i NAV strevde med å få respekt for at sosialt arbeid har basis i profesjonsutdanning. Sosialarbeiderne hun intervjuet fortalte at de opplevde en motsetning mellom det å telle og rapportere og sosialarbeidernes tradisjonelle arbeidsmåter som la vekt på helhetlig tilnærming og å arbeide relasjonelt. Standardisering sto også i et spenningsforhold til sosialarbeidernes ønske om å tilrettelegge individuelt. NAV ga lite plass til forebygging, helhetsperspektiv og relasjons- og tillitsbygging, og sosialarbeiderne fikk dermed dårligere mulighet til å gi langsiktig hjelp. Generelt opplevde sosialarbeiderne at brukerne i NAV fikk større ansvar, at sosiale problemer ble individualisert og at strukturelle årsaksforhold ble nedtonet. Dette var problematisk fordi yrkesetiske prinsipper i sosialt arbeid innebærer lojalitet med svake grupper. Røysum skisserer opp mulige utviklinger, ved at sosialarbeiderne blir lydige NAV-arbeidere på bekostning av den tradisjonelle sosialarbeiderrollen, at de blir ulydige NAV-arbeidere og slik bevarer den tradisjonelle sosialarbeiderrollen, eller at de endrer språk og uttrykksformer men fortsetter den tradisjonelle sosialarbeider-praksisen.

I en kvalitativ studie fremheves det at det ser ut til at sosialarbeidere i NAV i økende grad har utviklet en arbeidsrettet veilederrolle og blitt mer like sine kolleger, og at når NAV-kontorene ikke var organisert etter generalist-modellen lenger (dette var en periode med respesialisering), forsvant noe av spenningene som sosialarbeiderne opplevde i møte med NAV (Helgøy et al., 2011, s. 29-30).

Terum (2015) mener det kan være et spenningsforhold mellom bruk av vilkår og sanksjoner som forventes av veiledere i NAV og sørvisorieringen i sosialt arbeid. Det å iverksette sanksjoner kan skade klientrelasjonen og vanskeliggjøre utvikling av tillit. Han mener at faget sosialt arbeid kan være mer opptatt av selvbestemmelse enn av selvforsørgelse. I en kvantitativ studie blant NAV-veiledere og blant lærere på sosialfaglige utdanninger, finner Terum, Torsvik og Øverbye (2017) at det er en generell oppslutning om arbeidslinjas mål blant NAV-veilederne, også blant sosialarbeiderne. Det er imidlertid flere av NAV-veilederne med annen utdanningsbakgrunn som er helt

enige i at det alltid er bedre å få folk i jobb enn på stønad, unntatt de som er helt uføre⁵⁸. Langt færre av lærerne i sosialfagene er enige i denne påstanden, og den gruppen med færrest helt enige er de lærerne som selv er utdannet som sosionomer⁵⁹. Forskerne bak artikkelen finner at det er mindre enighet blant NAV-veilederne om virkemidlene til arbeidslinja: vilkår og sanksjoner. En diagnostisk-terapeutisk tilnærming står sterkt blant NAV-veilederne ved at de synes det er viktigere å vite hvorfor brukerne bryter vilkår enn å sanksjonere brukerne, men de kommunalt ansatte NAV-veilederne mener dette i sterkere grad enn de statlig ansatte. Forskerne mener dette kan ha med at den sosialfaglige profesjonen er diagnostisk-terapeutisk orientert og at deres brukergrupper tradisjonelt har hatt sammensatte problemer. Likevel er åtte av ti NAV-veiledere villig til å sanksjonere brukere hvis de har fått tilfredsstillende informasjon og advarsler. Dette mener forskerne kan forklares med at sosialarbeidere kan se på det å sette vilkår og sanksjonere brukere som en mulighet til å ha tettere oppfølging med brukerne og få brukerne til å delta aktivt i samtalen.

Generelt snakket ikke informantene i mitt materiale mye og eksplisitt om forholdet mellom profesjonsdiskursen og NAVs institusjonelle diskurs. Jeg kan likevel ikke avkrefte at det fantes slike spenninger. Jeg spurte heller ikke spesielt om dette. Jeg var ikke spesielt oppmerksom på at det kunne være spenningsforhold mellom disse diskursene i planleggingen av prosjektet. Det kom likevel fram spenninger mellom ansatte som jobbet med tett oppfølging og få brukere (for eksempel KVP og ulike prosjekt) og ansatte som jobbet med mindre tett oppfølging av mange brukere. Det kom også fram spenningsforhold mellom den institusjonelle NAV-diskursen rundt målstyring og de enkelte veiledernes eget syn på hva som var viktig og riktig prioritering. Dette spenningsforholdet ble like gjerne satt ord på av statlig ansatte veiledere som av kommunale. Det kan være at jeg ikke har fanget opp spenninger mellom sosialarbeiderne og den institusjonelle diskursen fordi det var noe færre

⁵⁸ 58% blant sosialarbeiderne, 74% blant NAV-ansatte med andre utdanninger.

⁵⁹ 26% av lærerne i sosialfag, 15% av lærere som er utdannet sosionomer.

kommunalt ansatte som meldte seg til intervju enn andelen kommunalt ansatte på kontoret, noe jeg ikke hadde kontroll over fordi jeg rekrutterte ved frivillig påmelding og ikke strategisk utvalg, se mer om dette i metodekapittelet. Det at jeg selv var statlig ansatt og ikke selv hadde sosialfaglig utdanning, kan også ha påvirket hva som ble sagt når jeg var til stede om dette.

7.6 Diskursen om styring av offentlig sektor

Diskursen om styringen av NAV og øvrig offentlig sektor henger nært sammen med diskursen om Ny offentlig styring, som er det norske begrepet for New Public Management⁶⁰. Begrepet New Public Management (NPM) ble først brukt på begynnelsen av 1990-tallet av Hood (1991) som studerte endringer i offentlig administrasjon i OECD-land på 1980-tallet og observerte likhetstrekk mellom reformer som var gjennomført i ulike land. Idéer som lå til grunn for utviklingen av Ny offentlig styring reformer var blant annet at offentlig sektor var for stor, at den var ineffektiv og dårlig ledet, og at det var mye å lære av måten det private næringsliv drev sine virksomheter (Klausen & Ståhlberg, 1998). Christensen og Lægreid (2011) peker på at begrepet Ny offentlig styring er et løst og multifasettert konsept med stor variasjon i reform-elementene i de ulike land. Noen fellestrekk for Ny offentlig styring reformene er at det er et mål om økt effektivitet i offentlig sektor, at de bygger på økonomiske normer og verdier, økt markedsorientering (brukerretting), og økt tro på ledelse, herunder mål- og resultatstyring (Christensen & Lægreid, 2001, 2011).

Et av idealene i Ny offentlig styring reformer er knyttet til at ledelsen skal *ha frihet til å lede*, altså at myndighet desentraliseres, står i et spenningsforhold til et ideal om å *få ledere til å lede* på en særskilt måte gjennom blant annet å bruke insentiver, som i realiteten innebærer større sentral kontroll. Ny offentlig styring reformer karakteriseres derfor som hybrider (Christensen & Lægreid, 2011). Røvik (2007) hevder også at det er

⁶⁰ Jeg vil i hovedsak bruke det norske begrepet Ny offentlig styring framover, uavhengig om de jeg henviser til har brukt det engelske NPM eller norske begrepet.

en underliggende motsetning i Ny offentlig styring reformer ved at økonomismens logikk innføres i offentlige politisk-administrative systemer som også er preget av andre logikker og verdier, som demokrati og rettssikkerhet. Denne underliggende motsetningen gjenfinnes, ifølge Røvik, i forskning om Ny offentlig styring ved at man kan identifisere en reformvennlig og en mer reformkritisk leir.

Ifølge Christensen og Lægreid (2011) er det få systematiske og pålitelige studier av effekter av Ny offentlig styring både i form av økt effektivitet, som jo er målet med reformene, og andre effekter på for eksempel kvalitet, demokrati og legitimitet. Siden det er så stor variasjon mellom måten Ny offentlig styring reformene er utformet i ulike land, må slike effektstudier ikke gjøres for generelle, advarer de.

I Norge var det kommunesektoren som først gjennomførte Ny offentlig styring inspirerte reformer, som kulminerte i ny kommunelov i 1992 (Kommuneloven, 1992). Siden har det vært gjennomført en rekke Ny offentlig styring inspirerte reformer i ulike sektorer, som privatisering av tele- og oljeselskap, helsereform der sykehusene ble omgjort til helseforetak, og innføring av kvasi-markedssystemer som «pengene følger brukeren» - systemer i høyere utdanning og i sykehusene (H. F. Hansen, 2011). Ifølge Michelsen (2008) finnes Ny offentlig styring elementer i NAV, som fokus og forventninger om økt effektivitet, en kostnadseffektiv forvaltning og et sterkt brukerfokus, og hun konkluderer derfor med at NAV-reformen er inspirert av Ny offentlig styring.

Det er mange eksempler på at Ny offentlig styring er gjenstand for offentlig debatt. Bekkelund (2018) fra den liberale og høyreorienterte tankesmien Civita mener at begrepet er blitt politisk belastet. Hennes innlegg er i alle fall et eksempel på at uttalelser om Ny offentlig styring ser ut til å være knyttet til politisk ståsted, der representanter fra høyresiden i norsk politikk gjerne uttaler seg mer positivt om Ny offentlig styring enn representanter fra venstresiden. Et annet eksempel er når statsviter, professor og

arbeiderpartimedlem Aarebrot kalte Ny offentlig styring for «blåruss-styre i offentlig sektor» (Svarstad, 2017).

Allerede da jeg forberedte prosjektet oppfattet jeg det, ut fra erfaringen min som NAV-veileder, som viktig for mine problemstillinger å undersøke hvordan de ansattes forholdt seg til NAVs målstyringssystem. Mål- og resultatstyring ses gjerne som en av virkemidlene i ny offentlig styring. Jeg stilte derfor spørsmål om dette i de individuelle intervjuene (se vedlagte intervjuguide). Gjennom feltarbeidet ble min oppfatning av at dette var en viktig diskurs som de ansatte måtte forholde seg til, styrket. De fleste som jeg intervjuet sa at de forsto at NAV måtte ha mål og styringssystemer, men flere var kritiske til måten målstyringen var utformet og ble praktisert i NAV. Noen sa at de ikke var opptatt av hva slags oppgaver som ga uttelling på «målekortet», men at de prioriterte ut fra andre kriterier. Flere snakket om klare negative og kanskje utilsiktede konsekvenser av måten målstyringen ble praktisert i NAV på dette tidspunktet.

Vike (2004, s. 176ff), peker på at i moderne kunnskapsbedrifter er styringen svært indirekte. Styring i moderne kunnskapsbedrifter prøver dermed å bidra til å inspirere og veilede svært autonome medarbeidere som identifiserer seg med virksomheten, er lojale om målene og som ikke saboterer ved å etablere sterke horisontale solidaritetsbånd. I slike bedrifter vil det ikke være samme grunnlag for å se verden som kollektive interesser i konflikt fordi den enkelte medarbeider inkorporerer makten og ansvaret i sin egen kropp og regulerer forholdet mellom dem kontinuerlig.

Men Vike med flere sine studier i kommuner og helseforetak viser at et grenseløst ansvar i kombinasjon med knappe ressurser gjøres til den enkelte enhetsleders og den enkelte ansattes problem, i stedet for at det blir holdt fram på et strukturnivå som et politisk problem om prioritering (Debesay et al., 2014; Vike, 2001). De styringsformer som kjennetegner Ny offentlig styring gjør det altså mulig å overføre belastende valg nedover i systemet.

Det er i dag andre styringsidealer som får stadig mer oppmerksomhet, som New Public Governance (NPG), tillitsbasert styring og verdibasert styring (Bentzen, 2018; Busch, 2012; Røiseland & Vabo, 2012; Øgård, 2014). Det er ikke nødvendigvis slik at disse vil erstatte Ny offentlig styring, men de representerer andre logikker og fokusområder. Bentzen (2018) peker på at innen NPG ses brukere/borgere som samarbeidspartnere i stedet for kunder. Videre fremhever hun at det er mer fokus på samarbeid mellom blant andre offentlige sektorer, med brukere og mellom privat og offentlig sektor. Lederes rolle blir å lede slike samarbeid og skape godt grunnlag for medvirkning. Mens offentlig sektors medarbeidere innen Ny offentlig styring grunnleggende sett var mistenkt for å maksimere egennytte, og fikk lite handlingsrom, er det, ifølge Bentzen, innen NPG en tro på at offentlig sektors medarbeidere har en egen motivasjon om å bidra positivt til felleskapet, kalt Public Service Motivation (PSM). Tillit og større autonomi for medarbeidere er mer sentralt innen NPG, men det utelukker ikke at en viss kontroll kan være både nødvendig og ønskelig (Bentzen, 2018, s. 145). Disse relativt nye styringsideologiene var ikke langt fremme i debatten om styring i offentlig sektor under min studie av NAV-kontoret i 2016-2017. I 2022 har den norske regjering proklamert en tillitsreform i offentlig sektor, der NAV skal involveres, som de nylig har invitert til innspill på (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2022, 26.mars). Hvilken form dette vil få, gjenstår å se.

Mine funn i denne studien tyder på at NAV-veiledere på det kontoret jeg gjorde feltarbeid, i høy grad opplevde at kravene til hva de skulle mestre i løpet av arbeidstiden ikke var mulig å innfri. Belastende valg og ansvar i organisasjonen ble ført nedover til dem. Denne situasjonen skapte dilemma og frustrasjon og påvirket flere av dem på mange måter. Flere nevnte at jobbsituasjonen i perioder hadde påvirket blant annet deres stressnivå, søvn, motivasjon og trivsel. Veiledernes respons og fortolkning av denne situasjonen var ikke ensartet, som jeg skal gjøre rede for i kapittel 8. Situasjonen tvang dem også til å gjøre prioriteringer blant oppgaver og brukere, noe som kan ses som et handlingsrom.

Målstyring var en viktig rammebetingelse for veiledernes prioriteringer. I neste kapittel skal jeg derfor fokusere eksplisitt på hvordan målstyringen ble spilt ut på ulike arenaer på arbeidsplassen, og hvilke erfaringer og strategier NAV-veilederne hadde i forhold til dette. Det er hvordan målstyringa ble *praktisert* av ledere og veiledere som er mitt hovedanliggende, i tråd med Smith`s (1999, s. 134-135) institusjonelle etnografi.

8. Holdninger til målekort og målstyring⁶¹

8.1 Innledning

Ny offentlig styring, som er det norske begrepet for New Public Management, kan ses som del av en reformbølge i offentlig sektor i flere land, som har som fellestrekk et mål om økt effektivitet i offentlig sektor, bygger på økonomiske normer og verdier, økt markedsorientering (brukerretting), og økt tro på ledelse - herunder mål- og resultatstyring (Christensen & Lægneid, 2001, 2011). Som beskrevet i kapittel 1.3, ble statlige virksomheter i Norge pålagt å innføre mål- og resultatstyring alt fra 1990, men de statlige virksomhetene har frihet til selv å avgjøre hvordan styringen skal utformes og gjennomføres (Busch et al., 2009). I NAV ble målstyringssystem med målekort innført i 2010. Intensjonen var å bedre kvalitet og brukertilfredshet, få bedre kontroll og dermed mulighet til å prioritere rett (NAV, 2008). Flere har pekt på at målstyring neppe er en helt korrekt betegnelse på den styringsformen som benyttes i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2015; Breivik, 2010; Johnsen, 2012), da det er en blanding av flere styringsformer, men jeg benytter begrepet her siden NAV selv bruker denne betegnelsen. Målstyringen i NAV er beskrevet mer detaljert i kapittel 2.3.4.

Som redegjort for i kapittel 3, er jeg opptatt av hvordan styringsdokumenter tolkes og brukes lokalt og konkret (Smith, 2005, s. 169), og hvordan for eksempel diskursen om styring av offentlig sektor reproduseres og endres mellom folk (Smith, 1999, s. 134-135). I dette kapitlet skal jeg derfor gjøre rede for hvordan målstyringen ble praktisert, snakket om, spilt ut, forhandlet om og ytt motstand mot i ulike arenaer eller kontekster på arbeidsplassen, som møter i medbestemmelsesapparatet (MBA)⁶², allmøter,

⁶¹ Noen av funnene i dette kapitlet er tidligere publisert i en kronikk i Klassekampens papirutgave (Sæther, 2016c) og i Nordnorsk debatt i bladet Nordlys (Sæther, 2016b).

⁶² Medbestemmelsesapparatet (MBA): Forum for blant annet å sikre arbeidstakere medbestemmelse på arbeidsplassen, der ledelse og tillitsvalgte fra de ansattes fagorganisasjoner møtes til jevnlig møter. Slik medbestemmelse er både lovpålagt i blant annet Arbeidsmiljøloven (2005), og avtalefestet blant annet i Hovedavtalen i staten (2019).

avdelingsmøter, i pausesituasjoner og i forskningsintervjuene med meg. Hver arena hadde sine uskrevne regler som gjorde at kritikk og hverdagslig motstand (Scott, 1990) mot målstyringen ble spilt ut på ulike måter, eller også ble holdt helt tilbake på noen arenaer. Fravær av tegn på motstand skal ikke alltid tolkes som at det holdes tilbake, det kan selvsagt være at det ikke finnes motstand. Men når motstand er til stede på noen arenaer eller kontekster, og ikke på andre på samme arbeidsplass, er det nærliggende å tolke ulikheten i tråd med Scotts begreper offentlig transkript og skjult transkript (1990, s. 2-4).

Undervegs i teksten vil jeg drøfte mine funn opp mot annen forskning i organisasjoner påvirket av Ny offentlig styring. Jeg vil også bruke Scott (1990) sine begrep om offentlig transkript og skjult transkript for å forsøke å forstå hvorfor de NAV-ansatte handlet og snakket ulikt i forhold til målstyringen på de ulike arenaene. Som redegjort for i kapittel 3, så er offentlig transcript samhandling mellom underordnede og de som har makt, mens skjult transcript er samhandling som foregår uten at de som innehar makt er til stede. Ifølge Scott (1990) regulerer både overordnede og underordnede sin væremåte ut fra hvem som er til stede, og begge parter må forholde seg til regler for væremåte når de er på samme arena. Måten Scott beskriver hvordan væremåte reguleres alt etter hvem som er til stede, og at maktforhold påvirker disse dynamikkene, kan imidlertid gjenkjennes også på et NAV-kontor. Scotts teori kan dermed belyse hvordan samhandlingen varierer så mye på ulike arenaer og i ulike situasjoner på NAV-kontoret. Veilederne jeg intervjuet hadde mange ulike synspunkter på målstyringen, og ulike måter å forholde seg til den og det høye arbeidspresset. Jeg skal derfor til sist gjøre rede for det jeg kaller veiledernes strategier for hvordan de skulle forholde seg til målstyringen og arbeidspresset.

8.2 Hvordan målstyring spilles ut på ulike arenaer/kontekster

Grunnet omorganisering og praktiske årsaker ble det et mindre sterkt fokus på målekortet noen måneder før jeg starta opp feltarbeidet i februar 2016. Flere veiledere

var imidlertid ikke i tvil om at dette var en midlertidig «pause» fra målstyrings-trykk. På et allmøte i mars 2016 ble det imidlertid annonsert en endring i målstyringen, initiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet og den da nylig utnevnte NAV-direktøren. NAV-kontoret sto nå friere til å velge ut hvilke måleindikatorer som skulle fokuseres på, og hvordan kontoret skulle jobbe for å nå hovedmålene. Arbeidsgiverkontakt skulle imidlertid fortsatt ha sterkt fokus. Det var ikke så stor endring i faktisk antall obligatoriske måleindikatorer på målekortet – det var bare en indikator om antall arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne som kom i jobb⁶³, som ble fjernet våren 2016. Den største reduksjonen i antall indikatorer hadde kommet i 2013. Men veilederne opplevde en endring i hvordan arbeidet med målekortet ble praktisert på arbeidsplassen, selv om det reduserte fokuset på måleindikatorer ikke var entydig i alle situasjoner. I løpet av det året feltarbeidet mitt fant sted, uttrykte veilederne, både i pause- og korridorsamtaler og i individuelle intervju, lettelse over at det nå var et mindre «trykk» på målstyringen enn tidligere, ved at det ble fokusert på færre måleindikatorer enn før. I store deler av 2015 hadde det vært arrangert ukentlige «tavlemøter» (informantutsagn) i hver oppfølgingsavdeling, hvor manuelle tellinger for ukas «produksjon» (informantutsagn) på ulike indikatorer ble notert ned på ei tavle og summert, med alle medarbeiderne i avdelingen til stede. Dette var i 2016 stort sett historie, selv om enkelte avdelinger og prosjekt fortsatt praktiserte noe manuell telling og bruk av tavler i forbindelse med dette.

Veilederne snakket i individuelle intervju og i pause- og korridorsamtaler både om hvordan de opplevde måten målstyringen ble praktisert nå, og hvordan de hadde opplevd praktiseringen tidligere år. Jeg gjenkjente fellestrekk i fortellingene om hvordan målstyringen hadde blitt praktisert tidligere år, noe som selvsagt kan bety at flere husket det samme, men som også kan forstås som kollektive narrativer (Somers, 1994) eller institusjonell læring (Enehaug & Klemsdal, 2005, s. 55). Slike fortellinger kan være med

⁶³ Indikatoren B16: Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid.

å prege hvordan organisasjonen forholder seg til måten dagens ledelse praktiserer målstyringen på. I dette kapittelet vil jeg også ta med veiledernes refleksjoner over hvordan målstyringen ble praktisert tidligere – før feltarbeidet ble gjennomført.

8.2.1 Forhandlinger om praktiseringen av målstyring i MBA-møter

I møter i medbestemmelsesapparatet (MBA) var det, også i 2016, reelle diskusjoner om hvordan kontoret skulle arbeide med å nå ulike mål. Disse målene var i utgangspunktet satt av arbeids- og velferdsdirektoratet, som på sin side hadde fått styringssignaler fra arbeids og inkluderingsdepartementet. NAV-kontoret fikk formidlet målene gjennom det årlige mål og disponeringsbrevet, gjennom målekortet og sannsynligvis også gjennom styringsdialoger ledelsen deltok i med NAV Fylke. Men selv om målene var satt i form av et prosenttall på en måleindikator, hadde NAV-kontoret en viss handlefrihet i å bestemme hvordan kontoret skulle jobbe med å nå disse målene. NAV-kontoret måtte for eksempel ta stilling til hvem som skulle gjøre oppgaver som var nødvendig for å nå målene og på hvilken måte oppgavene skulle gjøres. Dette var bakgrunnen for at målstyringen var tema i medbestemmelses-møter.

Både de tillitsvalgte, verneombud, avdelingsledere og NAV-leder deltok vanligvis i diskusjoner i slike medbestemmelsesmøter. Avdelingsledere deltok ikke like aktivt som de øvrige. En av lederne fungerte som møteleder, og satte gjerne rammer for diskusjonene, hva som var mulig å medvirke på og hva som var bestemt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og dermed var noe de bare måtte forholde seg til. Denne møtelederen var også gjerne opptatt av å sjekke ut om forslag fra tillitsvalgte var forstått riktig og av at det måtte tas beslutninger. Tillitsvalgte formidlet noen ganger til meg etter møtene at de opplevde dialogen som god, at ledelsen lyttet. Andre ganger ga noen av dem uttrykk for at de ikke følte de nådde fram med sine budskap, og at de var usikre på om det som var avtalt kom til å bli fulgt opp i realiteten. Opplevelsen av hvor god og reell medbestemmelsen var varierte altså.

I et medbestemmelsesmøte i april 2016 ble dette med arbeidsgiverkontakt tematisert. I det følgende presenterer jeg utdrag fra feltnotatene mine for hvordan dialogen i dette møtet ble spilt ut:

Utdrag fra feltnotater fra MBA-møte i april 2016 (Medbestemmelsesapparatet)
(L=ledere, TV=Tillitsvalgte eller verneombud, ny linje betyr at ny person tar ordet):

Vi sitter i et møterom med et langt møtebord som alle sitter rundt. Møteleder sitter ved en av kortendene. Jeg sitter ved veggen litt unna bordet. Deltakerne har med sin egen kopp med drikke. Når man ønsker ordet rekker man opp hånda. Tillitsvalgte, verneombud og avdelingsledere sitter blanda. Vi går inn i møtet under sak om arbeidsgiverkontakt:

L: I NAV [har vi] tydelige mål om hva vi skal prioritere og hva vi ikke skal prioritere. I mål og disp. [Mål og disponeringsbrev] står det at vi skal ha kontakt med arbeidsgivere. Vi kan derfor ikke velge om vi skal ha det, men vi kan velge hvordan vi skal gjøre det. Håper alle er enig om det. Anledning til å kommentere det senere. I tillegg håper jeg alle er enig om og ser at dette er viktig for å få folk i arbeid. Vi må være profesjonelle i forhold til arbeidsgivere. Har ikke hatt noe helhetlig organisering av dette. Ikke satt dette i system. Vilkårighet i dette arbeidet. Bransjeorganisering kun i noen team. Det handler ikke om 20% B22 [Arbeidsgiverkontakt]. Poenget er å ha et reelt innhold i dette, ikke å behage en statistikk. Historien viser at arbeidsgivere ikke akkurat ukentlig kommer med kaker og blomster for å takke kontoret for hjelp til sin bedrift. Har et forslag, håper at dere er frimodig og kommer med andre forslag, men håper at dere ikke sier at alt skal fortsette som før.

TV: Har dere diskutert dette i lederteam?

L: Ja, men ikke alle er enig. Styrke at lederteamet...[kan ha diskusjoner om ulike løsninger]

TV: Mye bra i det du sa innledningsvis. Enig langt på veg. Håper at dette ikke blir smurt tynt ut over på alle. Må utvikle en metodikk. Ikke bare ringe og spørre hvordan har dere det i bedriften. Må være mer substans enn som så. MBA kan si noe om hva som skal utvikles, ikke utvikle det.

L: Ligger på NAVet (intranett for NAV) noe om dette.

TV: Det tror jeg ikke alle er klar over

L: Ganske oppdatert på NAVet. Xxx-teamet [navn på ett team ved kontoret] har utvikla mappe

L: Vi har hatt kontakt med ... [antall] bedrifter - ... [antall] vi ikke har hatt kontakt med siste halve året

TV: Vi er vant med å jobbe ut i fra de sakene vi får. Forholder oss til de vi kjenner og er trygg på. Ønsker at jobben skal gjøres mer systematisk. Å spre det rundt på veiledere som jobber med brukere – de vil ikke klare å følge opp arbeidsgiverne godt nok. Et samla team som jobber med metodikk, ha arbeidsgiverkontakt og spre kunnskap til veilederne. Dedikerte personer. Ikke tenk på hvor ressursene skal hentes fra [latter].

TV: Jeg tenker ganske likt. Standard og situasjonsbestemt og spesielt tilpassa innsatsbehov – ulike behov for kunnskap. Hva må vi vite for å få flere i arbeid. Alternativ 1 går vi for. Vi som følger opp brukere har den kontakten vi trenger i enkeltsaker vi jobber med. Bransjeorganisering blir rotete for de som jobber utfra enkeltbrukere. 45 minutter pr uke pr veileder blir 2 årsverk.

TV: Vi heller også mot alternativ 1. Bra det en annen TV sa om at det må være et innhold i det. Viktig at et slikt team må kunne spre kunnskap til øvrige medarbeidere. Bra om xxx-teamet kunne bli styrka i forhold til det.

TV: Vi syns at de [xxx-teamet] i dag jobber mest med standard innsats

TV: Vi støtter ingen av forslagene. Skal vi jobbe som telefonselgere eller jobbe utfra brukere og brukernes behov. Selv om vi har et tilbud om tiltaksplass hos en arbeidsgiver kan det være lite intern respons – gir ikke godt rykte hos arbeidsgiver. Mer av det samme? Kommer selv fra et møte nå med arbeidsgiver. Viktig at den arbeidsgiveren vet at det er jeg som skal følge videre opp. Sikkert potensiale i forhold til å registrere flere av arbeidsgiverkontaktene.

L: Jeg trenger å sjekke om jeg skjønner forslaget. Ingen løsningsforslag er ideelle. Link mellom veileder og arbeidsgiver i en sak. Hvordan skal vi da sikre at det skjer en dreining mot mer arbeidsgiverkontakt?

TV: Kanskje sjekke med teamene om fokuset er der. Ha fokus på hvordan vi kan frigjøre mer tid til dette.

L: Stemmer det at dere kan tenke dere xxx-team med bransje organisering, mulig styrka

TV: Ja takk begge deler. Ikke tatt stilling til bemanning.

L: Viktig å jobbe ordentlig med dette. Ta dette tilbake til lederteamet og ta en beslutning. Sjekke med TV som uttalte seg først; Å smøre tynt ut over, hva mener du med det? Styrka xxx-team?

TV: Ja i stor grad, men også noe å hente på å få flere registreringer

L: Men vil gjerne bort fra at tallene er målet. Som en eiendomsmegler som er fokusert på hvor mange ganger man setter opp skiltet i stedet for hvor mange hus som blir solgt.

TV: Må definere bedre hvilke behov som skal dekkes. Hva har arbeidsgiver behov for info om? Hva har brukerne behov for fra arbeidsgiver?

TV: Ikke helt samsvar mellom det som blir presentert i avdelingsmøter og dette at vi ikke skal ha fokus på registrering for registreringens skyld

L: Vi skal satse på dette fordi arbeidsgiver skal bli mer villig til å gi brukere muligheter. Registrering viktig for sporbarhet og info til andre medarbeidere. (utdrag fra feltnotater fra MBA-møte)

I denne sekvensen ser vi at den lederen som fungerte som møteleder, viste tydelig ledelse ved å sette rammer for diskusjonen, styre ordet og forvente enighet om at saken var viktig. Hen inviterte til forslag, men klargjorde at å fortsette slik som før ikke var et akseptabelt forslag. Før diskusjonen startet var det dermed definert hvilket rom for diskusjon det var i saken, delvis styrt av styringssignaler gjennom mål og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tillitsvalgte startet med å anerkjenne møteleders innledning og understreket enighet med hen langt på veg, før egne synspunkt ble presentert. De tillitsvalgte anerkjente hverandre ved å si at de «tenker ganske likt» eller at det var «bra det en annen tillitsvalgt sa». Bare en tillitsvalgt brøt med de forutsetningene møteleder satte i innledningen og foreslo i bunn og grunn status quo, bare at veilederne kunne være mer nøye med å registrere den arbeidsgiverkontakten de alt hadde. En tillitsvalgt påpekte at møteleders syn på at tallene ikke skulle være målet ikke var helt i samsvar med det som ble presentert i avdelingsmøter. Hen mente at måltallene fortsatt fikk fokus i avdelingsmøter. Dette ble ikke kommentert av ledelsen på annen måte enn at begrunnelsen for arbeidsgiverkontakt og registrering av denne ble understreka på nytt. Avgjørelsen i denne saken ble ikke tatt i dette forumet – den skulle tas i ledergruppen. De tillitsvalgte kunne i denne saken derfor bare komme med forslag

og synspunkter. Dialogen var preget av gjensidig høflighet og en viss grad av frimodighet fra de tillitsvalgte. Leder markerte tydelig hvem som bestemte, og de fleste tillitsvalgte aksepterte forutsetningene for diskusjonen. I forhold til Scott (1990) sine begreper var dette en setting som var preget av offentlig transkript i relasjonen mellom ledere og tillitsvalgte, men med noe annerledes spilleregler enn på andre arenaer på arbeidsplassen, i og med at de tillitsvalgte hadde en noe annen rolle som representanter for sine fagforeninger enn de hadde ellers i rollen som veileder.

8.2.2 Forsøk på å mane til innsats – envegs kommunikasjon i allmøter

I løpet av mitt ett år lange feltarbeid, var det i allmøtene nesten kun envegs kommunikasjon fra en leder eller noen som var invitert til å gi informasjon, enten en intern, en ekstern aktør eller noen fra en annen NAV-enhet. Allmøtene ble ikke arrangert veldig ofte, det kunne gå fire uker eller mer mellom hvert møte. Resultater fra målekortet ble ofte tatt opp på allmøter, også i 2016, når det i henhold til nye signaler fra NAV-direktøren skulle være redusert fokus på konkrete forhåndsdefinerte måleindikatorer og et klarere fokus på de overordnede målene for virksomheten. Det ble vist statistikker og måltall på lerretet framme. Hvis det var gode tall, som for eksempel at mange arbeidsgivere var kontaktet eller mange brukere hadde fått oppfølging i løpet av de siste 3 månedene, ga ledere uttrykk for begeistring. Noen ganger fikk enkeltavdelinger eller prosjekter særlig omtale for gode resultat på en bestemt måleindikator. Det hendte også at ledelsen ga uttrykk for at de forventet mer av medarbeiderne. Det kunne gjøres ved å for eksempel si: «Utfordrer spesielt de som jobber med spesielt tilpasset og varig tilpasset innsatsbehov å ta en arbeidsgiverkontakt» eller om arbeidsoppgaver på Arenabenken⁶⁴: «Alle utfordres til å gjøre litt hver dag». En sjelden gang ble det

⁶⁴ Arena et saksbehandlersystem som blant annet brukes til å skrive arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner, registrere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og skrive notater etter samtaler med bruker. Det blir laget en oppfølgingsoppgave til NAV-veileder for hver bruker på den datoen oppfølgingen er planlagt. Arena-benken er veilederens oversikt over oppfølgingsoppgavene og andre oppgaver som veilederen har i dette systemet.

formidlet et budskap som veilederne opplevde som «refs» fra ledelsen angående for lav måloppnåelse, som for eksempel at det var tatt for få kontakter med arbeidsgivere i forhold til målene som var satt for kontoret eller avdelingen. Her er et eksempel på slik envegs kommunikasjon på et allmøte:

Utdrag fra feltnotater fra allmøte i mai 2016

(L: Ledere, V: Veiledere, ny linje betyr at ny person uttaler seg):

Vi sitter i møterom ved kantina. Tett i tett med stoler. Noen stoler ledige midt i lokalet, men de som kommer litt sent valgte å stå bakerst når det ikke var flere ledige stoler bak. Noen hadde kopper med te eller kaffe med seg. En strikka. Litt hvisking/småsnakking bak, men de fleste var stille. De ansatte er stort sett kledd i temmelig nøytrale farger. Pent, men ikke oppdressa. Mange av mennene i dongeri, skjorte og genser.

Først er det info om et prosjekt. Så viser en av lederne et bilde av en fisker og en astronaut.

L: Flere i arbeid er det viktigste vi skal holde på med. Viser graf over arbeidsmarkedet nå. Oljeinntektene ikke lenger nok. Vi er med på å skape fremtiden i dette landet i stor grad. Vi klarer ikke å sluse ut like mange brukere som de som kommer inn. Må finne en måte å jobbe på. Være mer effektiv, mer kreativ. Gjøre mer med mindre ressurser. En ting jeg er opptatt av er; oppfølging. Hver tredje måned? Følg opp når det er behov for bruker og NAV. Vi skal løsrive oss fra tall. Gjøre de tingene som virker. Gir det mening? Er dere klar for å rykke ut av den tradisjonelle måten å jobbe på? [Noen få nikker] Nå begynner vi å måle hvor mange vi får ut i jobb – resultatet av det vi jobber med. Utrolig bra at det begynner å komme opp tall på dette på tavlene rundt om i etasjene. Håper dette gir mer mening for dere.

Arbeidsgiverkontakt: kan ikke alltid kontakte de samme arbeidsgiverne. Enormt potensiale i denne byen. Nå har dere fått et verktøy der dere kan se hvem vi har vært i kontakt med og hvem vi ikke har vært i kontakt med. Har vært en prosess rundt virksomhetsorganisering. Har justert store hårete ambisjoner. Lyttet til erfarne fjellfolk. Valgt en løsning som ikke er optimal men som kan fungere bra. Har forventning om at dere får på plass en struktur for dette i Arena [et av fagsystemene i NAV] før 20. mai. Snakket med en arbeidsgiver i går. Arbeidsgiver opplever det veldig kaotisk at vi ringer i tur og orden. Derfor viktig at det er forutsigbart, mulig å koordinere.

Målekortet: som vi strengt tatt ikke er så opptatt av lenger. Mulig å se grafikken? Nei, da blåser vi det litt opp. Dialogmøter har vi levert på det nivået som er forventet fram til mars. Endte på ... – det var ... [noe mer] som var forventet. Skal ikke ha noen aktiviteter på dette kontoret bare for å gjøre det, må ha en hensikt. Kommer ikke til å bli så oppkavet om det går enda lengre ned, så lenge jeg er trygg på... [fikk ikke med meg hva som ble sagt her].

Overgang til arbeid: for 8 måneder siden [tall på målekortet viste overgang til arbeid langt tilbake i tid]. Ikke så motiverende at tallene kommer så lenge etter. Derfor glad for at vi er kommet i gang med å lage oversikt over overgang til arbeid hver uke. Også for de med nedsatt arbeidsevne – gode resultater, over det som er forventet

Kontakt med arbeidsgiver gikk til himmels i april. Det virker. Vi gjør det vi ble enig om. Det gleder mitt hjerte. Ikke for statistikken sin skyld. Hadde vi vært i en annen bransje hadde vi dansa på bordene nå. Fortjener applaus for oss sjøl og hverandre. [Alle klapper].

Kontakt med bruker: Vi er eminente. Gjorde et grep med lederfokus i fjor...

Møtet fortsatte uten at noen veiledere ba om ordet til saken. (utdrag fra feltnotater fra allmøte)

Hovedbudskapet i sekvensen over var etter mitt syn tvetydig: På den ene siden understreket lederen flere ganger og på ulike måter at tallene ikke skulle ha samme fokus som tidligere, ved utsagn som: «Vi skal løsrive oss fra tall», «Målekortet: som vi strengt tatt ikke er så opptatt av lenger» og «Skal ikke ha aktiviteter på dette kontoret bare for å gjøre det, må ha en hensikt» (informantutsagn). På den andre siden ble det brukt mye tid og mange ord i dette møtet på nettopp å kommentere måloppnåelsen på ulike måleindikatorer. Lederen prøvde også å skape begeistring ved å gi uttrykk for glede, anerkjennelse og invitere til applaus over de måleindikatorerne der kontoret hadde fått gode resultater. Hen bedyret imidlertid at gleden skyldtes at «vi gjør det vi ble enig om» (informantutsagn) - ikke fordi statistikken ble bra. Det virket også motsetningsfullt at til tross for at tallene skulle ha mindre fokus, skulle tellingen av hvor mange brukere som kom ut i arbeid intensiveres, ved at det skulle telles manuelt og føres opp på tavler i avdelingene fra uke til uke. Jeg vil si at budskapet fra leder lett kan tolkes som *dobbelt*: Både at de ikke var så opptatt av tall lenger, og at tallene betydde mye fortsatt. Denne

tvetydige eller doble kommunikasjonen fra ledelse i allmøte, kan ses som en forlengelse av at det er spenninger mellom de ulike målene til NAV (Helgøy et al., 2011, s. 33-34), og spenninger mellom de ulike diskursene som NAVs virksomhet lett kan knyttes opp mot, særlig diskursen om Velferdsstaten og diskursen om styring av offentlig sektor, nærmere utdypet i kapittel 7.

Veilederne var nesten helt tause. De lyttet og ga forventet respons (klapping). Det er mulig at noen hvisket noe til en annen eller hevet et øyenbryn eller på annen måte ga uttrykk for subtil hverdagslig motstand (Scott, 1990), men det var i så fall ikke mulig for meg å oppfatte i denne settingen. Det var ikke lagt opp til dialog på disse allmøtene, og det var sjelden at veilederne ba om ordet. Det hendte på slike møter at leder spurte rett før tida var ute om noen hadde kommentarer, men da gjerne etter først å ha sagt noe sånt som at «vi har ett minutt igjen – noen som har kommentarer? Nei, da avslutter vi bare». Dette ble ikke oppfattet som en reell invitasjon til dialog. Dette møtet var en offentlig transkript setting (Scott, 1990) med særlig klart definerte roller og få andre reelle handlingsalternativer for veilederne enn å sitte i ro og lytte høflig. Lederens adferd var også klart preget av spillereglene i situasjonen. Leder opplevde sannsynligvis ikke at det var rom for å formidle for eksempel undring, fortvilelse eller usikkerhet i denne settingen. Det å være tydelig på vegen videre, hva som var forventet og å prøve å skape motivasjon hos medarbeiderne, var leders rolleutforming i denne settingen. Igjen, offentlig transkript og skjult transkript kan eksistere og komme til uttrykk på samme arena (Scott, 1990). Flere veiledere fortalte om allmøter og andre møter der en veileder hadde kommet med kritikk eller «sagt fra» (informantutsagn) om noe, og der vedkommende ikke opplevde å bli møtt på en god måte av ledelsen (mer om dette i kapittel 10.4.2). Slike fortellinger ble fortalt kolleger imellom og fikk karakter av kollektive narrativ (Somers, 1994). Slike fortellinger var med på å understreke en oppfatning av at det «å si fra» kunne ha en kostnad, og var kanskje med på å få veiledere til å la være å si det de eventuelt hadde på hjertet i slike store settinger som allmøter.

8.2.3 Direkte dialog i avdelingsmøter

Avdelingsmøtene var et mindre fora enn allmøtene. Det ble normalt arrangert avdelingsmøter i alle oppfølgingsavdelingene enten ukentlig eller i hvert fall hver 14. dag. De som var til stede kjente som oftest hverandre relativt godt, siden de jobbet i samme avdeling. De kjente også avdelingsleder relativt godt, siden vedkommende hadde personalansvar for dem. I avdelingsmøtene var ikke alle veilederne like aktive. Noen sa ikke noe under et helt møte, mens andre var svært aktive. Graden av tovegs kommunikasjon mellom leder og veiledere var uansett langt større enn i allmøtene. Måloppnåelse og telling ble tatt opp i avdelingsmøtene, gjerne også helt konkrete problemstillinger, som for eksempel hvor i fagsystemene det var riktig å registrere ulike aktiviteter og hvordan man skulle gå fram for å gjennomføre en arbeidsgiverkontakt. Veilederne stilte spørsmål om hensikten ved ulike tellinger, innrømmet tilkortkommenhet og tok opp ting som kunne være problematiske i forhold til å få måloppnåelse på ulike måleindikatorer. Det hendte også at de sa sin hjertens mening dersom de hadde blitt provosert av noe som var blitt sagt i for eksempel allmøtene. Humor og ironi ble tidvis brukt for å vise motstand eller frustrasjon. Men det var også mye latter og humor som ikke nødvendigvis handlet om motstand eller frustrasjon, men som veiledere og ledere var sammen om.

I en lunsj-samtale i kantina med flere veiledere til stede rundt et bord, kom det fram en usikkerhet på om ting som ble tatt opp i avdelingsmøtene faktisk ble tatt opp i ledergruppen, når avdelingslederne hadde sagt at de skulle ta saken videre. Her er et utdrag fra feltdagboka fra denne samtalen:

Utdrag fra feltdagboka fra Lunchsamtale i kantina i august 2016

En tilstedeværende sa at lederne ofte brukte uttrykket «vi skal løfte det» om saker som de sa de ville fronte i ledergruppa. – Men hvor de løfta det?, sa den ene [latter]. – Kanskje til en annen hylle?, sa den andre [latter] [hopper over noe]

De sa de trodde det var mye kiving innad i ledergruppa om ressurser og sånt. Men framfor de ansatte sto ledergruppa samla. Noen ganger sa avdelingslederen at hen

hadde kjempa for en sak i ledergruppa, men ikke hadde fått gjennomslag. Og da kunne jo ikke de som medarbeidere si noe, for avdelingslederen hadde jo prøvd. [hopper over noe] De trodde det var slik at noen avdelingsledere lyktes bedre enn andre i slike ressurskamper innad i ledergruppa. (Utdrag fra feltnotater fra samtale i kantina)

Disse veilederne var verken sikre på at deres avdelingsleder faktisk tok saken opp med ledergruppen, eller hvis det ble tatt opp, om deres avdelingsleder hadde så stor innflytelse i ledergruppen at budskapet deres ble lyttet til og gjort noe med.

Noen veiledere hadde erfart at det ikke nyttet å si fra om ting som ikke fungerte eller ting de ønsket endringer på, og hadde derfor valgt en mer passiv rolle i avdelingsmøtene. Her er to eksempler fra feltnotatene på hvordan dialogen i avdelingsmøtene kunne være:

Utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte i mars 2016

(L= Leder, V= veiledere):

Veilederne satt rundt et langbord. Avdelingslederen satt ved en av kortendene. Det var 12 til stede. Leder spanderte godteri. Hver enkelt hadde med seg en kopp med te eller kaffe eller en flaske med vann. Leder ba meg presentere meg og si hva jeg skulle gjøre der. Jeg sa jeg skulle observere samhandling og dialog om ressursbruk og prioriteringer. At ingen navn eller personidentifiserende opplysninger ville bli notert ned. Litt ut i møtet tok leder opp Mål og disponeringsbrevet fra direktoratet til fylkene for 2016.

L: A'en skal gjenreises. Hvordan jobber vi videre med dette?

V: Følge opp mye bedre og tettere. Både arbeidstakere og arbeidsgivere.

L: Oppfølging av arbeidsgivere et hovedfokus i 2016. Vi jobber med dette i lederteamet nå. Skal alle gjøre det? Omfang? Betydning for organisering?

V: Alle her følger opp arbeidssøkere, dermed følger alle opp arbeidsgivere. Skal vi ha det sånn at man må ut i bedriften ved oppstart av tiltak? Burde være en selvfølge, men vi gjør det ikke i dag.

V: Jeg er litt forvirra etter allmøtet. Det åpnes for en viss fleksibilitet i måten å jobbe på, men forsto ikke helt hvor leder ville hen.

L: Det er fordi vi leverer stabilt på de andre målene.

V: B22 [Måleindikator for arbeidsgiverkontakt] står fast. Vet alle hvor det registreres? Kanskje må vi repetere. Det er mange nye medarbeidere. Ta en gjennomgang en halv time på datastua?

V: Vi må ha begrunnelse for hvorfor dette er viktig. Ikke fordi vi skal telle.

V: Fordi vi ikke skal løpe i beina på hverandre. En bedrift fikk fire besøk fra NAV etter hverandre. Det fremstår uprofesjonelt.

