



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for USN Handelshøyskolen
Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap

Mastergradsavhandling

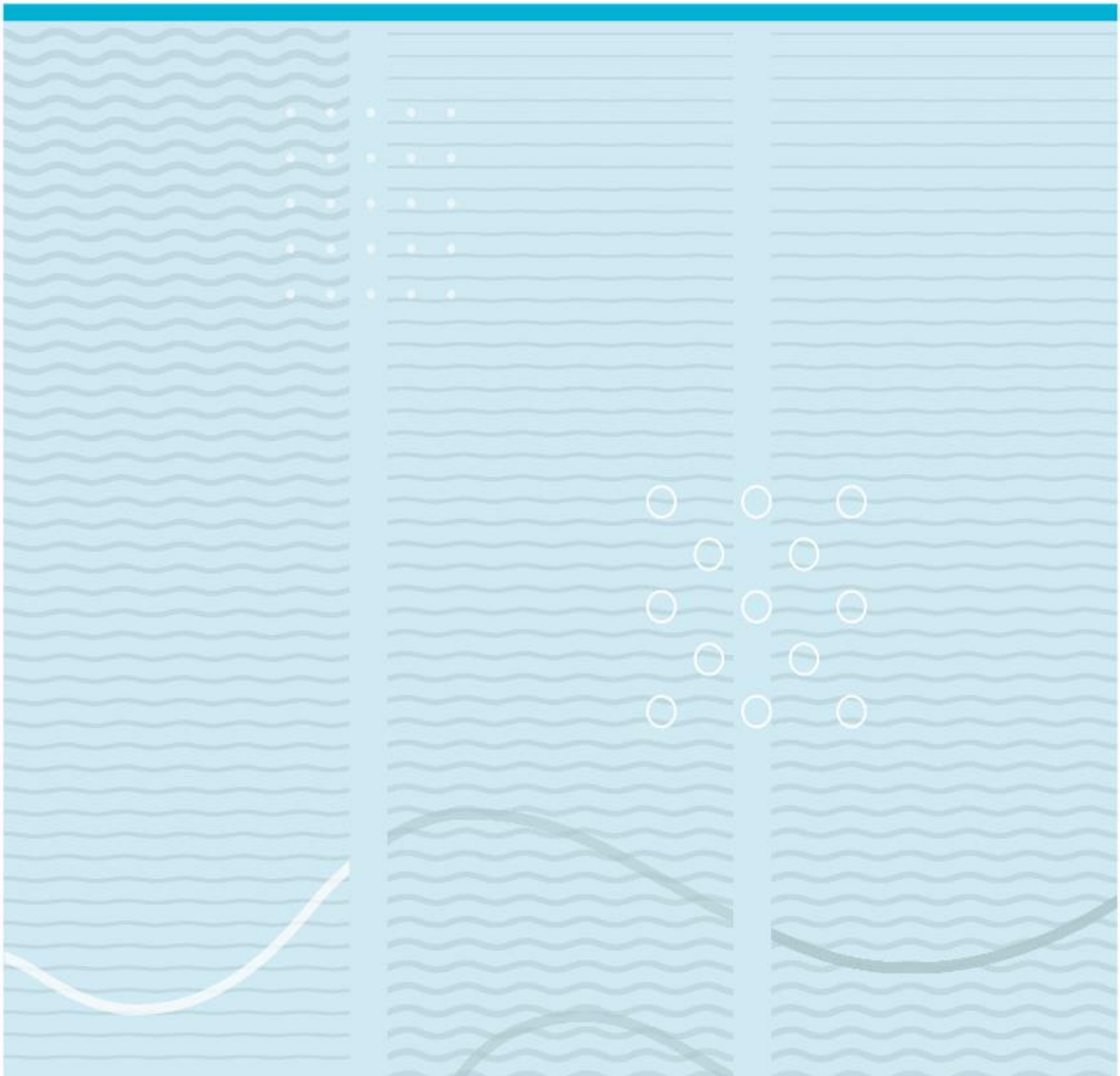
Master i samfunnsanalyse

Høst/vår 2022

Andreas Berggreen

Formelle og kulturelle elementer i arbeids- og velferdsforvaltningens organisering

En kvalitativ studie av NAV- veilederes oppfatninger om faglig yrkesutøvelse og forvaltning av inkluderingsarbeid i praksis



Universitetet i Sørøst-Norge

Fakultet Handelshøyskolen

Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap

Postboks 235

3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2021 Andreas Berggreen

Denne studien representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

I min studie har jeg undersøkt organiseringen i NAV, inkluderingsidealer og veilederrollen. Jeg identifiserer to ulike organisasjonsstrukturer; en formell og en uformell. Strukturene viser seg også å være løst koblet. Ved å anvende nyinstitusjonelle perspektiver og organisasjonsteori diskuterer jeg hvordan dynamisk interaksjon mellom strukturer kan skape en noenlunde ideell balanse i velferdsforvaltningen for involverte parter. Dette gjelder også for veilederrollen og inkluderingsarbeidet de utfører på vegne av underrepresenterte yrkesgrupper i arbeidsmarkedet som benytter seg av tjenestene (Weick, 1976, Fimreite & Lægreid, 2008: 7, 21, 28 & 29, Christensen et al., 2021).

I den formelle strukturen tilpasser NAV seg samfunnsendringer gjennom adaptering av institusjonelle myter og elementer i tråd med blant annet teknologisk innovasjon og moderne organisasjonsutviklinger. Dette bidrar til ekstern legitimering av organisasjonen blant departementer, stat og samfunn. Den formelle strukturen viser seg også å bidra til ivaretagelse av offentlige myndigheters målsettinger, krav og interesser. Formelle elementer som lovverk og reguleringer ser ut til å føre til en kvalitetssikring av brukernes rettigheter ved veiledernes behandlingsprosesser. Jeg argumenterer også for at denne strukturens elementer og mekanismer kan danne rommet for annen uformell aktivitet blant veilederne i sitt arbeid. Samtidig argumenterer jeg gjennom de empiriske funnene for at det ser ut til at den formelle strukturen tillegges størst vekt i dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Rasjonalitetsfokuset gjør tilsynelatende utslag i nyttige egenskaper ved den uformelle kulturen blant informantene. Samtidig setter den formelle strukturens elementer og mekanismer nødvendige grenser for kulturelle uttrykk ved å fungere som rettesnor i forvaltningen av inkluderingsarbeidet (Powell & DiMaggio, 1991: 41, Christensen, Roness & Røvik, 2007: 21, 24 & 25).

Jeg identifiserer også en uformell struktur og kultur. I denne kulturen finner jeg lignende verdensanskuelser, normer og verdier som indikerer en felles ideologi og visjon blant de ansatte. Normene som identifiseres i denne strukturen baseres på sosiale og menneskelige verdier som bidrar til å oppnå samfunnets inkluderingsidealer. Kulturen ser ut til å sikre fleksibilitet og en mer eller mindre uavhengig faglig posisjon og autonomi blant ansatte samtidig som at organisasjonen moderniseres og formelle mål oppnås. Uformelle normer ser også ut til å sikre NAV-veilederne kultur som institusjon og klasse. Jeg argumenterer for at det uformelle institusjonelle miljøets kontinuitet kan være en nødvendighet for utføringen av inkluderingsarbeidet i en stadig skiftende omverden (Dacin et al., 2010, Christensen et al., 2021, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 179 & 250).

Forord

Denne studien er en del av et toårig studieløp i master i samfunnsanalyse ved Universitetet i Sørøst-Norge, fakultet handelshøyskolen høsten 2021. For å gjennomføre denne studien var det nødvendig med et aktivt samarbeid med NAV. Jeg ønsker derfor å takke samtlige informanter og organisasjonen som sådan for deltakelsen. Dette har vært sentrale bidrag for realiseringen og gjennomføringen av forskningsprosjektet. Jeg vil ønske dere lykke til videre med et viktig arbeid og samfunnsoppdrag. Denne prosessen har vært lærerik og den har fått frem nye refleksjoner rundt tematikken om arbeid og inkludering som jeg tar med meg videre.

Jeg ønsker også å takke min veileder i prosjektet, Ole Jacob Thomassen, for konstruktive tilbakemeldinger og nyttige faglige innspill underveis i prosessen og god støtte hele veien. Til slutt må jeg takke familien min for støtten de har bidratt med.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	5
1 Innledning	7
1.1 Disposisjon	8
1.2 Introduksjon av Arbeids- og velferdsetaten NAV	8
1.3 Samfunnsoppdraget	9
2 Casebeskrivelse	9
2.1 Problemstilling.....	10
2.2 Avgrensning.....	11
3 Metode	12
3.1 Forskningsdesign	13
3.2 Datastrategi	13
3.2.1 Kvalitative intervjuer.....	14
3.2.2 Rekruttering, utvalg og enheter	14
3.2.3 Intervjuguide	15
3.2.4 Intervjuprosess og datainnsamling	15
3.3 Samfunnsvitenskapelige kriterier for kvalitetssikring	16
3.4 Reliabilitet	16
3.5 Validitet	17
3.6 Ekstern validitet	17
3.7 Etske retningslinjer	18
5 Analyse av data.....	19
5.1 Hermeneutikk	19
5.2 Transkriberingsprosessen	20
5.3 Koding og kategorisering	20
4 Teoretisk rammeverk.....	21
4.1 Isomorfi og likhetsgjøring	21
4.1.1 New Public Management	23
4.2 Formell organisasjonsstruktur som styringsverktøy	24
4.3 Formelle organiseringslementer som myte og seremoni	24
4.4 Dekobling mellom formelle og uformelle strukturer	26

4.5 Uformell organisering og kultur	27
4.5.1 Stiavhengighet	28
4.5.2 Kulturelle symboler	28
4.5.3 Ideologi og identitet.....	29
6 Empiriske funn	30
6.1 Veiledernes faglige rolle, yrkespraksis og funksjon	31
6.2 Håndteringen av inkluderingsidealet	35
6.3 Institusjonaliserte formelle elementer i organiseringen.....	37
7 Diskusjon	41
7.1 Utvikler ansatte i NAV en uformell organisasjonskultur?.....	41
7.2 Hvordan påvirker formelle elementer og myter i NAVs organisering inkluderingsarbeidet?.....	46
8 Konklusjon.....	50
9 Oppsummering	51
10 Videre forskning	52
Litteraturliste.....	53
Selvvalgt pensum.....	53
Vedlegg	56
Vedlegg 1: NSD.....	56
Vedlegg 2: Informasjonsskriv om prosjektet og samtykke	58
Vedlegg 3: Intervjuguide	60

1 Innledning

Jeg ønsker å belyse hvordan inkluderingsidealer håndteres i NAV siden dette er den største offentlige aktøren som jobber for inkludering. Inkluderingsmatikk står høyt på prioriteringslisten i den norske arbeidslivspolitikken i dag. Dette påvirkes blant annet gjennom insentivføringer. Den inkluderende arbeidslivsavtalen representerer et trepartssamarbeid mellom myndigheter, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner med et felles mål om økt sysselsetting av underrepresenterte grupper i arbeidslivet. Blant annet personer med nedsatte funksjons- og arbeidsevner (IA avtalen, 2014). Stortingsmeldingen fra 2020-2021 omtaler blant annet hvor viktig det er for den enkelte å ha inntekt, sosial tilhørighet og personlig utvikling gjennom arbeid. Det diskuteres også negative sosiale og samfunnsmessige konsekvenser som følge av utenforskap. Det presiseres videre at høy grad av sysselsetting legges til grunn for utforming av norsk økonomisk politikk, det inntektspolitiske samarbeidet, arbeids- og velferdspolitikken og innsatsen for et inkluderende arbeidsliv. Det argumenteres for at stor grad av sysselsetting blant annet bidrar til å finansiere utviklingen av velferdsordningene og til opprettholdelsen av disse. Fokuset på å øke sysselsettingsgraden av utenforstående og marginaliserte grupper er sentralt for den finansielle bærekraftigheten ved velferdssamfunnet. Det er anerkjent at den sosiale- og arbeidslivsrelaterte politikken som føres har konsekvenser for velferdsordningers bærekraft og graden av sysselsetting (Meld. St. 32. 2020-2021: 162, Esping-Andersen, 1990).

Arbeids- og velferdsetaten NAV har som organisasjon i tillegg mange interessehensyn å forholde seg til. Arbeidsmarkedet har barrierer, formelle mål skal nås, offentlige ansatte skal utføre faglige vurderinger og brukerne av offentlige tjenester skal ivaretas på en kvalitetsmessig god måte. Samtidig endres organiseringsklimaet i takt med samfunnets modernisering. NAV søker derfor kontinuerlig forbedring av tjenestene sine. Alt dette øker kompleksiteten ved organiseringen. Organisasjonsforskningen viser at offentlige organisasjoner følgelig blir svært komplekse for å håndtere alle disse normene. Jeg har derfor valgt å gjennomføre min studie ved en NAV-avdeling som jobber med arbeid og avklaring blant annet på vegne av yrkesgruppen med nedsatte arbeids- og funksjonsevner. Jeg vil belyse hvorvidt organiseringen av institusjonen påvirker veilederes faglige rolle og inkluderingsarbeid ovenfor yrkesgruppen og andre underrepresenterte yrkesgrupper (St.meld.nr. 40: 132, Christensen, Læg Reid & Røvik, 2021: 64 & 65, Brunsson, 2006).

1.1 Disposisjon

Jeg har strukturert studien etter en logisk rekkefølge bestående av ulike kapitler. Hensikten er å bygge opp undersøkelsen med en rød tråd for å gi leseren en sammenhengende leseropplevelse. Dette er gjort ved å ha ulike avsnitt som innledning, disposisjon, introduksjon, metode, teoretiske perspektiver og tidligere forskning. Alt dette bygger opp til empiripresentasjonen og diskusjonen. I innledningen introduseres problemstillingens sosiale, arbeidspolitiske- og samfunnsmessige relevans. Videre introduserer jeg Arbeids- og velferdsetaten NAV. Etter dette kommer metodisk og dataanalytisk tilnærming. Deriblant etiske betraktninger og kvalitetssikringsprinsipper. Følgende introduseres det organisasjonsteoretiske rammeverket for studien. Disse bidrar til å kontekstualisere og teoretisk forankre caset og organisasjonen med tanke på dagens organiseringsklima. Påfølgende fremstiller jeg empirien hvor jeg konseptuelt systematiserer funn fra intervjuene. Etter dette kommer et mer åpent diskusjonskapittel hvor problemstillingens to forskningsspørsmål belyses ved å knytte empiriske funn opp mot det teoretiske rammeverket. Til slutt oppsummeres funnene og andre interessante områder for videre forskning. Litteraturliste og vedlegg plasseres til slutt.

1.2 Introduksjon av Arbeids- og velferdsetaten NAV

NAV ivaretar tre viktige samfunnsmessige funksjoner. Disse funksjonene handler om å gi mennesker mulighet for arbeid, mulighet for meningsfull aktivitet og mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter (NAV, 2013).

Innledningsvis mener jeg det er viktig å få frem at NAV- reformen var en forvaltningspolitisk reform og at reformer med innslag av samordning kan føre med seg potensielle utfordringer. Før arbeids- og velferdsetaten NAV ble etablert i 2006 var arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten atskilt. Dette førte til koordineringsproblemer av aktiviteter og for personer som brukte tjenestene siden de hadde flere etater å forholde seg til. Dette var i utgangspunktet hovedargumentene bak sammenslåingen. Samordningen representerer således et forsøk på å forbedre forvaltningsproblematikken ved å redusere grensene mellom tjenesteområdene gjennom både byråkrati- og nettverksstyring. Jeg vil også nevne at skillene mellom de opprinnelige etatene før 2006 var ganske tydelige, og de hadde en lang historisk forankring som gikk over flere tiår. Trygdeetaten var tradisjonelt mest regelorientert. Arbeidsmarkedsetaten var mer konsekvensorientert og modernisert ut i fra demografisk- lokale arbeidsmarkedshensyn. Mens tradisjonen i sosialetaten på sin side var mest opptatt av skjønnsmessige brukerorienteringer og prinsipper. Et overordnet mål i NAV i dag er å få flere

ut i arbeid og færre på sosialstønad gjennom tilpasning av tjenestetilbudene deres etter brukernes behov og samtidig effektivisere velferdsforvaltningen (Christensen et al., 2021: 64 & 65, Fimreite & Lægred, 2008: 7, 21, 28 & 29).

1.3 Samfunnsoppdraget

Arbeids- og velferdsetaten NAV er en institusjon innenfor det offentlige organisasjonsfeltet som utfører et stort samfunnsoppdrag på vegne av norske myndigheter og statsborgere. Det håndteres mange ulike samfunnsmessige problemstillinger gjennom NAV. Jeg vil argumentere for at NAV er en etat som vil være av relevans og interesse for alle norske statsborgere i løpet av livet, men mest sannsynlig ved helt ulike situasjoner og aldre. NAV forvalter en tredjedel av det årlige statsbudsjettet til velferdsstaten gjennom tilbud av tjenester som blant annet pensjonsordninger, sykepengeordninger, svangerskapspermisjon, arbeidsledighetsordninger og permitteringsordninger, kontantstøtte og mye mer. Dette fører til at NAV har en stor gjennomslagskraft på flere områder. På et eller annet tidspunkt vil institusjonen berøre den enkelte norske samfunnsborgeren fordi NAV som etat nettopp dekker så mange ansvarsområder og samfunnsrelaterte problemstillinger. Siden NAVs samfunnsoppdrag er omfattende vil det i denne studien tillegges størst vekt på samfunnsoppdraget som utføres i feltet for arbeidsmarkedsinkludering med utgangspunkt i en enkelt avdeling. Avdelingen som inngår i studien jobber med arbeid, avklaring og inkludering av yrkesgrupper med nedsatte funksjons- og arbeidsevner i arbeidsmarkedet i tråd med NAVs visjon og verdier. Veiledere og avdelingen som sådan er der for å hjelpe den enkelte brukeren til å nyttiggjøre seg av NAVs tilbud og tjenester ut ifra varierende behov. Studien vil belyses gjennom data hentet fra aktører ansatt i feltet for arbeidsinkludering innenfor organisasjonen (NAV, 2013, Meld. St. 32. 2020-2021: 162).

