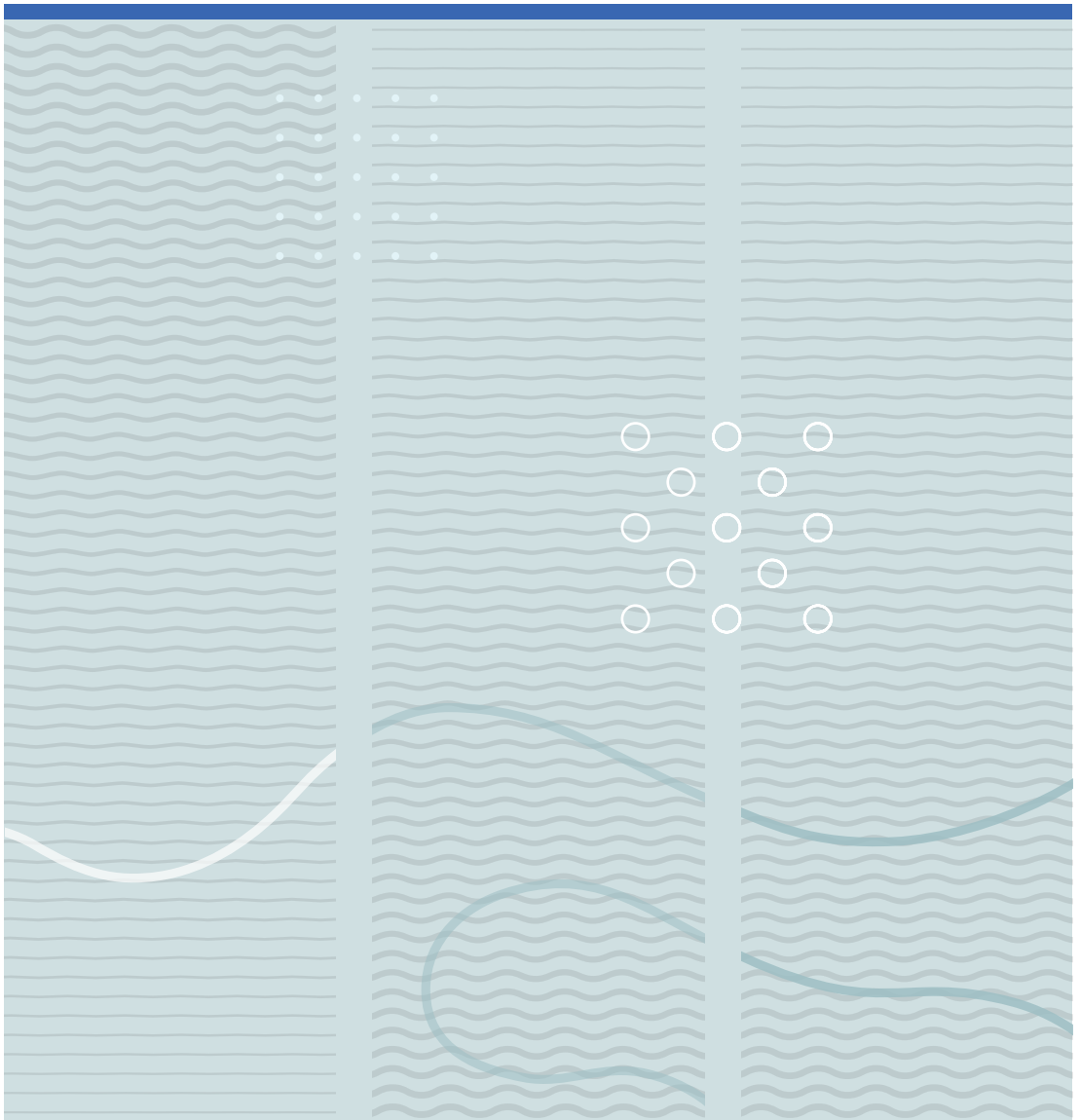


Karianne Nyheim Stray

# Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) sitt arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere

Ny kontekst – nye roller?





Karianne Nyheim Stray

**Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) sitt arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere**  
Ny kontekst – nye roller?

En doktoravhandling innenfor  
**Personorientert helsearbeid**

© Karianne Nyheim Stray, 2022

Fakultet for helse- og sosialvitenskap

**Universitetet i Sørøst-Norge**

Horten, 2022

**Doktoravhandlinger ved Universitetet i Sørøst-Norge nr. 135**

ISSN: 2535-5244(trykt)

ISSN: 2535-5252 (online)

ISBN: 978-82-7206-697-9 (trykt)

ISBN: 978-82-7206-698-6 (online)



Denne publikasjonen er lisensiert med en Creative Commons lisens. Du kan kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst format eller medium.

Du må oppgi korrekt kreditering, oppgi en lenke

til lisensen, og indikere om endringer er blitt gjort. Se fullstendige lisensbetingelser på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.no>

Trykk: Universitetet i Sørøst-Norge

## Forord

Det å gjennomføre en doktorgrad blir ofte beskrevet som en ensom reise. Covid-pandemien har nok også styrket denne oppfatningen, med lengre perioder med hjemmekontor og mange kansellerte planer. For min del måtte også et tremåneders forskningsopphold ved Syracuse University i USA dessverre avlyses. Til tross for dette har den samlede erfaringen med doktorgradsarbeidet vært svært god, mye takket være opplevelsen av å være en del av et godt lag. Faktisk føler jeg at jeg har vært en del av mange lag, som har støttet meg og bidratt til arbeidet mitt på flere måter.

Det første og mest åpenbare laget jeg ønsker å takke, er veilederne mine. Hovedveilederen min, førsteamanuensis Ole Jacob Thomassen, har fulgt meg siden masterarbeidet i helsefremmende arbeid og vært min ubestridte akademiske klippe disse årene. Du har introdusert meg for perspektiver jeg ikke kjente, pushet meg i å utvikle mitt eget analytiske blikk og skrive min, alltid med stor tålmodighet og tillit. Biveileder professor Halvard Vike har med sitt solide faglige fundament og sin akademiske åpenhet løftet prosjektet ved å sette meg i stand til å se det (stadig) større bildet. En varm takk til dere begge for godt samarbeid, som jeg håper vi kan fortsette! Jeg vil også takke professor Torill Tveito, som bidro med viktig støtte som biveileder i oppstartsfasen av prosjektet.

NAV-laget mitt, i hovedsak min arbeidsgiver NAV Arbeidslivssenter Øst-Viken og Forsknings- og utviklingsavdelingen (FoU), fortjener først og fremst takk for å ha gitt meg denne muligheten. Avdelingslederen min, Erik Kielland, har lagt til rette for en arbeidssituasjon som har gjort det mulig å kombinere stillingen min i NAV og å være doktorgradsstipendiat på en bærekraftig måte. Fredrik Aasgaard og Niels Wulfsberg i FoU-avdelingen har sørget for at det formelle rundt rapportering etc. har blitt ivaretatt, alltid på en støttende måte. En varm takk også til kollegene mine i NAV, spesielt IA-rådgiverne ved NAV Arbeidslivssenter Øst-Viken, for mange gode diskusjoner og innspill underveis. Tidligere direktør Per Ivar Clementsen og den interne mentoren for prosjektet, Andreas Tjernsli, fortjener takk for å ha hatt stor tro på prosjektideen min fra start.

I tillegg vil jeg rette en stor takk til de to NAV-kontorene som åpnet opp for at jeg kunne gjennomføre datainnsamlingen min hos dere, og spesielt til informantene mine for å ha tatt meg så godt imot. Uten dere – ingen doktorgradsavhandling.

En stor takk går til ph.d.-programmet i Personorientert helsearbeid ved Helse- og sosialfakultetet ved USN for å ha gitt meg ny kunnskap, og til mine dyktige og inspirerende stipendiatkolleger. Line Joranger, som har ledet stipendiatsamlingene, har vært en god sparringspartner for meg gjennom hele perioden.

Jeg har tilbrakt størsteparten av tiden ved Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap på Handelshøyskolen ved Universitetet i Sørøst-Norge (USN), og vil derfor rette en varm takk til tidligere og nåværende instituttledere Annett Arntzen og Camilla Nereid. Dere har inkludert meg som en hvilken som helst annen ansatt, og lagt til rette for gode praktiske og sosiale arbeidsforhold. Sammen med mine gode romkamerater Kristin Bentsen og Richard Reinsberg har jeg delt både gleder og frustrasjoner underveis. Jeg føler meg privilegert som har vært en del av det hyggelige og inspirerende akademiske miljøet ved instituttet.

I tillegg har jeg vært så heldig å få være en del av et nasjonalt, tverrinstitusjonelt lag i regi av forskerskolen PROFRES. Her vil jeg takke både stipendiater, administrativ og vitenskapelig stab fra nord til sør for givende samlinger og verdifullt faglig og sosialt fellesskap. Professor Ann Christin E. Nilsen fortjener en ekstra takk for å ha bidratt med innsiktsfull og konstruktiv opposisjon på avhandlingsseminaret mitt.

Jeg vil rette en takk til alle de stipendiatkollegene jeg har vært så heldig å treffe på min vei, og som på ulike måter har vært mine konstruktiv-kritiske venner. Rahma V. Søvik har ledsaget meg i å etablere nettverket av unge akademikere som bruker forskningstilnærmingen institusjonell etnografi. Oppstarten av det uformelle stipendiatnettverket «NAV på kryss og tvers» (nå KAI-seminaret), med hovedvekt i profesjonsforskningsmiljøet ved OsloMet, har gitt meg faglig innsikt jeg ikke hadde oppnådd ellers. En spesiell takk til deg, Linda W. Ljungblad, for endeløse diskusjoner på kontoret, i badstuen eller i hengekøyen, og for å alltid stille meg de

spørsmålene jeg ikke visste at jeg burde lure på. Aina Landsverk Hagen fortjener en stor takk for støtte og kritisk gjennomlesing med sitt erfarne forskerblikk i sluttfasen.

Til slutt går min varmeste takk til mitt fantastiske «backstage crew» av gode venner og familie. Uten dere hadde jeg ikke hatt det så bra i krevende perioder, og uten all støtte og praktisk hjelp hadde heller ikke familiebedriften gått rundt. Martin, Ruth og Ellinor, dere er mine aller viktigste støttespillere. Den største takken fortjener likevel du, Christen. Om mulig er jeg blitt enda mer glad i deg i løpet av disse årene!

Karianne Nyheim Stray,

Moss, 16. mai 2022



## Sammendrag

Denne avhandlingen handler om den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) sitt arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, og hvordan dette arbeidet kan forstås i lys av utviklingen av den norske velferdsstats- og organisasjonskonteksten. Organisasjonskonteksten i min avhandling er avgrenset til NAV. Avhandlingen tar utgangspunkt i NAV-veilederes ståsted gjennom å utforske arbeidet deres med å aktivere sykmeldte brukere tilbake til jobb. Denne yrkesrollen omtales også som bakkebyråkrat i den internasjonale forskningslitteraturen. I Norge foregår dette arbeidet i en flerdimensjonal kontekst, bestående av aktører med ulike institusjonelle forståelser og interesser, som arbeidsgivere og fastleger, i tillegg til de sykmeldte arbeidstakerne. Avhandlingen er avgrenset til å utforske NAV-veilederes samarbeid med arbeidsgivere i denne konteksten. Avhandlingen kobler dermed tradisjonell bakkebyråkrati-litteratur til et kontekstuellet maktperspektiv, og benytter hovedsakelig en institusjonell etnografisk forskningstilnærming som innfallsvinkel.

Datainnsamlingen er konsentrert rundt dialogmøte 2, som er NAVs obligatoriske oppfølgingsmøte når den sykmeldte arbeidstakeren har vært sykmeldt i ca. 6 måneder. Siden 2010 har NAV avholdt i gjennomsnitt 42 000 slike møter i året. Møtet er derfor en sentral del av norske myndigheters aktiveringspolitikk, også omtalt som arbeidslinjen, som er basert på at virkemidler og velferdsordninger utformes slik at det bør lønne seg å være i arbeid fremfor å stå utenfor arbeidsmarkedet. Dialogmøte 2 er obligatorisk for den sykmeldte arbeidstakeren og arbeidsgiveren å delta på, og brukers fastlege deltar som oftest også. Datamaterialet består av lydbåndopptak og referater fra slike møter, etnografisk feltarbeid og dybdeintervjuer med informanter ved to NAV-kontorer i to ulike regioner i Norge. Datainnsamlingen ble gjennomført i 2018–2019.

Som ansatt i NAV, med permisjon for å gjennomføre et offentlig sektor-ph.d.-løp, innebærer det å forske på og blant «sine egne», slik jeg gjør, stor grad av refleksivitet. Avhandlingen diskuterer hvordan jeg på den ene siden åpenbart har fordelen av å kjenne organisasjonen og tematikken godt. På den annen side krever den doble tilhørigheten grundige etiske og metodiske refleksjoner knyttet til faren for å mangle



nødvendig distanse til forskningsfeltet, hva slags informasjon som regnes som data, samt i relasjonen til studiens informanter.

Avhandlingen består av et bokkapittel på norsk og to artikler på engelsk. Bokkapittelet inngår i en ny, skandinavisk antologi om forskningstilnærmingen institusjonell etnografi, og viser hvordan utforskning av det institusjonelle begrepet «å utnytte handlingsrommet» gir kunnskap om hvordan veiledernes aktiveringsarbeid er formet av, og former den norske aktiveringspolitikken. Den første artikkelen benytter Bourdieus feltteori på organisasjoner, og utforsker hvordan NAV-veiledernes skjønnsutøvelse påvirkes av at aktiveringsarbeidet i dialogmøte 2 foregår i en flerdimensjonal kontekst, der aktører med ulike institusjonelle forståelser og kapitalformer er representert rundt møtebordet. Den andre artikkelen tar utgangspunkt i at vi mangler kunnskap om hvordan prosessen med å skjønnsvurdere sykmeldte arbeidstakeres arbeidsevne foregår i praksis. Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen, er vurderingen av den sykmeldte arbeidstakerens «restarbeidsevne». Ved hjelp av institusjonell etnografi som forskningstilnærming finner jeg at veilederne vurderer de sykmeldte arbeidstakernes restarbeidsevne ut fra hva de er i stand til å gjøre til tross for sin medisinske diagnose, samt veiledernes subjektive vurderinger av brukernes indre motivasjon og arbeidsmoral.

Avhandlingen bidrar til forskning på dette feltet på tre spesifikke måter. For det første finner jeg at måten sykefraværsoppfølgingen i Norge organiseres og styres på – i en flerdimensjonal kontekst med ulike aktører og interesser – får betydning for veiledernes skjønnsutøvelse. Jeg finner at arbeidet innebærer mer administrativ kompetanse, og trekker her på Bourdieu sitt kapitalbegrep. Det gjør jeg ved å introdusere begrepet *administrativ kapital* for å beskrive en potensiell endring i veiledernes profesjonelle habitus. For det andre finner jeg at måten arbeidsgiverne involveres på i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere, skiller seg fra tidligere forskning på arbeidsgiverinvolvering. Tradisjonelt har denne litteraturen hatt fokus på arbeidsgivernes rolle i inkludering av (sårbare) grupper utenfor og i randsonen av arbeidsmarkedet. Siden målgruppen av sykmeldte arbeidstakere allerede er inkludert i arbeidslivet, får det konsekvenser for

NAV sitt samarbeid med arbeidsgivere. Ifølge veilederne må arbeidsgiverne oppdras eller læres opp i NAVs aktiveringsarbeid. Denne rollen som *aktiveringsagent* på vegne av NAV er en forventning eller en type arbeid som arbeidsgiverne ikke nødvendigvis forstår, eller er enige i. Jeg introduserer i den forbindelse et nytt begrep: *arbeidsgiverrettet aktivering*, for å synliggjøre at dette samarbeidet skiller seg fra arbeidsgiverinvolvering beskrevet som *arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering*, som tidligere forskning på området har fokusert på. Dette skillet kan bidra til å nyansere kunnskapen om arbeidsgivernes rolle, og dermed utvikle mer målrettet praksis både for arbeidsgivere, brukerne og NAV. For det tredje diskuterer jeg om funnene i avhandlingen kan illustrere en moralsk vending av velferdsstaten, basert på at veilederne trekker på sine individuelle erfaringer i møte med sykdom og helseplager, samt at de tar personlig ansvar for velferdsstatens bærekraft. Jeg konkluderer med at dette utviklingstrekket snarere må forstås som en følge av styringen og organiseringen av arbeidet deres, enn resultatet av en svekkelse av deres individuelle moral. Avhandlingen peker på at arbeid ser ut til å utgjøre en økende del av myndighetenes styringsapparat, der ikke bare brukerne, men også bakkebyråkrater og arbeidsgivere sees som redskaper for denne styringen. Jeg konkluderer dermed med at framtidig forskning på velferdsstatsregimer i større grad bør inkludere og vektlegge forholdet mellom makt og moral.



## **Abstract**

The main topic of this dissertation is The Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV)'s follow-up work of sick-listed employees. I also study how this collaboration can be understood in light of the development of the Norwegian welfare state- and organizational context. The organizational context is limited to NAV. The dissertation is based in NAV caseworkers' standpoint by exploring their efforts related to activating sick-listed employees back to work. This role is also termed street-level bureaucrat in the international research literature. In Norway, this work takes place in a multi-stakeholder context, consisting of i.e., employers and General Practitioner, including different institutional understandings and interests. The dissertation thus combines traditional street-level bureaucracy literature with a contextual perspective of power, undertaken by an institutional ethnographic research approach.

The data collection is concentrated on the Dialogue Meeting no. 2, which is NAV's mandatory meeting for sick-listed employees who have been on sick leave for approximately 6 months. A total of 42 000 such Dialogue no. 2 meetings have been conducted on average per year since 2010. This meeting is a pivotal part of the Norwegian authorities' activation policy, also referred to as The Working Line. This policy is based in the overall belief that welfare schemes and measures would be designed to make it more beneficial to work rather than standing outside the labor market. The Dialogue meeting no. 2 is mandatory for the sick-listed employee and the employer, and the sick listed employees' General Practitioner usually participates as well. The data material comprises audio tape recordings and reports from such meetings, ethnographic fieldwork, and in-depth interviews of caseworkers at two NAV offices in two different regions in Norway in 2018-2019.

Being an NAV employee myself, with temporarily leave to complete a public sector Ph.D., in this regards doing "at-home" research demanded thorough reflexivity in the researcher role. Notably, I discuss strengths and pitfalls employing this dual role. On the one hand, I obviously have the advantage of being an insider, knowing the organization and the topic well. On the other hand, the dual affiliation required thorough ethical and

methodological reflections related to keeping a necessary distance to the field under study and data collection strategies, as well as in the relationship to informants.

The dissertation comprises a book chapter written in Norwegian and two articles in English. The book chapter is part of a new, Scandinavian anthology on the method of institutional ethnography. By exploring the institutional concept of «utilizing the wiggle-room», I explore how NAV caseworkers' activation work is shaped by, and simultaneously shapes Norwegian activation policy. In the first article, we employ Bourdieu's field theory on organizations. More specifically, we explore how the NAV caseworkers' discretionary work is affected by the Dialogue meeting no. 2 taking place in a multistakeholder context. The second article explore the process of assessing sick listed employees' work ability in practice. A key question in this regard is judging the clients' residual work ability. Employing institutional ethnography as a research approach, we find that caseworkers assess clients' residual work ability based on what they are able to do despite their medical diagnosis, as well as their subjective assessments of clients' inner motivation and work ethic.

The dissertation contributes to research in this field in three specific ways. First, I find that the Norwegian regime of activating sick listed employees back to work – i.e., how this work is governed and organized in a multistakeholder context - involve caseworker discretion making increasingly use of their administrative competence. Drawing on Bourdieu's concept of capital I introduce *administrative capital* to describe NAV caseworkers' appropriation of this new capital form potentially dominating their professional habitus. Secondly, I show that the nature of employers' involvement in the activation of sick-listed employees differ from traditional literature on this field. Traditionally, this literature has focused on the employer role in including (vulnerable) groups outside, and in the rim zone of the labor market. As sick-listed employees are already included in the labour market, my research reveal that employer involvement gets a different character due to the different aim for involving employers in this work. I find that in the eyes of the NAV caseworkers, employers must be educated or trained in NAV's activation work. Employing the role of *activation agents* on behalf of NAV is a

type of work that employers do not necessarily understand or agree with. I introduce the concept of *employer-oriented labour market activation* to establish a distinction between former research on employer engagement with a focus on employer-oriented labour market *inclusion*. Finally, I discuss whether the findings in the dissertation can illustrate “a moral turn” of the welfare state, based on the caseworkers drawing on their individual experiences in the face of illness and health problems, and that they take personal responsibility for the welfare state's sustainability. I conclude that this trend must be understood as a result of the governing and organization of caseworkers' activation work, rather than as a result of a weakening of their individual moral. The dissertation reveals that work seems to be a central part of the authorities' governing apparatus, including not only the clients, but also street-level bureaucrats and employers increasingly constituting tools for this governance. I suggest that welfare research on street-level bureaucracies would benefit from studying the relationship between power and moral aspect to a larger extent.



# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>i</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>v</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>ix</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>xiii</b>
<b>Liste over tabeller:</b> .....	<b>xvi</b>
<b>Liste over figurer:</b> .....	<b>xvi</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>3</b>
1.1 Avhandlingens formål og plassering i feltet .....	4
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål .....	6
1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger .....	9
1.3.1 Veileder og bakkebyråkrat.....	9
1.3.2 Bruker .....	9
1.3.3 Arbeidsgiver.....	10
1.3.4 Aktiveringsarbeid.....	11
1.4 Struktureringen av kappen .....	11
<b>2 Avhandlingens kontekst og aktuell forskning på feltet</b> .....	<b>13</b>
2.1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk som mål og middel for å opprettholde velferdsstatens bærekraft .....	13
2.2 Velferd på vilkår.....	14
2.3 To ulike aktiveringsstrategier .....	16
<b>3 NAVs aktiveringsarbeid – i skjæringspunktet mellom arbeid og helse</b> .....	<b>17</b>
3.1 Arbeid og helse – to sider av samme sak.....	17
3.1.1 Arbeidsrettet oppfølging som metodikk.....	18
3.1.2 Hvordan foregår skjønnsvurderingen av brukerens arbeidsevne i praksis? ..	20
3.2 Dialogmøte 2 .....	21
3.2.1 Dialogmøte 2 som aktiveringspolitisk virkemiddel .....	23
3.2.2 Tidligere forskning på dialogmøte 2 .....	24
<b>4 Teoretiske perspektiver</b> .....	<b>27</b>
4.1 Bakkebyråkatirollen og det vanskelige, men uunngåelige skjønnet .....	27



4.2	Et kontekstualisert perspektiv på aktiveringsarbeid.....	30
4.3	Et relasjonelt perspektiv på aktiveringsarbeid .....	31
4.4	Institusjonell etnografi som forskningstilnærming.....	34
4.5	Bourdieu's feltanalyse på organisasjoner.....	37
<b>5</b>	<b>Metode .....</b>	<b>41</b>
5.1	Min forskningsposisjon.....	41
5.1.1	Rollen som «halvblods» forsker .....	42
5.1.2	Behovet for institusjonell etnografi.....	43
5.2	Forskningsdesign - fra dokumentstudie til etnografisk feltarbeid.....	44
5.2.1	Referater fra dialogmøte 2 .....	47
5.2.2	Lydbåndopptak av dialogmøte 2 .....	48
5.2.3	Feltarbeid .....	50
5.2.4	Semi-strukturerte dybdeintervjuer .....	51
5.2.5	Oversikt over informantene i studien.....	52
5.3	Analyseprosessen .....	55
5.3.1	Fra tematisk analyse til å jakte på «arbeid» .....	55
5.3.2	Analyseprosessen knyttet til «å utnytte handlingsrommet» som eksempel	56
5.4	Metaforen om den trojanske hesten og andre etiske refleksjoner over å forske på sine egne.....	60
5.4.1	Tilgang til feltet – kollega eller tørr «forskerdude» fra universitetet? .....	61
5.4.2	Hva er data for en offentlig sektor-ph.d.? .....	62
5.4.3	Refleksivitet, validitet og reliabilitet – i et sosialkonstruktivistisk perspektiv .....	64
<b>6</b>	<b>Sammendrag av bidragene i avhandlingen.....</b>	<b>67</b>
	Bokkapittel .....	67
	Artikkel 1 .....	68
	Artikkel 2 .....	69
<b>7</b>	<b>Diskusjon og konklusjon .....</b>	<b>71</b>
7.1	Fra mål- og resultatstyring til større grad av samstyring.....	72
7.2	Arbeidsgivernes nye rolle i aktiveringspolitikken .....	74

7.2.1	Fra arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering til arbeidsgiverrettet aktivering	75
7.2.2	Arbeidsgiverne som NAVs aktiveringsagenter	76
7.2.3	Fare for en potensiell «partnerskapstrøtthet» på sikt?	77
7.3	Makt og moral i den moderne velferdsstaten	77
7.3.1	Myk makt i dagens velferdsstater	78
7.3.2	Aktiveringsarbeid i lys av kontekstene byråkrati, marked og psykologi	79
7.3.3	Styring gjennom selv-praksiser	80
7.3.4	En moralsk vending av aktiveringsarbeidet?	81
7.3.4.1	Betydningen av den flerdimensjonale konteksten for veilederrollen	82
7.3.4.2	Ansvarliggjøring som mestringsstrategi	83
7.3.5	En endring i forholdet mellom bakkebyråkraten og staten?	85
7.4	Arbeid som styringsapparat	86
<b>8</b>	<b>Litteraturliste</b>	<b>89</b>
	<b>Avhandlingens bidrag</b>	<b>101</b>
	<b>Bokkapittel</b>	<b>103</b>
	<b>Artikkel 1</b>	<b>129</b>
	<b>Artikkel 2</b>	<b>159</b>
	<b>Vedlegg</b>	<b>183</b>

Artikkel 1 er til review og ikke inkludert i online utgave av avhandlingen

## Liste over tabeller:

<b>Tabell 1:</b> Oversikt over koblingen mellom forskningsspørsmål og bidragene i avhandlingen .....	7
<b>Tabell 2:</b> Oversikt over forskningsdesign.....	46
<b>Tabell 3:</b> Oversikt over informanter i dybdeintervjuer, og deres kjønn, alder, fartstid i NAV, utdanningsbakgrunn og -nivå, samt annen yrkeserfaring.....	54
<b>Tabell 4:</b> Analyseoversikt over sentrale begreper i veiledernes arbeid og de ulike aktørens ståsted.....	58

## Liste over figurer:

<b>Figur 1:</b> Andel avholdte dialogmøte 2 innen 26 uker med sykmeldte arbeidstakere som er aktuelle for dialogmøte 2 innen 26 uker.....	23
<b>Figur 2:</b> Et kontekstualisert perspektiv på aktiveringsarbeid: Analytisk modell...	30

DEL 1



# 1 Innledning

Hva er arbeid? En rettighet eller en plikt? Hvem skal i så fall inkluderes, og hvem skal aktiveres? Og hvem har legitim rett på ytelser hvis de ikke er i stand til å arbeide? Og sist, men ikke minst – hvem skal vurdere det, og på hvilke måter?

Dette er sentrale spørsmål for alle velferdsstater, uavhengig av historisk opprinnelse eller systeminnretning. De er også relevante som en innledning til denne avhandlingen på flere måter. På den ene siden illustrerer de hvordan arbeid som en samfunnskontrakt mellom borger og samfunn materialiserer seg gjennom å risle nedover, via lovgivning og regulering, til vurderinger som får konsekvenser for folk når de treffer bakkeplanet i et samfunn. Et annet kjennetegn ved disse spørsmålene er at et bredt spekter av yrkesgrupper og profesjoner, som samfunnsøkonomer, sosionomer, psykologer, statsvitere, jurister, medisinere, filosofer og sosiologer, for å nevne noen, stadig beskjeftiger seg med å både forske på og forsøke å håndtere dem i praksis. Og sist, men ikke minst illustrerer spørsmålene betydningen av å ta konteksten og relasjonene som et arbeid utføres i, i betraktning.

Som ansatt i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), med permisjon for å gjennomføre et offentlig sektor-ph.d.-løp<sup>1</sup>, er det NAV-veilederes arbeid med å følge opp sykemeldte arbeidstakere og konteksten som dette arbeidet inngår i, som jeg har fattet størst interesse for. Denne implementeringen foregår i økende grad i et samspill med andre aktører med ulike roller og interesser. Tematikken er i tillegg relevant utenfor den norske konteksten, fordi den inngår i en løpende debatt om velferdsstatens fremtidige bærekraft. I de fleste vestlige land er det en uttrykt og generell bekymring for at arbeidsstyrken svekkes, slik at færre må arbeide mer for å forsørge flere i fremtiden. Siden 1990-tallet har introduksjonen av aktiveringspolitikk vært en løsning

---

<sup>1</sup> En offentlig sektor-ph.d. er en ordning finansiert av Norges forskningsråd (NFR) for ansatte i offentlig sektor. I samråd med kandidatens arbeidsgiver finansierer NFR prosjekter som er relevante for virksomhetens ansvarsområde, med mål om å bygge kunnskap og kompetanse som er anvendbar for den offentlige virksomheten, i mitt tilfelle for NAV. Se utdyping av dette i kapittel 5.

på denne utfordringen; en politikk som i økende grad innrettes mot at velferdstjenester ytes mot at brukerne oppfyller bestemte vilkår.

Dialogmøte 2, som er et obligatorisk oppfølgingsmøte for sykmeldte arbeidstakere og arbeidsgiverne deres, er det empiriske utgangspunktet for denne avhandlingen, og dermed et sentralt sted å starte denne utforskningen. Til tross for at det er et av de mest sentrale virkemidlene i NAVs oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, er det forsket lite på særlig de kvalitative aspektene ved møtet. Det er derfor avhandlingens mål å bidra til å nyansere kunnskapen på dette området.

Avhandlingen tar dermed mål av seg å utforske NAV-veilederes arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere i skjæringspunktet mellom arbeid og helse på det vi kaller arbeidsinkluderingsfeltet. Avhandlingen kobler dermed tradisjonell bakkebyråkratilitteratur med et kontekstuellet maktperspektiv, og benytter hovedsakelig en institusjonell etnografisk forskningstilnærming som utgangspunkt for denne utforskningen.

## **1.1 Avhandlingens formål og plassering i feltet**

Hovedformålet med avhandlingen er å øke kunnskapen om NAV-veiledere i førstelinjen sitt arbeid med å følge opp sykemeldte arbeidstakere. Dette arbeidet omtaler jeg videre som aktiveringsarbeid, og utdyper i kapittel 1.3.4 og kapittel 2.1. Det er et uttalt og stadig politisk mål at sykmeldte arbeidstakere så raskt, og i så stor grad som mulig, skal komme seg tilbake i jobb (St.meld. nr. 35 (1994-1995), 1995). Her er koblingen mellom arbeid og helse sentral, slik det regjeringsoppnevnte Sysselsettingsutvalget også skriver i innledningen til sin siste rapport: «Det er nødvendig å bryte med forestillingen om at arbeidslivet bare er for de friske. I mange tilfeller kan man gjøre en god jobb til tross for sykdom eller funksjonshemming» (NOU 2019: 7, 2019, s. 12). Denne vendingen innebærer at også arbeidsgiversiden har fått ansvaret sitt og rollen sin utvidet i tråd med velferdspolitiske reformer de siste tiårene (Hagelund, 2014; NOU 2019: 7, 2019).

I den økte koblingen mellom arbeid og helse ligger det også en åpenbar økonomisk motivasjon. NAVs budsjett utgjør en tredjedel av Norges samlede budsjett. I 2021 ble

det utbetalt 49 milliarder kroner til sykepenges, og 33 milliarder til ytelsen arbeidsavklaringspenger (NAV, 2021), som er ytelsen en bruker kan søke om dersom hen ikke kommer tilbake i jobb etter at sykepengerrettigheten på ett år er oppbrukt. Siden disse ytelsene regnes som en port ut av arbeidslivet for folk, er forskning på dette området viktig av både økonomiske og sosiale årsaker.

To review-artikler på arbeidsinkluderingsfeltet (med nesten 20 års mellomrom) peker på at de fleste studier tar utgangspunkt i de sykmeldtes perspektiv, og konkluderer med at studier av de førstelinjeansattes erfaringer og praksiser mangler (Hakvaag, Knapstad, Bjornestad & Tjora, 2022; Söderberg & Alexanderson, 2005). Arbeidsgivernes rolle i aktiverings- og inkluderingsprosesser av brukere har også lenge vært nærmest fraværende, men har i de senere år fått økt oppmerksomhet (Bredgaard & Halkjær, 2016; van Berkel, 2021; van der Aa & van Berkel, 2014). Metodisk er tidligere studier dessuten kjennetegnet av å være dominert av datagrunnlag basert på spørreskjemaer samt individuelle intervjuer og fokusgruppeintervjuer.

Denne avhandlingen tar dermed sikte på å bidra til eksisterende forskning på arbeidsinkluderingsfeltet på tre områder: Ved for det første å innta de ansatte i førstelinjen – i min sammenheng NAV-veiledere – sitt ståsted. For det andre inkluderer jeg arbeidsgiverperspektivet, men belyser hvordan arbeidsgivernes rolle i aktivering av sykmeldte arbeidstakere skiller seg fra tradisjonell arbeidsgiverinvolvering ved at formålet for denne involveringen er endret. For det tredje tar jeg i bruk etnografisk feltarbeid som metode, og mer spesifikt en institusjonell etnografisk forskningstilnærming, for å belyse hvordan styrings- og organisasjonskonteksten i det norske velferdsregimet kommer til uttrykk i NAV-veiledernes arbeid. Hver for seg og til sammen hevder jeg at dette kan bidra til å styrke kunnskapen på arbeidsinkluderingsfeltet.



## 1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Avhandlingen undersøker problemstillingen *hvordan NAV-veilederes arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere kan forstås i lys av utviklingen i den norske velferdsstats- og organisasjonskonteksten*.

Organisasjonskonteksten er i denne sammenhengen avgrenset til NAV. Jeg har operasjonalisert problemstillingen i tre spesifikke forskningsspørsmål:

1. Hva kjennetegner NAV-veilederes syn på samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere?
2. Hva kjennetegner konteksten som veiledernes aktiveringsarbeid foregår i?
3. Hvilken betydning får konteksten for veiledernes aktiveringsarbeid?

I tabellen på de to neste sidene viser jeg hvordan avhandlingens tre bidrag på ulike måter besvarer disse forskningsspørsmålene (tabell 1).

**Tabell 1: Oversikt over koblingen mellom forskningsspørsmål og bidragene i avhandlingen**

	<b>Forskningsspørsmål 1:</b> <i>Hva kjennetegner NAV-veilederes syn på samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere?</i>	<b>Forskningsspørsmål 2:</b> <i>Hva kjennetegner konteksten som veilederne aktiveringsarbeid foregår i?</i>	<b>Forskningsspørsmål 3:</b> <i>Hvilken betydning får konteksten for veilederne aktiveringsarbeid?</i>
<b>Bokkapsittel:</b> Fra handlingsrom til forhandlingsrom. NAV-veilederes syn på samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere.	Arbeidsgiverne er en sentral aktør i arbeidet med å redusere sykefraværet i Norge, men ifølge NAV-veilederne har de en annen forståelse av sin rolle og hva oppfølgingsarbeidet innebærer, enn det NAV har.	Ulike reformer de siste tiårene har styrket arbeidsrettingen av brukeroppfølgingen i NAV. Reformene har også utvidet arbeidsgivernes ansvar, i tråd med samstyring som styringsideologi.	NAV-veilederne skjønnsutøvelse handler om å «utnytte handlingsrommet», som i praksis innebærer å skape rom for aktiveringspolitikken. Veilederne strever med å oppdra eller lære opp arbeidsgiverne i denne forståelsen og oppfølgingsmetodikken.
<b>Artikkel 1:</b> Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective. An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees.	Arbeidsgiverne forvalter en annen type kapital enn NAV-veilederne, som fører til at veilederne inntar posisjoner som forhandling og «dulting» [nudging], legitimering av egne interesser og behov, og overføring av ansvar til arbeidsgiverne.	Aktivering av sykemeldte arbeidstakere kjennetegnes av administrasjon og forhandlinger som følge av dette arbeidet foregår i en flerdimensjonal kontekst bestående av ulike aktører med ulike institusjonelle forståelser og kapitalformer.	Veilederne utvikler en ny kapitalform – <i>administrativ kapital</i> – for å manøvrere de ulike aktørenes interesser. Denne kapitalformen kan sees som å dominere arbeidet deres i en slik grad, at den potensielt inkorporeres i veilederne profesjonelle habitus.

<b>Artikkel 2:</b> Assessing sick-listed clients work ability. A moral mission?	Arbeidsgiverne er en av flere samarbeidsaktører i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. Fastlegene er en annen sentral aktør.	Fordeling av sykepenger knyttes i økende grad til aktivitetskrav. Er dette et tegn på en harmonisering av et tradisjonelt universelt og rettighetsbasert stønadssystem, til i økende grad å yte velferd på vilkår i tråd med et neo-liberalt velferdsstatsregime?	Veilederne vurderinger får en økende normativ karakter og synliggjør en potensielt mer generell oppfatning blant bakkebyråkrater om at manglende evne til arbeid sidestiltes med mangel på solidaritet i å opprettholde velferdsstatens bærekraft.
------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 1.3 Begrepsavklaringer og avgrensninger

Som nevnt innledningsvis er arbeidsinkluderingsfeltet et felt som berører mange profesjoner. Måten sentrale aktører som veileder, bruker og arbeidsgiver blir omtalt og definert på, kan derfor variere. Dessuten krever veiledernes praktiske arbeid i denne konteksten en nærmere spesifisering og avgrensning. Jeg gir derfor en kort introduksjon til måten jeg bruker disse begrepene på her.

#### 1.3.1 Veileder og bakkebyråkrat

I denne avhandlingen er det NAV-ansatte som jobber dedikert med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere (og deres arbeidsgivere) i sin brukerportefølje, som er studiens informanter. NAV bruker stillingstittelen *veileder* om denne gruppen, og internt i NAV omtales de også ofte som SYFO-veiledere, fordi de jobber med sykefraværsoppfølging som arbeidsområde. Tidligere ble ansatte i NAV omtalt som saksbehandlere. Hagelund, Øverbye, Hatland og Terum (2016) knytter overgangen til stillingstittelen *veileder* i NAV til innføringen av aktivitetskrav for å motta velferdsytelser. Ifølge Hagelund et al. (2016) fanger denne begrepsendringen opp utviklingen av en tosidig yrkesrolle – der veilederen på den ene siden skal utrede brukerens situasjon og i samarbeid med vedkommende finne tiltak slik at hen kan bli selvforsørget – og på den annen side ta rettsriktige beslutninger. Dette stemmer også godt med måten jeg forstår og bruker veileder-begrepet her, men jeg inkluderer i tillegg begrepet bakkebyråkrat. Bakkebyråkrat-begrepet er oversatt fra engelsk *street-level bureaucrat*, og stammer fra street-level bureaucracy-litteraturen, som er en fellesbetegnelse for forskning på implementering av staters politikk overfor innbyggerne. Bakkebyråkrater har som oppgave å både kontrollere og implementere statens politikk på vegne av myndighetene. Dette er et type arbeid som foregår i førstelinjen av velferdsorganisasjoner (Lipsky, 2010). Bakkebyråkratiteori er derfor sentralt i avhandlingens teoretiske perspektiv, og utdypes i kapittel 4.

#### 1.3.2 Bruker

I denne avhandlingen benytter jeg begrepet *bruker* om personer som av ulike helsemessige årsaker ikke kan utføre arbeidet sitt, og dermed søker NAV om sykepenger som kompensasjon for tapt arbeidsinntekt. Begrepene *bruker* og *sykmeldt arbeidstaker* brukes derfor om hverandre.

Dette er også i tråd med NAVs begrepsbruk, men i og med at bruker-begrepet er generelt omstridt innen sosial- og velferds litteraturen, kreves en nærmere redegjørelse av min forståelse av det. Brukerbegrepet er blant annet kritisert for å redusere individer til passive mottakere av velferdstjenester, uten å ta hensyn til at dette kun er én av flere sider ved innbyggerne eller borgerne av en stat og dermed får negative konnotasjoner (Juhila, Pösö, Hall & Parton, 2003). Det har sammenheng med at borgeren gjøres til et gitt objekt, uten å ta høyde for at det er borgernes situasjon, som igjen er påvirket av sosiale, kulturelle og økonomiske forhold, som er utgangspunktet for at hen har behov for ytelser fra staten. Siden disse forholdene er kontekstavhengige, og ikke statiske, kan vi heller ikke benytte brukerbegrepet som et slikt universelt begrep (Juhila et al., 2003). Dette er en forståelse som harmonerer godt med forskningstilnærmingen institusjonell etnografi, som jeg benytter. Ifølge Smith (1987; 2005) må personers gjøremål forstås som å være formet av den sosiale organiseringen de er en del av. Dette utdypes i kapittel 4.4. Dette er også i tråd med Mik-Meyer (2017) sin bruk av bruker-begrepet som at personer inntar, eller får tildelt ulike roller som et resultat av møtet med veilederen og den styringskonteksten de begge befinner seg innenfor. Ifølge Mik-Meyer (2017) må brukerne forstås som henholdsvis samfunnsborgere med rettmessige krav på ytelser, som forbrukere og som personer med behov for coaching/individuell veiledning – samtidig. Dette utdypes jeg i kapittel 4.3.