V: Vet alle hvor vi finner hvem som er kontakt i ALS [NAV Arbeidslivsenter] for en bedrift? [Flere rister på hodet]

V: Arbeidsmarkedsbedriften feilinformerer noen ganger. NAV bør selv informere.

V: Arbeidsgivere vil helst ha info fra NAV, for det er NAV som har makta, pengene.

V: NAV xxx [annen NAV-enhet] har folk i tiltak uten at det blir registrert i Arena. Vi vet ikke alltid hvor disse er i tiltak før vi får rapporten fra dem.

V: Hvis det er Lønnstilskudd må NAV inn. Hvis det er arbeidspraksis [tidligere navn på tiltak som nå heter arbeidstrening] blir det ikke praktisk at NAV blander seg inn hvis bruker er i tiltak hos arbeidsmarkedsbedrift

V: Vi skal nå sjekke de som har trekk i forhold til sosialhjelp. Det vil ta ekstra tid. Er dette med i mål og disp. [Mål og disponeringsbrev 2016]?

L: Nei, men vi kan ta utgangspunkt i situasjonen slik den er

[hopper over noe]

L: Målekortet; vi lykkes godt med overgang til jobb [å få folk ut i arbeid], også for de med nedsatt arbeidsevne. B22 [måleindikator for arbeidsgiverkontakt] må ha ekstra fokus. Vi må skrive tall ukentlig på tavlene. Åtte arbeidsgiverkontakter hver uke på hver avdeling.

[hopper over noe]

V: Burde være overkommelig med 8 pr. uke

De fleste rakk opp hånda når de ville si noe. En av de ansatte snakket klart mer enn de andre. Denne personen hadde en tilleggsfunksjon i sin stilling ut over

veilederoppgaver. Mange deltok i samtalen, men noen sa ingenting under hele møtet. (utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte)

I dette eksempelet ser vi hvordan avdelingsleder inviterte til dialog ved å stille spørsmål. Veilederne kom med synspunkt, innrømmet usikkerhet, etterspurte begrunnelse og problematiserte saken ved å trekke inn nye momenter. Detaljer i samarbeidet med NAV Arbeidslivssenter, med arbeidsmarkedsbedriften og med et annet NAV-kontor, ble også trukket frem som momenter som hadde betydning for registrering av tiltak og kontakt med arbeidsgivere. Slik jeg oppfattet dialogen, handlet denne sekvensen om hvorvidt NAV-veilederne skulle ha kontakt med arbeidsgivere direkte hvis tiltaket var kommet i stand gjennom en annen NAV-enhet eller gjennom arbeidsmarkedsbedriften, eller hvorvidt arbeidsgiverne ville oppfatte det som forvirrende at det var flere som tok kontakt om samme tiltak. Avdelingsleder forklarte, ga respons på noen synspunkt og lot andre stå ukommentert. Til slutt ga avdelingsleder klar beskjed om hvordan det ble framover med ukentlige manuelle registreringer på en måleindikator, arbeidsgiverkontakt, på avdelingas tavle. Avdelingsleder tallfestet også hvor mange slike arbeidsgiverkontakter avdelinga var forventet å ha hver uke.

Midt i denne diskusjonen om arbeidsgiverkontakt kom en veileder med en kommentar om en kommunal arbeidsoppgave (trekk i forhold til sosialhjelp) som ville ta ekstra tid, og spurte om det var med i mål og disponeringsbrevet. Denne kommentaren oppfattet jeg som et ironisk uttrykk for misnøye med at kommunale oppgaver ikke er en del av NAVs målstyringssystem og målekort. Kanskje det også var en kommentar om at det ble mye snakk om statlige oppgaver i møtet. I kapittel 9 vil jeg diskutere nærmere denne opplevelsen blant noen ansatte av at det kommunale oppdraget fikk mindre oppmerksomhet og kanskje lavere status i NAV.

I neste eksempel skal vi se at i dette forumet kan også veilederne innrømme (i hvert fall til en viss grad) at de ikke har gjort som de har fått beskjed om:

Utdrag fra feltnotater fra avdelingsmøte i juni 2016

(L= Leder, V= veileder):

L: Hvordan går det med arbeidsgiverkontakt?

V: Ikke så bra

V: Har vært hos arbeidsgiver, men ikke registrert

V: Har fått [en] ansettelse, men ikke registrert det

Diskusjon om det skal registreres på tavla om noen får 50 % jobb og vi skal fortsette å følge opp

V: Skal det ikke være [registreres] når vi avslutter saken?

V: Vil jo uansett ikke telle på målekortet. Tavla er vel mer et inspirasjonsmål. (utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte)

Selv om de to veilederne her innrømte at de ikke hadde registrert måloppnåelsen på henholdsvis arbeidsgiverkontakt og formidling til arbeid, kommuniserte de likevel aksept for opplegget med tavleregistrering ved å diskutere hva som skulle registreres på tavla og hva som ikke skulle registreres. Den fysiske tavla som hang på hver avdeling, så ut til å tillegges mindre vekt, jfr. «mer et inspirasjonsmål», enn målekortet, som var og fortsatt er organisasjonens felles målstyringsverktøy, og hvor måloppnåelsen på ulike indikatorer lagres og blir kjent for både NAV Fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

For å oppsummere kan vi si at avdelingsmøtene var en arena med langt mer tovegs kommunikasjon og større spillerom for både leder og veileder enn allmøtene var. Det var likevel ikke alle som bidro med synspunkter i disse møtene, kanskje fordi de ikke hadde noen, eller fordi de ikke orket eller turte. I noen møter kom det svært klare meningsytringer eller uttrykk for frustrasjon fra noen veiledere. Det var i en viss grad aksept for dette hos avdelingsleder, men i noen tilfeller håndterte leder dette ved å la være å kommentere eller skifte tema, noe som kan kalles ignorering. Jeg ser på disse møtene som en form for offentlig transkript setting (Scott, 1990), der det var regler for hva som kunne sies og på hvilken måte det kunne sies som var annerledes enn på pauserom med bare veiledere til stede. Men avdelingsleders rolle som personalleder, og ikke bare representant for øverste leder, var mer fremtredende i disse møtene enn i

allmøtene. Det var likevel ikke alt som kunne sies og ikke i hvilken som helst form. Av og til ble det sagt ting som avdelingsleder ikke så ut til å synes var «innafor». Da kunne avdelingsleder enten protestere eller ignorere det ved å ikke kommentere det eller bare gå over til neste sak.

8.2.4 Frustrasjon får utløp i pauseareal og i kantina

I pausesituasjoner, enten i pauserom eller i kantine, kunne veilederne gi sterkere uttrykk for frustrasjon eller misnøye med målstyringen enn de gjorde i mer formelle møtesammenhenger. Det kom litt an på hvem som var tilstede hvor kritisk de uttalte seg. De fulgte da gjerne med på hvem som kom inn gjennom døra. Det var ikke alt som kunne sies uansett hvem som hørte på. Humor og ironi ble benyttet flittig i slike sammenhenger. I 2016 under feltarbeidet var det ikke målstyring som var det mest omtalte temaet i pausesituasjoner, siden «trykket» på målstyringen var blitt mindre og dermed enklere å forholde seg til sammenlignet med tidligere. Men da veilederne opplevde å få «refs» (informantutsagn) fra en leder på et allmøte om for lav måloppnåelse, kom reaksjonene sterkt fram i pausesituasjonene. Her er tre eksempler på pausesnakk knyttet til målstyring:

Utdrag fra feltnotater fra samtale i kontorlandskapet i mai 2016

Dagen starta med allmøte kl. 08.30. Etter møtet gikk jeg ned i landskapet og spurte et par stykker der hva de syntes om allmøtet. En sa at leder var flink til å snakke, at det hørtes så tilforlåtelig ut når hen presenterte ting på slike møter, men det kunne være noe helt annet når ting ble satt ut i livet. [hopper over noe]

Jeg sa at dette med at man skulle legge mindre vekt på målekortet var nye toner. Den ene sa: Jeg tror det ikke før jeg ser det. Den andre sa at det antakelig var direktiv ovenfra, fra den nye NAV-direktøren, og at ledelsen her nok egentlig elsket statistikker og tall. Hen sa at det var bra at man fokuserte på hvor mange som kommer i arbeid, at det er meningsfullt. Veiledere hadde måttet insistere på at dette skulle være med på «tavla» forrige gang avdelingen hadde tavle-møter. Dette er jo det viktigste resultatmålet vi har, sa hen. (utdrag fra feltnotater fra samtale i kontorlandskapet)

Her uttrykte veilederne en viss grad av mistillit til lokal ledelse, som nok ikke ville kunne uttrykkes i noen av møtene. Utsagnene tydet på at denne veilederen tolket

signalene om mindre fokus på telling som tvetydige. Det ble dessuten påpekt at antall personer i arbeid i utgangspunktet ikke hadde vært en av indikatorene som skulle telles på avdelingens tavle, forrige gang tavlene hadde vært brukt til telling. Det hadde da vært andre måleindikatorer som sto i fokus, men veiledere hadde fått dette resultatmålet inn. Her ser vi dermed et eksempel på uttalelser fra noen statlig ansatte, som tyder på at det å måle hvor mange som kommer ut i arbeid hadde større støtte blant veilederne enn andre måleindikatorer.

Utdrag fra feltnotater fra lunsjsamtale i kantina i juni 2016

Samtalen dreide så mot historikken når NAV ble etablert, at det i fylket her absolutt ikke ble lagt vekt på arbeidslinja da. Men nå var det andre boller. Det var lite troverdig, sa en, at samme fylkesledelse nå var så opptatt av arbeid når man visste hvor totalt uinteressert samme ledelse var i dette i starten [hopper over noe] En fortalte om et annet kontor som en del år tilbake hadde fortsatt med rekrutteringsarbeid og kontakt med arbeidsgiverne selv om det kom beskjed fra fylket der om å legge ned dette arbeidet. Nå når det igjen var fokus på dette hadde dette kontoret et fortrinn fordi kompetansen og nettverket [med arbeidsgivere] var holdt ved like. De som satt igjen reiste seg samtidig og sa at nå var lunsjtida brukt opp, og at det var statens penger – underforstått at de ikke måtte sløse med statens penger ved å ha for lang pause. (utdrag fra feltnotater fra samtale i kantina)

Også her kom det fram en viss grad av mistro eller mistillit til ledelse, ved at troverdigheten til daværende fylkesledelse ble stilt i tvil; Kunne det stemme at fylkesledelsen var reelt opptatt av arbeidslinja, når de tidligere ikke var det? Denne mistroen begrunnes med historikk fra tida rundt NAV-etableringa, da medarbeidere fra Aetat en periode opplevde at den arbeidsformen og de oppgavene som Aetat hadde med seg inn i NAV, ikke ble ansett som like viktig som Trygdeetatens oppgaver med saksbehandling og utbetalinger av trygdeytelser, fra daværende fylkesledelse sin side. Denne opplevelsen fra mange år tilbake av å bli ansett som mindre viktig, satt fortsatt i hos denne medarbeideren og kom fram i denne samtalen. En slik mistillit kunne neppe blitt sagt i en møte-sammenheng.

Utdrag fra feltnotater fra lunsjsamtale i kantina i september 2016

Satt først med én, men etter hvert kom det 4-5 andre fra flere etasjer. De rundt bordet fortalte om allmøtet som hadde vært i går [jeg deltok ikke der]. De var alle hoderystende. En brukte betegnelsen «moralistisk» om det ledelsen hadde sagt på møtet. De fortalte at ledelsen hadde lagt fram at det var flere hender i arbeid på huset nå enn tidligere, og forsto dette som en kommentar om at nå var det ingen grunn til at produksjonen ikke skulle bli bedre. Det var antakelig riktig at det var flere ansatte her nå, mente de, men det var jo så mange nye. En spurte om ledelsen var dum som ikke forsto at erfaring hadde noe å si for hvordan jobben ble utført, eller om ledelsen trodde de [veilederne] var så dumme at de ikke forsto at det hadde mye å si. - Vi har jo mistet flere hundre år med erfaring den siste tida. Jeg spurte om de regnet med ett års opplæringstid? De sa man måtte regne med 2-3 år før medarbeidere ble god og trygg i jobben. En sa hen trodde ledelsen ikke forsto hvor komplekse saker de jobbet med. En annen hadde sett en statistikk som ledelsen hadde utarbeidet over turnover der de to siste årene var sett under ett. Hen mente dette var gjort bevisst for at turnoveren skulle virke mindre enn den var, siden det var lite turnover året før sammenlignet med inneværende år. En lurte på om ledelsen hadde statistikk-kurs siden det i allmøte var lagt fram en statistikk som ledelsen åpenbart ikke hadde forstått bakgrunnen for [hopper over noe] Hen fortalte at en medarbeider hadde forsøkt å si noe om det på møtet, men at det ikke virket som leder forsto likevel. En annen sa; - Eller tror ledelsen kanskje at vi ikke har hatt statistikk-kurs? Videre fortalte de rundt bordet som hadde vært på møtet at ledelsen gjentatte ganger hadde insistert på at resultatene måtte bedres, og nesten truet i forhold til ett av måltallene, at hvis de ikke bedret seg måtte det skje noe. Hva som da eventuelt skulle skje hadde ikke ledelsen sagt noe om. (utdrag fra feltnotater fra samtale i kantina)

I denne situasjonen var det sterk frustrasjon, nærmest sinne, som ble uttrykt. Sinne over å ha fått «refs» på det som veilederne oppfattet som et feil eller urettferdig grunnlag – at vedkommende leder ikke tok med i betraktningen at det hadde vært stor utskiftning av ansatte. Det kom også fram mistro eller mistillit ved at en av lederne ble mistenkt for bevisst å ha fremstilt statistikk for to år under ett, for å skjule stor turnover det siste året. Veilederne uttrykte at de følte seg misforstått, nedverdige og nærmest truet. Her er et klart eksempel på hvordan motstand kunne uttrykkes i kantine, pauserom eller korridorsnakk – arena eller kontekster der ledelsen ikke var til stede – altså var samhandlingen her preget av skjult transkript (Scott, 1990).

Vi har nå sett at i settinger som allmøter, møter i medbestemmelsesapparatet og i avdelingsmøter, som alle i mer eller mindre grad var preget av offentlig transkript (Scott, 1990), var det tydelige uskrevne regler for hvordan ledere og veiledere kunne opptre og hvor mye motstand mot målstyringen som kunne kommuniseres. Problematiseringer og uenighet knyttet til målene og tellingene ble i liten grad kommunisert av ledere eller veiledere på disse arenaene. Kollektive narrativer (Somers, 1994) om tidligere negative erfaringer med å komme med kritiske bemerkninger i møter, selv om det var langt bakover i tid under andre ledere, kan ha spilt en rolle som en slags advarsel til veiledere som kunne tenkt seg å komme med kritiske innspill.

Lederne prøvde å skape begeistring og gode resultater på måleindikatorer, men også å bidra til å gi begrunnelser for hvorfor det var viktig å telle. Samtidig kommuniserte ledere at tellingen var viktig, blant annet ved å bruke mye tid på å gjennomgå resultatoppnåelser på måleindikatorer og snakke om hva som kunne gjøres for å bedre resultatene. Det var derfor en tvetydighet eller dobbeltkommunikasjon i ledernes budskap til veilederne om viktigheten av å telle.

Det var mer rom for problematiseringer i avdelingsmøtene enn i de andre møtene der både veiledere og ledere var til stede, men det var likevel grenser for hva som kunne sies og på hvilken måte. I noen tilfeller ignorerte avdelingsledere uttalelser fra en medarbeider, ved å ikke svare og ved å bytte tema. Det kan tolkes som at uttalelsene brøt med de uskrevne reglene for hva som kunne sies i en setting, som i en viss grad var preget av offentlig transkript (Scott, 1990).

Motstand mot målstyringen kom imidlertid sterkest fram i pausesituasjoner og i forskningsintervjuene, som vi skal se nærmere på i det følgende, som begge kan betegnes som preget av skjult transkript (Scott, 1990). Jeg ser motstanden som uttrykk for at målstyringen skapte dilemma for veilederne, som de måtte finne løsninger på. Noen veiledere gjorde det som var forventet av dem av ledelse og målstyring, men ga uttrykk for frustrasjon og uenighet i pausesituasjoner og i forskningsintervju. Andre fant

løsninger som til dels var på tvers av målstyringen og ledelsens forventninger, og gjorde valgene meningsfulle med implisitt eller eksplisitt å knytte dem til større diskurser enn den institusjonelle NAV-diskursen (Graeber, 2001, s. xii; Smith, 1999, s. 134-135), men ga i liten grad uttrykk for det i situasjoner preget av offentlig transkript (Scott, 1990). I pausesituasjoner fikk frustrasjon og sinne utløp, og i forskningsintervjuene kom veilederne fram med refleksjoner over utviklingen over et lengre tidsspenn og sine fortellinger om hvordan de forholdt seg til målstyringen. Det var tydelig at veilederne hadde opplevd et hardere målstyringsregime tidligere enn det de gjorde i 2016, og at flere i løpet av mitt feltarbeid var lettet over at fokuset på målstyring ble redusert – i hvert fall opplevde de praktiseringen som «mykere». Flere fortalte mye om hva det var de hadde opplevd negativt med det strenge målstyringsregimet som preget NAV tidligere år. Det var et flertall av de jeg har intervjuet som la vekt på at målstyringen på flere måter virket forstyrrende på dem og var til hinder for at de skulle gjøre en god jobb, heller enn mulige positive virkninger av målstyringen.

8.2.5 Refleksjoner og fortellinger om motstand i forskningsintervju

I forskningsintervjuene kom det fram mye, men ikke utelukkende, uenighet, frustrasjon og fortellinger om hverdagslig motstand mot målstyringen i NAV (Scott, 1990). Flere av veilederne mente målstyring ikke egnet seg for den type arbeid som man gjør med mennesker på et NAV-kontor, men heller hørte hjemme i industrien eller handelsnæringa. Her er et eksempel på en veileder som uttrykte et slikt syn:

Jeg synes nå at det vi driver med nå er noe som ikke egner seg for målstyring i det hele tatt, sånn ut i fra det jeg selv, min oppfatning av det. Jeg tror ikke, om vi teller og måler aldri så mye så er det ikke sikkert at tjenestene vi yter blir bedre og mer målrettede av den grunn, for å si det slik. Mm. Så jeg synes jo at det ikke er en god måte å styre det vi holder på med. Det synes jeg ikke. (informantutsagn)

Dette er en klart uttrykk for kritikk mot målstyringen, veilederen mener at den ikke passer for NAVs virksomhet og derfor ikke vil virke slik den er tenkt. Generelt ga veilederne i intervjuene sterkest uttrykk for frustrasjon og misnøye med den måten målstyringen ble praktisert tidligere, mens måten det ble praktisert på i 2016, da

intervjuene fant sted, opplevdes greiere. En veileder var relativt fornøyd med måten målstyringen fungerte på intervjudtidspunktet:

Jeg synes det er greit ... Rom for å ikke bestandig nå alle målene og en god samtale om hvordan vi kan jobbe på en bedre måte. Litt sånn dialog om hvorfor, eh, ser resultatene ut som de gjør som kan være til ettertanke, som også kan være nyttig...leder, eh, er ikke akkurat bombastisk i sine uttalelser i forhold til hvordan resultatene ser ut eller må endres...Det ble brukt som utgangspunkt for en dialog på en god måte. (informantutsagn)

Denne veilederen legger vekt på praktiseringen av målstyringen i dag, og at leder følger den opp på en «ikke akkurat bombastisk» (informantutsagn) måte. Det kan tolkes som at det har mye å si for hvordan veilederne opplever målstyringen, hvordan lederne følger den opp. Sehested (2002, s. 1527) peker på at det at reformer preget av Ny offentlig styring endrer karakter etter at de er implementert, er et av trekkene som kommer fram i forskning på implementering av slike reformer i Europa.

Nesten alle veilederne ga uttrykk for at de skjønnte at NAV måtte ha et system for å holde oversikt og at det var viktig å sette seg mål. De fleste var derfor ikke motstandere av det å sette seg mål per se. Det var måten målstyringen hadde vært utformet og praktisert på i NAV, som mange av veilederne var sterkt kritiske til. En mente systemet virket direkte useriøst, og at «trafikklys» (informantutsagn), med referanse til de grønne og gule og rød prikkene og pilene i målekortet, kanskje heller hørte hjemme på barneskolen. En annen kritiserte måten det ble kommunisert omkring dårlige måloppnåelser, det at lederne ba veilederne om å skjerpe seg på det og det området, eller prøvde å appellere til veilederne ved å si at den og den oppgaven vel ikke kunne ta så lang tid. Hen mente denne måten å styre på vitnet om liten innsikt i hvordan veilederne jobbet med brukerne.

Flere veiledere ga uttrykk for at de ikke alltid visste hvorfor det og det skulle måles, og hvilken funksjon målinga hadde. De lurte på hva tallene egentlig ble brukt til – hva ble gjort med dem etter at man var ferdig med å telle? En veileder sa:

Jeg følte ikke at man gjorde noe spesielt med tallene, annet enn at man, lederen hadde noe å rapportere igjen til sin øverste leder. Og de gangene vi...skikkelig

jobbet hardt med måltall, så følte man jo ikke at du ble verdsatt på noen spesiell måte... Hvis man hadde brukt de tallene til å gjøre noe med arbeidet, med kvaliteten, at man sa...: Okay, de siste 4-5 månedene så har vi scoret dårlig på dette her, det betyr at her treng vi en kompetanse kanskje, eller her trenger vi mer at dette her, eller her trenger vi å få på nytt igjen en opplæring... Jeg ser ikke at det blir brukt på den måten, det blir mer en måling for at det skal tilfredsstillende noen andre. (informantutsagn)

Flere studier (Schick, 2014; Sten, 2012; Vågen, 2012) peker på at veiledere ved NAV-kontor i liten grad får medvirke i det å sette mål, men at disse blir bestemt på høyere nivå i organisasjonen. Dette kommer fram også i min studie. Det å ikke være involvert i å sette mål, gir mindre eierskap til målstyringen og er egentlig i strid med modellen som ligger bak målstyringen. Manglende eierskap kan påvirke motivasjonen til de ansatte (Sten, 2012). Samtidig kan manglende eierskap til målstyringen mobilisere verdier i veiledere som får dem til å ta andre valg enn ledelsen promoterer gjennom målstyringen.

Nesten alle veilederne påpekte at det var en svakhet ved målekortet⁶⁵ at det ikke sa noe om *kvaliteten* på arbeidet som ble gjort. De ga også uttrykk for at det ikke alltid var det som ga gode tall på målekortet som var det beste for brukerne. En veileder formulerte denne kritikken slik:

Veldig mye på akkurat antall brukere, akkurat antall [tiltaks-]plasser, og veldig lite fokus på kvalitet... Hvordan går det med de her folkene [brukerne] to år fram i tid, og, er de tilbake med en ny, med arbeidsavklaringspenger for en ny sykdom eller, altså, ja, jeg føler at kvaliteten måles ikke og det er jo det, det er jo det som er det viktigste egentlig i jobben vår... (informantutsagn)

Flere veiledere understreket at målekortet ikke synliggjorde alle de ulike arbeidsoppgavene de brukte tid på, altså bredden i arbeidsoppgaver. Det var mye viktig

⁶⁵ Målekortet: En presentasjon av konkrete mål og måloppnåelse på ulike indikatorer, målt en gang i måneden. Målekortet kan vises for en avdeling, et kontor, eller genereres opp til fylkesnivå eller for hele landet.

arbeid som ikke kom fram. For eksempel ble det ikke målt når veiledere fikk til endring hos bruker gjennom samtale der de hadde lyktes med å bruke bestemte samtaleteknikker. En slik endring kunne for eksempel være at bruker klarte å sette seg et konkret mål om jobb og fikk tro på at det var mulig å nå det målet, eller klarte å endre noe i sin livssituasjon som både førte til økt livskvalitet og som reduserte hindringer for å komme i jobb. Det kom heller ikke frem at man kunne trenge god tid med noen brukere, eller at det i noen saker var mange samarbeidspartnere. Målekortet synliggjorde ikke at selve saksbehandlingen, og ikke minst å sikre brukere som hadde krav på sosial stønad økonomisk, tok mye tid. Målekortene var med andre ord aldri helt rett, og de viste *ikke hele bildet*. En veileder betegner det som «et par fotografier fra en hel filmrull» (informantutsagn). At resultatet av nitidig opptelling av (kun) et (litt tilfeldig) utvalg måleindikatorer da skulle brukes til å sammenligne resultater på tvers av avdelinger eller kontorer, virket urimelig på flere av veilederne. En uttrykte det slik: «Det sier ingenting om kompetanse og kunnskap ellers. Det er lett å få høye score på målekortet hvis man bare går inn for det» (informantutsagn).

Men veiledere jeg snakket med hadde ikke bare negative holdninger til målstyringen og måten den ble praktisert på. En nevnte at det kunne være et greit verktøy for å snakke om prioritering, for å holde oversikt og konkretisere arbeidsoppgaver og prioriteringer. Flere mente også at målstyringen kunne ha en viss effekt på hvordan de prioriterte på en positiv måte. De kunne oppleve at den ga dem et «spark bak» (informantutsagn) til å få gjort enkelte viktige arbeidsoppgaver som de ellers ville utsatt. Slike oppgaver kunne for eksempel være å kontakte en arbeidsgiver eller søke en bruker inn på et tiltak.

Veilederne i min studie fortalte altså, i likhet med informantene i Debese (2014) sin studie, at målstyringen til en viss grad påvirket prioriteringene deres, til tross for at de hadde bevisste strategier om å tenke selv og gjøre egne prioriteringer. I mitt materiale fortalte noen av informantene at de kunne oppleve at det var en viss positiv effekt ved at de ble «pushet» til å gjøre oppgaver de var enige i at de burde gjøre. Andre ganger opplevde de at de gjorde ting som de egentlig ikke opplevde var til det beste for

brukerne, men som de gjorde for å tilfredsstillte systemet. Hvorvidt slik styring oppleves positivt, kan ut fra dette se ut til å ha sammenheng med om de som styres deler verdiene som ligger til grunn for styringen eller ikke, om styringen oppleves meningsfull eller ikke. Schick (2014) sin undersøkelse fra NAV-kontor viser også at mange av informantene mente at målstyringen medførte et fokus på kvantitet som overskygget fokus på kvalitet og sørvis, og at det stjal tid fra oppfølging av brukere. Dette samstemmer med mine funn.

Når det ble *telling for tellingens skyld*, reagerer veilederne sterkt. Dette hadde de opplevd til en viss grad før 2016. Noen sa at de noen ganger hadde følelsen av at «målstyringa er viktigere enn det egentlige målet». Det kunne for eksempel oppleves slik når veilederne ble bedt om å «fylle opp tiltaksplasser»⁶⁶ (informantutsagn), i betydningen å søke inn brukere til et tiltak, slik at de ledige plassene på et kurs eller annet tiltak ble benyttet i stedet for å stå tomme:

Vi har jo masse virkemidler vi skal bruke for å få folk ut i jobb, vi skal jo ikke finne folk for å fylle opp virkemidlene...[Nå] må dere søke flere inn på det tiltaket som har spesielt tilpasset [innsats]. Ja, nei, enn hvis jeg ikke har noen som passer? Jeg har heller, jeg har [en bruker] på standard eller situasjonsbestemt [innsats] som kan bruke [ha bruk for] et tiltak i stedet. Skal jeg la være å søke ham inn fordi at på en måte vi skal ha fokuset der, mens det kanskje kunne ha ført ham ut i jobb. Ja, nei, det der syns jeg er helt håpløst. (informantutsagn)

I dette sitatet ser vi at veileder hadde opplevd frustrasjon over å bli bedt om å komme med en bruker med spesielt tilpasset innsatsbehov, i stedet for å ta utgangspunkt i hvem av brukerne som vedkommende hadde ansvar for som virkelig hadde behov for det aktuelle tiltaket. «Helt håpløst» (informantutsagn) er et nokså sterkt uttrykk for uenighet og frustrasjon. Flere veiledere fortalte videre at målstyringen mange ganger hadde gitt

⁶⁶ En tiltaksplass er en plass i et arbeidsmarkedstiltak som skal gjøre det lettere å komme i jobb, eller avklare arbeidsevnen. Tiltak kan for eksempel være jobbsøkerkurs, faglige kurs, arbeidstrening eller jobb med lønnstilskudd. Å «fylle opp tiltaksplasser», kan bety å finne deltakere til et kurs eller annet tiltak med et visst antall plasser som NAV allerede har betalt for, eller det kan bety å øke antallet individuelle tiltak som for eksempel arbeidstrening eller lønnstilskudd for å nå et mål om tiltaksbruk på et visst nivå.

dem dårlig samvittighet, den hadde skapt irritasjon, frustrasjon og ikke minst stress. Dette tolker jeg som resultater av det *krysspresset* mange beskriver at de står i, mellom kravene som stilles gjennom målstyringen og det de selv opplever som det beste for brukerne. Alt dette er *negative følelser* som ikke akkurat gir energi og arbeidsglede. Jeg ble fortalt at for noen kunne det gå så langt at de kunne få et hatforhold til hele målstyringen.

Målstyringen ble også betegnet som et *forstyrrende element*. Veiledere ønsket selv å gi brukerne en systematisk og forutsigbar oppfølging for å hjelpe dem til jobb. Men plutselig kunne de få beskjed om å gjøre andre oppgaver enn de hadde planlagt for at måltall på ulike områder skulle nås. Arbeidet kunne på denne måten få et *vilkårlig preg*, som de opplevde forstyrret dem i arbeidshverdagen. En annen svakhet som veiledere pekte på, var at det arbeidet som ikke ble målt, og derfor mindre prioritert, gjerne ble skadelidende. Dersom en arbeidsoppgave ikke ble målt, ville det ikke nødvendigvis synes så godt om veilederne lot være å prioritere oppgaven, i hvert fall ikke i første omgang. Det som led kunne bli litt *usynlig*. Jeg oppfattet at dette særlig gjaldt måten målstyringen var blitt praktisert før 2016. En veileder sa om målstyringen:

Det bidrar jo til å styre...hva som skal prioriteres, men om det til enhver tid er det som gir det beste resultatet for de som både jobber der og brukerne våre - det vet jeg ikke...Det kan være at man blir kjempegod på et eller annet, og så ligger mye annet brakk, og så må man sette inn ad hoc for å rydde opp i etterkant...Og det vet jeg ikke om er noe gunstig måte å jobbe på verken for brukere eller oss som sitter der og skal gjøre jobben....det rapporteres at her går det så det suser ved at vi er nødt å prioritere de oppgavene som måles, men så er det egentlig ikke, så er det egentlig veldig, veldig, veldig mye viktig arbeid som prioriteres ned, og som ikke vises, og som burde vært gjort, ikke sant, for å hjelpe brukeren... (informantutsagn)

Flere av veilederne nevnte videre at målstyringen innebar et stort og unødvendig byråkrati, og at NAV brukte alt for mye tid på å gjennomføre og følge opp diverse tellinger, i forhold til hva man oppnådde med det. De betegnet det som *unødvendig tidsbruk*. Noen uttrykte nærmest sorg over å se ressurser bli brukt til telling i stedet for å bli brukt til oppfølging av brukere. De så det som sløsing av tid.

Det å måle hvor mange som kom ut i ordinært arbeid, så ut til å ha stor oppslutning blant veilederne jeg intervjuet. Nesten alle nevnte dette som et mål de syntes var meningsfullt og viktig, selv om noen også påpekte at NAV ikke kunne gjøre den jobben alene. Helsevesenet og arbeidsgivere var også viktige for om brukerne kom i jobb. Jobbmatch ble av flere nevnt som en *unødvendig indikator*, med store muligheter for misvisende måleresultat. Det kunne være et hjelpemiddel i noen saker, men noen av brukerne benyttet andre jobbsøkningsverktøy enn det som var i NAV sitt system, og da ble det ikke telt som jobbmatch. Mange stillinger ble dessuten ikke lyst ut, og arbeidet med å få brukere ut i slike jobber ville da ikke bli registrert som jobbmatch. Det kunne dessuten være helseutfordringer eller andre årsaker som gjorde det nødvendig å starte med arbeidstrening⁶⁷ for å finne ut av hvor stor arbeidsevne brukeren hadde, eller om arbeidet var hensiktsmessig. Da ville det ikke være naturlig å starte med å gjøre en jobbmatch på utlyste stillinger.

Tilretteleggingsgarantien, som ble erstattet av Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale⁶⁸ i 2016, nevnes også som problematisk å ha måltall på. En veileder forklarte dette nærmere:

Tilretteleggingsgaranti [TG] skal du bruke der som du ser at det her blir et langt arbeid, et arbeidsforhold hvor det er behov for langvarig oppfølging... Men når vi får beskjed om at så og så mange tilretteleggingsgarantier skal vi ha innen sånn og sånn, så blir det type TG: folk starte i en praksis, du lager en TG, praksisen er på

⁶⁷ Arbeidstrening er et arbeidsmarkedstiltak med tilrettelagt arbeidstrening hos vanlige arbeidsgivere og individuell oppfølging fra NAV og arbeidsgiver. Målet er å prøve ut muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og styrke mulighetene for å få jobb. Arbeidstreningen kan vare inntil ett år, med mulighet for forlengelse i seks måneder for de som har nedsatt arbeidsevne.

⁶⁸ Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale er en avtale mellom en arbeidsgiver, en arbeidssøker og NAV om hvilken oppfølging og hvilke tiltak, tilskudd eller hjelpemidler NAV forplikter seg til å gi innen avtalte frister. Det skal også avtales en fast kontaktperson i NAV. Målgruppen er unge arbeidssøkere under 30 år med nedsatt arbeidsevne, og de arbeidsgiverne som tar disse inn i jobb eller tiltak. Den tidligere ordningen Tilretteleggingsgarantien var for personer med funksjonsnedsettelse i alle aldre.

tre måneder, TG er på tre måneder, det står ingenting i den om hva oppfølgingen skal bestå i, altså det er kun for å tilfredsstille det antallet, og det er, de effektene der synes jeg er ganske forkastelig fordi det ødelegger litt den. TG-en er et fantastisk redskap, men du utvanner det hvis du begynner å kaste TG-er etter alle som begynner i praksis... (informantutsagn)

Den kritikken som kom fram her er også kommet fram i flere undersøkelser av praktiseringen av Tilretteleggingsgarantien (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 87-89), noe som var medvirkende årsak til at ordningen ble erstattet av Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale i 2016, som har en mer avgrenset målgruppe.

En annen kritikk som kom fra noen veiledere, var at målekortet ikke alltid hadde sammenheng med den metodikken de brukte, og rekkefølgen av arbeidsoppgaver de var oppfordret til å benytte i verktøyet «Standard for arbeidsrettet oppfølging». Denne standarden er et internt verktøy som skal være til hjelp for veilederne ved å beskrive den anbefalte gangen i en sak, og gi en oversikt over hvilke oppgaver og vurderinger som skal gjøres på ulike stadier av oppfølgingsprosessen. Dersom veilederne skulle fokusere på å nå kontorets mål for de ulike måleindikatorene, kunne det noen ganger stå i motsetning til de oppgavene og den rekkefølgen som standarden anbefalte. Fokuset på målekort kunne også «krasje» (informantutsagn) med nødvendigheten av å få gjort lovpålagte oppgaver til riktig tid.

Selv om mange veiledere var kritiske til flere sider av målstyringen, var det noen som likte det å *visualisere* resultater gjennom tall. Det ble også nevnt andre forslag til måter å visualisere måloppnåelse på, som å ringe med en bjelle hver gang man har fått noen ut i jobb, eller putte kuler eller baller ned i en gjennomsiktig beholder. En syntes det kunne være imponerende å se en samla oversikt over hvor mye som ble gjort på en uke. En annen opplevde at arbeidet på en måte ble konkretisert gjennom måltall, og at det kunne være greit.

Flere NAV-veiledere i min studie ga, etter mitt syn, uttrykk for lignende opplevelse som kommer fram i Vikes (2001) forskning, av at det var de som til syvende og sist måtte

gjøre de prioriteringene som de mente var best for brukerne, og at de på en måte holdt det litt skjult for ledelsen at de følte at de måtte gjøre prioriteringer som noen ganger var i strid med målstyringen. Strand (2013) har gjort lignende funn. Hun peker på at de ansatte ved det NAV-kontoret hun studerte i hovedsak kunne betraktes som moderne kunnskapsmedarbeidere, ved at de var selvbevisste, relasjonelt gode og så seg selv som analytiske. I møtet med en byråkratisk organisasjon som NAV, fortalte de ansatte hun intervjuet at de opplevde at det kunne være utydelig hvor beslutningene ble tatt. Informantene i Strands studie formidlet at de opplevde en manglende mulighet til involvering eller påvirkning over blant annet hvilke mål som ble satt, noe som også kommer fram i min studie. Medarbeiderne i Strands studie formidlet også manglende mulighet til å få brukt sin egen kompetanse. Til tross for dette fortalte de at de tok et handlingsrom til for eksempel å jobbe i dybden med enkelte saker, på bekostning av å jobbe raskt med mange saker. Dette var noe ledelsen tålte, men som veilederne ikke følte at de kunne snakke direkte med lederne om. Dette handlingsrommet som ble tatt og tålt ble opplevd som problematisk, men likevel viktig for dem (Strand, 2013). Funnene til Strand har en klar parallell til mine funn, der prioriteringer veilederne gjør på siden av eller på tvers av styringsdokumenter og signaler formidlet fra ledelse, gjøres av den enkelte, uten særlig grad av samarbeid eller oppfølging fra avdelingsleder, og snakkes lite om på arbeidsplassen, men kommer fram i forskningsintervju, som i stor grad var preget av skjult transkript (Scott, 1990, s. 2-4).

Vi skal nå se på et par tema som jeg spurte veilederne spesielt om i intervjuene: tavlemøter og dette med om de ble bedt om å rapportere individuelt eller team-vis.

Manuell telling – tavlemøter

En periode hadde alle avdelinger såkalte «tavlemøter» på fredagene før fredagskaffen. Slik jeg husker det fra 2015, da jeg jobba som veileder, fungerte det slik at alle samla seg i sofagruppene i pausearealet. Det hang ei tavle på en vegg med måleindikatorer skrevet på. Så skrev leder opp streker for hver gjennomførte aktivitet eller oppnådde resultat, for eksempel for antall gjennomførte jobbmatch eller for antall personer som

var kommet i jobb. Det varierte litt fra avdeling til avdeling, og også i ulike perioder, hvilke måleindikatorer som ble telt og hvordan det ble gjort. Noen opplevde å måtte rapportere sine tall individuelt i møtet, mens andre som oftest samlet inn tallene i teamene før møtet, slik at bare teamets samlede tall ble oppgitt i møtet. Til slutt summerte leder avdelingens tall. Det var også rom for at noen sa noen ord om noe man hadde lyktes med, gjerne på oppfordring fra leder. Under feltarbeidet ble det ikke rutinemessig gjennomført slike tavlemøter i alle avdelinger. Flere veiledere uttrykte usikkerhet i forhold til om dette skyldtes flytting av lokaler og ville komme i gang igjen senere, eller om dette var en type møter som var avvirket for godt i tråd med et mindre «trykk» på målstyring.

Flere var kritiske til den *dobbeltrapperingen* som den manuelle tellinga innebar. Hvorfor skulle de bruke ekstra tid på å telle manuelt når tallene kunne hentes ut av datasystemene? Hvorfor ikke bare stole på det som var lagt inn i systemene?

Noen få veiledere opplevde at «tavletelling» slik det hadde vært praktisert på dette NAV-kontoret tidligere, kunne være litt gøy og litt motiverende. En veileder sa om å krysse av for gjennomførte aktiviteter eller resultat på ei av tavlene: «Det er litt sånn, det blir skoleeleven i meg som, som synes det er litt gøy, for det blir som, som en ukeplan, ikke sant, du krysser av når du har gjort leksene dine (fniser).» Men det var ikke likegyldig hvilke måleindikatorer som ble målt. De som opplevde at det kunne være litt gøy understrekte at det bare var gøy når de opplevde målene som meningsfulle.

Flere fortalte at de opplevde tavlemøtene som «komisk», «parodisk», «nedverdiggende», «gapestokkaktig» eller «fullstendig meningsløst» (informantutsagn) - en offentlig framvisning av vellykkethet og mislykkethet - de flinke og ikke flinke. En veileder fortalte:

Det var mye frustrasjon, og enkelte som tenkte; herregud, er det sånn her barnehageopplegg det her, at du skal få så og så mange smilefjes og så skal du bli veldig stolt og glad og, så...det var jo litt, ja, opplevdes stort sett som et forstyrrende element. (informantutsagn)

En annen opplevde at:

Det har vært prøvd å «hype» opp til sånn der halleluja-stemming hvor man skulle klappe og, og det er mulig at det påvirker folk, eh, slik at de har ekstra fokus på et område, men jeg synes det på en måte er nedverdiggende, det er, undervurderer min integritet og min genuine interesse for å, å hjelpe brukerne. Det er, jeg oppfattet det som, som om det var kjøp og salg vi holdt på med, eller det, det var en bruktbil vi har solgt eller, eller en leilighet vi har solgt, og vi vet at det er så uendelig mye mer vi gjør, og som er viktig for brukerne... (informantutsagn)

En veileder sa at klappingen opplevdes negativ både når hen ikke hadde fått gjort noe som ble klappet for og når hen fikk applaus for noe. Grunnen til at begge deler opplevdes negativt, var at hen visste at det var omgivelsesstyrt om hen tilfeldigvis hadde hatt tid til å gjøre akkurat den typen oppgaver som ble målt den aktuelle uken. Det ble derfor lite sammenheng mellom den faktiske arbeidsinnsatsen, og om hen fikk applaus eller ikke, og derfor tok hen ikke til seg en eventuell applaus.

Noen synes tavlemøtene var utfordrende arbeidsmiljømessig, at det ble lagt opp til en slags konkurranse mellom team. Siden teamene kunne jobbe på ulike måter og med ulike brukergrupper, kunne det oppleves som en urettferdig konkurranse. De teamene som på grunn av den typen jobb de gjorde stadig hadde lite å rapportere på målindikatorene, opplevde det svært negativt at deres manglende resultater på måleindikatorene ble så synlige i avdelingene, mens den jobben de faktisk gjorde var usynlig for kollegene.

Flere veilederne jeg intervjuet uttrykte også en viss motstand mot konkurranseelementet som ligger i målstyringen. Noen få synes det var litt gøy, men de fleste opplevde det som noe som passet dårlig sammen med den typen jobb de gjorde og noe som inspirerte dem i liten grad. Dette kan tyde på at flere NAV-veiledere satte idealer om egalitet og det å gi omsorg og hjelp til brukere foran det å konkurrere om å være «best» når måloppnåelsen skulle oppsummeres. Dette kan tolkes som at egalitær ideologi sto sterkt hos flere NAV-veiledere, en type ideologi som har hatt stor betydning for utformingen av velferdsstaten i Norge ifølge Rugkåsa (2012, s. 29-34). Samtidig kan dette tolkes som

at flere NAV-veiledere foretrakk å fremheve det som var likt og felles i arbeidsmiljøet, framfor konkurranse mellom medarbeiderne, som kan oppfattes som noe som skaper skiller. Dette er i så fall i tråd med den samværsstilen Gullestad (2001) beskriver som typiske for Norge og Norden, der man må oppfatte seg som like for å føle at man er like verdige, og som konsekvens fremhever det som er felles og holder det som skiller utenfor samværet (Gullestad, 2001, s. 34-37).

Individuell eller team-vis rapportering

Flere sa at de hadde opplevd å måtte rapportere individuelt i enkelte perioder, enten på e-post direkte til nærmeste leder, eller på tavlemøter der hver og en ble bedt om å oppgi sine produksjonstall, mens alle kolleger og leder hørte på. Mange av veilederne var ikke positive til dette prinsipielt sett. Noen sa at de var så trygge på seg selv og på leder at det ikke gjorde dem noe særlig, men understreket at veiledere med mindre erfaring og med mindre trygghet antakelig opplevde det veldig negativt. Jeg fikk vite at fagforeningene sentralt hadde vært involvert i denne diskusjonen på et tidligere tidspunkt – noen veiledere nevnte at det var bestemt at slik individuell rapportering ikke skulle skje på NAV-kontor. Likevel hadde det hendt at de ikke hadde rukket å levere sine produksjonstall til teamet før et tavlemøte, og så måtte de oppgi tallet i møtet, og da ble det jo synlig for alle hva de hadde bidratt med. En veileder sa om at rapporteringen ikke skulle være individuell at det kjentes:

...litt sånn beroligende ut at man ikke nødvendigvis skal være individuelt, stå til rette for sine egne resultater, hver og en, det synes jeg høres fornuftig ut, det gir mere trygghet på at man blir sett på som et fellesskap og, ja, motiverer kanskje vel så mye som hvorvidt dette her skulle ha vært en individuell konkurranse.
(informantutsagn)

Flere fortalte at de på intervju tidspunktet i 2016 rapporterte individuelt på epost til avdelingsleder. Når det var færre måltall å rapportere på, og når avdelingsleder var forståelsesfull overfor deres arbeidssituasjon og bevisst på å gi ros for det som faktisk ble gjort, opplevdes det ikke nødvendigvis negativt. Relasjonen og tilliten til avdelingsleder så ut til å ha betydning for hvordan dette opplevdes. Likevel understreket flere at de prinsipielt var mot å rapportere individuelt. Noen team valgte å sende inn tall

team-vis, selv om avdelingsleder ba om tall fra hver enkelt. Men, det å samle inn tall i team når det tidligere var mange indikatorer å rapportere på, var ikke uproblematisk for alle det heller. Noen veiledere hadde opplevd det litt ubehagelig; det kunne da bli veldig synlig for kolleger, hvis man over tid hadde lite å rapportere om. Det er også her sannsynlig at relasjonene til de andre i teamet, og tilliten dem imellom, hadde innvirkning på hvordan det opplevdes å rapportere team-vis.

8.3 Veiledernes strategier i forhold til målstyringen

Veilederne fortalte om litt ulike måter å forholde seg til målstyringen på. De med mest erfaring og lengst fartstid i NAV, ga i størst grad uttrykk for at de tillot seg å gjøre sine egne prioriteringer på tvers av de målene som var satt på direktoratsnivå, og som ga seg utslag i konkrete målepunkter, i hvert fall når de opplevde at målstyringen kom i direkte konflikt med det de mente var best for brukerne. De jobbet på den måten de følte var mest effektiv for å få gjort mest mulig jobb med god nok kvalitet. De som var nyere i organisasjonen, ga i større grad uttrykk for å være lydige mot det som var definert som prioriterte oppgaver i organisasjonen, som for eksempel det å ha kontakt med et visst antall arbeidsgivere eller å gjøre et visst antall jobbmatch, selv om de ikke egentlig mente at det var det beste for de brukerne de jobbet med den aktuelle uken. De turte i mindre grad å være «ulydig». De sa også at de ikke var sikker på om de hadde så god oversikt at de kunne gjøre egne prioriteringer som gikk på tvers av organisasjonens prioriteringer slik det kom til uttrykk i målstyringen.