2 Casebeskrivelse

Emnene i dette studieløpet har gitt meg ferdigheter til å analysere komplekse sammenhenger i organisasjoner gjennom ulike teorier og perspektiver. Velferdsforvaltning, arbeidsinkludering og organisering er også dagsaktuelle temaer som ofte henger tett sammen og som vil være av betydning og relevans for hverandre. Motivasjonen for studien har bakgrunn i dette. Jeg ønsket også å ta utgangspunkt i offentlig sektor fordi organisasjoner i det offentlige organisasjonsfeltet ofte har flere ulike interesser å håndtere enn private organisasjoner, noe som er med på å øke organisatorisk kompleksitet. Ambisjonen og målet med studien er å bidra med kunnskapsutvikling på vegne av de involverte partene og da spesielt informantene som har vært så vennlige å delta i forskningsprosjektet. Jeg ønsker å få frem nyanserte og

komplekse forståelser av NAVs inkluderingsarbeid i lys av organiseringen og bidra til utvikling i samfunnsforskningen.

For meg var det naturlig og strategisk å ta utgangspunkt i NAV som case på bakgrunn av mine forkunnskaper. Jeg tok utgangspunkt i at organisasjonen og de ansatte ville sitte på helt sentrale erfaringer og kunnskaper relatert til disse temaene fordi etaten er den mest sentrale aktøren på området. Ansatte og organisasjonen håndterer problemstillinger relatert til temaene jeg ønsker å utforske. Jeg tok derfor kontakt med et lokalt NAV- kontor i en mellomstor by på Østlandet hvor jeg ble møtt av en imøtekomende leder som var svært behjelpelig med å få i gang intervjuprosesser med ansatte i en avdeling som jobber med arbeid og avklaring ved det aktuelle lokalkontoret. Personene jeg har intervjuet har svært relevante erfaringer som kan bidra til å belyse caset fordi de jobber med inkludering og den aktuelle yrkesgruppen i alle aldre. Caset er en enkelt avdeling med et mindre utvalg veiledere (De Vaus, 2001: 238, Meld. St. 32. 2020-2021: 162).

2.1 Problemstilling

Forskning viser at yrkesgrupper med nedsatte arbeids- og funksjonsevner er underrepresentert i det norske arbeidslivet. Samtidig viser organisasjonsforskningen at det kan være problematisk å koordinere organisatorisk aktivitet og samtidig håndtere ulike normer, interesser og endringer. Problemstillingen er inspirert av relevante eksisterende ideer, debatter og teorier i samfunnsforskningen. NAV er en forvaltningsinstitusjon med mange samfunnsmessige interesser å forholde seg til samtidig som omgivelsene er i stadig endring som følge av modernisering. I tillegg har NAV interne interesser blant organisasjonsmedlemmer og ulike nivåer. Samfunnsmessige utviklinger og arbeidspolitiske endringer medfører nye krav om omstilling. Dette er aspekter som øker kompleksiteten ved utføringen av samfunnsoppdraget om mer inkludering for NAV og veiledere. Ofte ser man at offentlige organisasjoner som NAV følgende må håndtere ulike normer og interesser gjennom tilpasning (White, 2017: 35, Christensen & Lægred, 2011: 410).

Formålet med denne studien er å undersøke hvorvidt organiseringen i NAV påvirker ansatte aktørers inkluderingsarbeid for sysselsetting av underrepresenterte yrkesgrupper, og da også gruppen med nedsatte funksjons- og arbeidsevner i arbeidsmarkedet. I offentlige organisasjoner finner man ofte at det kan være et spenn mellom styrings- og organisasjonsidealer og forskjellige logikker. Dette kan for eksempel handle om man skal velge å prioritere å følge forvaltningens regler på den ene siden, eller hensynet til individuelle behov på den andre.

Ifølge tidligere organisasjonsforskning kan slike motstridende interessehensyn gjøre seg spesielt gjeldende ved menneskelig arbeid og den praktiske utførelsen av arbeidsoppgaver, noe som er aktuelt for min studie. Dette kommer jeg tilbake til. Det kreves derfor ofte at offentlige organisasjoner må håndtere motstridende hensyn og inkonsistente normer. Jeg vil derfor legge et særlig fokus på å diskutere veiledernes rolle, funksjon og yrkesaktivitet med tanke på utføring av inkluderingsarbeidet i praksis opp mot organiseringen i NAV. Jeg håper dette kan belyse caset og få frem komplekse kunnskapspotensialer og organisasjonsforståelser. Jeg har utarbeidet to forskningsspørsmål med utgangspunkt i eksisterende ressurser og teorier på området (White, 2017: 35, Christensen et al. 2007: 7, 21 & 55).

Forskningsspørsmål som vil bli belyst:

- *Utvikler ansatte i NAV en uformell organisasjonsstruktur og kultur?*
- *Hvordan påvirker formelle elementer og myter i NAVs organisering veilederes inkluderingsarbeid?*

2.2 Avgrensning

Det fins mange ulike måter å forstå organisasjoner og arbeidslivsrelatert tematikk på ved analysering. Ulike studieretninger og disipliner vil kunne bidra til å generere ulike verdensanskuelser, som igjen kan gi ulike forskningsmessige funn. Metodiske valg og forskningstilnæringer vil også påvirke analyser av empiriske funn. En fordel med kvalitative samfunnsvitenskapelige tilnæringer er det kunnskapmessige potensialet som ligger i slike tilnæringer. Jeg har derfor valgt denne tilnærmingen med en avgrensning til en partikulær case. Det vil også avgrenses til et fokus på aktører, sosiale systemer og organisasjonsstrukturer sett i lys av den kontekstuelle sammenhengen av caset. I dette tilfellet er et enkelt NAV- kontor caset og veilederne er aktørene det fokuseres på. Informantene har direkte relevante erfaringer og kunnskap som kan hjelpe til å belyse forskningsspørsmålene.

Det vil også foretas teoretiske avgrensninger. Perspektivene baseres på organisasjonsteorier som jeg mener er godt egnet til å belyse organiseringen NAV har per dags dato og hvordan dette kan påvirke inkluderingsarbeidet og rollene blant veilederne. Denne avgrensningen vil påvirke hvilke aspekter som blir inkludert og satt i fokus. Det betyr at andre potensielt interessante vinklinger ekskluderes, men dette betyr ikke at andre interessante teoretiske vinklinger, perspektiver og forståelser av caset ikke finnes (De Vaus, 2001: 96, 122 & 231, Tjora, 2012).

3 Metode

I de neste avsnittene redegjør jeg for de metodiske valgene som er tatt i studien. Jeg har som overordnet mål å skape innsikt og forståelse gjennom studien og mine metodiske valg er basert på dette.

Jeg har valgt å anvende en pragmatisk kvalitativ og fenomenologisk tilnærming for å besvare problemstillingen i min studie fordi jeg primært søker etter forklaring og forståelse gjennom subjektive størrelser og oppfatninger rundt fenomener og prosesser som organisering, yrkesutøvelse og arbeidsmarkedsinkludering i NAV-feltet. Jeg ønsker å utforske hva som foregår i en kontekst gjennom subjektive datagenereringsteknikker og etablerte teorier. Selv om jeg har forsøkt å bruke empirien som induksjon har jeg også forhåndsavgrensinger fra teorier jeg har lest på forhånd. Dette påvirker hva jeg anser som forskningsmessig interessant. I organisasjoner foregår komplekse fenomenologiske prosesser som blant annet handler om kulturelle normers interaksjon med strukturelle elementer og mekanismer ifølge organisasjonsteorier. Disse prosessene og fenomenene oppleves av organisasjonsmedlemmer på subjektive nivåer og krever derfor utdypende subjektive beskrivelser, derfor mener jeg det er passende med en kvalitativ tilnærming for denne studien (Tjora, 2012: 27, Bukve, 2016: 96).

Historisk og tradisjonelt sett har kvantitative metoder hatt høyere status i flere fagfelt og blitt ansett som mer objektive datagenereringsteknikker. En mulig forklaring for dette kan ligge i at kvantitative data ofte er lettere å fremstille på en mer systematisk måte enn kvalitative data. Men regresjonsanalyser og tallfestede data kan også være basert på, eller være opptatt av subjektive størrelser hentet fra individer. Oppfatningen om mer objektivitet ved kvantitative datagenereringsteknikker kan derfor potensielt være en feilslutning og objektivitetsspørsmålet handler ofte heller mer om måten forskere tolker og genererer ulik data. I nyere tider har kvalitative metoder derfor fått en økt oppslutning fordi metoden kan få frem mer komplekse aspekter og kunnskapsmessige datagrunnlag, og jeg støtter meg på disse argumentene ved mitt metodiske valg (Tjora, 2012: 22, 23, 24 & 31). Ved å tillegge et større fokus på uformelle og kulturelle aspekter i mitt case kan det oppstå nye forståelser av organisasjoner, sammenlignet med tidligere kvantitative og statistiske tilnærminger i organisasjonsforskningen. Eldre tilnærminger kan potensielt ha gitt en noe forenklet og positivistisk forståelse av organisasjoners reelle kontekst, fremfor å få frem hva som faktisk foregår i organisasjoner som NAV (Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 211).

3.1 Forskningsdesign

Siden formålet med studien er å undersøke fenomenet organisering, aktørers faglige roller og inkluderingsidealet i en virkelig kontekst, trengte jeg en organisasjon som kunne fungere som kontekst. Elementene som skal undersøkes er fenomener som utvikles over tid, og de foregår både som historisk kontekst og i sanntid. Et casedesign egner seg for undersøkelser av begge disse aspektene. Dette er noen av grunnene til at valget falt naturlig på et casedesign der NAV ble valgt som organisasjonskontekst. Jeg ønsker å se på partikulære deler gjennom subjektive opplevelser for å danne et helhetlig bilde av konteksten, og et casedesign er godt egnet for å få frem slike subjektive beskrivelser og data. Jeg har også en del variabler, som i dette tilfellet er informantene og opplysningene deres skal bidra til min undersøkelse av delene for å forstå og forklare karakteristikker ved helheten. I dette caset kan for eksempel helheten dreie seg om strukturelle karakteristikker i lys av informasjon som kommer frem. En fordel med casedesign er også at dette er med på å både avgrense hva som inkluderes og ekskluderes ut i fra allerede eksisterende rammer, i dette tilfellet en organisasjon eller institusjon og en enkelt avdeling (De Vaus, 2001: 96, 122 & 231, Kvale & Brinkmann, 2015. Tjora, 2012: 36).

Casedesign er også kjent for å fungere som godt egnet for å generere nye kunnskapsutviklinger og dette er noe som jeg mener kan passe caset mitt fordi jeg undersøker fenomener rundt organisering, yrkesutøvelse og inkludering gjennom en organisasjonskontekst og et utvalg som det finnes et bredere sett av andre steder. NAV er en stor institusjon og det finnes lignende avdelinger og kontor som de jeg har undersøkt. Caset kan derfor bidra til kunnskapsgenerering og utvikling til et bredere sett av klasser av fenomenene (Bukve, 2016: 125). Teoretiske forkunnskaper betraktes typisk som ressurser ved kvalitative metoder. Og videre sikter jeg også dels til teoriutprøving og testing gjennom min problemstilling fordi jeg undersøker sannsynligheter, selv om jeg primært forsøker å forklare caset gjennom etablerte teorier. Teorien om rent byråkratisk formell organisering på den ene siden og myteperspektivet og kulturperspektivet på den andre kan for eksempel ses på som motsatser eller kritikker av hverandre i organisasjonsforskningen. Casestudiet brukes derfor i mitt tilfelle for å operasjonalisere teoriene og undersøke om disse kan styrkes eller svekkes, eller om de kan forklare caset når teoriene anvendes med de empiriske funnene (Bukve, 2016: 96, 129 & 133).

3.2 Datastrategi

Datagenereringen min er kvalitativ og dermed forskersubjektiv og forankret i forkunnskaper og det samfunnsvitenskapelige fagfeltet. Datakonstruksjonen og produksjonen er basert på et

holistisk perspektiv og teoretiske modeller. Et poeng er at kvalitative intervjuer ikke genererer data i seg selv alene og siden min datainnsamlingsteknikk er basert på individuelle intervjuer og informantsubjektiv informasjon håndteres denne problematikken ved at caset og utvalget er strategisk trukket. Dette gjør at kvalitetssikringskriteriet om at disse er teoretisk representative for fenomenene jeg undersøker oppfylles. Samtidig tar jeg utgangspunkt i sunn fornuft og intuisjon som et kvalitetssikringsprinsipp i datastrategien. Formålet med min datagenereringsteknikk er å danne et datagrunnlag som kan være av relevans for videre diskusjon og kunnskapsutvikling i det samfunnsvitenskapelige forskningsfeltet om arbeidsinkludering og organisering (Tjora, 2012: 22, 24 & 27, De Vaus, 2001: 245, Bukve, 2016: 197- 199).

3.2.1 Kvalitative intervjuer

Forskningsprosjektet tar som nevnt utgangspunkt i kvalitative dybdeintervjuer der hensikten er å få detaljrike kontekstuelle beskrivelser rundt fenomenene organisering, inkludering og aktørens yrkesutøvelse og faglige rolle. Grunnen til dette er at kvantitative forskningstilnærminger typisk vil generere mer statistiske datagrunnlag som potensielt kan gi en noe forenklet fremstilling av caset. Mitt prosjekt trenger derfor en kvalitativ tilnærming (De Vaus, 2001: 238). Som nevnt ovenfor er ikke kvalitative intervjuer en metode eller datastrategi i seg selv og dataen genereres først gjennom fortolkningen i etterkant. Uten teoretiske rammer og strategiske forhåndsvalg vil kvalitative intervjuer gi lite vitenskapelig informasjon og kunnskapspotensialer fordi de er veldig personavhengig. Likevel er det flere fordeler med kvalitative intervjuer. En sentral fordel er blant annet muligheten til å generere innsikt og forståelse gjennom utforskning og nærhet til informantene mine. Dette kan gi meg tilgang til direkte informasjon fra personer som jobber med det jeg vil undersøke som er både dyp og detaljrik (Tjora, 2012: 27, Kvale & Brinkmann, 2015: 197 & 198).

3.2.2 Rekruttering, utvalg og enheter

Caset og enhetene er strategisk utvalgt og enhetene består av ni informanter. Enhetsutvalget av informanter er også trukket på bakgrunn av kriteriet om at de måtte være ansatte ved det aktuelle NAV- kontoret. Dette var et sentralt krav for å inngå studien i. Enhetene som inngår i studien er, eller måtte også ha vært veiledere på et tidspunkt som ansatt i organisasjonen og alle jobber i dag i feltet for arbeidsmarkedsinkludering innenfor samme avdeling, noe som også var et kriterium. Rekrutteringsprosessen gikk ut på at jeg først tok kontakt med et lokalt nav-kontor på Østlandet for å iverksette intervjuprosessen. Det må nevnes at det har blitt lagt mindre fokus på stillingstitler og posisjoner informantene har under intervjuene. Grunnen til

dette er at målet med studien er å diskutere og analysere empiriske funn for å bidra til produksjon av mer overførbart kunnskap på området om arbeidsmarkedsinkluderingsfeltet, strukturer, organisering og relevante teorier. Jeg anser ikke individuelle karakteristikk og kjennetegn på mikronivå som veldig relevant og sentralt for å belyse problemstillingen. Informantene jobber med arbeid og avklaring for brukere i alle aldre (De Vaus, 2001: 238 & 239, Tjora, 2012: 34).

3.2.3 Intervjuguide

Det ble anvendt en semistrukturert intervjuguide fordi jeg ønsket at informantene skulle ha mulighet til å delvis påvirke retningen intervjuene tok. Intervjuguiden ble også videreutviklet underveis i prosessen etter de første intervjuene. Grunnen til dette er at informantenes opplevelser og temaene både jeg selv og de ønsket å diskutere, kunne være uforutsette, og jeg ønsket at intervjuene skulle kunne ta uforutsette interessante retninger. Min forforståelse kunne for eksempel bomme på hva informantene anser som viktig. På denne måten åpnet jeg for tilgang på informantenes erfaringer. Jeg hadde som ideal at intervjugjennomføringen skulle være preget av god flyt av informasjon med færre innspill fra meg som forsker, og jeg forsøkte derfor å ikke binde meg til en veldig rigid og forutbestemt formel før intervjugjennomføringene. Samtidig hadde jeg noen tematiske retningslinjer som jeg kunne styre informantene tilbake til hvis det sporet av. Intervjuguiden er lagt ved under vedlegg i slutten av oppgaven (Kvale & Brinkmann, 2015, Tjora, 2012).

3.2.4 Intervjuprosess og datainnsamling

Det ble gitt informert samtykke til gjennomføring av intervjuene og bruk av lydopptak på bånd på forhånd av intervjuene. Utdypende informasjon om dette kommer senere under avsnittet om etikk. Intervjuene ble gjennomført på Teams med lyd og kamerabilde på grunn av situasjonen rundt covid-19. Siden intervjuprosessen ikke foregikk ansikt til ansikt, kan tekniske aspekter ha påvirket kvaliteten ved dataen blant annet på grunn av lyd kvalitet på båndopptakene som ble gjort med mobiltelefon, men totalinntrykket mitt var at dette ikke påvirket i stor grad. Det var også noen mindre utfordringer med kamera og mikrofon til tider men dette rettet seg opp raskt, og jeg opplevde ikke dette som avbrudd som hindret besvarelser. Når det er sagt kan kvaliteten på lydopptaket potensielt ha påvirket nyanserte detaljer i dataen. Dette kan for eksempel gjelde min registrering av lyder eller symbolske bevegelser med viktig informasjon. Dette er aspekter som ikke registreres like lett gjennom kamera og båndopptak, men jeg opplevde at symboler, intonasjon og stemmeleie lot seg registrere. Det er også sann at manglende personlig nærkontakt og interaksjon kan ha påvirket

kvaliteten ved disse kvalitative intervjuene fordi det kan være krevende å skape en god relasjonell dynamikk og kommunikasjon med informantene gjennom de tekniske plattformene som ble anvendt. Manglende fysisk nærkontakt og tilstedeværelse kan potensielt være en negativ påvirkningsfaktor fordi dette vanligvis er nettopp en av styrkene ved kvalitative intervjuer. Dette kan ha gitt utslag i hva som kommer frem i dataen, men mitt inntrykk var at informantene var åpne, i-møte kommende og trygge til tross for manglende fysisk nærhet. Jeg opplevde også at båndopptaks kvaliteten var god nok til fortolkning og besvarelsene som tydelige og detaljrike (Kvale & Brinkmann, 2015, Tjora, 2012: 24).