### 1.3.3 Arbeidsgiver

*Arbeidsgivere* er en sentral samarbeidsaktør for NAV i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. Ifølge NAV-loven skal NAV bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet (NAV-loven, 2006, § 4). Bistand til arbeidsgivere omfatter også rekrutteringsbistand knyttet til mangel på arbeidskraft og mangel på rett kompetanse samt bistand ved permittering og nedbemanning (Price Waterhouse Coopers, 2017). I min avhandling fokuserer jeg imidlertid kun på de arbeidsgiverne som har sykmeldte arbeidstakere som de er pålagt å følge opp. Begrepet *arbeidsgivere* er derfor på denne måten avgrenset fra andre typer bistand som NAV yter til arbeidsgivere.

### 1.3.4 Aktiveringsarbeid

I denne avhandlingen er det veiledernes praktiske *aktiveringsarbeid* som er gjenstand for min utforskning. Jeg forstår aktiveringsarbeid som en betegnelse som rommer arbeid knyttet til alle sider ved implementering av statens aktiveringspolitikk i førstelinjen av velferdsorganisasjoner. Sadeghi (2020) sammenfatter i sin doktorgradsavhandling flere karakteristikk ved dette arbeidet, som interaksjon ansikt-til-ansikt med brukere, skjønnsutøvelse samt tolkning og håndheving av regler og prosedyrer. I tillegg beskriver hun hvordan arbeidet er kjennetegnet av iboende konflikter knyttet til ulike institusjonelle logikker, oppgaver og roller (s. 19–22). Skjønnsutøvelse inngår som et sentralt element i dette arbeidet, men i tråd med Sadeghi (2020) sin sammenfatning er det innledningsvis nødvendig å påpeke at aktiveringsarbeid også hviler på flere elementer. Avhandlingen fokuserer dermed ikke spesifikt på skjønnsutøvelse i profesjonsfaglig forstand, men aktiveringsarbeid i sin helhet.

## 1.4 Struktureringen av kappen

Avhandlingen består av to hoveddeler.

Den første delen består av 7 kapitler som samlet beskriver og diskuterer avhandlingens formål, kontekst, forskningsdesign og funn. I kapittel 2 plasserer jeg prosjektet i den aktuelle konteksten det er en del av, samt skisserer relevant forskning på feltet. Kapittel 3 er viet en beskrivelse av NAVs oppfølgingsregime for sykmeldte arbeidstakere for å gi et innblikk i konteksten som NAV-veiledernes aktiveringsarbeid inngår i, med vekt på dialogmøte 2, som er det empiriske utgangspunktet for avhandlingen. I kapittel 4 introduserer jeg mitt teoretiske perspektiv, der jeg bygger på flere teoretiske perspektiver som samlet setter meg i stand til å diskutere avhandlingens problemstilling. Kapittel 5 omhandler forskningsdesignet mitt, med særlig vekt på de metodiske valgene knyttet til den tosidige forskerrollen som ansatt i NAV, og å forske på egen organisasjon. Sammendrag av de tre vitenskapelige bidragene som avhandlingen består av; et bokkapittel på norsk og to artikler på engelsk, utgjør kapittel 6. I kapittel 7 diskuterer jeg funnene i avhandlingen under tre hovedavsnitt. Det første avsnittet handler om hvordan veiledernes samarbeid med arbeidsgiverne kan forstås i lys av en endring fra mål- og resultatstyring til større grad av samstyring. Det andre avsnittet diskuterer hvilke konsekvenser

dette får for samarbeidet med arbeidsgiverne. Det tredje avsnittet diskuterer hvordan makt og moral i moderne velferdsstater i økende grad kommer til uttrykk i veiledernes aktiveringsarbeid.

Del 2 består av fulltekstversjoner av de tre vitenskapelige bidragene som avhandlingen består av, samt vedlegg.

## **2 Avhandlingens kontekst og aktuell forskning på feltet**

I dette kapitlet vil jeg plassere forskningen min i den konteksten den er en del av, samt gi et innblikk i relevant forskning. Jeg starter med å definere og beskrive den aktive arbeidsmarkedspolitikken, som kjennetegnes av å i økende grad yte velferd på vilkår. Deretter gir jeg et innblikk i de aktiveringsstrategiene som den norske velferdsstaten tradisjonelt er basert på. Dette er viktige rammebetingelser for å utforske NAV-veilederes aktiveringsarbeid.

### **2.1 Aktiv arbeidsmarkedspolitikk som mål og middel for å opprettholde velferdsstatens bærekraft**

Siden begynnelsen av 1990-tallet har en utbredt bekymring for vestlige velferdsstaters bærekraft dannet bakteppet for den arbeids- og sosialpolitiske reformpolitikken vi gjerne omtaler som *aktiv arbeidsmarkedspolitikk*, og som på engelsk kalles «active labour market policies» (ALMP) eller «activation policies» (OECD, 2010). I den videre avhandlingen bruker jeg begrepene aktiv arbeidsmarkedspolitikk og aktiveringspolitikk om hverandre. Denne utviklingen kjennetegner velferdsreformene som er gjennomført i alle land tilsluttet Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), i en slik grad at den ofte omtales som «the active turn», eller den aktive vendingen av sosialpolitikken (Immervoll & Scarpetta, 2012). Målet med denne politikken er å øke den ordinære arbeidsstyrken for å motvirke potensielt negative effekter av arbeidsledighet og relaterte ytelser. Dette gjøres gjennom å håndheve vilkår om aktiv jobbsøking og deltakelse i tiltak for å forbedre sysselsettingsevnen til hver enkelt, samt innrette arbeidsformidling og arbeidsmarkedstiltak slik at de fremmer ordinært arbeid (OECD, 2013, s. 132) [min sammenfatning]. Bakgrunnen for dette behovet knyttes til en aldrende befolkning, økte helseutfordringer, samt at disse helseutfordringene er kjennetegnet av å være mer diffuse og komplekse. I tillegg ser vi en økning i gruppen av yngre personer som hverken er i arbeid, utdanning eller opplæring (såkalte NEETs), (Fyhn, Radlick & Sveinsdottir, 2021; Molander & Terum, 2019). Sammen med



påvirkningen fra den globale økonomien og økt innvandring, er disse forholdene trukket fram som drivkrefter i negativ retning (NAV, 2019; Pedersen & Kuhnle, 2017). I sum målbærer denne politikken en generell bekymring for at arbeidsstyrken svekkes, slik at færre må arbeide mer for å forsørge flere i framtiden. Fremtredende europeiske forskere har derfor definert aktiveringspolitikk slik:

«de programmer og tjenester som har som mål å styrke trygdemottakere i arbeidsfør alder sin arbeidsevne, tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet samt sosial deltakelse, og består vanligvis av en kombinasjon av restriktive/obligatoriske/disiplinerende tiltak og støttende tiltak – i ulik grad» (Caswell, Kupka, Larsen & van Berkel, 2017, s. 3) [min oversettelse].

Siden avhandlingen tar utgangspunkt i norske forhold, er det naturlig å konsentrere seg om norsk aktiveringspolitikk, som vi ofte omtaler som *arbeidslinjen*, i den videre avhandlingen. Dette begrepet ble på 90-tallet definert som å bety at «virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld. nr. 35 (1994-1995), 1995, s. 89). Arbeidslinjen som begrep peker dermed på den økte og eksplisitte koblingen mellom offentlige ytelser på den ene siden, og arbeidsdeltakelse på den andre.

## 2.2 Velferd på vilkår

En pilar i reformtankegangen som kjennetegner den aktive vendingen av sosialpolitikken, er at rettigheter til ytelser skal følge krav om aktivitet og deltakelse i arbeidsrettede tiltak, eller at «passive» ytelser skal erstattes av «aktive» (Molander & Terum, 2019). Velferdsstønader fra staten gis ikke ubetinget, men på bakgrunn av at bestemte vilkår knyttet til brukernes *adferd* er oppfylt. Flere internasjonale studier viser for eksempel at sosialhjelp er blitt stadig mer betinget av aktivitetskrav (Eichhorst, Kaufmann, Konle-Seidl & Reinhard, 2008; Rønsen & Skarðhamar, 2007). En norsk studie undersøker det samme for gruppen av unge ledige (under 30 år) med nedsatt arbeidsevne som mottar ytelsene Arbeidsavklaringspenger og Kvalifiseringsstønad (Strand & Svalund, 2021). På sykepengeområdet er introduksjonen av brukernes

medvirkningsplikt til å delta i dialogmøter som en del av regimet for sykefraværsoppfølging, et eksempel på det samme.

En måte å beskrive aktiveringspolitikk på er derfor som *velferd på vilkår* (Watts & Fitzpatrick, 2018). Ifølge Watts og Fitzpatrick (2018) skiller denne formen for fordeling av velferdsgoder eller -tjenester basert på *aktivitet og adferd*, seg fra fordeling av velferdsgoder basert på stønadsmottakerens *status* eller *behov*. Et eksempel på fordeling basert på status er barnetrygden, som er en lik økonomisk ytelse som alle foreldre i Norge får utbetalt, uavhengig av inntekt. Watts og Fitzpatrick (2018) hevder imidlertid at prinsippet om velferd på vilkår knyttet til aktivitet og adferd ser ut til å anvendes stadig mer. Samtidig foregår en endring av både skattesystemer og måten den generelle sosialpolitikken er innrettet på. Barbier og Ludwig-Mayerhofer (2004) hevder at gjennom i økende grad å innføre arbeid som betingelse for støtte fra staten, endres også den grunnleggende dynamikken i velferdsstaten. De får støtte fra Vike, Debesay og Haukelien (2016b), som peker på innføringen av New Public Management (NPM)-styringsteknikker som bakgrunn for det de hevder er en transformasjon av den norske velferdsstaten fra en universell og rettighetsbasert modell eller *tjenesteintensiv velferdsstat*, til det de kaller en *rasjoneringsvelferdsstat* (s. 16). Som en konsekvens av dette hevder de at offentlige tjenester vil utvikle seg til å bli langt mer krevende å få tilgang til, og i tillegg mer ydmykende å motta. Dette hevder forfatterne henger sammen med at NPM sin viktigste effekt har vært å legge til rette for at velferdstjenester skal kunne avgrenses fra toppen når de påfører staten større ressursbruk enn ønskelig (s. 52).

I praksis kommer denne utviklingen blant annet til uttrykk i at målgruppen for aktiveringspolitikken de senere årene er blitt utvidet. Et tradisjonelt kjennetegn ved velferd på vilkår-politikken har vært at forskning og praksis har vært konsentrert rundt arbeidsledige i yrkesfør alder. Politikkutformingene i løpet av de siste tiårene har i noen grad endret dette bildet, ettersom grupper i randsonen av arbeidsmarkedet, såkalte sårbare grupper som for eksempel personer med fysiske og psykiske funksjonsnedsettelse, også er blitt omfattet (van Berkel, 2020). Dessuten ser vi at

grupper med tettere tilknytning til arbeidsmarkedet, som for eksempel ansatte som har en jobb, men som de på grunn av helseproblemer av ulik art og varighet ikke kan utføre, også omfattes av ulike aktivitetskrav (Gjersøe, 2017; Leoni, 2021).

## 2.3 To ulike aktiveringsstrategier

Til tross for vestlige land sine felles utfordringer og problemforståelse har politikktutformingene resultert i forskjellige former og strategier i gjennomføringen av aktivitetspolitikken. Tradisjonelt har disse ulikhetene vært knyttet til geografiske og religiøse skillelinjer (Esping-Andersen, 1990). Med fokus på seks europeiske land viser imidlertid Bonoli (2010) at forklaringen på de ulike retningene som aktiveringspolitikken har tatt, må søkes i samspillet mellom skiftende økonomiske konjunkturer og eksisterende arbeidsmarkedspolitik, og at den i mindre grad er påvirket av ideologiske, politiske og andre institusjonelle forhold. Vi kan derfor gå ut fra at konteksten som aktiveringspolitikken foregår i, krever økt oppmerksomhet.

Det ulike vestlige regimer og land likevel har til felles, er at de har resultert i reformer som grovt sett innebærer en kombinasjon av to ulike strategier (Senghaas, Freier & Kupka, 2019). Den ene strategien omtales gjerne som *støttende* og er basert på tiltak som utdanning, opplæring og arbeidstrening. Denne strategien innebærer at stønadsmottakeren skal bli tilført ferdigheter og kompetanse som i det lange løp øker sjansene for å komme i arbeid. Den andre strategien omtales gjerne som *restriktiv*, ved bruk av tiltak som har som mål at overgangen fra stønad til arbeid skjer så raskt som mulig gjennom å gjøre det mer attraktivt å arbeide fremfor å motta stønad (Bonoli, 2010; Johansson & Hvinden, 2007). Bruk av restriktive tiltak innebærer at muligheten for å motta ytelser blir betinget av, og dermed innskrenket gjennom å stille ulike «aktivitetskrav», som for eksempel at størrelsen på og varigheten av trygdeytelser avhenger av at stønadsmottakeren deltar aktivt.

Som vi skal se i neste kapittel, får måten støttende og restriktive tiltak kombineres på i det norske regimet for sykefraværsoppfølging, betydning for NAVs oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, og samarbeidet med arbeidsgivere.

### **3 NAVs aktiveringsarbeid – i skjæringspunktet mellom arbeid og helse**

I dette kapittelet gir jeg en introduksjon til ideologien bak, samt lovverk og rammebetingelser for måten NAV organiseres og styres på, i arbeidet med oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. Denne styrings- og organisasjonskonteksten gir også et viktig bakteppe for å forstå veiledernes samarbeid med arbeidsgivere.

#### **3.1 Arbeid og helse – to sider av samme sak**

Medisinske studier viser at arbeid er bra for helsen (van der Noordt, Ijzelenberg, Droomers & Proper, 2014) og at regelmessig arbeidsaktivitet har en positiv påvirkning på tilfriskning, særlig i forhold til muskel- og skjelett- samt psykiske lidelser, som står for mer enn halvparten av sykefraværet (Lagerveld, Blonk, Brenninkmeijer, Wijngaards-de Meij & Schaufeli, 2012; Waddell & Burton, 2006). Den positive sammenhengen mellom arbeid og helse (og livskvalitet) ble også funnet i en systematisk litteraturgjennomgang (scoping review) som vurderte studier av ulike typer aktiveringstiltak og -politikk sin effekt på brukernes helsetilstand (Puig-Barrachina et al., 2020). Puig-Barrachina et al. (2020) peker imidlertid på at studien i hovedsak var basert på nordiske og anglosaksiske studier, og at det var til dels store variasjoner mellom målgrupper og velferdsregimer.

I Norge finner Gjersøe (2017) at aktivering rettet mot personer med helseproblemer har blitt et mer sentralt trekk ved den norske aktiveringspolitikken etter NAV-reformen fra midten av 2000-tallet. Dette finner vi igjen i toneangivende styringsdokumenter som konkluderer med at det er behov for å bygge ned den etablerte «silotankegangen» mellom de to sektorene arbeid og helse, og skape et tettere samvirke mellom dem. I innledningen til *Strategi for Helsedirektoratets og Arbeids- og velferdsdirektoratets felles innsats for arbeid og helse*, signert av daværende NAV-direktør Sigrun Vågeng og helsedirektør Bjørn Guldvog, skriver de at:

Mennesker med helseproblemer utgjør en dominerende andel av NAV-brukere som har behov for arbeidsrettet bistand. NAVs virkemidler alene er ofte ikke

tilstrekkelige for å bistå disse. Samtidig har helsetjenestene liten tradisjon for å være opptatt av deltakelse i arbeidslivet. Regelen innen begge sektorer har vært å tenke sekvensielt: arbeid blir et tema når behandling er sluttført. Det er så langt få eksempler på koordinerte og felles innsatser. En dominerende brukergruppe både innen helsetjenestene og NAV sliter med psykiske/psykososiale problemer, smerteproblematikk og/eller sammensatte helse- og livsproblemer – problemer som begge sektorer har utfordringer med å møte på en adekvat måte. Vellykkede tjenester krever oftest koordinerte og til dels samtidige tjenester – isolert medisinsk behandling eller kun arbeidsrettede tiltak vil hver for seg ofte ikke være tilstrekkelig (NAV/Helsedirektoratet, 2016, s. 1).

Utdraget fra strategidokumentet viser at sektorene har en felles problemforståelse av behovet for større samordning. Denne problemforståelsen handler ikke bare om tro på økt regulering eller omfang av behandling, men bunner i et ønske om å også etablere en kultur for å samarbeide i større grad. Arbeid og sykdom utelukker ikke hverandre, men er to sider av samme sak. NAV har derfor utviklet en intern metodikk som kalles *arbeidsrettet oppfølging*.

### 3.1.1 Arbeidsrettet oppfølging som metodikk

Koblingen mellom arbeid og helse har fått sterkere gjennomslag i NAV de senere årene, og reflekteres også i NAVs interne og obligatoriske e-læringsprogram for nyansatte, *Ny i NAV* (2021). Programmet innledes med et tydelig budskap om at arbeid er helsebringende for de fleste, og begrunnes i at sosialt fellesskap og arbeid er en kilde til mening, mestring og personlig utvikling. Programmet vektlegger videre at samhandling mellom sektorene arbeid og helse ofte er nødvendig for at brukere skal komme ut i jobb, og at arbeidsdeltakelse og behandling bør foregå samtidig. I praksis kommer dette til uttrykk i NAVs overordnede metodikk *arbeidsrettet oppfølging*, som er definert som «all samhandling mellom brukeren og deg som har til formål å understøtte fremdriften mot målet om å komme i arbeid» (*Ny i NAV*, 2021). Ifølge e-læringsprogrammet er det dessuten viktig at NAV-veilederen viser til de muligheter som finnes for tiltak som kan

øke arbeidsdeltakelse, tilrettelegging og hjelpemidler, samt bygger opp under brukerens *arbeidshåp*, fordi: «Å øke håpet om arbeid er en start på veien ut av vanskelighetene. Forventninger om arbeidsdeltakelse har stor betydning. Egne forventninger og tro på å komme i jobb har større betydning enn symptomtrykk» (Ny i NAV, 2021).

En sentral del av den arbeidsrettede oppfølgingsmetodikken handler om å vurdere brukerens funksjonsevne og arbeidsevne. Med *funksjonsevne* menes evnen til å utføre ulike typer og gjøremål, vurdert opp mot individets medisinske tilstand, dagligliv og arbeidsliv. Brukerens *arbeidsevne* skiller seg fra brukerens funksjonsevne ved at den knyttes til konkrete arbeidsoppgaver, beskrevet som «evnen og potensialet til å fylle de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet og dagliglivet, sett i forhold til individets helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og familiesituasjon» (Ny i NAV, 2021). Brukerens ressurser og begrensninger skal dermed vurderes opp mot hva arbeidslivet og dagliglivet krever, og hvilke muligheter som finnes. Her poengteres det at arbeidsevnen kan forandres over tid som følge av endringer i helse, kvalifikasjoner eller situasjonen på arbeidsmarkedet. Disse vurderingene er gjennomgående basert på brukerens evne til å ta *ethvert* arbeid, ikke kun sett i forhold til det arbeidsforholdet som brukeren har per dags dato (NAV, 2022). Kjerneoppgaven til veilederne i min studie er å vurdere brukerens arbeidsevne, altså i hvilken grad brukerens helseutfordringer hindrer vedkommende i å utføre ordinært arbeid, og dermed utløser rett til å motta økonomisk støtte fra staten som kompensasjon for lønn.

Et beslektet begrep som dukket opp i denne sammenhengen i mitt materiale, var begrepet *restarbeidsevne*. Store norske leksikon definerer restarbeidsevne som «gjenværende funksjon hos person som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller skade» (Bruusgaard, 2017). Dette er imidlertid et begrep som NAV de senere årene har ønsket å gå vekk fra. I en NAV-podcast med fokus på klart språk i organisasjonen var også *restarbeidsevne* det ordet NAV-direktør Hans Christian Holte fortalte programlederne at han ønsket å «kaste i søppelbøtta», i den faste spalten der gjestene blir bedt om å foreslå ord de synes organisasjonen bør kvitte seg med. Begrunnelsen

hans var at ordet «restarbeidsevne» er utilgjengelig, kronglete og vanskelig å forstå, samt var assosiert med nedlatende holdninger (Stalleland & Bekkelund-Eriksen, 2021). Begrepet hører likevel hjemme her under introduksjonen til NAVs oppfølgingsmetodikk, fordi det ble hyppig brukt av mine informanter på det tidspunktet jeg gjorde datainnsamlingen. Jeg hevder dessuten at begrepet synliggjør utfordringene med å vurdere i hvilken grad brukerne fyller vilkårene for å motta sykepenger, men kanskje aller viktigst; hvordan veilederne skal gå fram for å gjøre denne vurderingen i praksis.

### 3.1.2 Hvordan foregår skjønnsvurderingen av brukers arbeidsevne i praksis?

I NAV-veilederens vurdering av om brukeren fyller vilkårene for å motta sykepenger, er det flere hensyn som er avgjørende, og som også involverer arbeidsgiverne.

For det første må det foreligge en sykmelding fra lege for at brukeren skal oppfylle *sykdomsvilkåret*, som handler om at årsaken til at brukeren er arbeidsufør, klart skyldes egen sykdom eller skade. Loven understreker i påfølgende setning at arbeidsuførhet som skyldes sosiale eller økonomiske problemer og lignende, ikke gir rett til sykepenger (Folketrygdloven, 1997, § 8-4). Rundskrivet til loven påpeker imidlertid i en nylig tilføyelse at omstendigheter rundt sykmeldingen eller hendelser i sykmeldingsperioden kan føre til at det medisinske grunnlaget for sykmelding trekkes i tvil, slik at det er NAV som skal ta et endelig standpunkt til om det er sannsynliggjort at lovens vilkår er oppfylt (Arbeids- og velferdsdepartementet, 2021). I praksis innebærer dette at loven åpner for at NAV kan overprøve legens vurdering. Vilråene er knyttet til *aktivitets- og medvirkningsplikten*, som innebærer at brukeren har plikt til å være i *arbeidsrelatert aktivitet* så tidlig som mulig, med mindre medisinske grunner er til hinder for det, eller hvis arbeidsplassen ikke kan tilrettelegges. Dessuten har brukeren *medvirkningsplikt*, som betyr at retten til sykepenger faller bort «dersom medlemmet uten rimelig grunn nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak» (Folketrygdloven, 1997, § 8-4). Dette gjelder også medvirkning i utarbeiding av

oppfølgingsplaner i samarbeid med arbeidsgiver, og deltakelse i dialogmøter (Folketrygdloven, 1997, § 8-8).

Arbeidsgiverne, på sin side, har også plikter som skal ivaretas, og som NAV-veilederne skal kontrollere at blir fulgt. Disse pliktene er hjemlet i Arbeidsmiljøloven i form av arbeidsgiveres *tilretteleggingsplikt*. Her er det spesifisert et eget punkt om særlig tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne:

Hvis en arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, skal arbeidsgiver så langt det er mulig, iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak eller lignende (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 4-6).

Både arbeidstaker og arbeidsgiver har dermed et sett av gjensidige plikter for å medvirke til, og tilrettelegge for, at sykefraværet skal bli så kort og i så lite omfang som mulig. Det er likevel verdt å merke seg at sanksjonene ved å *ikke* medvirke, kun omfatter brukerne, og ikke arbeidsgiverne. Lovverket og interne retningslinjer framhever derimot *dialogen* mellom partene som avgjørende. NAV-veilederen spiller en viktig rolle i å fasilitere og tilrettelegge for dette, samt å følge opp og kontrollere at partene har fulgt sine forpliktelser. I den forbindelse innkaller NAV både arbeidstaker og arbeidsgiver til felles, obligatoriske møtepunkter som kalles dialogmøter.

## 3.2 Dialogmøte 2

Innen arbeidstakere i Norge har vært sykmeldt i seks måneder, kaller NAV den sykemeldte arbeidstakeren inn til et obligatorisk møte. Dette møtepunktet kalles dialogmøte 2. Til et dialogmøte 2 innkalles også den sykmeldtes arbeidsgiver. I tillegg deltar ofte fastlegen til den sykmeldte også. Møtene foregår oftest på NAV-kontoret, noen gjennomføres på legekantoret, mens det er et uttalt mål å øke andelen av møtene som avholdes ute på arbeidsplassene (NAV, 2022). Møtet ledes uansett av NAV-



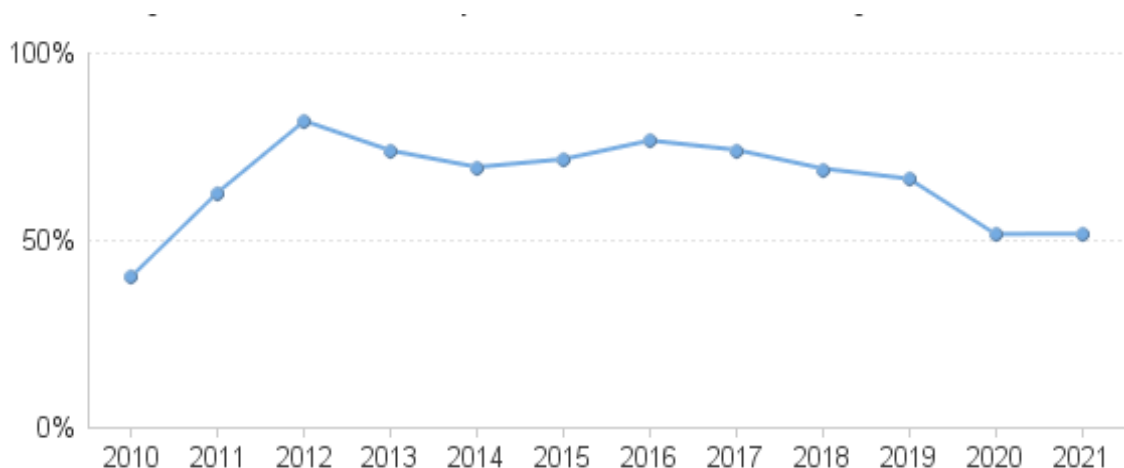
veilederen som følger opp den sykmeldte brukeren som en del av sin brukerportefølje, og som også har ansvar for å skrive et referat i etterkant av møtet og sende til deltakerne.

I dialogmøte 2 sitter altså den sykmeldte ansatte (som også er NAVs *bruker* fordi hen mottar sykepengene), den sykmeldtes arbeidsgiver og myndighetene (representert ved NAV-veilederen), praktisk talt rundt samme bord. Målet med møtet er å diskutere hvordan de ulike partene kan bidra til at den sykmeldte arbeidstakeren kommer så raskt og i så stor grad som mulig tilbake til arbeidet. Her vurderes også eventuell bruk av arbeidsrettede tiltak som for eksempel rehabilitering, trening eller behandling, som NAV fortrinnsvis kjøper fra private tiltaksleverandører. Møtet tar utgangspunkt i en oppfølgingsplan, som beskriver hvilke tiltak arbeidsgiver og arbeidstaker er blitt enige om for å hindre eller redusere arbeidstakerens fravær tross sykdom. Denne oppfølgingsplanen utarbeides i dialogmøte 1, som avholdes ca. fire uker etter at sykefraværet har startet. Dialogmøte 1 skiller seg fra dialogmøte 2 ved at det oftest kun er arbeidstaker og arbeidsgiver som deltar (eventuelt med bistand fra bedriftshelsetjenesten), og møtet foregår dermed alltid på arbeidsplassen, evt. på telefon dersom den sykmeldte ikke har mulighet til å møte opp. I dette møtet skal arbeidstaker og arbeidsgiver skrive oppfølgingsplanen, og arbeidsgiver plikter å sende denne til NAV i forkant av dialogmøte 2. I dialogmøte 2 kontrolleres og eventuelt justeres disse avtalte tiltakene, slik at møtet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver på arbeidsplassen på denne måten danner utgangspunktet for møtet med NAV. Regimet for sykefraværsoppfølging i Norge inkluderer også et dialogmøte 3, som avholdes i regi av NAV senere i sykmeldingsperioden. Dette møtet er ikke obligatorisk, men sykmelder eller en av de andre aktørene kan kreve at det avholdes ved behov.

Det er data relatert til dialogmøte 2 som danner det empiriske grunnlaget for denne avhandlingen.

### 3.2.1 Dialogmøte 2 som aktiveringspolitisk virkemiddel

Oppfølgingsregimet som dialogmøte 2 er en del av, er hjemlet i både arbeidsmiljøloven (Arbeidsmiljøloven, 2005, kap. 4-6) og folketrygdloven (Folketrygdloven, 1997, kap. 8). I 2021 ble det på landsbasis avholdt i overkant av 30 000 slike møter, mens gjennomsnittet siden 2010 har ligget på ca. 42 000 møter i året (jmf. statistikk tilsendt på e-post fra Statistikkseksjonen, Kunnskapsavdelingen, NAV, 10. mars 2022). Dette gjør dialogmøte 2 til et av NAVs mest brukte virkemidler i sykefraværsoppfølgingen. I 2010 ble også gjennomføring av dialogmøte 2 innen 26 uker innført som en egen måleindikator i NAVs resultat- og målstyringssystem, *Målekortet* (jmf. e-postkommunikasjon med Statistikkseksjonen, Kunnskapsavdelingen, NAV 11.3 2022). Dette betød at veilederne i NAV ble målt på i hvilken grad de gjennomførte møtet innen de første 26 ukene av den sykmeldtes sykefravær.



**Figur 1: Andel avholdte dialogmøte 2 innen 26 uker med sykmeldte arbeidstakere som er aktuelle for dialogmøte 2 innen 26 uker.**

Kilde: Statistikkseksjonen, Kunnskapsavdelingen i NAV, tilsendt på e-post 10.3 2022

Som vist i figur 1 er trenden i gjennomføring av dialogmøte 2 gradvis synkende, etter en topp i 2012. Dette kan trolig ses i lys av innføringen av måleindikatoren i 2010, og en gradvis redusert oppmerksomhet fra organisasjonens side på dette måleparameteret i årene etterpå. I og med at indikatorene som utgjør Målekortet fastsettes regionalt, slik at omfanget og graden av oppfølging av de lokale NAV-kontorene på denne indikatoren

vil variere fra region til region, er det vanskelig å dokumentere denne påstanden på nasjonalt nivå (jmf. e-postkommunikasjon med Statistikkseksjonen, Kunnskapsavdelingen, NAV 11.3 2022). Innføringen av måling på dette stopp-punktet kan uansett sees i lys av et sterkere fokus – både politisk og internt i organisasjonen – på å redusere et stadig økende sykefravær (Brage, Kristoffersen & Lysø, 2014).

Den økte innsatsen for å gjennomføre dialogmøte 2 kan også sees i sammenheng med NAV-reformen i perioden 2006–2011. Hovedformålet med reformen var å få flere personer i arbeid og aktivitet og færre på stønad, at organisasjonen skulle være enklere og bedre tilpasset brukerne, samt å skape en mer helhetlig og effektiv forvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005), 2004-2005). I praksis innebar reformen en omorganisering av NAV-kontorene, der de tre tidligere etatene for trygd, arbeidsmarkedstjenester (Aetat) og sosiale tjenester ble slått sammen til én enhet, basert på at brukeren framover skulle ha «én dør inn» til velferdstjenesten (Lundberg & Syltevik, 2013). I tillegg innebar omorganiseringen en mulighet for NAV til å sikre at oppfølgingen av brukerne generelt skulle bli mer arbeidsrettet. Reformen kan derfor betraktes som en reform som har «befestet aktiveringspolitikken i bestrebelsen for å få flere personer med helseproblemer bort fra stønader og til å bli integrert i arbeidsmarkedet» (Gjersøe, 2017, s. 3).

### 3.2.2 Tidligere forskning på dialogmøte 2

Som nevnt innledningsvis er det forsket mindre på dialogmøte 2. En studie av NAVs oppfølging av sykmeldte i 2014 konkluderte med at det ikke var mulig å si noe sikkert om effekten av oppfølgingen av sykmeldte i regi av NAV, og at det var ønskelig med flere systematiske studier av dette arbeidet (Brage et al., 2014). En senere samfunnsøkonomisk studie basert på sammenlignende statistikk som målte effekten av dialogmøte 2 på gjennomsnittlig sykefraværslengde, viste at fulltidssykefraværet sank med ca. 19–20 dager (Markussen, Røed & Schreiner, 2017). Disse forskerne konkluderer med at møtet er lite ressurskrevende å gjennomføre for NAV, særlig sett opp mot gevinsten i form av redusert sykefraværslengde. Et vel så interessant funn her var at omtrent halvparten av denne reduksjonen så ut til å være en «innkallingseffekt». Dette

forklarer forskerne med at det er innkallingen til møtet som er utløsende, ved at den sykmeldte gjenopptar arbeidet før møtet etter planen skulle vært avholdt. Reduksjonen som forskerne fant på sykefraværslengde, kan altså ikke tilskrives gjennomføringen, eller effekten av selve møtet. Tidligere forskning peker dermed på et behov for å studere de kvalitative aspektene ved møtet. Med unntak av studien til Juritzen, Engebretsen og Solvang (2019) og en omfattende evaluering av sykefraværsregimet på oppdrag fra NAV (Ose et al., 2013), er disse aspektene i liten grad forsket på. Det er derfor avhandlingens mål å bidra til å nyansere kunnskapen på dette området.



## 4 Teoretiske perspektiver

Det er NAV-veilederes aktiveringsarbeid som er det teoretiske og empiriske fokus for denne avhandlingen. Med dette som utgangspunkt har jeg utviklet et teoretisk perspektiv som bygger på fem perspektiver, og som jeg vil redegjøre for i dette kapitlet. Innledningsvis beskriver jeg *bakkebyråkratrollen*, som er den rollen jeg tar utgangspunkt i at NAV-veilederne har i kraft av å skulle implementere statens aktiveringspolitikk. Som rammeverk for dette arbeidet bruker jeg en *analytisk modell av aktiveringsarbeid* i førstelinjen (van Berkel, Caswell, Kupka & Larsen, 2017). Modellen vektlegger en kontekstuell tilnærming som betrakter bakkebyråkraters aktiveringsarbeid i lys av kontekstene politikk, styring, organisasjon og yrkesutøvernes fag- eller profesjonsbakgrunn. Til tross for at avhandlingens problemstilling er konsentrert om styrings- og organisasjonskonteksten, forstås bakkebyråkraters skjønnsutøvelse som å være påvirket av en kombinasjon av, eller kobling mellom disse kontekstene. Perspektivet er særlig relevant for norske forhold, siden aktiveringsarbeid involverer flere aktører, som for eksempel arbeidsgiverne. Koblingen mellom de ulike kontekstene innebærer dermed et behov for å inkludere *et relasjonelt perspektiv* på aktiveringsarbeid (Mik-Meyer, 2017). Behovet for å utforske disse teoretiske perspektivene empirisk i relasjon til hverandre, aktualiserer forskningstilnærmingen *institusjonell etnografi*, som et fjerde perspektiv. Avslutningsvis introduserer jeg også Bourdieus feltanalyse brukt på organisasjoner, fordi det kompletterer det samlede teoretiske perspektivet.

### 4.1 Bakkebyråkratirollen og det vanskelige, men uunngåelige skjønnet

Implementeringen av aktiveringspolitikken, og særlig vilkårssetting knyttet til adferd og aktivitet, har så langt fått moderat oppmerksomhet i forskningslitteraturen (van Berkel et al., 2017; Zacka, 2017). Ifølge Watts og Fitzpatrick (2018) vil vilkårssetting knyttet til brukernes adferd og aktivitet trolig øke, som følge av et behov for å fordele stadig knappere ressurser. Dette innebærer at oppgaven med å kontrollere og vurdere i

hvilken grad brukerne fyller disse vilkårene, også blir viktigere i framtiden (van Berkel, 2020). Siden stater kun har mulighet til å styre på avstand (Rose & Miller, 1992), er disse oppgavene delegert til offentlig ansatte i førstelinjen av velferdsorganisasjonene. Dette utøvende byråkratiske leddet mellom staten og innbyggerne blir derfor omtalt som bakkebyråkratiet (Lipsky, 2010). Bakkebyråkrater finner vi følgelig både i helsevesenet, i skolen, i politiet – og i NAV. De har som oppgave å på den ene siden oversette, tolke og iverksette myndighetenes politikk, og på den andre siden tilpasse og individualisere denne politikken til innbyggerne (Molander, Grimen & Eriksen, 2012). Dette arbeidet omtales som *skjønnsutøvelse*, og kan forstås i både strukturell og epistemisk forstand. Strukturelt kan skjønn forstås som et område hvor bakkebyråkraten kan velge mellom gitte og godkjente (av staten) handlingsalternativer på bakgrunn av egen vurdering. I epistemisk forstand handler skjønn om en måte å resonnere på i omstendigheter kjennetegnet av ubestemthet (Grimen & Molander, 2008, s. 181-182). Bakkebyråkraters skjønnsutøvelse blir dermed betraktet som smøring av det politiske maskineriet og som en måte å «tette hullene» i den offentlige politikken på, gjennom å tilpasse og individualisere myndighetenes standarder og krav til hver enkelt bruker (Evans & Harris, 2004). Bakkebyråkrater har i tillegg oppgaven med å sanksjonere eventuelle brudd på manglende oppfyllelse av disse vilkårene (Hagelund et al., 2016). Skjønnsutøvelsen knyttes med andre ord til bakkebyråkratenes handlingsrom til å vektlegge de mer restriktive og disiplinerende elementene av aktiveringspolitikken, eller de som regnes som mer støttende og myndiggjørende (Sainsbury, 2008; Vilhena, 2021).

Grunnleggeren av bakkebyråkratibegrepet, Michael Lipsky (2010), fant at skjønnsutøvelsen som kjennetegner denne yrkesrollen, innebærer flere dilemmaer knyttet til mangel på ressurser og stor arbeidsmengde, vage mål og tvetydige måleparametere. Dette skyldes i stor grad at oppgavene i førstelinjen er karakterisert av komplekse situasjoner som det er vanskelig å lage detaljerte retningslinjer for. Det fører til at bakkebyråkrater utvikler ulike mestringsstrategier for å håndtere disse dilemmaene (Lipsky, 2010, s. 149-151). Mestringsstrategier er definert som de ulike bestrebelsene og aktivitetene som bakkebyråkrater benytter seg av når de samhandler med brukere, for å mestre, håndtere eller redusere eksterne og interne krav og

konflikter som de møter i hverdagen (Tummers, Bekkers, Vink & Musheno, 2015, s. 1100) [min oversettelse]. Ifølge Zacka (2017) springer bakkebyråkraters mestringsstrategier ut av et behov for å imøtekomme eller takle ulike normative verdener eller tyngdekrefter i arbeidshverdagen, som trekker bakkebyråkratene i ulike retninger. Når disse verdenene ikke er i balanse med hverandre, i et «delicate equilibrium» (s. 238), står bakkebyråkrater i fare for å utvikle moralske disposisjoner, hevder han (kap. 5, s. 200–239).

Tidligere forskning har vist at mestringsstrategier ofte er knyttet til å tilfredsstille mål- og resultatstyringsystemer, i tråd med NPM som styringsideologi. Flere studier har for eksempel vist at bakkebyråkrater tar i bruk strategier som forenkling, standardisering og de-legitimering (Brodkin, 2011; McDonald & Marston, 2005) i så stor grad at det bidrar til å undergrave politikkenes opprinnelige intensjoner (Brodkin, 2008), og til og med kan resultere i absurditet (Vohnsen, 2017). En norsk studie har knyttet mestringsstrategier til (motstandsrevet) innovasjon; Høiland og Willumsen (2018) beskriver hvordan NAV-veiledere tilpasser retningslinjene til eget behov, nedprioriterer enkelte oppgaver, «lurer» systemet ved for eksempel å krysse av i rapporteringssystemer at oppgaver er gjort, selv om de ikke er det, i tillegg til at de finner en generell motstand mot pålagte dokumentasjonskrav. Generelt viser forskning at mål- og resultatstyringsregimer har en tendens til å vektlegge de aktivitetene som måles, mens det man ikke blir målt på tenderer til å bli ignorert (Roaldsnes, 2018; van Berkel & Knies, 2016; Widerberg, 2015a).