På spørsmål fra meg om veilederne ville prioritere en lovpålagt oppgave som ikke var en måleindikator – som for eksempel det å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp innen gitte frister, eller en oppgave som ikke var lovpålagt, men som var en måleindikator – som for eksempel arbeidsgiverkontakt eller jobbmatch, svarte nesten alle at de *prioriterte det som var lovpålagt*. Det opplevde de som selvfølgelig og noe de måtte gjøre. Her er et eksempel på et svar på dette spørsmålet fra to intervju med veiledere:

Kommunale tjenester, det er en lovpålagt oppgave vi har...den står jo ingen steder, men den er jo, altså, jeg kan jo ikke, jeg kan jo ikke svikte brukerne bare fordi jeg skal tilfredsstille direktoratet... absolutt den lovpålagte, altså hvor mange, altså hvor mange jobbmatch jeg har gjort til syvende og sist, det er ikke det som vil gagne brukeren min, han vil ha penger til mat han...eller få oversikt over økonomien, [det] er det som brenner mest for ham, jobbmatchen den kan vi ta en annen gang [ler litt]. (informantutsagn)

Ja, den prioriteringen er [der] hele tiden hvis du jobber med både kommunalt og statlig, da må du prioritere de kommunale lovpålagte der, og det er ikke i målekortet...Så det, det er ikke noe, det er ikke noe å spekulere på – det er sånn! Ja. (informantutsagn)

Når det gjaldt statlige oppgaver opplevde flere veiledere at dette var en mindre klar konflikt, men en nevner ett unntak:

Jeg opplevde det ikke sånn sterkt [når det gjaldt statlige oppgaver], bortsett fra det med å registrere arbeidsgiverkontakt [som ikke er en lovpålagt oppgave] altså, at det, det måtte gjøres framfor mange andre ting, for eksempel, fordi at vi skulle rapportere. (informantutsagn)

Hvordan relaterer så disse funnene seg til annen forskning på organisasjoner som er påvirket av Ny offentlig styring? Røvik (2007) hevder at det er en underliggende motsetning i Ny offentlig styring reformer, ved at økonomismens logikk innføres i offentlige politisk-administrative systemer, som også er preget av andre logikker og verdier, som demokrati og rettssikkerhet. (Røvik, 2007). I mitt materiale kan vi se at noen veilederne opplevde at fokuset på måltallene av og til sto i motsetning til lovpålagte oppgaver, særlig når de jobbet med både statlige og kommunale oppgaver. De mente at de måtte prioritere de lovpålagte oppgavene, selv om det skulle være aktiviteter som ikke var en måleindikator på målekortet. Vi ser også eksempler på at veiledere opplever en motsetning mellom målstyringen og det å jobbe med oppfølging av høy kvalitet, eller rett og slett det de oppfatter som brukers beste. Dette er eksempler på at slike motsetninger kan gjenfinnes også i denne studien. Det at enkelte veiledere gjorde stille motstand mot praksiser og forventninger som de mente stred mot en eller flere for dem

viktige verdier, som de mente lå i NAVs samfunnsoppdrag, gjør at vi kan snakke om motstand mot målstyringen som verdivalg heller enn «ulydighet».

En annen strategi noen veiledere nevnte, var dette å prøve å *fokusere mest på brukers behov*, og mindre på det som opplevdes som destruktivt med målstyringen, som for eksempel at det kunne komme plutselige beskjeder om en oppgave som nå skulle prioriteres for å nå et måltall (ad hoc-styring), som kunne forstyrre planlagte prosesser med brukerne i tråd med anbefalte oppfølgingsrutiner. Dette innebar at de måtte ha en trygghet på at de var fornuftige og tok gode valg om prioriteringer. En sa:

Vi har gjort mange ting for å tilfredsstillte målekortet. Og det er så destruktivt. Altså jeg prøver på en måte å holde alt det destruktive ute, og bare ha fokus på hva [som] tjener brukeren, eh, det er det som gjør at jeg overlever, og det er det som gjør at det er meningsfullt. Alt det andre, tenker jeg, det er støy. Og jeg skjønner at vi skal ha ledere, vi skal ha politikere som, som, som styrer arbeidet og definerer hva som skal være målet... Men noen ganger så, så blir det helt parodisk, eh, hva vi bruker ressurser på. Og det er helt fælt fordi jeg vet at jeg kan gjøre en forskjell, og det er veldig vondt å vite at, at vi ikke, at ressursene ikke blir brukt på riktig måte. Så det gjelder å ikke, ikke grave seg ned i den type tankegang, det gjelder bare å akseptere at slik er det. (informantutsagn)

Dette med å ta egne valg litt på tvers av det man fikk beskjed om, ble også av noen uttrykt som en mer eksplisitt strategi i form av å *være litt ulydig* eller rett og slett ikke bry seg om målstyringen. To eksempler på dette:

Jeg er jo litt ulydig ved at jeg, ved at jeg kommenterer tiden vi bruker på slike ting. Det gjør jeg jo. Og jeg synes ikke det er en katastrofe om, om jeg har hatt en arbeidsgiverkontakt og det, og jeg glemmer å føre det på et skjema, det er ikke slik at jeg faller i gråt over å ha glemt det. (informantutsagn)

Jeg vet at det for eksempel nå er sånn fokus på at man skal registrere arbeidsgiverkontakt, fordi at det synes at man har arbeidsgiverkontakt, jeg vet jo det, men jeg vet jo at det tar jo litt tid, sånn at jeg unnlater å gjøre det fordi at jeg gjør andre ting... (informantutsagn)

En nyere NAV-rapport (Roaldsnes, 2018b) tyder på at de NAV-ansatte som opplevde et misforhold mellom måleindikatorer og å hjelpe flest mulig til å komme ut i jobb, kan ha rett:

I analysene finner vi ingen statistisk signifikante sammenhenger mellom det som regnes for gode skåre på aktivitetsindikatorerne og høy overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne. Sammenhengen blir svakt negativ når vi kontrollerer for andre kontorinterne forhold, samt økonomiske og demografiske forhold ved kommunen. Det betyr at NAV-kontorene med høy skåre på aktivitetsindikatorerne i snitt har litt færre brukere som går til arbeid. (Roaldsnes, 2018a).

Det at informantene i min undersøkelse følte at de måtte gjøre egne prioriteringer som var på tvers av målstyringen i det skjulte, innebar at de måtte balansere: de måtte gjøre så mye av det ledelsen og målstyringen krevde av dem at ledelsen ble relativt fornøyd. Dermed måtte de også gjøre ting de egentlig ikke mente var fornuftig bruk av tid.

Noen valgte å *distansere seg* eller skjermes seg fra målstyringen. De kunne koble litt ut når dette ble tatt opp. Det fremstiltes som en måte å forholde seg til det, som bidro til at de unngikk å irritere seg. For eksempel kunne noen skrive handleliste eller fokusere på andre ting under møter der telling foregikk, eller når resultater i forhold til utvalgte måleindikatorer ble gjennomgått. De fulgte bare litt med og tok det ikke som en personlig greie. En veileder innrømte:

Jeg skjønner jo at NAV må ha et system for å måle...Men, men jeg må ofte bare distansere meg litt fra det, og bare få gjort det jeg mener er viktig fra dag til dag. (informantutsagn)

Jeg vet jeg må ta de prioriteringene jeg tar, eh, jeg kan ikke se noen annen fornuftig måte å gjøre det på, eh, og alle de lovpålagte tingene gjør jeg jo, sant, så, så jeg tenker at jeg må bare skjermes meg litt fra en del av de tingene [målstyring – telling], så jeg kobler det litt ut...men jeg følger jo med og hvis det er noe som gir veldig mening så, så er det selvfølgelig at jeg gjør det, ja. (informantutsagn)

Det å *gjøre telle-situasjoner litt hyggelige og sosiale* var også en strategi som noen nevnte som en måte å gjøre målstyrings-regimet mer levelig. En måte å gjøre det på

kunne være å telle andre ting enn det som ledelsen ba om, for eksempel å telle antall «skryt» fra brukere. Å prøve å lage en god stemning i telle-situasjoner, kunne bidra til at de fikk et bedre forhold til målstyringsregimet.

Et team presset på for å få med antallet brukere som gikk over i arbeid på tavletellingene, i ei tid der dette ikke var bedt om fra ledelsens side. De sa at de syntes dette var det viktigste målet de hadde på arbeidet sitt. Dette bekrefter at arbeid hadde en høy verdi for disse veilederne, så viktig at de engasjerte seg aktivt for å synliggjøre og fokusere på det å få folk ut i jobb. Det å presse på for å få dette med på tavletellingene, kan, i tråd med Graebers (2001) definisjon av verdi, ses som en handling som blir meningsfull for dem, ved at de setter det inn i en større sammenheng – den høye statusen arbeid har i det norske samfunn og hvor stor betydning høy yrkesdeltakelse tillegges som grunnlag for velferdsstaten. De hadde også andre selvvalgte tellinger på tavla som de ville ha med for å synliggjøre overfor ledelsen hvilken arbeidsbelastning de hadde. Dette er en *merkaktiv strategi*, der veilederne prøver å bruke systemet til å fremme det de opplever som viktig, og å gjøre tavletelling mer til deres eget prosjekt.

Alle veilederne fortalte om sine ulike strategier i forhold til målstyringen, fra det å distansere seg eller være litt «ulydig», til å forholde seg aktivt og prøve å gjøre tellingene mer til sine egne verktøy. Det å ha en strategi, tyder på at veilederne har opplevd det som nødvendig å gjøre noen valg om hvordan de skulle forholde seg til målstyringen. Det var noe de på et eller annet tidspunkt har måttet forholde seg aktivt og bevisst til. For noen var det enkelte elementer i målstyringen de gjorde stilltiende motstand mot, noe som kan tolkes som subtile former for hverdagslig motstand (Scott, 1985, s. 29). De valgte å gjøre slik motstand, fordi det brøt med verdier som var viktige for dem, som for eksempel at de valgte å prioritere å følge opp brukere de oppfattet å ha stort oppfølgingsbehov framfor andre oppgaver som de ble målt på. At motstanden var stilltiende tyder på at det ikke var legitimt eller potensielt hadde for store omkostninger, til at de kunne være åpen om valgene de tok, i hvert fall ikke i settinger der ledere var til stede og som dermed var preget av offentlig transkript (Scott, 1990, s. 2-4).

8.4 Veiledernes strategier i forhold til høyt arbeidspress

I intervjuene fortalte veilederne også om ulike strategier for å håndtere arbeidspresset og ansvaret. Noen veiledere fortalte meg om snarveger de tok, eller «spanske vrier» som en kalte det. Dette var ting de gjorde eller lot være å gjøre som de visste ikke var «etter boka», men som ble måter å mestre tidsklemma på. Slike snarveger hørte jeg sjelden bli fortalt på pauserom eller i møter, så det er nærliggende å tenke at det var løsninger som de ikke ville at kolleger og leder skulle vite om. Det at de var lovet anonymitet som deltakere i forskningsprosjektet, kan ha gjort det mindre omkostningsfullt å fortelle om det i intervjuene enn i arbeidshverdagen ellers.

Det å prioritere oppgaver og saker var i seg selv en mestringsstrategi. Men de fortalte også om andre strategier for å klare arbeidspresset. Flere var inne på at det å ha stor bredde i oppgaver og felter som de skulle håndtere og holde seg oppdaterte i, skapte ekstra store utfordringer i forhold til mestring:

Å ha mengde i, i arbeidsoppgaver som du kan og som du mestrer, det er en ting...og den mengden kan bli stor uten å trenge å gi deg [latter] bekymringer...Det å ha mengde i arbeidsoppgaver som er ukjente, som du ikke mestrer, som du kanskje må gjøre skulder ved skulder sammen med noen, eh, og den mengden kan godt være liten, den kan være bitteliten, det kan være en sak, eh, og det er en helt annen, eh, utløser en helt annen, eh, energibruk... (informantutsagn)

Jeg har kategorisert de mestringsstrategiene som fremkom i intervjuene i fem hovedkategorier: utsette, redusere kvalitet, skaffe oversikt, redusere tilgjengelighet, jobbe med egne tanker og jobbe mye.

Dette med å utsette oppfølging eller saksbehandling hang naturlig nok sammen med dette med prioritering: når man velger å utsette noe, må man prioritere hva som gjøres og hva som utsettes. Veilederne fortalte at de ofte *utsatte oppfølging* av brukere, eller noen av brukerne. Tidligere i dette kapittelet har vi sett litt på hvilke saker som ble nedprioritert, og det var sannsynligvis disse de tenkte på når de sa at de utsatte oppfølging.

Noen veiledere fortalte også at de utsatte å ringe tilbake til brukere som hadde ringt, såkalte Gosys-oppgaver. En fortalte at for å «lure» systemet kunne hen endre datoen på oppgaven i Gosys, slik at det ikke vistes at oppgaven var over frist. Hen unngikk dermed at leder tok kontakt fordi Gosys-oppgaven var blitt «rød».

Flere nevnte, som vi har sett over, at notater og referat fra møter var noe de ofte utsatte å skrive. De skrev gjerne notater for hånd under møtet, og så skulle disse skrives inn i datasystemet etterpå. Enten utsatte de å skrive inn i datasystemet eller de kladdet det i datasystemet, men utsatte å ferdigstille det. Som nevnt ovenfor kan det få store konsekvenser for bruker dersom notat ikke blir ført inn i datasystemene. Dersom notatet blir ført inn etter hvert, er risikoen for alvorlige konsekvenser for bruker mindre. Det er imidlertid ikke usannsynlig at jo mer tid det går, jo mindre utfyllende vil notatet kunne bli.

En annen mestringsstrategi som veilederne fortalte om var å *reducere kvaliteten* på arbeidet som ble gjort, for å få tid til å gjøre flere oppgaver. Dette kunne gjøres på flere måter. De kunne for eksempel velge å ta oppfølging av en bruker på telefon i stedet for møte:

Det er fortsatt per i dag sånn at om jeg tok en kort 1,5 minutters eller 3 minutters samtale på telefon telte like mye, teller like mye som en fullverdig samtale hos bedriften med både arbeidsgiveren og bruker til stede. Men det telles likt så da tar vi den raske løsningen, og det er tilbakemeldingen man får også fra lederne; Nedprioritere alt av møter. (informantutsagn)

Her ser vi at veileder begrunnet et slikt valg både med at målstyringen ikke skilte mellom langvarige møter og en kort telefon når oppfølging skulle telles, og at veilederne opplevde støtte fra lederne på å redusere på antall møter. Det var imidlertid ikke alle som syntes det var så lett å redusere antall møter:

Det, jeg synes det er svært vanskelig å...skulle kalle seg for veileder i NAV og så ikke kunne tilby veiledning og møter, så jeg har, jeg har store utfordringer med å si nei til møter... (informantutsagn)

En annen måte å redusere kvaliteten på var å skrive kort / lite i ulike skriftlige dokumenter, for eksempel notater, referater fra møter, vedtak, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan.

Jeg velger ofte minimumsstandard for å, å rekke mer. Det gjør jeg jo veldig ofte. Jeg velger å skrive lite i planer for eksempel, eh, fordi at det, jeg tenker; kanskje er det ikke det heller som gjør at folk kommer i arbeid hvorvidt jeg, jeg utbroderer planen i, i, voldsomt, men jeg fatter meg i korthet i veldig mange skriftlige sammenhenger for eksempel. (informantutsagn)

Det kunne også være at veilederne lagde aktivitetsplaner som strakk seg over kortere tid enn man ellers ville gjort, en såkalt midlertidig plan, og utsatte å lage plan for resten av løpet til senere.

Andre eksempler som ble nevnt var å la være å registrere vilkår i det kommunale saksbehandlersystemet, å la være å registrere arbeidsgiverkontakt i datasystemene, og la være å gjøre en såkalt «jobbmatch», som er å matche brukers jobbønsker med de ledige stillingene som er i NAV sitt system.

Vi har snakket litt sammen om at, eh, vi kjenner at det skurrer når det blir for mye snakk om godt nok, eh, og at det, det kjennes som at da må man kompromisse mer enn man har lyst til noen ganger, så det er, det er jo og en, det er et strekk der i mellom hva vi ønsker å kunne gjøre og hva vi synes at vi får tid til. (informantutsagn)

Noen ganger så må jeg bare lukke igjen øynene og få ting gjort, og, og håpe at det er innenfor lovverket, selv om det noen ganger i hvert fall kan være i kanten. (informantutsagn)

Det å skaffe oversikt ved å *lage lister*, var noe som flere benytter seg av. Det ble et utgangspunkt for å kunne sortere og prioritere hva som haster eller «brant» mest, som var en metafor som flere av veilederne brukte. Det kunne også beskrives som en måte å lage «orden i kaoset». En slik liste kunne både gjøre det lettere å prioritere, og også gjøre det lettere å se hva du faktisk hadde klart å gjøre, og dermed gi en viss mestringsfølelse. Men det å lage slike oversikter var også noe som en veileder måtte prioritere for at det skulle bli gjort:

For det er noe med å sette seg ned å tenke og skrive seg kanskje en liten lapp over hva er det jeg må gjøre i dag, eller hva er det som, hvordan er prioriteringene her, faktisk ha den lista, og så gjøre det, og så kunne krote ut...eh, men så er det ikke så ofte jeg gjør det fordi at jeg har ikke tid å skrive den der lille lista, eller setter ikke av den tida til å skrive den lille lista, bare går i gang... (informantutsagn)

Dersom man hele tiden bare hadde tid til å gjøre ting som hastet veldig og måtte tas, kunne det oppleves stressende og vanskelig: En veileder beskrev det slik:

Jeg tar det som brenner og haster mest, og så blir det andre forskjøvet, og til slutt så er det jo sånn at det som er blitt forskjøvet da, det er jo, det brenner jo og haster mest en annen dag...Og sånn er jobbinga, sånn blir jobbinga, og det er veldig heseblesende og utfordrende, og, og...eh, hele tiden henge etter, aldri på en måte føle at man er – a jour vil man aldri bli den her jobben – men aldri føle at man på en måte er en plass der man har kontroll egentlig... (informantutsagn)

For å få ro til å konsentrere seg sammenhengende om en oppgave, hadde veilederne mulighet til å *stenge telefonen* for henvendelser fra brukere, og heller få såkalte Gosys-oppgaver når noen hadde ringt og så ringe dem opp senere. Dette fortalte flere av veilederne at de benyttet seg av. For de som jobbet i prosjekt eller med brukergrupper der det å være tilgjengelig var en viktig del av arbeidsmetodikken, var det vanskeligere å bruke denne strategien.

En annen kilde til avbrytelser var kolleger, og flere fortalte at det å sette noen øreplugger i ørene fungerte som et signal til kolleger om at man ikke ville forstyrres.

Flere veiledere fortalte at de hadde jobbet med måten de tenkte på, og opplevde at det hjalp dem med å takle arbeidspresset. Det å *fokusere på det man får gjort*, i stedet for det man ikke får gjort, var for noen en strategi for å få større grad av mestringsfølelse i en arbeidssituasjon der de opplevde å alltid komme til kort. En veileder fortalte at hen visualiserte det hen hadde fått gjort:

Jeg har jo jobbet med det i mange omganger, jobbet med meg selv, med tank...å tenke at: okay, men jeg får gjort det jeg får gjort, og en periode så hadde jeg sånn at jeg laget meg liste, eh, over det jeg hadde fått gjort i løpet av en dag, sånn at jeg så det visuelt, at jeg faktisk har fått gjort noe, fått unnagjort mye i dag. (informantutsagn)

En annen variant av det å jobbe med tankene var å avdramatisere viktigheten og konsekvensene av den jobben de gjorde og det de ikke fikk gjort:

Det som berger meg i de, i forhold til prioriteringer, det er at jeg tenker som så; ja, jeg opererer ikke – ingen dør [latter]. (informantutsagn)

Det var ikke i alle perioder det var økonomi i kontoret til å betale overtid til veilederne. Veilederne jobbet likevel i perioder ut over normal arbeidstid for å «ta unna» når ting hadde hopet seg opp, før ferien for at sakene skulle være mest mulig avklart når de tok ferie, og i perioder der de opplevde ekstra mye påtrykk fra publikum. Siden NAV praktiserer fleksitid, var det mulig å bygge opp «plusstid», som man kunne avspasere time for time. Dette benyttet veilederne seg av. For noen kunne det bli mange plusstimer etter hvert, og det var om å gjøre å holde plusstiden under en viss grense, for timer over dette antallet ble slettet ved hvert årsskifte. Avdelingslederne hadde et visst fokus på størrelsen på plusstiden hos veilederne, og kunne ha dialog med den enkelte om å redusere plusstid hvis den ble for stor.

En annen variant av dette med å *jobbe mye* som mestringsstrategi, var å redusere på pauser. Noen tok sjelden eller aldri lunsj på pauserommet, og få kaffepauser ellers på dagen. En slik strategi ga selvsagt mer tid til å få jobben gjort, men det er ikke vanskelig å se at det var en strategi som både hadde omkostninger og som til en viss grad kunne være risikofylt. Det å redusere på pauser kan redusere trivselen og overskuddet til veilederne, og også føre til mindre erfaringsutveksling og støtte kollega imellom.

Det er noen strategier som nevnes av bare én av veilederne som ikke passer inn i disse hovedkategoriene:

- Å gi bruker realistiske forventninger om saksbehandlingstid er en strategi som kan gjøre bruker mindre misfornøyd fordi bruker er forberedt på at det kan ta tid før de får svar eller sin sak ferdig behandlet.
- Å gjøre noe konkret er en strategi som kan gi veilederen mestringsfølelse, ved å velge å gjøre en oppgave som er mulig å fullføre på relativt kort tid og at de derfor kan se at

noe blir fullført, framfor å velge en oppgave der arbeidet de legger ned vil være lite synlig i et kortsiktig perspektiv.

- Å samarbeide i team kan gi veiledere en opplevelse av å ikke stå alene med vanskelige valg og avveininger, og derved gi en opplevelse av at arbeidspresset blir lettere å bære.

Fra sosialpsykologien er Festinger's teori om kognitiv dissonans velkjent. Festinger (1962) mente det ble skapt et ubehag hos personer når de opplevde en uoverensstemmelse mellom sine verdier og det de gjør (eller er nødt til å gjøre). En person som opplever slik kognitiv dissonans vil, ifølge Festinger, forsøke å redusere ubehaget ved å oppheve, overse eller bagatellisere motsetningene. Dette kan gjøres både ved å endre måten å tenke på, verdier eller endre handlingene.

Det var nettopp når en veileder måtte velge mellom oppgaver eller mellom brukere som begge var knyttet til viktige, men i situasjonen motsetningsfylte verdier for veilederen, at de ga uttrykk for størst grad av fortvilelse og frustrasjon. For eksempel når inntektssikring og oppfølging av brukere konkurrerte om veiledernes tid, og de var enige med lederne i at inntektssikring måtte prioriteres, men ga uttrykk for sorg over at det ikke ble tid til å gi god og tett nok oppfølging til brukerne de hadde ansvar for. Kanskje kan det de opplevde i slike situasjonen kalles «kognitiv dissonans» (Festinger, 1962). Ut fra mine funn kan det se ut som noen veiledere forsøkte å redusere ubehaget ved å endre handlingene, det vil si enten ved å prioritere som de var forventet å gjøre eller ved å prioritere mer i overensstemmelse med det de oppfattet som «grunntanken» i NAV eller i Velferdsstaten, diskurser de knyttet valgene sine til og som gjorde valgene meningsfulle for dem (Graeber, 2001, s. xii).

Som vi har sett har veilederne mange og ulike strategier for å håndtere situasjonen når tida og oppgavene ikke gikk i hop. Noen strategier, som å skaffe oversikt, utsette oppgaver, redusere kvaliteten på arbeidet man gjør og redusere tilgjengeligheten, hang delvis sammen med prioritering av oppgaver og brukere. Andre strategier, som å jobbe med tankene og jobbe mye, var strategier av en annen type, som ikke handlet om å velge

ut og velge bort, men om det mentale fokuset, og det å yte ekstra innsats for å slippe å prioritere så mye bort.

Bohner og Wänke (2014) bygger på Festingers teori, men peker på at atferdsendringer ikke nødvendigvis trenger å føre til holdningsendring, og at dissonans kan reduseres på andre måter enn gjennom holdningsendringer, for eksempel ved å styrke selvfølelsen. De fremhever også at incentiver og sanksjoner kan endre holdninger, men ikke nødvendigvis. De kan også virke mot sin hensikt. Ut fra dette er det ikke nødvendigvis slik at de veilederne som handlet, så langt det var mulig, etter hva de var forventet å gjøre, nødvendigvis fikk endrede holdninger som følge av handlingene.

De mestringsstrategiene som jeg nevner her, fortalte altså veilederne om i forskningsintervju, en setting som kan sies å være preget av skjult transkript (Scott, 1990). Noen av dem kunne snakkes om med kolleger på pauserom og i andre settinger på arbeidsplassen, mens andre nok opplevdes som for pinlige til at veilederne snakket noe særlig om dem til kolleger. Jeg hørte også noen ganger at en veileder kunne være åpen overfor sin leder om en av sine strategier, for eksempel på et avdelingsmøte. Det å jobbe mye eller redusere kvalitet, var for eksempel mindre kontroversielt, og kunne snakkes mer åpent om når ledere var til stede. Selv om mine data om strategier hovedsakelig kom fram i forskningsintervju betyr det altså ikke at lederne aldri hørte om noen av disse. Forskningsintervjuet ga imidlertid en ro til å reflektere over dette som en hektisk arbeidshverdag ikke ga, og også en beskyttelse i form av lovet anonymitet som ga god anledning til også å fortelle om de mer kontroversielle mestringsstrategiene, som de ikke ønsket at leder skulle få høre.

8.5 Oppsummering

Jeg har nå presentert hvordan målstyringen på NAV-kontoret jeg har studert ble spilt ut på ulike måter på de ulike arenaene i arbeidshverdagen. Målstyringsregimet som var bestemt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, men med definerte muligheter for lokal tilpasning, ble tolket og praktisert på ulike måter av ledere og av veiledere i

arbeidshverdagen, prosesser som Smith (2005, s. 169) kaller aktivisering av tekster lokalt og konkret.

Mitt datamateriale viser at flere NAV-veiledere opplevde at målstyringen i NAV ikke alltid fungerte etter intensjonen. NAV-veilederne var stort sett samstemt i at en så stor organisasjon som NAV måtte ha mål og systemer for styring og kontroll, men de ble i liten grad motivert av den måten målstyringen i NAV var utformet. De opplevde at de ikke hadde noen innvirkning på hvilke målsetninger som ble satt, og hva som ble målt. Noen mål identifiserte de seg med. Hvor mange brukere som kom i jobb opplevde alle veilederne jeg snakket med som meningsfullt å måle, mens for eksempel antall utførte «jobbmatch», hadde mindre tilslutning. Veilederne opplevde at målstyringen påvirket prioriteringene deres, men ikke alltid til det de oppfattet som det beste for brukerne. Paradoksalt nok opplevde flere NAV-veiledere at fokuset på måltall kunne gi et kortsiktig fokus i hverdagen. I 2016 ble det en endring i hvor stort fokus målstyringen fikk på NAV-kontoret. Det ble fokusert på færre måltall. De NAV-veilederne jeg snakka med var i hovedsak positive til disse endringene, og syntes målstyringen med dette ble greiere å forholde seg til. De med lang erfaring var imidlertid redde for at det strenge målstyringsregimet ville komme tilbake.

Mine funn støtter altså tidligere forskning både i NAV og i norsk helsevesen (Debesay et al., 2014; Strand, 2013) som finner at de ansatte i førstelinjetjenesten opplever at kravene som stilles er innbyrdes motstridende, og at det derfor er vanskelig å innfri alle samtidig. Dette skaper dilemmaer, men også et visst handlingsrom for aktørene til å velge strategier. Siden dilemmaene i stor grad må løses i det skjulte, oppstår det ikke nødvendigvis så sterke mestringsfellesskap, men det er mulig å kommunisere frustrasjon og uenighet på noen arenaer. Det oppstår en distanse mellom ledelse og veiledere, der motstand mot systemet ikke spilles ut i så stor grad når ledelsen er til stede, men i stedet får utløp i pausesituasjoner der veilederne snakker med hverandre, og i forskningsintervjuene.

Ved å se på hvordan målstyringen ble snakket om, spilt ut, forhandlet om og gjort hverdagslig motstand mot på ulike arenaer i arbeidshverdagen, har jeg pekt på at de ulike arenaene er preget av offentlig transkript og skjult transkript i varierende grad (Scott, 1990), og at dette i stor grad formet hva som ble kommunisert angående målstyringen. Kritikkk mot målstyringen ble i liten grad fremsatt i situasjoner sterkt preget av offentlig transkript, som allmøter. Det var noe mer legitimt å fremsette slik kritikkk og frustrasjon i avdelingsmøter, der det offentlige transkriptet var noe mindre sterkt til stede, men det var likevel grenser for hva som kunne sies og på hvilken måte. I størst grad kom kritikkk mot målstyringen fram i settinger preget av skjult transkript, som pausesituasjoner og forskningsintervju. At dialogen om dette på arbeidsplassen i så stor grad varierer når veiledere snakker bare med andre veiledere kontra når veiledere og ledere er til stede på samme arena, tyder på maktrelasjoner og avstand mellom ledere og veiledere. Spørsmål jeg stiller meg er om en slik avstand er nødvendig for god ledelse? Eller hindrer avstanden den gode dialogen der alle momenter kommer på bordet, og gir lederne mindre anledning til å spille en aktiv og reell rolle i å utforme prioriteringer i arbeidshverdagen? Det er mulig å tenke at lederne ville ha større mulighet til reell ledelse, ved at maktaspektet og avstanden mellom veiledere og ledere ble nedtonet, slik at lederne fikk større tilgang til veiledernes dilemmaer, prioriteringsutfordringer og valg i arbeidshverdagen. Det er også mulig å tenke at det ikke gjør noe at veilederne må ta en del valg og prioriteringer selv, så lenge de har verdier som samsvarer med organisasjonens målsetninger. Disse temaene skal jeg diskutere nærmere i kapittel 11, mens utformingen av lederrollen i NAV er tema i kapittel 10. I neste kapittel er det imidlertid de NAV-ansattes verdier jeg skal se nærmere på, slik de ga seg uttrykk i motstand mot og reaksjoner på en intern omorganisering ved det aktuelle NAV-kontoret.

9. Reaksjoner på intern omorganisering⁶⁹

9.1 Innledning

I dette kapitlet skal vi se nærmere på en intern omorganisering ved NAV-kontoret, som startet opp allerede i 2015 – men som fortsatt var under implementering da feltarbeidet mitt begynte i februar 2016. Omorganiseringen var ikke noe jeg vurderte som sentralt for mine forskningsspørsmål i utgangspunktet. Da jeg oppdaget at medarbeiderne var veldig opptatt av dette både i pauser og korridorsnakk, i individuelle intervju og i noen møter, ble jeg mer interessert. Etter hvert fant jeg at den interne omorganiseringen og reaksjonene fra de ansatte på denne, kunne være et inntak til hva de ansatte mente var meningsfullt eller verdifullt, og jeg valgte derfor å gi den plass i analysen. Den interne omorganiseringen gjaldt oppgavefordeling mellom ansatte på NAV-kontoret. I denne prosessen gikk kontoret fra en oppgavefordeling mellom ansatte som i stor grad samsvarte med skillet mellom stat og kommune, til en større integrasjon mellom kommunale og statlige oppgaver. Med andre ord: der veilederne tidligere hadde jobbet på hver sine og med henholdsvis statlige *eller* kommunale oppgaver, ble det nå, etter den nye organiseringa, forventet at de skulle mestre en større bredde av oppgaver overfor hver enkelt bruker. Mer konkret kunne man som veileder etter omorganiseringen ikke bare jobbe med én type saker, for eksempel arbeidsrettet oppfølging av brukere som fikk dagpenger eller arbeidsavklaringspenger. Dersom noen av ens tildelte brukere hadde behov for økonomisk sosialhjelp, ble det nå forventet at samme veileder skulle vurdere og saksbehandle disse søknadene også. En slik organisering kan sies å være en del av en kundelogikk der brukeren skal gis best mulig og mest mulig helhetlig sørvis.

Det var betydelig motstand mot, og frustrasjon over, den nye organiseringen på kontoret. Dette var særlig tilfellet blant statlig ansatte veiledere. Jeg skal i dette kapitlet

⁶⁹ Noen av funnene i dette kapitlet er tidligere publisert i en kronikk i Dagens Næringsliv (Sæther, 2018).

undersøke veilederne og ledernes ulike holdninger til den pågående interne omorganiseringen, og vise hvordan de ulike holdningene kan forstås i en større sammenheng. Mer spesifikt vil jeg utforske om et fokus på hva de NAV-ansatte oppfatter som *verdifulle* eller *meningsfulle* ved sin jobb har forklaringspotensiale i forhold til den spenningen mellom det statlige og kommunale, og mellom veiledere og ledere som kommer frem i datamaterialet. Som jeg gjorde rede for i kapittel 3.3.2, forstår jeg *verdi* som «*the way in which actions become meaningful to the actor by being incorporated in some larger, social totality – even if in many cases the totality in question exists primarily in the actor`s imagination*» (Graeber, 2001, s. xii).

Den interne omorganiseringen ved dette NAV-kontoret må ikke forveksles med den store NAV-reformen som er beskrevet i kapittel 2. Hvert NAV-kontor fikk stor frihet til selv å bestemme hvilken organisering og oppgavefordeling de ønsket å ha når NAV-kontoret ble etablert og kunne også endre intern organisering så ofte de ønsket i ettertid. Kontorene måtte dermed selv ta stilling til viktige spørsmål som: Gir det best tjenester for brukerne og mest effektiv ressursutnyttelse at alle ansatte jobber med «alt», slik at hver bruker bare trenger å ha kontakt med én NAV-veileder? Eller er det mer brukervennlig og effektivt at NAV-veilederne spesialiserer seg på hvert sitt felt og samarbeider om å gi hver bruker god sørvis?

Det var stor variasjon i hvordan NAV-kontorene valgte å organisere seg og fordele oppgavene internt i årene etter reformen. NAV-evalueringen peker på to ytterpunkter i intern organisering av NAV-kontor: *En tverrfaglig samarbeidsmodell* og *En radikal generalistmodell*, der kontorene som ble studert hadde valgt ulike varianter av organisering på en skala mellom disse ytterpunktene (Andreassen, 2008, s. 16-27; Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s. 110-114). En tverrfaglig samarbeidsmodell henviste til medarbeidere som jobbet på hver sine arbeidsområder, men samarbeidet gjennom teamorganisering. En radikal generalistmodell var på den andre siden en modell der hver enkelt medarbeider skulle dekke hele tjenestespekteret til de tre tidligere etatene. Ifølge NAV-evalueringen prøvde flere kontor ut en generalist-

modell rett etter reformen, der målet var at alle medarbeidere skulle lære seg hele spekteret av ytelser og ordninger som Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten hadde hatt med seg inn i NAV (Andreassen & Aars, 2015, s. 93-94; Helgøy et al., 2011, s. 13-19). Det var mye press på de ny-etablerte NAV-kontorene, blant annet fordi saksbehandlingstiden på søknader om ytelser økte, NAV-kontorene måtte avgi ansatte til både NAV kontaktsenter og til spesialenheter, og finanskrisen førte til at arbeidsledigheten økte. Dette førte til at mange kontorer satte idealene om generalistmodellen på vent, og re-spesialiserte seg internt (Andreassen & Aars, 2015, s. 93-102). Dette kunne for eksempel innebære at det ble rene statlige avdelinger og rene kommunale avdelinger, eller blandede avdelinger men med team av medarbeidere som kunne samme fagområde, i stedet for tverrfaglige team. Det var også NAV-kontorer som gikk bort fra generalistorganisering fordi de mente den var ineffektiv, i praksis lite brukervennlig, og var for kompetansekrevende for de ansatte:

Ideen om generalistmodellen som kontorene tilstrebet å oppfylle i den første fasen av reformen er mer eller mindre forlatt. Det hadde sin årsak i at modellen både var ineffektiv og i praksis lite brukervennlig, i tillegg til at kravene om å lære seg hele regelverket, fagområdene og datasystemene i Nav var urealistiske. (Helgøy et al., 2011, s. 19)

Den tverrfaglige samarbeidsmodellen gir meg assosiasjoner til Webers klassiske byråkratitenkning (Weber & Fivelsdal, 2010, s. 97-99), der hver enkelt medarbeider har spesialiserte funksjoner som til sammen skal utgjøre et mer eller mindre velfungerende byråkrati. Den radikale generalistmodellen gir meg assosiasjoner til trekk ved Ny offentlig styring reformer i offentlig sektor som økt effektivitet og økt brukerretting (Christensen & Lægreid, 2001, 2011). Jeg skal i dette kapitlet belyse at vurderinger rundt hvordan man best kan organisere seg for å gi et mest mulig helhetlig tjenestetilbud til brukerne fortsatt var et aktuelt tema ved det NAV-kontoret jeg studerte i 2016-2017. Først skal jeg si litt mer om hva den interne omorganiseringen ved kontoret gikk ut på. Så vil jeg beskrive hvordan de ansatte reagerte på omorganiseringen på ulike måter. Til sist diskuterer jeg hvordan de ulike reaksjonene kan forstås som uttrykk for hva ulike grupper av ansatte opplever som meningsfullt og verdifullt. Inspirert av Smith (1999, s.

134-135) har jeg forsøkt å unngå å være forutinntatt med hensyn til hva de ansattes reaksjoner handlet om og hvilke diskurser de kan ses i sammenheng med. I stedet har jeg forsøkt å utforske dette med utgangspunkt i de lokale aktørene, som ifølge Smith både kan reprodusere og bidra til endring av diskurser.

9.2 En intern omorganisering på et NAV-kontor

NAV-kontoret hadde ikke prøvd ut en generalistmodell i stor skala tidligere, men hadde tatt noen skritt i den retning. Før den interne omorganiseringen ble gjennomført, besto kontoret av et mottak, oppfølgingsavdelinger (oppfølging av både brukere og arbeidsgivere) og en stab. Oppfølgingsavdelingene var i hovedsak definert etter omfanget på brukers behov for innsats fra NAV⁷⁰, der en avdeling hadde ansvar for brukere med standard og situasjonsbestemt innsatsbehov, og andre avdelinger hadde ansvar for brukere med spesielt tilpasset og varig tilpasset innsatsbehov. Det at oppfølgingsavdelingene besto av både statlig og kommunale ansatte med ulik kompetanse, kan ses som et av skrittene kontoret hadde tatt i retning av større integrasjon mellom stat og kommune. Dessuten jobbet mottaksavdelingen og et par mindre team i oppfølgingsavdelingene, som hadde ansvar for noen særskilte brukergrupper, nokså integrert allerede, ved at ansatte der løste både kommunale og statlige oppgaver for de brukerne de hadde ansvar for.

De fleste veilederne som jobbet i oppfølgingsavdelingene var imidlertid spesialisert på ulike arbeidsområder. Det var et relativt tydelig skille mellom kommunale og statlige oppgaver og hvilke ansatte som utførte disse. De veilederne som jobbet med å saksbehandle etter Lov om sosiale tjenester i NAV, og følge opp brukerne som søkte om dette, var i hovedsak kommunalt ansatte, og mange av disse hadde sosialfaglig utdanning. De øvrige veilederne i oppfølgingsavdelingene jobbet med arbeidsrettet oppfølging av ulike brukergrupper. Disse var i hovedsak statlige ansatte med ulike

⁷⁰ For gjennomgang av de ulike innsatsgruppene, se kapittel 2 eller ordlisten bakerst.

utdanningsbakgrunner – mange universitetsutdannede innen ulike samfunnsfag, jus, psykologi, pedagogikk med mer. Mange av de brukerne som de statlige veilederne hadde ansvar for, hadde statlige ytelser som dagpenger, sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Vedtak og utbetaling av disse statlige ytelsene var skilt ut i en egen enhet som het NAV Forvaltning (nå NAV Arbeid og ytelser). Det innebar at NAV-kontorets oppgaver handla om kartlegging, tiltak, avklaring av arbeidsevne, jobbformidling og oppfølging. Noen brukere som hadde en statlig ytelse, kunne ha behov for økonomisk sosialhjelp i tillegg. Noen brukere hadde derfor kontakt med to veiledere ved kontoret: én veileder som ga arbeidsrettet oppfølging, og en annen som behandlet søknadene om supplerende sosialhjelp og ga sosialfaglig oppfølging ved behov. Disse to samarbeidet og utvekslet nødvendig informasjon i varierende grad. Brukerne med bare én ytelse fra NAV, for eksempel kun dagpenger eller kun sosialstønad, hadde gjerne oppfølging bare fra én veileder. Det var ikke vanntette skott mellom type oppfølging som ble gitt, det kunne gli litt over i hverandre alt etter brukers behov. Men å saksbehandle søknader etter sosialtjenesteloven var det hovedsakelig bare kommunalt ansatte som gjorde.

Initiativet til å gjennomføre en intern omorganisering kom fra ledelsen. Fagforeningene fikk gi innspill til forslaget fra ledelsen om intern omorganisering ved kontoret og var med på å beslutte iverksetting. Alle fagforeningene signerte dokumentet som beskrev den nye organiseringa. Ut fra dette skulle man tro at også alle tillitsvalgte og fagforeningene, i likhet med ledelsen av kontoret, så noen fordeler ved generalistmodellen, for eksempel at hver veileder hadde tilgang på alle virkemidler og derfor kunne gi helhetlig oppfølging av bruker og økt effektivitet ved at bruker fikk oppfølging fra bare en veileder ved kontoret. Men at alle tillitsvalgte signerte innebar ikke en helt udiskutabel enighet blant alle tillitsvalgte. En av de tillitsvalgte sier:

Det var egentlig ganske underlig at alle tillitsvalgte skrev under på den der avtalen om omorganisering...når det var så ullent det som sto om generalist-rollen...Jeg ble på en måte presset...Skal ikke du også skrive under? Og så endte det med at jeg gjorde det. (informantutsagn)

I utsagnet «jeg ble på en måte presset» ligger det, slik jeg oppfatter det, at denne tillitsvalgte opplevde en forventning fra ledelse og kanskje også andre tillitsvalgte, om å skrive under. Det er ikke vanskelig å tenke seg at det kan dannes en form for gruppepress i slike prosesser, der det kan være vanskelig å være den eneste som står i veien for at en endringsprosess som man har jobbet mye med å planlegge, skal iverksettes.

Den interne omorganiseringen fikk iverksettingsdato sommeren 2015, og skulle oppheve skillet mellom den arbeidsrettede oppfølginga av brukere, og arbeidet med oppfølging og saksbehandling etter Lov om sosiale tjenester i NAV. Brukerne som trengte hjelp for å komme i arbeid, eller som hadde behov for sosialhjelp, skulle med andre ord få informasjon, oppfølging og få saksbehandlet begge typer saker fra én og samme veileder. Dette innebar at de ansatte på oppfølgingsavdelingene etter omorganiseringen var forventet å utøve både statlige og kommunale oppgaver, uavhengig av om de selv var statlig eller kommunalt ansatt, og uavhengig av kompetanse og interesser. I den nye organiseringa som ble innført, skulle riktignok veilederne fortsatt jobbe med ulike grupper brukere, ved at avdelingene fortsatt skulle være inndelt etter ulike innsatsbehov, og noen team skulle fortsatt ha ansvar for særskilte brukergrupper, som ungdom, voksne ordinære arbeidssøkere, sykemeldte og voksne på arbeidsavklaring. I kapittel 5 står det mer om hva slags oppgaver medarbeiderne hadde. Hver veileder skulle nå både gi arbeidsrettet oppfølging, og samtidig informere om og saksbehandle søknader etter Lov om sosiale tjenester i NAV når det var aktuelt for noen av brukerne de hadde ansvaret for⁷¹.

Som vi så i kapittel 5, hadde enkelte av veilederne så mange som 140 navn på sin liste, og ved oppfølging av sykemeldte kanskje opp mot 300 personer. Endringen innebar at

⁷¹ Det varierte hvor mange brukere hver veileder hadde ansvar for. Ferske veiledere hadde ansvar for færre enn mer erfarne veiledere. De som jobbet med standard/situasjonsbestemt innsats hadde ansvar for flere enn de som jobbet med spesielt tilpasset/varig tilpasset innsats.

de statlig ansatte måtte lære seg lov om sosiale tjenester i NAV, tilhørende saksbehandlingsrutiner og datasystemet som ble benyttet til saksbehandling av sosiale tjenester. De kommunalt ansatte hadde på sin side allerede lært og praktisert en del arbeidsrettet oppfølging, men mange måtte lære mer om både oppfølgingsrutinene for de som var arbeidsledige eller under arbeidsavklaring, det statlige regelverket, regler og registrering av arbeidsrettede tiltak og datasystemet som ble brukt til arbeidsrettet oppfølging. Grunnet mye motstand blant de ansatte, mye tidkrevende og nødvendig opplæring samt ulike praktiske forhold, tok det lang tid før omorganiseringen ble implementert fullt ut – hvis den i det hele tatt ble det. Da jeg avsluttet feltarbeidet mitt i februar 2017 var det fortsatt ikke alle veiledere som hadde begynt å jobbe etter den nye ordningen, eller de hadde jobbet slik en stund og så fått til en justering av organiseringen slik at deres team slapp å jobbe slik lenger.

9.3 De NAV-ansattes reaksjoner på omorganiseringen

9.3.1 Veiledernes reaksjoner på omorganiseringen

Jeg vil i denne delen oppsummere holdninger og reaksjoner blant statlig og kommunalt ansatte veiledere, som har kommet fram i løpet av feltarbeidet både i individuelle intervju, i møtesituasjoner og i pause- og korridorssnakk.