3.3 Samfunnsvitenskapelige kriterier for kvalitetssikring

Jeg forsøkte å gjennomføre intervjuene i tråd med gjeldende føringer og prinsipper for kvalitetssikring ved forskningsprosjekter, og jeg mener dette var med på å sikre god kvalitet ved besvarelsene i dataen. Jeg forsøkte å møte informantene med normal høflighet ved gjennomføringen av intervjuene. Dette er et av kvalitetssikringsprinsippene ved kvalitative intervjueteknikker. Et annet ideal ved kvalitative intervjuprosesser er også å stille få og korte spørsmål og la informantene få tid og anledning til å redegjøre for ting gjennom detaljerte besvarelser uten å avbryte for mye og det er slik jeg erfarte at intervjuene ble utført. Min opplevelse av gjennomføringen var stort sett positiv og jeg opplevde intervjuene som lystbetont, selvkommuniserende og besvarelsene som svært innholdsrike. Videre forsøkte jeg å være en åpen lytter samtidig som jeg ved noen tilfeller stilte oppfølgingsspørsmål siden noen opplysninger kunne misforstås. På denne måten kunne informantene utdype besvarelsene sine (Kvale & Brinkmann, 2015: 194-196).

3.4 Reliabilitet

Måten jeg analyserte dataen på var avhengig av transkriberingen min, som igjen var avhengig av intervjugjennomføringen. Transkriberingen ble skrevet ordrett, og ved utydelige båndopptak gikk jeg over flere ganger for å sikre at jeg oppfattet opplysningene riktig. Kvaliteten var noe jeg erfarte som en ulempe ved intervjugjennomføringen på teknologisk plattform fordi kvaliteten på båndopptaket naturligvis ble noe dårligere ved noen tilfeller enn det ellers ville blitt. Ved noen få anledninger var båndopptakene svakere, men utsagnene lot seg tyde ved gjentakelse. Måten jeg har plassert komma og punktum i setningene i transkripsjonen kan også påvirke setningenes betydning, og dette var for meg en subjektiv fortolkningsprosess i seg selv basert på intuisjon, fornuft og logikk. Dette er noen elementer som kan ha påvirket påliteligheten ved dataen. Et poeng er også at informantene stod fritt til å besvare slik de selv ønsket. De kan derfor ha valgt å la være å opplyse om enkelte ting, som

kan påvirke dataens pålitelighet, men mitt inntrykk var heller det motsatte (Kvale & Brinkmann, 2015: 211 & 212).

3.5 Validitet

Siden jeg har valgt et casestudie, er det noen aspekter som kan påvirke den interne validiteten. Mitt fysiske nærvær som forsker kan ha påvirket dynamikken i intervjuene på en sårn måte at informantene ikke ønsker å opplyse om enkelte ting om caset, eller at de velger å unnlate å besvare enkelte spørsmål og aspekter. Samtidig kan tilstedeværelsen min ha fungert i motsatt retning, slik at jeg har fått dypere kontekstuelle besvarelser. Et poeng er også at informantene kan ha sluppet bedre av fordi intervjuene ble gjennomført over tekniske plattformer. Mitt inntrykk er ikke at informantene unnlot å besvare på spørsmål under intervjuene, men at de svarte utdypende, detaljrikt og tydelig. Jeg har uansett forsøkt å være refleksiv rundt dette (De Vaus, 2001: 245).

Samtidig vil jeg argumentere for at studien kan ha en høy intern validitet fordi logikken ved casestudiet bygger på sammenhengene mellom flere variabler eller caser, i dette tilfellet veilederne og deres opplysninger. Siden caset er strategisk utvalgt med utgangspunkt i teoretisk testing ved partikulære hendelser og opplysninger i en ekte kontekst har jeg en nomotetisk tilnærming i studien. Jeg forsøker å se ut i fra de partikulære variablene ut mot et større bilde av helheten og bredere teoretiske forslag. Dette kan være med på å sikre en høy intern validitet ved studien fordi jeg ser på partikulære kausale faktorer og årsaker i dataen opp mot andre kausale faktorer og årsaker i en sammenheng og supplerer dette med teoretisk verifisering eller falsifisering. Når jeg gjør det, kommer både viktigheten ved det partikulære ved caset frem, samtidig som det kontrolleres med flere årsaksforklaringer og sammenhenger i caset. Jeg forsøker å danne meg et større bilde med et utgangspunkt i delene ut mot et helhetlig bilde av casets kontekst og jeg forsøker å knytte informantenes opplevelser opp mot organiseringen og yrkesutøvelsen deres gjennom teoriene. Det er vanskelig å trekke konklusjoner om gyldighet og pålitelighet ved funnene på grunn av objektivitetsproblematikken ved kvalitative casestudier, men ensidighet kan være en indikator på et godt utarbeidet forskningsopplegg (De Vaus, 2001: 234, 235, 239 & 247, Kvale & Brinkmann, 2015: 197 & 198).

3.6 Ekstern validitet

Generalisering er ofte et sentralt mål i samfunnsvitenskap, og ekstern validitet er derfor viktig. Den eksterne validiteten ved casestudier baseres ofte på hvorvidt studiene vil kunne gjenskapes ved andre lignende caser. Jeg har valgt å gjennomføre studien transparent og

gjennomiktig, noe som gjør at studien kan gjenskapes eller suppleres. Siden jeg redegjør for hele prosessen nøyaktig, blir gjenskapning enklere og videre studier kan sikre den eksterne validiteten. Et positivt poeng er at det finnes mange lignende NAV- kontor og avdelinger som de jeg har undersøkt, og disse kan bli forsket på videre. Ved videre forskning kan flere identiske caser som denne kunne bidra til å kvalitetssikre den eksterne validiteten og gyldigheten som god dersom flere lignende funn kommer frem gjennom like studier. Dette kan føre til bekreftelser, men dette forutsetter identisk bruk av metodologiske tilnærminger og teorier. Videre sikter generaliseringer i casestudier til teoriene som anvendes heller enn populasjonen og utvalget siden teoriene ofte er kjernen i caset, og det er vanligvis disse som kritisk testes for generalisering. I mitt tilfelle har jeg noen ulike teorier som jeg tester opp mot fenomeners karakteristikk og empiri, og siden teoriene allerede er anerkjente og etablert kan dette øke den eksterne validiteten. Dersom flere casestudiers funn tyder på både kausal- og årsaksforklaringer som bokstavelig talt og teoretisk like med mine funn, vil dette øke den eksterne validiteten fordi funnene da viser seg som overførbare. Dette kan eksempelvis gjøres ved å avdekke like handlingsmønstre og organisasjonsstrukturer belyst med samme teori. I mitt tilfelle har jeg for eksempel allerede lest flere studier med lignende teorier og funn som mine, noe som kan bidra til bedre forståelse og utvikling av kunnskap på området. Dette kan illustrere og indikere at denne casestudien kan gjenskapes. På den andre siden kan et poeng være at andre NAV-kontor kan organisere på ulike måter og ansatte kan ha helt andre erfaringer (De Vaus, 2001: 221,238, 239 & 247, Kvale & Brinkmann, 2015: 197 & 198, De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2021).

3.7 Etiske retningslinjer

Informantene ble på forhånd informert om prosjektet i et informasjonsskriv der det redegjøres for deres rettigheter og plikter fra min side som forsker før gjennomføringen. Dette dreide seg om forskningsetiske retningslinjer for personvern og rettigheter på vegne av informantene og informasjon om behandling av personopplysninger og sensitive data. Disse områdene ble diskutert i starten av intervjuene og samtykke ble gitt muntlig før gjennomføringen.

Informasjonsskrivet er godkjent i henhold til norsk senter for forskningsdatas kriterier for forskningsprosjekter (se vedlegg). Jeg har forsøkt å ivareta den tilliten jeg har blitt vist ved å følge gjeldende etiske retningslinjer for konfidensialitet ved å anonymisere sensitive og identifiserbare opplysninger. Videre har personlige karakteristikk og stillingstitler blitt ekskludert i transkripsjonen. Det er gitt informert samtykke til deltakelsen og jeg har holdt transkripsjonene på en mappe med avgrenset tilgang på en datamaskin med passord.

Båndopptakene vil bli slettet når forskningsprosjektet avsluttes. Transkripsjonen er forsøkt gjort på en måte som er objektiv og lojal til måten informantene har formulert seg (Kvale & Brinkmann, 2015: 102, 213 & 214).

5 Analyse av data

I min dataanalyse vil det det være store preg av forskersubjektivitet samtidig som dataen er informantsubjektiv. Designet er i seg selv forskersubjektivt og teoretisk basert. Selve genereringen av datamaterialet er intersubjektiv og både datanalysen og fortolkningen er forskersubjektiv. Dette er fordi jeg velger å fokusere på noen utvalgte forhold samtidig som jeg ekskluderer andre potensielt interessante vinklinger og forståelser. Informantene har også selv valgt hva de ønsket å opplyse om (Tjora, 2012: 27).

I min casestudie har jeg flere informanter som i seg selv kan forstås som delcases bestående av historier og opplysninger og disse testes og analyseres opp mot de teoretiske konseptene på en kritisk måte for å få en mer helhetlig fremstilling og forklaring av hva som faktisk er meningsfull substans ved materialet. Jeg forsøker å nå en holistisk forklaring gjennom mønstre-sammenhenger og likheter i besvarelsene fordi helheten kan være mer enn summen av delene. De partikulære opplysningene muliggjør en generalisering til helheten dersom det finnes sammenhenger og likheter, og det mener jeg at det gjør ved min case og materiale når det gjelder de avgrensede områdene jeg fokuserte på under intervjuene. I analysen er det særlig mønstersammenhengene jeg mener er interessante i kombinasjon med de teoretiske rammene jeg introduserer senere i oppgaven, jamfør Yin (1989). Dette vil jeg komme tilbake til i diskusjonen (De Vaus, 2001: 253).

5.1 Hermeneutikk

Jeg har anvendt den hermeneutiske fortolkningslæren ved analyseringen av dataen. Jeg forsøker å nå en helhetlig forståelse på bakgrunn av enkelte ytringer og meningssammenhenger i fortellinger og historier informantene kommer med i lys av den sosiale og historiske konteksten de befinner seg innenfor. Dataanalysen har blitt repetert for å avdekke flere lag med informasjon på et sirkulært vis, og dette har bidratt til revurderinger av funn og refleksivitet rundt egen forforståelse av NAV som institusjon og organisasjon. De teoretiske rammene og informasjonen jeg har tilegnet meg underveis ble også kontinuerlig evaluert gjennom hermeneutikk. Jeg har forsøkt å holde meg åpen for nye vinklinger, forståelser og eventuelt motsetninger i min forståelse av dataen og teoriene i analysen. Refleksivitet rundt konteksten som en virkelighet som på forhånd er fortolket fra både min side som forsker og informantene som organisasjonsmedlemmer er viktig og sentralt for å

gjøre en god dataanalyse. Sånn sett har jeg egentlig anvendt en dobbelt-hermeneutikk, men subjektivitet vil fortsatt prege analysen (Bukve, 2016: 68, 69, 71 & 72).

5.2 Transkriberingsprosessen

Transkriberingen av intervjuene ble gjennomført så tett opp mot selve intervjugjennomføringen som mulig fordi jeg mener det er viktig å ha intervjuene og kontekstene friskt i minnet. Dette er et kvalitetssikringsprinsipp med tanke på reliabilitet og validitet ved kvalitative intervjuetranskripsjoner fordi viktig informasjon kan gå tapt ved for lang ventetid mellom gjennomføringen og transkriberingen. Dette kan gjelde spesielt i mitt tilfelle siden intervjuene ble gjennomført elektronisk over teams med kamera og lydbånd. Nyanserte små detaljer kan være viktige informasjonskilder ved kvalitativ datagenerering og disse kan fort glemmes. Dette kan for eksempel være temaer eller historier og opplysninger som uttrykkes med stort følelsesmessig engasjement. Slike nyanser har påvirket hvilke data som fremstilles i empirien, men utover dette ble det lagt mindre fokus på nyansene, og det er tillagt mest fokus på å enkelt fremstille historiene og opplysningene som kom frem. Nyanser som intonasjon, sukk og latter ble inkludert i transkripsjonen. Jeg har også understreket og lagt merke til opplysninger som vekket særlig engasjement eller frustrasjon i transkripsjonen, og dette påvirker hva som blir inkludert i empirien (Kvale & Brinkmann, 2015: 208 & 210).

5.3 Koding og kategorisering

Det har ikke blitt anvendt kodingsprogram i min transkribering og dataen er derfor manuelt bearbeidet og behandlet. Jeg har tatt utgangspunkt i teoretisk hypotesetesting og åpen koding fordi jeg sammenligner, bryter ned og undersøker relasjoner i dataen gjennom teoretisk kontekstuell konseptualisering. Under bearbeidelsen av materialet fokuserte jeg på å få frem substansen i utsagnene informantene kom med og relasjonen mellom disse, heller enn å kategorisere. Likevel satt jeg etter hvert igjen med tre konseptuelle temaer eller hovedkategorier som resultat av datakodenes substans. Jeg mener konstrueringen av disse kan være nyttig for å systematisere og strukturere empirien i oppgaven (Kvale & Brinkmann, 2015: 226 & 227).

1. Veiledernes faglige rolle, yrkespraksis og funksjon
2. Håndteringen av inkluderingsidealet
3. Institusjonaliserte elementer og myter i organiseringen

Disse tre konseptuelle kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, noe som innebærer at det kan være overlapp mellom dataen i konseptene fordi dataen kan passe inn i flere konsepter.

Empiriske funn har ikke blitt kvantifisert ut i fra disse konseptene og de er kun konstruert med et formål om å kunne systematisere og strukturere de empiriske funnene senere i oppgaven.

Eksempler på åpen koding av dataen:

(..) «Jeg mener det er viktig med et tydelig lovverk og rammer rundt. Det gir en god trygghet for oss som saksbehandlere å kunne lene oss litt på»	Lovverk gir en god trygghet for oss
(..) «Vi ser at når hele huset har det fokuset så klarer vi faktisk å få ut (i arbeid) de som har nedsatt arbeidsevne, men da skal det virkelig jobbes da»	Samlet fokus gir resultater
(..) «Synes det ofte er fokus på tall og statistikk. Jeg er ikke noe opptatt av det men det må jo til. Jeg synes vi som etat bruker mye tid på at alt skal måles»	Jeg synes vi som etat bruker mye tid på at alt skal måles

(Kvale & Brinkmann, 2015: 226 & 227).

4 Teoretisk rammeverk

I de neste avsnittene redegjør jeg for det teoretiske rammeverket for studien. Siden NAV er en kompleks organisasjon mener jeg det er nødvendig med ulike teoretiske vinklinger for å belyse problemstillingen. Jeg mener de teoretiske perspektivene jeg har valgt kan bidra til å få frem faglig nyanserte og komplekse forståelser for utforskning av temaene om formelle og uformelle elementer i organiseringen i NAV, inkluderingsarbeidet og veilederrollen. De teoretiske rammene er som tidligere nevnt organisasjonsteorier som bidrar med anerkjente perspektiver.

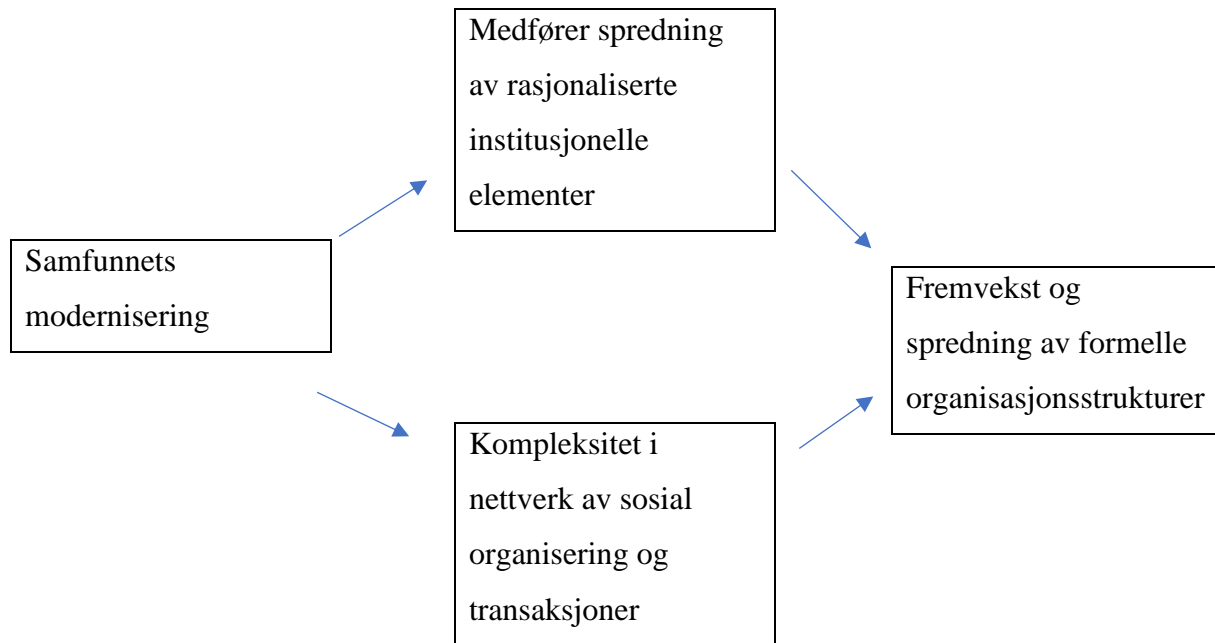
4.1 Isomorfi og likhetsgjøring

I dagens samfunn ser man at organisasjoner og institusjoner stadig blir likere hverandre og at institusjonelle miljøer tenderer til å ha likhetstrekk. Institusjoner henter inspirasjon og påvirkes av ideer fra hverandre. De fleste organisasjoner ønsker å bli oppfattet som normale eller moderne. Denne adopteringen kan derfor handle om å følge trender og bør ikke kun handle om rasjonelle valg. Isomorfibegrepet innebærer at denne prosessen forekommer som følge av samfunnsutviklingen, innovasjon og modernisering. Eksterne institusjoner og organisasjoner påvirker de øvrige organisasjonene fordi disse allerede er sosialt legitimert og anerkjent. Ved å adaptere strukturelle elementer og mekanismer som er sosialt akseptert kan organisasjoner som NAV sikre egen legitimitet. Organisasjoners makt og handlingsrom for ressursbruk henger ofte sammen med denne legitimiteten. Organisasjoner kan tilpasse seg normer gjennom etterligning, men også på grunn av tvang og krav om omstilling fra ytre

omgivelser. Eksisterende elementer og mekanismer i andre institusjoner er på en måte forhåndsgodkjent og adoptering kan derfor bidra til å skape en symbolsk verdisignalisering og ekstern legitimering. Et eksempel på normativ og hermende isomorfi i NAV handler om å følge samfunnsutviklingens teknologiske innovasjoner. Ved å implementere anerkjente digitale modeller og løsninger fra eksterne organisasjoner signaliserer NAV modernitet siden dagens samfunnsutvikling baseres på teknologi. Teknologitvillingen smitter således normativt og tvangsmessig over til offentlige organisasjoner siden normen er at «alle» moderne organisasjoner har digitale plattformer og løsninger. Et annet eksempel på isomorfi i NAV kan handle om å følge sosiale og kulturelle normer for hva som er god organisering ved å se til andre organisasjoners organiseringspraksiser. Dette kan handle om å følge organisasjonsfeltets og samfunnets norm om formell organisering som idealtipe. En slik adaptasjon kan for eksempel skje gjennom en tvangsmessig føring fra myndigheter, departementer, direktorater eller ledelsen. Dette kan handle om innføring av formelle elementer som stillingsbeskrivelser, regler, rutiner og målkrav som kan føre til at ansatte tvinges til å følge normer og standarder. Dette kan føre til regeloverholdelse og oppfyllelse av formelle måloppnåelser (Powell & DiMaggio, 1991: 49 & 53, Eriksson-Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014: 251 & 254).