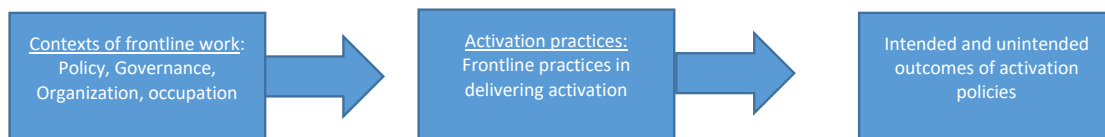
Med dette som bakteppe kan vi oppsummere med at mye av forskningslitteraturen på bakkebyråkratier har handlet om ulike måter å regulere bakkebyråkraters skjønnsutøvelse på, og diskusjoner om i hvilken grad det er mulig (Evans & Harris, 2004). Fra et top-down-perspektiv, der bakkebyråkraters skjønn blir ansett som skjenket av sentrale myndigheter av ren nødvendighet, har strengere kontroll og overvåking vært trukket fram som en relevant og nødvendig strategi. Betydningen av ledelse er her særlig diskutert (Brodkin, 2011; Hupe & Hill, 2007; Oberfield, 2010). I andre, omtalt som bottom-up-perspektiver, har forskning konsentrert seg om hvordan skjønn faktisk blir



brukt i praksis og dermed opplevd blant bakkebyråkratene (Maynard-Moody & Musheno, 2000, 2012), med de konsekvensene det har for deres motivasjon og dedikasjon i arbeidet (Thomann, Engen & Tummers, 2018). Ifølge van Berkel (2020) kan en felles utfordring på dette feltet i framtiden derfor sies å handle stadig mer om styring og organisering. Målet vil ikke være å redusere skjønnsutøvelsen, men finne måter myndigheter og ledere kan tilrettelegge arbeidsforhold på for at bakkebyråkrater kan bruke skjønn på en fornuftig, ansvarlig og profesjonell måte. Dette innebærer å finne en god balanse mellom myndighetenes lovfestede krav og kontrollfunksjon, og innbyggernes behov (van Berkel, 2020).

## 4.2 Et kontekstualisert perspektiv på aktiveringsarbeid

Noen av de mest fremtredende forskerne på aktiveringspolitikk i Europa har utviklet en modell for å synliggjøre at konteksten som aktiveringsarbeidet i førstelinjen utføres i, bør få større oppmerksomhet. De hevder at konteksten spiller en avgjørende rolle for hvordan tjenestene utformes og dermed påvirker brukerne, så vel som bakkebyråkratenes aktiveringsarbeid (van Berkel et al., 2017). Modellen er i noen grad en kritikk av tidligere forskning på bakkebyråkratier, som i liten grad har tatt hensyn til at dette arbeidet foregår innenfor ulike kontekster (Hupe & Hill, 2007).



Figur 2: A contextualized perspective on activation: Analytical Model (Caswell et al., 2017, s. 7).

Modellen skiller først mellom fire typer kontekster; politikk, styring, organisering og yrke/profesjon. *Den politiske konteksten* refererer til både nasjonale og regionale lover og rammeverk som regulerer feltet. *Styringskonteksten* omhandler de strategiene, modellene og programmene som legger føringer for implementering av politikken, som for eksempel bruk av mål- og resultatstyring i tråd med New Public Management (NPM)

som styringsideologi. *Organisasjonskonteksten* henspiller på måten arbeidet er organisert og ledet på, i form av mål, rutiner, prosedyrer og standarder for eksempelvis jobbutførelse, arbeidsmengde og resultatoppfølging i den aktuelle organisasjonen. *Yrkeskonteksten* adresserer bakkebyråkratenes profesjons- eller utdanningsbakgrunn, eller eventuelle mangel på sådan, fordi den former den kollektive sosialiseringen på arbeidsplassen, gjennom eksempelvis fagforeninger eller profesjonsfelleskap. Samlet påvirker disse kontekstene veiledernes aktiveringspraksis, som illustrert i den andre boksen i modellen. Van Berkel (2020) tar i tillegg til orde for å studere både den intenderte og uintenderte effekten av aktiveringspolitikk. Dette er illustrert i den tredje boksen i modellen, for å poengtere at vi må ta utgangspunkt i kombinasjonen av de ulike kontekstene.

Dette perspektivet er derfor spesielt relevant for min empiri, der oppfølging av sykmeldte arbeidstakere foregår i en flerdimensjonal setting bestående av flere aktører der både NAV, den sykmeldte brukeren, arbeidsgiver og fastlege deltar. Tidligere forskning har vist at slike arenaer blant annet er gjenstand for forhandlinger mellom ulike institusjonelle logikker og forståelser (Dall & Caswell, 2017; Juritzen et al., 2019; Seing, Ståhl, Nordenfelt, Bülow & Ekberg, 2012). Med utgangspunkt i det kontekstuelle perspektivet reiser denne avhandlingen blant annet spørsmålet om hvordan bakkebyråkraten – i vår sammenheng NAV-veilederen – håndterer de ulike, og til dels motstridende interessene de blir konfrontert med i sitt arbeid med å iverksette norsk aktiveringspolitikk (Stray & Thomassen, i prosess). Dette er et empirisk spørsmål, og ifølge van Berkel (2020) kanskje kjerneelementet i framtidige studier av bakkebyråkratier. I lys av den kontekstualiserte tilnærmingen fokuserer dermed avhandlingen ikke på den individuelle bakkebyråkratenes handlinger og holdninger i sin yrkesutførelse, men snarere på hvordan relasjonen mellom de ulike kontekstene former disse. Dette trenger vi relasjonelle, teoretiske og metodiske redskaper for å utforske.

### **4.3 Et relasjonelt perspektiv på aktiveringsarbeid**

Med bakgrunn i at NAV-veiledernes aktiveringsarbeid foregår i en kombinasjon av de ulike kontekstene, fant jeg det nødvendig å inkludere et relasjonelt perspektiv. Nanna

Mik-Meyer (2017) presenterer et rammeverk for å analysere hvordan møtet mellom bakkebyråkraten og brukeren er samtidig påvirket av byråkratiske prinsipper, markedsøkonomiske verdier og psykologiske normer. Dette perspektivet sammenfaller i stor grad med et New Public Governance (NPG)-perspektiv på offentlig organisering og styring. NPG innebærer i korte trekk et skifte i måten velferdsstater er organisert på, fra en klassisk byråkratisk (i betydningen ovenfra og ned og hierarkisk) styring på 70- og 80-tallet, til en mer samarbeidsorientert og nedenfra og opp-styring fra 1990-årene (Mik-Meyer, 2017). Denne utviklingen, under den brede merkelappen *samstyring*, innebærer at (mer eller mindre) likeverdige aktører, både offentlige og private, samhandler i forbindelse med en samfunnsoppgave (Røiseland & Vabo, 2012). Disse samfunnsoppgavene er gjerne karakterisert som samfunnsfloker, fordi de representerer utfordringer der årsakssammenhengene er sammensatte og ikke fullt ut kartlagt, og eventuelle løsninger er ukjente. Et annet kjennetegn ved samfunnsfloker er at de sprer seg over flere sektorer, og at mulige tiltak gjerne går på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013). Arbeidet med å redusere det nasjonale sykefraværet er et godt eksempel på dette. Samhandlingen kjennetegnes videre av tre aspekter: at aktørene er gjensidig avhengige av hverandre, at beslutninger ofte er et resultat av forhandlinger, og at samstyringen retter seg mot planlagte og målorienterte aktiviteter, og ikke bare et fellesskap av aktører som tilfeldigvis finner sammen (Røiseland & Vabo, 2012, s. 20-23).

Mik-Meyer hevder at en konsekvens av samstyring på velferdsfeltet er at brukeren og lokalmiljøer i økende grad blir ansvarliggjort i å løse sosiale problemer, ved at myndighetene inkluderer dem i praktisk problemløsning og gjennom å oppmuntre dem til å ta aktivt ansvar for egen situasjon. Dette perspektivet innebærer dermed et normativt syn på brukeren eller borgeren som aktiv og ansvarlig (Mik-Meyer, 2017), eller konstant parat (Nielsen, 2015), og har resultert i en bekymring for at ansvaret for å løse sosiale problemer individualiseres til hver enkelt borger. Nikolas Rose (1996) hevder at slike samfunn (som han beskriver som «avanserte» liberale demokratier) dermed fundamentalt endrer synet på borgerne som et mål eller subjekt for styringen.

Within this new regime of the actively responsible self, individuals are to fulfil their national obligations not through their relations of dependency and the obligation to one another, but through seeking to fulfil themselves within a variety of micro-moral domains or “communities” – families, workplaces, schools, leisure associations, neighbourhoods (s. 57).

Dette endrede synet på borgerne får også konsekvenser for møter mellom brukere og veiledere i førstelinjen. Mik-Meyer (2017) hevder at i takt med at brukeren ansvarliggjøres, endres retorikken i omtalen av borgeren i retning av å bli ekspert – eksperten på seg selv. Denne ekspertrollen innebærer en reallokering eller forskyvning av maktbalansen mellom bruker og bakkebyråkrat, der sistnevnte blir redusert til en mentor eller coach som skal hjelpe brukeren til å realisere den beste utgaven av seg selv. Mik-Meyer advarer mot at dette kan ha uheldige konsekvenser for de svakeste brukerne, som risikerer å ikke få den hjelpen de har krav på. Her trekker hun på et demokratisk argument, ved at nivået på brukernes velferdstjenester blir avhengig av hver enkelt borgers individuelle kompetanser i å forhandle og argumentere for sine behov. Til tross for en slik reallokering av makt er det likevel ikke noen tvil om at bakkebyråkratene sitter på de viktigste virkemidlene, hevder hun, slik at dette kun gir et skinn av reell medbestemmelse, mens fordeling av velferdsytelser i realiteten fortsatt skjer på bakkebyråkrats premisser. Denne forståelsen av makt – som kobler et tradisjonelt makt-over-/domineringsperspektiv med et empowerment-perspektiv – bruker hun Nyes (1990) begrep om soft power, eller myk makt, til å beskrive (s. 29). Mik-Meyer (2017) utdyper myk makt på følgende måte: «How individuals are shaped by the capacities and resources of the field in which they interact, as well as how they actively create, manipulate, and negotiate these resources» (s. 28). Dette er særlig relevant for velferdskontekster, fordi makt i denne sammenhengen vel så mye handler om makten til å bestemme agendaen, tiltrekke seg og få bestemte parter til å samarbeide, slik settingen i et dialogmøte 2 nettopp er et eksempel på. Denne koblingen mellom samfunnsstruktur og individets handlingsevne har dermed klare likhetstrekk med institusjonell etnografi som forskningstilnærming, som jeg vil utdype i neste avsnitt.

## 4.4 Institusjonell etnografi som forskningstilnærming

Som vist i kapittel 4.1, har bakkebyråkratiperspektivet fokus på hvordan politikk omsettes til praksis i førstelinjearbeidernes møter med sine brukere. Deres arbeidshverdag er preget av dilemmaer og kompromisser, som de utvikler ulike mestringsstrategier for å håndtere (Høiland & Willumsen, 2018; Lipsky, 2010). Lipskys perspektiv er imidlertid kritisert for å i for liten grad ta hensyn til den flerdimensjonale, institusjonelle konteksten som bakkebyråkratene arbeider innenfor (Hupe & Hill, 2007). Institusjonell etnografi tilbyr her muligheten til å kombinere et nedefra-og-opp-aktørperspektiv med et institusjonelt perspektiv, for på denne måten kunne se mikronivået i sammenheng med makronivået i organisasjoner. Det handler først og fremst om muligheten som institusjonell etnografi som forskningstilnærming gir når det gjelder å utforske denne relasjonen empirisk.

Institusjonell etnografi som forskningstilnærming er hovedsakelig utviklet av den kanadiske sosiologen Dorothy Smith, med utgangspunkt i feministisk, sosiologisk teori. Bakgrunnen var en kritikk av tradisjonell sosiologi, som ifølge Smith reduserer mennesker og deres aktiviteter til objekter og tvinger dem inn i forhåndsgitte kategorier og diskurser (Smith, 1987). Denne kritikken henger først og fremst sammen med det epistemologiske utgangspunktet for institusjonell etnografi (i likhet med for eksempel standpunktteori), der kunnskap sees som situert. Det innebærer at kunnskapsproduksjonen må ta utgangspunkt i folks subjektive ståsted og individuelle erfaringer. Individene betraktes som *kunnskapsforvaltere, eller kunnskapsbærere* av sin virksomhet<sup>2</sup> gjennom sin «kunnen og gjøren» (Widerberg, 2015b, s. 15). Men vel så viktig er det ontologiske fundamentet, som handler om at mennesker er grunnleggende sosiale. Forskeren må derfor ikke bare fokusere på hva folk gjør, men hvordan deres hverdagslige aktiviteter formes og koordineres i samspill med andre. Folks ståsted er

---

<sup>2</sup> Virksomhet brukes her i en litt fremmed betydning sammenlignet med slik vi vanligvis bruker virksomhet for å omtale en bedrift eller organisasjon i privat og offentlig næringsliv. I institusjonell etnografi brukes virksomhet som en samlebetegnelse på alt folk *gjør*.

snarere utgangspunktet for å utforske hvordan erfaringene deres er sosialt organisert. Dette er et empirisk spørsmål, som ikke kan besvares med utgangspunkt i teori, hevder Smith. Her ser vi tydelig at det er det relasjonelle som er studieobjektet i institusjonell etnografi, og ikke folks erfaringer per se.

For å forske empirisk på folks «gjøring» er *arbeidsbegrepet* derfor sentralt i institusjonell etnografi. Arbeid er imidlertid tolket i vid forstand som «alt som gjøres som krever tid og innsats, som gjøres intensjonelt under spesielle omstendigheter, og som man er mer eller mindre bevisst på at man gjør» (Smith, 2005, s. 152)[min oversettelse]. Arbeid er med andre ord ikke begrenset til betalt arbeid eller tradisjonell sysselsetting, men brukes i utvidet betydning om de handlingene, eller den samlede virksomhetskunnskapen som folk opparbeider seg gjennom sine hverdagslige, praktiske aktiviteter. Siden disse handlingene er koordinert med andres «gjøring» eller arbeid, (enten det er i jobb- eller privat sammenheng), kan individenes virksomhetskunnskap fungere som et prisme for å utforske større institusjonelle prosesser og sammenhenger.

Institusjonell etnografi skiller seg derfor fra tradisjonelle etnografiske tilnærminger ved at forskeren ikke bare nøyer seg med å beskrive folks gjøremål og subjektive erfaringer, men søker å bruke disse til å kartlegge den relasjonelle og sosiale organiseringen av det institusjonelle komplekset de er en del av (Balcom, Doucet & Dubé, 2021). Smith har utviklet begrepet *styringsrelasjoner* [*ruling relations*] for å illustrere hvordan folks gjøremål er koordinert av, og innvevet i abstrakte diskurser eller prosesser på makronivået i organisasjonen (Smith, 1999, s. 73-94). Smith bruker begrepet *translokale relasjoner* for å illustrere at dette ikke må forstås som aggregert individuell kunnskap fra et mikronivå opp til et makronivå, men at det skjer i relasjonen (forstått som transcendensen eller i overskridelsen) mellom disse nivåene. På mikronivå kommer styringsrelasjonene til uttrykk i folks hverdagsliv, gjennom måten de gjør bruk av spesifikke former for kunnskap, ideer og beslutninger på, og som fører til at de fortrenger andre former for kunnskap. Slik reproducerer individene én form for kunnskap, for eksempel i diskursen om at arbeid uansett er bra for helsen (som kjennetegner funnene i mitt materiale), som igjen påvirker kunnskap på makronivå i

form av at slike diskurser befester seg og får legitimitet på makronivå i samfunnet. Denne reproduksjonen av kunnskap advarer Smith mot at kan føre til *objektivering*, ved at man mister faktiske mennesker og deres erfaringer av syne, hevder hun (Smith, 1987). Hun bruker begrepet *institutional captures* (Smith, 2005, s. 119) som en beskrivelse av disse objektiverende reproduksjonsprosessene, et begrep som vanligvis oversettes som «institusjonelle forståelser» på norsk. Jeg synes imidlertid institusjonelle *forståelsesfeller* er et bedre ord å bruke på norsk, for å synliggjøre den negative ladningen av ordet i Smiths terminologi. Måten veilederne forstår og vurderer brukernes restarbeidsevne på, slik vi analyserer fram i artikkel 2, kan nettopp tjene som et eksempel på en slik institusjonell forståelsesfelle i mitt materiale. I deres øyne kan nesten alle arbeide (noe) til tross for at de syke/sykmeldt. Slik ser vi også at spesifikke måter å objektivere på blir en form for styring av individenes praksis. Et viktig poeng i denne sammenheng er at disse styrende relasjonene i seg selv, eller måten de virker på, ikke nødvendigvis er noe folk er bevisste på. Et mål for en institusjonell etnografisk analyse er å synliggjøre eller avsløre disse maktstrukturene, for på denne måten å bidra til endring.

*Tekster* betraktes som sentrale redskaper eller apparater for en institusjonell etnografisk forskningstilnærming, fordi de medierer eller formidler styringsrelasjonene gjennom å koordinere handlinger på ulike nivåer (Smith & Turner, 2004). Ifølge Smith (1987, s. 17) er tekster også et sentralt redskap for makt i moderne samfunn, gjennom å standardisere praksiser og gjøre dem til rutiner, slik vi for eksempel i økende grad ser i både offentlige og private organisasjoner. Smith bruker derfor begrepet *styrende tekster* [*«boss» texts*]. I et institusjonelt etnografisk perspektiv innbefatter dette alt materiale som er stabilt og kan reproduseres, dvs. at det samme innholdet kan tolkes av andre på ulike steder og til ulike tider (Smith & Turner, 2014). Det innebærer at ikke bare lovgivning og politiske styringsdokumenter vurderes som en styrende tekst, men også at digitale webinarer, organisasjoners interne styringsdokumenter, podkaster og PowerPoint-presentasjoner regnes som tekster. I tillegg inngår de ulike tekstene i et hierarki i forhold til hverandre. Dette diskuterer og viser jeg et eksempel på fra analyseprosessen i kapittel 5.4 (tabell 4). Når vi analyserer ved bruk av institusjonell

etnografi, er målet å kartlegge hvordan tekstene kommer til uttrykk i folks ståsted og handlinger på lokalt nivå, for å få øye på hvordan disse handlingene kan være forbundet med politiske og institusjonelle diskurser på det translokale nivået (Smith, 2005).

Gjennom å utforske folks erfaringer kan vi få tilgang til å forstå hvordan styring virker.

Institusjonell etnografi har i det siste hatt stor utbredelse i nordiske land, særlig knyttet til studier av de nordiske velferdsregimene (Aksnes, 2019a; Breimo, 2012; Gussgaard Volckmar-Eeg, 2021; Nilsen & Lund, 2019; Widerberg, 2015c). Et typisk kjennetegn ved denne tradisjonen er at forskeren bruker institusjonell etnografi ved siden av andre teoretiske perspektiver, som supplement eller inspirasjon. Denne bruken passer også godt på min tilnærming, særlig ettersom jeg ikke kjente til institusjonell etnografi før jeg startet avhandlingsarbeidet. Jeg kan derfor ikke si at jeg har gjennomført en ren institusjonell etnografisk studie. Jeg har derimot gjort særlig bruk av utforsknings- eller etterforskningsmetoden med utgangspunkt i å studere NAV-veiledernes aktiveringsarbeid fra deres ståsted. Denne forskningstilnærmingen ble særlig relevant for meg i lys av at jeg forsker på mine egne, og den iboende faren for å bli fanget i mine egne institusjonelle forståelsesfeller som NAV-ansatt ved siden av å være forsker.

## 4.5 Bourdieus feltanalyse på organisasjoner

Som vist i forrige avsnitt, fokuserer institusjonell etnografi på empirisk utforskning av det relasjonelle, ved at det er de sosiale aspektene ved individenes handlinger som må utforskes, ikke de individuelle erfaringene per se. Her har Bourdieu en lignende tilnærming, men skiller seg fra institusjonell etnografi på noen sentrale punkter. Måten de to perspektivene kontrasterer og utfyller hverandre på, er godt beskrevet av Karin Widerberg i kapittelet *Academic Star Wars* (Widerberg, 2021). Jeg trekker her på hennes refleksjoner i måten de to perspektivene utfyller mitt samlede teoretiske perspektiv på.

I mitt prosjekt var det Bourdieus feltanalyse brukt på organisasjoner (Emirbayer & Johnson, 2008; Hallett & Gougherty, 2018; Robinson, Ernst, Larsen & Thomassen, 2021) som ble relevant for meg å gjøre bruk av. I likhet med en institusjonell etnografisk



forskningstilnærming er det aktørenes handlinger som står i fokus for Bourdieu, og aktørenes handlingsevne (agency) i relasjon til de andre aktørene i feltet. I artikkel 1 (Stray & Thomassen, i prosess) er det derfor NAV-veiledernes skjønnsutøvelse i et multidimensjonalt felt bestående av aktører som arbeidsgivere og fastleger (i dialogmøte 2), som er gjenstand for analysen. Der institusjonell etnografi legger vekt på styringsrelasjoner som førende for måten individene handler på, knytter Bourdieu aktørenes handlingsevne til deres opplevelse av muligheten til å innta bestemte posisjoner i et felt. Dette er basert på en antakelse om at aktørene har en praktisk fornuft eller forståelse av det feltet de opererer i – hvilke kapitalformer som er i spill, og hvordan aktørene best mulig kan posisjonere seg i forhold til disse. Denne praktiske fornuften er i stor grad inkorporert i aktørenes habitus. Bourdieu definerer habitus som et integrert system av varige og kroppsliggjorte disposisjoner som regulerer aktørers måte å oppfatte, vurdere og handle på (Bourdieu, 1988, s. 279). Aktørene i det feltet jeg studerer (NAV-veiledere, arbeidsgivere, fastleger og brukere), «disponerer» her ulike og til dels konkurrerende kapitalformer, bundet til deres habitus. Den rådende kapitalformen i et felt, med evne til å definere den relative verdien av de andre kapitalformene i feltet, omtaler Bourdieu som *symbolsk kapital* (Bourdieu & Wacquant, 1992). Måten aktørene vurderer de ulike posisjoneringsmulighetene eller handlingsalternativene på, er derfor i stor grad bestemt av styrken og sammensetningen av de andre kapitalformene som finnes i et felt, og de ulike aktørenes forutsetninger for å forsvare disse. Aktørenes handlinger skjer dermed i en vekselvirkning mellom kapitalformer som er bundet til deres habitus, men påvirkes samtidig av hvordan andre aktører opererer for å fremme eller styrke andre former for kapital i feltet.

Men hvordan kan så Bourdieus feltanalyse og institusjonell etnografi supplere hverandre og bidra konstruktivt til mitt prosjekt? Widerberg (2021) hevder at Bourdieu, til tross for at han er opptatt av relasjoner mellom aktørene i et felt, likevel tar utgangspunkt i teori. Habitusbegrepet hevder hun at er et eksempel på dette. Det er et analytisk begrep eller en kategori som brukes til å synliggjøre maktstrukturer og -kamper mellom aktører i et felt. I lys av institusjonell etnografis epistemologiske

fundament med å ta utgangspunkt i folks erfaringer, kan Bourdieus bruk av habitusbegrepet kritiseres for å kun utgjøre en tom analytisk kategori som må fylles med empirisk innhold for å gi mening (Widerberg, 2021, s. 214). På den annen side kan en innvending mot institusjonell etnografi være at perspektivet mangler evne til å generalisere, nettopp fordi det har fokus på de individuelle erfaringene i frykt for å objektivere individene. Widerberg argumenterer for at denne forskjellen kan utnyttes slik at perspektivene utfyller hverandre: Der Bourdieus feltanalyse kan brukes til å vise etablerte maktstrukturer i et felt, kan institusjonell etnografi bidra til å utforske på hvilke måter disse kommer til uttrykk i individenes handlinger som styrende relasjoner (Widerberg, 2021, s. 213-214). Bourdieus feltanalyse kan dermed supplere og styrke mitt prosjekt, ved å illustrere hvordan aktørenes posisjoneringer i et felt som mitt også kan overføres til andre kontekster enn de to kontorene jeg gjennomførte feltarbeid på.



## 5 Metode

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for de metodiske og etiske valgene knyttet til rekruttering, datainnsamling og analyse i prosjektet. Det parallelle ansettelsesforholdet mitt i NAV, der jeg i praksis har forsket på «mine egne», gjorde krav på både ekstra bevissthet og (selv)refleksjon i alle disse delene av forskningsprosessen.

### 5.1 Min forskningsposisjon

Jeg har gjennomført et offentlig sektor-Ph.d stipendiatløp. Dette er en ordning som er delfinansiert av Norges forskningsråd (NFR), for å stimulere ansatte i offentlig sektor til å forske på egen virksomhet (Norges Forskningsråd, 2022). Jeg er ansatt i NAV. Det er derfor Forsknings- og utviklingsavdelingen (FoU) i NAV som har finansiert prosjektet sammen med NFR, og som er prosjektleder for prosjektet. Ideen bak og utarbeidelsen av prosjektskissen er imidlertid min, i samarbeid med min hovedveileder.

I de ti årene jeg har arbeidet i NAV, har jeg vært ansatt på Arbeidslivssenteret i Øst-Viken, som Inkluderende arbeidslivs (IA)-rådgiver. Arbeidslivssenteret er den delen av NAV som er delegert ansvaret for å iverksette *Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen)*. IA-avtalen ble første gang inngått i 2001, og er en trepartsavtale bestående av norske myndigheter (representert ved NAV), sentrale arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner. IA-samarbeidets overordnede mål er «å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall og på denne måten øke sysselsettingen» (Regjeringen, 2018). I stillingen min som IA-rådgiver har jeg derfor informasjons- og veiledningsoppgaver knyttet til å inkludere personer utenfor arbeidsmarkedet, og bidrar med råd om tilrettelegging for ansatte med helseproblemer. Organisatorisk er IA-rådgiverstillingen lagt til regionalt nivå, knyttet til å betjene arbeidsgivere som brukergruppe av NAV. I min yrkesutøvelse har jeg derfor hatt fokus på å bistå arbeidsgivere, tillitsvalgte og ansatte i arbeidet med å gjøre arbeidsplassen så inkluderende og helsefremmende som mulig, mer enn individuell oppfølging av brukere.

### 5.1.1 Rollen som «halvblods» forsker

En måte å beskrive min tosidige forsker- og ansattrolle på, er som en «halfie» (Abu-Lughod, 1991; Zulfikar, 2014) eller «halvblods» [min oversettelse]. Det skyldes at forskeren er både en «insider» og en «outsider» på samme tid. Denne doble rollen har både styrker og utfordringer ved seg. En opplagt styrke som «insider» er kjennskapen til kulturen i feltet (Wadel, 1990), i form av innsikt i NAVs oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, samt de overordnede reguleringsreguleringene som gjelder for dette arbeidet. Denne innsikten gjorde det trolig også enklere for meg å skaffe meg ytterligere kunnskap. I yrkesrollen min som IA-rådgiver med egen bedriftsportefølje har jeg dessuten møtt mange ledere og sykmeldte arbeidstakere som har deltatt i dialogmøte 2. Jeg har bistått dem i interne prosesser fram til møtet skal finne sted, hørt deres reaksjoner i etterkant, samt deltatt i å iverksette tilrettelegging av arbeidsplassen eller omplassering til annet arbeid, som et resultat av møtene. Jeg har imidlertid ikke gjennomført eller ledet egne dialogmøte 2. Det skyldes i hovedsak at dialogmøte 2 er en arbeidsoppgave som ligger til de lokale NAV-kontorene, mens Arbeidslivssenteret der jeg er ansatt, er plassert på regionalt nivå i NAV. Min forhåndskunnskap om dialogmøte 2 er derfor vel så mye som «outsider», i og med at den også er hentet fra brukersiden gjennom erfaringene til sykmeldte ansatte og deres arbeidsgivere. Deres i noen grad sprikende erfaringer med møtet var også en stor del av motivasjonen min for å utforske nettopp denne arenaen nærmere.

På den annen side har innside-rollen også en slagside, som jeg har fått erfare. Alvesson (2009) peker på at en vanlig utfordring med å forske på sine egne, er at forskeren strever med å bryte ut av praksisfeltet hun er en del av. Andre tilsvarende betegnelser er «going native» (Powdermaker, 1966, s. 115-19), eller at forskeren utvikler en «kulturblindhet» for egen praksis (Wadel, 1990). Disse beskrivelsene peker på kjente utfordringer ved å skulle være en «profesjonell fremmed», slik Agar (1996) anbefaler for den konvensjonelle eller tradisjonelle etnografiske forskerrollen. Å forske på sine egne krever derimot balanse mellom å beholde en ønsket nærhet, men samtidig opprettholde nødvendig distanse til informantene eller feltet man skal forske på

(Alvesson, 2009; A. Halvorsen, Johnsen, Repstad, Aasland & Balsnes, 2009). Der den konvensjonelle etnografiske forskerrollen kan føre med seg utfordringer med å få tilgang til eller bryte *inn* i et felt, som en innbruddstyv, sammenlignes det å forske på sine egne snarere som å bryte *ut* og innta rollen som flue på veggen (Alvesson, 2009, s. 159).

### 5.1.2 Behovet for institusjonell etnografi

Å bryte ut av feltet mitt, for eksempel gjennom å trigge «breakdowns» mellom forventninger basert på den subjektive forforståelsen min og studieobjektet, slik Alvesson (2009) foreslår, var vanskeligere i praksis enn jeg hadde forutsett. Dette kom blant annet til uttrykk i forforståelsen min om sammenhengen mellom arbeid og helse. Jeg erfarte at NAV-bakgrunnen min, og særlige IA-arbeidets vekt på å redusere sykefravær, påvirket prosjektet mitt på flere måter. I retrospektiv ser jeg at det allerede kom til uttrykk i den kvantitative innretningen på det opprinnelige forskningsdesignet mitt, der jeg i prosjektskissen var opptatt av å sammenligne ulike regioner. Dette kan kanskje forstås i lys av den sterke måle- og resultatstyringstradisjon i NAV, blant annet gjennom bruk av Målekortet, som nevnt i kap. 3.2.1. Men det kom også til uttrykk i måten jeg tolket dataene mine på. Jeg erfarte at mitt ståsted som forsker trolig var preget av å ha den norske aktiveringspolitikken, eller det tankegodset som arbeidslinjen er basert på, (for) godt under huden.

Den gryende bevisstgjøringen på betydningen av eget ståsted førte til at jeg ble oppmerksom på institusjonell etnografi som forskningstilnærming. Institusjonell etnografisk litteratur legger blant annet vekt på at når man forsker på sine egne, er det en særlig fare for at forskeren tar egne institusjonelle ideer og praksiser for gitt: for eksempel ved å ikke sjekke med informantene om den måten hun som forsker forstår et begrep eller en type arbeid på, har det samme meningsinnholdet som det informanten legger i det. Forskeren står dermed i fare for å bli fanget av sine egne *institusjonelle forståelsesfeller* [min oversettelse av institutional captures] (DeVault & McCoy, 2002), og risikerer dermed å overstyre og sette folks subjektive erfaringer og språk til side (Smith, 2005, s. 119). Dette ble tydelig for meg da jeg leste gjennom materialet mitt

underveis i datainnsamlingen. Jeg innså at jeg i for liten grad hadde satt spørsmålstegn ved sentrale begreper som for eksempel *restarbeidsevne* og *sykefraværsoppfølging*, og hva det egentlig betydde, men kanskje aller mest hva slags arbeid dette besto av, for informantene mine. En av dem formulerer dette så presist når hun forklarer hvorfor de andre partene i dialogmøtet (arbeidsgiverne og legene) ikke har samme fokus på å utnytte sykmeldte personers restarbeidsevne, som det hun og hennes kolleger har. I deres øyne er arbeid bra for helsen uansett, og det er alltid noe man kan gjøre, tross sykdom. Hun utdyper videre: «Så for oss så er det jo veldig naturlig å tenke på den [måten], men [jeg] tror ikke nødvendigvis at det er sånn for andre grupper som ikke blir på en måte *indoktrinert* med dette her til daglig da» (Stray, kommer 2023). Utsagnet hadde en selv-ironisk undertone, men traff meg, og fikk meg til å stille spørsmål ved om ikke jeg også var indoktrinert med den institusjonelle forståelsen av at arbeid utelukkende er bra for helsen. Dette fikk meg til å innse behovet for å utvide datainnsamlingen min med litt andre metodiske redskaper. Styrken i det institusjonelle etnografiske perspektivet er fokuset på hva folk faktisk gjør, og hvordan disse handlingene kan sees som aktivert og koordinert av styringsrelasjoner. Mitt prosjekt handler nettopp ikke om å kun avdekke hva NAV-veilederne gjør, men hvordan styringskonteksten som arbeidet deres inngår i, påvirker det. Gjennom å inkludere dette perspektivet i analysene, ble det samtidig en viktig del av metodetriangleringen. Det er likevel ikke til å komme bort fra at dersom jeg hadde kjent til institusjonell etnografi da jeg startet datainnsamlingen, ville jeg trolig valgt et etnografisk forskningsdesign fra starten. Slik jeg ser det nå, i slutfasen av prosjektet, ser jeg likevel stor verdi i måten de ulike delene av datamaterialet kontrasterer og utfyller hverandre på. Dette vil jeg gjøre rede for i de neste avsnittene.

## **5.2 Forskningsdesign - fra dokumentstudie til etnografisk**

### **feltarbeid**

Dette prosjektet har utviklet seg i flere stadier fra den opprinnelige projektskissen. Jeg hadde i utgangspunktet planlagt en dokumentstudie, men prosjektet har underveis utviklet seg til en etnografisk case-studie, inspirert av forskningstilnærmingen

institusjonell etnografi. I dette avsnittet vil jeg redegjøre kronologisk for denne prosessen, fordi den gradvise utvidelsen av datainnsamlingsstrategier også reflekterer min parallelle utvikling i forskerrollen. Jeg har inkludert to tabeller: Innledningsvis gir jeg en oversikt over det samlede datamaterialet mitt (tabell 2). Avslutningsvis har jeg inkludert en oversikt over informantene jeg gjennomførte semi-strukturerte dybdeintervjuer med (tabell 3). Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (nå Sikt) med prosjektnummer 59650 (vedlegg 1).



Tabell 2: Oversikt over forskningsdesign

Type datamateriale	Datainnsamlingsstrategi	Omfang	Tidsperiode
Møtereferater	Tilfeldig utvalgte og anonymiserte møtereferater fra gjennomførte dialogmøte 2, hentet fra 9 av 11 regioner i Norge	Ca. 150 møtereferater	2018–2019
Lydbåndopptak	Lydbåndopptak av dialogmøte 2	10 dialogmøte 2, fem ved hvert kontor (NAV A og B)	2018–2019
Feltarbeid	Uformelle intervjuer, deltakende observasjon, observasjon av interne møter	15 veiledere fordelt på 2 NAV-kontorer (NAV A og NAV B)	14 måneder i løpet av 2018–2019.  Totalt 78 timer i forbindelse med opptak av dialogmøter, intervjuavtaler og observasjon av interne møter
Dybdeintervjuer	Semi-strukturerte intervjuer på 45 min. – 1,5 time	9 veiledere fordelt på 2 NAV-kontorer (NAV A og NAV B)	På slutten av datainnsamlingsperioden i 2019
Øvrige datakilder	Offentlige dokumenter og interne styringsdokumenter, statistikk, e-læringsprogram, arbeidsmetodikk-beskrivelser, podkast, YouTube-videoer, facebook-innlegg, foto etc.	Løpende	2017-2022

### 5.2.1 Referater fra dialogmøte 2

Jeg planla opprinnelig å gjennomføre en kvalitativ dokumentanalyse av 200 referater fra dialogmøte 2, fra et bredt utvalg av NAV-kontorer. Her var jeg inspirert av arbeidet med masteroppgaven min, der jeg gjorde en tilsvarende dokumentstudie av referater fra helse-, miljø- og sikkerhetsmøter (HMS-møter) i en norsk kommune, og sammenlignet disse på tvers av ulike kommunesektorer (Stray, 2017). Jeg innså imidlertid raskt at Ph.d.-prosjektet fikk en for kvantitativ innretning gjennom å skulle sammenligne ulike regioner langs ulike variabler. Her fikk jeg også utilsiktet hjelp av at søknaden om å hente ut disse dataene ble forsinket av intern saksbehandling i juridisk avdeling i NAV, slik at jeg uansett måtte vurdere flere datainnsamlingsstrategier. Jeg fikk til slutt tillatelse til å forespørre NAV-kontorer direkte om de kunne manuelt anonymisere, skanne og sende referater fra dialogmøte 2 til meg på e-post (vedlegg 3).

Sannsynligheten for at noen ville påta seg denne oppgaven i det omfanget jeg ønsket, var svært liten, så jeg oppga planen om å innhente så mange dokumenter som jeg først hadde planlagt. Jeg brukte likevel nettverket mitt av kolleger på arbeidslivssentrene i Norge til å plukke ut noen tilfeldige referater fra dialogmøte 2 gjennomført i deres region, som de hentet ut fra NAVs interne journalsystem. I tillegg fikk jeg bistand fra en kollega til å hente ut 100 referater (tabell 1) fra regionen hen var ansatt i. Ingen av de NAV-ansatte som sendte referatene, hadde selv deltatt på disse møtene.

Alle referatene ble oversendt meg i tråd med tillatelsen fra juridisk avdeling i NAV.

Dokumentene ga meg et utvalg av tilfeldige eksempler på hvordan møtereferatene var utformet, men inneholdt ikke personidentifiserende kjennetegn som navn, alder, kjønn og/eller arbeidsplass. Forespørselen min til Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) om prosjektet skulle behandles, ble dermed avvist, med begrunnelsen om at det var NAV som var rett instans for denne dispensasjonssøknaden (vedlegg 4). Referatene ga meg et innblikk i veiledernes tolkning og redegjørelse for hva som hadde skjedd i møtene. Dette informerte studien min om hvordan organisasjonens føringer (som for eksempel bruken av NAVs standardmaler for referatskriving) gjenspeilet seg i denne delen av veiledernes arbeid. Referatene ble først og fremst brukt

som supplement til de andre datakildene. Dette er derfor en del av materialet mitt som det vil være aktuelt å arbeide videre med i framtiden. I og med at de er anonymiserte, vil det også være tilgjengelig materiale for meg etter at ph.d.-prosjektet er avsluttet. Så vidt meg bekjent er dette kvalitative materialet ikke samlet systematisk tidligere.

### 5.2.2 Lydbåndopptak av dialogmøte 2

For å supplere dokumentstudien tok jeg kontakt med flere NAV-kontorer med forespørsel om å gjennomføre lydbåndopptak av dialogmøte 2. Jeg tok bevisst kontakt med kontorer utenfor den regionen jeg selv arbeider i, for å unngå å forske på arbeidet til nære kolleger. Å få tilgang viste seg å være vanskeligere enn forventet. Fire kontorer avviste forespørselen min på grunn av tids- og ressursmangel. Først etter at jeg ba kontaktpersonen min i FoU-avdelingen i NAV om hjelp, som igjen ba direktøren for alle NAV-kontorene om støtte, fikk jeg positivt svar fra to kontorer i to ulike regioner. Selv om forsinkelsen forårsaket frustrasjon over å ikke komme i gang med datainnsamlingen, noterte jeg disse hendelsene i loggboken min som eksempler på hvordan denne delen av prosessen kunne speile NAVs organisasjonsstruktur og styring generelt. Jeg reflekterte over om den kunne være et uttrykk for at en sterk ovenfra-og-ned-styring preget organisasjonen.

Før jeg startet arbeidet med å gjøre lydbåndopptak, gjennomførte jeg et informasjonsmøte med veilederne i avdelingen som arbeidet med sykefraværsoppfølging, ved hvert av kontorene. Leder ved avdelingen introduserte meg, og jeg viste deretter en PowerPoint-presentasjon der jeg presenterte meg selv og formålet med studien, samt ga den informasjonen som veilederne trengte for å bistå meg med å rekruttere sykmeldte brukere innkalt til dialogmøte 2, og som jeg kunne gjøre lydbåndopptak av. I tråd med den opprinnelige prosjektskissen min var jeg i utgangspunktet interessert i møter med brukere som var sykemeldt på grunn av en muskel- og skjelett- eller psykisk lidelse, men dette utvalgskriteriet gikk jeg raskt bort fra. Det hadde ikke lenger så stor betydning, ettersom forskningsinteressen min hadde dreiet seg mer mot de kvalitative aspektene ved møtet. Dette forenklet også

rekrutteringen av dialogmøte 2 som jeg kunne gjøre lydbåndopptak av, ved å fjerne utvalgskriteriene knyttet til diagnoser.