Reaksjonene på omorganiseringen varierte. Veiledere som hadde jobbet med saksbehandling etter Lov om sosiale tjenester i NAV tidligere, var nokså positive til omorganiseringen. Dette gjaldt både kommunalt ansatte og noen få statlig ansatte, som hadde jobbet med både statlige og kommunale oppgaver i team som var tverrfaglig allerede før den interne omorganiseringen. Disse hadde ikke bare kompetanse på saksbehandling og oppfølging etter Lov om sosiale tjenester i NAV, men kunne også i stor grad regelverk, datasystem og saksbehandlingsrutiner for arbeidsrettet oppfølging fra før. Dermed opplevde de, naturlig nok, ikke manglende kompetanse som et problem i samme grad som andre veiledere som ikke hadde jobbet med både sosialstønad og arbeidsrettet oppfølging tidligere. Videre så disse veilederne klare fordeler med den nye organiseringa, særlig at hver veileder i alle oppfølgingsavdelinger nå fikk tilgang til hele

virkemiddelapparatet, og dermed kunne finne bedre løsninger for en enkelte bruker. De så det som en fordel at de slapp å forklare saken og mase på en annen saksbehandler om å gjøre vedtak om sosialhjelp – nå kunne de gjøre vedtakene selv og hadde mer kontroll over prosessen. Men de så også noen ulemper og svakheter: De påpekte for det første at inntektssikringen fikk prioritet framfor oppfølging. For det andre erfarte de at det var vanskelig å få fulgt brukerne godt nok opp når hver veileder hadde ansvar for mange brukere, noe de opplevde at de hadde. Når omorganiseringen ble planlagt hadde de blitt forespeilet et lavere antall brukere per veileder enn det som ble realiteten. Her er utsagn fra to av veilederne:

Vi fleiper jo litt med å kalle teamet vårt for inntektssikrings-teamet... Det blir alt for liten tid til å tenke arbeidsrettet oppfølging og for mye tid og krefter som tross alt bare går med til å sørge for at de har nok penger til å leve av. (informantutsagn)

Artig å kunne mestre, kunne lære seg hele, kunne hjelpe brukeren med hva det skulle være, men når du får over et visst antall brukere så funker det ikke. Det har jeg erfart. (informantutsagn)

At veilederen tenker det er for lite tid til arbeidsrettet oppfølging, og for mye tid til inntektssikring, mener jeg handler om hva veilederen prioriterer høyest og viser at det å gi arbeidsrettet oppfølging er viktig for denne veilederen. Utsagnet kan tolkes som at det å hjelpe brukere til å få jobb har stor verdi for denne veilederen, at det er viktig og meningsfullt for denne veilederen og noe hen mener bør ha større plass i arbeidshverdagen enn det i realiteten fikk. I det andre utsagnet tematiseres organisering i forhold til hvor mange brukere en veileder har ansvar for. Det å jobbe både med det sosialfaglige og arbeidsrettet oppfølging fungerer med få brukere, mens med ansvar for mange fungerer det ikke å jobbe slik, mener denne veilederen. Det sies ikke eksplisitt hvorfor det oppleves slik, men ut fra andre informantutsagn kan det handle om kompleksitet i arbeidsoppgavene, at oppgaver opplevdes å ha ulik rytme, at det kunne være krevende å holde seg oppdatert på flere fagområder og på flere dataprogrammer med mer.

De av veilederne jeg intervjuet som var klart mest kritiske til omorganiseringen, var statlig ansatte som ikke hadde jobbet med saksbehandling etter sosialtjenesteloven tidligere. En sier:

Det der første forslaget... med den her omorganiseringen, da gikk man jo litt ned i kjelleren... Det er vel en av de få gangene jeg har tenkt på at det her orker jeg ikke mer. (informantutsagn)

Et argument mot omorganiseringen som kom fram, var at noen av de kommunale tjenestene, som for eksempel depositumsgaranti, sjelden ble søkt om, og at oppgaver som gjøres sjeldent er lite effektivt å spre på alle – man må da lære oppgaven på nytt hver gang. Manglende kompetanse på det sosialfaglige generelt førte videre til at det ble mye «knoting» (informantutsagn), og at de måtte ha mye hjelp. Et annet moment de trakk fram var at på statlig side hadde alt av vedtaksskriving om ytelser tidligere blitt overført til en egen forvaltningsenhet (nå NAV Arbeid og ytelser), for å frigjøre tid i NAV-kontorene til *oppfølging* av brukerne. Disse veilederne opplevde det som å gå noen skritt tilbake i utviklingen, når de nå skulle begynne å innvilge penger igjen.

Flere veilederne opplevde det også som rart å ha begge «hattene» på overfor den enkelte bruker av en annen grunn: Det å stanse en statlig ytelse, for eksempel dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, blir benyttet i NAV som en måte å sanksjonere dersom en bruker ikke følger opp det man har avtalt. Veileder har kanskje avtalt med en bruker at vedkommende skal være i en arbeidspraksis en periode, eller at vedkommende skal delta på en måneds langt jobbsøker- og motivasjonskurs, og gitt brukeren informasjon om at ytelsen vil stanses dersom vedkommende lar være å møte opp på arbeidspraksisen eller jobbsøkerkurset. Dersom vedkommende bruker så uteblir fra tiltaket og mister sin ytelse, er det, etter omorganiseringen, *den samme veilederen* som i neste omgang må behandle vedkommende sin søknad om sosialstønad. Med andre ord: Én og samme veileder kunne i en samtale med bruker først måtte informere om at den statlige ytelsen måtte stanses på grunn av brukers manglende medvirkning i egen sak/avtalebrudd, og så i øyeblikket etter informere om, og deretter behandle søknad om, økonomisk

sosialhjelp fra vedkommende. Når det ble slik, opplevde veilederne at det å stanse den statlige ytelsen mistet mye av den sanksjonerende effekten.

Videre fremhevet de som var kritiske til omorganiseringen, at brukere som skulle søke økonomisk sosialhjelp ofte hadde fokus på hva de manglet og trengte, og at det kunne være vanskelig å få dem til å bytte fokus over til ressurser og arbeidsmuligheter når de i neste øyeblikk skulle gi vedkommende den arbeidsrettede oppfølginga de trengte. Dessuten, og dette var kanskje deres viktigste ankepunkt, opplevdes det som et dilemma at fristene på saksbehandling av søknader om sosialhjelp, særlig «krisesøknader», var strenge og måtte prioriteres foran mer langsiktig arbeidsrettet oppfølgingsarbeid overfor brukere. Flere veilederne erfarte dermed at når man som veileder, etter omorganiseringen, hadde fått ansvar for både sosialfaglig saksbehandling og arbeidsrettet oppfølging, ble oppfølginga automatisk en salderingspost. Sist, men ikke minst, opplevde noen av de statsansatte veiledere at den arbeidsrettede oppfølginga og arbeidet med sosialhjelp hadde ulik «rytme», og at disse oppgavene var vanskelige å kombinere, også av den grunn. Arbeidsrettet oppfølging ble av dem oppfatta som noe langsiktig, systematisk, planmessig, mens arbeidet med sosialhjelp opplevdes å ha en mer akutt, umiddelbar karakter. For eksempel fortalte veilederne at det hendte at de måtte avlyse lenge planlagte oppfølgingsmøter med arbeidsgivere og/eller brukere, noen ganger med mange inviterte samarbeidspartnere (lege, psykolog, tildelingskontor etc.), fordi det kom inn en «krisesøknad» som måtte behandles raskt. Det kunne ta lang tid å finne et nytt møtetidspunkt som passet alle møtedeltakerne. En veileder sier:

Jeg tenker at det var en feil å omorganisere på den måten... Det jeg tror det har ført til er at veldig mye ressurser på hele huset blir brukt til økonomisk sosialhjelp, og at vi har kommet bort fra temaet arbeid. (informantutsagn)

Noen av de mest kritiske statlige veiledere tvilte også på at omorganiseringen førte til bedre sørvis overfor brukerne – som jo var ledernes uttalte intensjon med omorganiseringen. Det kom fram i individuelle intervju at flere veiledere mistenkte at ledernes egentlige hensikt med omorganiseringen var å gi de kommunalt ansatte mer

varierte oppgaver. I forlengelsen av dette var det noen som lurte på hvorfor lederne i så fall hadde valgt å ta hensyn til noen få av kontorets ansattes ønsker, når flertallet var imot den «generalistmodellen» som ble innført. Ifølge de statlige veilederne som var kritiske til omorganiseringen, burde lederne i stedet hatt fokus på hvilken organisering som kunne bidra til at kontoret som helhet kunne gi best mulig sørvis overfor brukerne. Det syntes de *ikke* at den nye organiseringa lyktes med.

9.3.2 Lederes reaksjoner på omorganiseringen

Lederne hadde ulik utdanningsbakgrunn og ulikt ansettelsesforhold – noen var kommunalt ansatt og noen statlig ansatt. Ingen av lederne meldte seg til individuelt intervju, som nevnt i metodekapittelet, men en del ledere (ikke alle) deltok i et fokusgruppeintervju. Det er viktig å være oppmerksom på at i et fokusgruppeintervju kan ulike meninger mellom deltakerne bli underkommunisert til fordel for en felles fortelling. Det som kom fram i fokusgruppeintervjuet kan dermed ses som en fremforhandlet enighet i ledergruppen. Det er likevel interessant å se nærmere på hvordan ledere argumenterte. Jeg observerte dessuten også ledere i samhandling med veiledere i arbeidshverdagen.

Lederne som deltok i fokusgruppeintervjuet fortalte at de hadde erfart at veilederne på kontoret forholdt seg ulikt til omorganiseringen, fra de som tenkte at dette ga et ekstra verktøy i «verktøykassen» (informantutsagn) slik at de kunne gi bedre bistand til brukerne, til de som syntes det var kjempeutfordrende å ta inn over seg et nytt datasystem og nytt regelverk. Særlig det å skrive sosialvedtakene kunne, for mange som ikke hadde gjort dette tidligere, være utfordrende, mente de. Lederne opplevde videre at det var enklere med nyansatte som ikke hadde noe i «ryggsekken» (informantutsagn) fra de tidligere etatene. Bare én leder ga uttrykk for at det gikk an å ha en oppfølging med et helhetlig perspektiv, selv om man ikke skrev sosialvedtaket selv. Jeg forsto vedkommende dithen at veiledere kunne ha et helhetlig perspektiv i dialogen med bruker, i kartleggingen av brukers situasjon, i informasjonen og veiledningen som ble gitt til bruker og i de skriftlige notatene, vurderingene og planene i saken, selv om selve

vedtaket om økonomisk sosialhjelp ble skrevet av en kollega som hadde kompetanse på akkurat dette. Dette synspunktet ble ikke kommentert av de andre i gruppen. Jeg forsto det slik at det ikke var enighet om dette blant fokusgruppedeltakerne.

Det kom fram i fokusgruppen at noen erfarne medarbeidere uttrykt bekymring for om kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet ble dårligere, når det ble spredt ut på mange ansatte uten sosialfaglig utdanning eller erfaring. Den bekymringen delte ikke lederne, annet enn kanskje i en kort overgangsperiode. De sa at kontoret brukte mye ressurser på opplæring på dette området. Og «gode holdninger overfor brukerne» (informantutsagn) mente de alle veilederne hadde, uavhengig av utdanningsbakgrunn. Alle lederne som deltok i fokusgruppe intervju ga videre uttrykk for at omorganiseringen og all opplæringa var verdt innsatsen hvis man så det i et brukerperspektiv: det at bruker fikk sett sin sak «på en helhetlig måte» (informantutsagn). En leder uttalte i denne sammenhengen at det å gi «integreerte tjenester», tolket som det at én veileder kan behandle flest mulig henvendelser fra én og samme bruker, var en del av pakken når NAV-reformen ble besluttet, ellers kunne man bare gått for samlokalisering i stedet for NAV-reformen, mente vedkommende. Vedkommende trodde også at de brukerne NAV-kontoret vil sitte igjen med i framtida, ville kreve veiledere som har det helhetssynet som sosialfaget innebærer - sammen med gode kunnskaper om arbeidslivet og om arbeidsrettet oppfølging. Jeg forsto dette i sammenheng med at NAV tilbyr flere og flere digitaliserte tjenester, slik at mange brukere kan sitte hjemme hos seg selv å ordne med mange av sine NAV-saker på nett. Når mange brukere med digital kompetanse kan ordne med mange saker på nett, forventes det at de brukerne som fremover oppsøker NAV-kontoret vil være de som har store og sammensatte oppfølgingsbehov (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014, s. 137-139). Her ser vi et eksempel på hvordan målsetninger knyttet til Ny offentlig styring reformer som brukerreting og økt effektivitet, og helhetssyn knyttet til sosialt arbeid møtes i praksis, som argumenter for den interne omorganiseringen fra ledere – selv om disse elementene har helt forskjellige verdigrunnlag.

Lederne i fokusgruppeintervjuet så også noen utilsiktede konsekvenser av omorganiseringen. Saker der det måtte gjøres et sosialvedtak ble nødvendigvis prioritert framfor andre saker. Og, når man først satte seg inn i saken for å kunne gjøre sosialvedtaket, fulgte man gjerne også opp brukeren med tanke på tiltak som skulle til for at vedkommende skulle komme i lønnet arbeid. Andre brukere kunne bli nedprioritert. Dette lignet på den observasjonen veilederne gjorde, både de som var nokså positive til omorganiseringen og de som var kritiske. Dette var altså en konsekvens av den interne omorganiseringen som både ledere og veiledere jeg intervjuet var nokså enige om. For lederne var dette likevel ikke en så viktig bekymring at de mente omorganiseringen måtte reverseres av den grunn. Det kom videre fram i fokusgruppen at det å jobbe sosialfaglig hadde «lavere verdi eller status» blant enkelte medarbeidere som ikke tidligere hadde jobbet med dette fagfeltet. Altså at det å skaffe bolig, trygge inntekt og dekke regninger ikke var så spennende, ikke så «sexy» (informantutsagn) som å kvittere folk ut på et lønnstilskudd eller en jobb. Disse lederne mente dessuten at det sosialfaglige hadde vært stemoderlig behandlet i NAV, for eksempel at kommunale oppgaver ennå ikke var kommet med på «målekortet»⁷² som egne måleindikatorer. Det stemmer at det for eksempel ble målt hvor mange av brukerne som var kommet i arbeid, og hvor mange brukere som hadde fått oppfølging, mens oppgaver som kommunene hadde ansvar for i NAV ikke var med i denne oversikten over oppnådde resultater fra måned til måned. Det er imidlertid ikke en selvfølge at en slik forskjell i hva som ble målt blir tolket dithen at det som ikke blir målt anses som mindre viktig. Reaksjonen kunne vært: Heldigvis måles ikke dette! Men det var også veiledere som reagerte på samme måte som lederne angående dette: når man først har målstyring i organisasjonen, vil man at også ens eget arbeidsområde skal måles, uavhengig av hvor godt man liker målstyring per se.

⁷² Målekortet er en månedlig oversikt over resultatoppnåelsen på ulike arbeidsområder i NAV, og del av målstyringa i etaten Les mer om målekortet, og målstyringen i NAV i kapittel 2.

9.4 «Snikspesialisering» og diffus evaluering

Hva skjedde så på NAV-kontoret etter omorganiseringen? Førte veiledernes motstand mot den interne omorganiseringen til noen endringer? Det ble, i løpet av mitt feltarbeid, gjort noen justeringer, som fikk mer eller mindre eksplisitt godkjenning fra lederhold. Ett av teamene i en oppfølgingsavdeling hadde høyt sykefravær en periode, og la i den forbindelse i april 2016 fram et forslag i et avdelingsmøte hvor jeg deltok som observatør. Forslaget gikk ut på å spesialisere seg innad i teamet i en måned. Dette innebar at noen veiledere skulle saksbehandle alt av sosialsøknader, mens de øvrige skulle jobbe med arbeidsrettet oppfølging. «Dette er for at effektiviteten skal bli bedre» (informantutsagn), sa de og forsikret at de likevel skulle holde den helhetlige tilnærmingen ved like. Avdelingsleder godkjente dette. Flere team praktiserte etter hvert samme type indre spesialisering i perioder. En veileder sa i et individuelt intervju at avdelingsleder godkjente dette «litt under hånden... men forventet at vi skulle avvikle det» (informantutsagn). I denne fasen var det påtakelig hvordan de ansatte brukte praktiske argumenter og midlertidighet som behov for høyere effektivitet for å komme i mål med arbeidsoppgavene når det var sykefravær i teamet, for å få aksept fra leder for å spesialisere seg innad i teamene. Jeg oppfatter dette som at de ansatte fortsatte motstanden mot den interne omorganiseringen, men tilpasset argumentasjonen for å gjøre den mer «spiselig» for ledelsen.

På denne måten ble situasjonen i disse teamene i praksis svært lik situasjonen før omorganiseringen. Forskjellen var bare at veilederne som behandlet sosialhjelpssøknader nå ikke satt samlet, men spredt på hver sine team. Disse teamene skulle jobbe med spesifikke brukergrupper med ulike oppfølgingsbehov, men noen veiledere i hvert team jobbet etter hvert mest med å saksbehandle søknader om sosialhjelp. En av de større justeringene som fant sted i løpet av 2016, var at veiledere som fulgte opp brukere som hadde sykepenger fikk fritak fra å saksbehandle etter lov om sosiale tjenester i NAV. Begrunnelsen jeg hørte for denne endringen, var at det var få av brukere med sykepengerett som søkte supplerende sosialhjelp, og at det dermed ble vanskelig å holde kompetansen oppe og ha kontinuitet i arbeidet. I tillegg til at

tillitsvalgte hadde anmodet om slikt fritak, hadde også en erfaren veileder uttalt seg skriftlig om dette overfor ledergruppen. Innspillene fra de ansatte ble tatt opp i medbestemmelsesmøte i april 2016 før avgjørelsen ble tatt. Hvilke diskusjoner som ble tatt innad i ledergruppen, og hvilken rolle avdelingslederne hadde i denne prosessen, hadde jeg ikke innsyn i, da jeg ikke fikk observere i ledermøter.

I et medbestemmelsesmøte i april 2016 kom det fram at veiledere etterlyste en systematisk evaluering av omorganiseringen, mens ledelsen ga uttrykk for at en evaluering allerede var gjennomført og at det bare gjensto oppsummeringen og det å ta beslutninger. Også i lunsj- og pausesammenhenger kom det våren 2016 fram at veiledere opplevde at det var uklart om hvorvidt det var gjennomført evaluering, hvem som hadde deltatt, i hvilken form den hadde vært og når den ble gjort. Veilederne hadde hatt en forventning om en langt bredere involvering i evalueringen.

I oktober 2016 ble det nedsatt en gruppe bestående av en ansatt fra hver avdeling (valgt av avdelingsleder), en leder og en referent som skulle se på om det var behov for justeringer av organiseringen. De leverte en rapport i november 2016, og det ble på bakgrunn av dette gjort noen mindre endringer. Blant annet ble det laget en gruppe av veiledere i en av oppfølgingsavdelingene, som bare skulle jobbe med å behandle søknader om økonomisk sosialhjelp. De øvrige veilederne i denne avdelinga fulgte brukerne opp med tanke på å bistå dem ut i lønnet arbeid, samt at de informerte og innstilte i saker vedrørende sosialstønad, men vedtakene ble skrevet av de dedikerte medarbeiderne i den lille gruppen. På denne måten ble det som jeg har betegnet som «snik-spesialisering», som først ble gjort halvveis i det skjulte innad på denne avdelinga, etter hvert formelt godtatt av ledelsen. Dermed ble omorganiseringen etter «generalistmodellen» gradvis til en blandet modell med generalister i team som jobbet med standard og situasjonsbestemt innsats, og delvis re-spesialisering i teamene som jobbet med sykemeldte, spesielt tilpasset og varig innsats.

I desember 2016 kom ledelsen med en ny avdelingsinndeling, der det ble laget en avdeling som skulle jobbe med brukere med spesielt tilpasset innsatsbehov (med mål om å skaffe arbeid) og en avdeling som skulle jobbe med brukere der målet ikke var å skaffe arbeid, som for eksempel brukere med varig tilpasset innsatsbehov, brukere med uføretrygd og brukere som allerede var i jobb eller annen aktivitet, men som likevel hadde behov for sosialhjelp. Sistnevnte avdeling var en avdeling der mye av arbeidet handlet om å saksbehandle søknader om sosialhjelp og gi sosialfaglig oppfølging. Dette var en klar endring i retning av respesialisering. Flere endringer har skjedd i organisering etter at feltarbeidet mitt ble avsluttet i februar 2017, men det er den organiseringa som fant sted under feltarbeidet i 2016, og reaksjonene som kom som en følge av den, som er tema for den videre diskusjonen i dette kapitlet hvor jeg skal drøfte nærmere hva som kan være mer underliggende årsaker til de ulike reaksjonene som kom fra de ansatte.

9.5 Mulige forklaringer på de ansattes ulike reaksjoner

Vi har nå sett på ulike reaksjoner på omorganiseringen fra statlige og kommunalt ansatte veiledere og ledere. Det er tydelig at omorganiseringen møtte relativt stor motstand hos noen av de statlig ansatte veiledere jeg snakket med, mens ledere ved kontoret, i henhold til det de sa på avdelingsmøter, allmøter og i fokusgruppeintervjuet, så ut til å støtte omorganiseringen helt og fullt. Både ledere og veiledere ga uttrykk for, selv om de formulerte dette noe ulikt, at som følge av omorganiseringen ble saker der bruker søkte om økonomisk sosialhjelp prioritert foran andre saker. Hvor dramatisk denne utviklingen var, hadde de imidlertid ulik oppfatning av. De veilederne som var mest kritiske til omorganiseringen mente dette burde føre til at man stoppet den nye «integreerte» arbeidsformen snarest, mens lederne ikke trakk en slik konklusjon.

Hva handler så motstanden hos en del statlig ansatte veiledere om? Utrygghet på nye oppgaver der man ikke ennå hadde bygd opp kompetanse, var både ledere og veiledere åpne for kunne være delvis forklaring på motstanden. Dette regnes som nokså normalt i omstillingsprosesser (Bovey & Hede, 2001, s. 372). Ut over dette relativt selvsagte,

oppfattet jeg at veilederne som var kritiske til omorganiseringen og deres ledere hadde nokså ulikt syn på hva motstanden handlet om. De veilederne som var kritisk til omorganiseringen fremhevet at den nye organiseringa av ulike grunner førte til at de fikk mindre tid til arbeidsrettet oppfølging, noe de mente var alarmerende. Lederne, på den annen side, ga uttrykk for at de mistenkte at noen av veilederne var mot omorganiseringen fordi de ikke ønsket å jobbe med sosialfaglige oppgaver, da det sosialfaglige ifølge lederne skulle ha lavere «status» enn den arbeidsrettede oppfølginga hadde blant statsansatte veiledere. I lys av Graebers (2001, s. xii) definisjon av begrepet verdi, som er sitert i innledninga, vil jeg nå forsøke å sette reaksjonene og synspunktene til de ulike gruppene ansatte inn i en bredere kontekst, for å utforske hvilke *verdier* de kan være uttrykk for og hvilken «større sosial totalitet» de kan være knyttet til. Jeg starter med hvilke idealer som lå til grunn for NAV-reformen.

9.5.1 En naturlig følge av NAV-reformen?

NAV-reformen, som innebar sammenslåing av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenestene, må forstås som et viktig bakteppe for at valg av intern organisering har vært et viktig tema for NAV-kontorene etter reformen. NAV-kontorene skulle etter reformen tilby et langt bredere spekter av tjenester enn før reformen. Partnerskapet mellom kommune og stat, som ble lovpålagt som del av NAV-reformen, innebar at NAV-kontorene skulle løse både kommunale og statlige oppgaver. De ansatte fra de tre tidligere etatene bar med seg ulik kompetanse og erfaring inn i NAV. En slik situasjon blir ikke endret på kort tid. Som eksempel var det ved NAV-kontoret jeg studerte, enda i 2016, fortsatt mange medarbeidere som ble ansatt i Aetat, trygd eller Sosialtjenesten *før* NAV-reformen, mens noen av dagens ansatte var rekruttert *etter* NAV-reformen. Samtidig var en av intensjonene med NAV-reformen fra politikerne sin side, at tjenestene i de tidligere etatene skulle bli bedre samordnet slik at brukerne fikk et mer sømløst tilbud som var bedre tilpasset den enkelte.

Lederne ved kontoret nevnte særlig dette med at brukerne skulle få sin sak «helhetlig behandlet» i tråd med målene for NAV-reformen som begrunnelse for den interne

omorganiseringen. Det å gjennomføre omorganiseringen kan dermed ses som et uttrykk for et forsøk på å implementere ett av målene for NAV-reformen. Altså: å organisere seg slik at man evner å gi integrerte tjenester og helhetlig og tilpasset bistand til brukerne, riktignok en del år etter at selve reformen ble innført. Dette kan ses i sammenheng med målsetninger i Ny offentlig styring reformer, som økt brukerretting (Christensen & Læg Reid, 2001, 2011), og for noen ledere også i kombinasjon med helhetssynet innen sosialt arbeid. Det er i denne konteksten at det kan framstå som forståelig at lederne gjennomførte en slik omorganisering på NAV-kontoret, og at de fremholdt at omorganiseringen ikke var mislykka selv om de også så noen uintenderte konsekvenser av den, i form av at brukere som søkte om økonomisk sosialhjelp ble prioritert framfor andre saker, også når gjaldt arbeidsrettet oppfølging, som et resultat av at slike søknader hadde tydelige og korte tidsfrister.

Som nevnt i kapittel 2 var en hovedbegrunnelse for NAV-reformen å sørge for at samordning av tjenester og helhetlig tilnærming til bruker bidro til at flere kom i arbeid (Andreassen & Aars, 2015). Ifølge NAV-evalueringa førte imidlertid ikke NAV-reformen med seg de intenderte endringene. Den ene døra inn ble i stedet til flere kanaler: selvbetjeningsløsninger på nett, kontaktsentre og NAV-kontor. Saksbehandlingen av søknader om statlige ytelser ble dertil flyttet ut i egen enhet (nå kalt NAV Arbeid og ytelser), hvor brukerne ikke kan ta direkte kontakt (Andreassen & Aars, 2015, s. 146-147). Forskning viser at denne oppsplittingen og fokus på telefonkontakt og nettjenester i stedet for ansikt til ansikt-møter kan være med på å gi brukere en opplevelse av at NAV er et fjernt, lite individuelt tilpasset og lite samordnet system (Andreassen & Aars, 2015, s. 114-117; H.-T. Hansen et al., 2013, s. 83-84). I gjennomføringen av reformen ble det mange steder slik at oppdeling og spesialisering overskygget samordningsidealene (Andreassen, 2017, s. 187). Men ved det NAV-kontoret hvor denne studien er gjennomført, levde altså idealene om samordning, integrasjon og helhetlig tilnærming, forstått som at én og samme veileder skulle gi all den hjelpen og all den oppfølginga den enkelte bruker måtte trenge, fortsatt i beste velgående. Dette selv om også dette kontorets brukere opplevde fragmentering grunnet

de ulike spesialiserte og sentraliserte enhetene i NAV, som for eksempel NAV Arbeid og ytelser og NAV Pensjon. For lederne framsto det altså som verdifullt å forsøke å implementere fullt og helt det som de oppfattet som idealene bak NAV-reformen.

Jeg ble fortalt av tillitsvalgte, og observerte også i ulike møter, at lederne også argumenterte med «effektivitet» når de promoterte den nye organiseringa. Dette er også en av målsetningene som er observert ved gjennomføring av Ny offentlig styring reformer i offentlig sektor (Christensen & Læg Reid, 2001, 2011). De fremhevet overfor medarbeiderne at det måtte være ressursbevarende at hver bruker bare hadde én veileder å forholde seg til, i stedet for at flere veiledere var involvert i samme sak. NAV-evalueringa peker imidlertid på at generalistmodellen ble vurdert som lite effektiv på flere kontor som hadde prøvd den ut (Helgøy et al., 2011, s. 12-13). Til tross for dette, ønsket ledelsen ved det aktuelle kontoret likevel å prøve ut en variant av generalistmodellen.

De veilederne som var nokså positive til den interne omorganiseringen (kommunalt ansatte og noen få statlig ansatte), fremhevet – i likhet med lederne – at bruker kunne få «bedre og mer helhetlig sørvis» når den enkelte veileder hadde tilgang til hele virkemiddelapparatet. Dette i motsetning til tidligere når ulike veiledere jobbet med kommunale og statlige tjenester i forhold til samme bruker. Men de var også opptatt av at de med den nye organiseringa opplevde å ha større autonomi ved at de kunne gjøre all saksbehandling selv og dermed slapp å være avhengig av at en kollega skulle fullføre deler av jobben. Dette uttrykte de også som verdifullt.

Det er interessant at de veilederne på statlig side som viste størst motstand mot omorganiseringen, heller enn helhetlig tilnærming la vekt på et annet av NAV-reformens hovedmål, nemlig *Flere i arbeid og aktivitet*. Innebar dette at disse veilederne ikke trodde på reformens idé om at helhetlig tilnærming ville føre til at flere kom i arbeid? Jeg oppfattet i hvert fall en skepsis til om det var mulig å forene på en god måte for en og samme veileder å jobbe arbeidsrettet og behandle søknader etter Lov om

sosiale tjenester i NAV. Jeg oppfattet også en redsel for at den arbeidsrettede oppfølgingen ville tape i konkurranse med den mer akutte jobbingen med å behandle sosialhjelpssøknader.

Kan det være at de ansatte hadde ulike tolkninger av hva «helhetlig tilnærming» betydde i praksis? Noen statlig ansatte veiledere ga nettopp uttrykk for at det viktige måtte være at brukeren fikk den sørvisen de trengte – av noen som kunne sitt fagfelt – og ikke at det nødvendigvis måtte være én og samme veileder som skulle kunne alt og svare brukeren på alt. De ga uttrykk for en resultat-tenkning, der målet om god og helhetlig sørvis overfor bruker sto fast, men der de mente at middelet for å oppnå dette målet – for eksempel organiseringa – burde være fleksibel. Det viktigste for dem var at bruker fikk god veiledning og hjelp til å komme i arbeid – ikke hvem som ga hjelpen og om det var en eller flere veiledere ved NAV-kontoret som var involvert i saken. NAV-evalueringa peker også på at målene for NAV-reformen delvis står i et konkurranseforhold til hverandre, der brukerreting delvis kommer i konflikt med kravet til effektivitet (Helgøy et al., 2011, s. 33-34).

Det er mulig at enkelte veilederne med sosialfaglig utdanning la noe litt annet i begrepet *helhetlig* enn det lederne gjorde. I hvert fall påpeker Røysum (2009, s. 193-195) at begrepet *helhetlig* har en annen og utvidet betydning for sosialarbeidere enn slik det forstås i NAV-sammenheng: i NAV forstås det som å veilede i forhold til hele spekteret av NAV sine tjenester, mens å jobbe *helhetlig* i en sosialfaglig kontekst handler om å jobbe bredt med det som bruker har behov for, gi vedkommende nødvendig tid, ha fokus på å bygge relasjoner og tillit og å se individ og samfunn i sammenheng. Denne formen for *helhetlig* arbeidsform får de ansatte, sosialarbeider eller ikke, i liten grad mulighet for i NAV (Røysum, 2009, s. 202). Dersom Røysum har rett i at sosialarbeidere i NAV har liten mulighet til å jobbe *helhetlig* slik det blir forstått innenfor sosialfaget, kan det være at de sosialfaglig utdannede veilederne i denne studien likevel ikke hadde noen forventning om å jobbe *helhetlig* i en slik utvidet forstand, men i stedet brukte begrepet

i den betydningen som er mest vanlig i NAV-sammenheng, nemlig som hele spekteret av NAV sine tjenester.

9.5.2 En trussel mot arbeidsfokuset?

De statlig ansatte veilederne som var mest kritisk til omorganiseringen hadde flere argumenter: at bredden på de arbeidsoppgaver de nå skulle mestre var blitt for stor, at noen oppgaver ble gjort for sjelden til at de klarte å lære dem tilstrekkelig godt, at de hadde for mange brukere å følge opp, at sosialhjelpa hadde strenge frister og med nødvendighet dermed ble prioritert på bekostning av den arbeidsrettede oppfølginga, at det var vanskelig for bruker å skifte modus fra hjelpetrequende til arbeidssøkende i møte med én og samme NAV-veileder og ikke minst at arbeidet med den mer akutte sosialhjelpen og den systematiske og planmessige arbeidsrettede oppfølginga hadde ulik rytme.

For å utdype sistnevnte punkt er det relevant å vise til Eriksen (2007) som skriver at: «en av hastighetens lover går ut på at den raske tiden alltid vinner over den langsomme når de møtes» (Eriksen, 2007, s. 163) og «Det er nemlig hastigheten som regjerer, og dersom den ikke blir regulert, feier den all motstand unna der den trenger alburom» (Eriksen, 2007, s. 83). Selv om ingen av NAV-veilederne arbeidsoppgaver kan kategoriseres som langsomme, kan man se en parallell her når det gjelder ulikt tempo eller rytme og at det raskeste kan *ta over* tiden andre gjøremål skulle hatt.

I alle fall ble arbeidsoppgaver med ulik rytme vanskelige å forene, ifølge de kritiske veilederne, i hvert fall for noen brukergrupper. Det var særlig de som jobber med mange brukere med store oppfølgingsbehov, som ga sterkest uttrykk for at det var vanskelig å jobbe både arbeidsrettet og sosialfaglig overfor samme bruker. De brukere som disse veilederne hadde ansvar for var utenfor arbeidslivet grunnet helseutfordringer, og trengte ulik form for hjelp til å få avklart sin arbeidsevne og om mulig også hjelp til å komme i arbeid igjen. De mest kritiske veilederne opplevde, slik jeg forsto det, at arbeidet overfor denne brukergruppen hadde så stor kompleksitet at det var nødvendig

med en viss spesialisert tilnærming for å klare å løse oppgavene på en kvalitativt god måte. De hadde kanskje også enda større behov enn veiledere som jobbet med brukere med mindre bistandsbehov til å ha mulighet til å fordype seg i en sak: tid til å lese historikk og viktige dokumenter i saken, og til å gjøre oppsummeringer og vurderinger. Dette var antakelig lettere å få til dersom de i stor grad kunne styre arbeidsdagen selv uten stadige avbrytelser, noe de opplevde at saksbehandling av søknader om sosialhjelp representerte. Sannsynligvis ville disse veilederne ha opplevd utfordringene ved den nye organiseringa som mindre påtrengende dersom hver veileder fikk færre brukere å følge opp, slik at det ikke var så mange saker som forble «urørt» over lang tid.

De statlige veilederne som var mest kritiske til omorganiseringen hadde altså mangefasetterte argumenter mot den nye organiseringa. Det argumentet som imidlertid fremstår som det mest grunnleggende for dem, som de virker mest opprørte og oppgitte over, var at de opplevde at det sosialfaglige *spiste opp* det meste av arbeidstiden, og at det ble lite tid igjen til arbeidsrettet oppfølging. Dette så de som så alvorlig at de mente at omorganiseringen burde reverseres. Eventuelle positive effekter av omorganiseringen ble ikke nær så viktig som dette. Det kan være flere årsaker til at reaksjonene var så sterke. Veilederne kan ha kjent ubehag over at det var mange brukere de ikke fikk fulgt opp i det hele tatt og et ubehag over at muligheten for å ta egne faglig begrunnede avgjørelser ble satt til side. Jeg forstår likevel dette først og fremst som et uttrykk for at det å få folk ut i jobb var en viktig verdi for disse veilederne, overordna andre verdier knyttet til deres arbeidshverdag. De sluttet opp om politikerne og NAVs offisielle syn på arbeid som et viktig gode både for individet og for samfunnet. Som en parallell viser forskning fra helsefeltet også at når ansatte opplever at reformer er grunnleggende i strid med deres og deres profesjons verdier, kan det føre til motstand mot reformen (Lian, 2007).

Men de statlige veiledernes argumentasjon innebar også at de hadde tro på den individuelle arbeidsrettede oppfølginga som et middel for å nå målet om arbeid. Arbeidsformen var dermed ikke likegyldig. For flere av de statlige veilederne var det

ikke nok å bare hjelpe noen få ut i arbeid eller å bare hjelpe noen få til å beholde sin stilling gjennom å bidra til at det gjøres tilpasninger på arbeidsplassen. Skal det monne for samfunnet må mange jobbsøkere komme i arbeid. Derfor var effektiv tidsbruk også et element som de knyttet til verdien om å få flest mulig i arbeid. Hvis organiseringa av arbeidet førte til at veilederne opplevde å jobbe lite effektivt, ble det ikke tid til å hjelpe særlig mange ut i jobb, og til å hjelpe de som trenger oppfølging på arbeidsplassen for å klare å beholde den jobben de har. De kritiske statlige veilederne kunne nok se verdien av å jobbe tett med få brukere, slik man gjorde i enkelte prosjekter og team, men ga uttrykk for at kontoret som helhet likevel måtte møte behovet til et betydelig antall brukere. De så det som et stort problem hvis mange brukere måtte stå på vent og ikke fikk noen som helst hjelp over lang tid. I dette lå en bevissthet om samfunnsansvaret, eller «samfunnsoppdraget» de oppfatter at NAV har med å bidra til høy yrkesdeltakelse, som de ser som en forutsetning for å opprettholde et høyt nivå på velferdstjenestene i landet vårt. Flere av de kritiske veilederne jeg intervjuet nevnte nettopp dette når de fortalte om hva som i utgangspunktet motiverte dem til å søke jobb i NAV (eller i de tidligere etatene før NAV-reformen). I tillegg til at de trengte en jobb av økonomiske årsaker, ønsket de å hjelpe andre – og gjøre en viktig jobb for samfunnet. På bakgrunn av dette kan vi betegne det norske idealet om at flest mulig skal yte gjennom arbeid – arbeidslinja – som et meningsbærende aspekt for disse veilederne, det som gjør at de opplever handlingene deres som meningsfulle (Graeber, 2001, s. xii).

De statlige veilederne som hadde jobbet med arbeidsrettet oppfølging over tid, og som synes at det var en viktig og meningsfull jobb, syntes kanskje ikke de kommunale oppgavene var like interessante og meningsfulle som den arbeidsrettede oppfølginga. For eksempel kunne de oppleve at det å sørge for midlertidig livsopphold gjennom å betale ut sosialhjelp, var et mindre langsiktig perspektiv enn det å samarbeide med en bruker om å komme i arbeid gjennom å finne ut hvilken type jobb som kunne passe, vurdere om det var behov for å gjennomføre kompetanseheving og/eller arbeidsutprøving, og så prøve å få til en god match med en konkret arbeidsgiver og kanskje også støtte brukeren i en startfase hos arbeidsgiver. Disse veilederne erkjente

samtidig at noen basale ting, som for eksempel bolig og barnepass, måtte være på plass før en bruker kunne fokusere på arbeid. De hadde også før omorganiseringen til en viss grad veiledet brukere i forhold til slike behov som forberedende steg til den arbeidsrettede veiledningen. Men de opplevde at når de etter omorganiseringen fullt ut skulle ivareta både sosialfaglige og arbeidsrettede behov som brukerne hadde, ble det vanskelig å få fullt fokus på den arbeidsrettede oppfølginga. Slike holdninger handler ikke nødvendigvis om en nedvurdering av sosialfaglige oppgaver, slik noen av lederne ga uttrykk for at de trodde. De kan heller forstås som et uttrykk for at NAV-ansatte kan ha ulike kompetanse og ulike interesser. Er det rimelig av ledere å forvente at alle ansatte uavhengig av bakgrunn, kompetanse og motivasjon skal vurdere alle oppgaver på NAV kontoret som like meningsfulle?

Men det var ikke bare de statlig ansatte veilederne med lang erfaring som var kritiske til den nye organiseringa. Også statlige veiledere som ble ansatt *etter* etableringen av NAV-kontoret ga i denne studien uttrykk for at de var kritiske til tanken om at alle skal gjøre «alt». Dette tyder på at kultur eller ideologi fra tidligere etater ikke alene kan forklare de ulikhetene i verdier og interesser som kom til syne i mitt datamateriale. Egen erfaring med å jobbe arbeidsrettet og oppleve at det å skulle spre seg på flere arbeidsområder, slik generalistmodellen forutsatte, gjorde det vanskelig å få gjort den arbeidsrettede delen av jobben på en god måte, ser ut til å ha skapt motstand mot omorganiseringen også hos statlige veiledere som aldri hadde jobbet i Aetat eller Trygdeetaten. Andre faktorer, som statlig eller kommunalt ansettelsesforhold, sosialfaglig eller annen utdanningsbakgrunn og personlige interesser for ulike arbeidsfelt, kan selvsagt også ha spilt inn.

9.5.3 Har det sosialfaglige lavere verdi eller «status» i NAV?

Vi har sett at lederne tolket motstanden mot den nye organiseringa delvis som uttrykk for at enkelte veiledere mente de sosialfaglige oppgavene hadde lavere verdi enn den arbeidsrettede oppfølginga. Jeg har imidlertid ingen data, verken fra intervju med veiledere eller fra deltakende observasjon i møter og pauser, på at noen av veiledere sa

eller gjorde noe som ga uttrykk for at de mente det sosiale arbeidet hadde lavere «status», i betydningen lavere rangert eller mindre verdt. Tvert imot ser jeg i materialet at statlig ansatte i flere tilfeller uttrykte en respekt, særlig for de erfarne sosialarbeidernes arbeidsform og dyktighet. Det at statlige veiledere opplevde at deres kompetanse ikke var god nok til å mestre et nytt sosialfaglig arbeidsfelt, kan også tolkes som et uttrykk for respekt for kompleksiteten i sosialfaglige oppgaver.

Jeg observerte noen få ganger at statlige ansatte uttrykte seg negativt om kommunalt ansattes arbeidsform, dersom de oppfattet at de var for opptatte av å *oppdra* brukere i forbindelse med økonomi, på en måte som de statlig ansatte forestilte seg måtte oppleves nedverdiggende for brukere. Dette kunne handle om at en kommunalt ansatt veileder stilte detaljerte spørsmål til en bruker om hvordan vedkommende hadde brukt pengene sine, eller ga uttrykk for at vedkommende sine disponeringer av penger ikke hadde vært fornuftig. Slike vurderinger av kolleger skilte seg ikke vesentlig fra hvordan jeg noen ganger observerte at statlige kolleger kunne bedømme hverandre: også mellom statlig ansatte veiledere kunne det være negative reaksjoner dersom en veileder opptrådte med det som ble oppfattet som mindre respekt enn forventet overfor en bruker, eller var for *streng*, ved for eksempel å sende varsel om stans av en ytelse etter at bruker hadde brutt en avtale bare én gang, uten å gi brukere flere sjanser. Videre kunne, som nevnt i kapittel 6, både kommunalt og statlig ansatte veiledere som jobbet i prosjekt/program med ansvar for få brukere, oppleve at kolleger med ansvar for et høyt antall brukere kom med noen nedvurderende kommentarer. Men, slike kommentarer handlet om at de syntes det var urettferdig at enkelte brukere skulle få tilgang til omfattende oppfølging fra en veileder, mens mange av deres egne brukere, med samme innsatsbehov, ikke fikk den oppfølgingen de trengte. Kritikken handlet i så måte om forskjellen i antall brukere og ikke det sosialfaglige arbeidet. Men kan det være andre årsaker til at lederne ga uttrykk for at de trodde veiledere syntes at det sosialfaglige var mindre verdt enn annet oppfølgingsarbeid i NAV?

Som påpekt i kapittel 2, er det utvilsomt et faktum at kommunale oppgaver over tid ikke er gitt samme oppmerksomhet som statlige oppgaver i det statlige styringssystemet som målekortet er en del av. Man kan tenke seg at dette kan skape en opplevelse av at det kommunale blir sett på som mindre *viktig* å jobbe med. Veilederne på NAV-kontoret har selvsagt ikke skyld i dette, siden målstyringa avgjøres høyere oppe i organisasjonen. Materialet i dette forskningsprosjektet tyder også på at mange NAV-veiledere var nokså kritiske til hvordan målstyringa i NAV ble praktisert. Det er likevel ikke usannsynlig at ansatte i en organisasjon hvor målstyring har hatt relativt stort omfang, kan ha blitt påvirket av at noen områder utelates. Andre studier viser at sosialarbeidere i NAV i tillegg har erfart at deres kunnskap ikke blir satt nok pris på i NAV, at de kommunale oppgavene drukner i mengden av de statlige oppgavene og at sosialarbeiderne ikke har gode nok vilkår til å arbeide sosialfaglig med sine brukere (Fossestøl et al., 2016, s. 16-17; Røysum, 2012, s. 167).

Selv om allmenn tilgang til høyere utdanning er knyttet til likhetsidealer i det norske samfunnet, viser forskning at *sosial ulikhet* på flere måter reproduseres gjennom utdanningssystemet (Flemmen, 2012, s. 151-154; Frønes & Kjølørød, 2010, s. 137-141). Ulikhet i utdanningsnivå kan, ubevisst eller bevisst, dermed skape holdninger om ulik sosial rang i kollegafellesskapet. Om lag en tredjedel av de statlig ansatte ved dette kontoret hadde utdanning på master-nivå i 2016, mens i underkant av en fjerdedel av de kommunalt ansatte hadde tilsvarende høy utdanning⁷³. Over halvparten av de statlige ansatte hadde imidlertid utdanning på om lag samme nivå som flesteparten av de kommunalt ansatte hadde – bachelor eller annen høyere utdanning under master-nivå. Selv om det gjennomsnittlig var noe høyere utdanningsnivå blant statlig ansatte, var forskjellen ikke veldig stor. Skillelinjene gikk heller ikke entydig mellom kommune og stat. Alder spilte en rolle ved at de eldste arbeidstakerne på statlig side gjerne hadde kortere utdanning enn de yngre. Variasjonen i utdanningsnivå på statlig side var så pass

⁷³ Les mer bemanningsstatistikk fra dette NAV-kontoret i kapittel 2.

stor at jeg tviler på at dette i seg selv skapte en holdning i kontoret om at det sosialfaglige hadde lavere «status», eller sosial rang, som det uttrykkes i antropologien.