Siden institusjoner påvirker hverandre og aktører påvirker institusjoner blir likhetsgjøringsprosessen mer forståelig. Hvorfor organisasjoner ofte utvikles til å bli mer homogene vil da være logisk; ideene finnes allerede i menneskene på grunn av samfunnsmessige, miljømessige og sosiale påvirkninger innenfor ulike institusjoner. Disse gir likhet i tankemønstre angående hva som er å anse som god organisering. Dette fører til at ideer og trender internaliseres på forhånd og videreføres. Det kan derfor argumenteres for at ideen eller trenden om formell organisering med rasjonelle målsettinger over tid har blitt en slags idealtipe basert på sosiale normer. At organisasjoner blir likere bør derfor ikke ha noe med rasjonalitet å gjøre. Det kan være andre sosiale forklaringer som ligger bak likhetsgjøringsprosessen (Powell & DiMaggio, 1991: 41-43, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 251).

En forklarende modell for likhetsgjøringsprosessen og spredningen av organiserings-trender ble fremstilt av Meyer & Rowan i 1977. Dette gjelder spesielt spredningen av idealtypen om byråkrati og formell organisasjonsstruktur.



I takt med at samfunnet moderniseres økes graden og forekomsten av rasjonaliserte prinsipper og formelle organisasjonsstrukturer i moderne institusjoner. Dette kan også være fordi sosiale nettverk og relasjoner fortettes og veves sammen i takt med globalisering, men dette kan også gjelde mer demografisk lokale omgivelser, som organisasjonsfelt eller kommuner. Dette er relevant for dette caset fordi NAV-reformen er et eksempel på idespredning og sammenveving av nettverk for å forbedre koordinering og effektivisering av aktiviteter (Powell & DiMaggio, 1991: 46, Christensen et al., 2021: 70).

4.1.1 New Public Management

Isomorfi og etterligning forekommer i NAV. Offentlige organisasjoner ser til andre organisasjoner for å finne inspirasjon og gode praksiser. Særlig i det private markedet er rasjonalitet et prinsipp som tradisjonelt har blitt tillagt stor vekt og prioritet. Offentlige organisasjoner følger i dag disse normene og trendene hentet fra det private markedet. New Public Management er et resultat av en reformbevegelse i det offentlige i Norge i dag. Og i NAV har blant annet New Public Management- modellen blitt implementert gjennom mål- og resultatstyring. Denne tilpasningen kan bidra til at NAV genererer institusjonelt-funksjonelle uttrykk som sikrer legitimering av organisasjonen i overordnede byråkratiske nivåer som arbeidsdepartementer, myndigheter eller på samfunnsnivået. Rasjonalitet signaliserer i dagens organisasjoner modernitet. Mål- og resultatstyring brukes i NAV i dag som indikatorer på godt koordinerte aktiviteter i tråd med institusjonelt- rasjonelle prinsipper gjennom statistikk og loggføring (Christensen, Egeberg, Lægneid & Aars, 2016: 202-204).

4.2 Formell organisasjonsstruktur som styringsverktøy

NAVs organisering per dags dato er basert på den typiske formelle eller byråkratiske organisasjonsstrukturens elementer (Christensen, 2021). På motsatt side av isomorfiperspektivet kan det argumenteres for at formelle modeller har nyttige mekanismer for å oppnå god koordinering av handlinger og aktiviteter i organisasjoner. En grunn til dette er at strukturen kan være godt egnet for å mekanisk og rasjonell koordinering av handlinger og aktiviteter i offentlige organisasjoner. Samtidig har strukturen mekanismer og elementer som er veldig rigide og avgrensede når det gjelder normer for organisatorisk handling. Strukturen kan blant annet være strategisk og formålsrasjonell å anvende sett fra et politisk-administrativt hold for å oppnå rasjonelle målsettinger som er av samfunnsmessig interesse. Dette gjelder i NAV siden de forvalter statlig finansierte budsjetter og har formelle mål om mer arbeidsinkludering. Elementer som typisk er å finne i formelle strukturer er prestasjonsbaserte karrieresystem, regler, instruksjoner, lovverk, reguleringer og hierarkisk organiseringskart (Christensen, Roness & Røvik, 2007: 21, 24-25).

Dette er kjennetegn ved flere roller i NAV. Posisjonene er typisk også upersonlige og arbeidsoppgavene vil være uavhengig av personlige kjennetegn, men hos veiledere er det typisk også ofte krav om faglige utdanninger for å ivareta individuelle brukere av tjenestene, bedrifters økonomiske mål og offentlige interesser. Resultatene til underavdelinger i formelle strukturer vil også ofte være avhengig av andre offentlige og private organisasjoners ressurser og handlinger. I feltet for arbeidsinkludering i NAV vil veilederne for eksempel være avhengig av private og offentlige bedrifters ressurser, objektiver og handlinger for å realisere de formelle målsettingene om økt inkludering. Uten eksterne ressurser og samarbeid kan personer med nedsatte arbeids- og funksjonsevner bli vanskelig å ansette. Dette kan illustrere viktigheten av trepartssamarbeidet mellom stat, arbeidsgiver og arbeidstaker gjennom den inkluderende arbeidslivsavtalen. Samtidig vil de være avhengig av egen intern tilgang til ressurser som fordeles i NAV feltet gjennom statsbudsjettet (Christensen, Roness & Røvik, 2007: 21, 24-25).

4.3 Formelle organiseringselementer som myte og seremoni

Blant organisasjonsforskerne har formelle strukturer tradisjonelt blitt sett i et positivistisk lys. I nyere tider har forskningsfeltene riktig nok blitt mer kritiske til rasjonaliseringen av menneskelig aktivitet gjennom formelle strukturer og elementer. Det vises blant annet til potensielle interessekonflikter i ulike nivåer og posisjoner og hvordan rigide rammer kan medføre ulemper for praktiske aktiviteter. De nyere organisasjonsteoriene illustrerer blant

annet hvordan man kan forstå formell organisering som en seremoni som baseres på å følge organiseringstrender. I NAV kan tilpasningen til det private markedets rasjonalitet og målstyringstrend være et eksempel på dette. Adapteringen av New Public Management modellen kan derfor forstås som kun basert på å søke anerkjennelse og legitimitet ved å signalisere modernitet (Regjeringen, 2021, s. 4, Powell & DiMaggio, 1991: 204, Christensen & Lægred, 2007: 21, Turner, 2006: 20 & 46).

Meyer & Rowans myteperspektiv er en kritikk av antakelsen om at rasjonelle og formelle oppskrifter er best egnet for å styre organisatoriske aktiviteter effektivt. Og et poeng er at NAV er en forvaltningsorganisasjon som leverer tjenester heller enn å produsere varer. Offentlige organisasjoner som barnehager, sykehus, skoler og enkelte private bedrifter har ikke kun rasjonelle målsettinger og interessehensyn. NAVs organisering bør derfor ikke nødvendigvis bare være basert på rasjonelle prinsipper fordi det arbeides med utgangspunkt i mange ulike interessehensyn i organisasjonen. Mytetilpasningen kan derfor ses på som seremonielle adopteringer, og derfor ligger dette perspektivet tett opp til isomorfibegrepet og likhetsgjøringen jeg introduserte ovenfor. Et sentralt poeng i perspektivet er hvordan organisasjoner uttrykker sine sosiale normer og funksjoner gjennom seremoniellfølging av mytene og modellene for å legitimeres i henhold til eksterne verdikriterier, selv om dette ikke nødvendigvis fører til at aktiviteter effektiviseres. Et poeng ved myteperspektivet er at det som faktisk gjøres i praksis innenfor formelle rammer, kan avvike fra disse rammene, og at handlinger kanskje heller tilpasses de formelle rammene. Selv om formelle elementer og strukturer fungerer som kart og instruksjoner som bør følges, betyr ikke dette nødvendigvis at man rigid følger slike planer. Dette kan vise hvordan evalueringer av prestasjoner i organisasjoner som NAV potensielt kan bomme på viktige poeng ved aktiviteter og handlinger fordi evalueringsteknikker og systemer potensielt gjengir lite informasjon om hva som foregår i praksis. Dette er fordi slike evalueringssystemer kan forstås som seremonielle formelle adapteringer, som kanskje ikke fanger opp viktige aspekter ved arbeidet. Koordineringen av aktivitetene kan potensielt forklares på andre måter, men når myter implementeres og adopteres kan dette potensielt danne rommet for annen aktivitet (Powell & DiMaggio, 1991: 7, 13, 14, 41, 46 & 51, Christensen & Røvik, 2007: 57, 76 & 79, Eriksson-Zetterquist et al. 2014: 179 & 250).

Det kan være fordelaktig å rette et kritisk blikk mot den formelle organisasjonsforståelsen. Mia Vabø og Signy Irene Vabo (2014) argumenterer eksempelvis for at rent byråkratisk-instrumentelle tilnærminger til forvaltning ved menneskerelatert arbeid kan være

følelsesmessig problematisk for ansatte fordi behandlingen av brukerne av offentlige tjenester ofte kan kreve mer nyanserte og skreddersydde normer enn de rent formelle (Christensen, 2014: 121, Christensen & Læg Reid, 2011). I offentlige organisasjoner som NAV kan det potensielt foregå andre aktiviteter blant organisasjonsmedlemmer innenfor formelle strukturer som fører til effektivitet og god koordinering av aktiviteter. Dette kan derfor være en viktig teoretisk vinkling i caset av NAV siden myteperspektivet gir en mer kompleks og utvidet organisatorisk forståelse som illustrerer at det kan foregå mer nyansert aktivitet enn den rent formelle. Dette kommer jeg tilbake til (Powell & DiMaggio 1991: 41, Christensen & Røvik, 2007: 57 & 76, Eriksson-Zetterquist et al. 2014: 250).

4.4 Dekobling mellom formelle og uformelle strukturer

I 1957 utvidet Phillip Selznick organisasjonsforskningens teorier ved vise til forskningspotensialet som ligger i å trekke et skille mellom den tekniske og formelle organisasjonen på en side, og det uformelle institusjonelle miljøet på den andre siden. Selznick mente at institusjoners uformelle miljø var et naturlig produkt basert på menneskelige behov og press (Christensen et al. 2021: 56). Videre identifiserte March, Olsen og Weicks studier fra 1976 et gap mellom den formelle og uformelle organiseringen. Dette dannet grunnlaget for argumentet om at det ofte finnes en løs kobling mellom strukturelle elementer og faktiske aktiviteter i organisasjoner. Konseptet om løse koblinger kan få frem en utvidet og forbedret forståelse av organisasjoner. Ved å også fokusere på løse koblinger kan etablerte og anerkjente organisasjonsperspektiver videreutvikles, og sånn sett minner dette om myteperspektivet. Innenfor den uformelle strukturen observeres det ofte at formelle modeller, regler og prinsipper ikke alltid følges. Prosedyrer og implementeringer endres i praktiske aktiviteter og avgjørelser fører til uintenderte konsekvenser. Det NPM inspirert mål- og resultatstyringssystemet NAV anvender gjengir derfor potensielt vage resultater som igjen kan føre til dårligere koordineringsmuligheter i organisasjonen. Et poeng er blant annet at de formelle trekkene ikke nødvendigvis implementeres i de rutinemessige aktivitetene i organisasjonen (Weick, 1976: 16, Powell & DiMaggio, 1991:43, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 252). Brunsson og kolleger diskuterer også løse koblinger mellom formelle og uformelle strukturer, men de betegner strukturene som teknisk miljø og institusjonelt miljø. Brunsson mener organisasjoner har en slags dobbeltmoral og at de er «hyklerske» fordi normene i de to strukturene er ulike og motstridende. Man sier man skal gjøre noe, men gjør noe annet eller forandrer de faktiske handlingene. Grunnen til dette forklares i at handlingene blant aktørene i organisasjoner ofte krever helt andre normer enn de tekniske og formelle. I

NAV vil det for eksempel være situasjoner der formelle normer er vanskelige å anvende blant veiledere i inkluderingsarbeidets praktisering på grunn av de ulike interessehensynene som kan oppstå (Brunsson & Sahlin- Andersson, 2000:742, 734 & 731, Brunsson, 2006: 6 & 7).

4.5 Uformell organisering og kultur

Brunsson og kollegene argumenterer for at endringer i den konseptuelle forståelsen av organisering vil kunne gi nye fokusområder som kan være av nytte for å få gjennomslag for organisatoriske endringer. Endringer er avhengig av hvilke problemstillinger som anses som viktige ifølge organisasjonsforskningen. Ifølge Brunsson er det vanskeligere å endre uformelle og kulturelle forutsetninger enn formelle. I caset av NAV kan hyppig implementering av endringer være eksempler og indikatorer på hvordan den formelle strukturen er lettere å endre og påvirke enn den uformelle praksisen fordi uformell arbeidskultur typisk er mer internalisert blant organisasjonsmedlemmer (Brunsson & Sahlin- Andersson, 2000:742, 734 & 731, Brunsson, 2002: 6 & 7).

Innenfor kulturperspektivet ser man på institusjoner som kultur og kultur som institusjoner. Når formelle organisasjoner tilegner seg uformelle normer institusjonaliseres organisasjonen. Dette innebærer at strukturer kan separeres. Et hovedpoeng for Brunsson er at normene i formelle og uformelle strukturer ofte er vanskelige å forene og at man i praksis og realitet ofte anvender det institusjonaliserte uformelle miljøet, fremfor det teknisk- formelle miljøet. Denne uforeneligheten kan illustrere hvordan uformelle strukturer ofte vokser frem som følge av nødvendighet for god koordinering av handlinger i praksis blant organisasjonsmedlemmer. Et forklaringsgrunnlag for fremveksten av uformelle strukturer kan være konflikter i interessene mellom organisasjonsmedlemmers handlinger i praksis og formelle strukturer hvor det kan skje endringer og introduseres nye krav. Organisasjonsmedlemmer vil også formes av konteksten de befinner seg innenfor gjennom både internt og eksternt press i form av en intern kollektiv sosialiseringssprosess hvor kulturell tilpasning skjer, samtidig som de også må tilpasse seg eksterne faktorer i den formelle strukturen. Manglende formelle trekk kan føre til at kulturen får for stort handlingsrom, derfor anses både kulturen og det formelle som elementer for balansering. Sterke kulturelle sosialiseringssprosesser kan føre til at organisasjonsmedlemmer kan ta aspekter ved konteksten de befinner seg i for gitt fordi valg og beslutninger vil fremstå som rasjonelle og naturlige når de etter hvert blir rutiner. Atferden organisasjonsmedlemmer utøver i fellesskap er med på å danne lignende verdensanskuelser og en felles konformitet og konsensus. Den like atferden er en av forutsetningene for sammensvarende meningsdanning, handlingsmønstre og organisatorisk-kulturell stabilitet og

kontinuitet. Dette utgjør med tiden kulturens konturer som er med på å sikre stabilitet i en stadig skiftende omverden, og denne fungerer som et etablert kart for praktisk handling blant medlemmer som gjør omverdenen avgrenset og begripelig. Kulturen hjelper således til både å avgrense og spesifisere handlingsalternativene, noe som kan være nyttig for effektivisering (Christensen et al., 2021: 77, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 210).

4.5.1 Stiavhengighet

Ved å sette et fokus på indre kulturelle variabler blir det blant annet mulig å få frem hvordan ansatte i offentlige organisasjoner som NAV ofte handler etter etablerte historisk-kulturelle uformelle normer og verdier som har med fortiden å gjøre. Dette gir en stiafhengighet i kulturelle variablers videreutvikling og er med på å forme hva som anses som fremtidig passende oppførsel i dagens situasjon og aktivitet. Før NAV-reformen var det tre ganske ulike kulturelle tradisjoner fra etatenes bakgrunner som skulle forenes. Og siden det er både formelle og kulturelle variabler fra tradisjonene som ligger til grunn i NAV-reformen vil det ideelt sett være både formelle strukturer og uformelt kulturelle som samhandler eller skaper en samvariasjon. Dynamikken kan føre til at formelle mål nås og at roller og arbeid blir fleksibelt. Dette kan føre til en balansering av ulike interessehensyn gjennom en «gylden middelvei» i offentlige organisasjoner som NAV (Powell & DiMaggio, 1991: 83 & 85- 87, Christensen et al. 2021: 62 & 77).