Rekrutteringen til lydbåndopptakene skjedde ved at veilederne spurte brukere de fulgte opp i sin portefølje, og som de allerede hadde innkalt til et rutinemessig dialogmøte, om de ville delta i studien. Jeg var ikke involvert i dette, annet enn ved å gi veilederne tilstrekkelig informasjon som de kunne videreformidle. Veilederne understreket overfor brukerne at et eventuelt avslag på denne forespørselen ikke ville ha noen betydning for saksbehandlingen av sykepengene deres. Én bruker takket nei, og oppga konflikt med arbeidsgiver som årsak. Dette avslaget vurderte jeg som en bekreftelse på at veilederne hadde lyktes med å formidle det frivillige aspektet ved forespørselen. Brukerne fikk også valget mellom å forespørre arbeidsgiveren sin selv om hen ville delta, eller om de ønsket at jeg skulle gjøre det. Alle brukerne valgte å informere selv, og arbeidsgiverne som ble forespurt, takket ja til å delta. Én arbeidsgiver deltok per telefon via høyttalerfunksjonen. En annen bruker var selvstendig næringsdrivende, slik at hen var både ansatt og arbeidsgiver. Før oppstart av de fysiske møtene ga jeg en kort muntlig introduksjon om formålet ved studien, og fikk skriftlig samtykke fra alle deltakerne (vedlegg 5–9).

Jeg ba ikke om å få være fysisk til stede under lydbåndopptakene av disse møtene. Dette er et valg jeg har reflektert mye over senere. Gjennom NAV-rollen min er jeg kjent med at mange brukere opplever dialogmøte 2 som belastende av ulike årsaker. Å ha nok en person fysisk til stede i møterommet (som ofte var små møterom i publikumsmottaket på kontorene), gjorde at jeg antok at belastningen ville være mindre for brukerne og dermed gjøre rekrutteringen til lydbåndopptakene enklere. Dette valget hadde imidlertid noen konsekvenser. Ved å ikke delta fysisk mistet jeg muligheten til å observere for eksempel kroppsspråk og blikkontakt mellom deltakerne.

Lydbåndopptakene ga riktignok fliker av denne informasjonen – gjennom for eksempel å fange opp stotring, stemmevolum og lyder i rommet som kunne tolkes som at møtedeltakerne endret stilling i stolen, for eksempel som følge av at de opplevde situasjonen som ukomfortabel. Dette er imidlertid mine tolkninger av

lydbåndopptakene, men ikke noe jeg har observert, og som det dermed knytter seg usikkerhet til. Utvalget kan dessuten kritiseres for å være et resultat av «creaming», som i denne sammenhengen kan forstås som at veilederne bevisst plukket ut saker de trodde ville være enkle å håndtere, basert på et ønske om at de selv og NAV skulle fremstå i et godt lys. På bakgrunn av opptakene jeg fikk tilgang til, er det lite som tyder på at materialet er preget av dette. Møtene viste variasjon i type relasjoner mellom NAV og de andre aktørene, der også flere ga uttrykk for at de var kritiske til NAVs rolle og tidligere håndtering i saken. Jeg kan likevel ikke utelukke at veilederne unngikk å forespørre enkelte brukere om å delta, som kunne ha bidratt med andre erfaringer og dermed påvirket analysene mine i andre retninger.

### 5.2.3 Feltarbeid

Arbeidet med lydbåndopptakene resulterte raskt i en ny erkjennelse som inspirerte meg til å utvide forskningsdesignet og datainnsamlingsstrategiene mine ytterligere. I planleggingen av og forberedelsene til møteopptakene diskuterte jeg både konteksten rundt det forestående møtet og den organisatoriske utformingen av dialogmøte 2 generelt med veilederne. Disse samtalene foregikk enkeltvis, og i grupper av veiledere på kontorene. Jeg ble overrasket over hvordan disse anledningene, bokstavelig talt «imellom» de planlagte datainnsamlingsaktivitetene – for eksempel når jeg slo følge med veilederne til eller fra det aktuelle møtet, mens vi traktet kaffe eller spiste lunsj i kantinen, frembrakte så mye verdifull informasjon om det jeg var interessert i. Samtidig med at jeg tok et dansk ph.d.-kurs i å gjøre etnografi i organisasjoner, innså jeg at det å «henge rundt» backoffice, slik jeg gjorde, ga meg et verdifullt innblikk i forskjellen på det folk sa at de gjorde, og det de faktisk gjorde. Jeg reflekterte over at dette var nettopp «tjukke beskrivelser» (Geertz, 1993), slik jeg hadde lært om. Etter å ha konsultert veilederne mine, og revidert og fått godkjent tillatelsen fra Norsk senter for forskningsdata (NSD, nå Sikt), utvidet jeg derfor forskningsdesignet til å inkludere etnografisk feltarbeid (tabell 1). Jeg gikk tilbake til veilederne ved begge NAV-kontorene med et utvidet samtykkeskjema for å formalisere observasjonsrollen min, og ba i tillegg om å få delta på interne møter (vedlegg 6).

Den etnografiske tilnærmingen var både inspirerende og morsom å jobbe med, i tillegg til at den ga mye rikere materiale enn lydbåndopptakene og dokumentene. Feltarbeidet foregikk ved at jeg lånte et ledig kontor eller en pult i kontorlandskapet når jeg hadde andre avtaler om datainnsamling ved kontorene (lydbåndopptak av dialogmøte 2, interne møter og dybdeintervjuer). På den måten var jeg sentralt plassert både med tanke på å få med meg det som skjedde i løpet av arbeidsdagen, samtidig som jeg kunne trekke meg tilbake for å skrive feltnotater. Underveis i arbeidsdagen skrev jeg løpende feltnotater så ofte jeg kunne, men jeg spurte også veilederne om jeg kunne få sette på lydbåndopptakeren under interessante diskusjoner. Jeg transkriberte senere disse diskusjonene, som ofte utviklet seg til uformelle intervjuer. Dette hadde jeg stor nytte av da jeg skulle analysere og skrive fram materialet i etterkant. På interne møter observerte jeg og tok feltnotater for hånd, som jeg senere skrev ut på PC.

#### 5.2.4 Semi-strukturerte dybdeintervjuer

Mot slutten av datainnsamlingsperioden satt jeg likevel igjen med flere spørsmål og var usikker på om jeg hadde samlet nok data. Jeg hadde opptak av ti dialogmøter, jeg hadde lest referatene fra disse, jeg hadde observert og snakket med veilederne om deres erfaringer med møtene, men i analyse- og skriveprosessen så jeg konturene av flere mønstre og spørsmål som jeg ønsket å få utdypet. Jeg var særlig bekymret for at jeg manglet data på temaet for bokkapittelet, der jeg ønsket å utforske hvordan veilederne ser på eller verdsetter arbeidsgiverrollen, med sikte på hva som kjennetegner samarbeidet deres. Jeg utarbeidet derfor en semi-strukturert intervjuguide basert på disse temaene, og gjennomførte individuelle dybdeintervjuer av de veilederne som arbeidet i avdelingene på det tidspunktet (tabell 1, vedlegg 10). I den forbindelse var jeg på nytt i kontakt med NSD for å forhøre meg om jeg trengte et nytt samtykke, men fikk tilbakemelding om at det ikke var nødvendig, siden veilederne allerede hadde samtykket til å delta i både lydbåndopptak og observasjon.

Intervjuene foregikk på veiledernes cellekontorer eller møterom på NAV-kontorene. Dette valget var først og fremst basert på min vurdering av at det var praktisk for dem å gjennomføre intervjuet da de hadde ledig tid i løpet av arbeidsdagen, men jeg erfarte

også at det var nyttig fordi flere ønsket å vise meg dokumenter eller lignende som de hadde liggende på pulten, eller hengende på tavlen på kontoret. I intervjuene inntok jeg en aktiv rolle, der jeg ofte brukte mine egne erfaringer som en inngang til spørsmålene (Holstein & Gubrium, 1995). Jeg tok for eksempel utgangspunkt i at jeg var vant til å gjøre eller tenke om noe på én måte siden jeg var ansatt på et NAV-arbeidslivssenter, men at jeg var nysgjerrig på hvordan det så ut fra deres ståsted i organisasjonen. Jeg erfarte imidlertid at disse intervjuene tok en litt annen form enn de uformelle intervjuene og samtalene som foregikk underveis i arbeidsdagen. Mens jeg for eksempel slo følge med veiledere tilbake til kontoret etter møter hos arbeidsgivere, reflekterte jeg i ettertid over om jeg i for stor grad hadde utfordret veiledernes synspunkter og inntatt en mer kritisk rolle. Plesner (2011) beskriver hvordan forskere som studerer «sideways», i betydningen å forske på informanter som til en viss grad deler samme profesjonelle bakgrunn med forskeren, ofte kjennetegnes av forhandlinger mer enn en forskerstyrt dialog, men at denne dialogen kan øke kvaliteten på forskningen fordi begge parter må tydeliggjøre sine standpunkter og begrepsbruk overfor hverandre. Dybdeintervjuene inne på NAV-kontorene foregikk mer rolig og avslappet, noe som kan ha sammenheng med de fysiske omgivelsene, men jeg reflekterte også over om både informantene og jeg opplevde at vi kunne snakke mer fritt utenfor kontorbyggene. Dybdeintervjuene ga meg likevel en mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål til og be veilederne utdype spesifikke temaer vi hadde diskutert tidligere. Slik kunne jeg også sjekke potensielle feiltolkninger av observasjonene mine.

### 5.2.5 Oversikt over informantene i studien

I tabell 2 har jeg inkludert en oversikt over de ni informantene jeg gjennomførte dybdeintervjuer med. Jeg samlet ikke systematisk disse dataene om de andre veilederne, som hadde sluttet (på grunn av svangerskapspermisjon, eller ny jobb enten internt eller eksternt) på det tidspunktet jeg gjennomførte intervjuene. Kjønnbalansen i intervjuene var svært skjev (bare kvinner), men reflekterer likevel det totale utvalget mitt der kun én av de totalt 15 informantene var mann. I en bred undersøkelse av NAV-veilederes aktiveringskompetanse (Sadeghi & Fekjær, 2019), som ble sendt til 113 NAV-

kontorer, var det også stor overvekt av kvinner (82 %) som svarte. Utdanningsmessig fordelte disse seg på at 15 % oppga mastergrad og 56 % bachelornivå som høyeste fullførte utdanning. 28 % av utvalget oppga at de hadde sosionomutdanning (3-årig bachelor). I mitt utvalg var det kun én sosionom, ingen hadde utdanning på masternivå, mens seks av ni oppga bachelornivå som høyeste fullførte utdanning. Tre informanter hadde videregående utdanning. Til tross for at utvalget mitt er svært lite, og derfor i liten grad direkte sammenlignbart, er fordelingen på kjønn og utdanningsnivå likevel gjenkjennbar i forhold til Sadeghi & Fekjær (2019) sin studie.



Tabell 3: Oversikt over informanter i dybdeintervjuer, og deres kjønn, alder, fartstid i NAV, utdanningsbakgrunn og -nivå, samt annen yrkeserfaring

	Kjønn	Alder	Fartstid i NAV	Utdanningsbakgrunn og -nivå	Annen yrkeserfaring
<b>Inf. 1</b>	Kvinne	62	44	Videregående utdanning	Ingen
<b>Inf. 2</b>	Kvinne	30	6	Sosionom (bachelor)	Barnehage
<b>Inf. 3</b>	Kvinne	45	9	Videregående utdanning	Funksjonær og hovedverneombud i offentlig virksomhet
<b>Inf. 4</b>	Kvinne	39	11	Økonomi, administrasjon og veiledning (bachelor)	Diverse
<b>Inf. 5</b>	Kvinne	47	5	Økonom (bachelor)	Medarbeider og leder i private bedrifter innen salg og service
<b>Inf. 6</b>	Kvinne	27	4	Human Relations (bachelor)	Diverse deltidsarbeid
<b>Inf. 7</b>	Kvinne	45	6	Sykepleier/helsesykepleier (bachelor)	Sykehus og hjemmesykepleie
<b>Inf. 8</b>	Kvinne	53	19	Videregående utdanning	Tiltaksleverandørbransjen (til NAV)
<b>Inf. 9</b>	Kvinne	52	15	Økonomi, administrasjon og ledelse (bachelor)	Diverse arbeid innen produksjon, renhold, salg og service, i tillegg til arbeid i hjemmet

## 5.3 Analyseprosessen

I arbeidet med analysen av materialet mitt har jeg hovedsakelig latt meg inspirere av institusjonell etnografi (Lund, 2015; Smith, 2005), men også brukt Bourdieus feltanalyse på organisasjoner (Hallett & Gougherty, 2018; Robinson et al., 2021) i én av artiklene. Begge perspektiver understreker betydningen av å studere det relasjonelle i jakten på vitenskapelig fundert kunnskap, og var derfor godt egnet til analysearbeidet.

### 5.3.1 Fra tematisk analyse til å jakte på «arbeid»

Siden jeg ikke kjente til institusjonell etnografi da jeg startet datainnsamlingen, gjorde jeg først en tematisk sortering for å skaffe meg oversikt. Her brukte jeg Braun og Clarke (2006) som inspirasjon, og særlig de første stegene de skisserer for å gjøre seg kjent med datamaterialet. Jeg forsøkte først å gjøre dette ved bruk av NVivo, men endte opp med å gjøre det manuelt ved hjelp av gule lapper. Jeg erfarte at programmet for eksempel egnet seg dårlig når et av informantenes utsagn hørte hjemme under ulike temaer, men også fordi konteksten som utsagnene ble sagt i, var vanskelig å fange. I arbeidet med intervjuene laget jeg en tabell over de fleste spørsmålene fra intervjuguiden, og inkluderte utdrag fra det hver enkelt informant hadde svart på spørsmålene, i egne kolonner. Dette ble et omfattende dokument, men hjalp meg å systematisere svarene til informantene på de to kontorene i sammenheng med hverandre. Senere oppdaget jeg også verdien av å kunne gå tilbake og studere hvordan styringsrelasjonene kom litt ulikt til uttrykk i kollegafelleskapene på de ulike kontorene.

Etter hvert som jeg ble opptatt av arbeid i vid forstand, og relasjonene mellom informantene og konteksten de arbeidet i, videreutviklet jeg materialet. Campbell & Gregor (2014) foreslår bruk av kart som utgangspunkt for å kartlegge måten styringsrelasjoner virker på folk, men i min utforsking har jeg hatt god nytte av å også systematisere materialet ved bruk av tabeller. Jeg kategoriserte veiledernes arbeid knyttet til samarbeid med arbeidsgiverne basert på hva veilederne sa at de faktisk og praktisk gjorde. Men, som kjent er det forskjell på hva folk gjør og hva de sier at de gjør, noe jeg som nevnt erfarte ved å inkludere feltarbeid i datainnsamlingen. I tråd med

utvidelsen av forskningsdesignet, kombinert med den utvidede forståelsen av arbeidsbegrepet i institusjonell etnografi, inkluderte jeg også hvilke intensjoner veilederne hadde med samarbeidet eller hva de ønsket å gjøre (som for eksempel handlet om hvilken rolle de ønsket å ta overfor arbeidsgiverne).

Emirbayer og Johnson (2008) vektlegger også betydningen av å fokusere på aktørenes «arbeid, tjenester, handlinger, argumenter og produkter» (s. 14) ved bruk av Bourdieus feltanalyse på organisasjoner, slik vi gjør i artikkel 1. Det handler om at det aktørene gjør, i utvidet forstand, sees som uttrykk for de ulike posisjonene og posisjoneringsmulighetene som de vurderer som tilgjengelige i feltet. Jeg analyserte fram at én kategori handlet om synlig arbeid, mens den andre i større grad handlet om usynlig arbeid. Det usynlige arbeidet kom til uttrykk i veilederens beskrivelser av ulike former for relasjonsbygging, som å være tilgjengelig, viktigheten av å gi korrekt informasjon og bevissthet rundt eget kroppsspråk, som å være imøtekommende, ha et fast håndtrykk etc. Underveis i dette arbeidet noterte jeg løpende notater i et eget refleksjonsdokument – særlig ting jeg ikke forsto, klarte å plassere noe sted eller som av ulike grunner trigget nysgjerrigheten min. I dette dokumentet fant jeg for eksempel begrepet *handlingsrom* som jeg brukte i det senere skrivearbeidet.

### 5.3.2 Analyseprosessen knyttet til «å utnytte handlingsrommet» som eksempel

Analysearbeid i institusjonell etnografi handler i større grad om kunnskapsorganiserende *prosesser* enn *sluttprodukter* (Smith, 1987). Analyseprosessen kan dermed beskrives som en prosess der forskeren først beskriver informantens arbeid som skal studeres, og deretter forsøker å plassere det i den institusjonelle settingen det hører hjemme. Ifølge McCoy (2006) handler det om å utforske det folk faktisk gjør, uten å miste den institusjonelle tilknytningen deres av syne. For å lykkes med det må forskeren gå i dialog med materialet – for eksempel ved å stille spørsmål ved hvor begrepene kommer fra, og hva de betyr for folk. Denne delen av utforskningen danner videre grunnlaget for å forstå hvordan diskurser og ideologier på et overordnet nivå former disse relasjonene. Min utforsking av det relativt nøytrale utsagnet om «å

utnytte handlingsrommet», slik bokkapittelet i avhandlingen handler om, kan tjene som et eksempel på denne framgangsmåten. Ettersom utsagnet dukket opp hos flere informanter og i flere sammenhenger, begynte jeg å etterforske hvor utsagnet stammet fra. Gjennom søk i styrende tekster som lover, NOU-er og streamede frokostmøter holdt av autoriteter i organisasjonen, oppdaget jeg at måten informantene mine benyttet utsagnet på, var formet av en overordnet aktiveringspolitisk diskurs om at arbeid nesten uansett er bra for helsen (Stray, 2022).

Analyse-eksempelet om å utforske handlingsrommet illustrerer også at analyseprosessen i en institusjonell etnografisk forskningstilnærming innebærer å jobbe på kryss og tvers i materialet, og at stadig økt kjennskap til det fører til at nye spørsmål dukker opp. Metoder fundert på trinnvis koding eller tekstkondensering vil derfor være dårlig egnet, fordi institusjonell etnografi i større grad handler om å oppdage og forfølge «den røde tråden» i materialet. I lys av det epistemologiske utgangspunktet for institusjonell etnografi kan imidlertid den røde tråden være tredd gjennom ulike ståsteder, som får betydning for analysen. I og med at min utforsking var konsentrert rundt NAV-veilederen sitt ståsted, ble en viktig del av utforskingen å skille de ulike ståstedene fra hverandre. På den måten oppnådde jeg både å «isolere» NAV-veilederne sitt ståsted fra de andre aktørene, samtidig som denne prosessen gjorde det mulig å forsøke å få øye på hvordan styringsrelasjonene kom til uttrykk i arbeidet deres. For å eksemplifisere dette har jeg inkludert et eksempel fra analysearbeidet (tabell 4). Tabellen gir en oversikt over skillet mellom hvordan ulike aktører forstår sentrale begreper som sykdom, sykmeldingen, arbeidsplassens rolle, betydningen av relasjoner og brukerens arbeidsevne, i materialet mitt. Målet er å vise at disse forståelsene skiller seg fra hverandre fordi de er knyttet til de ulike aktørenes individuelle ståsted.

Tabell 4: Analyseoversikt over sentrale begreper i veiledernes arbeid og de ulike aktørenes ståsted

	NAV-veilederne	Arbeidsgiverne (basert på lydbåndopptak av dialogmøte 2)	NAVs rådgivende overlege, som «styrende tekst» i kraft av å være medisinsk autoritet i organisasjonen	Styrende tekster (lowerverk og forskrifter)
<b>Sykdom er...</b>	...sammensatt! Vanskelig å vurdere hva som er «reell» sykdom, og som dermed oppfyller kravene til å utbetale sykepengene.	...når arbeidstakeren ikke er i stand til å gjøre jobben sin, uavhengig av hva det skyldes.	...at noe ikke virker i kroppen – som for eksempel en tett nese eller en forstuet ankel, og at dette kan separeres fra resten = reduksjonistisk syn på helse.	...en vurdering av brukerens helsestilstand basert på medisinske diagnoser i henhold til de internasjonale diagnosekodesystemene ICPC eller ICD-10.
<b>Sykmeldingen...</b>	...er et sentralt dokument i den samlede vurderingen av om vilkårene for å utbetale sykepenge er oppfylt.	...forstås som lov/absolutt fordi det er legen som bestemmer dette. Ingen rom for forhandling. Sjakk matt.	...er kun en anbefaling fra fastlegen om å utbetale sykepenge. Det er NAV som bestemmer om vilkårene er oppfylt.	...utløser utbetaling av sykepenge. Må skyldes egen sykdom, skade eller lyte som gir en medisinsk diagnose i tråd med lowerket.
<b>Arbeidsplassens rolle er...</b>	...viktig. Får betydning både for sykefraværet, men også for om den sykmeldte returnerer til jobb når hen er frisk.	Bedriften må holde hjulene i gang til tross for sykemeldte ansatte. Ute av syne, ute av sinn?	Alle arbeidsplasser og situasjoner kan tilrettelegges for sykdom (med noen unntak). Arbeidsgivere må derfor bruke handlingsrommet og styringsretten sin mer effektivt.	...nedfelt i aktivitets- og medvirkningsplikten, og tilretteleggingsplikten, i tråd med Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven.

	Forts. NAV-veilederne	Forts. arbeidsgiverne	Forts. NAVs rådgivende overlege	Forts. styrende tekster
<b>Betydning av relasjoner...</b>	Mange sykefravær skyldes konflikter på arbeidsplassen. Relasjoner spiller en stor rolle, men er vanskelig å ta tak i, i dialogmøtene.	...er viktig fordi arbeidsgiver også skal ha en videre relasjon til den sykmeldte ansatte, og ønsker derfor ikke å grafse i privatlivet (årsaker til sykefraværet) til folk.	...er viktig fordi arbeidsgivere tjener på ha en god relasjon til sine ansatte for å forhindre og redusere sykefravær.	...er irrelevant fordi relasjonene ikke er en del av vurderingen av sykepengegrunnlaget, med mindre de utløser en diagnostisert sykdom som gjør arbeidstakeren ute av stand til å arbeide.
<b>Brukerne arbeidsevne...</b>	...er summen av både arbeidsplass-faktorer og individuelle faktorer. Ofte er det en blanding, som gjør det vanskelig å vurdere om vilkårene for sykepengerettigheter er oppfylt.	Dialogmøtene har dette som hovedagenda, men i møtene blir det mye snakk om helseutfordringene til brukeren. Arbeidsgiverne kommer sent og lite til orde.	...innebærer at alle kan gjøre noe, til tross for at de er syke/sykmeldte. Et unntak er når man er «kognitivt svekket» (jmf. egen erfaring med da hen tok sterke smertestillende på grunn av en skade og ikke klarte å tenke klart).	...ses i lys av grad av <i>arbeidsuførhet</i> til ethvert arbeid – jmf. vilkårene for sykepenger i Folketrygdloven kap. 8-4.

## 5.4 Metaforen om den trojanske hesten og andre etiske refleksjoner over å forske på sine egne

En tilbakevendende refleksjon under datainnsamlingsprosessen har vært kvalitetsforskjellen mellom observasjonsdataene jeg samlet i feltarbeidet, og de mer formelle datainnsamlingsstrategiene som lydbåndopptak og dybdeintervjuer. Generelt erfarte jeg at de uformelle samtaler og observasjonene under ulike ad hoc-interaksjoner ga rikere data. Én forklaring kan handle om selve settingen. En klassisk intervjusituasjon, der informant og forsker er plassert på hver sin side av bordet, kan i større grad oppmuntre informanter til å fremstå som lojale og politisk korrekte i henhold til organisatoriske retningslinjer for hvordan et arbeid skal utføres. Å bokstavelig talt jobbe side ved side i et arbeidsmiljø, slik jeg gjorde i feltarbeidet, kan ha tonet ned dette behovet. Men jeg reflekterte også over om det kunne være et resultat av at veilederne opplevde meg mer som en kollega enn som forsker, og dermed var mer fortrolige med å dele betraktninger om også de mer utfordrende sidene ved måten arbeidet deres var organisert og ble utført på.

En metafor jeg stadig kom tilbake til, var den trojanske hesten (Stray, 2019). Denne metaforen har jeg lånt av Kvale (2006)<sup>3</sup>, som kritiserer metodelitteratur om forskningsintervjuet for å være dominert av en oppfatning om at det er en konflikt- og maktfri sone. Forskere kan ta i bruk manipulerende strategier for å komme bak forsvarsverket hos folk, hevder han, slik at de røper informasjon til en fremmed som de senere kan angre på (Kvale, 2006, s. 482). Til tross for at jeg på ingen måte var på krigsstien (!), slik trojanerne i sin tid var, og til tross for at det ikke var veiledernes private forhold jeg snakket med dem om, opplevde jeg at min interne status som kollega ga meg fordeler jeg kanskje ikke ville ha fått ellers. Denne opplevelsen var

---

<sup>3</sup> Kvale siterer Jette Fog (2004) *Med samtalen som utgangspunkt: Det kvalitative forskningsinterview* (2. rev. udg. ed.). København: Akademisk Forlag.

riktignok sterkere i starten av datainnsamlingsarbeidet, og hadde nok også sammenheng med at jeg var lite erfaren i feltarbeiderrollen.

#### 5.4.1 Tilgang til feltet – kollega eller tørr «forskerdude» fra universitetet?

Å forske på sine egne beskrives som en type etnografisk forskning kjennetegnet av «en studie og en tekst der forsker-forfatteren beskriver en kulturell setting som hun har naturlig tilgang til, og hvor hun er en aktiv deltager, mer eller mindre på like premisser som de andre deltakerne» (Alvesson, 2009, s. 158). Forskningsaktiviteten er dermed ikke forskerens hovedsyssel, med unntak av i analyse- og skriveprosessen. Lund (2015) beskriver en liknende rolle i sin studie av den kjønnede konstruksjonen av den ideelle akademikeren, samtidig som hun selv er en ung, kvinnelig akademiker. Hun refererer Alvesson (2009) og bruker begrepsparet *participant observer* og *observing participant*, og hevder at det siste var en bedre beskrivelse på hennes rolle (Lund, 2015). Dette har blant annet sammenheng med at når man forsker på sine egne, er tilgangen til feltet allerede på plass, men komplementeres med observasjon av det forskeren ønsker å forske på. Det kan likevel diskuteres om tilgangen på feltet noen gang er helt på plass, siden forskeren må skaffe seg tilgang gjennom å bygge tillit hver eneste gang hen er i felt. Litt spissformulert kan vi likevel si at det ikke er forskeren som «finner» empirien, men empirien som «finner» hen (Alvesson & Einola, 2018) i slike settinger.

Denne situasjonen har også klare likhetstrekk med min situasjon, med unntak av at jeg ikke kjente noen av de veilederne jeg inkluderte som informanter, fra før. De var heller ikke ansatt på samme organisatoriske nivå som meg. Til tross for dette ga veilederne gjennomgående uttrykk for at de betraktet meg som en kollega. Jeg har reflektert mye over hva som kunne ligge bak denne oppfatningen. Én forklaring kan være at jeg kjenner til og er bundet av de samme retningslinjene knyttet til for eksempel taushetsplikt, personvern, datasikkerhet og andre interne rutiner som dem.

Arbeidslivssenteret er også en del av ressurs- eller kompetanseenhetene i NAV, slik at de nok også antok at jeg hadde god innsikt i kjernen av arbeidet deres: oppfølging av sykmeldte arbeidstakere generelt, og spesielt arbeidsgiverens rolle i dette arbeidet. De kunne derfor ha tiltro til at jeg hadde trening i å håndtere de ulike, og også utfordrende



aspektene rundt sakene vi diskuterte. Dette kom også til uttrykk hos en av informantene mine, som uttrykte at «det var enklere med meg enn en tørr ‘forskerdude’ fra universitetet» (Stray, kommer 2023). I tillegg hadde jeg noen opplagte praktiske fordeler. Med tilgang til felles, intern infrastruktur kunne jeg lett finne fram til kontaktinfo som ellers ikke er offentlig (som telefonnumre og e-postadresser til NAV-ansatte/informanter). Det var også praktisk at jeg kunne ta med meg min bærbare NAV-pc og installere meg på en lånt kontorplass på de to NAV-kontorene, som en hvilken som helst annen ansatt der. Til tross for at jeg ikke hadde naturlig tilgang til feltet, i tråd med Alvesson (2009, s. 158) sin definisjon, nøt jeg åpenbart fordelen av å bli oppfattet som en av dem.

#### 5.4.2 Hva er data for en offentlig sektor-ph.d.?

Tilgangen til feltet hadde også konsekvenser for selve datainnsamlingsarbeidet – mer spesifikt hva slags informasjon jeg kunne regne som data. Alvesson (2009) trekker fram ph.d.-stipendiater som kombinerer arbeid og forskning i organisasjoner, som en type forskning med gode muligheter til å forske på sine egne (s. 159). Han hevder at forskning på sine egne er mer sjeldent, vanskelig og mer politisk komplekst enn ellers. Dette kjenner jeg meg igjen i. Et spørsmål jeg måtte ta løpende stilling til, var for eksempel hva som regnes som data jeg samler som forsker, og hva som kan betraktes som informasjon jeg får tilgang på som ansatt. Dette skillet opplevde jeg at i noen grad handlet om hvor datainnsamlingen foregikk. Jeg reflekterte over om det var mulig eller ønskelig å avgrense forskningsaktiviteten min til de to NAV-kontorene jeg hadde fått tillatelse til å forske på, eller om den også foregikk i min egen del av organisasjonen.

I stillingen min i NAV har jeg underveis i stipendiatperioden tatt del i den informasjonen som har tilflytt meg gjennom organisasjonens kanaler, som møter, e-post, internett og intranett, for å nevne noe. Denne informasjonen er en selvfølgelig og nødvendig del av jobben min, og et krav fra arbeidsgiver at jeg aktivt tilegner meg – på linje med alle ansatte. Men i hvilken grad er dette data i forskningsøyemed? Og krever det i så fall samtykke? Dette var spørsmål jeg kontinuerlig stilte meg selv underveis.

Et eksempel på dette var data jeg hentet fra en av NAVs rådgivende overlegers frokostmøter for inviterte ledere og HR-medarbeidere i private og offentlige virksomheter. Disse møtene ble annonsert og streamet på NAV-regionens Facebook-sider, og ble gjort tilgjengelig på YouTube i etterkant. Jeg regner derfor dette som offentlig informasjon som er spredd i opplæringsøyemed, og som ikke krever samtykke fra vedkommende for å bruke. I tråd med en institusjonell etnografisk forskningstilnærming regner jeg dessuten disse møtene som *styrende tekster* (se kap. 4.3). Jeg sendte likevel en e-post til vedkommende for å informere om at jeg hadde brukt deler av innholdet i forskningen min.

Et eksempel på det motsatte, der samtykke var påkrevd, var et digitalt allmøte for alle ansatte i en NAV-region, som jeg innleder diskusjonskapittelet med et utsnitt fra (se kap. 7). Innholdet i møtet vurderer jeg som data jeg får tilgang på gjennom min posisjon som ansatt, men som ikke kan karakteriseres som sensitiv, hverken i form av å utlevere personlig informasjon eller å avsløre interne forhold. Tvert imot: Formålet med møtet var å spre informasjon om en ønsket arbeidsmetode, som et eksempel til etterfølgelse. Men siden jeg ønsket å bruke sitater fra enkeltpersoner herfra, var det naturlig for meg å forespørre dem om å få bruke disse eksplisitt, i etterkant. Dette hevder jeg er i tråd med god forskningsskikk. Vike og Fürst (2020) påpeker også at siden etnografisk feltarbeid er kjennetegnet av å være både dialogisk, prosessuelt og dynamisk, vil det å alltid innhente samtykke i forkant av en interaksjon være utfordrende. Min vurdering kan likevel kritiseres for om informantene er fullt innforstått med den endelige innretningen av diskusjonen som sitatene inngår i. Her har jeg reflektert over at konteksten som møtet foregår i, må forstås som offentlig, til tross for at den er intern, og at det er myntet på et stort og bredt publikum (potensielt over 1000 deltakere). At lederes utsagn tolkes på ulike, og også kritiske måter av medarbeidere, er noe de som autoriteter i en organisasjon må regne med. Mitt innblikk «back stage» i NAVs interne «front stage» hevder jeg dermed kunne supplere og styrke kunnskapen jeg produserer om organisasjonen innenfra.

### 5.4.3 Refleksivitet, validitet og reliabilitet – i et sosialkonstruktivistisk perspektiv

Eksemplene over understreker likevel behovet for løpende kritisk refleksjon, i tråd med at etiske refleksjoner kan sammenlignes med en muskel som må trenes regelmessig (Staksrud, 2021). Som jeg allerede har diskutert, krever forskerrollen generelt, og en offentlig sektor-ph.d.-rolle kanskje spesielt, stor grad av refleksivitet. Dette aktualiserer samtidig mitt vitenskapsteoretiske ståsted. Alvesson og Sköldbberg (2018) påpeker at forskere må være bevisst at forskning alltid er et resultat av tolkning, i tråd med et sosialkonstruktivistisk perspektiv. Det eksisterer med andre ord ikke én sannhet som skal avdekkes, fordi denne vil avhenge av måten både forskeren og informanten tolker en situasjon eller et fenomen på, i lys av politikk, kultur, språk, subjektiv oppfatning, sosiale normer og konvensjoner – som i sum gjennomsyrrer all forskningsaktivitet. Eksempelvis er også sekundærdata som statistikk og arkivmateriale gjenstand for tolkning, og kan ikke forstås som at de «speiler» virkeligheten (Alvesson & Sköldbberg, 2018). Empirisk forskning i dette perspektivet innebærer, eller krever dermed også en «tolkning av tolkningen» (Alvesson & Sköldbberg, 2018, s. 11). Denne forståelsen flytter dermed fokuset for å vurdere forskningskvaliteten til forskeren som «forskningsinstrument», og innebærer at det også må rettes innover i hen.

Forskerens evne til selvrefleksivitet får dermed betydning for å oppfylle de generelle kravene vi stiller til forskning. Disse handler om studiers reliabilitet – i hvilken grad de kan etterprøves, og studiers validitet – i hvilken grad forskeren kan hevde at funnene er gyldige, både for feltet hen har forsket på, og for andre felt. Kvale (1995) argumenterer imidlertid for at validitet i en postmoderne kontekst må bygge på en forståelse av kunnskap som en sosial konstruksjon, samt ha fokus på praktisk dagligliv og lokale narrativer, i stedet for universelle regler. Ifølge Kvale (1995) avhenger en studies validitet og overføringsverdi av en tredelt prosess som består av å synliggjøre godt (forsknings)håndverk, inkludere dialog om observasjonene og at forskningen kan tas praktisk i bruk. Den første delen av prosessen, håndverkstilnærmingen, handler om å flytte fokus fra sluttresultatet til kvalitetskontroll av de ulike stegene i

kunnskapsproduksjonen (s. 27). Dette har jeg søkt å redegjøre for gjennom dette metodekapittelet. Den kommunikative tilnærmingen innebærer dernest at validitet knyttes til at sannhet utvikles i en dialogisk prosess, der både forskeren og informantene lærer og endrer seg gjennom kontinuerlig dialog (s. 32). Den gradvise utvidelsen av forskningsdesignet mitt hevder jeg at er et eksempel på at ved å være åpen for informantenes erfaringer, innså jeg behovet for å utvide min tilnærming. I hvilken grad de også har lært av vår dialog, vil det imidlertid være opp til dem å svare på. Det siste steget, den pragmatiske tilnærmingen til validitet, hviler på en forpliktelse til å handle på bakgrunn av tolkningene, basert på at «action speaks louder than words» (s. 33). Her vil jeg argumentere for at dette er for tidlig å besvare. Eventuelle implikasjoner av funnene mine for NAV, har heller ikke vært avhandlingens formål å undersøke. Valget om å skrive denne kappen på norsk er likevel tatt bevisst for å gjøre forskningen min mer tilgjengelig for det praksisfeltet jeg også er en del av.

Kvale (1995) sin forståelse av validitet harmonerer også med både Bourdieu og institusjonell etnografi som forskningstilnærming. I følge Bourdieu må forskeren underlegges de samme kravene til vitenskapelighet, som forskningsobjektet (Bourdieu, 2003). Her er forskerens selvrefleksivitet et sentralt element, som Bourdieu knytter til begrepet objektivisering (Bourdieu, 2003; Bourdieu & Wacquant, 1992). I Bourdieus øyne innebærer dette at måten forskeren gjennomfører forskningsprosessen på, må gjøres til gjenstand for den samme kritiske analysen som studieobjektet for ikke å skrive sine egne tolkninger inn i materialet (Bourdieu, 2003, s. 281). For Dorothy Smith er begrepet objektivisering negativt ladet, fordi det brukes for å synliggjøre styringsrelasjoner der rådende diskurser innenfor et felt fortrenger individuelle erfaringer, og dermed objektiviserer individene (Smith, 1987, 2005). For min del har forskningsprosessen handlet om gradvis bevisstgjøring av hvordan min forståelseshorisont i stor grad er farget av det samtidige ansettelsesforholdet i den organisasjonen jeg forsker på. Dette har jeg forsøkt å vise på en transparent måte i dette kapitlet. I lys av det sosialkonstruktivistiske perspektivet vil tolkningen av min tolkning også gi rom for andre fortolkningsmuligheter.



## 6 Sammendrag av bidragene i avhandlingen

I dette kapittelet vil jeg gi et kort sammendrag av bokkapittelet og de to artiklene som avhandlingen består av. Siden jeg i de foregående kapitlene har redegjort for de teoretiske og metodologiske perspektivene som avhandlingen hviler på, vil jeg her konsentrere meg om funn og diskusjoner.

### Bokkapittel

Stray, K. N. (publiseres 2023,) **Fra handlingsrom til forhandlingsrom. Arbeidsgiveres nye rolle i oppfølgingen av sykmeldte ansatte. I: *Institusjonell etnografi i praksis*** (Nilsen & Magnussen, red.), Oslo: Cappelen Damm.

Bokkapittelet er en del av en fagfelleurdert antologi bestående av skandinaviske studier som benytter institusjonell etnografi som forskningstilnærming. Boken er en oppfølger til antologien *I hjertet av velferdsstaten* fra 2015, som ble redigert av Karin Widerberg.

Kapittelet utforsker NAV-veileders samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Arbeidsgivere regnes som en sentral aktør for å oppnå norske myndigheters mål om å redusere sykefraværet i Norge. Kapittelet tar utgangspunkt i den delen av sykefraværsoppfølgingen som foregår i et dialogmøte 2, som er et obligatorisk møte mellom NAV, den sykemeldte arbeidstakeren og arbeidsgiveren. Gjennom å utforske veiledernes beskrivelser av sitt samarbeid med arbeidsgiverne i forbindelse med dette møtet, finner jeg at sykefraværsoppfølging i veiledernes øyne handler om å ha kompetanse i å «utnytte handlingsrommet», og at dette er en kompetanse som arbeidsgiverne tilsynelatende mangler og derfor trenger oppdragelse, eller opplæring i. I tråd med institusjonell etnografi sitt fokus på styrende tekster i utvidet forstand kartlegger jeg hvordan overordnede lovverk, NOU-er, interne e-læringsprogram og streamede møter med institusjonelle autoriteter kommer til uttrykk i NAV-veiledernes aktiveringsarbeid. Jeg finner at begrepet handlingsrom opprinnelig ble brukt til å beskrive et politisk mål for NAVs styringsstruktur og rammevilkår. Slik

veilederne bruker begrepet, illustrerer det imidlertid en forventning om praktisk drahjelp fra arbeidsgiverne i arbeidet med å få den sykmeldte tilbake til jobb. Etter veilederens oppfatning innfris denne forventningen ikke. Likevel gir veilederne uttrykk for at de betrakter arbeidsgiverne som aktive medspillere eller aktiveringsagenter på vegne av NAV. Gjennom å utforske begrepet handlingsrom, viser jeg hvordan relasjonene mellom NAV-veilederen og arbeidsgiveren om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere er preget av aktiveringsdiskursen som kjennetegner rådende norsk arbeidsmarkedspolitik.