Brukerne av sosialhjelp kan ses som «lavest på rangstigen» i det norske samfunnet (Rugkåsa, 2012, s. 47-53; Røysum, 2012, s. 23-25). Gitt den historiske utviklingen i synet på arbeid, først innen det religiøse feltet og så i arbeiderbevegelsen som nevnt overfor, er de som *ikke* har arbeidet lavere rangert moralsk enn de som arbeider og helst arbeider hardt (Terum, 1996, s. 210-217). De som søker om sosialhjelp, har i mange tilfeller stått utenfor arbeidslivet en stund, og kan rammes av moralsk indignasjon og mistanker om latskap. Brukere som er rusavhengig eller har annen sykdom som kan være knytta til skam på ulike måter i en norsk kontekst, kan bidra til et syn i det norske samfunnet på sosialhjelpsklienter som de laveste på rangstigen. Slike momenter kan sies å *smitte* over på de som jobber med dem (Bosmans et al., 2016, s. 54-55). I denne konteksten har mange av brukerne det er snakk om hatt kontakt med både statlig og kommunal veileder: de kan ha hatt arbeidsrettet oppfølging, en statlig ytelse som for eksempel dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, og så hvis økonomien ikke strakk til måtte de kanskje søke om supplerende økonomisk sosialhjelp. De statlige veilederne kan dermed, i likhet med de kommunale, sies å ha jobbet med brukere som kan ses som lavest på rangstigen, også før omorganiseringen.

Men det er ikke bare hvilke brukere man jobber med som kan ha betydning for hvilken verdi arbeidet tillegges. Hvilke arbeidsoppgaver man gjør, og hvordan man utfører arbeidet, kan også virke inn på vurderingen av arbeidets verdi (Røysum, 2012, s. 128-131). Selv om statlig og kommunalt ansatte veiledere før omorganiseringen i noen tilfeller jobbet med samme bruker, var det forskjell i hvilke oppgaver de utøvde overfor brukeren. De statlige veilederne tok seg primært av det som hadde direkte betydning for brukers muligheter for å komme i arbeid, mens de kommunale primært tok seg av andre forhold i brukers liv som hadde med livsmestring og livskvalitet å gjøre, og bare på lengre sikt kunne få betydning for arbeidsevne. Nedvurdering av sosialt arbeid var ikke noe som ble kommunisert, verken verbalt i åpne samtaler mellom kolleger, i

intervjuer med meg som forsker eller i åpenbare handlinger på arbeidsplassen i form av synlig nedvurderende adferd. Denne studien viser imidlertid at for en del av de statlige veilederne har det å bidra til skaffe arbeid til brukerne stor verdi. Det var dette som gjorde jobben deres meningsfull både i et kortvarig og et lengre perspektiv. Det å få jobbe selvstendig, å ha en viss autonomi som arbeidstaker og ha tid og rom i jobben til å utøve et faglig skjønn, kan også være en årsak til de sterke reaksjonene på den interne omorganiseringen fra statlig ansatte. Når de skulle ivareta både den arbeidsrettede oppfølgingen og saksbehandle søknader om sosiale tjenester, og når inntektssikringen dermed tok for mye tid og måtte prioriteres, ble det lite rom til selv å avgjøre hvilke brukere de skulle prioritere og hvordan de skulle jobbe mot målet om arbeid. Det betød ikke nødvendigvis at de ikke anerkjente at sosialfaglig arbeid var meningsfullt og hadde verdi både for kolleger og for brukere.

9.5.4 Hvorfor protesterte ikke sosialarbeiderne mot omorganiseringen?

I NAV-evalueringa pekes det på at sosialarbeidernes profesjonsidentitet ble utfordret av generalistmodellen. At alle skulle gjøre «alt» svekket verdien av sosialarbeiderutdannelsen (Andreassen & Aars, 2015, s. 94). Vike (2016, s. 207) peker også på at organisering der alle gjør alt svekker profesjonenes faglige autoritet. I mitt materiale kommer det fram at enkelte erfarne sosialarbeidere var bekymret for om kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet ville bli god nok, når dette arbeidet skulle spres på alle veilederne, men at lederne ikke var bekymret for dette.

På bakgrunn av sosialfagets historiske utvikling, der sosialarbeiderne helt fra 1960-tallet har vært med å kjempe for både sitt eget fags profesjonalisering og autonomi og for sosialklientenes rettigheter (Terum, 1996), må jeg innrømme at jeg synes det er litt rart at sosialarbeiderne på dette kontoret ga fra seg denne myndigheten til andre yrkesgrupper i NAV, tilsynelatende uten å protestere. En mulig tolkning av dette er at sosialarbeiderne i NAV er lite bevisst sin profesjons historikk. En annen mulig tolkning er at det å spre det sosialfaglige arbeidet på flere yrkesgrupper kan være en slags strategi for å *heve* arbeidets sosiale rang - at de statlige ansatte på denne måten blir nødt til å

forholde seg til det sosialfaglige arbeidet, og oppgavene slik blandes sammen og forskjellene dermed kanskje blir nedtonet over tid. Dette er i så fall en motsatt strategi for å styrke den sosialfaglige profesjonen i NAV enn det NAV-evalueringa fremhever (Andreassen & Aars, 2015, s. 94).

Røysum (2012) fant imidlertid i sin forskning at sosialarbeiderne i NAV nedtoner det teoretiske kunnskapsgrunnlaget i sin profesjonsutdanning til fordel for hvordan en arbeider med brukeren i praksis, og at sosialarbeiderne dermed blir det hun kaller for praktiske ikke-proteksjonistiske profesjonelle, og at sosialt arbeid alminneliggjøres. Hun ser også tendens til at profesjonsidentiteten svekkes til fordel for organisasjonsidentitet, at sosialarbeiderne i NAV identifiserer seg i økende grad med NAV som organisasjon i stedet for sosialt arbeid som profesjon (Røysum, 2012, s. 187-189). Dette kan forklare at overføringen av tradisjonelt sosialfaglige oppgaver til andre yrkesgrupper i NAV så ut til å skje nærmest uimotsagt fra sosialarbeidernes side. Det kan selvsagt også hende at sosialarbeiderne ved det kontoret hvor denne studien er gjennomført, vil protestere mot at det sosiale arbeidet blir spredt på alle veilederne når det er gått en tid, og de har fått mer erfaring med hvordan den nye organiseringa fungerer og hvordan den innvirker på profesjonsidentiteten deres.

9.5.5 Fortsatt kulturforskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte?

Det fremgår av materialet mitt at veilederne fra tidligere Aetat og Trygdeetaten ved dette kontoret så ut til å ha blitt mer sammensmeltet som gruppe enn hva tilfellet var med veilederne fra Sosialtjenesten. Det framsto som om de statlig ansatte oppfattet seg som en enhetlig gruppe, og at tidligere ulik etatstilknytning i liten grad ble kommunisert. Jeg hørte sjelden veiledere fra Trygdeetaten eller Aetat omtale hverandre som *de andre*, mens det ikke var uvanlig i samtaler på arbeidsplassen og i intervjuer at betegnelsen *de kommunale* ble brukt på nettopp den måten. Også i fortellinga om den interne omorganiseringen som er presentert her, var det klare tegn på at de statlige veilederne skilte mellom seg selv og de kommunale. Det at hensikten med omorganiseringen ble mistenkt å delvis være for at de kommunale skulle få en mer variert arbeidshverdag,

tydet også på en slik *vi* og *de andre*-tenkning. Det at lederne på den annen side mistenkte at de statsansatte veiledernes motstand mot omorganiseringen hadde sammenheng med at det sosialfaglige ble vurdert å ha en lavere «status» enn arbeidsrettet arbeid, tydet på at også lederne oppfattet at det fantes et skille mellom kommunalt ansatte (som hadde lang erfaring med å jobbe sosialfaglig) og *de andre* ansatte på kontoret.

Et slik todelt *gruppetilhørighet* mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte kan ha flere årsaker. En forklaring kan være at Aetat og Trygdeetaten i denne kommunen ble samlokalisert om lag 1,5 år før etableringen av NAV-kontoret, og at Sosialtjenesten først kom med ved etableringen. Det at de kommunale oppgavene i liten grad har vært skjøttet av statlige ansatte før omorganiseringen, kan også ha skapt en større forskjell mellom statlige og kommunale enn mellom de tidligere statlige etatene.

Aetat og Trygdeetaten var allerede tverrfaglige etater før NAV-reformen, i den forstand at de hadde ansatte med ulike utdanninger innen ulike samfunnsfag, pedagogikk, juss med mer. Sosialtjenesten i kommunen besto før NAV-reformen i hovedsak av medarbeidere med sosialfaglig utdanning. De hadde samarbeida med andre enheter i kommunen og helsevesenet i de enkelte sakene, men da bidratt inn med hver sine profesjoner og oppgaver. Det å skulle utføre de samme oppgavene med kolleger med så stor variasjon i utdanning og kompetanse, var dermed mer nytt for de kommunalt ansatte enn for de statlige. De statlige ansatte pedagogene, juristene, sosiologene etc. ved kontoret hadde nok en profesjonsidentitet de også, men den ble i liten grad aktualisert i arbeidshverdagen annet enn som en kunnskapsressurs de kunne bidra med inn i arbeidsfellesskapet.

9.6 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet fokusert på de NAV-ansattes verdier, i Graebers (2001) forstand forstått som det som gjør handlinger meningsfulle for aktøren, slik de kom til uttrykk i deres reaksjoner på den interne omorganiseringen. Dette perspektivet innebærer at de NAV-ansatte ses som individer med ulike idealer og opplevelse av meningsfullhet i

jobben sin, som preger deres reaksjoner. Med dette mener jeg ikke nødvendigvis at NAV-ansatte er noe mer idealistiske enn andre arbeidstakere. Dette perspektivet utelukker ikke at individer også kan ha andre og mer egoistiske motivasjoner bak handlinger. Men for å kunne forstå de ulike reaksjonene på den interne omorganiseringen, har jeg funnet det fruktbart å fokusere på de ansattes verdier, særlig forstått som hva som gir mening til den enkelte veileder i deres arbeidshverdag. Den interne omorganiseringen ved NAV-kontoret jeg har studert ser nemlig ut til å aktivere ulike forestillinger hos de ansatte om hva som er velferdsstatens moralske fundament, hva som er NAV-kontorets viktigste mål og hvordan man best kan organisere seg og fordele oppgaver for å oppnå dette målet. Veilederne forholdt seg ikke til omorganiseringen som om den bare var én i en rekke av ulike omstillinger de har måttet forholde seg til i årenes løp. Det var mange uttalelser som tydet på at de NAV-ansatte var vant til hyppige endringer og interne omorganiseringer, og at de anså endring som det «normale». Men denne interne omorganiseringen så ut til å røre ved noe som opplevdes som grunnleggende for en del NAV-veiledere.

Med et slikt fokus på verdier i Graebers (2001) forstand, har jeg forsøkt å belyse hvilken større sosial totalitet de ansatte knytter seg til for å gjøre sine handlinger meningsfulle. Jeg har belyst at lederne var opptatt av at omorganiseringen bidro til at den enkelte veileder kunne se brukernes sak i det lederne anså for å være «et helhetlig perspektiv», sett i lys av et av målene for NAV-reformen. Lederne ga uttrykk for at en generalistmodell tilrettela for økt sørvis overfor brukeren, og at dette var en framtidsrettet organisering. Dette ikke minst i lys av at man går mot ei tid der de enkle og standardiserte sakene mer og mer skal løses gjennom andre kanaler enn NAV-kontoret. Lederne mente at det sosialfaglige arbeidet hadde lavere verdi eller «status» enn den arbeidsrettede oppfølgingen blant en del veilederne, og at dette i hvert fall var en medvirkende årsak til de statlige veiledernes motstand mot den nye organiseringa. Selv om det har vært fokusert mindre på det sosialfaglige i den statlige styringen av NAV, for eksempel ved at kommunale indikatorer ikke har vært blant de obligatoriske

måleindikatorene på målekortet⁷⁴, så viser denne studien at de statlig ansatte veilederne ikke ga uttrykk for en slik nedsettende holdning overfor det sosialfaglige arbeidet. Sosialarbeiderne og lederne deres kan likevel ha en opplevelse av en slik devaluering, basert på tidligere erfaringer av negative holdninger til sosialarbeiderne og deres klienter, mindre oppmerksomhet på det kommunale oppdraget i den statlige styringen av NAV og en mer generell lav rangering i samfunnet.

Veiledere som var relativt positive til den interne omorganiseringen, fremhevet at hver veileder nå fikk tilgang til hele virkemiddelapparatet, og dermed kunne finne bedre løsninger for hver enkelt bruker. De så det som en fordel at de kunne gjøre vedtak om sosialhjelp selv ved at de hadde kontroll over hele prosessen. Men de påpekte også som en svakhet ved omorganiseringen at inntektssikringen fikk prioritet framfor oppfølging, og at det kunne være en utfordring å få fulgt brukere godt nok opp når de hadde ansvar for mange brukere.

Veilederne som uttrykte motstand, begrunnet den hovedsakelig med at det var praktisk vanskelig å jobbe med det arbeidsrettede og det sosialfaglige samtidig, at disse måtene å jobbe på passet dårlig sammen og at det sosialfaglige lett *vant* i fokus og tidsbruk på bekostning av den arbeidsrettede oppfølgingen. Dette gjaldt særlig når veilederne hadde mange brukere de skulle følge opp, og når noen av brukerne deres hadde store oppfølgingsbehov, inkludert av sosialfaglig art. Veiledere som var kritiske til omorganiseringen, stilte spørsmål ved om denne måten å organisere på var effektiv, og om den egentlig ga særlig god sørvis til brukerne. De formidlet videre at det å hjelpe folk til å skaffe arbeid hadde større betydning for dem enn det å jobbe «helhetlig», tolket som at én ansatt skal gjøre alle oppgaver overfor én og samme bruker. Det å ikke få anledning til å jobbe arbeidsrettet på en kontinuerlig måte, opplevde disse veilederne som grunnleggende feil i forhold til målet om å få «flest mulig i arbeid». Det å bidra

⁷⁴ Det er mulig for NAV-kontorene å legge til valgfrie indikatorer på målekortet, også kommunale indikatorer.

både til at enkeltmennesker fikk en bedre livssituasjon gjennom å komme ut i arbeid, og å bidra til at samfunnet som helhet fikk høy yrkesdeltakelse og dermed kunne fortsette å ha velferdstjenester på et høyt nivå, var nettopp det som gjorde jobben meningsfull for disse veilederne. Det høye frustrasjonsnivået de ga uttrykk for kan tolkes som et tegn på at de opplevde at den interne omorganiseringen ved kontoret gjorde at deres mulighet til å jobbe effektivt med arbeidsrettet oppfølging ble - slik de så det - truet. De ga også uttrykk for at de tenkte det ville gi svært negative konsekvenser for samfunnet på lengre sikt om den arbeidsrettede oppfølgingen forble nedprioritert. Dette er i tråd med Rugkåsa (2012, s. 15,167), som i forlengelsen av Vike (2004), viser at grasrotbyråkratene er de som gjennom sin praksis skal gjennomføre målene til en velferdsambisiøs stat, og at de opplever dilemmaer og ambivalens, men gjerne legitimerer handlinger ved å vise til dette større perspektivet. For en del statlig ansatte veiledere var det å få brukere i arbeid en slik grunnleggende verdi. For dem var det å få brukere i arbeid noe som gjorde arbeidshverdagen meningsfull i en større sammenheng, nemlig det norske samfunnet, og noe de også mente har betydning for om Norge vil kunne opprettholde velferdsstaten i framtiden (Rugkåsa, 2016, s. 152).

Det alle var enig om, både lederne, veiledere som var positive til omorganiseringen og veilederne som var kritiske, var at den nye organiseringa bidro til at inntektssikring fikk prioritet framfor arbeidsrettet oppfølging. Veilederne så også at det var vanskelig å følge opp alle brukerne man hadde ansvar for, med mindre man var blant de få veilederne som jobbet i et prosjekt som ga utvidet oppfølging til få brukere. Men de ulike gruppene var uenige om hvor alvorlig konsekvensene av dette var, og om disse konsekvensene måtte bety at omorganiseringen måtte reverseres, eller kunne fortsette med de justeringene som ble gjort i løpet av den første tida etter at prosessen var gjennomført.

De ulike verdiene som kommer fram i denne studien viser skillelinjer som hovedsakelig går mellom kommunalt ansatte og statlig ansatte veiledere, selv om det var noen statlig ansatte veiledere som, på grunn av at de tidligere hadde jobbet «integrert» i prosjekter eller team, var mer positive til den nye organiseringa. Disse skillelinjene mellom

kommunalt ansatte og statlig ansatte var altså til stede selv om det var mange år siden NAV-reformen, og selv om store deler av arbeidsstokken på dette kontoret var ansatt etter NAV-reformen og dermed ikke hadde erfaring fra eller identifisering med tidligere etater.

10. Lederrollen innen Ny offentlig styring

10.1 Innledning

I de forgående kapitlene har lederrollen blitt berørt i forhold til ulike tema. I kapittel 6 pekte jeg på at lederne hadde en aktiv rolle og kontroll-funksjon i forhold til noen utvalgte måleindikatorer: inntektssikring og å besvare henvendelser fra brukere innen 48 timer. Dette så ut til å påvirke veiledernes prioriteringer, i den forstand at de fleste som jeg intervjuet nevnte akkurat disse oppgavene som det de prioriterte høyest. Jeg belyste også at veilederne opplevde at lederne var relativt lite involvert i prioriteringene i det daglige, med unntak av hvis noen ba spesifikt om hjelp eller hadde lengre fravær. Veiledere opplevde at mange prioriterings-dilemmaer ble overlatt til den enkelte. I kapittel 8 beskrev jeg mangel på dialog om målstyringen mellom ledelse og veiledere i allmøter, noe dialog i avdelingsmøter og medbestemmelsesmøter, og mange reaksjoner og mye hverdagslig motstand mot målstyringen, som i liten grad ble kommunisert når ledelsen var til stede. I kapittel 9 la jeg fram ulike reaksjoner og syn på omorganiseringen blant veilederne og lederne, og hvordan lederne tolket motstand mot omorganiseringen på en helt annen måte enn veilederne som var kritiske til omorganiseringen selv forsto motstanden. I dette kapittelet skal jeg se mer eksplisitt på lederrollen⁷⁵ ved dette NAV-kontoret, både ut fra ledernes egne refleksjoner, mine observasjoner og ut fra veiledernes refleksjoner. Fokuset mitt er fortsatt hvordan NAV-ansatte forstår og håndterer samspillet mellom velferdsstatens intensjoner, NAVs målsetninger og deres egne verdier knyttet til NAVs virksomhet. I dette kapittelet mer spesifikt hvilken betydning utformingen av lederrollen kan ha for håndteringen av dette samspillet. Det er fortsatt den lokale praksisen og hvordan diskurser skjer, reproduseres og endres mellom folk (Smith, 1999, 2005) jeg er opptatt av, som jeg har begrunnet i kapittel 3.

⁷⁵ NAV-lederrollen er i mindre grad fokusert eksplisitt på av personvern hensyn, siden denne rollen ivaretas av bare en person på dette kontoret, men berøres i en viss grad som del av ledergruppe.

De forholdene jeg beskriver her er ikke nødvendigvis så veldig annerledes enn på andre arbeidsplasser i det offentlige Norge. Poenget er ikke om relasjonen mellom ledere og veiledere er verre eller bedre enn på andre arbeidsplasser. Jeg minner også om at jeg beskriver funn fra feltarbeidet i 2016 – 2017, og at mye kan være endret ved NAV-kontoret siden da. Jeg tenker likevel at mine funn fortsatt både vil ha relevans for NAV, og være et bidrag til arbeidslivsforskning mer generelt. Spesielt håper jeg å bidra til en større forståelse av forhold mellom ledere og medarbeidere som grupper i en organisasjon preget av Ny offentlig styring. Jeg ønsker å beskrive hva som kjennetegner kommunikasjonen mellom ledere og veiledere, hva som kan forklare at den blir slik, og hvilke implikasjoner den kan ha for oppgaveløsningen og valgene som blir tatt i arbeidshverdagen. På den måten vil jeg både bidra til empiriske beskrivelser av samhandling når lederskap utøves (Kirkhaug, 2015, s. 12; C. C. Wadel, 2012, s. 9), og forklare flere aspekter av betydning for prioritering av arbeidsoppgaver og dialogen om dette på NAV-kontoret i arbeidshverdagen.

10.2 Kompleksiteten i avdelingslederrollen

I fokusgruppesamtalen snakket avdelingslederne om at de står midt mellom ulike forventninger og krav, og at det kan være en heftig rolle å stå i. På spørsmål om de opplevde skvis i jobben som avdelingsleder, bekreftet flere at det gjorde de. En formulerte det slik:

Vi, vi står jo i midten, sånn, altså vi har jo et ledd over oss og vi har medarbeidere under oss som, som har noen, det er noen sett av forventninger både over og under, hvis jeg skal si det slik, og, og, og de ikke bestandig, det er ikke bestandig de samme forventningene, eh, ikke sant? (informantutsagn)

En annen utdypet at den største skvisen ikke nødvendigvis er mellom medarbeidere og øverste leder av kontoret, men leddene over der igjen:

Så tror jeg jo vi kanskje opplever mest å være i midten imellom et fylkesledd og en kommune, og de ansatte, mer enn kanskje i forhold til vår leder, nærmeste leder, eller altså...sånn sett så er jo x [kontorets leder] også en del av teamet på en måte, og dermed så, så er det, er det kanskje litt skvisen og forventningene som kommer

ovenfra der igjen som kanskje gir det meste, det største trykket [lattermild] av og til. Kanskje litt både og, men, i hvert fall kjenner jeg litt på det... (informantutsagn)

Det kom fram at det kan være en utfordring å få leddene over kontoret til å forstå kompleksiteten i NAV: at det er mange ting som må prioriteres og som kan gjøre det vanskelig å klare å gjennomføre endringer som leddene over ønsker, for eksempel å ha mye mer arbeidsgiverkontakt, som det var mye fokus på under feltarbeidet mitt.

En mente at avdelingslederrollen var blitt mer kompleks over tid;

Det har skjedd så mye med den lederrollen, også forventninger og kompleksiteten i den rollen der, og som også kanskje forsterker den der skvisen som man kan kjenne på, fordi at det ligger noe annet i rollen, forventningene fra, fra medarbeidere og...på en annen måte, en leder er noe annet nå enn for ikke lang tid tilbake, så, så det er, det er større sko å fylle på mange måter. (informantutsagn)

Avdelingene var organisert slik at det var flere fagområder i hver avdeling. Da jeg var på feltarbeid i 2016/2017, var det ikke lenge siden kontoret hadde fått egne fagansvarlige på de ulike arbeidsfeltene. Avdelingslederne uttrykte lettelse over å ha fått inn fagansvarlige, slik at de ikke lenger hadde ansvar for å holde oversikt over alle faglige detaljer og endringer, men kunne konsentrere seg mer om å ha faglig oversikt på et overordnet nivå og de andre lederoppgavene. Men selv om denne endringen hadde vært positiv, stilte de spørsmål ved hvor stort handlingsrom de hadde som ledere. En fortalte at hen noen ganger spurte seg selv;

Er man en leder i ordets rette forstand eller er man en administrator i forhold til at man administrerer, man drifter, man får hjulene til å gå rundt...hva er det egentlig vi driver på med? Og det er jo og sånt som vi har stilt oss spørsmål om i, i gruppen her om, ikke sant, for det heter så fint at vi skal bli mer ledere og...men får vi det rommet for å, det handlingsrommet der for å utvikle oss? (informantutsagn)

Jeg forstår dette som uttrykk for at lederne ved NAV-kontoret opplevde seg som i for stor grad styrt av leddene over dem, og ikke hadde nok handlingsrom til virkelig å lede. Det ligger også i utsagnet at det å «drifte», å administrere, tar mye av ledernes tid, og at det kan bli mindre tid enn ønskelig til andre lederoppgaver. Vi så i kapittel 7 under

diskursen om styring i offentlig sektor, at det regnes som et ideal i Ny offentlig styring reformer at ledelsen skal ha frihet til å lede, altså at myndighet desentraliseres, men at dette står i et spenningsforhold til bruk av insentiver, noe som innebærer større sentral kontroll (Christensen & Læg Reid, 2011). Utsagnene fra ledere på NAV-kontoret om kompleksitet i avdelingslederrollen, og opplevelsen av det er vanskelig å få handlingsrom til å lede, kan både tolkes som at de refererer til og bidrar til en slik diskursen om styring i offentlig sektor.

Når jeg spurte om hvilken lederopplæring de hadde fått, svarte de (AL= avdelingsleder, ny linje betyr at en annen avdelingsleder tar ordet):

AL: Opplæring – hva er det? [alle ler]

AL: Her er det learning by doing [alle ler]

AL: Her blir vegen til mens man går [alle ler]

AL: Gratulerer med jobben og lykke til! [alle ler]

AL: Her er din avdeling [alle ler]

AL: Vær så god...ja...ja [alle ler]. (utdrag fra fokusgruppesamtale)

Jeg var litt overrasket over dette siden jeg hadde hørt om PULS, som er navnet på lederutviklingsprogrammet i NAV, og spurte om de ikke hadde vært med på det. De fortalte at de hadde vært på en oppstartsamling og så en halv dagssamling senere, men resten fikk de som avdelingsledere ikke være med på. Dette var de kritiske til, særlig siden de alle ledet store avdelinger, i mange tilfeller med ansvar for flere ansatte enn NAV-ledere på små kontor. De hadde hatt store forventninger til PULS, men var så langt svært skuffet fordi de fikk være med på så lite av programmet. Det kom også fram under feltarbeidet at en leder var kritisk til at det var fylkesleddet og ikke noen eksterne som kjørte PULS-programmet. Hen sa: «Ene dagen styringsdialog og den neste utviklingsarbeid – ikke helt heldig» (informantutsagn). Siden de i liten grad fikk være med på lederutviklingsprogrammet, hadde de prøvd å gjøre litt selv internt på kontoret ved at de hadde lest ei bok om ledergrupper og reflektert rundt den.

10.3 Relasjon og kommunikasjon mellom ledere og veiledere

10.3.1 Nærhet til nærmeste leder

Under feltarbeidet kom det oftere fram at veiledere hadde en bedre relasjon til sin nærmeste leder, altså avdelingsleder, enn til ledere høyere opp på kontoret og leddene over. Dette er kanskje ikke så rart, siden veilederne kjente avdelingsleder bedre enn andre ledere og hadde mer kontakt med vedkommende. I intervjuene var det flere som fremhevet at de hadde tillit til avdelingsleder og relativt god kommunikasjon med vedkommende. På spørsmål om hvordan forholdet mellom ledelse og veiledere opplevdes, kom det følgende svar fra to av veilederne:

Jeg synes at det er, det er bra. Eh, jeg kan snakke med min leder om alt, eh, og jeg vet at [hen] har – vår leder – har stor omsorg for oss, og jeg vet at [hen] kjemper hardt for våre interesser oppover i systemet. (informantutsagn)

Ja, jeg synes jo at, eh, personlig så synes jeg at det er bra...Jeg synes at [hen] har vært dyktig til å komme meg i møte når jeg har hatt konkrete problemer. (informantutsagn)

Samtidig forteller veilederne om at de har opplevd variasjon fra leder til leder i hvor godt de har opplevd å bli ivaretatt, som denne veilederen tematiserer i et intervju:

Det er jo et veldig stort krav til at det skal produseres, det skal produseres vedtak og innmeldes til tiltak, og hele, hele vegen, og det kan, eh, eh, mm, det gjør jo at man ofte får en opplevelse av at man ikke mestrer jobben sin, fordi at man ikke klarer å møte de kravene, eh, og det er veldig, veldig krevende...[hopper over noe]...og da er det stor variasjon fra leder til leder på hvordan de klarer å...hva skal jeg si, ha fokus på det at det er ikke bare kvantitet som gjelder, men også, eh, kvalitet. (informantutsagn)

Humor kunne være med på å minske avstand og opprettholde gode relasjoner mellom veiledere og avdelingsledere. I arbeidshverdagen observerte jeg, og ble fortalt, eksempler på at det kunne være spøk og humor mellom ledere og veiledere. Tre eksempler fra feltdagboka:

I en pause fikk jeg fortalt at en leder hadde kommet inn på personalrommet mens en veileder sto på kjøkkenet der og plagdes med noe, og at vedkommende hadde

bannet. Lederen hadde da sagt at nå var det rett før hen gikk ut i bilen og spilte «All by myself» [slik den frustrerte hovedpersonen i serien Etaten gjør når det blir litt for mye for ham]. Dette syns veilederne som hørte fortellinga var festlig. (utdrag fra feltnotater fra personalrommet)

I et avdelingsmøte fortalte avdelingsleder om et arrangement for medarbeiderne. En veileder spør: Får vi lunsj? [latter] Avdelingslederen repliserer: Ja. En annen veileder spør: Og magedansere? [latter] En veileder informerer: Begynner halv ni. En annen svarer: Kommer du deg opp? Den forrige svarer: Kanskje XX [avdelingslederen] må hente meg [latter]. (utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte)

I et annet avdelingsmøte sier avdelingsleder at det er travle dager og at hen sliter med å få tid til å se alle, og at det blir travelt framover også. En veileder repliserer: Kan du ikke ta en selfie og sende ut til oss? [latter]. (utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte)

Et annet synlig tegn på at flere veiledere hadde en annen nærhet til avdelingsleder enn til andre ledere i organisasjonen, var uttrykk for omsorg overfor avdelingsledere. Flere veiledere ga uttrykk for at de la merke til hvilken dagsform og humør avdelingsleder hadde, og var opptatt av avdelingsledernes situasjon både når det gjaldt helse, privatliv og arbeidsbelastning. De kunne også ta ledere i forsvar. To eksempler fra feltdagboka som viser dette:

Mens jeg pakket sakene mine kom en veileder bort og slo av en liten prat. Hen syntes avdelingslederen hadde forandra seg. Hen trodde det skyldtes press. Hen så for seg at når avdelingsleder kom til ledelse over med ulike saker, så ble det kasta tilbake på avdelingsleder, at hen var en dårlig leder hvis det var problemer av noen art. (utdrag fra feltnotater)

Under lunsjen kom det noen kommentarer om en av lederne. En av veilederne reagerte på en av uttalelsene og mente det var ufint sagt. De andre til stede mente det kun var ment som spøk, og at det ikke var ondsinnet. De minnet vedkommende på hva hen kunne finne på å spøke med når hen var i det slaget. Det at hen reagerte på spøken la en demper på stemningen. (utdrag fra feltnotater)

Det at veiledere prøver å sette seg inn i avdelingslederens situasjon og i noen tilfeller tar leder i forsvar, tyder på at til tross for at jeg både i tidligere kapittel og i dette har

identifisert en viss avstand mellom veiledere og ledere som grupper, finnes det idealer om at ledere også skal behandles på en medmenneskelig måte, med mellommenneskelig respekt og sømmelighet.

10.3.2 Løftes tilbakemeldinger fra avdelingene i ledergruppen?

I avdelingsmøter hørte jeg avdelingsledere forsikre at de skulle «løfte saken», «ta tilbakemeldingene med tilbake til ledergruppen» eller «ta det videre» (informantutsagn). Flere veiledere sa at de trodde at avdelingsleder forsto mye av hvordan arbeidssituasjonen var for veilederne og formidla dette videre, slik det framgår av denne uttalelsen fra intervju med en veileder:

Min nærmeste leder opplever jeg skjønner veldig godt, hva våre arbeidsoppgaver er, og hva det krever av oss, og, eh, og, og hva det er vi på en måte plages med i hverdagen for å få det til, men jeg har ikke inntrykk av at det er lydhørt lengre opp, så jeg går, jeg går jo ut i fra at xx [avdelingsleder] snakker vår sak oppover, og prøver å formidle vårt, altså hvordan vi jobber og hva vi har behov for, og hvilke rammer vi må ha rundt det vi gjør, eh, men jeg tror ikke helt det sier inn. (informantutsagn)

Imidlertid var ikke alle sikre på at avdelingslederne formidlet denne innsikten videre til de andre lederne i ledermøtene. En veileder sier om det som blir sagt i avdelingsmøtene at:

Jeg, jeg tror at tilbakemeldingene vi gir der ikke blir tatt videre. Det er jeg temmelig sikker på. (informantutsagn)

Noen veiledere lurte på om det var forskjell på hvor stor innflytelse ulike avdelingsledere hadde i ledergruppen. De mente noen avdelingsledere var mer forsiktig og lojale enn andre, og dermed oppnådde liten forståelse i ledergruppen for den situasjonen deres avdeling var i. Hvis det var slik, kunne det gå ut over noen avdelinger – at avgjørelsene i ledergruppen i varierende grad tok hensyn til de ulike avdelingene, avhengig av hvor stor innflytelse den aktuelle avdelingslederen hadde i ledergruppen.

10.3.3 Ikke alt lederne skal høre

Under feltarbeidet observerte jeg likevel nokså tydelige skiller mellom veiledere og avdelingsledere. Veilederne snakket ikke på samme måte når ledere var til stede, som når de ikke var til stede. På pauserom observerte jeg mange ganger at et tema ble diskutert, men i det øyeblikk en leder kom inn i rommet ble samtalen umiddelbart stoppet eller penslet inn på et annet tema. Dette kunne gjøres nokså elegant i brøkdelen av et sekund, slik at det var vanskelig for den som kom inn å forstå at det var det som skjedde. Man kunne ha startet på en setning for så å endre temaet midt i setningen hvis en leder kom inn. En annen variant var at en veileder sa til lederen som kom inn at; «vi sitter her og snakker om...» men beskrivelsen av hva samtalen handlet om var ganske så omskrevet eller «sminket», og detaljer utelatt. Det var variasjon i hvilke temaer som ledere på slike måter ble holdt utenfor. Det kunne handle om personlige forhold som helse, kjærlighet, seksualitet eller lignende. Det kunne også handle om synspunkter på arbeidsforhold eller avgjørelser som veileder var uenig i. Noen ganger handlet det direkte om hva man syntes om lederne og ting de hadde sagt og gjort.

Det at veiledere ikke ønsket at ledere skulle høre alt de sa på pauserommet, betydde ikke nødvendigvis at de ikke ville ta saken opp med avdelingsleder. Av ting som var relevante for arbeidsforholdene, både observerte jeg og ble fortalt at tema som var drøftet i fortrolighet med kolleger på pauserommet, senere ble tatt opp med lederne, i en høfligere form enn på pauserommet. Slik kunne samtaler på pauserommet fungere som en øvelse på hvordan man kunne snakke om temaet på en god måte, eller en sjekk på om andre var enige, før veilederen tok temaet opp med leder for eksempel i avdelingsmøte. Andre ganger kunne det virke som om det var mer snakk om å lufte ut frustrasjon, og veileder valgte å ikke ta det opp med leder i det hele tatt. Dersom veileder ikke ønsket å ta temaet opp med leder, kunne det kanskje være viktig for vedkommende å slippe ut frustrasjonen overfor kolleger for å klare å holde tilbake frustrasjon og kritikk overfor leder. I slike samtaler hendte det også at noen veiledere forsvarte leder overfor de andre veilederne som var til stede. En veileder hadde oppfatta en leder på en måte, mens andre mente de hadde misforstått. Noen var kritiske til en avgjørelse, mens andre

mente det var en klok avgjørelse, eller at ledelsen ikke hadde så mange andre valg. Andre ganger kunne kritikken være nokså unison blant de som snakket sammen. Uansett om det var enighet eller ikke, så det ut til å være enighet om at disse samtalene var «off the record» - at det var samtaler som skulle forbli veilederne imellom uten at lederne skulle få høre noe av innholdet, før den som tok saken opp eventuelt bestemte seg for å si det til leder i en medarbeidersamtale eller i et avdelingsmøte.

Dette at veilederne hadde samtaler seg imellom som de ikke ønsket at lederne skulle høre, i hvert fall ikke uttrykt i samme form, tyder på at det var ulike regler for hva som var legitimt å si når bare veiledere var til stede, og hva som kunne sies når også ledere var til stede. Dette kan analyseres som et eksempel på at det eksisterte det som kan kalles et skjult transkript (Scott, 1990, s. 2-4) på pauserommet, mens samhandlingen i møter bar mer preg av et offentlig transkript. Scott beskriver hvordan underordna kan holde maska overfor de som har makt over dem, for så å uttrykke sin egentlige mening og opplevelse av frustrasjon sterkt overfor andre underordnede.

Det var ikke alle veiledere som ble inkludert i slike samtaler, som bar preg av skjult transkript. Det var noen veiledere som ble benevnt som «ledervennlige» (informantutsagn): at de ble vurdert til å ha for nær relasjon til en eller flere ledere til at man kunne stole på at de var lojale mot veilederne i slike sammenhenger. Veilederne ga uttrykk for at de var redde for at disse veilederne kunne komme til å fortelle ledere om hva som var sagt og hvem som hadde sagt det. Jeg hørte også snakk om at noen veiledere mistenkte enkelte ledere om å ha «lytteposter» (informantutsagn) i miljøet: enkelte veiledere som de benyttet for å ha oversikt over hva som skjedde i arbeidsmiljøet. Disse lederne ble mistenkt for å spørre ut enkelte veiledere for informasjon om de andre veilederne, om for eksempel hvilke synspunkter de hadde til endringer, eller hva de sa om ledelsen på pauserommet. Noen veiledere forestilte seg at slike «informasjonskilder» var blitt det nokså ubevisst eller ufrivillig: at ledere hadde en måte å spørre på som gjorde at disse veilederne ikke forsto at de ble fritt ut. En annen variant var at man trodde disse «informasjonskildene» var usikker på egen situasjon, fordi de

for eksempel var i midlertidig stilling eller hadde behov for tilrettelegging, at det derfor var vanskelig for dem å la være å svare på slike spørsmål fra ledere. Begreper som ble brukt var at han/hun var «i lomma på ledere», «ikke til å stole på», «lojale mot ledere» eller «ledervennlig» (informantutsagn). Hvis en veileder som ble sett på som ledervennlig kom inn i rommet, kunne en samtale stanses eller tema skiftes på samme måte som når en leder kom inn i rommet. Noen mente de veilederne som var i en slik posisjon holdt sammen. I forbindelse med at en leder hadde foreslått to medarbeidere til en arbeidsgruppe, ble dette også tematisert ved at en veileder kommenterte at de to som ble foreslått var: «du vet, to lojale...» (informantutsagn). Det å bli mistenkt for å være i en slik rolle var imidlertid ikke statisk, og jeg hørte at en veileder som hadde vært sett på som «ledervennlig» tidligere, nå ble vurdert å være «til å stole på» (informantutsagn). At det eksisterte en ide om «ledervennlige» veiledere som man var forsiktige med å dele synspunkter med, kan tyde på at det til en viss grad eksisterte en type fellesskap mellom veiledere som ikke alle ble inkludert i, om enn i mindre grad enn i Lysgaards(1985) arbeiderkollektiv. Som vi så i kapittel 6 strakk dette felleskapet seg ikke så langt at man hadde forpliktende samarbeid om prioriteringer.

Til tross for at det kan være både nærhet, omsorg og humor mellom veiledere og deres avdelingsleder, tyder både det at ikke alt pausesnakk skal høres av lederne, og eksistensen av et begrep som «ledervennlige» veiledere, på at det eksisterte en tydelig avstand mellom veiledere og ledere i organisasjonen. I et slikt perspektiv fokuserer man ikke primært på at både ledere og veiledere er «i samme båt», har samme verdier, mål og agendaer. Jeg skal gi noen forslag til hva denne avstanden kan skyldes i det følgende.

10.4 Mulige årsaker til avstand

10.4.1 Makt og hierarki

Utøvelse av en viss makt eller autoritet hører vanligvis sammen med utøvelse av lederskap. Veilederne uttrykte i mange tilfeller at de var bevisst at avdelingsleder hadde en viss makt over dem. Det var for eksempel avdelingsleder som ga kontorets leder innspill på hvem som burde prioriteres i lokale lønnsforhandlinger. Det var ikke alltid

disse innspillene ble fulgt opp når de lokale lønnsforhandlingene ble gjennomført i fylkesledd eller kommune, men en slik anbefaling fra avdelingsleder kunne spille en rolle for hvem som fikk og ikke fikk lønnsøkning. En annen type makt handlet om hvilke oppgaver man fikk. Det kunne være om man fikk en arbeidsmengde som var håndterbar, og om man fikk muligheter til å utvikle seg, fikk ansvar for nye prosjekt, fikk være koordinator for et tiltak, eller fikk andre oppgaver som kunne by på utvikling og variasjon. Avdelingsleder var også den som ga tillatelse til å få avspasering, når ferien kunne tas ut, om man fikk jobbe betalt overtid, om man slapp å bli pålagt overtid og andre ting som kunne bli oppfattet som goder på denne arbeidsplassen. En slik maktutøvelse kan kalles for *belønningsmakt* (Kirkhaug, 2015, s. 56). Det å gi ansatte belønning i form av slike goder, ga ledere mulighet til å gi anerkjennelse for god arbeidsinnsats, og kanskje også for lojalitet, til enkelte medarbeidere.

Hvis en veileder fikk helseutfordringer, var det avdelingslederens rolle å være samtalepartner om hvilke tilpasninger i arbeidshverdagen som var mulig å få til. I siste instans ville det også være avdelingsleder som først tok det opp med en veileder dersom det var uregelmessigheter knyttet til oppmøte, i jobbutførelsen eller andre forhold som har betydning for ansettelsesforholdet. Avdelingslederne hadde tilgang til «straffetiltak» dersom en veileder ikke utfører jobben som pålagt, noe som kan kalles *tvangsmakt* (Kirkhaug, 2015, s. 55). Til sammen ga dette avdelingslederne en maktposisjon overfor veilederne, som veilederne var klar over og forholdt seg til på ulike måter. Dette innebar ikke at veilederne ikke hadde noen maktmidler. Eksempler på mulige måter en veileder (teoretisk sett) kunne opponere mot avdelingsleder på, var å være kritiske i møter mot det avdelingslederen foreslo, la være å gjøre det de fikk beskjed om og snakke negativt om avdelingsleder overfor kolleger.

Ut fra observasjoner jeg gjorde, prøvde veilederne å ha et godt forhold til sin avdelingsleder, men noen kunne være litt «ulydige» i det skjulte ved å unnlate å gjøre enkelte ting som lederne ønsker at de skulle gjøre, dersom de opplevde det vanskelig å etterkomme alle ønsker eller krav fra avdelingslederne, slik jeg har beskrevet i kapitlene

om prioritering og om målstyring. Som vi så i kapittel 3 kan det å overlate til underordnede å ta reelt ansvar for umulige valg, å «desentralisere dilemma» (Vike et al., 2002, s. 13), i seg selv ses som maktutøvelse. Å løse dilemma med å være litt «ulydige» gjorde veiledere først og fremst når de opplevde at deres syn på hva som var riktig å bruke tid på og de beskjedene som kom fra ledelse, sto i et motsetningsforhold. Annen forskning på arbeidsliv i Norden viser også at slike motsetningsforhold mellom ulike rasjonaliteter kan gi mange konsekvenser for organisasjonen (Debesay et al., 2014; Kamp, Klemsdal & Gonäs, 2013, s. 2-3).

Det at avdelingslederne hadde disse formene for makt i denne hierarkiske organisasjonen, skapte i seg selv en viss distanse. En underordnet måtte tenke seg om hvilken informasjon om seg selv de ville at avdelingslederen skulle få vite, og til hvilket tidspunkt, nettopp fordi avdelingslederen hadde en slik maktposisjon.

Kirkhaug (2015, s. 37-65) understreker hvor viktig sammenhengen mellom makt og tillit er i organisasjoner, og de gunstige resultatene man får i en organisasjon der det er høy tillit og lav mistillit. I en slik organisasjon vil man kunne få kommunikativ åpenhet, at man er villig til å yte litt ekstra, og lederen oppnår makt (basert på tillit) (Kirkhaug, 2015, s. 54). Kirkhaug (2015) deler tillit inn i tre typer:

institusjonell tillit – der man har tillit til at lover og regler følges i et system eller at en organisasjon har en sterk støttende kultur

kalkulert tillit – der man har tillit til ytre virkemidler som at lønnen blir utbetalt eller at man får avspaseringen man har opparbeidet, og

relasjonell tillit, som innebærer tillit i den sosiale relasjonen mellom medarbeider og leder. Noen måter leder opptrer på vil fremme slik tillit, som omtanke, diskresjon, kommunikativ åpenhet (åpen og ærlig informasjon), konsistent adferd og dyder som klokskap, rettferdighet med mer (Kirkhaug, 2015, s. 37-41).

Sørhaug (1996, s. 21-23) skriver at en som har makt kan overkjøre behovet for tillit, og tvinge fram sine ønsker. Over tid vil dette imidlertid ikke fungere. Det må med andre

ord være en sammenheng mellom den tilliten lederne har og den makten de utøver. Vi skal derfor se nærmere på forhold som kan ha innvirkning på tilliten mellom veiledere og ledere, og utforske om dette med økende avstand mellom ledere og veiledere kan ha innvirkning på tilliten.

10.4.2 Kritikk ikke ønsket?

På avdelingsnivå kom det fram ulike syn på hvorvidt lederne egentlig ønsket at veilederne kom med kritiske tilbakemeldinger eller spørsmål. Noen opplevde at det ble gitt mye tilbakemelding til leder på avdelingsmøte, mens andre fremhevet at mange medarbeidere hadde resignert – de orket ikke lenger å si fra om ting.

Jeg vet at de, mange som har jobbet der lenge, som egentlig på en måte har gitt litt opp, altså de, de orker ikke engasjere seg så mye mer, komme med forslag og være kreativ, de, fordi at de synes at, eller [puster ut], ja, fordi at de stusser på måten NAV ledes på. De, de skjønner, altså de har på en måte resignert. Så de gjør bare jobben sin og så prater de med kolleger og så går de hjem. (informantutsagn)

Generelt opplevde jeg under feltarbeidet at veilederne deltok mer aktivt i møter med færre deltakere enn i allmøtene. I allmøter observerte jeg at det var få som tok ordet fra salen. Flere av veilederne sa i intervju at de opplevde at allmøtene ikke var lagt opp til at de skulle komme med innspill. De mente leder signaliserte at det ikke var ønsket, for eksempel ved å se på klokka og si: «nå er det fem minutter igjen av møtet, er det noen som har kommentarer? Nei? Da sier vi takk for nå og ha en god arbeidsdag.» Andre forklaringer ble også gitt på at det var få som snakket på allmøter. En veileder fortalte:

Åpenlyst kritiske spørsmål blir veldig sjelden stilt i, med mange til stede, eller med ledere til stede og, det er en mer, det er mer en sånn lukket, eh, nja, jeg tror folk er litt utrygge. Noen, noen er utrygge. (informantutsagn)

Dette med utrygghet og redsel for represalier ble nevnt av flere som årsak til at de ikke tok ordet i større møter. Medarbeidere fra tidligere etater hadde erfaringer med store allmøter som fungerte helt annerledes. Særlig medarbeidere fra tidligere Aetat fortalte om allmøter der alle sa nøyaktig det de mente, og at det ble ønsket velkommen av daværende ledelse. De fremhevet at da var ingen redd for å bli stoppet eller irettesatt av leder selv om de var frittalende. En veileder beskrev det slik:

Det var annerledes. Det var, vi var ganske frimodige [ler]. Ja, både, altså, vi var jo glødende engasjert i jobben og, og uttalte oss friskt både positivt og negativt om, om alt som var. (informantutsagn)

Slike beskrivelser hørte jeg fra flere tidligere Aetat-medarbeidere. Flere av disse veilederne sa klart at de opplevde større distanse mellom ledelse og veiledere i NAV enn de hadde gjort i Aetat, og at det var vanskeligere å komme med kritikk i NAV enn det hadde vært i Aetat.