Offentlige organisasjoner har ofte inkonsistente normer og bør forstås som komplekse organismer. Normer og verdier utvikles gradvis over tid og dette har betydning for aktiviteter i organisasjonene. Kulturen gjennomgår en slags naturlig evolusjon i et samspill med internt og eksternt press, som for eksempel eksterne formelle krav om følgning av trender og myter for organisering på en side, og indre uformelle normer på den andre. Christensen et al. argumenterer for at det kan være en fordel for organisasjoner å ha organisasjonskultur som et mål og fokusområde i seg selv dersom man ønsker å få gjennomslag for endringer og forbedringer (Brunsson & Olsen, 1990: 22, Christensen, Røvik & Lægred, 2007: 37, 39, 43, 55 & 79).

4.5.2 Kulturelle symboler

Innenfor den kulturelle organisasjonsforståelsen ser man på symbolske uttrykk som representasjoner av kulturen som ligger bak i organisasjonen. Denne symbolikken betraktes som nyanserte signaler på kulturelle kjennetegn. Den kulturelle profilen ved organisasjoner kan bestå av både enkle og komplekse fysiske symbolikker og disse symbolene vil typisk være synlige handlinger som signaliserer kulturen ved organisasjonen. Noen eksempler er

handlingssymboler og repetitiv rutinemessig atferd som til sammen utgjør det institusjonelle miljøet (Brunsson, 2006: 6, Christensen et al. 2007: 38, Eriksson-Zetterquist et al. 2014: 211-212). Fysiske symboler er med på å skape tillit og felles moralske rammer som bidrar til integrering av organisasjonsmedlemmene og disse tilegnes gjennom sosialiseringen. Et klassisk eksempel på dette er å se til kollegaen som er i lik situasjon som en selv for å finne ut hvordan man bør handle, som er et eksempel på en kontekstualisering av kulturen (Christensen et al., 2021: 58 & 60).

Handlingskombinasjoner og rutiner kan symbolisere kultur selv om ansatte ikke reflekterer stort over dette. Rituelle aktiviteter blant veilederne i NAV kan være indikatorer på kjennetegn som eksemplifiserer de kollektive kulturelle uttrykkene fordi de representerer en innforstått logikk for de uformelle rammene som ligger til grunn ved sosiale situasjoner og handlinger. Videre kan lingvistiske artefakter være eksempler på synlige organisatorisk kulturelle prosesser og handlinger blant veilederne. Dette vil være opplysninger som typisk kommer frem språklig gjennom uformell prat og historiefortellinger. I NAV og andre offentlige organisasjoner som har serviceprofil kommer ofte lingvistiske artefakter til uttrykk for kulturen gjennom kommunikasjon og dialog, eller ved at organisasjonens representanter aktivt representerer seg selv som i møte kommende og støttende gjennom symbolske handlinger (Christensen et al. 2021: 57, Eriksson-Zetterquist et al. 2014: 212, 213 & 214). Uformelle ritualer anvendes som regel i virkeligheten for å koordinere handlinger og faktiske aktiviteter. Slike kulturelle ritualer er ofte helt nødvendige ingredienser for å oppnå god koordinering av handlinger fordi den formelle strukturen har mer avgrensede mekanismer som er mindre anvendelige i reelle kontekster (Brunsson, 2006: 7).

4.5.3 Ideologi og identitet

I organisasjoner finner man ofte en felles visjon, ideologi eller identitet. Under gjennomføringen NAV-reformen ble det anvendt ulike kulturelle elementer basert på normer og verdier hentet fra de tre ulike etatene med et mål om å danne en felles organisatorisk identitet. Om dette skapte en ny felles identitet kan diskuteres fordi de tre etatene er basert på tre veldig ulike kulturelle tradisjoner med ulike normer og verdier fra formative år som kan ha gitt stivhengigheter. Det kan derfor hende at kulturenes tradisjoner har forblitt uforenelige og atskilte. På en annen side kan de tre ha blitt innlemmet i hverandre slik at en ny kultur oppstod og ble integrert. En tredje mulighet kan være at organisasjonens kulturelle miljø og ideologi med opphav i sosialetatens arbeid har forblitt vanskelig å forene med formelt-organisatoriske normer fra trykdeverkets side. Slike normforskjeller er ofte nettopp forklaringsgrunnlaget for

at det er behov for to separate strukturer i organisasjoner. Det kan oppstå en spenning mellom organisasjons- og styringsidealer i offentlige organisasjoner. Menneskelig arbeid kan kreve andre normer enn formelle. Rent formelle tilnærminger til forvaltning kan potensielt være motstridende med ansattes kulturelle ideologi og identitet. Offentlige organisasjonsmedlemmer som veilederne i dette caset vil typisk ha faglige bakgrunner og identiteter fra utdanningsinstitusjonene som bringer med seg andre hensyn å forholde seg til i tillegg til den organisatoriske ideologien. Ideologi og identitet kan på en side handle om å prioritere organisatorisk identitet og ideologi. På den andre kan det handle om å prioritere profesjonell lojalitet, integritet, nøytralitet og autonomi. (Christensen et al., 2021: 64, 65 & 70, Brunsson, 2006: 7, Brunsson et al., 1990: 89, Christensen, 2014: 121).

Når nye personer ansettes kan dette påvirke det institusjonelle miljøet, den organisatoriske visjonen og ideologien. Sånn sett kan det være hensiktsmessig med formelle ansettelseskriterier i NAV fordi disse kan bidra til kulturell stabilitet og balanse i kombinasjonen med formelt-strukturelle hensyn. Kombinasjonen og dynamikken mellom en yrkesetisk faglig uformell og formell organisatorisk identitet kan være med på sikre forvaltningsrollens prinsipper, ivaretagelse av offentlige interesser og brukerne av offentlige tjenester (Christensen et al., 2021: 75 & 76).

6 Empiriske funn

I dette kapittelet presenteres det innsamlede materialet fra intervjuene. Empirien kan innebære omgjøring på enkeltutsagn og setninger for å ivareta anonymisering og personvern hensyn ovenfor informantene. I tillegg kan det også forekomme mindre endringer i utsagnenes strukturering for å få frem substansen i de kvalitative opplysningene som kom frem i intervjuene. Dette er for å forenkle dataen, og ordlyden vil være uforandret. Jeg kom frem til tre konseptuelle kategorier under bearbeidelsen av empirien. Samtidig var dette temaer informantene kom med utdypende opplysninger om, og jeg mener en slik fremstilling er hensiktsmessig for å strukturere dette kapittelet for leseren. Det er også dels ulik vektning i de empiriske konseptene fordi informasjonsmengden var noe ulik for temaene (Kvale & Brinkmann, 2015, Tjora, 2012).

- Veiledernes faglige rolle, yrkespraksis og funksjon
- Håndteringen av inkluderingsidealet
- Institusjonaliserte formelle elementer og myter i organiseringen

6.1 Veiledernes faglige rolle, yrkespraksis og funksjon

Det første området jeg ønsket å undersøke handlet om hvordan veilederrollen oppfattes for de ansatte i NAV. Innledningsvis stilte jeg informantene spørsmål angående rollen og funksjonen som veileder når det gjaldt yrkesutøvelse og prosesser ved håndtering av brukere med nedsatte arbeids- og funksjonsevner. Så hva er viktig for veilederne?

Det kommer tydelig frem at kartleggingen er avgjørende og at det er ulike praksiser for kartleggingen. Denne biten er ifølge de fleste informantene helt sentral og avgjørende for at brukerne skal få nyttiggjort seg av tilbudene hos NAV. Gjennom denne prosessen får veilederne en bredere og helhetlig oversikt over brukerens ressurser, behov og muligheter, som de opplyser om at vil være svært individuelle og sammensatte vurderinger. I denne prosessen er det god kommunikasjon, aktiv lytting og drøfting med brukeren som anses som viktigst fordi helhetsbildet kan mangle ved kun formelle opplysninger og dokumentasjon. Det ser også ut til at sosiale aspekter og verdier skaper mening og følelsesmessig tilknytning til arbeidet som veileder. En informant opplyse følgende:

Vi som jobber her ønsker jo å hjelpe folk. Vi liker den koordinerende rollen og synes lovverket er spennende.

En annen sa:

Den viktigste informasjonskilden er personen selv og de sosiale forholdene rundt.

Mange av informantene opplyser om at de føler på et stort personlig ansvar på brukernes vegne når det gjelder kartlegging, og de mener at denne funksjonen er svært viktig. På spørsmål om tiltak og virkemidlers effekter viste de fleste til egen faglige rolle og personlig ansvar for god behandling som helt sentralt for ivaretagelse og videre oppfølging av brukerne. En uttalelse lød som følger:

For egen del så er jeg glad i fysiske møter. Jeg tenker jo at disse papirene ikke nødvendigvis sier så mye om funksjonsnivå, så det å møte mennesker og faktisk snakke med dem og lete etter disse ressursene er viktig for min del i hvert fall.

Og en annen:

(..) Jeg synes det er vanskelig å si om noen tiltak virker bedre eller verre enn andre. Jeg synes det ofte handler om meg som veileder i forhold til hvilket forarbeid jeg har gjort da.

De fleste informantene opplyste også om at de legger stor vekt på å lete etter ressursene i brukerne gjennom å danne seg helhetsbilder av brukernes situasjoner. En sa følgende:

«Dette er mennesker som har ressurser. Hvis vi er opptatt av å finne disse ressursene så blir diagnosene litt borte.»

«Det er liksom en helhetlig jobbing rundt hver enkelt bruker da. Å selge de inn gjennom styrkene heller enn begrensningene handler om min rolle som veileder.»

En annen:

«Mitt ansvar er å ha kjennskap til så mye som mulig om NAVs virkemidler, men også kommunale. Jeg får positive tilbakemeldinger fra brukere som sier de får god informasjon.»

Det virker som det er en kollektiv konsensus blant veilederne i hvordan inkluderingsarbeidet og rollene deres forstås. Informantene opplever stort sett at de er relativt samstemte i måten de tolker og forstår ting. Det er også mitt helhetsinntrykk.

Jeg opplever at vi er ganske samstemte i hvordan vi tolker og forstår ting internt.

Flere av veiledere opplyser også om viktigheten av å være tett på og tidlig ute med behandling gjennom rollen deres. Mange snakket særlig om betydningen av å være tett på og «snu brukerne i døra». En uttalelse var slik:

Jeg tror mye av det viktigste arbeidet ligger i forebygging. Å være tett på er viktig.

En annen veileder sa:

«Vi må ha ressurser til å være tidlig tett på. Vi snur hver stein, og vi skal tenke raskeste veien til jobb.»

Gjennom kartleggingen kategoriseres brukernes behov. Mange av veilederne oppgir at det særlig er her funksjonen deres er viktig, slik at brukerne blir godt ivaretatt videre. Samtidig nevner noen at det kan være litt ukomfortabelt å kategorisere brukeres arbeidsevne og funksjonsevne og at de skulle ønske at tjenestene de tilbyr kunne vært mer uavhengig av denne kategoriseringen. En sa det slik:

Jeg skulle ønske at tiltakene, altså virkemidlene mine, hadde vært litt uavhengig av hvilken kategori du tilhørte. Om du er spesiell tilpasset så har du et sett med rettigheter på et vis. Men havner du i andre kategorier med mindre eller litt lettere bistandsbehov så er det ikke like lett å få godkjent for eksempel høyere utdanning da.»

Ute i arbeidsmarkedet opplyser også noen av veilederne at de kan ha en funksjon og rolle som informasjonsspredere til arbeidsgivere angående NAVs tilbud av tjenester og tilretteleggingsmuligheter. Manglende informasjon om dette blant arbeidsgivere kan ofte løses ved å ta en mer proaktiv posisjon som veileder. En informant sa følgende:

Arbeidsgivere kan tenke at de har gjort alt de kan, men når jeg graver litt så kan det vise seg at de ikke har tenkt på en aktuell tilrettelegging. Arbeidsgivere trenger også litt hjelp og opplæring i hva som kan gjøres.

En annen sa det slik:

Det kan være lite kunnskap om løsningene. Vi har jo kanskje der (pause) at vi snakker om virkemidlene til NAV ute hos arbeidsgiver.

Videre opplyser noen av informantene om at de kan drive med et forebyggende arbeid og hindre uønskede hendelser og konsekvenser for brukere ved å gå på utsiden av stillingsbeskrivelsene sine. Dette kan minne om dette med å være proaktiv og tett på i veilederrollen som nevnt ovenfor. En opplyser følgende:

Man har mange av disse historiene der man får gjort mye bra som vanlig veileder. At det ikke nødvendigvis er et kriterium at man er satt til noe spesielt (pause).. for de historiene jeg snakker om nå er litt utenfor mine oppgaver og stillingsbeskrivelse. Det er en slags ekstraservice jeg har ytet da kan du si (..) For han er ikke sykemeldt han gutten som sleit veldig og skulle bli sagt opp (referer til tidligere fortelling).

Så det er jo kanskje bare fordi jeg ser at det er der vi kan få avverget noe til tross for at det ikke er helt innenfor min stillingsbeskrivelse. Så det er der man ser at her har man potensielt avverget noe som fort hadde ballet på seg og blitt kjipt.

Ansatte i NAV har også rammer å forholde seg til i form av formelle lovverk, og jeg ønsket å undersøke hvordan dette oppleves å forholde seg til med tanke på yrkesutøvelsen deres. Når jeg stilte informantene spørsmål om hvorvidt formelle lovverk og rammer påvirket rollen og inkluderingsarbeidet svarte de fleste at de har et stort handlingsrom for å utøve faglig skjønn.

Det er mye faglig skjønn i jobben vår. Det er relativt stort faglig skjønnsrom. Jeg bestemmer det meste sjøl.

En annen uttalte dette:

Det står bør og ikke skal.

Selv om lovverket kan tolkes på en begrensende måte ser det ut til at flesteparten av informantene mener at rammene også kan fungere som rettesnorer for god forvaltning av rollene deres i inkluderingsarbeidet samtidig som de innehar funksjoner som ivaretar brukernes rettigheter og vilkår. En sa følgende:

Lovverket kan tolkes veldig firkantet. Det er opp til hvordan man velger å forholde seg til det. Noen er veldig lov- og systemorientert, andre er veldig sosialfaglig orientert. Men jeg tenker det er en god kombinasjon om man klarer å drøfte de tinga.

En annen:

Jeg forstår at lovverket må være stramt på et vis. Det er en slags rettferdighet i det her også. Det er skummelt å legge opp til mer skjønn for det kan gi ulik behandling.

Flere mener at god tolkning av lovverket er viktig og at det kan finnes noen smutthull som kan komme brukerne til gode. Det opplyses også om at det foregår drøfting rundt disse temaene internt og kollegialt. En veileder kom med dette sitatet:

Det er jo noen smutthull noen steder som kan komme brukeren til gode. Dette drøfter vi jo mye i avdelingen; vi er ytterpunktene.

Og en annen sa:

Lovverket legger opp til ting som er bra (..) Det gir muligheter med tanke på hvilke rettigheter brukeren har.

Jeg mener det er viktig med et tydelig lovverk og rammer rundt. Det gir en god trygghet for oss som saksbehandlere å lene oss litt på.

Jeg trenger noen som holder meg i ørene og innenfor rammene. Noen trenger at andre er mer raus og løs i strikken, men fortsatt innenfor rammene.

Det kan se ut til at flere av informantene opplever at rammene og lovverket fungerer som et balanserende virkemiddel for yrkesutøvelsen og dels ulike interessehensyn i feltet, både med tanke på den individuelle veilederrollens faglige autonomi i inkluderingsarbeidet, rasjonelt-formelle prinsipper og samtidig for ivaretagelsen av brukeres rettigheter.

Samtidig mener noen informanter at det faglige skjønnsrommet rundt lovverket kan være litt utydelig. Her nevnte en veileder et poeng om at lovverket de forvalter er satt av politikere, og at media kan få det til å virke som at NAV-ansatte er «dumme»:

NAV er komplisert og man kan til tider befinne seg i gråsoner på grunn av tvetydig faglig skjønnsrom. Media svartmaler NAV litt og får ansatte til å se dumme ut, men lovverket er satt av politikere, ikke ansatte.

6.2 Håndteringen av inkluderingsidealet

Jeg ønsket også å undersøke hva veilederne tenkte om inkluderingsidealet som føres gjennom insentiver som blant annet IA- avtalen i arbeidslivspolitikken i dag og hvordan tematikken håndteres i NAV. Så hvordan bidrar veilederne og øvrige organisasjonsmedlemmer til utføringen av inkluderingsidealet i sine praksiser?

Flere av informantene opplyser om å være svært opptatt av de positive sosiale aspektene arbeidsmuligheter og inkludering fører med seg for brukerne. De sosiale aspektene rundt inkluderingsarbeidet viser seg også å ha positive virkninger på veiledernes følelsesmessige tilknytning til rollen og arbeidet som ansatt i NAV. En informant sa det slik:

Ordinært arbeid er helsefremmende for bruker og det gjør jobben som NAV-ansatt gøy og givende.

Forskning tilsier jo at arbeid gir god helse.

Blant de fleste trekkes sosiale aspekter og verdier frem som viktigere enn de økonomiske aspektene rundt forvaltningen av samfunnsoppdraget om mer inkludering gjennom institusjonen og veilederrollen. En sa dette:

Jeg er ikke så opptatt av økonomien, penger er liksom ikke helt min greie. Jeg tenker at for brukeren så får de på en måte et bedre liv ved å kunne føle en sosial tilhørighet til arbeidslivet da, menneskene rundt.

Det er mye snakk om det i NAV; utenforskap, og det å ha tilhørighet.

Flere av informantene viser også til de fordelaktige og positive samfunnsmessige konsekvensene ved inkluderingsarbeidet. Et eksempel lød slik:

Jeg har en del brukere jeg får solgt inn med ekstra tilskudd til bedriften. Samfunnsmessig tenker jeg at det kanskje er verdt det da.