## Artikkel 1

Stray, K & Thomassen, O.J (i prosess i European Journal of Social Work, mottatt major revisions pr. 7.5 2022) **Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective. An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees.**

Skjønnsutøvelse er et sentralt tema i studier av bakkebyråkratier. I artikkelen tar vi utgangspunkt i Bourdieu-inspirerte studier som bruker feltteori til å analysere organisasjoner som felt, og hvordan skjønnsutøvelse kan forstås i dette perspektivet. NAV utforskes dermed som et felt i det overordnede feltet vi har valgt å kalle arbeidsintegreringsfeltet. Sentrale aktører her er NAV-veilederne, sykmeldte arbeidstakere, deres arbeidsgivere og leger. Aktørene møtes i et dialogmøte 2, som er et obligatorisk oppfølgingspunkt for sykmeldte arbeidstakere. Bourdieu hevder at aktører i et felt inntar posisjoner basert på de posisjonsmulighetene de ser som tilgjengelige og mulige. Vi fant at veilederens skjønnsutøvelse kan forstås som posisjoneringer i et felt bestående av tre ulike posisjonsmuligheter. Disse var: «dulting» og forhandling mellom aktører, legitimering av egne interesser og krav, og ansvarliggjøring av andre aktører. For det andre fant vi at disse posisjoneringene kan forklares med at aktørene har tilgang på ulike typer kapital, som potensielt står i et konkurranseforhold til hverandre: Veilederne har i utgangspunktet tilgang på NAVs aktiveringskapital, mens arbeidsgiverne var styrt av en økonomisk kapitalform og legene en medisinsk ekspertkapital. Veilederens skjønnsutøvelse må derfor forstås som et

resultat av kombinasjonen av de ulike aktørenes kapitalformer. Dette fører videre til at veilederne må administrere, manøvrere og lage kompromisser mellom de ulike kapitalformene. Ved bruk av Bourdieus begrep om symbolsk kapital, forstått som den rådende kapitalformen i feltet, argumenterer vi for at det oppstår en ny type kapitalform i kombinasjonen mellom de ulike aktørene, inkludert NAVs egen. Vi kaller denne kapitalformen *administrativ kapital*, og diskuterer om dette er blitt en såpass viktig del av veiledernes skjønnsutøvelse at den er blitt symbolsk, i tillegg til å bli en integrert del av veiledernes profesjonelle habitus. Artikkelen argumenterer for at dersom veiledernes skjønnsutøvelse i økende grad påvirkes av den strukturelle konteksten i feltet den foregår innenfor, vil individuelle tiltak for å styrke veiledernes subjektive moral trolig ikke være formålstjenlig.

## Artikkel 2

Stray, K.N., Thomassen, O.J. & Vike, H. (2022) **Assessing sick-listed clients' work ability – a moral mission?** Critical Social Policy, Epub, <https://doi.org/10.1177/02610183221113171>

Artikkel 2 tar utgangspunkt i at vi mangler kunnskap om hvordan prosessen med å skjønnsvurdere sykmeldte brukeres arbeidsevne foregår i praksis. NAV omtaler denne arbeidsevnen som brukernes *restarbeidsevne*. Ved hjelp av institusjonell etnografi som forskningstilnærming, finner vi at veilederne vurderer brukernes restarbeidsevne ut fra hva brukerne er i stand til å gjøre til tross for sin medisinske diagnose, samt veiledernes subjektive vurderinger av brukernes indre motivasjon og arbeidsmoral. I mangel av formelle kriterier og prosedyrer i dette arbeidet finner vi at de trekker på sine individuelle erfaringer i møte med sykdom og helseplager, samt at de tar personlig ansvar for velferdsstatens bærekraft. Dette kommer til uttrykk i en potensielt institusjonalisert skepsis til brukernes troverdighet i å kommunisere helseplager generelt, og diagnoser som ikke er evidensbaserte, da spesielt symptombaserte og psykiske helseutfordringer. Samlet kan dette forstås som at skjønnsvurderingen av sykmeldte brukerne har fått en økende normativ karakter. I lys av utviklingen av norsk aktiveringspolitikk setter vi spørsmålstegn ved om funnene beskriver en mer generell



tendens blant bakkebyråkrater i synet på at manglende evne til arbeid sidestilles med mangel på solidaritet knyttet til å opprettholde velferdsstatens bærekraft.

## 7 Diskusjon og konklusjon

Bokkapittelet og de to artiklene som avhandlingen består av, bidrar på hver sin måte til å belyse hvordan NAV-veilederes aktiveringsarbeid er påvirket av konteksten som dette arbeidet foregår i. I dette kapittelet diskuterer og konkluderer jeg avhandlingens samlede funn og bidrag til forskningsfeltet. Jeg trekker her på det samlede teoretiske perspektivet mitt på aktiveringsarbeid som jeg introduserte i kap. 3, for å besvare avhandlingens hovedproblemstilling:

*Hvordan kan NAV-veilederes arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere forstås i lys av utviklingen i den norske velferdsstats- og organisasjonskonteksten?*

Jeg innleder kapittelet med et utdrag fra et internt, digitalt allmøte i en av NAVs regioner, fra desember 2021.

*Regiondirektøren har innkalt alle de i overkant av 1000 medarbeiderne i regionen til et digitalt allmøte før jul. Et av temaene i møtet er en klar oppfordring til NAV-kontorene om å jobbe mer myndiggjort, i betydningen mer rammestyrte, på bekostning av aktivitets- og detaljstyring via NAVs måleparametere (Målekortet). Under temaet «Hva skjer når man ikke blir styrt?», har regiondirektøren invitert to ledere for lokale NAV-kontorer som har lyktes med dette, for å inspirere andre. De to NAV-lederne bruker nettopp medarbeiderne deres sin tidligere streben etter å tilfredsstille måleindikatoren på gjennomføring av dialogmøte 2 innen 26 uker, som et eksempel på uhensiktsmessig målstyring. De forteller om gode resultater og erfaringer fra brukere og ansatte etter at de utviklet en ny arbeidsmetodikk på kontorene, mer uavhengig av denne aktivitetsstyringen. Avslutningsvis spør regiondirektøren om de på tampen av sendingen har en oppfordring, eller noe de ønsker å si til kollegene som ser på. Den ene NAV-lederen snur seg engasjert mot kameraet og sier:*

*NAV-leder: Vi må være litt mer radikale i det vi snakker om: Vi skal redde velferdsstaten! Det er **vi** som skal gjøre det! Alt vi gjør, i dag og i morgen, det er med på å enten forsterke eller skape nye resultater for oss.*

*Regiondirektør: Det er på vår vakt det skjer.*

*NAV-leder: Det er på vår vakt, det er derfor vi er her!*

Denne historien kan fungere som et oppspill til å kaste lys over avhandlingens bidrag på tre spesifikke måter. For det første hevder jeg at den illustrerer den allmenne utviklingen som styringen og organiseringen av den norske velferdsstaten har gjennomgått de siste tiårene. Regiondirektørens oppfordring om å nedprioritere organisasjonens tellekanter som har vært NAVs praksis de siste tiårene, kan tolkes som et ønske om å redusere omfanget av mål- og resultatstyringsteknikkene som kjennetegner NPM, og overføre ansvar til de lokale lederne og ansatte i førstelinjen. Det får videre konsekvenser for NAV sitt samarbeid med arbeidsgiverne, og arbeidsgivernes rolle i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. For det andre hevder jeg at den lokale NAV-lederens avsluttende appell kan illustrere et skifte i bakkebyråkraters opplevelse av seg selv og sin rolle, som snarere må sees i sammenheng med styringen og organiseringen av arbeidet deres, mer enn som et uttrykk for deres individuelle moralske disposisjoner. For det tredje hevder jeg at historien kan bidra til å illustrere hvordan styrende relasjoner (Smith, 2005) i NAVs organisering kommer til uttrykk på bakkeplanet i organisasjonen, og hvordan disse igjen er med på å reproducere overordnede institusjonelle diskurser om forholdet mellom arbeid og helse. Her hevder jeg at arbeid trer fram som en stadig mer sentral del av myndighetens styringsapparat. Dette vil jeg belyse og diskutere i de følgende avsnittene.

## **7.1 Fra mål- og resultatstyring til større grad av samstyring**

NAV er underlagt et budsjett- og tiltaksstyringssystem som i tradisjonell byråkratisk forstand starter med prioriteringer i regjeringen, via direktorat til regioner, før disse prioriteringene sendes videre til lokale NAV-kontorer og ned til den enkelte NAV-medarbeider. Dette skjer formelt i form av styringsverktøyet Mål- og disponeringsbrev. Denne styringsformen kjennetegner et tradisjonelt mål- og resultatstyringsregime, i tråd med NPM som styringsideologi (Hood & Dixon, 2015). Det overordnede målet med

styringen er å sikre arbeidsrettet brukeroppfølgning, slik formålet med NAV-reformen i 2006 understreket (St.prp. nr. 46 (2004-2005), 2004-2005).

Ulike evalueringer i årene etter NAV-reformen har imidlertid pekt på at omorganiseringene var så krevende at organisasjonen ikke lyktes i å jobbe mer arbeidsrettet, slik den overordnede intensjonen med reformen var (Fossestøl, Breit & Borg, 2016; Lundberg & Syltevik, 2013). Styringen ble beskrevet som «omfattende», «detaljstyrt», «byråkratisk», «rigid» og «krevende» (Fossestøl et al., 2016, s. 16). Forskerne fant dessuten at organisasjonen var preget av målkonflikter som bunnet i at kunnskapen om hvilke aktiviteter som fremmet målene, var usikker, og at aktivitetene som NAV-ansatte var pålagt å registrere og ble målt på, kunne komme i konflikt med andre mål for organisasjonen (Fossestøl et al., 2016). Eksempelet på aktivitetsstyringen av dialogmøte 2, slik de lokale NAV-lederne trekker fram i historien innledningsvis, kan tjene som et eksempel på dette fra mitt materiale. Dette underbygges også av NAVs interne statistikk som viser at grafen over gjennomførte dialogmøte 2 gradvis sank i tråd med nedtoningen av dette måleparameteret, slik figur 1 illustrerer (kap. 3).

Denne utviklingen kan imidlertid også sees i lys av at samstyring i økende grad kjennetegner styringen på det norske velferdsfeltet (Røiseland & Vabo, 2012). Dialogmøte 2, som er det empiriske utgangspunktet for avhandlingen, er nettopp et eksempel på at det nå bokstavelig talt sitter flere aktører rundt bordet. I tråd med den endrede styringskonteksten må NAV-veilederne på ulike måter mobilisere flere aktører i arbeidet med å løse sitt aktiveringsoppdrag overfor sykmeldte arbeidstakere (Stray & Thomassen, i prosess). Kritiske røster har hevdet at denne utvidede arbeidsrettingen av brukeroppfølgningen har resultert i at ansvaret for sykefraværet på nasjonalt nivå er blitt delegert fra staten til aktørene i arbeidsmarkedet (Hagelund 2014). Det handler blant annet om at arbeidsgivere må sende inn oppfølgingsplaner til NAV i forkant av dialogmøte 2. Ifølge Hagelund (2014) har disse endringene i stor grad gått under den politiske radaren, fordi stønadsnivået til brukerne er relativt uendret. Implementeringen av disse reformene har derimot bidratt til å depolitisere og dempe et ellers konfliktfylt politisk område, hevder hun. I en evaluering av det norske

sykefraværsoppfølgingsregimet pekte også Ose et al. (2013) på de økonomiske konsekvensene som den utvidede arbeidsrettingen innebar for arbeidsgiverne. Ose et al. (2013) stiller spørsmål ved om økt gradering av sykemeldinger og strengere krav til tilrettelegging kan ses på som en «snikinnføring» av arbeidsgiverbetaling for sykefraværet. De konkluderer med at «resultatet uansett [kan] bli en kostnadsovervelting fra folketrygden til arbeidslivet, der nedgangen i folketrygdens utgifter kommer som en konsekvens av redusert produktivitet og lønnsomhet på arbeidsplassene» (s. 43).

Dette er også en kjent utfordring knyttet til samstyring som styringskontekst. Tidligere forskning har blant annet fokusert på at den grunnleggende, normative optimismen rundt perspektivets evne til å løse tradisjonelle samfunnsflokke, kan risikere å skjule problematiske fallgruver (Steen, Brandsen & Verschuere, 2018; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2015). Steen et al. (2018) peker for eksempel på at en utvisking av ansvarslinjer på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor kan føre til at ansvaret for sluttproduktet (tjenesten til innbyggerne) reduseres, og i ytterste konsekvens kan føre til en «partnerskapstrøtthet» [min oversettelse av partnership fatigue], som risikerer å redusere aktørenes engasjement (s. 285). Hvilken betydning får så samstyringskonteksten for arbeidsgivernes rolle i aktiveringen av sykmeldte arbeidstakere?

## 7.2 Arbeidsgivernes nye rolle i aktiveringspolitikken

I den etablerte forskningslitteraturen på arbeidsgivernes rolle i aktiveringspolitikken, hevder flere forskere at arbeidsgivernes behov, ønsker og incentiver, lenge har vært tatt for gitt og i liten grad er eksplisitt adressert i utforming eller implementering av politisk praksis (Bredgaard & Halkjær, 2016; Orton, Green, Atfield & Barnes, 2019). Dette er i ferd med å endre seg i tråd med at velferdsstatene ikke ser ut til å være i stand til å løse sine utfordringer alene (Torfing, Sørensen & Røiseland, 2016; Vike et al., 2016b). I lys av samstyringskonteksten involveres dermed arbeidsgiverne i større grad og på nye måter, basert på tankegangen om at ordinært arbeid både er et mål og et middel for å

opprettholde velferdsstaten, samt understøtte personlig utvikling hos den enkelte (Spjelkavik & Frøyland, 2014).

### 7.2.1 Fra arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering til arbeidsgiverrettet aktivering

Aksnes (2019a) hevder også i sin avhandling at arbeidsinkluderingsfeltet i økende grad er kjennetegnet av samstyring og en generell «dreining mot arbeidsgivere» i både politikktutforming og implementering. Denne dreiningen hevder hun kjennetegnes av at NAV (i samarbeid med resten av tiltaksapparatet) vektlegger *dialog* med arbeidsgivere, og retter oppmerksomheten mot hva arbeidsgivere trenger for å kunne involvere seg i arbeidsinkludering. Dette får betydning for NAV-veilederes yrkesutøvelse, fordi de i større grad inntar rollen som *kunnskapsmeglere* for å overføre sin arbeidsinkluderingskunnskap til arbeidsgiverne (Aksnes, 2019b; Spjelkavik & Frøyland, 2014). Aksnes (2019a) beskriver denne dreiningen av NAVs virksomhet som å gå i retning av en mer *arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering*.

Min avhandling viser imidlertid at NAVs samarbeid med arbeidsgiverne om å aktivere sykmeldte arbeidstakere inntar en annen form, fordi dette samarbeidet har et annet formål. Dette handler i første rekke om at målgruppen for arbeidsgiverinvolveringen er mer sammensatt og kompleks enn tidligere forskning har lagt vekt på. Sykmeldte arbeidstakere, som informantene i min studie arbeider med, er allerede inkludert i det ordinære arbeidsmarkedet ved at de har en jobb, men som de er ute av stand til å utføre i kortere eller lengre perioder av helsemessige årsaker. Sykmeldte arbeidstakere har dessuten en arbeidsgiver som i kraft av norsk lovgivning er pålagt å følge dem opp – og legge til rette for at de skal utnytte den arbeidsevnen de har, tross helsebegrensninger, jmf. arbeidsgivernes særlige tilretteleggingsplikt, som beskrevet i kap. 3.1.2 (Arbeidsmiljøloven, 2005, § 4-6). Disse brukerne hevder jeg at dermed kan sies å allerede være inkludert. NAVs formål med å involvere arbeidsgiverne i dette arbeidet er imidlertid basert på et ønske om at arbeidsgiverne skal bistå dem med å aktivere de sykmeldte tilbake til jobb så raskt, eller i så stor grad som mulig. Denne delen av NAVs virksomhet kan dermed forstås som at vi også ser en dreining av

arbeidsgiverinvolveringen i retning av *arbeidsgiverrettet aktivering*, ikke bare *arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering*, slik Aksnes (2019a) argumenterer for.

### 7.2.2 Arbeidsgiverne som NAVs aktiveringsagenter

Funnene i denne avhandlingen hevder jeg nettopp kan sees i lys av dreiningen av dette formålet for samarbeidet med arbeidsgiverne. I artikkel 1 (Stray & Thomassen, i prosess) viser vi hvordan samarbeidet er kjennetegnet av administrasjon og forhandlinger i en flerdimensjonal setting bestående av ulike og til dels konkurrerende institusjonelle forståelser eller kapitalformer som kommer i spill med hverandre. Gjennom «dulting» og forhandling med arbeidsgiverne må veilederne legitimere egne og organisasjonens interesser og krav, og forsøker å overføre ansvaret for å få den sykmeldte arbeidstakeren tilbake i jobb, til arbeidsgiverne (Stray & Thomassen, i prosess). Dette arbeidet kommer også til uttrykk i utforskningen av det institusjonelle begrepet «å utnytte handlingsrommet» (Stray, kommer 2023). Å utnytte handlingsrommet handler i NAVs øyne om å aktivere den sykmeldte tilbake til jobb ved å vektlegge brukerens funksjonsevne på tross av medisinsk diagnose (omtalt som restarbeidsevne), og oppfordre arbeidsgiverne til å snu hver stein i denne prosessen. Her uttrykker imidlertid NAV-veilederne oppgitthet over at de ikke får den drahjelpen som de forventer eller ønsker seg av arbeidsgiverne. NAV-veilederne inntar dermed i større grad en «oppdragelsesrolle» (Stray, kommer 2023), slik en av informantene mine forklarer, enn en «kunnskapsmeglerrolle», slik Aksnes (2019) beskriver det. Til tross for at arbeidsgiverne ikke deler denne oppfatningen, eller fullt ut forstår hva denne rollen innebærer, ser NAV-veilederne likevel ut til å betrakte arbeidsgiveren som en aktiv medspiller, eller *aktiveringsagent* på vegne av NAV. Dette hevder jeg må sees i lys av en endring eller utvidelse av den norske aktiveringspolitikken, som ikke bare handler om å inkludere brukere som står utenfor, men dessuten innebærer å aktivere de som allerede er innenfor.

### 7.2.3 Fare for en potensiell «partnerskapstrøtthet» på sikt?

Dette arbeidsgiverrettede aktiveringsperspektivet på arbeidsgiverinvolvering hevder jeg at hittil har fått mindre oppmerksomhet i forskningslitteraturen. Det kan ha sin forklaring i at kombinasjonen av generøse velferdsstønader og lovpålagte arbeidsgiveroppgaver i oppfølgingen av sykmeldte ansatte særlig kjennetegner de nordiske velferdsstatene, og dermed ikke har stor utbredelse i internasjonal sammenheng. Leoni (2021) påpeker imidlertid at det er en økende trend på det europeiske kontinentet for å introdusere eller utvide sykefraværsregimer og -programmer som kombinerer (graderte) ytelser med gradvis retur til arbeid. Min avhandling kan dermed bidra til å nyansere forskning og praksis på offentlige myndigheters samarbeid med arbeidsgivere generelt, og arbeidsgiverinvolvering som forskningsfelt spesielt, også utenfor den norske konteksten. I lys av funnene i min avhandling er det likevel grunn til å sette spørsmålstegn ved om resultatet av denne dreiningen kan føre til uintenderte konsekvenser. Mitt prosjekt undersøker ikke spesifikt arbeidsgivernes opplevelser og ståsted, men veiledernes beskrivelser av dette samarbeidet avdekker at arbeidsgiverne trolig ikke er fullt ut innforstått med konsekvensene av denne dreiningen for sin rolle. Det er derfor grunn til å spørre om dette kan få betydning for engasjementet deres i å inkludere ansatte med helseutfordringer på sikt, i lys av Steen et al. (2018) sin bekymring for en potensiell partnerskapstrøtthet (s. 285).

## 7.3 Makt og moral i den moderne velferdsstaten

La oss spole tilbake til utdraget fra det digitale allmøtet i NAV, som jeg innledet diskusjonskapittelet med. Den avsluttende appellen fra den ene NAV-lederen om at «Det er vi som skal redde velferdsstaten!», og regiondirektørens fastslåing av at «Det er på vår vakt det skjer», hevder jeg kan brukes for å illustrere et annet hovedpoeng i denne avhandlingen. Sitatene kan tematisere en rolle- og selvforståelse hos bakkebyråkrater som skiller seg fra tidligere, og som flere forskere har koblet til en større diskusjon av forvaltning av makt og moral i moderne velferdsstater (Dean, 2006; Kroken & Madsen, 2016; Mik-Meyer, 2017; Rose, 1996; Vike, Brinchmann, Haukelien,



Kroken & Bakken, 2002; Zacka, 2017). Dette diskuterer jeg i lys av Mik-Meyers (2017) teoretiske perspektiv om at aktiveringsarbeid foregår i tre samtidige kontekster av byråkrati, marked og psykologi.

### 7.3.1 Myk makt i dagens velferdsstater

Mik-Meyer (2017) argumenterer for at førstelinjeansattes profesjonelle rolle i dag må forstås som hybrid og situert, på bakgrunn av den konteksten de er en del av. Det eksisterer også en allmenn oppfatning om at dagens bakkebyråkrater forholder seg til en smeltedigel av faglig kunnskap, behov for ferdigheter og erfaring, samt lovgivning og praksis, som samlet utfordrer Weber (1971) sine forventninger til byråkratiets nøytrale og rasjonell-legale autoritet, avgrensede oppgaver og lovfestede funksjoner. Ifølge Mik-Meyer (2017) er konteksten som arbeidshverdagen til dagens bakkebyråkraters består av, kjennetegnet av arven fra disse byråkratiske prinsippene, men kombinert med «nye» markedsverdier og psykologiske normer, som til sammen og samtidig påvirker møtet mellom ansatte i førstelinjen og brukerne (s. 27). Denne konteksten former dermed også oppfatningen som bakkebyråkraterne har av brukerne. Ifølge Mik-Meyer forstås brukerne som henholdsvis samfunnsborgere med rettmessige krav på ytelser (i lys av det byråkratiske perspektivet), som forbrukere (i lys av markedsperspektivet) og som personer med behov for coaching/individuell veiledning (innenfor det psykologiske perspektivet) – samtidig (Mik-Meyer, 2017: kap. 5-7). I et maktperspektiv får disse tre kontekstene eller diskursene dermed betydning for fordelingen av og synet på makt generelt. Ifølge Mik-Meyer (2017) handler dette om hvilke perspektiver og hvilke aktører som har makt til å definere forventningene til både bakkebyråkraten og brukeren, i møtet mellom dem (s. 29). Overført til min kontekst handler aktuelle problemstillinger i NAV- veiledernes arbeidshverdag dermed om hvilke brukere som regnes som «verdige trengende», og hva slags bistand som er definert som «den rette». Og, sist, men ikke minst, hvem som skal bære ansvaret for resultatet, som i denne sammenhengen innebærer at den sykmeldte brukeren kommer tilbake i jobb så raskt, og i så stor grad som mulig. Mik-Meyer beskriver denne utviklingen som et uttrykk for

myk makt (se kap. 4.2) og diskuterer dette ved bruk av begreper som ansvarliggjøring og individualisering, som det er naturlig å bygge videre på i denne delen av kappen.

### 7.3.2 Aktiveringsarbeid i lys av kontekstene byråkrati, marked og psykologi

I artikkel 2 (Stray, Thomassen & Vike, 2022) viser vi hvordan veiledernes skjønnsvurdering av brukernes restarbeidsevne preges av en subjektiv vurdering av brukernes indre motivasjon og generelle arbeidsmoral. Vi argumenterer for at mangelen på institusjonelle verktøy og prosedyrer fører til at veilederne trekker på sin institusjonelle forståelse av at arbeid nesten utelukkende er bra for helsen, samt sine subjektive erfaringer i møte med egen sykdom og helseplager. Ved hjelp av institusjonell etnografi som forskningstilnærming, hevder vi at denne kategoriseringen av brukere er i tråd med rådende norsk aktiveringspolitikk, der veilederne både aktiveres av, og reproducerer styrende relasjoner på dette feltet (Smith, 2005). Styringsrelasjonene er kjennetegnet av at «alle alltid kan gjøre noe», og at arbeid og tilfriskning bør foregå samtidig. I lys av Mik-Meyers (2017) *resonnement* kan disse funnene knyttes til at veilederrollen i NAV må forstås som å befinne seg i kombinasjonen av de tre kontekstene byråkrati, marked og psykologi som kjennetegner dagens velferdsstater – med de dilemmaene det innebærer.

I tråd med *den byråkratiske konteksten* rundt vurderingen av sykepenger, er arbeidstakeres sykepengerrettigheter lovhjemlet i et utvetydig lovverk. Men manglende eller komplekse prosedyrer knyttet til implementeringen av dette lovverket gjør skjønnsvurderingen av brukernes arbeidsevne utfordrende i praksis.

Dette kan forstås i lys av *markeds konteksten*, der sykepenger som velferdsgode ikke utelukkende er basert på et universelt fordelingsprinsipp i form av rettigheter opptjent som arbeidstakere, men i tillegg avhenger av at brukerne tilfredsstillende ulike krav til aktivitet. Brukernes status er dermed ikke forhåndssett, men gjenstand for løpende vurderinger og forhandlinger, i tråd med økende vilkårssetting av ytelser knyttet til aktivitet. I tillegg representerer legene og arbeidsgiverne en utvidelse av

«kundegruppen» som veilederne må forhandle med, i tråd med denne markedstankegangen. Fastlegens faglige vurdering av sin pasient, i form av å stille en medisinsk diagnose, utløser ikke automatisk rett til sykepenger – det er NAVs vurdering av pasientens funksjonsevne i forhold til arbeidsplassen krav som er avgjørende. Arbeidsgiverne på sin side skal «dultes», manøvreres og læres opp i å tilrettelegge arbeidsplassen for å øke denne funksjonsevnen (Stray & Thomassen, i prosess). Som vist i bokkapittelet, kommer dette samlede forhandlingsarbeidet til uttrykk i måten veilederne forstår og bruker utsagnet «å utnytte handlingsrommet» på. Her kommer den institusjonelle forståelsen av at de fleste sykmeldte brukere kan jobbe (noe) til tross for at de er syke, tydelig fram (Stray, kommer 2023).

Men aktiveringsarbeidet må også forstås i lys av en *psykologisk kontekst*, kjennetegnet av oppfatningen om at det er brukeren som til syvende og sist er ansvarlig for å komme tilbake til arbeid, gjennom å være eksperten på seg selv og sin situasjon. NAV-veilederens oppgave i denne sammenhengen er å mobilisere brukerens ressurser og skape arbeidshåp, slik for eksempel det interne opplæringsprogrammet for nyansatte i NAV understreker. Her målbæres NAVs institusjonaliserte oppfatning av at forventninger og tro på å komme i jobb, har større betydning enn symptomtrykk (Ny i NAV, 2021).

Samlet får disse kontekstene betydning for både NAV-veilederens skjønnsvurdering av brukerens situasjon, og dermed også brukerens trygderettigheter.

### 7.3.3 Styring gjennom selv-praksiser

Til tross for at avhandlingen ikke konsentrerer seg spesifikt om brukerperspektivet, er det en kjent utfordring at brukeres evne til å formidle sine behov, og forhandle på vegne av seg selv, er ujevnt fordelt. Dette kan føre til et demokratisk problem, ved at de som innehar disse evnene i større grad, får bedre tjenester enn de som ikke har det (Mik-Meyer, 2017; Steen et al., 2018). Denne bekymringen finner vi også igjen i kritikk av neo-liberale styringsteknikker, som for eksempel i *governmentalityperspektivet*. Perspektivet adresserer en utvikling der sosialt arbeid styres vekk fra strukturelle problemer, og i retning av hvordan brukere skal settes i stand til å være aktive,

ansvarlige entreprenører på vegne av seg selv (Dean, 2006; Rose, 1996, 1999). Denne måten å myndiggjøre individer på, kan sees som et uttrykk for statens forsøk på «å forme, skulpturere, mobilisere og operere gjennom individers eller grupper valg, ønsker, lyster, forhåpninger, behov og livsstil» (Dean, 2006, s. 46). Styringen endrer dermed karakter fra å være repressiv eller disiplinerende i tradisjonell forstand, til individenes styring av seg selv gjennom ulike selv-praksiser. Ansvarliggjøringen av individet på denne måten risikerer imidlertid å både individualisere årsaken til det sosiale- eller helseproblemet, men også løsningen eller veien ut av det. Løsningen kan sees som å ligge i å «arbeide» med seg selv (Kroken & Madsen, 2016).

Dette finner jeg også støtte for i min empiri. I artikkel 2 (Stray et al., 2022) finner vi at der brukeren ikke lykkes i å argumentere og dokumentere (i form av evidensbaserte diagnoser) sine helseutfordringene i tråd med NAVs institusjonaliserte forståelse av sammenhengen mellom arbeid og helse, sår veilederne i stedet tvil om brukernes arbeidsmoral. Dette kommer til uttrykk ved at veilederne setter spørsmålstegn ved om det er *arbeidsviljen*, snarere enn *evnen*, det kommer an på. Dette finner vi videre at resulterer i en potensielt institusjonalisert skepsis rundt brukerens troverdighet i kommunikasjonen og dokumentasjonen av sine helseplager (Stray et al., 2022).

#### 7.3.4 En moralsk vending av aktiveringsarbeidet?

Veilederne kan dermed kritiseres for å bli mer moralske i sin skjønnsutøvelse, noe som også i økende grad preger den internasjonale forskningsfronten på bakkebyråkratier (Jacobsson & Hollertz, 2021; Misje, 2021; Pors & Schou, 2021; Synnes, 2021; Zacka, 2017). Forskningen peker på at dette er en utvikling som kjennetegner både organisasjonene som bakkebyråkratene er ansatt i, og som individer.

Et bidrag som belyser den moralske vendingen i et organisasjonsperspektiv, er Jacobsson og Hollertz (2021) sin bruk av begrepet *normativ impregnering*. De beskriver en type uformell styring som bidrar til å både etablere og opprettholde målkonsensus internt i organisasjoner og samtidig begrenser avvik (s. 20), blant annet gjennom å legge vekt på medarbeidernes lojalitet til organisasjonen de er ansatt i. I den etnografiske

studien av Forsäkringskassan i Sverige, som kan sammenlignes med den tidligere Trygdeetaten i Norge, finner Jacobsson og Hollertz (2021) at organisasjonen som medarbeiderne arbeider i, fungerer som «moralske korsetter» og «puter» (s. 41). «Det moralske korsettet» fungerer som en metafor på at det er organisasjonsstrukturen som bidrar til å holde de ansatte innenfor organisasjonens rammer, stå rakrygget i krevende arbeidssituasjoner og være stolte over oppdraget sitt. Teamene fungerer i den forbindelse som «puter» ved å beskytte de ansatte mot negative tilbakemeldinger som følge av for eksempel avslag på klienters trygdekrav (s. 41). Ifølge Jacobsson og Hollertz (2021) bidrar denne normative impregneringen til å forme «lämpliga subjekt» (s. 24), eller passende og formbare medarbeidere som kan arbeide effektivt i tråd med organisasjonens stadig skiftende målregimer.

I et individuelt perspektiv på bakkebyråkraters moralske vending, argumenterer Zacka (2017) for at det er nødvendig med et skifte fra å studere bakkebyråkraters profesjonelle (skjønns-)vurderinger til deres subjektive, og endog patologiske disposisjoner. Til tross for at han påpeker at utviklingen skyldes økt psykologisk press i arbeidssituasjonen, hevder han at bakkebyråkrater graviterer mot individuelle og reduksjonistiske disposisjoner som «gradvis eroderer byråkratenes moralske følsomhet og avkorter deres forståelse av egen rolle og eget ansvar» (s. 11) [min oversettelse]. Han trekker fram tre nivåer som avgjørende for å motvirke denne utviklingen: individ-, gruppe- og ledelsesnivået. I lys av min avhandling hevder jeg at dette fokuset kan bli for ensidig og snevert. Veiledernes aktiveringsarbeid, og strategiene de tar i bruk i møte med aktørene de forholder seg til, må snarere forstås i lys av kombinasjonen av kontekstene de er en del av.

#### *7.3.4.1 Betydningen av den flerdimensjonale konteksten for veilederrollen*

Dette finner vi også støtte for i artikkel 1 (Stray & Thomassen, i prosess), der vi argumenterer for at NAV-veilederens arbeid ikke bare formes av arbeidsmiljøet og føringer i egen organisasjon, men må sees i lys av den flerdimensjonale konteksten av de ulike aktørene som aktiveringsarbeidet foregår i. Å skulle balansere og forene ulike hensyn i forhold til aktørenes interesser er en krevende øvelse, og krever en ny

administrativ forhandlingskompetanse som også innebærer en endring i bakkebyråkratenes profesjonelle habitus (Stray & Thomassen, i prosess). Samarbeidet med eksterne aktører som arbeidsgivere og leger, i tillegg til den sykmeldte brukeren, får her betydning for veilederrollen på minst tre spesifikke måter: Som portvoktere av velferdsstatens midler skal veilederne sørge for at de brukerne som trenger det, får det de har krav på, samt sørge for likebehandling (i lys av det byråkratiske prinsippet). Veilederne skal også fastsette, kontrollere og eventuelt sanksjonere at vilkårene for å motta sykepenger ikke oppfylles – en oppgave som involverer arbeid med både brukere og arbeidsgivere (i lys av markedsperspektivet). Dessuten – og samtidig – skal de sette brukeren i stand til å hjelpe seg selv (i lys av det psykologiske perspektivet). utfordringer ved å forene disse aspektene ved rollen og arbeidet, finner vi også igjen i tidligere forskning på veilederrollen i NAV. Terum, Torsvik og Øverbye (2017) peker på hvordan veilederrollen i NAV har fått en dobbelthet ved seg etter NAV-reformens økte fokus på arbeidsrettet oppfølging. Ifølge forskerne innehar NAV-veilederne både en *legal-byråkratisk rolle*, som innebærer å formidle rettigheter til brukeren og forvalte lovverket, samtidig som de har en *diagnostisk-terapeutisk rolle* knyttet til å utrede brukerens situasjon og finne egnede tiltak for å gjøre den enkelte bruker i stand til å ta ansvar for eget liv. Andre studier har også konkludert med at NAV-veiledere opplever at de befinner seg i et krysspress mellom de til dels motstridene målene som ligger til de to ulike rollene (Andreassen, 2019; Gjersøe, 2016; K. Halvorsen & Hammerstad, 2021).

#### 7.3.4.2 Ansvarliggjøring som mestringsstrategi

At veiledere dermed griper til det som er dem nærmest, nemlig deres egne, individuelle erfaringer, kan derfor sees som en forståelig konsekvens av dette krysspresset. Bakkebyråkratlitteraturen har tradisjonelt lagt vekt på hvordan bakkebyråkrater utvikler ulike mestringsstrategier for å håndtere dilemmaene knyttet å redusere kompleksiteten og ressursbruken i det daglige arbeidet sitt (Brodkin, 2008; Lipsky, 2010). I lys av bidragene i min avhandling hevder jeg at en mestringsstrategi også kan spores i måten veilederne søker å overføre ansvar til arbeidsgiverne på. Dette skjer imidlertid ikke uten forhandlinger – arbeidsgiverne må både «dultes», manøvreres og kompromises med (Stray & Thomassen, i prosess), i tillegg til å oppdras til å støtte veilederne

institusjonaliserte aktiveringsoppdrag i rollen som NAVs aktiveringsagenter (Stray, 2022).

Men i tillegg til at både brukerne og arbeidsgiverne blir ansvarliggjort, er det grunn til å stille spørsmål ved om ikke bakkebyråkratene utsettes for det samme? I lys av de verktøyene og metodene, eller mangelen på dem, som veilederne disponerer i aktiveringsarbeidet av sykmeldte brukere, hevder jeg at det er grunn til å diskutere i hvilken grad NAVs institusjonelle verktøykasse er tilpasset dette arbeidet og målgruppen av sykmeldte arbeidstakere. Dette kan illustreres i en nyhet publisert på NAVs intranett i mars 2022, om et av NAVs interne språkverksteder. Språkverkstedene er en del av NAVs *Klart språk-strategi* for å bevisstgjøre og lære opp ansatte i å kommunisere tydelig og enkelt med organisasjonens brukere. NAV-veilederne ble her bedt om å sende inn de ordene de syntes var vanskeligst å forklare for brukerne, ved hjelp av den digitale plattformen Mentimeter.com. Resultatet ble publisert i to ordskyer, der de ordene som trådte tydeligst fram, og dermed var hyppigst meldt inn av møtedeltagerne, nettopp var begrepene *arbeidsevnevurdering* og *restarbeidsevne*. Utfordringene som NAV-veilederne beskrev med å kommunisere disse begrepene hevder jeg kan tas til inntekt for et argument om at dette er arbeidsprosesser det er vanskelig å omsette i praktisk arbeid også.

I stedet for å adressere veiledernes subjektive, moralske holdninger, slik Zacka (2017) tar til orde for, kan veiledernes tilsynelatende moralske vending dermed sees som et resultat av organiseringen og styringen av arbeidet deres i retning av mer «normativ impregnering» (Jacobsson & Hollertz, 2021). I den forbindelse kan det at de bruker seg selv og hverandre som målestokk for sine brukere, sees som en strategi for å mestre utilstrekkeligheten de opplever i møte med denne styringskonteksten. I lys av funnene i min avhandling hevder jeg derfor at løsningene på den moralske vendingen av NAV-veiledernes arbeid må søkes i det strukturelle, heller enn i de individuelle forholdene knyttet til bakkebyråkraters personlighet og subjektive moral.

### 7.3.5 En endring i forholdet mellom bakkebyråkraten og staten?

At veiledere blir ansvarliggjort og at oppgavene i økende grad individualiseres, er ikke noe nytt fenomen i velferdspolitisk forstand. Vike et al. (2002) beskriver hvordan den moderne og ambisiøse velferdsstaten er kjennetegnet av en systematisk mismatch mellom forventninger og kapasitet. Dette hevder de kan forstås i lys av at de som beslutter prioriteringene – politikerne og sentraladministrasjon – befinner seg langt fra der tjenestene produseres og utøves. Utfordringene som oppstår i arbeidet med å tette gapet mellom økte forpliktelser på den ene siden, og redusert kapasitet på den andre, flyttes dermed til bakkeplanet i organisasjonen gjennom en *desentralisering av dilemmaer* (Vike et al., 2002, s. 205). Ved at beslutningstakerne delegerer dette ansvaret til førstelinjen, opplever førstelinjeansatte en *ansvarsoversvømmelse* som beskrives som at de «bærer velferdsstaten på sine skuldre» i møte med brukerne (Vike et al., 2002, s. 67).

Til tross for denne systematiske mismatchen peker Vike et al. (2016b) på viktige årsaker til at velferdsstaten likevel ikke kneles under sin egen vekt. Én årsak, som omtales som eksotisk i komparativ forstand, er at et velferdsstatsregime med en så historisk sterk arbeiderbevegelse som den norske, likevel påtar seg implementeringen av statens stadig utvidede forpliktelser, til tross for manglende kompensasjon i form av flere ressurser eller lønn. Vike, Debesay og Haukelien (2016a) hevder at dette må sees i lys av den historiske utviklingen av bakkebyråkratiet, som kjennetegnes av en profesjonell identitet som springer ut av en kombinasjon av flere forhold. Tradisjonelt har bakkebyråkraterne hatt en lokal tilhørighet og forpliktelse til de lokalsamfunnene der tjenesteutøvelsen foregår (og der bakkebyråkraten også ofte bor), og samtidig vært drevet av en sterk identifikasjon med universalitetsprinsippet som den norske velferdsstaten bygger på. Disse to forholdene har tradisjonelt vært kombinert med en påfallende svak identifikasjon med «staten» som oppdrags- og arbeidsgiver (Vike et al., 2016a, s. 48), hevder de.

I lys av min empiri er det grunn til å spørre om denne identifiseringen er i ferd med å endre seg, til tross for at vi finner flere av de samme forholdene som Vike et al. (2002);



Vike et al. (2016b) skisserer. Min avhandling viser at veilederne fortsatt tar et sterkt individuelt ansvar for velferdsstatens bærekraft, slik feltarbeidet mitt og utsagnet til NAV-lederne som jeg innledet kapittelet med, så kraftfullt illustrerer.

Ansvarsoversvømmelsen som veilederne opplever i arbeidet med å håndtere de desentraliserte dilemmaene, kommer også til uttrykk i utfordringene deres med å vurdere og fastsette brukerens restarbeidsevne opp mot vilkårene for å utbetale sykepengene. Men mine informanternes tilsynelatende institusjonaliserte skepsis til for eksempel psykiske lidelser og symptomdiagnoser, og bruken av seg selv som målestokk for brukernes plager, kan muligens illustrere et skifte i denne identifikasjonen. Der bakkebyråkrater tidligere identifiserte seg med brukerne i lokalsamfunnene de var en del av, antyder min empiri at lojaliteten i større grad enn tidligere ser ut til å ligge hos den institusjonen de er ansatt i. Og der universalitetsprinsippet tidligere så ut til å være førende for bakkebyråkratenes arbeid, viser min avhandling at den internasjonale trenden i vestlige velferdsstatsregimer med å i økende grad yte velferd på vilkår, kan sies å gjøre seg gjeldene i NAV-veiledernes arbeid også. At bakkebyråkraterne i økende grad identifiserer seg med staten på bekostning av brukerne, kan dermed på én side tolkes som en måte å mestre en kompleks hverdag på (for eksempel i deres streben etter å oppfylle NAVs interne resultatmålingindikatorer). Men denne utviklingen kan også forstås som et resultat av en styringsform preget av uformell normativ impregnering (Jacobsson & Hollertz, 2021), som de i økende grad er en del for. Dette hevder jeg å finne støtte for gjennom måten de reproducerer styringsrelasjonene om at arbeid er en ubetinget kilde til helse på, i tråd med rådende norsk aktiveringspolitikk (Stray et al., 2022).