Det kom fram i intervjuer at etter NAV-etableringen hadde noen veiledere opplevd å enten bli «klubbet ned» (informantutsagn) i betydningen stoppet, eller irettesatt offentlig på en måte som de eller kolleger opplevde som nedverdiggende, etter å ha kommet med kritiske innspill. Det var noen som fortalte at de selv hadde opplevd negative reaksjoner på innspill de hadde kommet med i møter. En opplevde at innspillet ble møtt av «en mur av taushet» (informantutsagn). En annen fortalte at leder tok kontakt etterpå og ga negativ respons på innspillet. Andre fortalte om hendelser der en kollega opplevde å bli stoppet eller irettesatt i et møte. Det var ikke veldig mange slike hendelser jeg fikk høre om under feltarbeidet, men noen av hendelsene ble gjengitt av flere i forskjellige situasjoner – mange husket dem med andre ord godt. De fikk en funksjon i veilederfelleskapet som kollektive narrativ (Somers, 1994, s. 619). Her er et eksempel på at en slik fortelling ble henvist til i intervju:

X [navn på veileder] ble jo direkte satt på plass, og det husker du sikkert, i det forumet der, og det tenkte jeg var, eh, det var sånn skjellsettende for hvordan, hvordan åpenheten kom til å bli framover. (informantutsagn)

Slike hendelser ble henvist til som begrunnelse for at veiledere ikke orket å si hva de mente om en sak i et møte. De, eller en kollega de kjente, hadde erfart at det kunne koste for mye. De ble også henvist til som forklaring på at en veileder, som tidligere hadde deltatt aktivt i møter, nå var stille – hen var blitt satt så grundig på plass en gang av en leder at hen ikke orket å være aktiv lengre. Slike begrunnelser hørte jeg flere av, at veiledere var stille under møter fordi de mente det ikke var noe vits i å si ifra. De hadde

enten prøvd selv tidligere og erfart at de ikke ble lytta til, eller de hadde sett at kolleger hadde prøvd og enten ikke blitt lytta til eller blitt direkte irettesatt for det de sa.

Slike hendelser kunne også brukes i forbindelse med at en kollega sa at hen ville ta noe opp, og andre kunne respondere ved å spørre om de var sikre på at de ønsket å utsette seg for den belastningen; «du husker hvordan det gikk med x». Dette at slike hendelser blir gjenfortalt og brukt «til skrekk og advarsel» i organisasjonen kan tyde på at de har funksjon som det Somers (1994) kaller *kollektive narrativer*⁷⁶. Om slike narrative skriver hun: «Like all narratives, these stories have drama, plot, explanation, and selective criteria» (Somers, 1994, s. 619). Med det siste henviser Somers (1994) til at man velger ut hendelser som settes sammen til fortellinger: alle hendelser blir ikke like mye vektlagt. Om det også finnes eksempler på at medarbeidere som har kommet med kritikk er blitt møtt på en konstruktiv måte, blir det ikke nødvendigvis vektlagt når fortellingen konstrueres.

Det er interessant å merke seg at når en organisasjon har «lært» at det å uttale seg kritisk kan straffe seg gjennom noen hendelser, kan det gi langvarige virkninger. Medarbeiderne får gjennom fortellingene også det som kalles *institusjonalisert læring* (Enehaug & Klemsdal, 2005, s. 55). Dette til tross for at det kan være andre ledere som ivaretar lederoppgaver, ledere som kanskje ikke har reagert på slike måter når medarbeidere har kommet med tilbakemeldinger eller kritikk. Det er med andre ord en seighet i slik institusjonalisert læring. Det er ikke nok for en ny leder å oppføre seg ordentlig mot medarbeidere som uttaler seg kritisk – historiene om at det kan straffe seg å uttale seg kan leve i beste velgående likevel, slik jeg opplevde at de gjorde på dette NAV-kontoret. For at ledere skal endre en slik læring, bør en mer aktiv strategi velges. Dette kommer jeg tilbake til senere i kapitlet. En slik forestilling om at det kan straffe seg å komme med kritikk eller tilbakemeldinger til ledelsen, kan utvilsomt skape

⁷⁶ «Public narratives» (Somers, 1994).

avstand mellom veiledere og ledere. En avstand som kan føre til at kommunikasjonen ikke blir tilstrekkelig åpen, og at ledere involveres i mindre grad i for eksempel prioriteringer som veilederne gjør i arbeidshverdagen.

10.4.3 Fysisk plassering i «lederlandskap»

Lederne ved dette NAV-kontoret sitter ikke i «lederlandskap» i dag, men gjorde det under deler av feltarbeidet i 2016 -2017. Det er interessant å se på om dette påvirket relasjonen og derved dialogen mellom ledere og veilederne om hvordan de skulle forholde seg til prioriteringsdilemma i arbeidshverdagen, som er mitt forskningstema. Flere veiledere fremhevet at avstanden mellom ledere og veiledere var blitt større etter at lederne flyttet i eget leder-kontorlandskap. Tidligere satt hver avdelingsleder på et kontor i sin avdeling og deltok i pausesammenhenger der. Nå ble alle lederne sittende sammen i et kontorlandskap i én etasje. Dette innebar at noen avdelingsledere hadde sin plass i samme etasje som sine avdelinger var plassert, mens andre hadde sine avdelinger i en annen etasje.

I fokusgruppesamtalen sa lederne som deltok, samstemmig at de opplevde et styrket lederfellesskap etter denne flyttingen, og at dette var viktig for dem (AL: avdelingsledere, ny linje betyr at ny person tar ordet, F: Forsker):

AL: Tidligere så satt vi på hvert vårt kontor og var kanskje mer avskjermet, mer alene i jobben [flere sier mm], men vi kan se hverandre på en litt annen måte både i, ja, i hele lederrollen, fra helt [små] saker til mer overordnede, så jeg synes jo den biten også den, den, å være den delen av det teamet og den der vi, vi i lag har vært kjempeviktig

F: Så dere, opplever dere også at den har blitt styrket etter at dere flyttet sammen i landskapet, sitter sammen?

AL: Ja, ubetinget at jeg synes det har vært en stor, en stor fordel. Og allikevel så kan vi jo hvis vi, kan jo trekke oss tilbake og sette oss på et stille-rom hvis det er noe vi trenger å fordype oss i eller skrive noe som kanskje trenger litt mer..., men det, men å sitte, jeg tror vi har spart oss mange, mange eposter og telefoner og, og minutter og kanskje timer

AL: Møtetid

AL: Møtetid på å få avklart ting raskt og at du kan ta kontakt med sidemannen eller, ja, det... (dialog mellom forsker og avdelingsledere i fokusgruppesamtale)

Men de lederne som hadde avdelingene sine i andre etasjer, nevnte at det var litt vanskeligere å holde nær kontakt med medarbeiderne i sin avdeling etter flytting i lederlandskap. De opplevde at de hadde mistet noe i forhold til avdelingene. De fortalte at de prøvde å sitte litt i avdelingene også av og til, men at de gjorde det mindre enn de kanskje burde. Når du hadde en plass blir det en terskel å bevege seg mellom etasjene. Lunsj spiste de ofte ved pulten i lederlandskapet, ofte kortere tid enn en halvtime. De fortalte at de opplevde det som et lite «friminutt» (informantutsagn) sammen med lederteamet, men at de ikke hadde tenkt så bevisst på det – det var bare blitt sånn.

I en lunsj snakket en veileder om dette på følgende måte:

Hen mente at lederne var mindre til stede for sine avdelinger nå når de satt samla i en etasje i kontorlandskap. To av etasjene hadde jo ingen ledere nært seg. Hen følte det nesten var som om lederne var en egen avdeling for seg selv, og spurte: Hvor spiser de egentlig lunsj? Aldri på pauserommet og sjeldent i kantina. Vi ser dem nesten ikke på pauserommet unntatt under fredagskaffen. (utdrag fra feltnotater)

Medarbeiderne jeg intervjuet var klare på at de opplevde terskelen for å ta kontakt med sin avdelingsleder som høyere etter at lederne flyttet sammen i kontorlandskap. Her er noen eksempler på hvordan de snakket om dette i intervjuene:

Det var mange som reagerte på at, at lederne, skal liksom lederne sitte i åpent landskap og klumpe seg sammen, skal de ikke sitte i lag med avdelingene sine? De, det var ingen som forsto det, og det var ingen, ble ikke gitt noen forklaring på det heller. (informantutsagn)

Det er noe med å sitte et stykke unna og, og...det er en avstand som gjør at de ikke helt klarer å, å delvis se eller kanskje ikke helt klarer å ta tak i alle problemene som alle skulle ønske at de klarte å ta tak i og se. (informantutsagn)

Veilederne snakket om at når de tok kontakt med avdelingslederen sin, så de andre lederne det og hørte hva de sa. Selv om de kunne be om en samtale alene med sin leder, opplevde de det som et ubehag at andre ledere kunne se at de ønsket kontakt med sin leder. Dette gjorde at de tok sjeldnere kontakt. Det spontane de tidligere hadde opplevd

i relasjon til sin avdelingsleder, at de bare kunne stikke innom og slå av en liten prat eller spøke med lederen, var vanskelig å få til når lederne nå satt sammen i lederlandskap.

I et avdelingsmøte inviterte avdelingsleder til å komme med synspunkter på plasseringen av lederteamet i lederlandskap, og fikk respons (V: Veileder og AL: Avdelingsleder, ny linje betyr at ny person tok ordet):

V: Dere må være mer rundt om og ta del

AL: [spøkefullt] Er dere sikker på at dere vil det? [latter]

V: Når jeg spør deg om noe, er det flere ledere som svarer. Jeg vil bare ha svar fra deg som er min leder. Føler også at jeg forstyrrer dere

AL: Kanskje vi må være flinkere å gå på stille-rom. Skjønner.

V: Har satt pris på at du tar runder på morgenen. Savnet det da du var borte.

V: Nå kan vi si; er du sikker på at du vil det [latter]

V: Det er uheldig at dere sitter sånn. Jeg tar mye mindre kontakt på grunn av at dere sitter sånn. Ubehagelig å få kommentarer fra andre ledere når man kommer for å se etter deg

V: Hadde inntrykk av at du hadde mer oversikt før da du satt midt iblant oss

V: Vanskeligere å gå dit [til lederlandskapet] nå. Sender kanskje heller epost, eller prøver å løse saken sjøl. [hopper over litt her] Når dere sitter sammen, blir dere som en egen avdeling, kan oppfattes som at dere er mest lojal mot de andre lederne, eller lojal er kanskje ikke rette ordet

V: En dag du satt på stille-rom synes jeg det var positivt, følte; Åh, nå er du tilbake.

AL: Uansett hvordan vi gjør det får det noen utslag. Må finne rette balansen. I ledergruppa er det kortere veg når vi sitter sånn. (utdrag fra feltnotater fra et avdelingsmøte)

Dette er et eksempel på at veilederne – når de ble tydelig invitert – kunne si klart ifra til en leder hvordan de opplevde ting. Slike direkte tilbakemeldinger til leder kom av og til i avdelings- eller teammøter, men svært sjelden i allmøter. Det var likevel ikke alle typer tilbakemeldinger som ble sagt i slike møter, og formen det ble sagt i var ikke likegyldig.

I dette møtet ga veilederne klart uttrykk for at de ikke var fornøyd med tilgjengeligheten til sin avdelingsleder etter at lederne flyttet til et eget lederlandskap.

10.4.4 Lederne mest lojale oppover?

I fokusgruppesamtalen ble rollen som avdelingsleder tematisert, og det ble reflektert rundt hvor avdelingsledernes lojalitet ligger, hos sin avdeling, hos øverste leder av kontoret eller leddene over dette. En avdelingsleder sa at det er en «balansegang det der som er hårfin» (informantutsagn). Veiledere i avdelingene forventet at avdelingsleder «taler deres sak» (informantutsagn) overfor ledergruppen, i betydningen å gjøre rede for ressursbehov og lignende. Som leder ble det samtidig forventet at man skulle se helheten i organisasjonen, og ikke bare fokusere på egen avdeling.

En annen avdelingsleder var tydelig på hvor hens lojalitet lå (AL: avdelingsleder og F: forsker):

AL: Betyr det at jeg er avdelingen sin representant til leder, øverste leder? Eller er jeg leder sin representant, forlengede arm ut i avdelingen? Og da gir jo svaret seg selv.

F: Gjør det det? Hva er...[flere ler]

AL: For meg gjør det det

F: Ja, hva er svaret på det?

AL: Hadde ikke vi vært så stor så hadde vi jo ikke trengt avdelingsledere, da hadde det jo vært nok at en eller to ledere kjørte, drev kontoret. Jeg er jo leder sin forlengede [arm] ut i avdelinga

F: Ja

AL: Ja. Det er, det er primæroppgaven min. (utdrag fra fokusgruppesamtale)

Lederne som deltok i fokusgruppen påpekte at de også så det som sin oppgave å ta avdelingen sine synspunkter inn til øverste leder og ledergruppe, men denne lederen oppfattet ikke dette som primæroppgaven. Primæroppgaven var å være øverste leders representant i avdelingen. De andre lederne i fokusgruppeintervjuet protesterte ikke mot

at det var primæroppgaven, men andre fremhevet at det var en balansegang – at de måtte fungere både som leders forlengede arm og som avdelingens talerør inn i ledergruppen.

Dette at lederne hadde knyttet seg nærmere lederteamet og at den fysiske plasseringen hadde styrket felleskapet mellom lederne, kan også ha bidratt til at tilhørigheten og lojaliteten til ledergruppen var blitt sterkere, som vi så på i kapittel 10.4.3. Dersom mitt inntrykk av at avdelingslederens lojalitet var blitt sterkere oppover enn til egen avdeling, sammenlignet med tidligere, stemmer, kan dette ha ført til større avstand mellom veiledere og avdelingslederne.

10.4.5 Rollekonflikter kan føre til inkonsistens hos ledere

I kapittelet om prioritering kom det fram at veilederne av og til opplevde at avdelingsledere «talte med to tunger» (informantutsagn), for eksempel at de kunne si motstridende ting om hva som skulle prioriteres. Når dette skjedde kunne det skape forvirring hos veilederne, og de måtte velge hvilket av de motstridende budskapene de skulle lytte til og følge. Det kunne også ha den effekten at de lot være å forholde seg til det lederen sa, fordi de opplevde budskapet som uklart, og heller fulgte sin egen prioritering.

Årsaken til slike motstridende beskjeder kan ligge i kompleksiteten i lederrollen, der avdelingslederne skulle være personalledere, administrere og motivere avdelingen, samtidig som de skulle formidle styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV fylke, kommuneledelse, og kontorets øverste leder. Samarbeidsparter og andre enheter i NAV henvendte seg også noen ganger til avdelingsledere for å få til samarbeid og bedre rutiner. I tillegg hadde de en rolle overfor brukere, der de i forbindelse med klager fra brukerne skulle undersøke om det hadde skjedd noe kritikkverdig i en sak, og følge opp både saken og den aktuelle veilederen i den forbindelse.

I noen tilfeller kunne disse ulike rollene trekke i hver sin retning, for eksempel at en avdelingsleder hadde kommunisert til avdelingen at de skulle redusere på antall bruker-

eller samarbeidsmøter, og i neste omgang måtte formidle at veilederne måtte delta i slike møter fordi en samarbeidspartner mente det var viktig eller en bruker krevde det. Et annet eksempel kunne være at en avdelingsleder hadde formidlet til avdelingen at nå var det så travelt at de måtte prioritere oppgaver som var nødvendig for å sikre brukerne inntekt, og så fikk de beskjed fra direktorat eller fylkesledd om at hele organisasjonen nå skulle fokusere på arbeidsgiverkontakt. Ut ifra det avdelingslederne fortalte, kunne det være vanskelig å formidle til leddene over kontoret at et slikt fokus ikke var realistisk å få til akkurat da.

Noen utsagn tyder på at noen veiledere var oppmerksom på at lederne kunne være i rollekonflikter, slik denne uttalelsen fra et individuelt intervju med en veileder tyder på:

Altså lederne er jo klar over utfordringene våre, eh, men de ville jo ikke bevisst gått ut og sagt; ja, det er nå okay hvis dere nå bare slumser sammen et eller annet, så, så, så får nå det være greit nok. De ser nå helst at...jeg tror det er uttalt.
(informantutsagn)

Veilederen som uttaler seg i dette sitatet mente at lederne var klar over utfordringene, men at det er visse ting de ikke kunne si høyt i rollen som leder. Dette forstår jeg i sammenheng med kravene som stilles til lederne fra NAV fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Det at ledere på NAV-kontoret av slike årsaker kan si det ene den ene dagen og noe annet den andre dagen, kan imidlertid svekke den relasjonelle tilliten medarbeiderne har til dem, jamfør at konsistens i adferd er en faktor som kan sies å fremme relasjonell tillit til en leder. Det å være inkonsistent benevnes av Kirkhaug (2015, s. 43-54) som en ledersynd som kan føre til tap av tillit.

10.5 Mulige «brobyggere»

10.5.1 Tillitsvalgte

Tillitsvalgte hadde mulighet til å videreformidle i anonymisert form tilbakemeldinger fra veiledere som veilederne selv kanskje ikke klarte eller orket å si til leder. Tillitsvalgte

kunne dermed spille en viktig rolle i å bringe reaksjoner, kritikk og forslag til ledergruppen (Enehaug & Klemsdal, 2005, s. 72). Vi skal nå se på noen beskrivelser fra nåværende og tidligere tillitsvalgte, som jeg snakket med enten i intervju eller i andre sammenhenger under feltarbeidet. Møter i medbestemmelsesapparatet (MBA-møter) ble gjennomført jevnlig, cirka en gang i måneden. Deltakerne på møtet var verneombud, tillitsvalgte for ulike fagforeninger, avdelingsledere og NAV-leder. Møtene var relativt formelle med sakliste, ordstyrer, deltakerne måtte be om ordet ved å rekke opp hånda og det ble skrevet referat etter møtene. Før og etter møtene var det gjerne uformell og hyggelig samtale på tvers av de ulike formelle rollene. En tidligere tillitsvalgt beskrev møtene i medbestemmelsesapparatet (MBA) slik:

Jeg opplevde jo på, i møtene, så opplevde vi jo at de, lederne og ledergruppa lytta på det vi hadde å si og viste liksom interesse og virket å være ydmyk og lyttende og ja, anerkjennende, men sakene ble ikke fulgt opp. ...det var vi selv som måtte huske på, og gå tilbake i referatene og, og purre på at ting ble fulgt opp og sånn her, det var, lederne var lite flink til det. Og, eh, det var ikke så ofte heller at vi fikk reelle gjennomslag for det vi mente...Møtene i seg selv var grei som regel, men det var ikke alt som kunne sies rett ut, og reell medvirkning, nei, ikke, ikke i så veldig stor grad, nei. (informantutsagn)

Denne tidligere tillitsvalgte sa også at hen opplevde at det var en litt annen tone i MBA-møtene enn når man snakket med en annen tillitsvalgt før eller etter møtet, og forklarte dette med at man var litt forbeholden med hva man sa til lederne sine. Det å møtes med andre tillitsvalgte i forkant av et møte, kunne gjøre at det opplevdes tryggere å ta en sak opp i MBA – hvis man visste at andre tillitsvalgte kom til å støtte saken. Et annet tema som kom fram under feltarbeidet var at noen tillitsvalgte var usikre på om ledere klarte å skille sak og person. Her er to eksempler på hvordan dette kom fram:

Jeg møtte en tillitsvalgt i en korridor og vi stoppa for å prate litt. Hen sa at det siste møtet i medbestemmelsesapparatet [MBA-møte] hadde vært ganske bra, bedre enn mange tidligere møter. Hen fortalte at det ofte hadde vært slik på MBA-møtene at mange ledere verken sa noe eller ga noen annen form for reaksjon på det som ble sagt fra tillitsvalgte. Dette gjorde hen frustrert, og hen merket at hen da gjentok seg selv og med litt høyere stemme. Hen mente noen ledere hadde lett for å ta en sak personlig. Å reagere på kritikk eller annen tilbakemelding ved å bli lei seg. Det

mente hen ikke var en bra måte å reagere på for en leder, i den rollen burde man tåle litt og klare å skille sak og person. (utdrag fra feltnotater)

I en pause fortalte en veileder at hen hadde sagt ja til et verv og hadde tenkt mye i ettertid på om hen kom til å angre på det. Om lederne var i stand til å skille sak og person, og om det kunne gi uheldige konsekvenser for hen å engasjere seg. (utdrag fra feltnotater)

I ett møte i medbestemmelsesapparatet (MBA) observerte jeg at det ble litt samtale om ulikhetene mellom avdelingsledernes rolle og de tillitsvalgtes rolle. I dette møtet var det to saker som gikk litt inn i hverandre: den ene saken var en bekymringsmelding fra en tillitsvalgt om at mange veiledere sa de ønsket å slutte i jobben. Den andre saken var en bekymringsmelding fra verneombud om at mange veiledere hadde uttrykt frustrasjon og manglende mestringsfølelse under vernerunde. Under diskusjonen av disse to sakene ble det tematisert hvor åpen veilederne var overfor tillitsvalgte kontra avdelingsledere. Her følger et lite utdrag (A: Ansattrepresentanter; verneombud eller tillitsvalgte, L: Ledere, ny linje betyr at ny person tar ordet):

L: Avdelingsledere er kanskje ikke de første som får høre. Vi har samtaler jevnlig, men er avhengig av at folk da snakker åpent og ærlig.

A: Avdelingsledere får vite noe for sent til å gjøre noe.

L: Evaluering. Vi har kanskje ikke vært god nok til å oppsummere hva som er gjort.

L: Mange av evalueringspunktene er nå snart klar for å ta beslutning på.

A: Som vanlig medarbeider opplever man lett at man ikke vet noen ting.

A: Folk lurer på hva som er skjedd med evaluering. Nå er det etablerte medarbeidere som har jobba lenge som snakker om å slutte.

L: En vurdering i forhold til å skifte jobb består av mange ting, ikke alt som er naturlig å ta opp med avdelingsledere på et tidlig tidspunkt. Hva ønsker tillitsvalgte at avdelingsledere skal gjøre med det? Vi kan ikke tvinge noen til å fortsette.

A: Informasjon og evaluering.

L: Vi må snart omsette dette til noe konkret.

A: Hva er årsaken til at folk ikke vil snakke med avdelingsleder? Folk sier ulike ting til avdelingsleder og til andre.

L: Det koker ned til mangel på informasjon.

A: Nyhetsbrev. Informasjon og involvering.

A: Informasjon åpner en dør for mulighet for å involvere seg.

[det drøftes ulike måter å informere på og det blir enighet om ukentlige informasjonsbrev]

L: Flere tiltak?

A: Er det noe vi kan gjøre?

L: Forferdelig vanskelig å være leder når vi legger til rette og likevel... Er det noe i vår adferd som gjør at folk er reservert for å fortelle folk noe?

A: Betimelig spørsmål. Men ledergruppa skal ikke suge ut informasjon. Medarbeiderne har personlig ansvar.

A: Ja, når du spør må jeg svare ja. Noen er redd for leders reaksjoner på grunn av tidligere erfaringer. [Det blir ikke sagt mer om dette temaet i dette møtet]. (utdrag fra feltnotater fra MBA-møte)

Det var sjeldent at dette ble snakket åpent om. Jeg hørte ikke at dette var åpent snakket om i settinger der både ledere og veiledere var til stede på andre arenaer. Det var slående hvordan den siste kommentaren ikke ble fulgt opp – samtalen om dette stoppa rett og slett opp der. Om det ble snakka videre om i ledergruppen har jeg ikke data på, da jeg ikke fikk observere ledermøter. Dette eksemplet kan analyseres som en sjelden situasjon der spillereglene for hva som var legitimt å snakke om med både veiledere og ledere til stede ble brutt, offentlig og skjult transkript kom til uttrykk i samme situasjon, eller det var en lekkasje fra det skjulte transkriptet i en situasjon som ellers var preget av offentlig transkript (Scott, 1990).

I møtet var det også en klar forskjell i hvor mye de nye tillitsvalgte og de mer erfarne tillitsvalgte tok ordet. De mer erfarne tillitsvalgte var mer aktive enn de nye. Jeg tenker at kommentaren fra en av lederne om at det ikke er naturlig for en veileder å snakke om alt med avdelingsleder på et tidlig tidspunkt, viser stor rolleforståelse. En avdelingsleder er i en maktposisjon. Det å fortelle at man tenker på å slutte i jobben kan få konsekvenser i forhold til hvilke arbeidsoppgaver du blir tildelt – om du blir satsa på og får nye og utfordrende arbeidsoppgaver. Det samme kan usikkerhet om egen helse ha. Det er dermed nokså forståelig at en veileder ikke ønsket å dele slike tanker med sin avdelingsleder før de var sikre på en avgjørelse om å slutte i jobben eller på hvordan

helsesituasjonen ble framover. Dersom lederne aksepterte at deres rolle innebar makt og at ikke alle medarbeidere hadde full relasjonell tillit til sin avdelingsleder, ville en slik forskjell i hvilken informasjon de fikk kontra den tillitsvalgte eller verneombud kunne forstås. På den annen side kunne anonymisert informasjon om veiledernes frustrasjon over arbeidssituasjon og lignende, kunne formidles til dem gjennom representanter for de ansatte, enten formelle representanter som tillitsvalgte og verneombud, eller uformelle representanter, ansatte som fungerte som talerør. Dette med uformelle representanter vil utdypes i det følgende.

10.5.2 Uformelle representanter

I avdelingsmøter var det en del kritiske bemerkninger og spørsmål som kom fram, men ofte i en høfligere og mildere tone enn i pausesammenhenger. Etter slike møter kunne de veilederne som hadde fremsatt kritikk eller stilt spørsmål, bli klappa på skuldra av kolleger og få støttende kommentarer som: «godt sagt» eller «så flott at du sa ifra» eller «så tøff du er» eller «du sa det vi alle sammen tenker» eller «godt at du tok ansvar og sa det som det er». Jeg oppfattet en aksept blant veilederne for at ikke alle orket å komme med kritikk eller spørsmål i slike sammenhenger, enten på grunn av at de var midlertidig ansatt, var i en slitsom livssituasjon med små barn, hadde helseproblemer, eller at de rett og slett hadde en personlighet som gjorde dem sårbare for å ta en slik rolle. Det at noen turte og orket å målbære synspunkter som flere delte, ble møtt med takknemlighet og respekt. Til en viss grad kan man si at veiledere som tok ordet og stilte spørsmål eller kom med kritiske kommentarer, representerte (i hvert fall noen) kollegers synspunkter i disse situasjonene. Men representasjonen var ikke formell – disse veilederne var ikke nødvendigvis valgt som tillitsvalgte, eller de kunne være tillitsvalgte, men ikke uttale seg som det i den typen møte. Ofte var slike utspill ikke planlagte i fellesskap, men den som valgte å si noe kunne treffe et tema som mange var opptatt av og satte pris på ble tatt opp. Andre ganger kunne en veileder bli bedt eksplisitt om å ta noe opp på et møte: «kan ikke du si dette på avdelingsmøtet i dag». Begrunnelsen kunne være at: «jeg har tatt opp så mye annet i det siste» eller «jeg tror ikke avdelingsleder vil lytte til meg» eller «du får til å si ting på en så god måte». Jeg sier ikke at alle veilederne var enige i

alt som veilederne sa på slike møter – det var absolutt uenighet blant veilederne om mange ting. Men det framgikk klart av datamaterialet mitt at det var en oppfatning blant mange veiledere av at det var et element av uformell representasjon – at man sier noe på vegne av flere – i slike møter. Tilbake til Scott (1990) beskriver han at en underordna av og til uttrykker noe av det som er snakket om i det skjulte overfor en maktperson. Det som blir sagt kan da av de andre underordna oppfattes nærmest som et kollektivt kulturelt produkt, dersom den som uttrykker det formulerer en essens av det gruppen av underordna har snakka om i fellesskap. De andre underordna kan oppleve at vedkommende har snakket på deres vegne.

Lederne på dette NAV-kontoret aksepterte imidlertid ikke nødvendigvis en slik uformell representasjon. Flere veiledere fortalte at leder hadde tatt opp med dem hvorvidt de oppfattet seg som representant for andre, og at leder ikke nødvendigvis trodde på at de var det. Dette temaet kom også opp i fokusgruppen jeg hadde med ledere. Det kom fram at noen ledere nærmest oppfattet dette som et problem, at noen veiledere trodde de representerte andre og tok for mye plass, og at deres adferd kunne gjøre det vanskelig for andre veiledere å komme fram med det de tenkte og syntes. Det som veiledere var takknemlige for at noen orket å si på vegne av flere, kunne dermed ledere mene kun måtte forstås som den enes synspunkt. Hvis man aksepterer at det var en viss belastning knyttet til det å gi uttrykk for kritiske synspunkt eller stille kritiske spørsmål i møter på arbeidsplassen, følger det av dette at medarbeidere kan ha ulike forutsetninger for å ta en slik belastning avhengig av ansettelsesforhold, livssituasjon, helsesituasjon og personlighet. Hvis ledere ikke aksepterer at noen kan representere andres synspunkt i slike settinger, vil konsekvensen kunne bli at de som ikke kan eller orker å ta belastningen selv får mindre spillerom, fordi synspunktet deres ikke blir framsatt av noen. Ut fra lederperspektivet ville disse fått bedre mulighet til å delta aktivt i møter, hvis veiledere, som så seg selv som uformelle representanter, la fra seg tanken om at de skulle representere andre. Lederes manglende aksept av uformell representasjon, kan også tolkes som en måte å redusere veiledernes medvirkningsmuligheter. En kan tenke seg at ledere kunne være redde for at veiledere som fungerte som «talerør» for de

ansatte, kunne bli maktfaktorer og påvirke de ansatte i en retning som lederne ikke ønsket. Det å stille spørsmålstegn ved om vedkommende virkelig representerte andres synspunkter kan sies å være legitimt, men det kan også tolkes som en måte å hindre den aktuelle veilederen i å målbære kritikk.

Jeg tenker at denne problemstillingen ikke ville vært så tydelig til stede ved NAV-kontoret dersom veilederne hadde vært tryggere på at ledelsen ønsket tilbakemeldinger og kritikk. Jeg sier ikke at lederne ikke ønsket kritikk, men at det på arbeidsplassen ikke var etablert en tydelig nok kultur for i hvilken form, på hvilke arenaer og på hvilken måte ledelsen ønsket at kritikk skulle presenteres. Når en organisasjon har medarbeidere som har opplevd å bli irettesatt eller stoppet når de framsatte kritikk, selv om dette kunne ha skjedd langt tilbake i tid under andre ledere, bør ledelsen være særlig oppmerksom på om disse hendelsene påvirker hele organisasjonens grad av trygghet og tro på at kritikk virkelig er ønsket. For å skape høyere grad av trygghet og tillit blant veilederne, bør ledelsen, slik jeg ser det, aktivt jobbe for å invitere veilederne til å komme med synspunkter og be om tilbakemeldinger, takke for dem og aldri sanksjonere dem, selv om de ikke skulle være enige i kritikken som kommer. Dette mener jeg er viktig for at NAV som organisasjon skal være nytenkende, klare å justere seg til et samfunn i stadig endring – da bør tilbakemeldinger og kritikk fra egne ansatte ses på som en ressurs. Dersom ledelsen ikke klarer å bygge en slik relasjon og tillit til medarbeiderne til at kommunikasjonen om prioriteringer og arbeidsform blir åpnere, vil de ikke kunne forholde seg reelt og aktivt til utfordringene veilederne står i, og som har stor betydning for brukerne om og hvordan blir løst.

10.6 Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet pekt på at avdelingslederne opplevde at deres rolle i NAV var blitt mer kompleks over tid, samtidig som de hadde fått lite eller ingen opplæring, siden det først og fremst var øverste leder av NAV-kontoret som fikk delta i lederutviklingsprogrammet, ikke avdelingsledere. Flere veiledere ga uttrykk for nærhet og omsorg for sin avdelingsleder, og for at de følte seg godt ivaretatt av

avdelingslederen. Likevel var det mange uttalelser som tydet på en stor distanse mellom veilederne og lederne som grupper, og en avmaktsfølelse hos veilederne. Dette ga seg i noen tilfeller utslag i stor differanse mellom hva som ble sagt i fora med flere til stede, situasjoner preget av offentlig transkript, og hva som ble snakket om i fortrolighet i pauser og korridorene når bare veiledere var til stede, situasjoner preget av skjult transkript (Scott, 1990). At ledere og veiledere hadde forskjellig plassering i organisasjonshierarkiet, forklarer noe av distansen. Lederrollens økende kompleksitet, der lederne hadde sin lojalitet oppover mot ledernivået over dem, er en annen forklaringsfaktor. At ledergruppen hadde plassert seg i et eget kontorlandskap, skilt fra sine avdelinger, så ut til å øke distansen. Et tema som skapte ytterligere distanse var usikkerhet på i hvor stor grad lederne egentlig ønsket tilbakemeldinger og kritikk fra veilederne. For noen veiledere skapte dette usikkerhet, og noen veiledere opplevde at dette førte til lavere trivsel og motivasjon for jobben. Noen fortalte om resignasjon – at de ikke lenger orket å prøve å bidra i diskusjoner og utviklingsarbeid. Fordi veiledere oppfattet det som omkostningsfullt å gi kritiske tilbakemeldinger, var det noen som selv ikke orket å gjøre det, men i stedet ga støtte og oppmuntring til de veilederne som ga slike tilbakemeldinger til lederne. Lederne godtok imidlertid ikke nødvendigvis en slik uformell representasjon, men stilte spørsmål ved hvor reell en slik representasjon var. Dette kan ses som en forståelig skepsis fra ledernes side. Hvordan kunne de vite om det noen sa var noe mange ansatte var enige om? Det kan også tolkes som en måte å redusere veilederens medvirkningsmuligheter på, ved at synspunkter som medarbeidere som ikke tør eller vil ta ordet i møter fordi de oppfatter det som for omkostningsfullt, da ikke målbæres av noen. Dersom veilederne hadde vært tryggere på at kritikk var ønsket av ledelsen, ved at de ble invitert til å komme med tilbakemeldinger, takket for det og at ingen opplevde å bli sanksjonert for det, ville sannsynligvis dette med uformelle representanter hatt mindre betydning på NAV-kontoret.

En tydelig distanse mellom veiledere og ledere bidrar antakelig til subtile former for hverdagslig motstand, og ulike spilleregler for samhandling når gruppene opptrer på samme arena eller hver for seg, som jeg har analysert som offentlig og skjult transkript

(Scott, 1990). Distanse kan også tenkes å bidra til at ledere i mindre grad blir involvert når veiledere leter etter løsninger på prioriteringsdilemma i hverdagen.

11. AVSLUTNING

NAV er en av de største og viktigste organisasjonene i Norge, både når det gjelder hvor mye av felleskapets penger organisasjonen har ansvar for, og hvor mange av oss som er avhengige av kontakt med NAV i ulike deler av våre livsløp. Hvordan NAV-ansatte bruker tiden sin og løser sine oppgaver, er følgelig av stor betydning for mange enkeltmennesker og samfunnet som helhet. En viktig oppgave for NAV er å bidra til høy yrkesdeltakelse i befolkningen. Dette tenkes å være både til enkeltmenneskers beste, til hjelp for arbeidsgivere, og for å bidra til å sikre det økonomiske grunnlaget for velferdsstaten Norge. Hvordan NAV lykkes med å nå sine mål har dermed stor interesse både blant politikere, forskere, journalister og andre samfunnsinteresserte. Jeg ønsker med denne avhandlingen å bidra til forståelsen av hvilke elementer internt i NAV som kan ha betydning for hvorvidt NAV lykkes med å nå målene og gi befolkningen et godt tilbud. I denne avhandlingen har jeg derfor undersøkt hvordan veiledere og ledere ved NAV-kontoret jeg studerte, under feltarbeidet i 2015-2016, forsto og håndterte samspillet mellom velferdsstatens intensjoner, NAVs målsetninger og deres egne verdier knyttet til NAVs virksomhet. Jeg har både vært opptatt av aktørenes handlingsrom og de strukturene som påvirker handlingene og valgene deres. Inspirert av Smith (2005, s. 169) sin institusjonelle etnografi, er det den lokale praksisen – hvordan styringssignaler blir fortolket og praktisert lokalt, jeg har vært opptatt av å beskrive. Ut fra annen litteratur (Vike, 2004, s. 86-87) er prioriteringer og hvordan man kan jobbe best og mest effektivt et viktig tema også i andre offentlige virksomheter i Norden. Gjennom å undersøke dette i NAV, mener jeg også å bidra til beskrivelse av trekk ved arbeidslivet i offentlig sektor i Norden. Ved å fokusere på meningsaspektet i ansattes respons på prioriteringsdilemma, mener jeg at studien belyser andre aspekt, enn for eksempel Lipsky (2010), og kanskje kan bidra til annen forståelse av hva som får ansatte i offentlig sektor til å handle som de gjør.

Denne studien er en etnografi (Hammersley & Atkinson, 2007, s. 3; O'Reilly, 2012, s. 28) og et case studie (Yin, 2014, s. 16-17) av en stort NAV-kontor i Norge. Jeg har

arbeidet induktivt for å være åpen for nye sammenhenger (Miles et al., 2014, s. 237-238), og som et resultat har forskningsspørsmålene endret seg underveis. Dette ser noen samfunnsvitere som problematisk (Yin, 2014), mens andre ser det som en del av læringsprosessen et forskningsprosjekt er (Flyvbjerg, 2006; Hammersley & Atkinson, 2007; O'Reilly, 2012). Valget av Case var strategisk, og ved å velge et stort NAV-kontor valgte jeg en typisk case, med element av kritisk case, siden prioriteringsdilemmaene der var forventet å være tydeligere enn på små kontor (Flyvbjerg, 2006; Marshall & Rossman, 2011). Metodene jeg har brukt i studien er en kombinasjon mellom deltakende observasjon, individuelle intervju med veiledere og fokusgruppeintervju med ledere. Jeg mener denne kombinasjonen av metoder var viktig og nødvendig for å belyse de ulike meningssskapende dimensjonene og sosiale prosessene som foregår når styringssignaler skal tolkes og medarbeidere skal ta valg om prioriteringer i arbeidshverdagen. De individuelle intervjuene ga i stor grad data om hvordan veiledere begrunnet sine valg, fokusgruppen ga mest data om hvilke refleksjoner i ledergruppen som det var konsensus om. Mens den deltakende observasjonen ga mest data om, og på hvilken måte det ble, eller ikke ble, kommunisert om prioriteringer og begrunnelser i ulike fora på arbeidsplassen. Jeg fant det ikke hensiktsmessig i forhold til mine forskningsspørsmål å triangulere med kvantitative data eller tekstanalyse, noe som kan øke validitet i et kvalitativt forskningsprosjekt (Marshall & Rossman, 2011, s. 39-44). Validitet i prosjektet er søkt styrket gjennom at jeg i analysen har lettet etter alternative forklaringer og avvikende eksempler, har presentert rikholdige data, hatt langvarig opphold i feltet, har diskutert tolkninger og fått tilbakemeldinger delvis fra noen deltakere i studien og fra fagmiljø inkludert veiledere, forskningsgruppe, ph.d. kurs og seminarer (Marshall & Rossman, 2011, s. 39-44).

Min dobbelte rolle som fast ansatt NAV-veileder og forsker, selv om jeg ikke jobbet med veilederoppgaver under feltarbeidet, mener jeg ga meg god tilgang på data, tillit hos de NAV-ansatte som deltok i studien og gode muligheter til innsikt i konteksten dataene framkom i. Samtidig er det alltid en fare for at et ansettelsesforhold i organisasjonen man studerer, også kan skape bindinger og hindre i forskningsprosessen.

Dette har jeg forsøkt å forhindre gjennom refleksjon, bevissthet, åpenhet om min rolle og ryddighet i datahåndteringen. I kapittel 4 har jeg posisjonert meg og reflektert om min rolle og motivasjon for prosjektet (Hammersley & Atkinson, 2007, s. 14-15; Lincoln & Guba, 1985, s. 227-228; Vike, 2020, s. 141).

For å svare på forskningsspørsmålene jeg stilte i innledningen, se kapittel 1.7, har jeg nærmet meg spørsmålene fra flere «kanter». Jeg har i kapittel 6 sett på hva veilederne forteller at de prioriterer og nedprioriterer, og hvilken oppfølging og samarbeid det er på arbeidsplassen rundt prioriteringene. I kapittel 8 har jeg tatt utgangspunkt i målstyringen og de NAV-ansattes holdninger og valg knyttet til denne. Kapittel 9 beskriver en intern omorganiseringsprosess og ulike ansattes reaksjoner på denne, mens kapittel 10 ser nærmere på lederrollen i NAV. Til sammen gir disse kapitlene en omfattende empirisk beskrivelse og analyse av hvordan de ansatte ved et stort NAV-kontor forholder seg til dilemma i arbeidshverdagen, og hvordan de begrunner de valgene de må ta i arbeidshverdagen, og svarer på hver sin måte på forskningsspørsmålene. I denne avslutningen skal jeg først oppsummere hva funnene i de ulike kapitlene er, så diskutere hvordan funnene kan tolkes og hvilken betydning de kan ha.

Når de NAV-ansatte tar sine valg om prioriteringer og arbeidsform, står de ikke i et vakuum, men er som andre i samfunnet påvirket av og deltakere i flere ulike diskurser som de refererer til og bidrar til når de skal forklare hva som gjør valgene deres i arbeidshverdagen meningsfulle. Jeg benytter Smith (1999, s. 134-135), som er inspirert av Foucault (1996, 1999), sin forståelse av begrepet diskurs som aktivitet der aktøren er deltaker og både reproducerer og bidrar til endring av diskurser. Slike diskursene er ikke verdinøytrale, men inneholder mening og verdier som anses som viktige. Larsen (2017) peker på at vi i mindre grad i dag snakker om at noe *har* en verdi, og i økende grad snakker om at noe *er* en verdi. Han mener føydalismens sammenbrudd, og senere industrialiseringen, har ført til endring av verdi-begrepet. Når yrker ikke lenger går i arv, og folk må velge karriereveg, skapes behovet for sammenlignbarhet og dermed en ide

om abstrakt verdi (Larsen, 2017, s. 271-274). For å se verdi i sammenheng med handling og meningsaspektet, har jeg i denne avhandlingen forstått verdier i tråd med Graeber (2001), som definerer verdi som «the way in which actions become meaningful to the actor by being incorporated in some larger, social totality» (Graeber, 2001, s. xii). Under feltarbeidet har jeg vært særlig opptatt av hvordan de NAV-ansatte i min studie har begrunnet eller forklart sine prioriteringer og valg i arbeidshverdagen, da dette har gitt inntak til hva som er meningsfullt eller verdifullt for de NAV-ansatte i Graebers forstand. Jeg har vist at ansatte gjennom «ulydighet» og hverdagslig motstand (Scott, 1985, 1990) gjør en del valg som gjøres meningsfulle ved å knytte dem til diskurser som er større enn den institusjonelle NAV-diskursen (Graeber, 2001; Smith, 1999). En mulig tolkning av dette, er at ansatte ivaretar verdier som er en viktig basis i velferdsstaten, som den institusjonelle diskursen i NAV, kanskje grunnet uheldige virkninger av målstyring og stort press på ressurser, ikke ivaretar tilstrekkelig godt slik disse ansatte ser det (Lilleaas & Widerberg, 2001, s. 245-246; Vike et al., 2016, s. 202). Andre ansatte opplever mer samsvar mellom NAVs institusjonelle diskurs og det som oppleves som meningsfullt for dem, men også for disse aktiveres diskurser større enn den institusjonelle NAV diskursen, når de skal begrunne sine handlingsvalg.

Jeg har beskrevet at NAV-ansatte får styringssignaler på flere måter, blant annet gjennom mål- og disponeringsbrev, gjennom målstyring og gjennom lederoppfølging av enkelte målepunkt. Når arbeidshverdagen ble for fullspekket av gjøremål, ble det likevel nødvendig å prioritere blant oppgaver og brukere som alle var ansett som noe som skulle prioriteres. Det betyr ikke nødvendigvis at oppgavene ikke ble gjort, eller at brukere ikke fikk oppfølging, men det måtte kanskje utsettes eller gjøres på en mindre tidkrevende måte. Jeg fant at noen prioriteringer var felles blant NAV-veilederne jeg snakket med. De var i hovedsak enige om at inntektssikring og å besvare telefonhenvendelser innen 48-timer var oppgaver de prioriterte høyest, men med litt ulike begrunner. Inntektssikring var det relativt stor enighet om måtte prioriteres høyt for å unngå store økonomiske konsekvenser for brukere. Å besvare telefonhenvendelser innen 48-timer var de fleste veilederne lojale mot fordi dette ble målt og fulgt opp av

avdelingsledere, men flere var ikke enige i at det alltid var riktig prioritering, da det kunne være andre brukere som hadde større behov for oppfølging enn de som selv hadde tatt kontakt med NAV. For øvrig var det stor variasjon i hva veilederne fortalte at de prioriterte og nedprioriterte, både når det gjaldt arbeidsoppgaver og hvilke brukere de valgte å følge opp først. Det er ut fra mitt datamateriale tydelig at NAV-veilederne både opplevde at målstyringen påvirket deres prioriteringer i arbeidshverdagen, dog ikke alltid til det de oppfattet som det beste for brukerne, at de måtte gjøre selvstendige prioriteringer og at noen veiledere av og til bevisst gjorde prioriteringer som var på tvers av målstyringen, ut fra deres oppfatning av hva som var NAVs hovedoppgave ut fra en bredere forståelse enn det som fremkom i styringsdokumenter. Det at de da prioriterte til dels ulikt ut fra ulike verdier er også tydelig i materialet. Det er i prosessene med å gjøre handlingsvalgene meningsfulle for seg selv (og andre) (Graeber, 2001, s. xii), finne løsninger på vanskelige prioriteringsdilemma som de kan forsvare overfor seg selv, jeg mener de NAV-ansatte både legitimerer valgene sine, men også bidrar til, ulike diskurser ut over den institusjonelle NAV-diskursen. I avhandlingen har jeg pekt på eksempler der de NAV-ansatte med sine begrunnelser for valg, refleksjoner og søken etter mening i sin arbeidshverdag, er med å bidra til diskurser i velferdsstaten (Smith, 1999, s. 134-135).