Noen av informantene nevner nettverk, god dialog og tillitsbaserte relasjoner med arbeidsgivere som nyttige verktøy for å få til inkluderingen i arbeidsmarkedet. Å være proaktiv og aktiv i veilederrollen viser seg også å være viktig når det gjelder å finne nye stillinger og arbeidsmuligheter i markedet for brukerne ifølge noen informanter. Dette kan

gjøres til tross for at dette ikke nødvendigvis er et formelt krav. Flere av informantene opplyste om at det er markedsavdelingen som har det formelle ansvaret på området:

De (markedsavdelingen) tar seg av den formelle biten. Men vi kan være proaktive og høre når vi er ute hos arbeidsgiver, men det avhenger av den enkelte NAV-ansatte.

(..) Ofte er det fordi jeg sitter på kjennskap til en bedrift og har dialog med arbeidsgiver og ja (pause), som gjør at jeg får solgt inn en bruker. Og gjerne med litt lønnstilskudd eller mentordning for å få de ut i noe.

Lønnstilskuddsordningen er et virkemiddel mange av informantene lovpriser som svært nyttig for å bygge broer til arbeidsmarkedet. Dette brukes mye i inkluderingsarbeidet og det kan virke som ordningen er med på å bryte ned det som ellers kunne vært store barrierer. En sa følgende:

Bedriftene skal tjene penger. Da lønner det seg ikke å ansette noen som ikke er selvgående og trenger mye ekstra (..) Å ansette feil er dyrt.

Lønnstilskuddet gjør at arbeidsgiver og arbeidstaker kan senke skuldrene litt (..) Bare den tryggheten hos arbeidsgiver; at vi får litt slack og at man får litt hjelp i opplærings- og innkjøringsfasen.

Flere informanter sier at ordningen bidrar til raskere forhandling i inkluderingsprosessene. En annen sa:

Det er kjempenyttig. Det fungerer som en kompensasjon for økt tid til arbeidstrening og litt lavere produktivitet.

Og en annen:

Lønnstilskuddet skaper et handlingsrom for forhandling tidligere i prosessen (..) Jeg synes ofte det er korte perioder med lønnstilskuddet også.

Menneskelige verdier ser ut til å være viktig for veilederne og det kommer tydelig frem at fokuset faller på ressursene ved brukerne og den samfunnsmessige verdien som ligger i å ha en sosial tilhørighet gjennom arbeidsmarkedet og for meg virker det som de har et felles inkluderingsideal. Dette ser ut til å være viktigere enn økonomiske og rasjonelle aspekter. Det ser ut til å være en felles konsensus og anerkjennelse rundt viktigheten av sosiale verdier og relasjoner for brukerne samtidig som disse verdiene også skaper mening og følelsesmessig tilknytning til rollen som veileder. Samtidig kombineres inkluderingsidealet blant veilederne

med en refleksivitet og realisme ovenfor de kapitalistiske markedsprinsippene og hensynene bedriftene har i dagens samfunn.

6.3 Institusjonaliserte formelle elementer og myter i organiseringen

Siden NAVs organisasjonsmodell er basert på en byråkratisk og organisasjonsstruktur med formelle elementer som mål- og resultatstyringsmodeller ønsket jeg også å undersøke hvorvidt en slik organisering påvirket yrkesutøvelsen og inkluderingsarbeidet blant veilederne. Stillinger i formelle organisasjoner kjennetegnes også ofte av å blant annet være upersonlige og uavhengige av personlige karakteristikk. I tillegg forholder veilederne seg også til budsjetter, strategiske målsettinger og oppgaver som delegeres fra overordnede departementer og direktorater i feltet. Målstyring, rasjonalitet og effektivisering er også noe som har blitt viet stadig mer fokus i det offentlige organisasjonsfeltet i nyere tider (Christensen et al., 2021: 69).

Flere av informantene nevner at målstyring kan føre til et tidspress som kan gå utover skjønsmessige aspekter ved arbeidet som veileder. Dette temaet vekket engasjement hos flere og det ble uttrykt dels stor frustrasjon rundt disse aspektene i veilederrollen og inkluderingsarbeidet. En uttalte dette:

Vi har målinger og tall vi skal levere på da. Vi blir jo telt på alt av både formidlinger, arbeidsgiverkontakter, brukersamtaler og antall personer vi har i tiltak. Det skal ikke være mye passiv prioritet.

En annen formulerte seg slik:

Jeg synes vi som etat bruker mye tid på at alt skal måles. Det må jo til men (pause). Det brukes en del tid på sånne kontrollerfunksjoner da. Men det er veldig mye som hviler på hver enkelt som jobber her. Det er krevende å snakke med folk som er i utrolig krevende livssituasjoner da. Jeg skulle ønske meg litt mer fokus på de skjønsmessige vurderingene. Hva vi tenker. Det er lite fokus på det, og mye fokus på hvor godt vi leverer.

(..) Det som motiverer er å gjøre en god jobb. Vi som jobber her ønsker å hjelpe folk.

Noen av veilederne gir uttrykk for at det kvantitative fokuset vies stor oppmerksomhet og skulle ønsket seg et økt fokus på kvalitative aspekter ved forvaltningsarbeidet de utfører. De nevner at det individuelle ansvaret kan være en påkjenning. Flere av veilederne opplyser om at de har store porteføljer som må følges opp, og at dette potensielt kan gå utover tiden og muligheten for tilstedeværelse for brukerne i arbeidet de utfører. Det virker som flere skulle

ønske de kunne vært mer til stede for brukerne. Dette kan også ses i relasjon til de sosiale aspektene og verdiene nevnt tidligere knyttet til veilederrollen og sosial tilhørighet. Flere av informantene mener at arbeidsmengden kan oppleves som stor og dette ser ut til å påvirke sosiale og kvalitetsmessige aspekter ved inkluderingsarbeidet for brukere og veiledernes rolle. En uttalte dette:

Vi har en stor portefølje, og det er begrenset hvor tett NAV-ansatte kan være på.

Mange opplever kanskje dessverre å stå alene.

Hadde jeg hatt færre brukere hadde jeg kunnet yte en tettere oppfølging enn det jeg klarer i dag.

En annen:

Tettere oppfølging er det vi ofte savner tror jeg. Jeg kjenner ofte på at folk trenger mer enn jeg kan gi.

Måten virkemidlene og ordningene ved arbeidet koordineres kan potensielt påvirkes og endres i takt med andre utviklinger i samfunnet. Siden institusjonen NAV befinner seg innenfor det offentlige organisasjonsfeltet kan blant annet arbeidspolitikken ha stor påvirkning på organiseringen og systematiseringen av arbeidet blant organisasjonsmedlemmene. Noen av informantene ga uttrykk for frustrasjon ved enkelte endringer i organiseringen av lovverket. Et eksempel lød som følger:

Arbeidsavklaringspengeordningen ble i en periode redusert fra 3 år til 4 år for å få flere i jobb og det gikk ut over de som faktisk var syke. Dette skulle praktiseres strengt. Dette var veldig tungt å stå i for meg fordi jeg følte jeg ikke hadde gode argumenter. Vurderingene mine var fortsatt helt like og brukeren trengte fortsatt arbeidsavklaringspenger. Denne omstillingen var krevende for meg.

Endringer i lovverk med gode intensjoner kan vise seg å slå negativt ut på noen av de sykeste jeg har hatt å følge opp.

Noen av informantene viste her til uheldige utfall og konsekvenser både med tanke på egen faglige rolle ved behandling av saker og for brukernes situasjon og rettigheter. Denne spesifikke ordningen har riktig nok blitt myknet opp i senere tid på grunn av utfallene dette hadde.

Videre kommer det også frem at NAV moderniseres i tråd med teknologiske innovasjoner i samfunnet ved at de adopterer og implementerer løsninger og elementer som digitalisering. Dette kan oppleves positivt og negativt. Løsningene og formelle registreringer kan vise seg å potensielt føre til problemer for arbeidsgivere og brukere. Et utsagn var sånn:

Systemet er litt tungvint for arbeidsgiver. Det er litt sånn rare ting når man går inn på NAV-siden. Lønnstilskudd skal registreres riktig og sånne formelle ting kunne vært enklere. For bruker og arbeidsgiver så er NAV én ting og det er ikke så lett å vite hvor du skal sende ting og det er liksom (pause). Ulike kontorer kontrollerer de ulike tinga og det er vanskelig å få det litt sånn samkjørt.

Et annet:

(..) Jeg er positivt overrasket over de som sitter høyere opp forbi lokalkontorene med tanke på digitaliseringen og brukervennlighet.

Videre opplyser noen av informantene om det de kaller en trend i NAV som handler om stadige endringer av prosesser og organiseringen i institusjonen. Dette er ikke bestandig til det bedre. Et eksempel var slik:

Det er en kultur i NAV som er veldig opptatt av endring. Kanskje mer endring enn forbedring. Det er nesten sånn at ting skal endres fordi det er positivt med endring uten at man tar seg tid til å sørge for at det er til det bedre da.

På en annen side nevner noen en omorganiseringsprosess hvor det foregår en overgang fra å arbeide alene til å arbeide i lag som positivt. Dette oppleves for noen av veilederne som en prosess som vil være fordelaktig for brukerne av NAVs tjenester og for egen del som veileder siden belastninger og gleder kan deles og drøftes. En sa:

Teamfordeling er bra; du står ikke alene. Man har porteføljen sin, men man går gjennom sammen i ny og ne. Tunge saker kan være belastende over tid hvis du sitter med mange av dem. Man deler gleden og sitter ikke bare med belastningen selv.

Og en annen:

Da kommer ulikhetene tydeligere frem og man får spilt på hverandres styrker og svakheter. Før var det mer sånn at man hadde 1 portefølje, gjorde all jobben og fulgte regelverket. Det ble kanskje en mye mer sånn snever jobbing i forhold til skjønn og handlingsrom. Jeg tenker NAV er i en god prosess for brukerne.

Det kan se ut til at veilederne kollegialt er opptatt av hjelpe hverandre i arbeidet og dele på både fordeler og ulemper. Dette kan igjen kanskje vise til de sosiale verdiene og normene de ansatte har felles som jeg nevnte tidligere.

Et annet interessant funn i dataen når det gjelder organiseringen er at selv om man har ulike formelle elementer i organisasjonsstrukturen som for eksempel en byråkratisk struktur med stillingsroller, instruksjer, budsjetter og målsettinger så opplyses det gjennom fortellingene om et rom for å avvike fra disse. Dette er det eksempler på flere steder i dataen. Et eksempel gjelder budsjettene til lønnstilskuddsordningen, hvor det på et tidspunkt i teorien var tomt for økonomiske midler til ordningen og hvor lederen ved det aktuelle kontoret velger å prioritere arbeidsmarkedsinkludering av brukerne som benytter seg av disse tjenestetilbudene. Dette kan også være et eksempel på prioritering og hensyn til veiledernes yrkespraksis fremfor å rigid følge budsjettet. Noen sitater var slik:

Vi har et litt innovativt kontor hvor lederen er åpen for å tenke nytt og annerledes og blant annet tror på dette med forebyggende arbeid, som er en veldig ny måte å tenke på i NAV.

Det er sånt som vi internt må forholde oss til da. Budsjetter. Disponeringsbrev med mål (pause).. Nå er det mer penger i den og den potten og nå skal vi fokusere på det og det.

(..) det er mas fra lederen selv om vi bruker mer enn det budsjettet er til det (lønnstilskudd), så sies det fra lederen at vi må kjøre på og at det går fint.

7 Diskusjon

I de neste avsnittene belyses problemstillingens to forskningsspørsmål. Siden forskningsspørsmålene ikke er gjensidig utelukkende kan empirien og besvarelsene derfor potensielt belyses under begge forskningsspørsmålene.

7.1 Utvikler ansatte i NAV en uformell organisasjonskultur?

Dette forskningsspørsmålet belyses med utgangspunkt i empirien presentert ovenfor under de to første konseptuelle kategoriene:

- Veiledernes faglige rolle, yrkespraksis og funksjon
- Håndteringen av inkluderingsidealet

Det må igjen nevnes at det ikke er vanntette skott mellom empirikonseptene og at dataen potensielt også kan passen inn under det andre forskningsspørsmålet. Konseptene handler om å gi en hensiktsmessig fremstilling og struktur.

Det er mange av de empiriske funnene som tyder på at veilederne har et felles ønske om å hjelpe brukerne ved å se etter ressursene i dem og være tett på gjennom dialog slik at brukerne skal få nyttiggjort seg av de offentlige tjenestene. Siden mange opplyser om dette kan dette være et eksempel på en felles kulturell ideologi, identitet og misjon blant veilederne. For veilederne er det viktigste å oppnå god kommunikasjon med brukerne og flere opplyser om at det er personen selv som er den viktigste informasjonskilden i kartleggingsarbeidet de utfører. Flere mener at formell dokumentasjon, som for eksempel en legeattest, kan gi en snevrere representasjon av helheten rundt brukerne. Selv om formell dokumentasjon utgjør deler av kartleggingen av arbeidsevnen er kommunikasjonen med brukeren sentralt for å nå frem til hva brukeren kan få til med hjelp av tjenestene NAV tilbyr. Dette kan illustrere hvordan veiledernes handlinger og aktiviteter tilpasses enkelte formelle instruksjoner som dokumentasjon, men at de også i praksis kartlegger mer detaljert ved å anvende kulturelle normer fra deres institusjonelle miljø. Formelle og uformelle kombinasjoner kan være viktige elementer for å sikre brukernes vilkår, interesser og rettigheter (Christensen et al., 2021: 56 & 77, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 250).

Videre kom intervjuene over på teamet om sosiale aspekter rundt inkluderingsarbeidet og betydningen av veilederrollen. Det er særlig sosiale verdier og tilhørighet som uttrykkes som viktige aspekter for veilederne ovenfor brukerne sine. Dette kan se ut til å være en lik mening blant de fleste, så disse funnene kan støtte opp om normene ved kulturen deres. Verdiene er også noe som skaper mening og følelsesmessig tilknytning til arbeidet som veileder. Flere av

informantene opplyste videre om å kjenne på et stort personlig ansvar når det kommer til egen faglige kunnskap om virkemidlene som kan benyttes på vegne av brukerne. Mange av informantene fokuserer på den samfunnsmessige og helsefremmende verdien arbeidsmarkedsinkludering har for brukerne og viser til hvordan dette kan skape betydning og mening i sin egen faglige rolle som veileder. Ved kartleggingen er det stort sett lignende atferdsmønstre og meninger som kommer frem. Det fokuseres på sosiale verdier, inkludering og ressursene ved brukerne og individuelt faglig ansvar. Utsagnene av denne karakteren er klare eksempler på lingvistiske artefakter som symboliserer konturene av kulturen blant veilederne, og jeg mener dette tyder på en inkluderingskultur. Til tross for at empirien tydet på noe mindre kunnskap om IA-avtalen virker det som samfunnets inkluderingsideal likevel er en internalisert uformell norm (IA- avtalen, 2014). Det uformelle miljøet virker til å være tuftet på et sett felles moralske rammer og normer. Disse gir lignende atferd, meningsdanning og handlingsmønstre. Kulturen ser ut til å ivareta brukernes interesser gjennom veilederne sosiale verdier ved kartleggingen. Et annet poeng som også støtter opp om den uformelle organiseringens symbolske normer er hvordan NAV som organisasjon og veilederne representerte seg for meg ved min henvendelse. Jeg ble møtt av en imøtekommende leder som fikk i gang intervjuprosessen med veilederne, som i sin tur også var imøtekommende og positive til prosjektet. Dette er i tråd med typisk atferd og handlingssymbolikk i offentlige organisasjoner med serviceprofiler (Brunsson, 2002: 6 &7, Christensen et al., 2021: 58, 75,76 & 77, Eriksson- Zetterquist et al., 2014: 210 & 250).

Flere av veilederne opplyste også om hvordan det kan jobbes proaktivt ute i arbeidsmarkedet som informasjonsspredere om hvilke muligheter som finnes ovenfor arbeidsgiverne fordi det kan være manglende kunnskap om disse blant bedriftene. Den proaktive rollen tyder på en løs kobling fra formelle stillingsbeskrivelser i organisasjonen. Rollen veilederne har løs kobles fra den formelle organisasjonsstrukturen ved at det kan jobbes forebyggende utenfor den formelle stillingsbeskrivelsen veilederne og andre ansatte har. Dette kan igjen illustrere at det uformelle institusjonelle miljøet anvendes i praksisen. Siden aktivitetene blant informantene ute i arbeidsmarkedet kan handle om å lete etter arbeidsmuligheter for brukerne kan dette vise en løs kobling mellom formelle krav og instruksjoner siden markedsavdelingen har det formelle ansvaret på området. Det nevnes at det ikke nødvendigvis er et kriterium at man er satt til noe spesielt og dette kan vise til en uformell rutinemessig norm der man strekker seg lenger for å oppnå inkluderingsidealer. Forebyggende arbeid oppgis som svært viktig. Jeg mener dette indikerer et ønske om å hjelpe og inkludere ved at man faktisk strekker seg lenger enn de

formelle kravene gjennom den uformelle organiseringen. Videre kan dette være et eksempel på hvordan den uformelle inkluderingskulturen anvendes i praksis blant de ansatte fordi de formelle normene og instruksene ikke enkelt lar seg følge for rigid. Det kan også illustrere hvordan enkelte formelle trekk ikke nødvendigvis implementeres i rutinene noen av informantene har tilegnet seg. Atferdsmessige rutiner og fysiske handlingssymboler som dette fungerer som indikatorer som kontekstualiserer kulturen (Brunsson, 2006: 6, Weick, 1976: 16, Powell & DiMaggio, 1991: 43).

Selznick mente at institusjoners uformelle miljø kunne vokse frem som et naturlig produkt som følge av menneskelige behov og press og jeg mener dette kan være et eksempel på nettopp dette. Samtidig kan dette være en kontekstualisering av sosialetatens historisk-kulturelle tradisjon, og kulturen behøver ikke være en noe nytt informantene har oppfunnet. Dette kan derfor også eksemplifisere en stivhengighet fra tradisjonen. Samtidig kan veilederne være ansatte med tradisjonen i bakhodet gjennom indirekte formell styring. Formelle ansettelseskriterier og styring kan derfor bidra til å opprettholde kulturens stivhengighet. Det kan også tyde på at det er en slags dobbeltmoral i NAV fordi normene i de formelle og uformelle strukturene er motstridene og ulike, som videre kan forklare hvorfor kulturen opprettholdes som en nødvendighet blant veilederne og andre organisasjonsmedlemmer. Eller at kulturelle normer anvendes og vedlikeholdes som klasse og institusjon i seg selv fordi det oppleves som en nødvendig motsats til formelle normer. Den formelle strukturen kommer jeg tilbake i neste forskningsspørsmål (Christensen et al., 2021: 56).