## **7.4 Arbeid som økende del av myndighetenes styringsapparat**

Avslutningsvis leder dette oss tilbake til de overordnede spørsmålene som jeg innledet avhandlingen med. Spørsmålet om hva arbeid er, har jeg vist at vanskelig kan besvares uten å utforske nærmere hva slags aktiviteter arbeidsbegrepet inkluderer. Institusjonell etnografi som forskningstilnærming, supplert av Bourdieus feltanalyse brukt på organisasjoner, hevder jeg bidrar til å gjøre dette empirisk forskbart gjennom å utvide

denne forståelsen. Avhandlingen peker også på at forståelsen av samfunnskontrakten – av om arbeid er en rettighet eller en plikt – avhenger av hvem du spør, og hvilken kontekst de som skal vurdere det, befinner seg i. Dette får videre betydning for svaret på i hvilken grad manglende arbeidsinnsats (for eksempel på grunn av sykdom) skal legitimere kompensasjon fra staten. Svarene på disse overordnede spørsmålene avhenger med andre ord av aktørenes ståsted og relasjon til hverandre, slik det samlede teoretiske perspektivet mitt også underbygger.

Sist, men ikke minst kan avhandlingen bidra til å illustrere et større utviklingstrekk ved moderne velferdsstater knyttet til at arbeid ser ut til å utgjøre en stadig viktigere del av myndigheters styringsapparat. Denne utviklingen kjennetegnes imidlertid av at det ikke bare er brukerne, som stønadsmottakerne av velferdsytelser, som forstås som redskaper for denne styringen. Min avhandling viser at også arbeidsgivere og bakkebyråkrater i økende grad utgjør viktige redskaper for statens styring på dette området. Gjennom styrende relasjoner (Smith, 2005) formulert som at arbeid (nesten utelukkende) er bra for helsen, installeres arbeid i økende grad som moralsk forpliktelse og en form for selv-praksis hos alle aktørene i dette feltet. Slik transformeres også aktørenes oppfatning av seg selv, og gjør arbeid til en sentral del av deres moralske identitet. I forlengelsen av dette er det gjennom kontinuerlig «arbeid» med å styrke egen helse og arbeidstilknytning at vi som borgere kan bidra til å oppfylle vår del av samfunnskontrakten, og derigjennom sikre velferdsstatens bærekraft. En konsekvens av dette kan imidlertid innebære at manglende evne til arbeid sidestilles med manglende solidaritet til denne felles forpliktelsen. Avhandlingen viser at forholdet mellom makt og moral i dagens velferdsstater trer tydeligere fram, og synliggjør samtidig et aktuelt tema for framtidig forskning.



## 8 Litteraturliste

- Agar, M. H. (1996). *The Professional Stranger: An Informal Introduction to Ethnography* Emerald Group Publishing Limited.
- Aksnes, S. Y. (2019a). *Arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering: Ny politikk, ny praksis* OsloMet, Oslo.
- Aksnes, S. Y. (2019b). Engaging employers in vocational rehabilitation: Understanding the new significance of knowledge brokers. *Journal of vocational rehabilitation*, 50, 73-84.
- Alvesson, M. (2009). At-Home Ethnography: Struggling with Closeness and Closure. I D. Ybema, D. Yanow, H. Wels & F. Kamsteeg (Red.), *Organizational Ethnography: Studying the Complexities of Everyday Life* (s. 156-174). London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446278925>
- Alvesson, M. & Einola, K. (2018). On the practice of at-home ethnography. *Journal of Organizational Ethnography*, 7(2), 212-219. <https://doi.org/10.1108/JOE-07-2018-074>
- Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2018). *Reflexive methodology: New vistas for qualitative research* (Third edition. utg.). Los Angeles, California: SAGE.
- Andreassen, T. A. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: Lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664-675. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>
- Arbeids- og velferdsdepartementet. (2021). *Rundskriv til Lov om Folketrygd* (1/21). Hentet fra [http://lovdata.no/pro/rundskriv/r08-00/KAPITTEL\\_3-3-2-2-2](http://lovdata.no/pro/rundskriv/r08-00/KAPITTEL_3-3-2-2-2)
- Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern Hentet fra <http://www.lovdata.no>
- Balcom, S., Doucet, S. & Dubé, A. (2021). Observation and Institutional Ethnography: Helping Us to See Better. *Qualitative Health Research*, 31(8), 1534-1541. <https://doi.org/10.1177/10497323211015966>
- Barbier, J.-C. & Ludwig-Mayerhofer, W. (2004). Introduction: The many worlds of activation. I *European societies* (bd. 6, s. 423-436). Taylor & Francis.
- Bonoli, G. (2010). The Political Economy of Active Labor-Market Policy. *Politics & society*, 38(4), 435-457. <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>
- Bourdieu, P. (1988). *Homo academicus*. Cambridge: Polity Press.
- Bourdieu, P. (2003). Participant Objectivation. *Journal of the Royal Anthropological Institute*, 9(2), 281-294. <https://doi.org/10.1111/1467-9655.00150>
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. J. D. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Brage, S., Kristoffersen, P. & Lysø, N. (2014). NAVs oppfølging av sykmeldte *Arbeid og velferd*, 7(1), 78-89. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/navs-oppfolging-av-sykmeldte>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

- Bredgaard, T. & Halkjær, J. L. (2016). Employers and the Implementation of Active Labor Market Policies. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 47.  
<https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4909>
- Breimo, J. P. (2012). "Bundet av bistand": En institusjonell etnografi om organisering av rehabiliteringsprosesser Nord Universitet, Bodø.
- Brodkin, E. Z. (2008). Accountability in Street-Level Organizations. *International Journal of Public Administration*, 31(3), 317-336.  
<https://doi.org/10.1080/01900690701590587>
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), i253.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/muq093>
- Bruusgaard, D. (2017, 02.05.22). Restarbeidsevne. I A. W. Pedersen (Red.), *Store Norske Leksikon*. Hentet fra <https://snl.no/restarbeidsevne>
- Caswell, D., Kupka, P., Larsen, F. & van Berkel, R. (2017). The Frontline Delivery of Welfare-to-Work in Context. I R. Van Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (Red.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed* (s. 1-12). New York: Routledge.
- Dall, T. & Caswell, D. (2017). Expanding or postponing? Patterns of negotiation in multi-party interactions in social work. *Discourse & Communication*, 11(5), 483-497.  
<https://doi.org/10.1177/1750481317714119>
- Dean, M. (2006). *Governmentality. Makt og styring i det moderne samfunn*. (K. Villadsen & I. Treebak, Overs.). Fredriksberg, Danmark: Forlaget Sociologi.
- DeVault, M. L. & McCoy, L. (2002). Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations. I J. F. Gubrium & J. A. Holstein (Red.), *Handbook of interview research: Context and method* (s. 751-776). Thousand Oaks, California: SAGE.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., Konle-Seidl, R. & Reinhard, H. J. (2008). Bringing the Jobless into Work? An Introduction to Activation Policies. I W. Eichhorst, O. Kaufmann & R. Konle-Seidl (Red.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US* (s. 1-16). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Emirbayer, M. & Johnson, V. (2008). Bourdieu and Organizational Analysis. *Theory and Society*, 37(1), 1-44. Hentet fra <http://www.jstor.org/stable/40211023>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge, England: Polity Press.
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-level bureaucracy, social work and the (exaggerated) death of discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.  
<https://doi.org/10.1093/bjsw/bch106>
- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd Hentet fra [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL\\_5-4#%C2%A78-1](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19/KAPITTEL_5-4#%C2%A78-1)
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(1-02), 5-23.  
<https://doi.org/doi:10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>

- Fyhn, T., Radlick, R. & Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET-kategorien (978-82-8408-155-7)*. NORCE Helse.
- Geertz, C. (1993). *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. London: Fontana.
- Gjersøe, H. M. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6, 129-145. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4889>
- Gjersøe, H. M. (2017). *Komplekse vurderinger i førstelinjen - en studie av arbeidsevnevurdering som aktiveringspolitisk virkemiddel (Doktorgrad)*. Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og skjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gussgaard Volckmar-Eeg, M. (2021). *The making of immigrant clients: An ethnographic study of categorisation work in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) (PhD)*. Universitetet i Stavanger, Stavanger.
- Hagelund, A. (2014). From Economic Incentives to Dialogic Nudging – The Politics of Change and Inertia in Norwegian Sickness Insurance. *Journal of Social Policy*, 43(1), 69-85. <https://doi.org/10.1017/S0047279413000615>
- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattside? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 24-43. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-02>
- Hakvaag, T. C., Knapstad, M., Bjornestad, J. R. & Tjora, T. (2022). A scoping review of Scandinavian studies of sick-listed' and social insurance officers' experiences of their encounters'. *Social Policy & Administration*. <https://doi.org/10.1111/spol.12796>
- Hallett, T. & Gougherty, M. (2018). Bourdieu and organizations. I T. Medvetz & J. J. Sallaz (Red.), *The Oxford handbook of Pierre Bourdieu* (s. 273-298). New York: Oxford University press.
- Halvorsen, A., Johnsen, H. C. G., Repstad, P., Aasland, T. & Balsnes, A. H. (2009). *Å forske blant sine egne: Universitet og region - nærhet og uavhengighet*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Halvorsen, K. & Hammerstad, G. (2021). Mellom ansvarliggjøring og autonomi: Tilskriving av ansvar i interaksjon mellom brukere og veiledere i den norske arbeids- og velferdsetaten (NAV). *Språk och interaktion*, 5:5.
- Holstein, J. A. & Gubrium, J. F. (1995). *The active interview*. Thousand Oaks, California, London: SAGE.
- Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less? Evaluating three decades of reform and change in UK central government*. Oxford: Oxford University Press.
- Hupe, P. & Hill, M. (2007). Street-level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-300.
- Høiland, G. & Willumsen, E. (2018). Resistance-driven Innovation? Frontline Public Welfare Workers' Coping with Top-down Implementation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(2), 1-20. Hentet fra

<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=aph&AN=131575413&site=ehost-live>

- Immervoll, H. & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA journal of labor policy*, 1(1), 1-20. <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-9>
- Jacobsson, K. & Hollertz, K. (2021). Normativ impregnering som informell styrning: Exemplet Försäkringskassan. I S. Linde & K. Svensson (Red.), *Välfärdens aktörer. Utmaningar för människor, professioner och organisationer* (s. 19-48). Lund: Social Work Press.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (2007). Re-activating the Nordic welfare states: Do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8), 334-346. <https://doi.org/10.1108/01443330710773908>
- Juhila, K., Pösö, T., Hall, C. & Parton, N. (2003). Introduction: Beyond a Universal Client. I K. Juhila, T. Poso, S. White, C. Hall & N. Parton (Red.), *Constructing Clienthood in Social Work and Human Services: Interaction, Identities and Practices*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Juritzen, T. I., Engebretsen, E. & Solvang, P. K. (2019). The enactment of multiple return-to-work bodies in labour and welfare administration: A qualitative study of compulsory stakeholder meetings. *Nordic Social Work Research*, 11(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1604407>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013). *Nye vegar til framtidens velferd. Regjeringa sin strategi for innovasjon i kommunesektoren*.
- Kroken, R. & Madsen, O. J. (2016). *Forvaltning av makt og moral i velferdsstaten: Fra sosialt arbeid til "arbeid med deg selv"?* Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvale, S. (1995). The Social Construction of Validity. *Qualitative Inquiry*, 1(1), 19-40. <https://doi.org/10.1177/107780049500100103>
- Kvale, S. (2006). Dominance Through Interviews and Dialogues. *Qualitative Inquiry*, 12(3), 480-500. <https://doi.org/10.1177/1077800406286235>
- Lagerveld, S. E., Blonk, R. W., Brenninkmeijer, V., Wijngaards-de Meij, L. & Schaufeli, W. B. (2012). Work-focused treatment of common mental disorders and return to work: A comparative outcome study. *Journal of Occupational Health Psychology*, 17(2), 220-234. <https://doi.org/10.1037/a0027049>
- Leoni, T. (2021). Sick but at work: Graded sick leave in a comparative perspective. *Social Policy & Administration*, 55(1), 65-81. <https://doi.org/10.1111/spol.12612>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed. utg.). New York: Russell Sage Foundation.
- Lund, R. (2015). *Doing the Ideal Academic - Gender, Excellence and Changing Academia* (Doctoral thesis). Aalto University. Hentet fra <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-6296-9>
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). Den "ene" døren. Møtet med Nav i mottak, telefon og på Internett. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (s. 71-89). Oslo: Universitetsforlaget.
- Markussen, S., Røed, K. & Schreiner, R. C. (2017). Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-listed Workers Back to Work? *Economic Journal*. <https://doi.org/10.1111/eoj.12468>

- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2000). State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024272>
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2012). Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists. *Public Administration Review*, 72(s1), 16-23. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02633.x>
- McCoy, L. (2006). Keeping the Institution in View: Working with Interview Accounts of Everyday Experience. I D. E. Smith (Red.), *Institutional ethnography as practice*. Lanham: Lanham: Rowman and Littlefield.
- McDonald, C. & Marston, G. (2005). Workfare as welfare: Governing unemployment in the advanced liberal state. *Critical Social Policy*, 25(3), 374-401. <https://doi.org/10.1177/0261018305054077>
- Mik-Meyer, N. (2017). *The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology*. Manchester, England: Manchester University Press.
- Misje, T. (2021). The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical Social Policy*, 42(3), 448-468. <https://doi.org/10.1177/026101832111036580>
- Molander, A., Grimen, H. & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214-230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>
- Molander, A. & Terum, L. I. (2019). Aktivering. I A.-H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (3. utg. utg.). Oslo: Gyldendal.
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) Hentet fra [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)
- NAV. (2019). *NAV's Horizon Scan 2019. Developments, trends and consequences towards 2030*. Oslo: Directorate of Labour and Welfare. Hentet fra <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Analyser/navs-omverdensanalyse-2019>
- NAV. (2021). Utbetalinger fra NAV til innbyggere i Norge i 2021. Hentet 14.5 2022 2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/flere-statistikkomrader/utbetalinger-til-personer-i-norge-per-fylke-og-kommune>
- NAV. (2022). Intern veileder for arbeidsrettet brukeropfølging. Hentet 26.04.22 NAV/Helsedirektoratet. (2016). *Arbeid og Helse - virkemidler for et tettere samarbeid mellom sektorene*. Oslo: NAV/Helsedirektoratet.
- Nielsen, M. H. (2015). Det aktive menneskes triumf? En analyse af de omfattende forandringer af kontanthjælpmotagerens kategorisering. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 17(1), 44-61.
- Nilsen, A. C., E. & Lund, R., W. B. . (2019). *Institutional Ethnography in the Nordic Region*. Milton: Taylor and Francis.
- Norges Forskningsråd. (2022). Offentlig sektor-ph.d. Hentet 04.02 2022 fra <https://www.forskningsradet.no/sok-om-finansiering/midler-fra-forskningsradet/offentlig-sektor-phd/>



- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Ny i NAV. (2021). (Internt e-læringsprogram for nyansatte). NAV.
- Oberfield, Z. W. (2010). Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 735-755. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup025>
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Paris. Hentet fra <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264088856-en>
- OECD. (2013). *Employment outlook*. Paris. Hentet fra [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- Orton, M., Green, A., Atfield, G. & Barnes, S.-A. (2019). Employer Participation in Active Labour Market Policy: from Reactive Gatekeepers to Proactive Strategic Partners. *Journal of Social Policy*, 48(3), 511-528. <https://doi.org/10.1017/S0047279418000600>
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Brattlid, I., Slettebak, R., Jensberg, H., Mandal, R., ... Pettersen, I. (2013). *Oppfølging av sykmeldte - fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner*. Trondheim: SINTEF teknologi og samfunn.
- Pedersen, A. W. & Kuhnle, S. (2017). The Nordic welfare state model. I K. O. P. (Red.), *The Nordic Models in Political Science: Challenged, but Still Viable?* (s. 249-272). Bergen: Fagbokforlaget.
- Plesner, U. (2011). Studying Sideways: Displacing the Problem of Power in Research Interviews With Sociologists and Journalists. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 471-482. <https://doi.org/10.1177/1077800411409871>
- Pors, A. & Schou, J. (2021). Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work. *Administrative theory & praxis*, 43(2), 154-171. <https://doi.org/10.1080/10841806.2020.1782137>
- Powdermaker, H. (1966). *Stranger and friend: The way of an anthropologist* (bd. N410). New York: Norton.
- Price Waterhouse Coopers. (2017). *Evaluering av opplæring i arbeidsmarkedskompetanse i NAV-kontorene*. Oslo.
- Puig-Barrachina, V., Giró, P., Artazcoz, L., Bartoll, X., Cortés-Franch, I., Fernández, A., ... Borrell, C. (2020). The impact of Active Labour Market Policies on Health Outcomes: A Scoping review. *European Journal of Public Health*, 30(1), 36-42. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckz026>
- Roaldsnes, A. (2018). Mål- og resultatstyring i NAV - kan det bidra til å få flere personer med nedsatt arbeidsevne i arbeid? *Arbeid og velferd*, 11(1).
- Robinson, S., Ernst, J., Larsen, K. & Thomassen, O. J. (2021). *Pierre Bourdieu in Studies of Organization and Management. Societal Change and Transforming Fields*. New York: Routledge.
- Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. I A. Barry, T. Osborne & N. Rose (Red.), *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. (s. 37-64). London: Taylor & Francis Group.

- Rose, N. (1999). *Governing the soul: The shaping of the private self* (2nd ed. utg.). London: Free Association Books.
- Rose, N. & Miller, P. (1992). Political power beyond the state - problematics of government. *British journal of sociology*, 43(2), 173-205.  
<https://doi.org/10.2307/591464>
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønsen, M. & Skarðhamar, T. (2007). *Do welfare-to-work initiatives work?: Evidence from an activation programme targeted at social security recipients in Norway*. Innlegg presentert ved XXI Annual Conference of the European Society for Population Economics (ESPE), Chicago.
- Sadeghi, T. (2020). *The occupational context of activation work: The relative role of educational and workplace qualification and socialisation* OsloMet - Oslo Metropolitan University, Oslo.
- Sadeghi, T. & Fekjær, S. B. (2019). Frontline workers' competency in activation work. *International Journal of Social Welfare*, 28(1), 77-88.  
<https://doi.org/10.1111/ijsw.12320>
- Sainsbury, R. (2008). Administrative justice, discretion and the 'welfare to work' project. *The Journal of social welfare & family law*, 30(4), 323-338.  
<https://doi.org/10.1080/09649060802580995>
- Seing, I., Ståhl, C., Nordenfelt, L., Bülow, P. & Ekberg, K. (2012). Policy and Practice of Work Ability: A Negotiation of Responsibility in Organizing Return to Work. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(4), 553-564.  
<https://doi.org/10.1007/s10926-012-9371-3>
- Senghaas, M., Freier, C. & Kupka, P. (2019). Practices of activation in frontline interactions: Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. *Social Policy & Administration*, 53(5), 613-626.  
<https://doi.org/10.1111/spol.12443>
- Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*. Boston: Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (1999). *Writing the Social: Critique, Theory, and Investigations*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People* Oxford: Altamira Press.
- Smith, D. E. & Turner, S. M. (2014). *Incorporating texts into institutional ethnographies*. Toronto University of Toronto Press.
- Spjelkavik, Ø. & Frøyland, K. (2014). *Inkluderingskompetanse: Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- St.meld. nr. 35 (1994-1995). (1995). *Velferdsmeldingen*. Oslo. Hentet fra  
[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c\\_0359](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0359)
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

- Staksrud, E. (2021, 26.10). *Introduction to NESH national ethical guidelines*. Innlegg presentert ved forskerskolen PROFRES årlige symposium, Bodø.
- Stalleland, A. & Bekkelund-Eriksen, E. (2021). "På godt NAVsk": Hvorfor er klart språk viktig i NAV, med NAV-direktør Hans Christian Holte som gjest.
- Steen, T., Brandsen, T. & Verschuere, B. (2018). The Dark Side of Co-Creation and Co-Production. Seven Evils. I T. Brandsen, T. Steen & B. Verschuere (Red.), *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services* (s. 284-293). Milton Parks: Routledge: Taylor & Francis.
- Strand, A. H. & Svalund, J. (2021). *Velferdsordninger til unge. Bruk av arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsprogram blant unge utenfor arbeid og utdanning* (Fafu-rapport). Oslo: FAFO.
- Stray, K. N. (2017). *Dagens HMS-diskurs - feil plastre på riktige sår?* (Master thesis). Høgskolen i Sørøst-Norge, Borre.
- Stray, K. N. (2019). Pecha Kucha: Å forske på sine egne - og den evige diskusjonen om nøytralitet i forskning. *Forskningsdagene ved Universitetet i Sørøst-Norge* <https://www.youtube.com/watch?v=VIWeMtYx9xw>.
- Stray, K. N. (kommer 2023). Fra handlingsrom til forhandlingsrom. Arbeidsgiveres nye rolle i oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. I A. C. E. Nilsen & M.-L. Magnussen (Red.), *Institusjonell etnografi i praksis*. Cappelen Damm.
- Stray, K. N. & Thomassen, O. J. (i prosess). Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective. An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees. *European Journal of Social Work*.
- Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H. (2022). Assessing sick-listed clients' work ability. A moral mission? *Critical Social Policy*. <https://doi.org/10.1177/02610183221113171>
- Synnes, K. M. (2021). Guarding the borders of the Norwegian welfare state. How NAV employees decide on social assistance for unemployed Polish migrants. *Nordic Social Work Research*, 11(2), 169-182. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1861070>
- Söderberg, E. & Alexanderson, K. (2005). Gatekeepers in sickness insurance: A systematic review of the literature on practices of social insurance officers. *Health & Social Care in the Community*, 13(3), 211-223. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2005.00551.x>
- Terum, L. I., Torsvik, G. & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(3), 147-166. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>
- Thomann, E., Engen, N. v. & Tummers, L. (2018). The Necessity of Discretion: A Behavioral Evaluation of Bottom-Up Implementation Theory. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 583-601. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy024>
- Torring, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward.

- Administration & Society, 51(5), 795-825.  
<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Tummers, L. G., Bekkers, V. J. J. M., Vink, E. & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099-1858.  
<https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- van Berkel, R. (2020). Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy & Administration*, 54(2), 191-204.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/spol.12564>
- van Berkel, R. (2021). Employer engagement in promoting the labour-market participation of jobseekers with disabilities. An employer perspective. *Social Policy & Society*, 20(4), 533-547.
- van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe: Activating the Unemployed*. New York: Routledge Ltd.
- van Berkel, R. & Knies, E. (2016). Performance Management, Caseloads and the Frontline Provision of Social Services. *Social Policy & Administration*, 50(1), 59-78. <https://doi.org/10.1111/spol.12150>
- van der Noordt, M., Ijzelenberg, W., Droomers, M. & Proper, K. I. (2014). Health effects of employment: A systematic review of prospective studies. *Occupational Environmental Medicine*, 71, 730-736. <https://doi.org/10.1136/oemed-2013-101891>
- van der Aa, P. & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2), 11-27.  
<https://doi.org/10.1111/issr.12036>
- Vike, H., Brinchmann, A., Haukelien, H., Kroken, R. & Bakken, R. (2002). *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016a). Grasrotbyråkratiets historisk-politiske forankring. I H. Vike, J. Debesay & H. Haukelien (Red.), *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester* (s. 40-55). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vike, H., Debesay, J. & Haukelien, H. (2016b). *Tilbakeblikk på velferdsstaten: Politikk, styring og tjenester*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Vike, H. & Fürst, E. L. o. (2020). Forskningsetikk og forskningens frihet: Utfordringer for antropologifaget. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 31(3), 165-176.  
<https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.18261/issn.1504-2898-2020-03-02>
- Vilhena, S. (2021). Is it because you can't, or don't want to? The implementation of frontline sanctions in Norwegian social assistance. *European Journal of Social Work*, 24(3), 418-429. <https://doi.org/10.1080/13691457.2020.1713052>
- Vohnsen, N. H. (2017). *The absurdity of bureaucracy: How implementation works*. Manchester: Manchester University Press.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. J. J. M. & Tummers, L. G. (2015). *A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey*.

Public Management Review, 17(9), 1333-1357.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>

Waddell, G. & Burton, A. K. (2006). Is work good for your health and well-being?

London: The Stationary Office (TSO). Hentet fra

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/214326/hwwb-is-work-good-for-you.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214326/hwwb-is-work-good-for-you.pdf)

Watts, B. & Fitzpatrick, S. (2018). Welfare Conditionality (1. utg.). London, New York: Routledge.

Weber, M. (1971). Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier. Oslo: Gyldendal.

Widerberg, K. (2015a). Akademia. Om styring i den akademiske hverdag. I K. Widerberg (Red.), I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi (s. 143-161). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Widerberg, K. (2015b). En invitasjon til institusjonell etnografi. I K. Widerberg (Red.), I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi (s. 13-25). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Widerberg, K. (2015c). I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi. Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Widerberg, K. (2021). Academic Star Wars. I H. k. Leiulfstrud & P. Sohlberg (Red.), Constructing social research objects: Constructionism in research practice (s. 189-216). Leiden, Boston: Brill.

Zacka, B. (2017). When the State Meets the Streets: Public Service and Moral Agency. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard.

## DEL 2



## **Avhandlingens bidrag**





## Bokkapittel

Stray, K. N. (kommer høsten 2022). Fra handlingsrom til forhandlingsrom.

Arbeidsgiveres nye rolle i oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. I A. C. E. Nilsen & M.-L. Magnussen (Red.), *Institusjonell etnografi i praksis*. Cappelen Damm.



## Innledning

Fra scenen i et frokostmøte for 200 ledere og HR-medarbeidere våren 2019, hevder en av arbeids- og velferdsetaten (NAV)s rådgivende overleger at arbeidsgivere er «feige og mangler kompetanse i å utnytte handlingsrommet» i sin oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Rundt interne møtebord på to NAV-kontor et stykke unna, gir veilederne uttrykk for at arbeidsgivere trenger «oppdragelse eller opplæring i å utnytte handlingsrommet» fordi de er usikre og tidvis ukomfortable i denne oppfølgingen. Begge parter peker på arbeidsgiveren som nøkkelen til å redusere sykefraværet i Norge, men gir uttrykk for at de ikke får den drahjelpen de ønsker eller at arbeidsgiverne har en annen oppfatning av sin rolle enn det NAV har. Men, hva betyr det egentlig for NAV «å utnytte handlingsrommet»?

Denne undringen dukket opp i løpet av arbeidet med doktorgradsprosjektet mitt om NAVs arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, og er utgangspunktet for dette kapitlet. Gjennom å utforske dialogmøte 2, som er et lovpålagt oppfølgingspunkt for sykmeldte arbeidstakere der både NAV, den sykmeldtes arbeidsgiver og fastlege deltar, viser jeg hvordan jeg bruker institusjonell etnografi som forskningstilnærming for å utforske hvordan NAV veiledernes praktiske arbeid i denne settingen kan ses i lys av den institusjonelle konteksten de er en del av. Og mer spesifikt - hvilken rolle spiller arbeidsgiverne i NAVs oppfølging av sykmeldte arbeidstakere – i NAV-veiledernes øyne?

Institusjonell etnografi som forskningstilnærming egner seg nettopp til studier av koblinger mellom mikro- og makronivået i samfunnet, eller som Dorothy Smith ville ha sagt; hvordan folk faktiske gjøremål er koordinert av den institusjonen de er en del av (Smith, 2005). De ulike aktivitetene og gjøremålene som samarbeidet mellom NAV veilederne og arbeidsgivere består av, kan derfor fungere som et prisme for å undersøke ikke bare NAVs organisering, men den norske velferdsmodellen og -politikken som NAV utgjør en betydelig del av, og er styrt av. Denne politikken omtales gjerne som aktiveringspolitikk eller arbeidslinjen. Arbeidslinjen handler i korte trekk om at det er et

uttalt mål for norske myndigheter at det skal lønne seg å jobbe framfor å stå utenfor arbeidsmarkedet ved at «virkemidler og velferdsordninger - enkeltvis og samlet - utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld. nr. 35 (1994-1995), 1995, s. 89). Gjennom en politikk basert på å få flere personer i arbeid og aktivitet og færre på trygdeytelser som for eksempel uføretrygd, er målet at velferdsstatens bærekraft kan sikres over tid (Bay, Hatland, Hellevik, & Terum, 2019).

Kapitlet er basert på empirisk datamateriale skaffet gjennom lydbandopptak av dialogmøte 2, feltarbeid og dybdeintervjuer av veiledere ved to NAV-kontor i 2018-2019. Min forskerrolle som ansatt i NAV parallelt med å gjennomføre en offentlig sektor-Ph.d.<sup>1</sup>, viste seg å være både en styrke og en utfordring i forskningsprosessen. Jeg erfarte at forkunnskapene mine som NAV-ansatt i noen grad førte til opplevelsen av å møte seg selv i døra som forsker. I arbeidet med å håndtere denne doble rolletilknytningen i praksis, ble jeg oppmerksom på at institusjonell etnografi som forskningstilnærming kunne bidra med metodiske redskaper jeg ikke kjente til fra før. Kapitlet er således en beskrivelse av måten jeg tar tatt i bruk institusjonell etnografi som forskningstilnærming både på materialet mitt, og på å utforske den doble rolletilhørigheten min.

Til tross for at det er fire parter samlet rundt møtebordet i et dialogmøte 2, fokuserer dette kapitlet kun på to av dem – NAV-veilederne og arbeidsgiverne, med fokus på samarbeidet mellom dem slik NAV-veilederne opplever det.

---

<sup>1</sup> En offentlig sektor Ph.D. er en ordning finansiert av Norges forskningsråd (NFR) for ansatte i offentlig sektor. I samråd med kandidatens arbeidsgiver, finansierer NFR prosjekter som er relevante for virksomhetens ansvarsområde med mål om å bygge kunnskap og kompetanse som er anvendbar for den offentlige virksomheten, i mitt tilfelle for NAV.

## Dialogmøte 2

Dialogmøte 2 er som nevnt et interessant prisme å studere arbeidslinjen i den norske velferdspolitikken gjennom, av flere grunner. NAV avholder i gjennomsnitt 42 000 dialogmøte 2 i året (jmf. statistikk tilsendt på e-post fra Statistikkseksjonen, Kunnskapsavdelingen, NAV, 10. mars 2022). Det gjør dialogmøte 2 som oppfølgingspunkt til et av NAVs viktigste virkemidler i oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. For det andre illustrerer møtet hvordan sykefraværsoppfølging er organisert som et flerdimensjonalt samarbeid mellom ulike aktører, og ikke kun mellom innbyggerne og staten, slik tilfellet er i de fleste ikke-nordiske velferdsstater. Rundt møtebordet i et dialogmøte 2 sitter den sykmeldte arbeidstakeren og NAV-veilederen hens, og i tillegg den sykmeldtes arbeidsgiver og fastlege. Denne samstyringskonteksten er også gjenstand for andre norske institusjonell etnografi-studier som omhandler samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere (Aksnes, 2019), og mellom NAV og andre aktører på rehabiliteringsfeltet (Breimo, 2012). For det tredje er møtet et eksempel på hvordan staten styrer gjennom bruk av styringsverktøy i tråd med en New Public Management (NPM) styringsideologi. NPM innebærer i korte trekk et styringsregime basert på at offentlig sektor kan styres ved hjelp av prinsipper fra privat sektor (Griffith & Smith, 2014) eller som Karin Widerberg oppsummerer i de tre M'ene – gjennom «Market, Management og Measurement» (Widerberg, 2020, s. 24). NAV-veilederne forholder seg for eksempel til et mål- og resultatstyringssystem, der arbeidsoppgaver er organisert langs en tidsakse som angir obligatoriske oppfølgingspunkter som skal iverksettes overfor brukerne i løpet av de totalt 52 ukene norske arbeidstakere kan motta sykepenger. Disse oppgavene kommer til syne som varslinger i det interne styringssystemet til NAV, eller på «benken» til NAV-veilederen, som det også omtales internt. Innkalling til, og gjennomføring av dialogmøte 2 er et av flere slike obligatoriske oppfølgings- eller stoppunkter som dukker opp når den sykmeldte arbeidstakeren nærmer seg seks måneders sykemelding. I forkant av dette møtet har arbeidsgiveren og den sykmeldte arbeidstakeren møttes på arbeidsplassen til et dialogmøte 1, der arbeidsgiveren er pålagt å sende en oppfølgingsplan som referat til NAV i etterkant. Oppfølgingsplanen skal angi hvilke tiltak arbeidsgiveren og arbeidstakeren er blitt enige om å sette i verk på arbeidsplassen for å redusere

sykefraværet. Dette kan dreie seg om ergonomiske hjelpemidler, justeringer av arbeidstid, endrede arbeidsoppgaver eller bistand fra kolleger, avhengig av arbeidets art. Når partene møtes i dialogmøte 2, er målet å gjøre opp status på hvordan denne tilretteleggingen har fungert så langt, og hvordan de ulike partene rundt møtebordet eventuelt kan bidra til at den sykemeldte kan komme raskere, eller i større grad tilbake til jobb.

## Rammene rundt gjennomføring av dialogmøte 2 og tidligere forskning

Oppfølgingsregimet som dialogmøte 2 er en del av, er hjemlet i både arbeidsmiljøloven (Arbeidsmiljøloven, 2005, kap. 4-6) og folketrygdloven (Folketrygdloven, 1997, kap. 8). Lovene angir arbeidsgiverens og arbeidstakerens gjensidige plikter og rettigheter i sykefraværsperioden: Arbeidstaker har en todelt aktivitets- og medvirkningsplikt, mens arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt. NAVs nettsider beskriver *aktivitetsplikten* som at den sykemeldte har plikt til å være i aktivitet hvis det er mulig, og utdyper videre:

For at du fortsatt skal få sykepenger er hovedregelen at du må være i aktivitet som har med arbeid å gjøre. Det vil si at du er delvis i jobb samtidig som du er sykmeldt (NAV.no).

*Medvirkningsplikten* innebærer at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten «rimelig grunn» nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid, arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak (Folketrygdloven, 1997, kap. 8-8). Arbeidsgiverne har på sin side en *tilretteleggingsplikt* til å iverksette tiltak så langt det er mulig for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et passende arbeid, hvis denne har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje e.l. (Arbeidsmiljøloven, 2005, kap. 4-6). Samlet gir dermed lovtekstene et tydelig signal om at arbeidstakeren forventes å være aktiv på en eller annen måte uavhengig av, og uansett type helseplager, og at det er arbeidsgivers ansvar å tilrettelegge for at dette kan skje. Men, til tross for at arbeidsgivere og arbeidstakere må forholde seg til et sett med gjensidige rettigheter og plikter, er

sanksjonene for *ikke* å medvirke skjevt fordelt mellom dem. Mens arbeidstakeren kan risikere å miste retten til sykepenger, mangler NAV de samme virkemidlene overfor arbeidsgivere. Likefullt slås det fast at NAV er avhengig av et utstrakt samarbeid med arbeidsgiverne som gruppe for å nå målet om å redusere fravær og frafall fra arbeidslivet og øke sysselsettingen (NOU 2019: 7; St.meld. nr. 46 (2012-2013)).

Tidligere forskning på dialogmøte 2 har vist at aktørene rundt møtebordet potensielt har ulike agendaer, og at disse agendaene resulterer i en forhandlingspreget dialog (Juritzen, Engebretsen, & Solvang, 2019). I mangel av formelle sanksjoner blir veilederne derfor avhengige av «dialogisk dulting» (Hagelund, 2014) for å påvirke arbeidsgiverne, noe de lykkes med i ulik grad, og må i tillegg gjøre bruk av strategier som legitimering av egne krav og interesser, og ansvarsoverføring for å oppnå intensjonen om at brukeren skal gå tilbake til arbeid så raskt som mulig (Stray & Thomassen, i prosess). En konsekvens av dette, er at veilederne trekker på sine individuelle erfaringer i møte med sykdom og helseplager, samt at de tar personlig ansvar for velferdsstatens bærekraft (Stray, Thomassen, & Vike, akseptert, kommer høst 2022). En samfunnsøkonomisk studie som målte effekten av dialogmøte 2 på sykefraværslengden, viste at fulltidssykefraværet sank med ca. 19-20 dager (Markussen, Røed, & Schreiner, 2017). Et vel så interessant funn her, var at omtrent halvparten av denne reduksjonen så ut til å være en «innkallingseffekt». Dette forklarer forskerne med at det er innkallingen til møtet som er utløsende, ved at den sykmeldte gjenopptar arbeidet *før* møtet etter planen skulle vært avholdt – slik at reduksjonen i sykefravær ikke kan tilskrives gjennomføringen, eller effekten av selve møtet.

Fra et forskerperspektiv kan dialogmøte 2 derfor betraktes som et aktiveringspolitisk virkemiddel i tråd med arbeidslinjen, der veilederne spiller en sentral rolle. De er både portvoktere av fellesskapets midler, iverksettere av norsk aktiveringspolitikk og representanter for denne politikken i ansikt-til-ansikt-møter med brukere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere i sitt daglige virke. Hvordan kan institusjonell etnografi som forskningstilnærming brukes for å framskaffe kunnskap om dette (sam)arbeidet?



## Institusjonell etnografi som forskningstilnærming

I tråd med institusjonell etnografi som forskningstilnærming er det NAV-veiledernes ståsted som danner utgangspunkt for min utforskning. I dette ligger det også en kritikk av at samfunnsvitenskapen tradisjonelt har tatt utgangspunkt i teoretisk-utledede diskurser og kategorier, som setter folks individuelle erfaringer til side (Smith, 1987). Folk er sentrale kunnskapsforvaltere eller kunnskapsbærere om sin virksomhet, hevder Widerberg (2015, s. 15). Begrepet «virksomhet» i institusjonell etnografi forstås her som alt folk gjør, mener og tenker, og omtales også som «arbeid» i utvidet forstand. Dette synliggjør dermed et annet sentralt poeng i institusjonell etnografi, at det er gjennom ståsted-informantenes arbeid at vi kan få innsikt i de institusjonelle prosessene som de er en del av. Det er altså ikke folks erfaringer i seg selv, som er fokuset i en institusjonell etnografisk forskningstilnærming, men *relasjonene* som disse erfaringene inngår i. Dette er empiriske spørsmål som ikke kan utledes av teori. Dorothy Smith bruker begrepet *styringsrelasjoner* for å illustrere at myndighetens styring er prosesser og praksiser som ikke virker, eller tvinges på folk ovenfra og ned. Styringsrelasjonene er et produkt av måten folk tolker sine omgivelser og handler i relasjon til disse tolkningene. Slik veves også styringsrelasjonene naturlig inn i det folk gjør, uten at de nødvendigvis er klar over det. Ståstedinformantene blir dermed både objekter for, og produsenter av styringsrelasjonene på samme tid (Nilsen, 2020). Å undersøke hvordan sosiale relasjoner og organisering koordinerer individers handlinger på tvers av tid og sted, er nettopp kjernen i institusjonell etnografi. Som forskningstilnærming kan institusjonell etnografi derfor bidra til å bygge bro mellom folks individuelle erfaringer og det institusjonelle komplekset de er en del av gjennom å vise hvordan styringsrelasjonene både former det som gjøres og samtidig virker tilbake på den institusjonelle konteksten de er en del av.

En institusjonell etnografisk forskningstilnærming fokuserer altså på daglige arbeidsoppgaver som inngår i institusjonelle prosesser (Smith, 2005). Arbeidet som NAV-veiledere gjør når de følger opp sykmeldte arbeidstakere, er et godt eksempel på en slik institusjonell arbeidsprosess. I praksis innebærer det å snakke med sykmeldte arbeidstakere (som NAV omtaler som brukere), arbeidsgivere, leger og

tiltaksleverandører på telefon, chatte via NAVs digitale plattformer eller sende e-post, lese innsendte oppfølgingsplaner fra arbeidsgivere og tolke sykemeldinger fra fastleger, i tillegg til å gjennomføre dialogmøte 2 som møteleder og referent. Disse små og store, standardiserte og skjønnsbaserte oppgavene inngår i den overordnede institusjonelle prosessen det er å vurdere om brukeren fyller vilkårene for å motta sykepenger i tråd med Folketrygdloven § 8-8.