I kapittel 7 oppsummerer jeg de viktigste diskursene som NAV-veilederne jeg snakket med deltok i og refererte til når de skulle gi mening til de prioriteringene de valgte å gjøre i arbeidshverdagen: diskursen om velferdsstaten, diskursen om arbeid, diskursen om likhet og autonomi, fag- og profesjonsdiskurser og diskursen om styring av offentlig sektor. Disse diskursene kan oppfattes som dels parallelle, dels kryssende og av og til konkurrerende når NAV-veiledere skal begrunne sine valg om å prioritere sånn eller slik. For eksempel er det stor avstand mellom tenkningen om effektivisering, som preger diskursen om Ny offentlig styring reformene i offentlig sektor, og tenkningen om at NAVs viktigste oppgave er å hjelpe de som trenger det mest, som er en del av diskursen om velferdsstaten. Begge disse tankegangene, jeg kaller dem «effektiv ressursutnyttelse» og «velferdstanken», ble brukt av NAV-veiledere jeg snakket med,

som begrunnelse for måten de prioriterte blant prioriterte brukere som de hadde ansvar for å følge opp, se kapittel 6. Dette kunne gi seg utslag i at den ene sa hen prioriterte å følge opp de som sto nærmest arbeid, for dermed å bidra mest til høy yrkesdeltakelse på kortest mulig arbeidstid, mens den andre NAV-veilederen sa hen prioriterte å følge opp de brukerne som sto lengst unna arbeid og trengte mest hjelp, fordi hen oppfattet det som NAVs hovedoppgave.

Det er neppe unikt for NAV at de ansatte må forholde seg til ulike og dels kryssende diskurser når de skal gjøre prioriteringer i det daglige arbeidet – en sykepleier må for eksempel også forholde seg til krav om effektivitet kontra sykepleiefagets kvalitetsidealer (Vike et al., 2002, s. 111-113), en lærer må forholde seg til krav om at elevene skal gjøre det bra på nasjonale prøver, mens pedagogiske hensyn kanskje heller taler for å bruke noe tid i klasserommet til å jobbe med klassemiljøet, mens en foreleser på et universitet må balansere tiden mellom administrative oppgaver, forberedelse til undervisning, veiledning av studenter, forskning og publisering (Widerberg, 2015, s. 150-151). Hvordan de ansatte forholder seg til disse ulike diskursene, og hvilke valg de tar i det daglige, vil blant annet bli påvirket av styringen i de ulike organisasjonene, hvilke verdier de ansatte har og hvor stort rom de ansatte har for skjønnsutøvelse. De daglige forhandlingene og valgene de ansatte tar, danner praksiser som får betydning for pasienter, elever, studenter og brukere av ulike offentlige tjenester.

Jeg har også beskrevet at det i hovedsak var enighet blant NAV-veilederne jeg snakket med, i at NAV måtte ha målsetninger og systemer for styring og kontroll. Men veilederne ble i liten grad motivert av målstyringen slik den ble praktisert ved NAV-kontoret under feltarbeidet i 2016 -2017. De opplevde å ikke ha innvirkning på målsetninger eller hva som ble målt. Noen målepunkter hadde likevel stor oppslutning blant veilederne som er en del av denne studien, særlig måling av hvor mange av brukerne som var kommet i jobb. De fleste opplevde at målstyringen påvirket de prioriteringene de selv gjorde i arbeidshverdagen, men flere mente at denne påvirkningen ikke alltid var til det beste for brukerne. Et fokus på måloppnåelse på

konkrete målepunkt, kunne lett gi et kortsiktig fokus og føre til redusert kvalitet på arbeidet, var noe av kritikken mot målstyringen som kommer frem i datamaterialet. Min studie viser også at ikke alle NAV-ansatte alltid var helt lojale mot styringssystemene i NAV. Noen av NAV-veilederne jeg snakket med fortalte at de var «ulydige» mot ledelsen og målstyringen, ved å gjøre prioriteringer som gikk på tvers av det som var forventet av dem. En slik «ulydighet» kan også tolkes som at NAV-veiledere ivaretar viktige verdier for NAV – selv når målstyringen påvirker dem til å handle annerledes, gjør noen av dem valg i tråd med det de oppfatter som NAVs grunnleggende samfunnsoppdrag framfor å følge slavisk det de til enhver tid får beskjed om eller er forventet å gjøre. Når NAV-kontoret i 2016 opplevde en endring i måten målstyringen ble praktisert, med færre målepunkter og redusert fokus (overfor veilederne) på måloppnåelse, var de fleste jeg intervjuet positive til denne endringen. Men særlig medarbeidere med lang fartstid i organisasjonen var redd for at pendelen skulle svinge tilbake igjen.

Flere forskere har pekt på lignende funn i tilknytning til målstyring i det offentlige. Vike (2016, s. 74) peker på at i den kommunale helse- og omsorgssektoren har kvalitet en tendens til å bli et sekundært hensyn når det blir stort sprik mellom oppgaver, ansvar og ressurser. Schick (2014) sin undersøkelse fra NAV-kontor, viser at informantene mente målstyringens kvantitative fokus overskygget fokus på kvalitet og sørvis, og stjal tid fra oppfølging av brukere. Når politiske mål skal omsettes til konkrete mål- og resultatstyringssystemer i offentlig sektor, kan det lett oppstå overmåling og målforskyvning (Christensen, Egeberg, Lægroid, Roness & Røvik, 2015, s. 193). Noen oppgaver er enklere å telle enn andre, men de er ikke nødvendigvis de viktigste oppgavene. For å oppnå gode resultater i slike systemer, kan enheter i offentlig sektor dessuten falle for fristelsen å prioritere enkle saker som gir god uttelling i målesystemene på bekostning av viktige ikke så lett målbare oppgaver, eller på bekostning av kvalitet i utførelsen av oppgavene (Christensen et al., 2015, s. 192-193). Denne mekanismen var flere veiledere jeg intervjuet opptatt av, og de mente at

målstyringen til dels førte til at kvalitet og oppgaver som ikke er så lett å måle faktisk ble en av omkostningene av etatens målstyringssystem.

På NAV-kontoret jeg studerte, varierte det hvor åpent uenighet og motstand mot målstyringen ble kommunisert på ulike arenaer på arbeidsplassen. Det ble kommunisert lite av dette i allmøter, litt mer i avdelingsmøter og møter i medbestemmelsesapparatet (MBA), men sterkest kom motstanden fram i pause- og korridorsnakk og i forskningsintervjuene. Jeg tolker dette som at hverdagslig subtil motstand mot målstyringen inngikk i det en kan kalle et skjult transkript (Scott, 1990, s. 2-4) i organisasjonen – noe som først og fremst, eller i hvert fall sterkest, ble kommunisert når ledere ikke var til stede. Ifølge Scott (1990) er eksistensen av et skjult transkript et tegn på at en eller annen maktpraksis er til stede. At ledelse i en organisasjon skal utøve en form for makt, er vel ikke kontroversielt. Jeg har likevel argumentert i kapittel 10 for at det er viktig at makten er basert på tillit, og at avstanden mellom ledelse og veiledere ikke blir for stor. Dersom tilliten mellom ledelse og veiledere økes og avstanden tones noe ned, kan lederne få større mulighet til reell ledelse ved at de blir mer inkludert i de valgene og avveiningene offentlige ansatte må gjøre i arbeidshverdagen.

Lederne jeg snakket med oppfattet at avdelingslederrollen i NAV hadde blitt mer kompleks over tid. Avdelingslederne hadde fått liten eller ingen opplæring i lederrollen, da det først og fremst var NAV-lederne (øverste leder for hvert kontor) som hadde vært med i lederopplæringsprogrammet. Det var flere eksempler på veiledere som fortalte at de følte seg godt ivaretatt av sin avdelingsleder, og også opplevde nærhet og omsorg for lederen sin. Jeg fant likevel betydelig opplevelse av distanse mellom veiledere og ledere som grupper på NAV-kontoret. Distansen var sannsynligvis påvirket av at avdelingsledere ble oppfattet som å ha mer og mer lojalitet oppover i systemet, framfor å se seg selv som avdelingens representant overfor øverste ledelse. I tillegg hadde daværende fysiske plassering i et eget lederlandskap, skilt fra avdelingene, en negativ effekt, i form av større distanse – både fysisk og opplevd - mellom veiledere og avdelingslederen. Endringer i lederrollen kan ses som en utvikling som er påvirket av

Ny offentlig styring reformer, der økt tro på ledelse og bruk av insentiver basert på resultatoppnåelse er elementer (Christensen & Læg Reid, 2001, 2011).

Vi kan ut fra både mitt materiale og andre NAV-undersøkelser slå fast at NAV-ansatte ikke er en ensartet gruppe med helt like verdier. Helgøy, Kildal og Nilssen (2011, s. 33) hevder at det er innebygde spenninger mellom hovedmålene i NAV –reformen, at målsetningene blir vektlagt i ulik grad og delvis konkurrerer med hverandre. Dersom NAV-ansatte «velger seg» et av flere delvis konkurrerende hovedmål som de identifiserer seg sterkest med, og som de legitimerer sine prioriteringer med, vil resultatet kunne bli nokså ulike prioriteringer. Endresen og Moe (2012, s. 16) fant i en kvalitativ undersøkelse av arbeidsmiljøet ved seks NAV-kontor i 2012 at de NAV-ansatte jobbet på svært ulike måter og forsto sentrale deler av NAVs aktivitet og målsetninger forskjellig. De mener at en manglende felles forståelse resulterer i en individualisering.

Er en variasjon i verdier og prioriteringer et problem for organisasjonen og dens brukere, eller er det en variasjon man må kunne forvente i en stor organisasjon med mange ansatte med ulike fagbakgrunner og målsetninger, som kan fremstå som delvis motsetningsfylte i NAV-ansattes arbeidshverdag? Dersom slik variasjon fører til at tilbudet varierer alt etter hvilken veileder en bruker blir tildelt, og ikke etter brukerens behov, kan en slik variasjon ses som et brudd på prinsipper om likebehandling. Det man risikerer ved å gi større rom for selvstendige prioriteringer er altså ulikebehandling av brukere. Men det er også mulig å se slik variasjon som et nødvendig resultat av at de ansatte må forholde seg til et gap mellom tilgjengelige ressurser (tid) på den ene siden, og rettigheter og forventninger fra brukere på den andre siden. Ut fra en slik tankegang blir det avgjørende at de ansatte har handlingsrom til å gjøre konkrete vurderinger, og også forhandle med brukere om hvilke saker som haster mest og hvilke som kan vente. Vike (2004, s. 164-165; 2016, s. 33-34) er opptatt av at ansvar desentraliseres i velferdsstaten, og fremstiller de ansatte i førstelinjetjenesten sin innsats i å absorbere ansvar som helt nødvendig for å minske de negative konsekvensene av dette gapet mellom ressurser og rettigheter.

Uten denne innsatsen vil befolkningens tillit til velferdsstaten kunne smuldre opp. Ut fra denne tankegangen er ikke sterkere kontroll og mer standardiseringer vegen å gå for å sikre større grad av likebehandling for brukerne av velferdstjenester. Dersom de ansatte i offentlig sektor skal kunne ivareta et slikt ansvar for prioritering av knappe ressurser, kunne forhandle med brukere og strekke seg langt for å imøtekomme publikums forventninger for å kunne bevare tilliten til velferdsstaten, er de avhengig av å ha handlingsrom til å gjøre selvstendige prioriteringer og bruke sitt faglige skjønn.

Kan en tenke seg at sterkere grad av samarbeid og støtte kan bidra til at veiledernes prioriteringer kan bli mer ensartet? NAV-veilederne i min studie opplevde både kollegial og faglig støtte, men få team hadde klart å gjennomføre forpliktende samarbeid om detaljerte prioriteringer som ble fulgt opp over tid. Veiledere som hadde hatt fravær eller ba avdelingsleder om hjelp til å prioritere, fikk hjelp av sin avdelingsleder. Flere veiledere opplevde å ha nokså mye selvstendig ansvar for hvordan de skulle prioritere mellom oppgaver og brukere i arbeidshverdagen. Noen, særlig erfarne veiledere, satte pris på slik autonomi i jobben sin, mens andre opplevde dette ansvaret som vanskelig å bære. En undersøkelse fra svensk helsevesen peker på at flere studier har vist at kvaliteten på team-samarbeid ser ut til å ha stor betydning for pasientomsorg, mental helse hos ansatte og innovasjon i team i tillegg til å ha betydning for godt medarbeiderskap (Bergman et al., 2017, s. 101). Det å utvikle og styrke forpliktende samarbeid i team, kan ut fra dette være en veg å gå for å styrke de NAV-ansattes og andre offentlige ansattes evne til å stå i vanskelige prioriteringer, som samtidig kan ha potensiale til å bedre kvaliteten på oppfølgingen av brukere.

Som påpekt tidligere kommer variasjonen i prioriteringer som følge av at mengden oppgaver som de NAV-ansatte er bedt om å prioritere oppfattes å være, og kanskje også ofte er, større enn det som er mulig for dem å gjennomføre. De må derfor prioritere blant prioriterte grupper brukere og prioriterte oppgaver. Dersom det var større samsvar mellom oppgaver de var bedt om å prioritere og faktisk arbeidstid, ville etatens mål- og disponeringsbrev, andre styringsdokumenter og måleindikatorer ikke bli like vanskelig

å oppfylle. Men oppgavene i velferdsstaten er vanskelig å avgrense (Vike, 2004, s. 17-18; Vike et al., 2016, s. 26-29), og antallet ansatte i det offentlige Norge kan ikke vokse i det uendelige. Det er derfor vanskelig å komme utenom at de ansatte må gjøre vanskelige prioriteringer i arbeidshverdagen. Det kan likevel diskuteres om det er mulig å avgrense oppgavene i velferdsstaten noe mer enn i dag, for å gjøre prioriteringsproblemene mindre for de ansatte. Hvis det blir for stor avstand mellom publikums forventninger og det det offentlige Norge klarer å «levere» av tjenester og kvalitet, kan det på sikt føre til at velferdsstaten slik vi kjenner den i dag vil få mindre oppslutning blant folk. Det er imidlertid logikk i politikkdannelsen som gjør det vanskelig å avgrense oppgavene i velferdsstaten:

Utføreransvaret inneholder forpliktelsen til å realisere abstrakte «som om»-rettigheter her og nå, og utøverne havner slik i en slags tidsklemme og står overfor en allianse mellom rettighetshavere og rettighetsgivere som de knapt kan opponere mot, uten å sette sin egen moralske integritet i tvil. Dette er trolig noe av forklaringen på at allianser som er sterke nok til å korrigere hensiktspolitikken, er vanskelig å etablere. (Vike et al., 2016, s. 27)

Om oppgavene i velferdsstaten er vanskelige å avgrense, forsøker politikere og ledelse å kontrollere de ansattes arbeidsinnsats, blant annet gjennom mål- og resultatstyring. Som jeg gjennomgikk i kapittel 1.3, ble målstyring utviklet som et administrativt verktøy for selvledelse – ikke kontroll av underordnede (Johnsen, 2012). Flere forskere har pekt på at målstyringen som blir praktisert i det offentlige har som hovedformål å kontrollere om forvaltningen har fulgt opp styringssignaler fra politikere og administrasjon (Breivik, 2010, s. 118; Johnsen, 2012). Innen organisasjonsteori er det dessuten pekt på spenninger mellom en politisk logikk der det dagsaktuelle og det å markere overfor velgere hva man står for politisk ved å sette i gang nye tiltak, og en forvaltningslogikk som er opptatt av administrativ kontroll, konsistens og langsiktig planlegging kan påvirke prosessene med å sette mål og måleindikatorer i offentlig sektor (Christensen et al., 2015, s. 188). Resultatmålingssystem blir lett overlatt til fagfolk, mens politiske styringssystemer kan være kun løst koblet til resultatstyringen. I innledningen til en samling institusjonelle etnografier om endringer i førstelinjen under

Ny offentlig styring, påpeker Griffith og Smith (2014, s. 17-18) at det oppstår fundamentale problem når tjenester til folk må utøves på måter som skal kunne representeres tekstlig på standardiserte og målbare måter. De som utøver slike tjenester må alltid oversette den faktiske virkeligheten sånn at den passer til standardiseringene. Teknologiene for å gjøre slikt arbeid målbart fungerer aldri helt som representasjoner av det arbeidet som faktisk utføres i førstelinjen. De påpeker at disse nye teknologiene forandrer førstelinjens relasjoner med klienter på måter som ikke var forutsett (Griffith & Smith, 2014, s. 17-18). Larsen og Røyrvik (2017) er inne på noe av det samme når de skriver:

I all måling er det fare for at målingen (eller tegnet) overtar for det betegnede: Virkeligheten flytter seg fra vår livsverdens-erfaring til *indikatorer* som erstatter den. Denne forflytningen har noen paradoksale konsekvenser når vi ser på former for selvobjektivering – enten det er individet eller gruppen som objektiverer seg selv. (Larsen & Røyrvik, 2017, s. 20)

Nordegraaf (2011) argumenterer på den andre siden for at profesjonene må ta organisering og styring mer alvorlig, grunnet endringer som ønsker om andre arbeidsbetingelser, nye mer komplekse typer saker som forutsetter at flere profesjoner samarbeider for å finne løsninger, og nye typer risiko. I stedet for en todelt debatt der noen argumenterer for at vi må tilbake til en situasjon der profesjonene hadde større autonomi, eller motsatt argumentere for at profesjonene bør disiplineres og deres autonomi begrenses, mener han at vi bør strekke oss etter en situasjon der profesjonene ser det som en del av profesjonen å organisere og styre det profesjonelle arbeidet, noe han kaller «organized professionalism». Sehested (2002, s. 1527-1528) er inne på noe av det samme, når hun peker på at det er behov for mer delt og åpen kunnskap i arbeidssituasjoner preget av mer samarbeid. Hun peker også på at når de profesjonelle begynner å delta aktivt og påvirke reformer, blir gjerne de harde telle- og kontrollsystemene «mykere» i kantene.

En nyere studie viser at det er ulikheter i normer hos de NAV-ansatte (Terum et al., 2017). Gjennom spørreskjema der ansatte blant annet svarer på hvor enig eller uenig de

er i ulike påstander, har de funnet ut at noen NAV-ansatte er mest preget av en legal-byråkratisk tilnærming, mens andre preges mer av en diagnostisk-terapeutisk tilnærming. Dette innvirker på hvor villig de ansatte er til å iverksette sanksjoner. Det var de kommunalt ansatte, og særlig eldre arbeidstakere, som er mest preget av den diagnostisk-terapeutiske tilnærmingen, og de var også minst villige til å iverksette sanksjoner mot brukere som ikke innfrir aktivitetskrav (Terum et al., 2017). I materialet mitt om reaksjoner på den interne omorganiseringen, kommer det fram at det er ulikheter i ansattes verdier relatert til om de er kommunalt eller statlig ansatte, noe som igjen sannsynligvis er relatert til de ansattes ulike erfaringer med å jobbe med forskjellige oppgaver og metoder. Dette er ulikheter som eksisterer på det kontoret jeg har studert selv om 34% av de statlig ansatte og 47% av de kommunalt ansatte ble ansatt etter NAV-reformen og dermed ikke har jobbet i de tidligere etatene. I materialet som omhandler hvordan de ansatte prioriterer og forholder seg til målstyringen, er det imidlertid arbeidstakere med lang fartstid i etaten, både statlige og kommunalt ansatte, som i størst grad ga uttrykk for at de prioriterte i henhold til det jeg kaller Velferdstanken, det vil si å hjelpe de som trenger det mest – også når det innebærer at de må være «ulydige» mot målstyringssystemet. I denne delen av materialet ser det ut til å være de mest erfarne veilederne, uavhengige av ansettelsesforhold, som denne verdien sto sterkest hos og som også var mest fornøyd med å ha en viss grad av autonomi i jobben sin.

Videre peker mine funn i retning av at selv om både statlig og kommunalt ansatte i NAV kan sies å ha et arbeidsfokus, var det de statlig ansatte som reagerte sterkest på at den interne organiseringen av kontoret bidro til å svekke deres mulighet til å jobbe arbeidsrettet. For dem hadde en helhetlig tilnærming, forstått som at «alle skal kunne alt», mindre betydning enn det å organisere seg slik at man faktisk som kollegafelleskap evnet å hjelpe flest mulig folk i arbeid gjennom individuelt tilpasset oppfølgingsarbeid. Ledere som deltok i fokusgruppe satte derimot idealet om en helhetlig tilnærming, forstått som at en bruker burde få all oppfølging og hjelp fra én veileder høyest, og mente dette idealet var så positivt at det legitimerte både mye tidsbruk til opplæring, samt overgangskostnadene ved innføringen av den interne omorganiseringen på dette NAV-

kontoret. Det er mulig ledere tenkte at vanskene med å finne tid til arbeidsrettet oppfølging var midlertidige. Denne situasjonsforståelsen delte *ikke* flesteparten av de statlig ansatte veilederne, som altså var kritiske til den nye organiseringen av arbeidsoppgaver. De ulike reaksjonene på den interne omorganiseringen synliggjør at det foregår verdidiskusjoner og vegvalg internt i NAV-kontoret som egentlig er politiske. Dette kan analyseres som at politikernes og administrasjonens styring av NAV ikke er tydelig nok og overlater til lokalt nivå å gjøre vegvalgene, slik Vike (2004, s. 164-165) påpeker når han bruker begrepet «desentralisering av dilemma». Noen ansatte, gjerne erfarne medarbeidere, setter pris på slik autonomi, og tenker at det er en del av jobben deres å benytte sitt skjønn også til vanskelige prioriteringer. Andre opplever det som en stor belastning å stå så alene om vanskelige valg som får direkte konsekvenser for brukere.

Vike (2004, s. 169) peker på at det er en individualiserende tendens i Norge, som dersom han har rett kan føre til at solidaritet som grunnverdi ikke blir like vektlagt framover som den har blitt tidligere. Larsen (2017) peker på at verdier i økende grad gjøres sammenlignbare, og advarer mot å løsrive verdier fra den moralske komponenten: «Når bedrifter formulerer kjerneverdier og etablerer etikkutvalg, innlemmes verdiene og etikken i overordnede kalkyler og gjøres kommensurable med økonomiske regnestykker. Dermed elimineres det spesifikt moralske element i verdi-dannelsen» (Larsen, 2017, s. 273). Flere samfunnsforskere har imidlertid pekt på at arbeidstakere «på gulvet» i organisasjonene er bærere av viktige verdier som er essensielle for organisasjonene og for velferdsstaten, og som i liten grad ivaretas av organisasjonenes styringssystemer (Lilleaas & Widerberg, 2001, s. 245-246; Vike et al., 2016, s. 202). At disse ansatte tar selvstendige valg og bruker skjønn og noen ganger er litt «ulydige» mot ledere og styringssystemene, slik jeg har vist eksempler på i denne avhandlingen, kan altså ses som en forutsetning for at velferdsstaten skal fungere. Lilleaas og Widerberg (2001) peker på at i et moderne arbeidsliv med streng kontroll med tiden, mange tidsfrister, rutiner, krav og kontinuerlig omorganisering, utgjør ansattes verdier som lojalitet, solidaritet og omsorg et usynliggjort 'umoderne' fundament. Dersom dette falt

bort, vil det moderne arbeidslivet kanskje fremstå som lite funksjonelt. Også Kildal (2012, s. 186) mener det er avgjørende for velferdsstatens bærekraft at normative verdier igjen får betydning. Med utgangspunkt i Graebers (2001, s. xii) definisjon av verdi, som fokuserer på måten handlinger blir meningsfull for aktøren ved å knyttes til en større sosial helhet, som en diskurs kan sies å være, har jeg i min studie vist at ansatte for å finne løsninger på vanskelige prioriteringsdilemma, ga løsningene de valgte mening og legitimitet både fra den institusjonelle NAV-diskursen som styringsdokumenter er en del av, og i tillegg fra andre større diskurser om velferdsstat, arbeid, styring av offentlig sektor med flere.

I min studie fant jeg at noen veiledere opplevde avmakt, og hadde resignert, i den forstand at de hadde erfart, eller hørt om andre som hadde erfart, at det ikke var ønskelig eller ikke førte fram å si fra om forhold på arbeidsplassen som de var uenige i. Slike erfaringer kunne skrive seg langt tilbake i tid, da andre ledere var ansatt, men satt likevel «fast» i organisasjonen i form av kollektive narrativer (Somers, 1994) eller institusjonalisert læring (Enehaug & Klemsdal, 2005, s. 55). Veiledere minte i ulike sammenhenger hverandre på slike fortellinger om at veiledere hadde fått negativ respons fra ledelse når de ytret seg kritisk om noe, og resultatet kunne være at veiledere tenkte seg om flere ganger før de eventuelt tok opp en sak med ledelsen. I mange tilfeller ble resultatet at de ikke tok opp den aktuelle problemstillingen. Når en organisasjon har slike erfaringer med seg fra tidligere tider, kan det antakelig ta lang tid og målrettet innsats fra ledelsens side for at nye narrativer, som åpner opp dialogen mellom veiledere og ledelse, skal skapes. Med målrettet innsats tenker jeg da på eksplisitte invitasjoner overfor veiledere til å uttale seg om sine erfaringer og synspunkter, takknemlighet overfor bidrag uavhengig om man er enig i sak eller ikke og aldri noen form for sanksjon for at en ansatt ytrer sin mening. Det å involvere offentlige ansatte i prosessen med å formulere målsetninger og bestemme hva og hvordan målinger skal foregå, ville antakelig ha aktivert både motivasjon og verdier hos de ansatte, som kan ses som en ressurs for offentlig sektor. Samtidig er offentlig sektor politisk styrt og skal være det i demokratiske samfunn som i Norden. En slik større grad av medvirkning fra de ansatte

må selvsagt være innenfor visse rammer. Hvor vide rammene for medvirkning fra ansatte skal være, vil være under kontinuerlig forhandling, og slik medvirkning foregår ikke bare i offisielle medvirkningskanaler og arenaer.

Det er tydelig at den interne omorganiseringen som jeg gikk inn på i kapittel 9, var svært ressurskrevende for NAV-kontoret. Det skapte mye frustrasjon, særlig blant statlige veiledere som oppfattet det som sin hovedoppgave å gi arbeidsrettet oppfølging til brukere. Med en større bredde i hvilke oppgaver de skulle ivareta, og saksbehandling av sosialhjelpssøknader med knappe frister, opplevde de at de i mindre grad fikk tid til denne arbeidsrettede oppfølgingen. Dette skapte frustrasjon og motstand, snikspesialisering og etter hvert også re-spesialisering i de avdelingene som jobbet med brukere med spesielt tilpasset og varig tilpasset innsats. Dette skjedde altså i 2016, selv om NAV-evalueringen forteller nokså like historier fra andre store kontorene rett etter NAV-reformen. Hvordan foregår læringen når det gjelder organisering i NAV? Skal alle kontor gjennom de samme utprøvingene? Det at det er så stor forskjell på størrelsen på kontorene, og så store ulikheter i hvilke kommunale tjenester som er innlemmet, gjør det sannsynligvis vanskelig for direktorat og kommuner å finne den optimale organiseringen av NAV-kontor. Det todelte eierskapet er også kompliserende. Det man skal være klar over, er at slike omorganiseringsprosesser, særlig de som er mindre vellykket og må reverseres etter en kort periode, og stadig nye slike prosesser, kommer med en kostnad. I et offentlig Norge som er opptatt av effektivisering, mener jeg kostnaden ved stadige nye organiseringsutprøvinger kan stilles spørsmål ved. Hvor mye må en offentlig enhet «vinne» på en omorganisering i form av mer kostnadseffektiv drift og bedre oppfølging av brukere, for at gjentakende svært omkostningsfulle omorganiseringer skal være formålstjenlig? Lilleaas og Widerberg (2001, s. 246) spør seg om det virkelig moderne i dag ville være å satse umoderne – blant annet på kontinuitet, stabilitet, solidaritet, miljø med mer.

Et tydelig funn i denne studien er hvor sterkt verdien om arbeid står hos både veiledere og ledere ved NAV-kontoret, selv om jeg også finner nyanser i hvor sterkt ulike

grupperinger av ansatte vektlegger denne verdien. Det er mye som støtter de NAV-ansatte i at høy yrkesdeltakelse i dag er en forutsetning for å beholde en velferdsstat på noenlunde samme nivå som i dag. Men hva hvis vi i framtiden, grunnet teknologisk utvikling, ikke lenger har arbeid for alle? Hvordan skal da verdien om at alle må bidra inn i fellesskapet administreres? Hvordan skal mennesker oppleve sosial kontakt, meningsinnhold og mestring i liv der arbeid kanskje ikke er en del av, eller bare utgjør en liten del av, hverdagen? En slik potensiell endring av samfunnet vil gi noen utfordringer, som vi som samfunn ville måtte forholde oss til, alt fra å lage nye arenaer der voksne uten arbeid kan møtes på dagtid til aktivitet og samvær, til å finne rettfærdige måter å fordele arbeid på – både som rettighet og plikt. Det er interessant å følge Storbritannia sin utrulling av en ordning med en grunnutbetaling kalt «Universal Credit», som blir utbetalt dersom du får redusert eller ikke har arbeidsinntekt og ikke er i fulltidsutdanning (Aina Aune Kane & Köhler-Olsen, 2018, s. 331-332). Det har også vært interessant å følge forsøket med borgerlønn fra Finland, som ble avsluttet for raskt ifølge forskere (Jakobsen, 2018, 25.april). I et samfunn med raske endringer må i alle fall offentlig sektor og arbeids- og velferdsetaten fortsette å strekke seg for å være aktuelle samfunnsaktører og fortjene publikums tillit. Ansatte i offentlig sektor, som gjør valg med referanse til grunnleggende verdier og diskurser i velferdsstaten, noen ganger på tvers av den institusjonelle diskursen i virksomheten, kan representere en verdimeisig motstand mot at raske endringer, for eksempel som resultat av ønske om høyere effektivitet i diskursen om styring av offentlig sektor.

For å oppsummere: denne studien viser at det ikke er fullt ut samsvar mellom de verdiene som gjenspeiles i NAVs styringsdokumenter og styringssignaler overfor ansatte, de verdiene de ansatte må forholde seg til i ulike diskurser i samfunnet for øvrig og ansattes oppfatning av grunnleggende verdier for velferdsstaten. Det er grunn til å tro at dette gjelder også andre deler av offentlig sektor i Norge og Norden. Når slike motsetninger blir satt på spissen i en presset arbeidshverdag der ansatte må prioritere mellom oppgaver og brukere, gjør de ansatte jeg snakket med i denne studien ulike valg med begrunnelse i ulike verdier. De snakker ikke høyt om dette i alle fora på

arbeidsplassen, men det kan komme fram i pausesammenhenger, i forskningsintervju og til dels i mindre møter, for eksempel i avdelingsmøter. Det hadde vært interessant å følge opp denne studien med en studie av hvordan velferdspolitikken dannes i møte mellom velgere og politikere, der det ble undersøkt i hvor stor grad politikere er informert om hvordan situasjonen i de offentlige virksomhetene faktisk er, og analysere årsaken til at det er vanskelig å finne mer helhetlige og bærekraftige løsninger for velferdspolitikken. Kvantitative studier kan også gjøres for å undersøke om mine funn er utbredt blant NAV-ansatte, og om de har gyldighet også i andre deler av offentlig sektor.

Slik jeg ser det, er det to grunnleggende valg vi som velferdsstat kan ta i lys av denne kunnskapen. Gapet mellom ressurser og oppgaver kan tettes, slik at prioriteringsdilemmaene blir redusert. Eller vi kan fortsette som før, og satse på at de NAV-ansatte, og helsearbeiderne, lærerne og så videre – klarer å gjøre gode valg i samarbeid og forhandlinger med brukere, pasienter, elever med videre. For at den siste strategien skal kunne fungere bedre enn i dag, mener jeg at det er en forutsetning at førstelinjens arbeidere får handlingsrom, har forpliktende samarbeid med kolleger og støtte fra ledere som har tillit, nær relasjon til de ansatte og er tett på. Dagens ledelsesfilosofi, med relativt sterk kontroll og detaljstyring av førstelinjearbeiderne fra styringsledd over (selv om fokuset på målstyring i NAV er noe nedtonet nå i forhold til tidligere), der de underordnede føler seg nødt til å gjøre det nødvendige prioriteringsarbeidet litt i hemmelighet, og dermed dekke til at det er et slikt gap, har klare svakheter når man ser nærmere på hvordan det utspiller seg i praksis i det lokale leddet. Jeg mener at vi ved å fortsette slik risikerer, i tillegg til stor belastning på offentlige ansatte, at tilliten til publikum og støtten omkring velferdsstaten gradvis svekkes.

Ordliste

AKS-møte: et internt møte på NAV-kontoret der en diskuterer om personer som har vært sykemeldt i åtte uker oppfyller, eventuelt kan unntas fra, aktivitetskravet. Rådgivende lege i NAV og representanter fra NAV Arbeidslivssenter er gjerne med på disse møtene, i tillegg til NAV-veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging.

Aktivitetsplan: en skriftlig plan for hvordan en person skal skaffe eller beholde jobb, både hva slags jobb som er målet og hva slags tiltak og oppfølging som skal til for å nå målet. Alle som trenger hjelp for å komme i jobb har rett til å få laget en aktivitetsplan.

Arbeidsavklaringspenger: penger som NAV (staten) gir til personer med helseproblemer som trenger hjelp å skaffe eller beholde jobb mens de får behandling, følges opp og deltar i arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsavklaringspengene er oftest lavere enn sykepenger, og utgjør normalt cirka 66% av den inntekten man har hatt tidligere. Arbeidsavklaringspenger kan gis i inntil tre år, men kan forlenges i særlige tilfeller i to år til. Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010, og erstattet attføringspenger, rehabiliteringspenger og midlertidig uførepensjon.

Arbeidsevnevurdering: en vurdering av en persons muligheter til å få og fungere i jobber som kan være aktuell for vedkommende.

Arbeidsgiverkontakt: at en NAV-veileder er i kontakt med en arbeidsgiver. Kontakten kan dreie seg om en bruker som trenger arbeidstrening, at arbeidsgiver trenger hjelp til å rekruttere folk til en stilling, eller mer generell utveksling av informasjon om bedriftens situasjon og NAVs virkemidler.

Arbeidsmarkedstiltak/Tiltak: skal gjøre det lettere for personer som deltar å komme i jobb, eller finne ut hva de kan jobbe med og hvor mye de klarer å jobbe. Tiltak kan for eksempel være jobbsøkerkurs, faglige kurs, arbeidstrening eller jobb med lønnstilskudd. Deltakere i tiltak har rett til tiltakspenger hvis de ikke har annet å leve av. Tiltakene er i regi av NAV, men ofte i samarbeid med for eksempel arbeidsgivere, kursarrangører, skoler eller tiltaksbedrifter.

Arbeidsforberedende trening: et arbeidsmarkedstiltak for personer med sammensatte behov, nedsatt arbeidsevne og usikre forutsetninger for jobb. Tiltaket skal blant annet inneholde karriereplanlegging, arbeidstrening i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø og tilrettelagt opplæring. Før tiltaket avsluttes skal deltakerne også ha fått tilbud om arbeidstrening eller opplæring hos en vanlig arbeidsgiver. Tiltaket kan vare inntil ett år

med mulighet for forlengelse i ett år til. De som deltar på arbeidsforberedende trening kan få tiltakspenger hvis de ikke har noe annet å leve av.

Arbeidstrening: et arbeidsmarkedstiltak med tilrettelagt arbeidstrening hos vanlige arbeidsgivere og individuell oppfølging fra NAV og arbeidsgiver. Målet er å prøve ut muligheter på arbeidsmarkedet, gi relevant arbeidserfaring og styrke mulighetene for å få jobb. Arbeidstreningen kan vare inntil ett år, med mulighet for forlengelse i seks måneder for de som har nedsatt arbeidsevne. De som deltar på arbeidstrening kan få tiltakspenger hvis de ikke har noe annet å leve av.

Arena (Arena-benk) (Arena-oppgaver): et saksbehandlersystem som ble utviklet for Aetat. Arena ble i 2016 brukt i NAV til for eksempel til å skrive arbeidsevnevurderinger, aktivitetsplaner, registrere deltakelse i arbeidsmarkedstiltak og skrive notater etter samtaler med brukere og arbeidsgivere. Det ble laget en oppfølgingsoppgave til NAV-veileder for hver bruker på den datoen oppfølgingen var planlagt. Arena-benken var veileders oversikt over oppfølgingsoppgavene og andre oppgaver som veilederen har i dette systemet. I dag brukes *Modia* til noen av disse oppgavene, men Arena er fortsatt i bruk i NAV.

Behovsvurdering: en enkel vurdering av om personen vil klare å komme i jobb selv eller om det er usikkert om personen trenger hjelp til å komme i jobb. Hvis det er usikkert om personen trenger hjelp, gjøres en mer omfattende vurdering som kalles arbeidsevnevurdering.

Boligsosialt arbeid i NAV: en samlebetegnelse for flere tjenester som kommunen har plikt til å hjelpe de som trenger det med, for eksempel midlertidig bolig, Opplysning, råd og veiledning, herunder økonomisk rådgivning, og økonomisk stønad. Kvalifiseringsprogram og Individuell plan kan også regnes som virkemiddel i det boligsosiale arbeidet.

Dagpenger: penger som NAV (staten) gir til de som er permittert eller arbeidsledig, får jobbe halvparten eller mindre av vanlig arbeidstid, og har tjent over et visst beløp de siste årene. Utbetalingene utgjør cirka 62% av inntektsgrunnlaget, og kan gis i enten 52 eller 104 uker avhengig av hvor mye personen har tjent de siste årene. For å få dagpenger må man i tillegg være registrert som arbeidssøker hos NAV, være reell arbeidssøker, og ha lovlig opphold i Norge.

Dialogmøte 1: et møte som arbeidsgiver innkaller en sykemeldt ansatt til før sykemeldingen har vart i syv uker, for å snakke om muligheter til å tilrettelegge på jobb.

Dialogmøter 2: et møte som NAV innkaller til senest når personen har vært sykemeldt i 26 uker. Den sykemeldte, arbeidsgiver og NAV innkalles alltid. I tillegg kan den sykemeldtes lege, behandler eller bedriftshelsetjeneste innkalles. Målet med møtet er å finne ut om den sykemeldte kan komme tilbake i jobb helt eller delvis ved å tilrettelegge på arbeidsplassen, eller om det er avklart at den sykemeldte ikke kan fortsette i denne jobben, og heller må søke annen jobb. NAV kan også innkalle til Dialogmøte 3 senere i sykemeldingsløpet, hvis det er behov for det.

Gosys: et datasystem der post til NAV som har med brukere eller arbeidsgivere å gjøre blir registrert og lagret, med unntak av dokumenter vedrørende sosiale tjenester. Det sendes beskjed til veilederen som har ansvar for saken om at det er kommet inn et dokument i saken. I Gosys blir det også registrert hvis en bruker har ringt og ikke fått tak i sin veileder. Veilederen har da en frist på 48 timer på å ringe tilbake til bruker.

Individuell plan: De som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få laget en individuell plan, og rett til å selv være med å lage den. Den individuelle planen kan ha andre eller flere mål enn jobb. Kommunen har et hovedansvar for å lage planen, men skal samarbeide med andre instanser som personen mottar tjenester fra.

Infotrygd: et eldre datasystem som ble utviklet for Trygdeetaten, men som fortsatt brukes noe i NAV. Det ligger for eksempel mye historisk informasjon i dette systemet som kan være nødvendig å slå opp i når en sak skal oppsummeres, og informasjon om vedtak som NAV Arbeid og ytelse gjør i for eksempel en sykepengesak.

Innsatsbehov som NAV kategoriserer brukere i:

Situasjonsbestemt innsats: brukere som har vansker med å skaffe/beholde arbeid. Bruker kan få kortere aktiviteter og tjenester fra NAV som kvalifisering og jobbsøking.

Spesielt tilpasset innsats: brukere med nedsatt arbeidsevne. Bruker kan få både kortere og lengre aktiviteter/tjenester fra NAV, ofte i kombinasjon med virkemidler fra andre aktører.

Standard innsats: brukere som forventes å komme i arbeid med egen innsats og generelle tjenester fra NAV.

Varig tilpasset innsats: brukere med varig nedsatt arbeidsevne som forventes å ikke kunne skaffe/ beholde ordinært arbeid. Bruker kan få tidsbegrensede og varige aktiviteter og tjenester, ofte i kombinasjon med virkemidler fra andre aktører.

Jobbmatch: et søk i datasystemet Arena der brukerens jobbønsker (type jobb, stillingsprosent, arbeidssted etc.) blir matchet mot ledige stillinger. Resultatet av en jobbmatch kan i beste fall være konkrete stillingsutlysninger som kan være aktuelle for bruker å søke på.

Kvalifiseringsprogram: et kommunalt program for personer i yrkesaktiv alder som har store vansker med å få eller være i jobb, ikke har rett til annet å leve av enn sosialhjelp, og som trenger tett og koordinert oppfølging for å komme i arbeid. Programmet kan vare i inntil ett år, med mulighet for forlengelse i ett år til. De som deltar i Kvalifiseringsprogram har rett til kvalifiseringsstønad fra kommunen.

Kvalifiseringsstønad: penger som kommunen betaler ut til de som deltar i Kvalifiseringsprogram.

Midlertidig lønnstilskudd: et arbeidsmarkedstiltak der personen er i jobb mens arbeidsgiver får dekket deler av lønna til vedkommende fra NAV. Tilskuddet kan gis for personer som har problemer med å komme seg inn i vanlig jobb eller står i fare for å falle ut av jobb etter å ha vært sykemeldt ett år. Det kan gis midlertidig lønnstilskudd i inntil ett år, men for personer med nedsatt arbeidsevne kan det gis tilskudd i inntil tre år.

Varig lønnstilskudd: et arbeidsmarkedstiltak der personen er i jobb mens arbeidsgiver får dekket deler av lønna til vedkommende fra NAV. Tilskuddet skal kompensere for at personen ikke klarer å jobbe like effektivt som andre, og kan gis når en arbeidsgiver ansetter en person som har store og varige vansker med å være i vanlig jobb, eller beholder en ansatt som står i fare for å falle ut av jobb etter å ha vært sykemeldt ett år. Tiltaket er ment å motvirke at personene blir uføretrygdet.

Modia: Et datasystem for sikker digital kommunikasjon mellom bruker og NAV-veileder, hvor NAV-veiledere kan skrive til brukere eller svare på henvendelser fra brukere. Brukere må logge seg inn på «Ditt NAV» på nav.no for å skrive eller lese svar. Dette systemet er ment å erstatte bruk av e-post i kommunikasjon mellom brukere og NAV.

Mål- og disponeringsbrev: Et årlig brev fra arbeids- og velferdsdirektoratet til fylkesdirektørene i NAV om hvilke oppgaver og brukergrupper som skal prioriteres det aktuelle året.

Målekortet: en presentasjon av konkrete mål og måloppnåelse på ulike måleindikatorer, målt en gang i måneden. Målekortet kan vises for en avdeling, et kontor, eller genereres opp til fylkesnivå eller for hele landet.

Måleindikatorer: det som måles i et målstyringssystem. I NAV er det for eksempel hvor mange som får oppfølging hver tredje måned, hvor mange som er i arbeidsmarkedstiltak eller hvor mange som kommer i arbeid.

PAI utdanningskoder: system som kommunene bruker for å kategorisere den utdanningen som de ansatte har.

Pesys: et saksbehandlingssystem for pensjons-saker.

Reell arbeidssøker: en betegnelse som innebærer at den som søker arbeid er villig til å ta ethvert arbeid som vedkommende er i stand til å ta, og villig til å ta arbeid hvor som helst i landet, med mindre vedkommende blir godkjent som lokal arbeidssøker (grunnet for eksempel at vedkommende er enslig forsørger). Helsemessige begrensninger på dokumenteres.

Supported employment: samlebetegnelse på metodikk der bruker gis støtte eller trening på jobben av en eksternt finansiert (for eksempel av NAV) jobbspesialist eller tilrettelegger.

Sykepenger: penger som NAV (staten) gir som en slags erstatning for lønn, til personer som er så syke at de ikke kan være i jobb, eller bare klarer å jobbe deltid en periode. Man får vanligvis utbetalt omtrent det samme i sykepenger som den lønna man har hatt. Sykepenger kan gis i inntil ett år, men man kan få ny sykepengerrett ved å være i jobb uten å ha sykefravær en periode. Hvis man ikke har hatt arbeidsinntekt de siste årene, har man heller ikke rett til sykepenger.

Tildelingsbrev: et årlig brev fra departementet til arbeids- og velferdsdirektoratet om hvilke oppgaver og brukergrupper som skal prioriteres.

Tilretteleggingsgaranti: et resultat av avtaler mellom partene i arbeidslivet (NHO og LO) og regjeringen, og del av intensjonsavtalene om et mer inkluderende arbeidsliv. Den ble innført i 2008 etter forsøk i fem fylker i 2007. Den ble erstattet 01.01.16 av den lignende ordningen Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale, (se mer under dette oppslagsordet) som har en mer spisset målgruppe.

Tilretteleggings- og oppfølgingsavtale: en avtale mellom en arbeidsgiver, en arbeidssøker og NAV om hvilken oppfølging og hvilke tiltak, tilskudd eller hjelpemidler

NAV forplikter seg til å gi innen avtalte frister. Det skal også avtales en fast kontaktperson i NAV. Den prioriterte målgruppen for slike avtaler er nå unge personer under 30 år som har nedsatt arbeidsevne og de arbeidsgiverne som tar personene inn i jobb eller tiltak.

Tiltakspenger: en ytelse som deltakere i arbeidsrettede tiltak kan få, hvis de ikke har lønn eller får dekket utgifter til livsopphold på andre måter.