Aktørene i organisasjonen kan oppleve at det vil være fordelaktig å anvende uformelle normer fremfor å anvende tekniske og formelt- rigide normer ved koordinering av handlinger og aktiviteter i realitet og praksis som følge av menneskelige hensyn. Proaktiv aktivitet og forebyggende arbeid kan argumenteres for å være så effektivt at det ikke nødvendigvis lar seg måle i formelle og kvantitative fremstillinger av NAVs prestasjoner. Dette var også min argumentasjon og bakgrunn for å anvende en kvalitativ tilnærming (Tjora, 2012, Brunsson, 2006: 9). Denne proaktive rollen kan indikere en løs kobling mellom de organisasjonsstrukturene, avdelingene og rollene i NAV. Formelle ansvarsområder er fleksible, rollene er fleksible, og det finnes rom for uformell organisering. Dette kan også være et resultat av styringen (Brunsson & Sahlin- Andersson, 2000: 742, 731 & 734, Brunsson, 2006: 6 & 7).

Et annet eksempel på løse koblinger mellom strukturene, rollene og elementene er hvordan lederen i NAV velger å prioritere arbeidsmarkedsinkluderingen av brukerne ved å godkjenne lønnstilskuddsordningen til tross for at formelle budsjettgrenser var nådd. Dette kan illustrere hvordan lederen ivaretar den uformelle kulturens normer ved å prioritere kulturelle hensyn blant ansatte ved å løskoble arbeidet fra elementer som budsjetter i den formelle strukturen. Det kan være flere fordeler ved å gjøre dette. Når veiledernes rolle, kultur og tilknytning til arbeidet prioriteres fremfor formelle mål og grenser kan dette sikre kontinuitet og stabilitet i det institusjonelle miljøet. Dette kan skape en nødvendig fleksibilitet i inkluderingsarbeidet for veilederne og eksterne samarbeidspartnere som arbeidsgivere. Samtidig kan dette også vise hvordan lederen også er del av den uformelle kulturen og kollegiale fellesskapet. Dette indikerer at leder deler visjonen og ideologien veilederne har rundt menneskelige og skjønnsmessige vurderinger fordi inkluderingen av brukere fremstår som viktigere enn formelle budsjetter. Å prioritere den uformelle kulturen kan sikre kulturell stabilitet i samhandlingen med implementeringen av formelle endringer i form av myter, elementer og trender ifølge organisasjonsforskningen. Videre mener jeg at dette også kan være en indikasjon på at stillingsrollene og de formelle elementene i organisasjonen kan være av en mer symbolsk karakter for å legitimere organisasjonen, siden rollene er mer løst koblet med faktiske aktiviteter og praksis. Det er normalt å ha formelle roller i dagens moderne organisasjoner. Dette kan vise hvordan man kollegialt håndterer inkluderingsidealet internt i NAV. Det kan se ut til at lønnstilskuddsordningen er et virkemiddel som bidrar til å løskoble brukerne fra arbeidsmarkedets institusjonaliserte rasjonelle prinsipper og formelle krav (Powell & DiMaggio, 1991, Christensen et al., 2021: 77, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 210).

Informantene har også faglige hensyn å forholde seg til på en side og formelle rammer og elementer på den andre. Faglige profesjonshensyn og integritet kan være forklarende mekanismer for hvordan en slik løs kobling mellom de strukturelle hensynene identifiseres i min studie, og hvordan dette påvirker inkluderingsarbeidet i praksis. Veilederne har internaliserte sosiale verdier fra tidligere fra utdanningsinstitusjonene som kan bidra til å opprettholde den uformelle strukturens samhandling med den formelle. Det vil typisk være formelle kompetansekrav til offentlige stillinger innen ulike fagretninger, som kan sikre formell måloppnåelse og kulturell stabilitet og kontinuitet (Christensen et al., 2021: 64, 65 & 70, Brunsson 1990: 89).

De empiriske eksemplene hvor endringer i formalitetene griper inn i den faglige rollen og autonomien som veileder kan være indikasjoner på hvordan kulturelle aspekter påvirkes av endringer i den formelle strukturen. En innskrenking i arbeidsavklaringspengeordningen opplevdes emosjonelt belastende for noen veiledere fordi dette førte til uintenderte konsekvenser for brukerne. Samtidig gjorde dette også utslag i veiledernes rolle fordi argumentene deres opplevdes som mindre viktige og legitime. Dette kan også være et eksempel på inkonsistente normer. Denne uforeneligheten kan tyde på en interessekonflikt mellom den faglige integriteten og rollen som veileder på en side og mer formelt strukturelle og rasjonelle interesser på den andre siden (Christensen et al., 2021: 77, Powell & DiMaggio, 1990: 46, Christensen, 2014: 122). Dette kan også illustrere hvordan formelle endringer ofte er lettere å innføre i teori enn i praksis, og at kulturelle hensyn bør tas i betraktning, slik Christensen mente. Brunsson mente også at det var lettere å reformere enn å bli reformert (Brunsson & Sahlin- Andersson, 2000: 742, 734 & 731, Brunsson, 2006: 6 & 7).

Videre ble det nevnt en «endringskultur» i NAV av en veileder, og at endringene ikke alltid var til det bedre. Dette kan være et eksempel på at NAV følger organisatoriske myter og trender, men at informantenes uformelle normer fungerer som en nødvendig kritisk motsats til noen av disse. Dette kan være fordelaktig for å balansere hensyn. Endringer er ikke nødvendigvis lett å implementere i koordineringen av faktiske aktiviteter og handlinger, og informantene kan oppleve at uformelle normer har nødvendige mekanismer som bør videreføres og prioriteres (Brunsson & Olssen, 1990: 22, Powell & DiMaggio, 1990, Eriksson-Zetterquist et al., 2014, Christensen, 2014: 122).

Jeg mener mange av disse funnene potensielt kan vise til en historisk- organisatorisk stivhengighet fra sosialetatens tid og en spenning mellom hvordan det i dag jobbes i praksis gjennom rollene i institusjonen i tråd med rasjonaliserte myter på den ene siden, og den tidligere klassiske velferdsprofesjonelle tilnærmingen etter brukeres behov og interesser på den andre siden. Samtidig tyder deler av materialet på at veilederne er refleksive rundt behovet for lovverk, rasjonalitet og endring, noe som typisk er mekanismer som stammer fra markedsetaten og trygdetatens historisk-kulturelle tradisjon. Det er derfor også innslag av disse tradisjonene i studiens kulturelle funn. Informantene bør ikke nødvendigvis ha skapt en uformell kultur, og det kan være at de opprettholder stabiliteten ved sosialetatens historisk-kulturelle røtter og trend. Dette kan også sees fra ledelsens side, siden informantene opplyser om at leder er både nytenkende og uformelt-kulturelt orientert. Dette kan være nødvendig for

å hensiktsmessig regulere sosiale hensyn for brukere og kollegiale hensyn blant veiledere (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2021: 64 & 65, Fimreite & Læg Reid, 2008: 7, 21,28 & 29).

7.2 Hvordan påvirker formelle elementer og myter i NAVs organisering inkluderingsarbeidet?

Dette forskningsspørsmålet belyses med utgangspunkt i empirien presentert under de konseptuelle kategoriene:

- Institusjonaliserte formelle elementer og myter i organiseringen
- Håndteringen av inkluderingsidealet

Det vil avgrensnes i henhold til de formelle elementene og mytene som ble diskutert under intervjuene. Det ble diskutert overraskende lite formelle elementer, og derfor vil det være flere formelle elementer i NAV som det ikke redegjøres for i diskusjonen. Også her må det nevnes at empirikonseptene ikke er gjensidig utelukkende og at dataen derfor kan passen inn også under det første forskningsspørsmålet.

Sett ut i fra isomorfibegrepet og likhetsgjøringen viser det seg at NAV påvirkes av andre institusjoner og at de tilpasser seg ulike organiserings- og samfunnstrender. Blant annet gjennom omorganisering. Det er flere fordeler med å tilpasse seg øvrige organisasjoner gjennom etterligning. Tilpasning kan bidra til å sikre organisasjonens legitimitet og relevans i tråd med etablerte normer og standarder for organisering. Formelle strukturer og elementer anvendes i dag i de fleste organisasjoner siden disse tradisjonelt har blitt ansett som nyttige for mekanisk koordinering og styring av aktiviteter. Tilpasninger og modernisering er kanskje spesielt viktig for NAV siden organisasjonen, på lik linje med andre offentlige organisasjoner, tidligere har vært oppfattet som mindre modernisert. Noen empiriske funn eksemplifiserer hvordan organisasjonsutvikling i tråd med myter og isomorfi kan forbedre kvalitetsmessige uformelle aspekter, selv om dette ikke nødvendigvis har med rasjonalitet og effektivisering av inkluderingsarbeidet å gjøre. Omorganisering i team gjør det for eksempel mulig å spille på hverandres styrker og svakheter blant de ansatte i organisasjonen, noe som fører til kunnskapsutvikling (Powell & DiMaggio, 1991: 49 & 53).

Et annet eksempel på isomorfi i empirien er at institusjonen følger utviklingstrekk innen teknologi ved at det adapteres digitale løsninger. Ved å tilpasse seg endringer i takt med teknologisk innovasjon kan NAV blant annet bli mer tilgjengelig for brukere og arbeidsgivere. Ved å implementere digitale plattformer i takt med samfunns- og organisasjonsutviklinger kan NAV sikre kontinuerlig legitimering. Isomorfi har ført til at

teknologi nærmest er blitt et krav fra omgivelser til dagens organisasjoner (Powell & DiMaggio, 1991: 49 & 53). Adapteringen kan oppleves tosidig. På en side kan dette skape brukervennlighet, men noen veiledere uttrykte på den andre siden at det kan føre med seg komplikasjoner i inkluderingsarbeidet. Disse empiriske funnene er indikasjoner på isomorfi i NAV og modernisering i tråd med institusjonelle myter, men noen utsagn tyder på at adapteringen ikke er problemfri. Dette kan illustrere at myter påvirker dagens effektivitet ved inkluderingsarbeidet siden løsningene ikke nødvendigvis er gode i praksis før de blir optimalisert (Powell & DiMaggio, 1991:7, 13 & 14, Eriksson-Zetterquist et al., 2014: 197 & 250).

Likhetsgjøring og modernisering i tråd med myter kan være et eksempel på en stivhengighet og evolusjon fra arbeidsmarkedsetatens tradisjon siden denne etaten var mest opptatt av modernisering. Et sentralt funn er også at veilederne er refleksive rundt behovet for endring, men at de også er dels kritiske. På en annen side kan tilpasning handle om tvang gjennom ytre krav om omstilling gjennom mekanisk styring i den formelle strukturen. Dette er en potensiell forklaring for at noen er dels kritiske til endringene. Erfaringene med tilpasninger kan oppleves både positivt og negativt. Andre funn i materialet tyder på at tilpasninger også ser ut til å handle om normativ following av strukturelle utviklingstrender blant øvrige organisasjoner. I denne casen gjennom omorganisering, som jeg nevnte ovenfor (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2021: 64 & 65, Fimreite & Læg Reid, 2008: 7, 21, 28 & 29, Christensen, Røvik & Læg Reid, 2007: 37, 39, 43, 55 & 79).

Et annet eksempel på isomorfi og likhetsgjøring i NAV er followingen av dagens modernitetsnormer om effektivitet og rasjonalitet ved å etterligne den private sektoren. Manglende rasjonalitet i organisasjoner behandles ofte i dag som et problem som bør løses. Informantene opplyser om at det adapteres målstyringsmodeller fra privat sektor for å kvantifisere arbeidet. I NAV manifesterer dette formelle elementet seg i form av målstyringssystemer- og modeller (Christensen et al., 2021, Powell & DiMaggio, 1990). De empiriske funnene rundt denne tematikken tyder på at NAV ser til det private organiseringsfeltet og implementerer det bedriftsøkonomiske prinsippet om rasjonalitet hentet fra New Public Management. Det kan se ut som dette kan påvirke veiledernes inkluderingsarbeid med tanke på tidsdisponeringen, sosiale aspekter og verdier. Et poeng er at denne myteadapteringen i prinsippet skal effektivisere arbeidet, men siden belastningene kan gå utover veiledernes kapasitet på andre områder kan dette potensielt ha en negativ påvirkning på nyttige kulturelle normer i inkluderingspraksisen deres. Dette formelle elementet setter

sånn sett grenser for kulturelle uttrykk og mekanismer siden flere informanter skulle ønske seg mer tid til tettere oppfølging. Disse institusjonaliserte formelle elementene gjør utslag i den uformelle strukturen, og prinsippets fokus kan se ut til å være belastende for noen av veilederne. Dette mener jeg er et tegn på at implementeringen av denne myten og trenden kan føre til uintenderte konsekvenser dersom dette påvirker andre uformelle mekanismer som kan være mer effektive i koordineringen av handling og aktivitet. Et sentralt inntrykk ved mitt datamateriale er etter min mening at det tillegges en stor vekt til dette formelle elementet (Brunsson & Olssen, 1990: 22, Powell & DiMaggio, 1990, Eriksson-Zetterquist et al. 2014, Christensen, 2014: 122).

Enda et eksempel på isomorfi og rasjonell tilpasning i NAV i tråd med implementeringen av NPM- prinsippene er selve arbeidsmengden veilederne opplyser om å ha. Veilederne opplyser at prinsippet tar form som store porteføljer med mange brukere. Det virker samtidig som at informantene er refleksive rundt at adapteringen av et slikt kvantifiseringsfokus kan være en nødvendig mekanisme for å generere institusjonelt-funksjonelle uttrykk som kan bidra til legitimering av institusjonen og arbeidet de gjør både internt og eksternt ut mot omgivelser. Slike formelle uttrykk kan være nyttige for få til legitimeringen av offentlige organisasjoner som NAV (Powell & DiMaggio, 1991, Eriksson-Zetterquist et al., 2014).

Siden veilederne viser forståelse for nødvendigheten av modernisering og kvantifisering kan dette indikere en innlemming mellom arbeidsmarkedsetaten, trygdeetaten og sosialetatens tradisjoner ved dette kontoret. Det savnes samtidig et økt fokus på de kvalitative og kommunikasjonsmessige aspektene ved arbeidet de utfører. Dette gjelder spesielt de følelsesmessige påkjenningene veilederrollen bringer med seg. Flere opplyser om å kjenne på et stort personlig ansvar, og mengden kan gå ut over veiledernes motivasjon.

Kvantifiseringsfokus kan se ut til å gå utover muligheten til å følge brukerne tett opp ifølge flere. Og et ideal de opplyser om å ha er nettopp å være tett på. På den andre siden kan dette statistisk legitimere organisasjonens aktiviteter. Det finnes likevel noen løsninger på denne problematikken gjennom ulike eksterne tjenester og tiltak som finnes utenfor veilederrollen og organisasjonen (Brunsson & Olssen, 1990: 22, Powell & DiMaggio, 1990, Eriksson-Zetterquist et al. 2014, Christensen, 2014: 122).

Andre empiriske funn viser at veilederne også har formelle lovverk, reguleringer og instruksjoner å forholde seg til. Det ser likevel ut til at flestparten av veilederne opplever rollene sine som fleksible med tanke på rammer og lovverk. Når det gjelder det formelle lovverket informantene forvalter tyder funnene på en felles konsensus og konformitet blant de fleste om

at tolkningen bør foregå med brukernes interessehensyn i bakhodet. Noe som også kan være en indikasjon på tilstedeværelsen av denne inkluderingskulturen blant veilederne. Dette kan være indikasjoner på normativ inkonsistens i organisasjonen, og hvordan den formelle strukturens elementer ikke får fullt gjennomslag. Det ble blant annet nevnt at «vi er ytterpunktene» (Christensen et al., 2021: 75 & 76).

Flere nevner god tolkning som viktig for at brukere skal få nyttiggjort seg av tjenestene hos NAV og at disse bidrar til ivaretagelse av brukernes rettigheter. Rammene kan tolkes veldig rigid, men de bør ikke nødvendigvis være det. De aller fleste mener også at de har et stort rom for å utøve faglig skjønn i sitt arbeid og at lovverket kan legge opp til ting som er bra. Siden lovverket er et formelt element kan det virke som at dette formelle elementet kommuniserer med den uformelle kulturen blant informantene fordi noen organisasjonsmedlemmer oppgis å være mer økonomisk eller lovverksorientert, mens andre er sosialfaglig orienterte. Det kan derfor virke som at det foregår en strukturell uformell og formell forhandling mellom lovverk og kultur. Det ser ut til at dette skaper en balanse og dynamikk hvor yrkesetiske og faglige hensyn på den ene siden, og formelt organisatoriske hensyn på den andre siden sikrer en god forvaltning av inkluderingsarbeidet. Samtidig kan kombinasjonen ivareta brukeres rettigheter på en side, og sosiale verdier og interesser på den andre. Formelle lovverk kan se ut til å fungere som rettesnorer i de ulike faglige og strukturelle retningene som dermed skaper en balanse mellom normer. Dette kan også være en støttende indikasjon om at NAV har en «ny» identitet hvor de ulike opprinnelige tradisjonene er blitt innlemmet i hverandre, slik Christensen foreslo, siden involverte parter samhandler gjennom dynamisk interaksjon. En «gylden middelvei» og anerkjennelse av tradisjonene i dagens NAV kan føre til en ideell forvaltning av inkluderingsarbeidet (Christensen et al., 2021: 75 & 76).

Videre skulle noen av informantene også ønske at tilgangen til virkemidlene var mer uavhengig av den formelle kategoriseringen brukere plasseres gjennom. Jeg mener dette potensielt kan vise til en spenning mellom hvordan det i dag jobbes gjennom rollene i institusjonen i tråd med rasjonaliserte myter på den ene siden og den tidligere klassiske velferdsprofesjonelle tilnærmingen etter brukeres behov og interesser på den andre siden. Jeg mener dette også kan være et eksempel på at formelle reguleringer og instruksjoner i forvaltningen kan oppleves som problematisk å følge i praksis for veilederne ved inkluderingsarbeidet. Noe som igjen kan være en støttende indikasjon på en større prioritering av formelt-strukturelle elementer i dagens organiseringsklima i NAV (Brunsson & Olssen,

1990: 22, Powell & DiMaggio, 1990, Eriksson-Zetterquist et al. 2014, Christensen, 2014: 122).