## **Hvordan utforske NAV-veilederes arbeid med sykefraværsoppfølging med institusjonell etnografi som forskningstilnærming?**

For å utforske folks arbeidsvirksomhet, må vi både observere hva folk faktisk gjør, og be dem fortelle hva de gjør, hvordan de gjør det, samt hva de tenker og føler om det. En mer muntlig, men dekkende måte å omtale denne virksomheten på, kan være å undersøke deres *kunnen* og *gjøren* (Widerberg, 2015). Datamaterialet i prosjektet mitt besto derfor av ulike typer kilder, som lydbåndopptak og referater fra dialogmøte 2, feltarbeid, samt dybdeintervjuer. Datainnsamlingen foregikk ved to NAV-kontor i to ulike regioner i Norge. De var begge regnet som store kontor, i og med at de hadde rundt 100 ansatte hver. NAV A var lokalisert i en by, med ca. 40 000 innbyggere, mens NAV B lå i en landbrukskommune og hadde ca. 30 000 innbyggere. Informantene besto av totalt 15 veiledere som alle jobbet med sykefraværsoppfølgingsoppgaver. Det var en klar overvekt av kvinner, og aldersmessig var veilederne mellom 27 og 62 år. De hadde mellom 4 og 44 års arbeidserfaring fra NAV. For å beskytte informantenes anonymitet er de gitt pseudonymer, og enkelte opplysninger er endret eller utelatt for å hindre gjenkjenning.

### **Å forske på sine egne**

Mitt fokus i datainnsamlingen var som nevnt veiledernes samarbeid med arbeidsgivere rundt gjennomføringen av dialogmøte 2. I starten av datainnsamlingsprosessen,

konsentrerte jeg meg om å gjøre lydopptak av disse møtene. Men, i arbeidet med å organisere opptakene, oppdaget jeg hvor verdifullt det etnografiske blikket var gjennom alle dataene jeg snublet over *imens* og *imellom* de planlagte datainnsamlingspunktene. Eksempler på dette var veiledernes deling av forventninger og tidligere erfaringer mens vi ventet på at møtedeltakerne skulle komme, deling av frustrasjoner ved kaffeautomaten i etterkant av møtene eller utveksling av andre kjepphester og hjertesukk da vi møttes over printeren i fellesområdet «backstage». Jeg var både passasjer i bil og slo følge med veiledere til og fra møter som foregikk ute på arbeidsplassen til den sykemeldte, eller på fastlegekontoret. Jeg erfarte at disse mer uformelle underveis-samtalene (Wadel, 2015) ga meg et bedre innblikk i intensjonene bak, og holdningene som veilederne hadde til arbeidet sitt, enn de planlagte lydbåndopptakene og semistrukturerte dybdeintervjuene. I de ad-hoc-organiserte, underveis-intervjuene gjorde jeg også mer eller mindre bevisst bruk av min kjennskap til NAV som organisasjon generelt og erfaring med samarbeid med arbeidsgivere spesielt. Jeg erfarte at jeg i større grad inntok rollen som diskusjonspartner eller til og med åpenhjertig kritisk røst, gjennom å også utfordre informantens synspunkter (Plesner, 2011). Jeg tematiserte senere denne rollen overfor en informant i et intervju, ved å forklare at det tradisjonelle forskeridealet som kjølig og distansert observatør var mer utfordrende for meg (og ei heller et mål), siden jeg jo også var NAV-ansatt og kollega. Informanten sa seg enig, men påpekte at det jo også var enklere for dem med meg som forsto det de snakket om på en annen måte, enn en «tørr forskerdude» fra universitetet» ville ha gjort, som hun formulerte det.

## **Veien inn i institusjonell etnografi - brolagt med institusjonelle forståelser**

Denne bokstavelig talt husvarme forskerrollen representerer samtidig en kjent fallgruve i metodelitteraturen, og gjorde meg gradvis oppmerksom på at jeg manglet metodiske redskaper for å skape nødvendig distanse til det feltet jeg skulle forske i (Halvorsen, Johnsen, Repstad, Aasland, & Balsnes, 2009). At både informant og forsker er fortrolige med den institusjonelle diskursen, advarer Smith nettopp om at kan representere en potensiell fare dersom informanten kun gjengir organisasjonens rasjonale eller oppskrift,

i stedet for å beskrive det vedkommende faktisk gjør med egne ord (Smith, 2005, s. 156). Faren består da i at forskeren ikke er i stand til å «avsløre» disse rene institusjonelle gjengivelsene, fordi hun selv forstår, eller enda viktigere - *tror* hun forstår hva informanten beskriver. Institusjonelle begreper kan nemlig maskere ulike aktiviteter eller gjøremål til å gi inntrykk av at de innebærer det samme. Særlig kan en organisasjons interne «stammespråk» løpe nettopp en risiko for dette i og med det både tas for gitt av de innvidde, samtidig som det kan være uforståelig for andre. Når språket og begrepene ikke er tilstrekkelig koblet på, eller rommer folks faktiske og subjektive erfaringer kan begrepene bli «erfaringstomme». Dette kaller Smith for *institusjonelle forståelser [institutional captures]* (Smith, 2005, s. 155-157, 225).

Som ansatt i NAV, med permisjon for å gjennomføre en doktorgrad delfinansiert av NAV, var nettopp frykten for å bli fanget av min egen institusjonelle (for)forståelse stadig til stede. Til tross for at jeg ikke har arbeidet i den delen av NAV som gjennomfører dialogmøter, har jeg god kjennskap til arbeidsgiveres erfaring med dialogmøte 2 gjennom jobben som IA-rådgiver ved et NAV Arbeidslivssenter. Arbeidslivssentrene er den delen av NAV som bistår arbeidsplasser i å iverksette avtalen om et Inkluderende Arbeidsliv (IA-avtalen). Inkludering og tilrettelegging for personer med fysiske og psykiske helseproblemer har vært kjerneoppgaven min de siste tiårene, og jeg har derfor lang erfaring i å samarbeide med arbeidsgivere om disse temaene. Den interne bakgrunnen min var derfor både en styrke, men også en utfordring.

Jeg opplevde blant annet å møte meg selv i døra, ved at jeg stadig stilte meg det samme spørsmålet: Hvordan kunne jeg være sikker på at jeg fanget det veilederne mente samarbeidet med arbeidsgiverne innebar, og ikke bare det jeg trodde de mente, basert på min egen erfaring og mitt eget ståsted? Altså, hvordan kunne jeg sørge for å ikke bare bli NAV-filteret mitt bevisst, men klare å fri meg fra organisasjonens institusjonelle forståelse om at arbeid uansett er en kilde til helse? Magnussen (2015) skriver at institusjonell etnografi som metode nettopp etterstreber å komme forbi etablerte institusjonelle begreper, gjennom å avkle dem og «gjøre begreper (...) om til gjøren» (s. 54). Dette ble en viktig metodisk peilepinne for meg – og som resulterte i at

oppmerksomheten min ble rettet mot hva veilederne faktisk *gjorde*, og sa at de gjorde. Men, dette var ikke nok, for i dobbeltrollen som NAV-kollega og forsker, fant jeg det også utfordrende å skulle stille spørsmål, og ikke minst be om utdypninger på forhold som det var forventet at jeg visste svaret på. Informantene forholdt seg til meg som NAV-kollega, ikke som forsker, uansett hvor mye jeg minnet dem på det. Det var derfor ikke bare jeg som sto i fare for å bli fanget av mine egne institusjonelle forståelser, det samme gjaldt også for informantene mine. En løsning ble etter hvert å metakommunisere den doble rollen min gjennom illustrasjonen av at jeg hadde på meg ulike hatter. Et typisk utsagn jeg fant nyttig etter hvert, var noe i retning av: «Med NAV-hatten min på, kan jeg forstå hva du mener, men hvis jeg tar på meg forskerhatten min, så skjønner jeg det ikke...» På denne måten kunne jeg legitimere at jeg stilte «dumme» spørsmål, og samtidig rydde i forståelsen deres av meg.

## Dataanalyse i fire trinn

På bakgrunn av det nyoppdagede fokuset på å pakke ut hva informantene faktisk gjorde, søkte jeg systematisk gjennom det empiriske materialet etter spor av veiledernes arbeid knyttet til samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykemeldte arbeidstakere. Oppmerksomheten min rettet seg dermed mot hva som ble gjort, under hvilke omstendigheter, i relasjon til hvilke andre og med hvilke ressurser (Smith, 2002, s. 45). Til tross for at institusjonell etnografi er en dynamisk metode, der forskeren hele tiden beveger seg mellom beskrivelse og analyse (Widerberg, 2015), beskriver Lund (2015, p. 70) en firedelt fremgangsmåte i kunnskapsproduksjon ved hjelp av institusjonell etnografi. Det første handler om å identifisere et ståsted, der jeg som nevnt tok utgangspunkt i praksisen til NAV-veiledere som samarbeider med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Trinn to består i å kartlegge og beskrive ståstedsinformantenes praksis knyttet til det jeg som forsker erfarer at er *problematikken* i feltet. En problematikk utpeker seg som der styringsrelasjonene kommer til syne (for forskeren) ved at folks erfaringer og arbeid er sammenvevd med de institusjonelle praksisene, uten at dette nødvendigvis er synlig eller uttalt av informantene selv. Målet med forskningen er nettopp å løfte disse fram. Jeg opplevde at den grunnleggende

problematikken i feltet handlet om at arbeidsgiverne på den ene siden ble sett på som nøkkelen til å redusere sykefraværet i Norge, men at veilederne på den andre siden ikke opplevde at de fikk den drahjelpen de ønsket fra dem i dette arbeidet, eller at de hadde ulike oppfatninger av hvordan dette arbeidet skulle gjøres. Basert på veiledernes beskrivelser og erfaringer, samt mine observasjoner av arbeidet deres, identifiserte jeg bruken av begrepet å *utnytte handlingsrommet* som et bilde på nettopp dette, og som jeg vil utdype videre i kapitlet. Hva innebar det å utnytte handlingsrommet for NAV-veilederne i praksis? Begrepet fanget interessen min av flere grunner. For det første ble det hyppig brukt og dukket opp i flere kanaler og arenaer. For det andre er det et «erfaringstomt» begrep, ifølge Smith (2005). Nilsen (2021) skriver at institusjoner er fulle av slike ord og begreper som mangler et spesifikt innhold, eller med et innhold vi ofte tar for gitt, uten å undersøke hva de som bruker dem egentlig mener med dem. De fungerer derfor som *shells* som kan oversettes som *skall*, eller skall-ord (Smith, 2006, s. 359). En vel så stor utfordring er at disse ordene også utgjør handlingsimperativer i organisasjonen – de får ting til å skje på visse måter (Magnussen, 2015, s. 55). Personlig synes jeg *kapselord* er en god oversettelse på slike skall-ord, fordi i kapsler lukkes noe inne og innholdet kan være vanskelig å få øye på. Ifølge Smith tilbyr institusjonell etnografi som forskningstilnærming en mulighet til å fylle slike kapsler, eller skall-ord ved å observere hvordan ordene blir brukt og hvordan de virker i en spesifikk institusjonell praksis. Et tredje skritt i kunnskapsproduksjon ved hjelp av institusjonell etnografi ifølge Lund, handler om å forfølge disse beskrivelsene for å utforske hvordan de kan være koblet til institusjonelle tekster, retningslinjer eller arbeidsprosesser som foregår andre steder i organisasjonen. Tekster og dokumenter spiller en sentral rolle i denne utforskningen. NAV har for eksempel utarbeidet interne retningslinjer og e-læringsprogram for gjennomføringen av dialogmøter, i tillegg til at både Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven legger juridiske føringer. Sammen med relevante stortingsmeldinger og NOU'er anses disse dokumentene som styrende dokumenter, som i institusjonell etnografi er sentrale for å undersøke og bygge bro mellom det som faktisk gjøres og den politiske diskursen eller idealet som kan sies å inngå i styringsrelasjonene (Smith, 2005). I feltet jeg utforsker formidler tekstene en overordnet diskurs om at arbeidsdeltakelse er

avgjørende for velferdsstatens bærekraft, i tråd med den tidligere nevnte arbeidslinjen i norsk arbeidsmarkedspolitik. Veiledernes arbeid er også styrt av mer nærliggende og lokale tekster og dokumenter, slik for eksempel fastlegens sykemelding og oppfølgingsplanen fra arbeidsgiverne, er eksempler på. Det fjerde og siste skrittet består av å beskrive hvordan disse diskursene eller praksisene som foregår andre steder, gjennomtrenger og former lokal praksis. I mitt materiale handlet dette om å utforske hvordan arbeidslinjen som styringsrelasjon kommer til uttrykk i den jobben som veilederne gjør hver dag.

## **«Arbeidsgiverne er nøkkelen til å redusere sykefraværet i Norge»**

I uformelle samtaler i felt og i dybdeintervjuene, ga veilederne uttrykk for at arbeidsgiverne spiller en avgjørende rolle i oppfølgingen av sykemeldte ansatte. Omtalen av arbeidsgivere som en nøkkel i forbindelse med målet om å redusere sykefraværet i Norge, ble brukt av veiledere på begge kontor. Å ha et godt samarbeid og sørge for gode relasjoner med arbeidsgivere, ble derfor trukket fram som helt avgjørende faktorer i sykefraværsoppfølgingsarbeidet. Men, hva slags «arbeid» innebærer egentlig dette i veiledernes arbeidshverdag? Jeg fant at det handlet om å oppdra, eller lære opp arbeidsgiverne i «å utnytte handlingsrommet sitt».

### **Å utnytte handlingsrommet**

Til tross for at en veileder svarer at det typiske ved arbeidsgivere er at de er forskjellige, er det flere likhetstrekk i måten veilederne ved begge NAV-kontorene beskriver denne gruppen på. De fleste eksemplene på arbeidsgivere som veilederne trekker fram, er mellomledere i små eller mellomstore bedrifter, eller i ulike avdelinger og tjenesteområder i kommunen. Når det gjelder arbeidsgivernes rolle i selve sykefraværsoppfølgingsarbeidet, spriker beskrivelsene noe fra at det generelt er høy vilje til å tilrettelegge og inkludere, til at mange arbeidsgivere oppleves som tilbakeholdne eller helt avvisende til å gjøre tilpasninger for den sykemeldte. Dette hevder veilederne

at kan skyldes gjentakende sykefravær hos den ansatte, og at arbeidsgiveren har liten tro på at videre eller utvidet tilrettelegging kan løse problemet. Siden dialogmøte 2 gjennomføres etter seks måneders sykefravær, har arbeidsgiverne i mange tilfeller også erstattet den sykmeldte med en velfungerende vikar. Motivasjonen for å få den sykmeldte gradvis tilbake kan derfor variere, forteller flere veiledere. Til tross for at veilederne har forståelse for at arbeidsgivere er avhengige av forutsigbarhet og stabilitet, undrer likevel flere seg over at arbeidsgiverne ikke ser det som økonomisk lønnsomt å få den ansatte tilbake i jobb. Men, først og fremst mangler arbeidsgiverne kompetanse i selve sykefraværsoppfølgingsarbeidet, hevder veiledere på begge kontorer. Denne manglende kompetansen ser ut til å være knyttet til liten kjennskap til lovverket, men også holdninger til sykefravær generelt. På spørsmål om hva som kan være årsaken, utdyper veileder Karin på denne måten:

Det er nok en kombinasjon av en generell holdning om at sykdom er privat, og det ikke å ha god nok kompetanse, ikke arenaer som er gode nok for å få kompetanse om eget handlingsrom, som bedriftsleder, eller som leder generelt. Mange blir jo ledere uten egentlig å ha ordentlig lederkompetanse. (dybdeintervju)

Hun oppsummerer dermed «Så litt manglende kompetanse på eget handlingsrom opplever jeg nok at den typiske arbeidsgiveren har». Det fører til at enkelte arbeidsgivere tilrettelegger «for evig og alltid», forteller kollega Mona, og kan resultere i en ond spiral fordi det sliter ut den ene etter den andre medarbeideren som må kompensere for sykmeldte kollegaers tilretteleggingsbehov. Et annet velkjent scenario, ifølge veilederne, er at arbeidsgivere er usikre på hvor mye den sykemeldte tåler - om det er medisinsk forsvarlig for arbeidstakeren å gå tilbake til jobb. Veiledere ved begge NAV-kontorene forteller at mange arbeidsgivere er bekymret for om det vil føre til en forverring av helsesituasjonen dersom den sykmeldte gjenopptar arbeidet. Men, disse helse-temaene kvier arbeidsgiverne seg generelt for å ta opp med den sykemeldte, forteller Ylva, fordi arbeidsgiverne opplever det som ubehagelig og invaderende, og er redde for å bli



oppfattet som «pushy». Flere veiledere ved begge kontor gir uttrykk for at arbeidsgiverne generelt ser ut til å oppleve slike spørsmål om helse som sensitive og private, og er bekymret for å bryte personvernet og taushetsplikten til de andre i møtet ved å stille slike spørsmål. Arbeidsgiverne blir derfor svært takknemlige når veilederne tar jobben med å stille disse ubehagelige spørsmålene på vegne av dem, forteller flere veiledere. «Vi er jo opplært i dette, vi», som Karin forklarer.

## Å oppdra og lære opp

Et annet typisk trekk ved samarbeidet med arbeidsgiverne, ifølge veilederne, er at de inntar en passiv rolle i dialogmøtet. Dette gir også lydbandopptakene et talende bilde av, der arbeidsgiverne, i en overvekt av møtene kommer sent til orde og har liten taletid totalt. Veilederne opplever dette som uheldig for framdriften i møtet, og at ansvaret for møtet skyves over på dem. «Flesteparten kommer inn med forventning om at jeg skal rydde litt opp for dem», forteller Frida, mens Unni beskriver det som at «de lener seg på oss, og ønsker at vi skal ta regien». Veilederne gir her uttrykk for både oppgitthet og irritasjon. De stusser over at arbeidsgiverne ikke forstår at dette jo egentlig er deres møte, og beskriver sin egen rolle som mer fasilitatorpreget: «Vi skal jo bare sitte litt som ... trekke litt i trådene vi, som Pinocchio liksom. Og så skal de gjøre egentlig jobben», forklarer Mona. Denne oppgittheten kommer også til uttrykk i måten veilederne beskriver arbeidsgivernes evne til å fylle ut *Oppfølgingsplanen* på, som er en plan som skal utarbeides mellom arbeidsgiver og den sykmeldte innen de fire første ukene av fraværet. Her skal arbeidsgiver og den sykmeldte sammen se på hvilke arbeidsoppgaver som den sykmeldte fortsatt kan utføre til tross for gradert eller full sykmelding. I mange tilfeller mangler det imidlertid en plan i utgangspunktet, forteller veiledere ved begge kontor. Planene er også av dårlig kvalitet da mange kun inneholder en utdypende beskrivelse av den ansattes helseplager. Dette er informasjon som veilederne sitter på allerede gjennom sykemeldingen fra lege, og opplysningene anses dermed som overflødige for deres bruk. Veilederne forteller videre at mange oppfølgingsplaner er overfladiske, nesten skinndokumenter, laget kun for å «tilfredsstille NAVs krav om en plan», som Berit hevder. Arbeidsgiverne er bedt om å beskrive hva arbeidet går ut på,

hva som er forsøkt og hvilke resultater en eventuell tilrettelegging har hatt, understreker de – og viser til rundskrivet til Folketrygdlovens kapittel 8 om sykepenges, som utdyper formålet med Oppfølgingsplanen. En tilbakevendende hodepine for veilederne er da også at planene ofte konkluderer med at: «Tilrettelegging er ikke mulig fordi den ansatte er 100% sykemeldt» (sitat fra internt møte). Arbeidsgiverne har ikke forstått sin rolle, hevder Frank i en samtale på vei tilbake til kontorplassen sin etter et internt møte: «Arbeidsgiverne skal jo gi innspill på hva den ansatte kan gjøre *til tross* for at hen er sykemeldt, og overlate til legen å stille diagnose». Veilederne ved begge kontor beskriver hvordan arbeidsgivernes manglende kompetanse påvirker samarbeidet med dem. Kristin deler erfaringene til noen kolleger som er involvert i et prosjekt for å prøve ut en ny samarbeidsform med ledere i en kommunesektor: «Jeg snakker jo med de som driver med [navn på prosjektet], og de driver like mye og oppdrar arbeidsgivere til å gjøre jobben sin! Hva de faktisk skal gjøre, (...) Så det er en oppdragelsesjobb». Litt senere i intervjuet når vi snakker om samme tema, korrigerer Kristin den tidligere uttalelsen sin: «Eller oppdragelse? Opplæring - det er kanskje et penere ord». Dette temaet dukket også opp på et internt møte, der veilederne diskuterer lovverket rundt brukernes aktivitets- og medvirkningsplikt. Veilederne i det nevnte prosjektet forteller at de startet opp med å samle lederne i kommunen for å blant annet informere dem om at de kan be ansatte som ringer inn og sier at de er syke om å komme på jobb likevel. Begrunnelsen i lovverket som de henviser til, er at det er *arbeidsoppgavene* de er sykmeldte fra, ikke arbeidsplassen. Her refererer også veilederne til frokostmøtet i regi av NAVs rådgivende overlege, som jeg innledet kapitlet med. Powerpoint-presentasjonen som ble vist til deltakerne i frokostmøtet ble distribuert internt i etterkant, og budskapene ga åpenbart gjenklang hos veilederne på det ene NAV-kontoret siden deler av presentasjonen ble skrevet ut og hengt opp på veggen over printeren i kontorfellesskapet. På et internt møte gir veilederne uttrykk for at de er fornøyde med å kunne bruke den rådgivende overlegen sin autoritet til å fronte et budskap de har forsøkt å nå fram med alene over lang tid: At arbeidsgivere kan be ansatte som ringer og sier at de er syke om å møte på jobb likevel siden det er arbeidsoppgavene de er sykmeldte fra, ikke arbeidsplassen. Her ligger

nettopp kjernen i det uutnyttede handlingsrommet i den rådgivende NAV-overlegen og veiledernes øyne.

## Arbeidet med å utnytte handlingsrommet

I sin beskrivelse av arbeidsgiverne og deres oppfølging av sykmeldte ansatte bruker både den rådgivende overlegen og NAV-veilederne begrepet *handlingsrom* – at arbeidsgiverne viser manglende evne og vilje til å utnytte handlingsrommet. Måten veilederne snakker om dette handlingsrommet på, gir inntrykk av at sykefraværsoppfølging er en egen kompetanse eller et eget type arbeid, med spesifikke kjennetegn. Ifølge veilederne innebærer dette arbeidet både å *kjenne til* lovverket, *gjøre* de rette tingene, som å fylle oppfølgingsplanen korrekt ut, men også å innta en mer aktiv rolle i dialogmøtet, generelt. I og med at veilederne erfarer at arbeidsgiverne vegrer seg for å tre inn i det de opplever som den sykmeldtes private sfære, ser dette arbeidet ut til å inkludere *holdninger* også, slik veilederne ser det. Disse holdningene kan tolkes som å handle om grensdragningen mellom hvilke temaer som hører hjemme rundt møtebordet i dialogmøtet, og hvilke som tilhører privatsfæren. Ubehaget ved å utforske dette skillet, slik veilederne forteller at mange arbeidsgivere gir uttrykk for, stiller veilederne seg uforstående til. Ifølge veilederne er målet med dialogmøtet å avdekke det som fungerer hos den sykmeldte, eller *restarbeidsevnen* som den ofte omtales som. Slik kan den sykmeldte gå på jobb med «det som er friskt», underforstått å la «det som er sykt» være hjemme, eller bero. Å stille spørsmål som kan avdekke skillet mellom hva som fungerer og hva som ikke fungerer, altså hva som er den sykmeldtes *funksjonsevne*, er dermed en uunngåelig konsekvens og en nødvendig del av sykefraværsoppfølgingen. I motsetning til det arbeidsgiverne gir uttrykk for, eksisterer det i veiledernes øyne et tydelig skille mellom sykdomsdiagnose og funksjonsevne. Og mens diagnosen er taushetsbelagt og opp til den sykmeldte å ville dele med arbeidsgiveren, er spørsmål om funksjon tilsynelatende nøytralt. At du er syk betyr ikke nødvendigvis at du ikke kan gå på jobben, med andre ord. Men, hvor kommer denne forståelsen hos veilederne egentlig fra?

## Skillet mellom funksjon og diagnose

Skillet mellom funksjon og diagnose hevder jeg at bunner i den innledningsvis nevnte arbeidslinjen, som innebærer at det er et mål å få flere personer i arbeid og aktivitet, og færre på trygd. Oppslutningen om denne politikken er trolig også styrket gjennom rapporten til det siste Sysselsettingsutvalget, der utvalget innledningsvis skriver at:

Mange typer helseproblemer er forenlige med arbeid, og i en del tilfeller kan arbeid også være gunstig for helsen. Inntektssikringsordningene og oppfølgingen rundt ordningene må derfor utformes slik at de legger til rette for arbeid. Det er nødvendig å bryte med forestillingen om at arbeidslivet bare er for de friske. I mange tilfeller kan man gjøre en god jobb til tross for sykdom eller funksjonshemming (NOU 2019:7, s. 12).

Dette finner vi også igjen i de interne, styrende tekstene som veilederne forholder seg til. Det interne E-læringsprogrammet for nyansatte i NAV på sykepengeområdet innledes med følgende tekst: "Den sentrale oppgaven for deg som NAV-veileder er å forstå helsesituasjonen og utforske brukerens arbeidsmuligheter til tross for helseutfordringer" (NAV, 2021). Arbeid og helseplager utelukker altså ikke hverandre - de går hånd i hånd. Denne forståelsen målbæres av NAV-veilederne som at arbeidstakeren kun er sykemeldt fra arbeidsoppgavene sine, men ikke nødvendigvis fra jobben, i betydningen arbeidsplassen. Veilederne ser det derfor som sin rolle i dialogmøtet å bistå både den sykmeldte og arbeidsgiveren i å avdekke hva som (fortsatt) fungerer hos den sykmeldte og hva som kan tilrettelegges for, slik at restarbeidsevnen kan tas i bruk. Disse spørsmålene er det videre maktpåliggende for NAV-veilederne å få svar på, siden de til syvende og sist avgjør om vilkårene for å motta sykepenger er oppfylt.

## Ulike forståelser av forholdet mellom arbeid og (u)helse

Dette skillet mellom funksjon og diagnose kan også forklare hvorfor de to partene – NAV og arbeidsgiveren - har ulike forståelser av hvilke roller og arbeidsoppgaver som sykefraværsoppfølgingen innebærer. Med bakgrunn i lovverkets fokus på funksjonsevne

og ikke diagnose, er NAV-veilederne tydelig farget av en tro på *samtidighet* – altså at arbeid og tilfriskning kan foregå samtidig, og er gjensidig styrkende for hverandre (Fossestøl & Andreassen, 2014). Til sammenligning finner vi for eksempel en motsatt diskurs innenfor den tradisjonelle medisinske forståelsen av forholdet mellom helse og arbeid. Denne medisinsk-profesjonelle diskursen er kjennetegnet av å være *sekvensiell*, som innebærer at pasienten først må bli frisk for å kunne gjenoppta arbeidet (Fossestøl & Andreassen, 2014). Når arbeidsgiverne ikke er mer aktive eller tar større initiativ, kan en forklaring være at de har en annen forståelse av sin rolle og sitt ansvar i sykefraværsoppfølgingen, enn det som NAV har. Arbeidsgiverne ser ut til å forholde seg til, og orientere seg utfra legens sykmelding, som tradisjonelt er basert på den sekvensielle forståelsen om at for å gå tilbake til jobben må du først bli frisk, og at legens vurdering av sin pasient trumfer NAV sin vurdering. Ifølge Arbeidsmiljølovens formålsparagraf er arbeidsgivere dessuten pålagt å sørge for å «legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon» (Arbeidsmiljøloven, 2005, kap. 1-1). Arbeidsgiverne må altså balansere hensynet til at det skal være forsvarlig for den sykmeldte å gjenoppta arbeidet og eventuelt tilrettelegge for dette, med de driftsmessige konsekvensene som sykefraværet har. I dette bildet er det trolig naturlig for dem å vende seg mot den som besitter den medisinske ekspertisen og er ansvarlig for den sykmeldtes helse. Og det er det legen, og ikke NAV-veilederen som er.

## Dialogmøte eller forhandlingsmøte?

I dialogmøte 2 er det med andre ord duket for forhandling mellom de ulike partene på hva som er mulig å få til, tross helseplagene til den sykmeldte. Dette kommer også til uttrykk i hva de to partene legger i den gode dialogen, som veilederne trekker fram som et viktig verktøy eller virkemiddel i sykefraværsoppfølgingen. God dialog og gjensidig tillit er også dokumentert som grunnpilarer i et godt arbeidsmiljø, samt viktig for at den sykmeldte skal returnere til jobb så raskt som mulig (Ose et al., 2013). Veiledernes oppfordring til å granske en eventuell differanse mellom den sykmeldtes helseplager og funksjonsevne, kan imidlertid sies å utfordre denne tilliten. Spørsmålet om åpenhet

dukket ofte opp i lydbåndopptakene av dialogmøtene, i form av om brukeren er åpen om diagnosen bak sykefraværet overfor arbeidsgiver. En arbeidsgiver som stiller nærgående spørsmål om det de selv opplever som private og sensitive temaer, kan gi inntrykk av å ikke ha tillit til det arbeidstakeren forteller. Hvilke konsekvenser åpenhet om for eksempel psykiske plager kan ha for eventuelle videre karrieremuligheter, og hvordan de blir sett på generelt, er trolig også noe arbeidstakerne tenker på. Arbeidsgiveren og arbeidstakeren har, og skal fortsette å ha en relasjon, i motsetning til NAV-veilederen som etter møtet vil returnere til kontoret og den neste saken, eller brukeren i porteføljen sin. NAVs oppfordring om å snu hver stein, og ikke la noe være uprøvd i jakten på restarbeidsevnen hos den sykmeldte arbeidstakeren, kan få negative konsekvenser for relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Der arbeidsgiveren forholder seg til sin sykemeldte ansattes og legens framstilling, oppfordrer NAV-veilederen arbeidsgiveren til å utfordre og granske. Og det er trolig evnen deres til å fylle nettopp denne etterforsknings- og forhandlingsrollen som veilederne sikter til, når de hevder at arbeidsgivere generelt mangler kompetanse i å utnytte handlingsrommet. Denne manglende kompetansen er også årsaken til at veilederne opplever at de må innta en oppdragelses- eller opplæringsrolle overfor arbeidsgiverne. De ulike oppfatningene av forholdet mellom arbeid og helse kan dermed trolig forklare hvorfor veilederne opplever arbeidsgiverne som motvillige til å gå inn i rollen slik de forventer. Og sett i lys av arbeidslinje-diskursen som NAV-veilederne befinner seg innenfor, er deres rolle som bakkebyråkrater kanskje ikke så nøytral og fasilitatorpreget som de selv tror eller ønsker?

## **Hvor kommer handlingsrombegrepet egentlig fra?**

Handlingsrom-begrepet dukker først opp i toneangivende NAV-dokumenter i kjølvannet av NAV-reformen i 2006, der Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten ble slått sammen. Hensikten med reformen var blant annet å utvikle mer helhetlige tjenester for brukerne etter mottoet om «én dør inn» (Andreassen & Fossetøl, 2011; Lundberg & Syltevik, 2013). På bakgrunn av manglende resultater, nedsatte Arbeids- og sosialdepartementet i 2014 en ekspertgruppe for å identifisere og foreslå tiltak som kunne gjøre organisasjonen bedre i stand til å nå målene i reformen. Ekspertgruppens rapport fikk

tittelen «Et NAV med muligheter» med undertittelen «Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet». I denne rapporten og en påfølgende NOU, brukes begrepet handlingsrom hyppig. Det knyttes gjennomgående til NAVs overordnede og organisatoriske rammevilkår i form av lover, forskrifter og økonomiske rammer som de lokale NAV-kontorene er underlagt. Ifølge rapportene er et gjennomgående utfordringsbilde for organisasjonen at den sentrale styringen fra arbeids- og velferdsdirektoratet går på bekostning av NAV-kontorenes mulighet for å finne lokale løsninger og tilpasninger på sine utfordringer og behov. Rapportene oppfordret derfor til å gi NAV-kontorene *økt handlingsrom* i form av myndighet og handlefrihet i lokale vurderinger av for eksempel kjøp av oppfølgingstjenester fra tiltaksleverandører, eller eventuelt produsere dem selv. Når vi treffer på begrepet handlingsrom fra scenen i frokostmøtet innledningsvis, og i forbindelse med veiledernes beskrivelser av samarbeidet med arbeidsgiverne, kan det imidlertid se ut som om begrepet har skiftet både innhold og adresse. Veilederne bruker handlingsrom for å beskrive konkrete aktiviteter og prosesser knyttet til sykefraværsoppfølgingsprosessen rundt hver enkelt bruker, ikke NAVs overordnede rammevilkår og ressursfordeling. Begrepet adresserer heller ikke lenger interne organisatoriske prosesser, men knyttes til forhold utenfor NAV, som arbeidsgivernes rolle og ansvar i sykefraværsoppfølgingsprosessen. Når handlingsrom-begrepet gjenoppstår lokalt, i veiledernes praksis, har det fått et nytt innhold. Dette skiftet innebærer også at begrepet har endret betydning fra et organisatorisk til et personlig handlingsrom. Fra å beskrive et politisk mål for organisasjonens styringsstruktur, ser veilederne og NAVs rådgivende overlege ut til å bruke begrepet for å karakterisere arbeidsgivernes manglende innsats i NAVs regime for sykefraværsoppfølging. NAV har en forventning om en bestemt type aktivitet, oppsummert i en slags drahjelp for å få sykmeldte raskest mulig tilbake i jobb, som arbeidsgiverne etter veilederne og legens mening ikke innfrir. Måten begrepet handlingsrom brukes her, kan derfor sies å ha fått en normativ karakter. Å utnytte handlingsrommet i NAV-veiledernes øyne, handler om å bistå NAV med å aktivere den sykmeldte arbeidstakeren tilbake i jobb så raskt som mulig, og på denne måten styrke og gjøre plass for arbeidslinjen. I veiledernes øyne er arbeidsgivere sentrale

samarbeidspartnere eller aktiveringsagenter på vegne av NAV. Utfordring handler imidlertid om å oppdra eller lære opp arbeidsgiverne i sin nye rolle.

## **Avslutning**

Med utgangspunkt i NAV-veilederes forståelse og bruk av begrepet «å utnytte handlingsrommet», utforsker jeg hvordan arbeidet deres med å følge opp sykmeldte arbeidstakere i samarbeid med arbeidsgivere formes av, men også former NAVs institusjonelle praksis på dette feltet. Slik ser vi at styringsrelasjonene knyttet til arbeidslinjen i norsk arbeidsmarkedspolitikken ikke er endimensjonale og virker kun ovenfra og ned, men aktiveres, endres og reproduseres på bakkeplanet i organisasjonen. Slik er hele organisasjonen med på å opprettholde diskursen om aktivitet tross sykdom. Kapitlet viser imidlertid at aktørene utenfor organisasjonen er viktige å ha med på laget. Tilbake på scenen i frokostmøtesalen kan det se ut som om frokostmøtet nettopp er et forsøk på det. Den rådgivende NAV-overlegen avslutter med følgende oppfordring: «Skal vi komme i mål med sykefraværet, så ligger ansvaret hos dere på arbeidsplassen. Lykke til!», før han takkes av med blomster og applaus. Spørsmålet er like fullt om arbeidsgiverne forstår dette ansvaret på samme måte som NAV ønsker at de skal gjøre.



## Litteraturliste

- Aksnes, S. Y. (2019). *Arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering: Ny politikk, ny praksis*. (PhD). OsloMet, Oslo. (26: 2019)
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2011). *NAV ved et veiskille - organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern (2005).
- Bay, A.-H., Hatland, A., Hellevik, T., & Terum, L. I. (Eds.). (2019). *Trygd i aktiveringens tid*. Oslo: Gyldendal.
- Breimo, J. P. (2012). *"Bundet av bistand": En institusjonell etnografi om organisering av rehabiliteringsprosesser*. (PhD). Nord Universitet, Bodø. (5: 2012)
- Lov om folketrygd, (1997).
- Fossetøl, K., & Andreassen, T. A. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk - Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*(2), 174-202.
- Griffith, A. I., & Smith, D. E. (2014). *Under new public management: Institutional ethnographies of changing front-line work*. Toronto: University of Toronto Press.
- Hagelund, A. (2014). From Economic Incentives to Dialogic Nudging – The Politics of Change and Inertia in Norwegian Sickness Insurance. *Journal of Social Policy*, 43(1), 69-85. doi:10.1017/S0047279413000615
- Halvorsen, A., Johnsen, H. C. G., Repstad, P., Aasland, T., & Balsnes, A. H. (2009). *Å forske blant sine egne: Universitet og region - nærhet og uavhengighet*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Juritzen, T. I., Engebretsen, E., & Solvang, P. K. (2019). The enactment of multiple return-to-work bodies in labour and welfare administration: A qualitative study of compulsory stakeholder meetings. *Nordic Social Work Research*, 11(1), 1-15. doi:10.1080/2156857X.2019.1604407
- Lund, R. (2015). *Doing the Ideal Academic - Gender, Excellence and Changing Academia*. (PhD). Aalto University, Finland, Aalto University.
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). Den "ene" døren. Møtet med Nav i mottak, telefon og på Internett. In H.-T. Hansen, K. G. Lundberg, & L. J. Syltevik (Eds.), *Nav - med brukeren i sentrum?* (pp. 71-89). Oslo: Universitetsforlaget.
- Magnussen, M.-L. (2015). Å utforske menns forsørgerarbeid. In K. Widerberg (Ed.), *I hjertet av velferdsstaten : en invitasjon til institusjonell etnografi* (pp. 52-72). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Markussen, S., Røed, K., & Schreiner, R. C. (2017). Can Compulsory Dialogues Nudge Sick-listed Workers Back to Work? *Economic Journal*. doi:10.1111/eoj.12468
- NAV. (2021). Ny i NAV - internt e-læringsprogram for nyansatte.
- Nilsen, A. C. E. (2020). Making sense of normalcy: Bridging the gap between Foucault and Goffman. In R. Lund, W. B. & A. C. E. Nilsen (Eds.), *Institutional Ethnography in the Nordic region* (1 ed., pp. 88-100). Oxon: Routledge.

- Nilsen, A. C. E. (2021). Professional Talk: Unpacking Professional Language. In P. C. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography*. Cham: Springer International Publishing AG.
- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Ose, S., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I., & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010-2013)*. Oslo: SINTEF.
- Plesner, U. (2011). Studying Sideways: Displacing the Problem of Power in Research Interviews With Sociologists and Journalists. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 471-482. doi:10.1177/1077800411409871
- Smith, D. E. (1987). *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*. Boston: Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (2002). Institutional Ethnography. In T. May (Ed.), *Qualitative Research in Action* (pp. 18-52). London: Sage.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People* Oxford: Altamira Press.
- Smith, D. E. (Ed.) (2006). *Institutional Ethnography as Practice*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- St.meld. nr. 35 (1994-1995). (1995). *Velferdsmeldingen*. Oslo Retrieved from [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c\\_0359](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0359)
- St.meld. nr. 46 (2012-2013). (2013). *Flere i arbeid*. Oslo Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec3>
- Stray, K. N., & Thomassen, O. J. (i prosess). Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective. An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees. *European Journal of Social Work*.
- Stray, K. N., Thomassen, O. J., & Vike, H. (akseptert, kommer høst 2022). Assessing sick-listed clients' work ability. A moral mission? *Critical Social Policy*.
- Wadel, C. C. (2015). Participatory Work-Along as an Apprentice—A Qualitative Research Tool in Studying Organizations and Work Practices. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 5(3a), 85-103. doi:10.19154/njwls.v5i3a.4835
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. In K. Widerberg (Ed.), *I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi* (pp. 13-25). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Widerberg, K. (2020). In the name of the welfare state: Investigating ruling relations in a Nordic context. In R. Lund, W. B. & A. C. E. Nilsen (Eds.), *Institutional Ethnography in the Nordic region* (1 ed., pp. 21-36). Oxon: Routledge.



## Artikkel 1

Stray, K. N. & Thomassen, O. J. (i prosess). Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective. An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees. *European Journal of Social Work*.

Artikkel 1 er til review og ikke inkludert i online utgave av avhandlingen

## Artikkel 2

Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H. (2022). Assessing sick-listed clients' work ability.

A moral mission? *Critical Social Policy*. Epub.