Tiltaksplass: en plass på et arbeidsmarkedstiltak.

Uføretrygd: penger som NAV (staten) gir til personer som på grunn av varige helseproblemer ikke klarer å jobbe noe særlig, for at de skal ha noe å leve av. Det må være grundig avklart og dokumentert at problemene med å være i jobb skyldes helseproblemer, og at de er varige. Det er mulig å jobbe noe samtidig som man får uføretrygd, etter nærmere regler.

Økonomisk stønad / sosialhjelp: penger som NAV (kommunen) gir til personer som ikke har nok å leve av når faste nødvendige utgifter er betalt. Personen som søker må dokumentere sine faste utgifter og de inntektene eller sparepengene de har, og så beregner NAV om vedkommende har rett til sosialhjelp eller ikke. Det kan stilles krav til de som får økonomisk sosialhjelp, for eksempel om at de registrerer seg som arbeidssøkere og søker jobber.

Referanseliste

- Andreassen, T. A. (2008). Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor. *AFI-Notater, 10*. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6088>
- Andreassen, T. A. (2017). NAV - Arbeids og velferdsforvaltningen. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring* (3 utg., s. 166-191). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Andreassen, T. A. & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor. *AFI-Notater, 2*. <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6100>
- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2004). *Mål og rammedokument for NAV-evalueringen*. Hentet fra <https://docplayer.me/18846676-Mal-og-rammedokument-for-evaluering-av-nav-reformen.html>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (Prop. 46 S (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005/id210402/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2014). *Brukernes møte med NAV. Delrapport fra ekspertgruppen som gjennomgår NAV*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Brukernes-mote-med-NAV/id2008441/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)* (Prop. 39 L (2014-2015)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-39-L-20142015/id2342898/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015-2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Hentet fra <https://docplayer.me/20305778-Retningslinjer-for-oppfolgingsvedtak-i-nav.html>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2015). *Mål og resultatstyring i NAV* (Rapport del I fra partssammensatt gruppe). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016a). *Mål og disponeringsbrev til fylkeskontorene - 2016* (15/7178). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2016b). *Utviklingstrekk i folketrygden 2015* (2016:2). Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017a). *Kartlegging av årsverk og ledelsesform i NAV-kontor per august 2017*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Upublisert
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017b). *Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke* (16/7227). Hentet fra <https://docplayer.me/62042088-Mal-og-disponeringsbrev-2017-til-nav-fylke.html>

- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62?q=arbeidsmilj%C3%B8loven>
- Arnet, E. (2012). Nav-ansatte bekymret over interne konkurranser. *Velferd*, 101 (2), 12-13. Hentet fra <http://velferd.custompublish.com/nav-ansatte-bekymret-over-interne-konkurranser.5038714-227399.html>
- Askvik, L. (2015). *Helsesviket: brev fra helsetjenesten*. Oslo: Aschehoug. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2018120777007
- Bekkelund, A. S. K. (2018). Et forsvar for New Public Management. *Stat & Styring*, 28 (02), 2-6. Hentet fra https://www.idunn.no/stat/2018/02/et_forsvar_for_new_public_management
- Bengtsson, T. T. (2013). What are data? Ethnographic experiences with young offenders. *Qualitative Research*, 14 (6), 729-744.
- Bentzen, T. Ø. (2018). Tillitsbasert styring som springbræt for samskabelse. I M. K. Fogsgaard & M. D. Jongh (Red.), *Ledelse og samskabelse i den offentlige sektor*. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Bergman, C., Löve, J., Hultberg, A. & Skagert, K. (2017). Employees' Conceptions of Coworkership in a Swedish Health Care Organization. *Nordic Journal Of Working Life Studies*, 7 (4), 91-107. <https://doi.org/10.18291/njwls.v7i4.102359>
- Bjørka, H.-C. (2016, 10. mai). NAV-direktør Sigrun Vågeng vil ha ledere som våger. Hentet fra <http://nettsteder.regjeringen.no/bedrestyringogledelse/2016/05/10/nav-direktor-sigrun-vageng-vil-ha-ledere-som-vager/>
- Bjørklund, T. (2004). Norsk populisme fra Ottar Brox til Carl I. Hagen. *Nytt norsk tidsskrift*, 21(3-4), 410-419. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1504-3053-2004-03-04-16>
- Bohner, G. & Wänke, M. (2014). *Attitudes and Attitude Change* (Social Psychology: A Modular Course). East Sussex: Psychology Press. Hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?docID=1656137>
- Bosmans, K., Mousaid, S., De Cuyper, N., Hardonk, S., Louckx, F. & Vanroelen, C. (2016). Dirty work, dirty worker? Stigmatisation and coping strategies among domestic workers. *Journal of Vocational Behavior*, 92, 54-67. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2015.11.008>
- Bovey, W. H. & Hede, A. (2001). Resistance to organizational change: the role of cognitive and affective processes. *Leadership & Organization Development Journal*, 22 (8), 372-382. <https://doi.org/10.1108/01437730110410099>
- Bratberg, Ø. (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Breivik, B. (2010). *Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte. En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids og velferdsetaten i perioden juni 2006 - april 2009* (Master, Universitetet i Bergen). Hentet fra <http://bora.uib.no/handle/1956/3917>
- Busch, T. (2012). *Verdibasert ledelse i offentlige profesjoner*. Bergen: Fagbokforl.

- Busch, T., Vanebo, J. O. & Johnsen, E. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2001). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- Chudasama, K. (2017). *Brukermedvirkning og sosialt arbeid i NAV*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Czarniawska, B. (1998). *A narrative approach to organization studies*. Thousand Oaks: Sage.
- De nasjonale forskningsetiske komitéene. (2014). *Generelle forskningsetiske retningslinjer*. Hentet fra https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/fek_generelle_retningslinjer.pdf
- Debesay, J., Harslof, I., Rechel, B. & Vike, H. (2014). Dispensing emotions: Norwegian community nurses' handling of diversity in a changing organizational context. *Social science & medicine*, 119, 74-80. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.08.025>
- Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH). (2006). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Oslo: Forskningsetiske komiteer. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011092708069
- Endresen, A. & Moe, S. (2012). Arbeidsmiljøet blant NAV-ansatte sett i et sosial kapitalperspektiv. *Søkelys på arbeidslivet*, 29 (01-02), 3-20. Hentet fra http://www.idunn.no/spa/2012/01-02/arbeidsmiljoet_blant_nav-ansatte_sett_i_et_sosial_kapitalpe
- Enehaug, H. & Klemsdal, L. (2005). Ulike typer munnkurv - taushetsbringende prosesser i arbeidsmiljøet. I A. Hetle (Red.), *Munnkurv og varsling Oslo. En studie av ytringsfrihetens vilkår blant sykepleiere* (s. 45-84). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Eriksen, T. H. (2007). *Øyeblikkets tyranni: rask og langsom tid i informasjonssamfunnet*. Oslo: Aschehoug.
- Eriksen, T. H. & Nielsen, F. S. (2002). *Til verdens ende og tilbake: antropologiens historie* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Falkum, E., Nordrik, B., Drange, I. & Wathne, C. T. (2017). *Arbeidslivsrelasjoner i endring* (Arbeidsforskningsinstituttets FOU-resultat). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet ved HiOA. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6289>
- Fauskanger, J. & Mosvold, R. (2014). Innholdsanalysens muligheter i utdanningsforskning. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 98 (2), 127 - 139.
- Festinger, L. (1962). *A theory of cognitive dissonance* (Reissue utg.). Stanford: Stanford University Press.

- Finansdepartementet. (2019). *Reglement for økonomistyring i staten [og] Bestemmelser om økonomistyring i staten: fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 23. september 2019*. Oslo: Finansdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/reglement-for-okonomistyring-i-staten/id438887/>
- Flemmen, M. (2012). The Structure of the Upper Class: A Social Space Approach. *Sociology: The Journal of the British Sociological Association*, 46 (6), 1039. <https://doi.org/10.1177/0038038512437899>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219-245. <http://dx.doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Folketrygdsloven. (1997). *Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19)*. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33 (01-02), 5-23. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Foucault, M. (1996). *Tingenes orden: en arkeologisk undersøkelse av vitenskapene om mennesket* (K. O. Eliassen, Overs.). Oslo: Aventura forlag. (Originalverket utgitt 1966). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2010061808055
- Foucault, M. (1999). *Diskursens orden. Tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970* (E. Schaanning, Overs.). Oslo: Spartacus Forlag. (Originalverket utgitt 1971). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2009021004056
- Friberg, J. H. & Elgvin, O. (2014). *Når aktivering blir ydmykelse - En studie av møtet mellom somaliske innvandrere og NAV* (43). Oslo: FaFo. Hentet fra <https://www.faf.no/zoo-publikasjoner/faf-rapporter/item/nar-aktivering-blir-ydmykelse>
- Frønes, I. & Kjølørød, L. (2010). *Det Norske samfunn* (6 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018091705013
- Frøyland, K. (2019). Vital tasks and roles of frontline workers facilitating job inclusion of vulnerable youth. *European Journal of Social Work*, 22 (4), 563-574. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423547>
- Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (Red.). (2014). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018052548026
- Goffman, E. (1959). *The presentation of self in everyday life*. New York: Doubleday.
- Gold, R. L. (1958). Roles in Sociological Field Observations. *Social Forces*, 36 (3), 217-223. <https://doi-org.mime.uit.no/10.2307/2573808>
- Gordon, H. (1970). *Intervjumetodik*. Stockholm: AWE/Geber.
- Graeber, D. (2001). *Toward an Anthropological Theory of Value: The False Coin of Our Own Dreams*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780312299064>
- Graeber, D. (2018). *Bullshit Jobs: a Theory*. London: Allen Lane.

- Granås, L., Lindesteg, R. & Otterstad, B. (2015). *Å sitte stille i båten. En kvalitativ studie av hvordan fryktkultur beskrives og oppleves i politiet - og hva fører den til?* (Master, Høgskolen i Hedmark). Hentet fra <https://brage.inn.no/inn-xmloi/handle/11250/283069>
- Griffith, A. I. & Smith, D. E. (Red.). (2014). *Under New Public Management: Institutional Ethnographies of Changing Front-Line Work*. Toronto: University of Toronto Press. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/10.3138/j.ctt7zwbzq>
- Grønlie, T. (2004). Fra velferdskommune til velferdsstat – hundre års velferdsvekst fra lokalisme til statsdominans. *Historisk tidsskrift*, (04), 633-649. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1504-2944-2004-04-06>
- Gulbrandsen, Ø. (1989). Belønning og mening i arbeidsforhold. I O. Brox & M. Gullestad (Red.), *På norsk grunn. Sosialantropologiske studier av Norge, nordmenn og det norske*. Oslo: Ad Notam Forlag.
- Gullestad, M. (1991). Studiet av egen samtidskultur som utfordring. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 1991 (1), 3-9.
- Gullestad, M. (1996). *Hverdagsfilosofier: verdier, selvforståelse og samfunnssyn i det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget. (Originalverket utgitt 1996). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2010030903041
- Gullestad, M. (1998). Kulturforskningens normative og politiske aspekter. I B. Hodne (Red.), *Kulturstudier: kulturforståelse, kulturbrytning, kulturpolitikk* (bd. nr. 1, s. 69-94). Bergen: Program for kulturstudier, Norges forskningsråd.
- Gullestad, M. (2001). Likhetens grenser. I H. Vike, H. Lidén & M. Lien (Red.), *Likhetens paradokser: antropologiske undersøkelser i det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Guneriussen, W. (1999). *Aktør, handling og struktur: grunnlagsproblemer i samfunnsvitenskapene* (2 utg.). Oslo: Tano Aschehoug. (Originalverket utgitt 1996).
- Hagen, K. (2006). Velferdsstaten og den europeiske integrasjonsprosessen. I N. Kildal & K. T. Elvbakken (Red.), *Velferdspolitiske utfordringer: risiko, prioriteringer og rettferdighet*. Oslo: Abstrakt forlag. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2015051308343
- Hammersley, M. & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: principles in practice* (3 utg.). (Originalverket utgitt 1983). Hentet fra <https://ebookcentral-proquest-com.mime.uit.no/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?pq-origsite=primo&docID=308687>
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). *Nav – med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H. F. (2011). NPM in Scandinavia. I P. Lægreid & T. Christensen (Red.), *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- Hanssen, J.-I. (2017). Kommunal sosialpolitikk. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring: om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg., s. 144-165). Oslo: Gyldendal akademisk. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020060948055
- Hastrup, K. (1991). Antropologiske studier af egen kultur. *Norsk antropologisk tidsskrift*, (1), 10-14.

- Hastrup, K. (2009). *Mellem mennesker: en grundbog i antropologisk forskningsetik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Haukelien, H. (2016). Bokanmeldelse: Karin Widerberg (red.): I hjertet av velferdsstaten. En invitasjon til institusjonell etnografi. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 27 (03-04), 274-276. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2898-2016-03-04-08>
- Helgøy, I., Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i Nav? En dokumentasjonsrapport* (12). Bergen: Stein Rokkan Centre for Social Studies. Hentet fra <https://hdl.handle.net/1956/5991>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Howell, S. (2001). Feltarbeid i vår egen bakgård. Noen refleksjoner rundt nyere tendenser i norsk antropologi. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 1-2, 16-24.
- Hsieh, H.-F. & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15 (9), 1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>
- Jakobsen, S. E. (2018, 25.april). Borgerlønn-forsøk i Finland avsluttes. *Forskning.no*. Hentet fra <https://forskning.no/ny-velferdsstat-samfunnsokonomi/borgerlonn-forsok-i-finland-avsluttes/272896>
- Johnsen, Å. (2012). *Er målstyring i staten målstyring? I Ute av kontroll? En artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten* (Difi-rapport 2012:14). Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT. Hentet fra <https://dfo.no/rapporter-og-statistikk/rapporter/ute-av-kontroll-om-kontroll-og-rapportering-i-staten>
- Jørgensen, M. W. & Phillips, L. (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag Samfundslitteratur.
- Kamp, A., Klemsdal, L. & Gonäs, L. (2013). Introduction to special issue on the Public Sector. *Nordic Journal Of Working Life Studies*, 3 (2), 1-8.
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2015). Aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere – har lovgiveren funnet opp hjulet på nytt? *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og velferdsrett*, 12(04), 262-291. <https://doi.org/10.18261/ISSN2464-3386-2015-04-03>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of the young unemployed – a comparative study of the UK, Germany and Norway. *European journal of comparative law and governance*. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kildal, N. (2012). Fra arbeidsetos til insentiver og velferdskontrakter. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kirkhaug, R. (2015). *Lederskap: person og funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Klausen, K. K. & Ståhlberg, K. (1998). *New public management i Norden: nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velferdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Hovedavtalen i staten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedavtalen-i-staten/id449042/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2022, 26.mars). Informasjon om arbeidet med tillitsreformen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig->

[forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/informasjon-om-arbeidet-med-tillitsreformen/id2894125/](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014011508074)

- Kommuneloven. (1992). *Lov av 25. september 1992 om kommuner og fylkeskommuner*. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2014011508074
- Kristiansen, S. & Krogstrup, H. K. (1999). *Deltagende observation: introduksjon til en samfunnsvidenskabelig metode*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Krueger, R. A. & Casey, M. A. (2015). Focus Group Interviewing. I K. E. Newcomer, H. P. Hatry & J. S. Wholey (Red.), *Handbook of Practical Program Evaluation* (4 utg., s. 506-534). New Jersey: John Wiley & Sons, Inc. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch20>
- Kuhnle, S. (1983). *Velferdsstaten* (Fakta om Norge). Oslo: Tiden. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2007082001007
- Kuntz, A. M. & Presnall, M. M. (2012). Wandering the Tactical: from Interview to Intraview. *Qualitative Inquiry*, 18 (9), 732-744. <https://doi.org/10.1177/1077800412453016>
- Langeland, S. & Galaasen, A. M. (2014). Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til? *Arbeid og Velferd*, 2014 (1).
- Larsen, T. (2017). Når virkeligheten flytter på seg. Instrumentalitet, estetikk og livsverden i vår tid. I T. Larsen & E. A. Røyrvik (Red.), *Trangen til å telle: objektivisering, måling og standardisering som samfunnspraksis* (s. 265-308). Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Larsen, T. & Røyrvik, E. (2017). *Trangen til å telle: objektivisering, måling og standardisering som samfunnspraksis*. Oslo: Scandinavian Academic Press.
- Lian, O. S. (2007). *Når helse blir en vare: medikalisering og markedsorientering i helsetjenesten* (2 utg.). Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Lie, J. H. S. (2012). Utfordrer antropologiske utfordringer antropologien? Om å studere oppover. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 23 (02), 158-170.
- Lilleaas, U.-B. & Widerberg, K. (2001). *Trøtthetens tid*. Oslo: Pax forlag.
- Lincoln, Y. S. & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Low, S. M. & Merry, S. E. (2010). Engaged Anthropology: Diversity and Dilemmas: An Introduction to Supplement 2. *Current Anthropology*, 51 (Supplement 2), S203-S226. <https://doi.org/10.1086/653837>
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner: brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv* (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Bergen). Hentet fra <https://hdl.handle.net/1956/5715>
- Lysgaard, S. & Kalleberg, R. (1985). *Arbeiderkollektivet: en studie i de underordnedes sosiologi* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget. (Originalverket utgitt 1961). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060204019?page=3
- Malinowski, B. (2014). *Argonauts of the Western Pacific* (2. utg.). London: Routledge. (Originalverket utgitt 1922). <https://doi.org/10.4324/9781315772158>

- Marshall, C. & Rossman, G. B. (2011). *Designing qualitative research* (5 utg.). Los Angeles: Sage.
- Michelsen, H. (2008). *NAV – mål, visjoner og resultater; En studie av den nye arbeid og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management* (Masteroppgave, Universitetet i Tromsø). Hentet fra <https://munin.uit.no/handle/10037/1413>
- Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3 utg.). Los Angeles: Sage.
- Morgan, D. L. & Krueger, R. A. (1998). *The focus group guidebook*. Thousand Oaks: Sage.
- NAV-loven. (2006). *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2006-06-16-20). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- NAV. (2008). *Prosjektforslag for prosjekt: "Tidlig drift av NAV-kontor" versjon 2.0*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV. (2013a). Kommunale og statlige måleindikatorer. Hentet 13.03.2018 fra <https://www.nav.no>
- NAV. (2013b, 27. april). Målstyring. Hentet 03.02.16 fra <https://www.nav.no>
- NAV. (2013c). *Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene. Rapport fra arbeidsgruppe*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- NAV. (2016). *Årsrapport 2015*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav>
- NAV. (2017). *Årsrapport 2016*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav>
- NAV. (2018a). *Mål og resultatstyring i NAV del II (Sluttrapport fra partssammensatt gruppe)*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://memu.no/wp-content/uploads/2018/03/M%C3%A5l-og-resultatstyring-i-NAV-del-II.pdf>
- NAV. (2018b). *Årsrapport 2017*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav>
- Noordegraaf, M. (2011). Risky Business: How Professionals and Professional Fields (Must) Deal with Organizational Issues. *Organization studies*, 32 (10), 1349-1371. <https://doi-org.mime.uit.no/10.1177/0170840611416748>
- Nordrik, B. & Falkum, E. (2015). *Norsk ledelsesbarometer 2015, del 2 - Angst og skam som motivasjon* (Norsk Ledelsesbarometer): Arbeidsforskningsinstituttet og Lederne. Hentet fra <https://lederne.no/wp-content/uploads/2016/04/Norsk-Ledelsesbarometer-2015.pdf>
- Norges Forskningsråd. (2021, 25. november). Offentlig sektor-ph.d. - doktorgradsprosjekt i offentlig virksomhet. Hentet fra <https://www.forskningsradet.no/utlysninger/2019/offentlig-sektor-ph.d.--doktorgradsprosjekt-i-offentlig-virksomhet/>
- Norsk senter for forskningsdata. (2021). Forske på egen arbeidsplass. Hentet fra <https://www.nsd.no/personverntjenester/oppslagsverk-for-personvern-i-forskning/forske-pa-egen-arbeidsplass>

- NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978/>
- NOU 2011: 07. (2011). *Velferd og migrasjon: den norske modellens framtid*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2011-07/id642496/>
- NOU 2014:12. (2014). *Åpent og rettferdig - prioriteringer i helsetjenesten*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-12/id2076730/>
- NOU 2020: 9. (2020). *Blindsonen: Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-9/id2723776/>
- NRK. (2019). *Trygdekontoret*. Hentet fra <https://tv.nrk.no/serie/trygdekontoret>
- O'Reilly, K. (2012). *Ethnographic methods* (2 utg.). <https://doi-org.mime.uit.no/10.4324/9780203864722>
- Oeye, C., Bjelland, A. K. & Skorpen, A. (2007). Doing participant observation in a psychiatric hospital - Research ethics resumed. *Social Science & Medicine*, 65 (11), 2296-2306. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.07.016>
- Olsen, K. (2001). Å lage data på norsk grunn: om barnløse, organdonatorer og samer. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 1-2, 42-50.
- Paulgaard, G. (1997). Feltarbeid i egen kultur – innenfra, utefra eller begge deler? I E. Fossåskaret, O. L. Fuglestad & T. H. Aase (Red.), *Metodisk feltarbeid: produksjon og tolkning av kvalitative data* (s. 70-93). Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, A. W. (2017). Norsk trygdepolitikk i internasjonalt perspektiv. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring: om norsk helse- og sosialpolitikk* (3 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020060948055
- Rasmussen, B. B. (2015). *Tillitsvalgte i helseforetak på vikende front? Et demokratisk problem?* (Master, Høgskolen i Hedmark). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/274114>
- Roaldsnes, A. (2018a). Mål og resultatstyring i NAV - kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og velferd*, (1), 57-80. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.1-2018>
- Roaldsnes, A. (2018b). *NAV's hovedmål sett fra NAV-kontoret. En kvantitativ analyse av overgang til arbeid* (NAV-rapport 2). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/navs-hovedmal-sett-fra-nav-kontoret>
- Robbins, J. & Sommerschuh, J. (2016, 1. september). Values. I *Cambridge Encyclopedia of Anthropology*. <http://doi.org/10.29164/16values>
- Rudie, I. (1995). Livsløp som dimensjon i kulturell reproduksjon. *Norsk antropologisk tidsskrift*, (1), 53-69.
- Rugkåsa, M. (2010). *Transformasjon og integrasjon: kvalifisering av minoritetsetniske kvinner til arbeid og deltakelse i den norske velferdsstaten* (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/16175>

- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma: om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Rugkåsa, M. (2016). Velferdstjenester et gavebytte? I H. Vike, J. Debesay & H. Haukelien (Red.), *Tilbakeblikk på velferdsstaten: politikk, styring og tjenester* (s. 150-168). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Ruud, S. (2013, 9. desember). Lysbakken vs. Hareide om kontantstøtte, *Aftenposten*. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/On4p1/lysbakken-vs-hareide-om-kontantstoette>
- Røhnebak, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19 (4), 288-304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røhnebak, M. T. & Løberg, I. B. (2021). Kontroll eller samhandling? 38(1-02), 73-85. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/issn.1504-3053-2021-01-02-07>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018030548035
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røysum, A. (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3), 192-206.
- Røysum, A. (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning: Et tidsskrift fra Fellesorganisasjonen*, (1), 41-52. Hentet fra <http://hdl.handle.net/10642/589>
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster: en studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen* (Doktorgradsavhandling, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2018020748172
- Sandanger, T. J. & Røhnebak, M. (2014). Triksing som overlevelsesstrategi. *Stat & styring*, 24 (2), 54-55. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN0809-750X-2014-02-22>
- Satka, M. E. & Skehill, C. (2012). Michel Foucault and Dorothy Smith in case file research: Strange bed-fellows or complementary thinkers? *Qualitative Social Work*, 11 (2), 191-205. <https://doi.org/10.1177/1473325011400483>
- Schick, H. J. (2014). *Mål- og resultatstyring i NAV - Bakkebyråkratens dilemma* (Master, NTNU). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/297272>
- Scott, J. C. (1985). *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the arts of resistance: hidden transcripts*. New Haven: Yale University Press.
- Sehested, K. (2002). HOW NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS CHALLENGE THE ROLES OF PROFESSIONALS. *International journal of public administration*, 25 (12), 1513-1537. <https://doi-org.mime.uit.no/10.1081/PAD-120014259>

- Selnes, C. & Skinderhaug, I. M. (2014). *Mål med mening? NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013* (Master, Høgskolen i Oslo og Akershus). Hentet fra <https://hdl.handle.net/10642/2161>
- Smith, D. E. (1988). *The Everyday World As Problematic: A Feminist Sociology*. Milton Keynes: Open University Press.
- Smith, D. E. (1999). *Writing the Social: Critique, Theory, and Investigations*. Toronto: University of Toronto Press, Scholarly Publishing Division.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: a Sociology for People*. Lanham: Altamira Press. Hentet fra <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tromsoub-ebooks/detail.action?docID=1323152>
- Smith, D. E. (2006). Incorporating Texts into Ethnographic Practice. I D. E. Smith (Red.), *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Rowman and Littlefield publishers.
- Smith, D. E. & Widerberg, K. (2004). Institutional Ethnography - Towards a Productive Sociology. An Interview with Dorothy E. Smith. *Sosiologisk tidsskrift*, 12 (2), 179-184.
- Somers, M. (1994). The narrative constitution of identity: A relational and network approach. *Renewal and Critique in Social Theory*, 23 (5), 605-649. <https://doi.org/10.1007/BF00992905>
- Sosial- og helsedepartementet. (2002). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (bd. Meld. St. 14 (2002-2003)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/>
- Sosialtjenesteloven. (2009). *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Spjelkavik, Ø. (2014). Ordinært arbeidsliv som metode og mål. I K. Frøyland & Ø. Spjelkavik (Red.), *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel* (s. 33-49). Oslo: Gyldendal akademisk. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018052548026
- Spjelkavik, Ø., Branko, H. & Kristiina, H. (2011). *Supported Employment i Norden* (3/2011). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/3993>
- Spjelkavik, Ø. & Evans, M. J. (2007). *Impression of Supported Employment* (8 /2007). Oslo: Work Research Institute. Hentet fra <https://hdl.handle.net/20.500.12199/6340>
- Spradley, J. P. (1979). *The ethnographic interview*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant observation*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Språkrådet. (2020, 6. mars). Årets ord. Hentet fra https://www.sprakradet.no/Vi-og-vart/Prisar_og_karingar/Arets-ord/
- Stamsø, M. A. (2017). Trygdesektoren. I M. A. Stamsø (Red.), *Velferdsstaten i endring: om norsk helse- og sosialpolitikk* (3. utg., s. 192-215). Oslo: Gyldendal akademisk. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020060948055

- Statistisk Sentralbyrå. (2022, 20. mars). 05074: Brutto utbetalt økonomisk sosialhjelp, etter statistikkvariabel og år 1997 - 2020. Lagret spørring 10065580. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/sq/10065580>
- Sten, A. (2012). *Hvilke utfordringer er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring?* (Master, Universitetet i Nordland). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/140525>
- Strand, H. (2013). *Hvordan passer moderne kunnskapsmedarbeidere inn i en byråkratisk organisasjon* (Master, Høgskolen i Harstad), Harstad.
- Svarstad, J. (2017, 3. september). Må bli slutt på galskapen som kalles New Public Management, *Forskerforum*. Hentet fra <https://www.forskerforum.no/ma-bli-slutt-pa-galskapen-som-kalles-new-public-management/>
- Sæther, M. (2015). *Tekstanalytiske teknikker i samfunnsvitenskap*. Upublisert eksamenspaper ph.d.-kurs i "Kvalitativ forskning", UiT Norges arktiske universitet.
- Sæther, M. (2016a). *Informasjon og samtykke ved bruk av intervju og deltakende observasjon*. Upublisert eksamenspaper ph.d.-kurs i "Forskningsetikk", UiT Norges arktiske universitet.
- Sæther, M. (2016b, 15. november). Målstyring på NAV-kontor, *Nordlys, Nordnorsk debatt*, s. 3. Hentet fra <https://www.nordnorskdebatt.no/nav/malstyring/malstyring-pa-nav-kontor/o/5-124-69255>
- Sæther, M. (2016c, 7. november). Når målene kommer først, *Kronikk, Klassekampen*, s. 16-17. Hentet fra <https://arkiv.klassekampen.no/article/20161107/PLUSS/161109802>
- Sæther, M. (2016d). *Paying attention to the bodies and bodily experience in ethnographic interviews*. Upublisert eksamenspaper ph.d.-kurs i "Organizational ethnography", Universitetet i Oslo.
- Sæther, M. (2018, 6. oktober). Kan man gjøre litt av alt samtidig?, *Kronikk, Dagens næringsliv*, s. 29. Hentet fra <https://hdl.handle.net/10037/14146>
- Sørhaug, T. (1996). *Om ledelse: makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget. Hentet fra https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008031300068
- Tanum, S. & Krogstad, A. (2014). Fortellinger om livet uten arbeid. *Sosiologisk tidsskrift*, 22(03), 249-275. Hentet fra https://www.idunn.no/st/2014/03/fortellinger_om_livet_uten_arbeid
- Terum, L. I. (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering: om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008070804074
- Terum, L. I. (2014). *NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene: BSV-utdannernes syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet fra <http://hdl.handle.net/20.500.12199/3030>
- Terum, L. I. (2015). Arbeid er bra, men ikke til enhver pris. *Fontene*, (1), 44-45.
- Terum, L. I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34 (03), 147-166. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>

- Terum, L. I., Tuft, P. A. & Jessen, J. T. (2012). Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 79-95). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, A. H. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Trost, J. (2005). *Kvalitative intervjuer* (3 utg.). Lund: Studentlitteratur.
- Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. *Journal of marketing*, 68 (1), 1-17.
<https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24036>
- Vike, H. (2001). Likhetens kjønn. I H. Vike, H. Lidén & M. Lien (Red.), *Likhetens paradokser: antropologiske undersøkelser i det moderne Norge* (s. 145 - 169). Oslo: Universitetsforlaget.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser: den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe.
- Vike, H. (2012). Varianter av vest-europeiske statsformasjoner - Utkast til en historisk antropologi. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 23 (2), 126-142. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/ISSN1504-2898-2012-02-02>
- Vike, H. (2013a). Egalitarianisme og byråkratisk individualisme. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 24 (03-04), 181-193. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2898-2013-03-04-04>
- Vike, H. (2013b). The instrumental gaze: the case of Public sector reorganisation. I C. Garsten & A. Nyqvist (Red.), *Organisational Anthropology: Doing Ethnography in and Among Complex Organisations* (s. 120-136). London: Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183gzs7.12>
- Vike, H. (2020). Om hjemlighet og komparasjon i antropologiske studier i Norge. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-2898-2020-01-02-11>
- Vike, H., Bakken, R., Brinchmann, A., Haukelien, H. & Kroken, R. (2002). *Maktens samvittighet: Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016). *Tilbakeblikk på velferdsstaten: politikk, styring og tjenester*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vike, H., Lidén, H. & Lien, M. (2001). *Likhetens paradokser: antropologiske undersøkelser i det moderne Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Viken, A. (2013). Fokus på sted - fokusgruppesamtaler som metode i steds- og destinasjonsanalyser. I A. Førde & M. Aure (Red.), *Å finne sted: metodologiske perspektiver i stedsanalyser* (s. 205-219). Trondheim: Akademi forlag. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2020030277007
- Vågen, L. E. (2012). *Mål- og resultatstyring i NAV. En casestudie av målekortet*. (Master, Universitetet i Stavanger). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/184644>
- Wadel, C., Wadel, C. C. & Fuglestad, O. L. (2014). *Feltarbeid i egen kultur* (redigert utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk. (Originalverket utgitt 1991). Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018060148510
- Wadel, C. C. (2012). Ledelse i et interaksjonsperspektiv. *Sosiologi i dag*, 42 (2), 9-29.

- Wang, A. (2017). *Politiets tilbakemeldingskultur: «Blue Code of Silence» i møte med medarbeiderplattformen – kan man vise mot i dagens politikultur? En empirisk oppgave* (Bachelor, Politihøgskolen). Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2442646>
- Wax, M. L. (1980). Paradoxes of 'Consent' to the Practice of Fieldwork. *Social Problems*, 27 (3), 272-283. <https://doi.org/10.2307/800246>
- Weber, M. & Fivelsdal, E. (2010). *Makt og byråkrati: essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (D. Østerberg, Overs. 3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk. (Originalverket utgitt 1922). Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018073048019
- Widerberg, K. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt – en alternativ lærebok* (K. Bolstad, Overs.). Oslo: Universitetsforlaget. https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008111800102
- Widerberg, K. (2006). Tiredness in the light of institutional ethnography. *Sociologisk Forskning*, (3), 75-81. Hentet fra <https://www.jstor.org/stable/20853492>
- Widerberg, K. (2007). Institusjonell etnografi - en ny mulighet for kvalitativ forskning. *Sosiologi i dag*, 37(2), 7-28. Hentet fra <http://urn.nb.no/URN:NBN:no-18806>
- Widerberg, K. (2015). *I hjertet av velferdsstaten: en invitasjon til institusjonell etnografi*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Wik, S. E. & Tøssebro, J. (2013). *Unge funksjonshemmede i møte med NAV: Ett år med arbeidsavklaring* (Mangfold og inkludering). Trondheim: NTNU Samfunnsforskning A/S. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2365875>
- Wolcott, H. F. (1999). *Ethnography: a way of seeing*. Walnut Creek: AltaMira Press.
- Wærstad, L. (2011, 18. august). Carl I. Hagens 15 mest omstridte uttalelser, *Klikk.no*. Hentet fra <https://www.klikk.no/underholdning/carl-i-hagens-15-mest-omstridte-uttalelser-4019702>
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5 utg.). Los Angeles: Sage.
- Øgård, M. (2014). Fra New Public Management til New Public Governance - nye forvaltningskonsepter i kommunene? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det Kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3 utg., s. 93-109). Bergen: Fagbokforlaget.
- Øverbye, E. & Stjernø, S. (2012). Arbeidsmotivasjon, arbeidslinje og velferdsstat. I S. Stjernø & E. Øverbye (Red.), *Arbeidslinja – arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten* (s. 15-27). Oslo: Universitetsforlaget. Hentet fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2019031105011
- Øversveen, E. & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, (4), 5-24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>
- Øye, C., Bjelland, A. K. & Hoëm, I. (2012). Deltagende observasjon i fare? En vurdering av noen forskningsetiske retningslinjer og godkjenningsprosedyrer. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 23 (2), 143-205.
- Åsheim, H. (2018a). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35 (04), 242-258. <https://doi-org.mime.uit.no/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>

Åsheim, H. (2018b). Den institusjonelle utholdenheten. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21 (3), 257-270. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-03-05>

Vedlegg 1 Informasjonsbrev og samtykkeerklæring:

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

”Ressursdilemma i NAV – opplevelse, prioriteringer og mestringsstrategier lokalt”

Bakgrunn og formål

Dette forskningsprosjektet skal undersøke hvordan de ansatte i NAV lokal opplever og håndterer kompleksiteten, forventningene og styringsformene i organisasjonen. Prosjektet vil både ha fokus på ansattes egne opplevelser og refleksjoner, og på dialogen og samhandlingen på arbeidsplassen. Slik kunnskap vil være nyttig for NAV som organisasjon, og for forståelse av prosesser i arbeidslivet i moderne samfunn mer generelt. Metode vil være deltakende observasjon på arbeidsplassen og semi-strukturerte intervju med ledere og veiledere som jobber med oppfølging av arbeidssøkere. Det skal ikke innhentes eller lagres informasjon om NAV-brukere.

Prosjektet er en doktorgradsstudie i sosialantropologi ved UiT Norges Arktiske Universitet. Finansieringen er om lag halvt fra NAV og halvt fra Norges Forskningsråd, gjennom ordningen offentlig sektor PhD. Ledelsen ved NAV xxx har tatt på seg ansvar for å legge til rette for gjennomføringen av prosjektet og for det administrative i tilknytning til Norges forskningsråd (prosjektets økonomi, framdriftsrapportering og lignende). Det vitenskapelige ansvaret for prosjektet (problemstilling, metodevalg, datainnsamling, analyse og formidling av forskningsresultater) har UiT Norges Arktiske Universitet ved hovedveileder professor Kjell Olsen og biveileder førsteamanuensis Jorun Bræck Ramstad. Stipendiaten er Maria Sæther som er ansatt ved NAV xxx.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien innebærer å delta på et semi-strukturert intervju som vil vare i ca. 1 time, med mulighet for oppfølgingsintervju ved behov. Stipendiat Maria Sæther vil ta kontakt for å avtale tid og vil også gjennomføre intervjuet med deg. Spørsmålene vil blant annet omhandle din opplevelse av jobben din, mestringsstrategier, prioritering av arbeidet, dialogen på arbeidsplassen om dette og hvordan du opplever at målstyringen innvirker på deg og arbeidet ditt. Dersom du har fag- eller lederansvar vil spørsmålene også omhandle refleksjon omkring denne rollen. Du vil ikke bli spurt om sensitive personopplysninger. Intervjuet vil være semi-strukturert, det vil si at det vil ha en samtalelignende form. Intervjuene vil bli tatt opp på digitale lydfiler.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det vil kun være stipendiat Maria Sæther som vil ha tilgang til personopplysningene. Ingen i NAV utenom stipendiaten vil ha tilgang til datamaterialet. Veilederne ved UiT vil være involvert i analyse av datamaterialet, men da i avidentifisert form. Datamaterialet vil oppbevares på kryptert lagringsenhet i låst

skap. Filene vil merkes med kode i stedet for navn. Listen over navn og koder vil oppbevares i kryptert lagringsenhet i låst skap adskilt fra øvrig datamateriale.

På en arbeidsplass der mange kjenner hverandre godt skal det lite informasjon til før noen gjenkjenner et utsagn. Prosjektet vil ha høye faglige standarder for anonymisering før publikasjon. Du vil kanskje gjenkjenne det du har sagt i en publikasjon, men andre skal ikke kunne gjenkjenne deg. I noen tilfeller kan det bli nødvendig å kontakte deg før publisering for å drøfte om anonymiseringen av deg blir gjort på en god nok måte.

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.08.18. Det er ikke planlagt noen oppfølgingsstudie, men for å holde muligheten åpen vil datamaterialet oppbevares til 31.12.28. Datamaterialet vil i denne perioden oppbevares på samme måte som i prosjektperioden, og det vil kun være Maria Sæther som har tilgang til det.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med stipendiat Maria Sæther, tlf. xxxxxxxx.

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

Stipendiat Maria Sæther
Ramstad

Professor Kjell Olsen

l.amanuensis Jorun Bræck

Samtykke til deltakelse i studien

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

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguide

Semi-strukturert intervju

Før lydopptak: infobrev / samtykkeerklæring. Spørre om informanten har noen spørsmål. Si at selv om jeg har jobba i NAV, så er det ikke sikkert alle tenker likt – alle ulikt ståsted. Minne om at dersom brukere blir nevnt i intervjuet må det være i anonymisert form.

HOVEDTEMA

1. Ditt forhold til jobben
2. Ressursbruk - prioriteringer
3. Målstyring
4. Arbeidsmiljø - trivsel
5. Sikkerhet - samfunn

Innledningsvis:

- Kjønn?
- Alder?
- Utdanningsbakgrunn?
- Hvor lenge har du jobba i NAV?
- Hvis du jobba i NAV før NAV-reformen, hvilken etat jobba du i (Aetat, Trygdeetaten eller sosialtjenesten)?
- Nåværende arbeidsfelt i NAV?
- Hvor mange er du veileder/leder/fagansvarlig for nå?
- Tidligere arbeidsfelt i NAV?

1. DITT FORHOLD TIL JOBBEN

- Hva gjorde at du søkte jobb i NAV (eller Aetat, Trygdeetaten eller sosialtjenesten)?
- Hva slags kjennskap hadde du til NAV da du begynte i jobben?
- Hvilken opplæring fikk du da du begynte i jobben?

- Kan du beskrive arbeidsoppgavene du gjør i NAV nå?
- Hvilke arbeidsoppgaver i jobben din liker du best?
- Hva gjør jobben din meningsfull? Hva betyr jobben for deg?
- Kan du si litt om hvilke endringer det har vært over tid i jobben din?
- Hva legger du i det å være profesjonell i jobben din?
- Er det noe annet du vil si om dette temaet?

2. RESSURSBRUK -PRIORITERINGER

- Hvor mange brukere/medarbeidere hadde du oppfølging med i går (eller en typisk dag)?
- Var oppfølgingen på telefon, møte, brev, epost eller på annen måte?
- Hva avgjorde at du hadde oppfølging med akkurat disse i går?
- Hva synes du om arbeidsmengden til de ansatte ved dette NAV-kontoret?
- De fleste arbeidstakere opplever noen ganger at de ikke rekker alle arbeidsoppgavene som de har planlagt. Hvor ofte opplever du dette? Hvordan løser du slike situasjoner? Hvilke oppgaver prioriterer og nedprioriterer du?
- Vi vet at det er mange forhold som påvirker hvilke prioriteringer som gjøres i en arbeidshverdag. Hva / hvem påvirker deg mest til å gjøre de prioriteringene i arbeidet som du gjør?
- Hvor stor mulighet har du selv til å påvirke prioritering av dine arbeidsoppgaver?
- Hvilken oppfølging får du fra ledelse i forhold til hvordan du skal prioritere?
- Hvilken oppfølging får du fra teamet / kolleger i forhold til hvordan du skal prioritere? Diskuteres forholdet mellom kvantitet – kvalitet på arbeidsplassen?
- Hvilke arbeidsoppgaver ønsker du at du hadde hatt mer tid til?
- Er det noe annet du vil si om dette temaet?

3. MÅLSTYRING

- Hva synes du om målstyringen i NAV?

- Kan du beskrive hvordan arbeidet med målekortet praktiseres på din arbeidsplass?
- Hva synes du om måten dette praktiseres på?
- Rapportering av resultater i forhold til målekortet kan skje på ulike nivå, f.eks. individuelt, team, avdeling og kontor. Har du opplevd å rapportere resultater på individuelt nivå? Hvordan oppleves i så fall det? Hva synes du om det?
- Ikke alle lovpålagte oppgaver er del av målekortet, og ikke alle måleindikatorene på målekortet gjelder lovpålagte oppgaver. Hvis du må velge mellom en ikke lovpålagt oppgave som blir målt og en lovpålagt oppgave som ikke blir målt – hvilken oppgave ville du da prioritert?
- Bidrar målstyringen til å motivere deg i arbeidet?
- Tror du målstyringen bidrar til at kontoret gjør en bedre jobb?
- Tenker du at målstyringen har fått konsekvenser som ikke er tilsiktet? I så fall, hvilke?
- Dersom du fikk bestemme, hvilke endringer ville du da gjort i målstyringen/rapporteringen?
- Dersom dine individuelle resultater på målekortvariabler ble brukt som vurderingsgrunnlag for lokale lønnsforhandlinger, hva ville du synes om det?
- Er det noe annet du vil si om dette temaet?

4. ARBEIDSMILJØ-TRIVSEL

- Kan du beskrive arbeidsmiljøet på jobben?
- Hvordan opplever du arbeidsmiljøet ditt nå sammenlignet med hvordan du har opplevd arbeidsmiljøet tidligere (enten i NAV eller på tidligere arbeidsplass)?
- Hva er viktig for at du skal trives i jobben?
- Hva gjør at du trives dårligere på jobben?
- Hvordan opplever du forholdet mellom ledelse og veiledere på arbeidsplassen din? Oppfølgingsspørsmål: Tror du dette gjelder for alle ansatte på kontoret?

- I hvor stor grad føler du at du har mulighet til å medvirke på din egen arbeidsplass? På hvilken måte og på hvilke arenaer føler du at du kan medvirke?
- Tror du kjønn har noen betydning på denne arbeidsplassen? I så fall, på hvilken måte?
- Tror du alder har noen betydning på denne arbeidsplassen? I så fall, på hvilken måte?
- Treffer du kolleger utenom arbeidstiden?
- Hvor sannsynlig er det at du vil jobbe i NAV om ett år?
- Er det noe annet du vil si om dette temaet?

5. SIKKERHET - SAMFUNN

- Hvilken status vil du si at NAV-ansatte har i samfunnet?
- Leser du mye av det som står om NAV i media og i sosiale medier / kommentarfelt? Hva tenker du om måten NAV blir omtalt på? Påvirker det deg på noen måte?
- Forteller du til naboer / bekjente at du jobber i NAV? Hvorfor/ hvorfor ikke?
Eksempler
- Har du noen gang opplevd å bli truet av brukere, eller kjenner du andre NAV-ansatte som har blitt truet av brukere? I så fall, kan du fortelle hva som hendte? Fikk du noen oppfølging fra kolleger eller ledelse i etterkant?
- Hvordan opplever du at sikkerheten ivaretas på jobben?
- Har du noen gang vært redd på jobb eller for å gå på jobb? I så fall, hvorfor?
- Har du noen gang vært redd for at brukere skal oppsøke deg eller din familie hjemme?
- Har du tanker om hva som kunne gjøres for å bedre sikkerheten til NAV-ansatte ved dette kontoret?
- Tror du det er noen sammenheng mellom antall / alvorlighetsgrad av trusler overfor NAV og kvaliteten på arbeidet de NAV-ansatte gjør?
- Er det noe annet du vil si om dette temaet?

Vedlegg 3: Temaliste fokusgruppe

Hold først kort introduksjon

For å komme litt i gang tenkte jeg at dere kunne bruke 1 minutt først på å skrive ned hver for dere:

- Hva gjorde at dere valgte å søke på jobb som avdelingsleder? Hva motiverte dere til det?

Så tar vi en runde etterpå der dere forteller hva dere har skrevet ned.

1. Ditt forhold til jobben
Lederopplæring, endringer i jobben over tid, hva gjør jobben meningsfull
2. Ressursbruk – prioriteringer
Hva prioriteres og hva nedprioriteres, hvem bestemmer prioriteringen, hvordan følges det opp, forholdet mellom kvantitet – kvalitet, generalist – spesialist (organisering)
3. Målstyring
Motiverende eller ikke, utilsikta konsekvenser, endring over tid, rapportering individuelt eller teamvis, ønskede endringer i målstyringa?
4. Arbeidsmiljø – trivsel
beskrive arbeidsmiljøet, hva er viktig for trivsel, muligheter for medvirkning
5. Sikkerhet – samfunn
NAV-ansattes status i samfunnet, omtale av NAV i media/sosiale medier, arbeid med sikkerhet