8 Konklusjon

Gjennom studiens empiriske funn har jeg diskutert hvordan handlingssymboler og lingvistiske artefakter er kjennetegn som indikerer NAV-veilederes kultur. I hovedsak baseres kulturen på et felles sett menneskelige og sosiale verdier og normer som gir en felles visjon om inkludering. Veiledernes kulturelle normer viser seg å være viktig for å ivareta interesser hos brukere med nedsatte arbeids- og funksjonsevner. Helhetsinntrykket ved de empiriske funnene tyder på at forvaltningstradisjonene, og da særlig fra sosialetaten, men også trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten er deler som ser ut til å ligge til grunn i de ansattes kultur ved dette NAV- kontoret. Dette ser ut til å skape en felles NAV- ideologi og identitet fordi veilederne er refleksive rundt behovet for både formelle og uformelle elementers mekanismer. Videre moderniseres NAV som organisasjon i tråd med organiseringsklimaet i den formelle strukturen. Samtidig fungerer kulturen som motvekt til enkelte endringer, og dette gir stabilitet og kontinuitet i tråd med faglige og sosiale normer og verdier ved det menneskelige arbeidet. På den andre siden setter formelle elementer kulturelle grenser, noe som kan være nødvendig. Formell målstyring kan skape nødvendige institusjonelt-funksjonelle uttrykk for legitimering av NAV, noe som potensielt skaper rommet for annen aktivitet. Jeg mener at dekoblingen mellom formelt- strukturelle elementer og uformelt-kulturelle elementer kommer tydelig frem i den empiriske diskusjonen. Elementene og mekanismene ser ut til å skape en god balansering i arbeids- og velferdsforvaltningen av inkluderingsarbeidet på vegne av brukere med nedsatte funksjonsevner. Den formelle strukturen ser ut til å sikre rettigheter og vilkår for både veileder, bruker, departementer og samfunnsstyringens formelle målsettinger. Den uformelt- kulturelle siden ser ut til å sikre faglig autonomi og handlingsrom for veilederne, brukernes interesser og oppnåelsen av samfunnets inkluderingsideal. Et sentralt poeng er at inkluderingsidealet kanskje ikke ville blitt nådd i like stor grad uten kulturen. Jeg vil til slutt argumentere for at formelle modeller, legitimering, og mål- og resultatstyring ser ut til å tillegges størst vekt. Rasjonalitetsfokuset kan begrense nyttige mekanismer ved den uformelle kulturen. Til tross for bakenforliggende gode intensjoner ved adapteringen mener jeg at funnene kan illustrere at organisasjonsmyter faktisk kan bomme på viktige aspekter ved inkluderingsarbeidets effektivitet og organisasjonens aktivitet. Selv om tall og formelle mål nås avdekker ikke målingen nødvendigvis annen viktig aktivitet blant veilederne i inkluderingsarbeidet (Brunsson &

Olssen, 1990: 22, Powell & DiMaggio, 1990, Eriksson-Zetterquist et al., 2014, Christensen, 2014: 122 Christensen et al., 2021: 64, 65 & 70).

9 Oppsummering

- Formelt strukturelle elementer som lovverk kan sikre rettmessig god behandling av brukerne. Samtidig kan dette kvalitetssikre veiledernes faglige vurderinger.
- Formelle lovverk kan tolkes godt på brukeres vegne ved at veilederne anvender sin kulturelle linse.
- Adaptering av formelle elementer som målstyringsmodellen kan bidra til å skape institusjonelt-funksjonelle uttrykk som legitimerer organisasjonen.
- Endringer i tråd med moderniseringstrender og myter bidrar til å sikre NAVs relevans og legitimitet som institusjon i dagens samfunn og organiseringsklima.
- Strukturene kobles fra hverandre.
- Den formelle strukturen kan bidra til å skape rommet for uformelle aktiviteter i praksis gjennom den rasjonelle måloppnåelsen.
- Modernisering, likhetsgjøring og myteadapteringer kan eksemplifisere og kontekstualisere stivhengighet for arbeidsmarkedsetatens tradisjon i dagens NAV.
- Formelle lovverk kan eksemplifisere og kontekstualisere trygdeetatens tradisjon og stivhengighet i utviklingen i dagens NAV.
- Veiledernes uformelle kultur ser ut til å bidra til å sikre brukeres interesser gjennom normer og verdier fra sosialetatens historiske tradisjon. Kulturen ser ut til å fungere som motsats til formelle endringer.
- Formelle målstyringsmodeller gjør potensielt utslag i positive mekanismer og egenskaper ved den uformelle strukturen. Veilederne får mindre tid til å arbeide proaktivt og tett på.
- Aktivitetene i den uformelle strukturen kan argumenteres for å være så effektive at de ikke lar seg måle. Proaktive roller kan være eksempler på en ekstrainsats i tillegg til de formelle kravene for å oppnå inkluderingsidealer. Dette tyder på en felles ideologi og visjon eller inkluderingskultur blant veilederne.
- Uformell aktivitet og kultur kan eksemplifisere en kontekstualisering av sosialetatens historiske tradisjon blant veilederne. Dette kan tyde på at tradisjonen er institusjonalisert i organisasjonen og internalisert blant informantene.
- Refleksiviteten blant veilederne rundt alle aspektene som ble diskutert kan illustrere at sammenslåingen har vært suksessfull i dette caset. Det ser ut til å oppnås noenlunde

balanse eller «gylden middelvei» i velferdsforvaltningen og inkluderingsarbeidet gjennom veilederrollen. Dette er fordi strukturene samhandler gjennom dynamisk interaksjon. Mine empiriske funn tyder likevel på dels større prioritering av formelt-strukturelle hensyn og uttrykk (Brunsson, 2006, Powell & DiMaggio, 1991, Christensen, 2021, Eriksson-Zetterquist et al., 2014, Weick, 1976).

10 Videre forskning

I dagens samfunn moderniseres institusjoner som følge av idespredning, trender og innovasjon. Dette medfører et stadig skiftende organiseringsklima, også i det offentlige. Ved å rette et kritisk blikk mot implementeringen av ulike ideer, modeller og strukturer kan det genereres nye og nyanserte forståelser av organisasjoner. Kunnskapspotensialet som ligger i å anvende kvalitative datagenereringsmetoder kan avdekke tidligere oversette aspekter i organisasjonsanalyser. Kulturelle og uformelle aspekter er helt sentrale faktorer og mekanismer ved organisasjoners identitet, visjon og aktivitet. Aspektene kan tidligere ha blitt oversett på grunn av oppslutningen rundt kvantitative forskningstilnæringer i organisasjonsteoriene. Ved å også rette fokuset i en uformell og kulturell retning kan det oppstå bredere organisasjonsforståelser. Dette kan føre til bedre koordineringsmuligheter og forklaringsgrunnlag ved organisasjoners aktiviteter og effektivitet enn tidligere forskning har generert. Slik kunnskap er av relevans for den arbeidspolitiske samfunnsstyringen, organisasjonsledelse og ansatte. Perspektivene jeg har anvendt kunne blitt testet i andre organisasjonskontekster. Videre kunne det vært interessant å forsøke å replisere denne studien ved andre NAV- kontor. Dette kunne bidratt til kvalitetssikring av den eksterne validiteten ved mine empiriske funn (Christensen, 2021, Brunsson, 1991, & Tjora, 2012, De Vaus, 2001, Weick, 1976).

Litteraturliste

Kjølsrød, L. (2010). *Det Norske Samfunn. Velferdsstaten under press*. 23 sider. Gyldendal akademisk. Oslo.

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. Utgave. Gyldendal Akademisk. Oslo.

De Vaus, D. (2013). *Research Design in Social Research*. (2. utg.) Sage Publications Ltd.

Bukve, O. (2016). *Forstå, Forklare, Forandre. Om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget AS. Oslo.

White, P. (2017). *Developing Research Questions*. Second Edition. Red Globe Press. UK, England, London.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. University of Chicago Press. Chicago.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, England. Polity Press.

Berger, P. (1967). *Invitasjon til sosiologi*. Pax forlag. Oslo.

Turner, J. H. (2006). *Sociology*. Pearson Prentice Hall. New Jersey.

Selvvalgt pensum

St.meld.nr. 40 (2002-2003). *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne*. Det kongelige sosialdepartement.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-40-2002-2003/id197129/>

Meld. St. 32. (2020-2021). *Ingen utenfor – En helhetlig politikk for å inkludere flere i arbeids- og samfunnsliv*. Det kongelige arbeids- og sosialdepartement.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-32-20202021/id2856870/>

Brunsson, N. (2006). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Abstrakt forlag. Oslo.

- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1990). *Makten att reformera: interessen, institutioner och naringspolitik*. Carlssons. Stockholm.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T. & Styhre, A. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk. Oslo.
- Weick, K. (1976). *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. Cornell University Graduate School of Business and Public Administration. Ithaca, New York.
- Dacin, M. T., Munir, K. & Tracey, P. (2010). *Formal Dining at Cambridge Colleges: Linking Ritual Performance and Institutional maintenance*. Briarcliff Manor: Accademy of Management.
- Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). *Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform*. New York. Walter de Gruyter.
- Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2009). *Reorganizing the welfare state administration: Partnership, Networks and Accountability*. Routledge.
- Christensen, T., Fimreite, A, L. & Læg Reid, P. (2006). *Reform of the Employment and Welfare Administration- the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organizations*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Unifob AS.
- Læg Reid, P & Fimreite, A. L (2008). *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. 2008. Brage.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. Berkley: University of California Press.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Gyldendal akademisk. Oslo.
- Christensen, K. (2014). Mia Vabø og Signy Irene Vabo (red.): *Velferdens organisering*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Christensen, T & Læg Reid, P. (2011). *Democracy and administrative policy: contrasting elements of New Public Management (NPM) and post-NPM*. Cambridge University Press.
- Bliksvær, T. (2018). *Disability, Labour Market Participation and the effect of Educational Level: compared to what?* Scandinavian Journal of Disability Research, 20(1), 6-17. doi: 10.16993/sjdr.3.
- Christensen, T. Læg Reid, P. P. G. Roness & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo. Universitetsforlaget.

Roness, P. G. & Lægheid, P. (2008). *Nyinstitutionalisme, aktører og autonomi innafor statsvitenskap*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 2008-07-23, Vol.24 (1-02) p.135-144. Universitetsforlaget.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. American Sociological Association.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. The American Political Science Review 2006. 78 (September): 734-49. Cambridge University Press. New York.

Regjeringen. (2021). *Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet 1. april 2021.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/ny-instruks-2021-pdf.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a*. <https://docplayer.me/20305778-Retningslinjer-for-oppfolgingsvedtak-i-nav.html>

Regjeringen. (2014). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. 4.mars 2014-31.desember 2018*.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/asd/dokumenter/2014/ia_20142018/signert_ia_avtale.pdf

Regjeringen. (2018). *Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Et arbeidsliv med plass for alle*. 1. januar 2019 – 31. desember 2022.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2018/ia-avtalen-2019-2022.pdf>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2021). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskapene og humaniora*. 5.utg.

<https://www.forskningsetikk.no/globalassets/dokumenter/4-publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-og-humaniora.pdf>

Christensen, T. Egeberg, M. Lægheid, P. & Aars, A. (2016). *Forvaltning og politikk*. 4. utg. Universitetsforlaget AS. Oslo.

Vedlegg

Vedlegg 1: NSD

13.01.2022, 12:08

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Vurdering

Referansenummer

846674

Prosjekttittel

Masteroppgave. Tittel: "Sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne".

Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Sørøst-Norge / Handelshøyskolen / Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Ole Jacob Thomassen, Ole.J.Thomassen@usn.no, tlf: 31009269

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Andreas Berggreen, andreasberggreen@live.no, tlf: +4795054664

Prosjektperiode

01.01.2021 - 15.01.2022

Vurdering (3)

26.08.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 09.08.2021.

Vi har nå registrert 15.01.2022 som ny sluttdato for behandling av personopplysninger.

NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til videre med prosjektet!

31.05.2021 - Vurdert

NSD har vurdert endringen registrert 31.05.2021.

Vi har nå registrert 15.09.2021 som ny sluttdato for behandling av personopplysninger.

NSD vil følge opp ved ny planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/3f48306-bd0a-441d-bcb6-8510a41ee3c9>

1/3

Lykke til videre med prosjektet!

23.03.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 23.03.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

<https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 17.05.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), dataportabilitet (art. 20).

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d),

integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg 2: Informasjonsskriv om prosjektet og samtykke Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Forskningsprosjektets tittel: «Sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne».

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt på masternivå hvor formålet er å belyse temaer knyttet til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Formål

Formålet med forskningsprosjektet er å undersøke barrierer i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. Jeg er interessert i å stille forskningsspørsmål knyttet til virkemidler, tiltak og effekter som kan belyses gjennom intervjuer med ansatte i NAV.

Forskningsspørsmålene vil også dreie seg om mulighetene for faglig handlingsrom og utøvelse av skjønn for ansatte i NAV med tanke på sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Jeg er også interessert i hvordan vedtak som IA- avtalen og dens insentiver fungerer.

Ansvarlige for forskningsprosjektet

Institusjon: Universitetet i Sørøst-Norge. Student: Andreas Berggreen. Veileder: Ole Jacob Thomassen, Sosiolog. Førsteamanuensis ved institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget til forskningsprosjektet er trukket ut ifra det jeg anser som relevante fagfelt for å belyse problemstillingen. Det vil være mellom 4 og 9 personer som får forespørsel om deltakelse gjennom dette skrivet.

Jeg har henvendt meg hos Ole Petter Gravningen, Leder ved NAV Sandefjord. Han har videre henvist meg til deg og dine kontaktopplysninger.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dette er et kvalitativt forskningsprosjekt og metoden vil i hovedsak være personlige intervjuer. Velger du å delta vil dette innebære gjennomføring av et eller flere intervjuer med en varighet på rundt 30-60 minutter. Gjennomføringen vil skje gjennom enten digitale tjenester eller direkte.

Oppbevaring og registrering av informasjon som oppgis under intervjuene vil skje gjennom notater og lydopptak underveis. Denne dataen lagres elektronisk.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet.. Informasjonen som oppgis vil ikke påvirke ditt forhold til arbeidsgiver og vil anonymiseres ved bearbeiding. Data og informasjon vil bli lagret på et låst dokument med passord på datamaskin. Ved behandlingen av innsamlet informasjon vil identifiserbare personopplysninger som navn, alder og kontakinfo erstattes med koder som for eksempel informant 1 og så videre. Det skal ikke være mulig å indentifisere informantene i publikasjonen.

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 17.05.21. Øvrige gjeldende innleveringsfrister for oppgaven er 15.09.21 og 15.01.22.

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

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

På oppdrag fra Universitetet i Sørøst- Norge har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Andreas Berggreen student ved Universitetet i Sørøst-Norge Telefon: 95054664 Mail: andreasberggreen@live.no
- Universitetet i Sørøst-Norge ved Ole Jacob Thomassen. Telefon: 90727895. Mail: Ole.J.Thomassen@usn.no.
- Personvernombudet ved Universitetet i Sørøst-Norge. Mail: personvernombud@usn.no.

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personvertjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Andreas Berggreen *Ole Jacob Thomassen*

Student

Forsker/veileder

Vedlegg 3: Intervjuguide

Opplysninger om samtykke og lydopptak.

Bakgrunn og innledning

1. Hvor mange år har du jobbet i NAV?
2. Hvilken fagbakgrunn har du?
3. Hva jobber du mest med i NAV til daglig?
4. Har du kjennskap til IA- avtalen? Snakk litt om delmål 2 fra 2014-2018. Hvordan påvirker avtalen deres arbeidshverdag?

Barrierer i arbeidsmarkedet for personer med nedsatt funksjonsevne:

1. Hva slags barrierer møter personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsmarkedet når de ønsker og søker ordinært arbeid?
2. Er dette typisk fysiske barrierer i arbeidssituasjoner og arbeidsstasjoner eller er det formelle barrierer? Hvordan løses dette?
3. Er det personlige psykiske barrierer?

NAV og nettverksbygging til arbeidsmarkedet:

1. Hvordan fungerer eksisterende nettverk til arbeidsplasser for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom NAV i dag?
2. Hvordan kunne dette nettverket blitt videreutviklet eller forbedret?
3. Hvordan fungerer samarbeid med aktører på arbeidsmarkedet for å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne?
4. Opplever du at det finnes fordommer blant arbeidsgivere ovenfor yrkesgrupper med nedsatt funksjonsevne? -utdyp hvis ja.

Kartlegging av brukere:

1. Hvordan kartlegges arbeidsevnen og arbeidsmulighetene til brukerne deres med nedsatt funksjonsevne?
2. Vil du beskrive kartleggingen som effektiv og nyttig for prosessen videre i sysselsettingen?

Ulike virkemidler og tiltaks effekter

1. Hvilke resultater gir jobbspesialisters (ved for eksempel Fønix) arbeidsforberedende tiltak med tanke på å skaffe og opprettholde ordinært arbeid? Finnes det suksesshistorier?
2. Hvordan fungerer eksperthjelp i forhold til å ivareta ordinært arbeid for personer med nedsatte funksjonsevner etter din erfaring?
3. Hvilke tiltak og ordninger ser ut til å fungere best mot frafall og sykefravær etter din mening?
4. Finnes det viktige funksjoner ved IPS metoden som hjelper yrkesgrupper med nedsatte funksjonsevne å skaffe og beholde ordinært arbeid?

NAV som institusjon og system:

1. Hvordan er handlingsrommet for utøvelse av faglig skjønn i din stilling i NAV-systemet?
2. Hvordan vil du beskrive NAV-systemets organisering?
3. Er eksisterende lover og regler noe som fungerer begrensende for din rolle og funksjon som veileder?
4. Hvis ja, hva kunne blitt endret i lovverkets reguleringer for å gjøre ting lettere for deg og dine brukere med nedsatt funksjonsevne?

Antall ord: 17955