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



# Assessing sick-listed clients' work ability— A moral mission?

## Abstract

*Judging the extent to which sick-listed clients' disabilities qualify them for sickness benefits is increasingly part of frontline work. However, we lack knowledge about the discretionary process of assessing work ability. Institutional ethnographic research of caseworkers in the Norwegian Labour and Welfare Administration revealed that they emphasised clients' residual work ability—meaning what clients could perform despite their medical diagnoses—as well as their inner motivations and work ethic. We argue that frontline praxis is influenced by efforts to fit clients into a category of the deserving 'sick-listed yet work-capable client'. Because caseworkers lack guidelines to combine health and work, they increasingly apply their 'moral selves' in the assessment process resulting in scepticism towards clients' malingering—i.e., feigning, or exaggerating symptoms to obtain financial benefits or avoid work. We question whether our findings represent a harmonisation of the Norwegian universalistic welfare model to a more liberal and incentive-strengthening type.*

Frontline discretion, institutional ethnography, moral discourse, Norway, work ability

## Introduction

Comparative studies from both Continental European and Nordic welfare states show an increasing trend of introducing and expanding sick-leave schemes that enable partial benefit receipt to be combined with part-time work or gradual return to work (Leoni, 2021). This aspect of the ‘active turn’ in neo-liberal welfare states entails an expansion and intensification of obligations for those who receive state benefits as compensation for not working, working part-time owing to health issues, or for being sick listed. However, whereas researchers have often focused on the target groups of activation policies—i.e. clients’ experiences (Gřundělová, 2020)—less is known about how such policies are interpreted, negotiated, and implemented at the street level (van Berkel, 2020). In this article, we direct our attention to how frontline workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) assess sickness benefit applicants’ so-called *residual work ability*. Our findings suggest that frontline workers seek to realise this practical enforcement through reinterpretation of clients’ subjectivity and fitting clients into categories that appear to harmonise with official activation policies. By use of an Institutional Ethnography (IE) research approach, we argue that this part of frontline everyday work can work as a prism for studying broader institutional changes in the Norwegian welfare state: At the street level, we investigate how the contradiction emerging from these ruling relations influences frontline constructions of clients. At the structural level, we illuminate the process whereby a universalist, rights-based welfare regime invests more heavily in conditionality. We question whether the new conceptualisation of citizens and welfare policies hidden within a moral discourse of *the sick-listed yet work-capable client* reflect even deeper transformations in the Norwegian welfare state that represents a harmonization of the universal Nordic welfare state to a more liberal, incentive-strengthening regime (Vike, 2018). Because activation measures and strategies are shared cross-nationally, these findings may resonate beyond the Nordic countries.

## Frontline workers as policy and moral mediators

From previous research, we learn that frontline workers serve both as gatekeepers of benefits and implementers of activation policies (Lipsky, 2010). This type of work includes ensuring the principle of equal treatment on the one hand, and tailor-making services to citizens’ individual needs on the other. Frontline work thus entails a



considerable amount of discretion, understood as the perceived freedom of street-level bureaucrats in making choices concerning the type, quantity, and quality of sanctions and rewards on offer when implementing a policy (Tummers & Bekkers, 2014). An increasing development within frontline work is related to 'conditions of conduct' (Watts & Fitzpatrick, 2018: 18-19). For benefit applicants, this means that getting support from the state is made conditional upon behaving in specific ways or performing compulsory activities. On the part of frontline workers, conditions of conduct imply monitoring and assessing if, or to what extent, clients fulfil the required behavioural standards. Although frontline work is viewed as non-political, Rose (1996) points out that such regulatory strategies form citizens' experience of modern power. In this sense, frontline workers delivering social benefits are not neutral 'agents of the state' (Berkel, Larsen, & Caswell, 2018), but *policy mediators* conducting the state's welfare governance (Lipsky, 2010). Due to a growing influence of psychology ('psycho-policies') in street-level bureaucracy services, frontline workers even tend to undertake individual responsibility for the sustainability of the welfare state (Mik-Meyer, 2017: 91).

Parallely, an increasing stream of research addresses frontline workers' role as *moral mediators* because they assess and judge not only clients' individual needs, resources, and state of health but also their motivation and work ethic (Hasenfeld, 2010; Keinemans & Kanne, 2013; Pors & Schou, 2021; Zacka, 2017). This argument rests on a view of the state as not only a distant entity but how frontline workers act as agents of the state based on their values, affects and dispositions in a 'moral ecosystem' (Zacka, 2017: 246). In studying these aspects of frontline work, previous research has related to the theory of un/deservingness to identify perceptions underlying the distribution of welfare benefits. This research is largely summed up in the question of 'who should get what and why?' (van Oorschot, 2000) and has been addressed in both public opinion and among frontline workers (Kallio & Kouvo, 2015; Misje, 2021; Senghaas, 2021). As such, deservingness theory explains how caseworkers' discretion is affected by their judgements of clients' moral standards.

Drawing on Rose (1996), Mik-Meyer (2017) further asserts that the construction of clients as moral subjects who are active and responsible render certain actions and perceptions among frontline workers as 'natural' and others not, according to dominant norms in society (p. 6). One dominant norm in contemporary

western societies is the urge to work despite health issues (OECD, 2010). Clients who fail, or resist living up to this norm for reasons well-known from moral hazard research, have historically been accused of feigning or exaggerating symptoms to obtain financial benefits or avoid work (Goldberg, 2021). Thomson (2021) even argues that a key theme in the history of anxieties about malingering is that women, People of Color, and disabled people are more likely to be accused of feigning illness. Despite little agreement on its definition, The American Psychiatric Association labels this phenomenon *malingering*, defining it as ‘the intentional production of false or grossly exaggerated physical or psychological symptoms, motivated by external incentives, such as avoiding military duty, avoiding work, obtaining financial compensation, avoiding criminal prosecution, or obtaining drugs’ (Bass & Halligan, 2014: 1427). Recent studies of Norwegian General Practitioner (GP)s’ encounters with NAV officials make it relevant to ask whether suspiciousness of malingering is emerging as an integral, but unspoken part of Norwegian activation policies. Rasmussen (2020) studies GPs who treat patients suffering from medically unexplained symptoms. He shows how GPs invest considerable time and effort in persuasive strategies vis-à-vis NAV, as they experience NAV officials to be suspicious towards benefit applications from clients whose health issues are not supported by objective evidence. Similarly, Aarseth (2019) demonstrates how GPs undertake persuasive strategies when writing medical certificates, i.e., emphasising patients’ worthiness, appealing to the NAV-officials compassion, or willingness to be realistic or pragmatic, to ensure support from NAV to the clients’ benefit claim. These studies indicate that suspiciousness towards clients’ potential malingering circulates within NAV and potentially shape how frontline workers approach clients.

The dual roles of policy and moral mediators are highly relevant for Norwegian frontline workers allocating sickness benefits, the group with whom this article is concerned. This work entails revealing and separating sick-listed employees’ work ability and disabilities, to detect their residual work ability. More specifically, frontline workers are to judge to what extent the clients’ remaining capacities may be objectified as labour, or, on the contrary, if the lack of such capacities may qualify them to receive sickness benefits. Therefore, we explore *how frontline workers interpret and assess long-term sick-listed clients’ work ability in the context of Norwegian activation policies*.

## The Norwegian context: Activation through multi-stakeholder dialogue

In Esping-Andersen's (1990) classic welfare state typology, Norway is regarded as a social-democratic regime founded on core principles such as universalism and equality. Extensive social rights are granted relatively unconditionally *qua* citizenship and financed through taxation, and all public benefits are administered by NAV. Support and public welfare spending in Norway is among the highest of the OECD countries (OECD, 2009). Sickness benefits have been especially controversial because sick-listed employees receive 100% wage compensation for up to one year, of which employers are only financially responsible for the first 16 days. After that, the state becomes responsible. The reduction of sickness absence in the Norwegian labour force is therefore a common political goal, founded on concern for the sustainability of the welfare model and has affected activation policies in several ways since the end of the last millennium. Hagelund (2016) concludes that the general trend is a movement towards conditionality, gatekeeping, and individual assessment.

Traditionally, the Norwegian model is based on improving the capacity, knowledge, and skills of out-of-work citizens (e.g. through vocational training), and thus it is often referred to as an enabling and universalistic type (Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004). This type is contrasted with more liberal, incentive-strengthening approaches, designed to 'make work pay' by reducing the duration and levels of benefits to make them less desirable (Johansson and Hvinden, 2007). Although the levels of benefits and employers' share of the costs have remained largely untouched, the Norwegian benefit regime has undergone major reforms in recent decades. In addition to an increase in New Public Management governance strategies, a prominent characteristic of these reforms is related to a parallel conception of the relationship between work and recovery (Fossestøl & Andreassen, 2014; NOU 2019: 7). This approach has taken the form of a widespread belief in the benefits of being active despite health issues, resulting in a move from the use of diagnostic categories to functional assessments for sickness benefit applicants.

Another characteristic of recent reforms is the expansion of the activation setting from a dual relationship between the client and the NAV caseworker to a multi-stakeholder relationship that includes the client's employer and his/her GP. The Dialogue meeting (DM), from which the empirical data in this article are drawn, is the most resource-demanding activation measure in this respect. However, the sanctions vary considerably between stakeholders. Whereas clients risk losing sickness benefits if they do not participate in return-to-work activities, employers' strategies resemble carrots rather than sticks, or 'dialogical nudging' (Hagelund, 2014). Certainly, the reforms can be viewed as a silent establishment of new governance relations that have not only built consensus but also depoliticised an otherwise conflict-ridden area of politics (Hagelund, 2014).

Dialogue meeting—an arena for assessing sick-listed clients' work ability

The DM is a mandatory multi-stakeholder meeting between the sick-listed employee (now a NAV client), the NAV caseworker, the client's employer, and his/her GP. The DM occurs when the sick-listed employee has been absent from work—full time or partially—for six months. At that time, the caseworker routinely invites the stakeholders to a meeting to discuss how each stakeholder can assist the client's return to work, assess whether obligations have been met, and determine when the client can resume work. The DM is usually held at the NAV office; although consistent with the intent to collaborate closely with employers, NAV caseworkers are encouraged to conduct these meetings at the workplace. Meetings also occur at the GP's office. The NAV caseworker's role is to facilitate the meeting, to consider the implementation of NAV's various measures, and to write the subsequent report.

Institutional ethnography as a research approach

To study how individual and institutional conditions intertwine, we apply elements of IE research. IE is considered both a theory and a methodology of inquiry, acknowledging people's everyday activities as the point of departure for discovering the social (Smith, 1987). From the standpoint of the street-level institutional informants—in our setting, NAV caseworkers—IE aims to reveal how local activities are co-ordinated translocally. The 'translocal level' refers to how everyday work is co-ordinated across time and space by the workings of power manifested in discourse,

bureaucracy, or institutions. To highlight these structures' capacity for co-ordination, Smith (2005) terms this translocal organisation *ruling relations*. Ruling relations are the objectified forms of consciousness and organisation, constituted externally to particular people and places, creating and relying on textually based realities (Smith, 2005: 227). The IE approach thus offers a relational perspective in acknowledging that co-ordination takes place in *institutional circuits*; people co-ordinate their activities and thus change institutional relations. Equally, institutional relations involve the co-ordination of people's activities (Nilsen, 2017). Unpacking NAV caseworkers' everyday work of assessing sick-listed people's work ability is also an entry to investigating Norwegian activation policies.

Because governments can only rule at a distance, authoritative texts (termed 'boss' texts), play a co-ordinating role in organising institutionally mandated courses of action (Smith & Turner, 2014). These texts provide guidelines, procedures, and indicators by which workers are held accountable, thus regulating frontline practice. In our setting, frontline work in the sickness benefit area relies on a hierarchy of texts ranging from Norwegian white papers and social legislation via NAV's internal procedures and guidelines, including clients' sick notes authorised by GPs. The overall aim of IE analysis is discovering and making observable how these texts enter, organise, shape, and co-ordinate people's doings as they participate in the objectifying of relations of ruling (Smith and Turner, 2014).

## Data collection and analysis

According to the IE research approach, we combine ethnographic fieldwork with in-depth interviews, observation, tape recordings of DMs, and documents to map the complexity of the institutional setting from a 'bottom-up' perspective. Data were collected at two NAV offices in two regions in the south-eastern part of Norway. The observational data consisted of informal interviews with caseworkers, observations of their 'backstage' work, staff meetings, and other activities, i.e. two streamed public meetings (coffee mornings) held by NAV authorities and published on social media such as Facebook and YouTube. Informal interviews took place individually, in shared offices with several caseworkers, walking or driving to external DMs, or during lunch in the canteen. In total, the first author interacted with 15 caseworkers and later conducted in-depth interviews with nine of these caseworkers (all women) who

worked in the relevant departments at the time. Their ages ranged between 27 and 62 years, and their tenure in NAV was a median of nine years. In terms of education, one of these nine had a social work qualification, whereas the others had various educational backgrounds in healthcare, business and administration, and human relations. Two of the caseworkers had upper secondary education, whereas the other reported a bachelor's degree as their highest qualification. Previous research on NAV has shown a rather similar distribution regarding age, organisational tenure, and educational background among NAV caseworkers (Sadeghi & Fekjær, 2019) with the exception of our sample having a less balanced gender distribution and fewer caseworkers with social work qualifications. In addition to fieldwork and in-depth interviews, we recorded 10 DMs.

Regarding research ethics, because the aim of the study was to explore the caseworkers' discretionary assessment work, the clients' diagnosis was not of particular interest. However, being sick listed is considered being in a vulnerable position for many reasons, and attending a mandatory meeting with NAV, your employer, and GP is regarded as an extra burden (Juritzen, Engebretsen, & Solvang, 2019). Our caseworker informants, therefore, asked clients whom they had already scheduled for a routine DM whether they would participate in the study, without any researcher interference. The caseworkers underscored that rejecting participation would not affect the benefit application process. The clients who consented then had the option of requesting their employers to participate themselves or having the first author contact him/her. All clients chose to inform the employers themselves, and no employers declined participation. The clients' GPs were informed either by the client before, or by the first author when arriving at the meeting. All GPs consented. One client declined to participate, citing a conflict with his/her employer. This case, we argue, illustrates that rejecting participation appeared as a legitimate option. In the meeting, the first author briefly introduced the study to the participants, collected written informed consent, and facilitated the recordings but did not otherwise participate. This choice was made from consideration for the client, to remove the burden of having yet another person present in the room. In addition, this strategy reduced the caseworkers' feeling of being monitored and evaluated, although this was explicitly stated by the first author as not an aim of the study. All recordings were

transcribed (verbatim). To protect the confidentiality of the caseworkers, we use pseudonyms throughout the article.

According to an IE approach, analytic strategies are knowledge organisation *processes*, rather than knowledge organisation *products*; therefore, theorising IE is a research approach with three main procedures (Smith, 1987: 166–167). The first explicates the actual work of the subjects of inquiry, so we reviewed the data on caseworkers' task performance, efforts, intentions, and reflections on their everyday work of assessing sick-listed clients' work ability. This is reported as two dimensions in the Findings section. The second procedure locates the informants' work in the local and translocal social relations in which it is embedded. This includes 'keeping the institution in view' (McCoy, 2006), and entailed asking analytical questions of the data, such as where the term 'residual work ability' came from. Through this dialogical strategy, we analyse how the caseworkers' work is related to the boss texts framing their work. The third procedure concerns how ideologies and discourses coordinate those relations. More specifically, we investigate how Norwegian activation policies activate and are activated in institutional circuits starting in the caseworkers' assessment of clients' work ability. These issues and implications are discussed conclusively.

## Findings

Questioning clients' abilities despite their medical diagnoses

The themes of recorded DM conversations were dominated by clients' health issues, i.e. the client elaborating on his or her health problems. The caseworkers had access to clients' sick notes, which revealed the current diagnosis. However, the caseworkers maintained that judging working ability on this basis alone was insufficient. Kirsten elaborated during the in-depth interview:

*The diagnosis says something about the medical judgement on which the doctor bases the sick note. It says nothing about what you can do despite that diagnosis. Because most people can do **something**. And that approach is missing a bit, and I think it is undermined by the idea that when you are sick, it is a private matter involving you and the doctor exclusively.*

*Then one doesn't ask: 'What can we get out of you despite the fact that you face some health challenges?'*

She later added, humorously, that this perspective is more obvious to herself and her colleagues at NAV 'than to other groups that have not been indoctrinated with this view on a daily basis'. Therefore, the caseworkers shared strategies for revealing what sick-listed clients could still do—their residual work ability—among themselves in staff meetings. Ingrid recommended asking the client what he/she was doing at home in terms of mundane housework. She referred to transferring such activities to workplace tasks because these abilities could be used as arguments for urging clients to work if they were reluctant to do so: '(...) and if they say that they can't do anything, we can move on to what they are doing at home'. Her colleague Karen shared how she had interpreted a client's sick note, which described an injured arm: 'But does the *other* arm work, I wonder?'

However, the caseworkers do not always find these strategies sufficient or appropriate. In a DM recorded in a kindergarten, Ingrid meets with a sick-listed client, a female educational supervisor in her early 60s, and her employer. The woman suffered from a rare diagnosis causing fever and infection during physical activity. After a description of her health issues, supplemented by the employer, Ingrid is heard asking how the woman manages at home—specifying housekeeping activities such as cleaning the house, doing laundry, and cooking. The woman answers that she is barely capable of cooking, but that her husband has to vacuum. Eventually, Ingrid concludes that: 'Well, then, I guess that it is not very relevant to talk about adjustments and return-to-work activities ...'.

The demand to be active despite health issues was also expressed in coffee mornings held by one of NAV's senior medical consultants (SMCs). SMCs are former GPs employed by NAV to support caseworkers in judging medical issues. All NAV regions employ several SMCs, and in general, their experience is highly respected and valued because most caseworkers lack a professional medical background. In one NAV unit coffee morning, about 200 managers and human resources staff gathered in a large conference room. The meeting was also advertised, streamed, and posted on the NAV unit's Facebook site and launched on YouTube. The SMC talked enthusiastically from the stage about the importance of employers having the right focus in following up sick-listed employees:



*Again, it's all about focus. Once a loss of function, or sickness, or whatever you choose to call it, is reported—what can you do? The focus should not be what you cannot manage, but on what we can have you do. What are you able to manage and take—right now? We are totally uninterested in what you cannot do; we want you here. We want to take advantage of your residual working ability. (Streamed coffee morning, 7<sup>th</sup> September 2018)*

The caseworkers at NAV B apparently saw this meeting. In a staff meeting shortly afterwards, one caseworker impatiently requested that the SMC's PowerPoint presentation be sent to her and her colleagues. She emphasised that these slides would provide a 'formal' version of a message they had repeatedly promoted in the DMs, but which had largely fallen on barren ground. Later, some of these slides on a NAV template were observed pinned up over the printer in the back office. The presentation had the intriguing title: *'Do we need the doctor to sick list?'* It contained an explicit argument for an allegedly much-needed distinction between the medical authority and that of NAV. The main argument was that health care services' approach to sickness absence focused on illness as defined by the literal, straightforward interpretation of medical conditions, whereas NAV's approach relied on clients' functional ability in relation to their work. According to the SMC's prints, the clients' GP played a central role. One slide included the following two bullet points under the heading: *'Avoid the doctor!'*

- *Take hold of the patient before the doctor does!*
- *If the doctor gets his hands on the patient, it's all over!*

*(Field notes, NAV B, autumn 2018)*

The main bullet points were elaborated in subordinate points containing arguments that a sick note provides the patient with the 'key solution' and 'undermines the employee's motivation to take alternative work'. Another subordinate point maintained that a sick note provides the patient with an 'alibi for not participating in return-to-work activities and labour participation in general'. When presenting these slides 'online' from the stage during the gathering, the SMC introduced a humorous and self-ironic dimension to the presentation because the SMC is a former GP. The SMC maintained that clients' GPs were generally ill-equipped to judge the patient's

functional ability for work, presumably owing to too much theoretical education and too little experience with the practicalities of the real world. These statements sparked general amusement in the audience. From the stage, the SMC also shared the preferred point of departure for an alternative and successful follow-up process:

*I usually put it this way: If the patient stays away from work because his nose is blocked, it is only the blocked nose that the patient is not supposed to use. The rest of the body is at your disposal. The question is: Are you able to find a job or something he can do, despite the blocked nose?*  
(streamed coffee morning, 29. March 2019)

As the SMC underscores, assessing clients' work ability also entails matching key properties of workplaces and the clients' state of health. However, caseworkers at both offices maintained that conflicts and collaboration problems—with managers and between colleagues—were important factors behind sickness absence. The lack of good relations between the employer and the sick-listed client was sometimes described as the cause of not only the initial sick-leave but also the reason for failure to return to work after recovery.

Stressing the client's motivation and work ethic

When describing clients' working ability, caseworkers frequently referred to personal and inner qualities such as motivation, willingness to work, and work ethic. Some even claimed that a client's work ability is to some extent situated in the head, whereas others maintained that some sick-listed clients only suffered from '*vondt i vilja*', which can be loosely translated as a 'will that is hurting' or a 'hurt will'. The meaning of the expression is entirely negative, and it suggests a lack of motivation with resulting inaction or active avoidance of action. However, the caseworkers were careful to draw distinctions between different categories of clients and diagnoses. Especially at NAV B, a common example used by caseworkers was that seriously ill clients such as cancer patients receiving chemotherapy were more willing to attend work than clients with more subjective illnesses or mental health conditions. Nina explained:

*In my view, there are very few people who do not have the ability to work. I see this proven many times when I meet seriously ill people who have only*

*one focus, and that is to get back to work. And then you meet those who ... well, have a hurt will, as I say, who do not want to return to work, and there are actually quite a few of them. (in-depth interview)*

Particularly at NAV B, the caseworkers gave the impression of suspecting clients because of their potential to misuse benefits. Some caseworkers explicitly attributed this potential to attitudes signifying moral decay, particularly what they perceived as the gradual undermining of the work ethic with which the caseworker identified. Discussing these trends, the NAV B caseworkers extended their sense of personal involvement, using their personal experiences as a measure. In staff meetings, during fieldwork, and in interviews, they shared examples of personally attending work despite illness because their employer (most often NAV) had adjusted their working conditions to accommodate them, or just due to their strong work ethic. Covering a range of issues such as death in the family and break-ups to managing the 'time crunch' associated with combining work, family care, and an active social life, they compared the situation of their clients to their own circumstances. Minela shared her experience of being a single mother:

*Ok, there has been periods in my life too... having small children (...), when I had to say no to things (...) There are choices to be made all the time, you have to make priorities. You have to make yourself a priority (...). And then maybe you have to skip some social gatherings until like three am on a Saturday night (...) But I feel like people are kind of like, "No, but that's my right." Is it though? Is it right that the Norwegian population should be paying for you to be able to socialize, like during your afternoons and weekends? (in-depth interview)*

These views were typically related to diagnosis the caseworkers characterised as 'trendy' health conditions or ailments among their clients. According to the caseworkers, such attitudes rested on an outdated definition, or (mis-)understanding, of illness, whereby normal reactions to difficult life situations and challenges appeared to be less common than previously. Such conditions were exemplified by the abbreviation 'P-diagnosis', which referred to various mental health diagnoses such as 'acute stress reactions', 'malaise and fatigue', or the controversial 'burn-out', or chronic fatigue syndrome in the International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD-10) (WHO, 1994). In general, the caseworkers

viewed these conditions as individuals struggling to manage the common challenges of life. However, the caseworkers were surprised that many clients were able to obtain such diagnoses from their GPs, and that they seemed so easily accessible. In their opinion, many diagnoses lacked credibility because they often consisted of self-reported symptoms and were not evidence-based. One afternoon, as two caseworkers at NAV B waited to be picked up after work outside the office, they discussed the example of chronic fatigue syndrome. One explained that five to 10 years ago, fatigue had commonly referred to the after-effects of chemotherapy and was taken very seriously. However, recently, they experienced that the status of the diagnosis has been diluted along with other subjective health issues. Ellen said:

*(...) But it becomes an epidemic, right? So, one can see that ... (...) that it is another condition based on self-reported symptoms, which tends to get diluted after a while. It's a little bit like crying wolf. And we keep on doing what we do—with one diagnosis after the other.*

To the caseworkers, it appeared that the lack of critical values and standards had become a personal burden. Walking back to the NAV office from a DM at a sick-listed clients' workplace, Ingrid elaborated:

*The truth is very difficult to find! What is true? Because experiences are so individual ... Is it true that your work is **that** stressful, in a way? (...) Nevertheless, it is difficult to make demands. Well, it is. To others. Because in the end, it's all up to you. What you do, and how much you do, what you can take, and what you find stressful, and what you do not find stressful. And that is perhaps where we, in our societal development, have come too far, and that we leave it too much up to each individual. (walk-along interview)*

The caseworkers' reflections covered a wide range of views of how individuals and society may suffer from unhealthy dynamics, and how this may be manifested in attitudes and approaches to the work ethic. In general, they seemed to conclude that people's attitudes to work were changing for the worse and that clients failed to appreciate the overall benefits of work. Conclusively, the sustainability of the welfare state were under pressure if attitudes towards work do not change.

## Tracing the ruling relations of Norwegian activation policies

According to Norwegian welfare legislation, sickness benefits are granted to employees whose ability to work has been reduced by their 'own illness, injury or impairment' (Ministry of Labor and Social Affairs, 1997). Furthermore, the law states that eligibility for a sickness benefit depends on the effect of a medical condition on a client's work ability rather than the condition or diagnosis itself. This approach is characterised by judging 'what the individual can do, despite ill health and sickness' (White paper 2001-2002: 29, p. 11). By similar reasoning, the Norwegian Governmental Commission on Employment recently concluded that in prospective national income security schemes 'it is necessary to break with the notion that the working life is only for the healthy' (NOU 2019: 7, p. 3). Notably, a thread in the chain of these boss texts is the explicit focus on activity despite sickness and disability.

Based on our empirical findings, there seems to exist a similar strong belief throughout the organisation of NAV that anyone, regardless of subjective factors and diagnosis, can do *something*. According to the caseworkers, work ability relies on the client's capacity after the illness or injury has been adjusted or compensated for. This capacity amounts to what functions the client retains that can be utilised by the employer despite health issues and are enacted and made meaningful to caseworkers by the use of the term '*residual working ability*'. As such, the caseworkers' interpretations of the relationship between work ability and state of health appear to comply with dominating discourses within Norwegian activation policies. Such policies underscore that because health problems rarely dominate lives completely, there are always residual aspects that may be emancipated as labour. The law, circulars, and institutional framing of *the sick-listed yet work-capable client*, we argue, constitutes an institutional category of deserving benefit recipients that appears to harmonise with Norwegian activation policies.

However, in client encounters, the caseworkers learn that attending work with health problems is a more complex issue. The reasons behind clients' absence from work seldom relate to a blocked nose or a specific part of the body that can be singled out and temporarily set aside, as the SMC suggests. Complex and psychosocial issues affecting both work and the domestic domain dominate such circumstances—a view that is supported by the return-to-work literature (Aronsson, Johansen, Marklund, Rønning, & Solheim, 2015). Nevertheless, the Social Insurance

Act clearly states that disability attributable to social or economic issues does not entitle someone to sickness benefits, further stressing that only diagnosed health conditions should be considered in eligibility for sickness benefits (Ministry of Labor and Social Affairs, 1997, § 8-4). However, many symptom-based and self-reported health issues in the ICD-10 diagnosis hierarchy appear to lack credibility among the caseworkers, due to the scarcity of measurable standards or observable symptoms. This leads to frustration related to the absence of factual evidence in their process by which to judge clients' eligibility for sickness benefits. Hence, the caseworkers' adoption of the SMC's streamed guidance of investigating clients' housekeeping activities—or questioning whether the other arm works—can be seen as an attempt to solve this dilemma. Our findings reveal that clients suffering from e.g. exhaustion or other diagnosis triggered by psychosocial related issues, are regarded as less deserving of sickness benefits. The nature of the *diagnosis* thus appears as an increasingly important factor in the judgement of clients' deservingness of benefits (Rasmussen, 2019).

The mismatch or gap between caseworkers' experiences and the practical institutional realities imposed by NAVs regulatory frames represent a classic frontline dilemma and an institutional disjuncture (Smith, 2005). On the one hand, the caseworkers are 'indoctrinated', as one caseworker puts it, with an institutionally mandated course of action based on the view that everyone can always do something. On the other hand, when facing stakeholders around the meeting table, this course of action appears less appropriate. For example, how can conflicts between the sick-listed person and his/her employer, affecting the client's sleep and general well-being, be 'blocked out' in practice? Failing to incorporate these potentially incompatible aims results in a resignation over citizens' moral approach to work, followed by a concern about the sustainability of the welfare state. Assessing clients' sickness benefit eligibility by considering it a moral mission thus boils down to making a reasonable attempt to solve a recurring caseworker dilemma.

The sick-listed yet work-capable client—a moral mission

Because the objective of IE is to 'find and describe social processes that have generalising effects' (DeVault & McCoy, 2006: 18), we argue that frontline praxis constitutes a category of the *sick-listed yet work-capable client* that reflects

Norwegian activation policies. This category is based on a moral discourse manifested in a particular form of governance. NAV's attempt to implement governmental activation policies involves very few praxis guidelines to align the extensive client rights moored in the universalist and capacity-building welfare state model with the conditionality representing the neo-liberal approach (Skjefstad, Kiik, & Sandoval, 2019). The caseworkers thus seek various strategies to reduce the complexity of the discretionary process and align the two approaches. The concept of 'residual work ability' and caseworkers' struggle to apply it in their client encounters demonstrates this ambiguity. It affords a logical and promising approach to a discretionary dilemma, but it is still left to individual caseworkers to explore, define, and operationalise its implementation to extend the boundaries of conditionality. We argue that beneath the surface of a rhetoric that speaks of possibilities and capabilities despite illness, lurks a scepticism towards medical diagnosis as providing legitimate and viable reasons for being absent from work.

Drawing on Smith's concept of ruling relations (2005), we argue that caseworkers' suspiciousness of clients' malingering indicates a new institutional aspect developing in NAV. As such, the boss texts in indirect ways pave the ground for an institutional circuit of suspecting clients' feigning or exaggerating symptoms to obtain sickness benefits. These processes, we argue, are fuelled by the fact that NAV offers few, practical guidelines for judging essential issues in combining work and recovery for sick-listed clients at the organisational level. Although staff meetings and the DM are collaborative arenas for this purpose, the caseworkers are largely left to themselves to judge and negotiate these considerations. The caseworkers, therefore, turn to themselves and each other to discuss strategies to acknowledge, access, and mobilise the inner qualities concealed behind the clients' image of ill health, thereby institutionalising this scepticism. Tracing sick-listed clients' 'residual work ability' is NAV's attempt to implement this disclosure process, however, the caseworkers' understanding of what clients' residual work ability actually consists of and strategies to detect it, vary.

One aspect of this variation might be related to gender. The concept of *rationality of care*, introduced by Sørensen (1984), suggests that women more often make use of their personal experiences from the domestic domain in rationalizing and decision-making at work. Because the group of caseworkers was relatively homogeneous,

including a large preponderance of female workers in the 35–55-year age group, their health problems—and prescribed solutions—typically related to ailments affecting middle-aged women. Moreover, because these women had mostly performed office work, they had less personal experience with more manual or masculine types of work. We thus argue that gender-specific dispositions contribute to producing specific moral strategies towards sick listed, i.e. by comparing clients' health situation with the caseworkers' own health situation. These gendered strategies potentially display how frontline workers' personal experiences and background are becoming central points of reference for judgements of clients' eligibility for benefits. As such, ruling relations institutionalising scepticism towards whether clients are unable to work is paired with an individualised and moralising approach.

This resonates with Mik-Meyer's (2017) analyses of how frontline work in modern street-level bureaucracies is simultaneously influenced by bureaucratic principles, principles from the market, and psychological and therapeutic ideals. Although the discourse of malingering can be seen as a result of the adjustment of frontline practice to ideals of the market ('everyone is able to work, and this is beneficial for the individual as well as for the society and economy'), the references that frontline workers make to their own, personal experiences resembles what Mik-Meyer identifies as the new role-pair of coach–coachee in welfare encounters:

*Similar to the market approach, an individualized psychology-inspired approach regards the citizen as someone who is able to voice his or her problems and knows (or will learn to know) how to solve them in a manner consistent with the evaluation and judgements of the welfare worker (p. 86).*

We suggest that this mechanism may explain both why activation and other neo-liberal measures re-introduce moralism as a guiding principle in welfare state governance, and why this aspect remains so unexplicated in political intentions and institutional governance. It emerges as an unintentional side-effect of frontline workers' attempts to embrace and realise values of a higher order. This complies with the American anthropologist Kelly McKowen's (2020) fieldwork among unemployed citizens in Norway. He identified a dominant moral work orientation emphasising the moral duty to become a part of the labour force and pay taxes, as a general



approach to work and as a criterion for achieving status as 'normal'. McKowen refers to this type of morality as an 'employment ethic', distinguishing it from the well-known Protestant work ethic. In our interpretation, the employment ethic illustrates how the morality of workfare has drawn nourishment from conventional forms of conformity in Scandinavia; the latter aptly described in Henrik Stenius's 'The Good Life is a Life of Conformity' (1997). Increasingly, failing to take part in the workforce is understood as a problem of character and lacking the will to join the community of solidarity (p. 124). This employment ethic thus may explain why the NAV caseworkers 'moral selves' are so strongly mobilised, taking on the role of *moral mediators* (Pors & Schou, 2021) and conducting *moral bordering* (Misje, 2021). The caseworkers' engagement in their clients' moral character emerges as a response to the contradictions inherent in the moral discourse, which undermines the potential of professional discretion while considerably expanding the scope of judgement of a more private character.

## Conclusion

As caseworkers strive to unite different roles—gatekeepers of benefits, advocates for the government's activation policies, protectors of conventional morals, and defenders of clients' rights—they must craft new solutions for recurring dilemmas. Caseworkers seem to approach these dilemmas by seeking to adjust and improve the client's subjective understanding of her/his situation, identify the hidden potential, and propose an assessment that may put the clients' residual work ability into circulation (as labour). However, it seems that the solution instead creates new dilemmas due to new institutional discourses about sickness. To achieve results in the institutionally prescribed manner, they can only attempt to transform the relationship with the client and legitimise this by applying an egalitarian moralism drawn from the private realm. This approach mirrors the political visions behind activation: to restore society's sustainability by mobilising sufficient labour. Failure to work equals a failure to commit to solidarity.

## References

- Aarseth G (2019) The language of work disability. A study of medical certificates written by Norwegian general practitioners. (PhD) University of Oslo, Oslo.
- Aronsson G, Johansen V, Marklund S, Rønning R and Solheim LJ (2015) *Sjukfrånvarons dimensioner: Svensk-norska jämförelser och analyser [Dimensions of sickness absence: An analytical comparison of Sweden and Norway]* (1 ed.). Stockholm: Liber.
- Barbier J-C and Ludwig-Mayerhofer W (2004) Introduction: The many worlds of activation. *European Societies* 6(4): 423–436.
- Bass C and Halligan P (2014) Factitious disorders and malingering: Challenges for clinical assessment and management. *Lancet* 383(9926): 1422–1432.
- Berkel R (2020) Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy & Administration* 54(2): 191–204.
- Berkel R, Larsen F and Caswell D (2018) Introduction: Frontline delivery of welfare-to-work in different European contexts. *International Social Security Review*, 71(4): 3–11.
- DeVault ML and McCoy L (2006) Institutional ethnography: using interviews to investigate ruling relations. In: Smith DE (ed) *Institutional Ethnography as Practice*. Oxford: Rowman & Littlefield, pp. 15–44.
- Esping-Andersen G (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, England: Polity Press.
- Fossetøl K and Andreassen TA (2014) Utdfordrende inkluderingspolitikk - samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. [Changing institutional logics: Governance in Norwegian policy for labour market inclusion]. *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 55(2): 174–202.
- Goldberg D (2021) Doubt & Social Policy: The Long History of Malingering in Modern Welfare States. *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 49(3): 385–393.
- Gřundělová B (2020) Client experience of street-level activation practices: Implementation of discourage policy in the Czech Republic. *Critical Social Policy* 41(4): 566–585.
- Hagelund A (2014) From economic incentives to dialogic nudging – the politics of change and inertia in Norwegian sickness insurance. *Journal of Social Policy* 43(1): 69–85.
- Hagelund A (2016) The activating profession: Coaching and coercing in the welfare services. *International Journal of Public Sector Management* 29(7): 725–739.
- Johansson H and Hvinden B (2007) Re-activating the Nordic welfare states: Do we find a distinct universalistic model? *International Journal of Sociology and Social Policy* 27(7/8): 334–346.
- Juritzen TI, Engebretsen E and Solvang PK (2019) The enactment of multiple return-to-work bodies in labour and welfare administration: A qualitative study of compulsory stakeholder meetings. *Nordic Social Work Research* 11(1): 1–15.
- Kallio J and Kouvo A (2015) Street-level bureaucrats' and the general public's deservingness perceptions of social assistance recipients in Finland. *Social Policy & Administration* 49(3): 316–334.
- Keinemans S and Kanne M (2013) The practice of moral action: A balancing act for social workers. *Ethics and Social Welfare* 7(4): 379–398.
- Leoni T (2021) Sick but at work: Graded sick leave in a comparative perspective. *Social Policy & Administration* 55(1): 65–81.
- Lipsky M (2010) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th anniversary expanded ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- McCoy L (2006) Keeping the institution in view: Working with interview accounts of everyday experience. In: Smith DE (ed) *Institutional Ethnography as Practice*. Oxford: Rowman and Littlefield, pp. 109–126.
- McKowen K (2020) Substantive commitments: Reconciling work ethics and the welfare state in Norway. *Economic Anthropology* 7(1): 120–133.

- Mik-Meyer N (2017) *The Power of Citizens and Professionals in Welfare Encounters: The Influence of Bureaucracy, Market and Psychology*. Manchester: Manchester University Press.
- Misje T (2021) The precarious inclusion of homeless EU migrants in Norwegian public social welfare: Moral bordering and social workers' dilemmas. *Critical Social Policy*. Epub ahead of print 14 August 2021. DOI: 10.1177/02610183211036580.
- National Insurance Act (1997) [*Lov om folketrygd*]. Oslo: The Norwegian Government. Available at: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19> (accessed 15 March 2021).
- Nilsen ACE (2017) When texts become action. The institutional circuit of early childhood intervention. *European Early Childhood Education Research Journal* 25(6): 918–929.
- Norwegian Official Report (NOU) 2019: 7 (2019) *Arbeid og inntektssikring — Tiltak for økt sysselsetting [Work and income security - measures to improve employment]*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/> (accessed 5 September 2020).
- OECD (2009) *Activation Policies in Norway*. Available at: <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/226388712174> Accessed 19 July 2021).
- OECD (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264088856-en> (accessed 19 July 2021).
- Oorschot W (2000) Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy and Politics* 28(1): 33–48.
- Pors A and Schou J (2021) Street-level morality at the digital frontlines: An ethnographic study of moral mediation in welfare work. *Administrative Theory & Praxis* 43(2): 154–171.
- Rasmussen EB (2020) Rhetorical work and medical authority: Constructing convincing cases in insurance medicine. *Social Science & Medicine*, 264, 113324–113324. doi:10.1016/j.socscimed.2020.113324
- Rose N (1996) Governing 'advanced' liberal democracies. In: Barry A, Osborne T and Rose N (eds). *Foucault and political reason. Liberalism, neo-liberalism and rationalities and government*. Chicago: The University of Chicago Press, Chapter 2.
- Sadeghi T and Fekjær SB (2019) Frontline workers' competency in activation work. *International Journal of Social Welfare* 28(1): 77–88.
- Senghaas M (2021) Street-level judgements about welfare deservingness: How jobcentre advisors decide about the individual mix of 'support' and 'demand' in the delivery of activation policies. *Social Policy and Society* 20(3): 385–399.
- Skjefstad NS, Kiik R and Sandoval H (2019) The role of social workers under neoliberal ideology at the Norwegian Labour and Welfare Service (NAV). In: Kamali M and Jönsson JH (eds) *Neoliberalism, Nordic Welfare States and Social Work: Current and Future Challenges*. London: Routledge, pp. 137–147.
- Smith DE (1987) *The Everyday World as Problematic: A Feminist Sociology*. Boston: Northeastern University Press.
- Smith DE (2005) *Institutional Ethnography: A Sociology for People*. Oxford: Altamira Press.
- Smith DE and Turner SM (2014) *Incorporating Texts into Institutional Ethnographies*. Toronto: Toronto Press.
- Stenius H (1997) The good life is a life of conformity: The impact of Lutheran tradition on Nordic political culture. In: Sörensen Ö and Stråth B (eds) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press, pp. 161–171.
- Sørensen BA (1982) Ansvarsrasjonalitet: Om mål-middeltenkning blant kvinner [Rationality of responsabilisation: Ends and means-thinking among women]. In H. Holter (ed), *Kvinner i fellesskap. Kvinnens levkår og livsløp [Female communities. Women's living conditions and life courses]*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thompson LM (2021) "The Offspring of Drunkard": Gender, Welfare, and the Eugenic Politics of Birth Control and Alcohol Reform in the United States. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, 49(3): 357-364.

- Tummers L and Bekkers V (2014) Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review* 16(4): 527–547.
- Vike H (2018) *Politics and Bureaucracy in the Norwegian Welfare State: An Anthropological Approach*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Watts B and Fitzpatrick S (2018) *Welfare Conditionality*. London: Routledge.
- White paper 2001-2002 no. 29 (2001) *Om lov om endringer i folketrygdloven (tiltak for å redusere sykefravær mv.) [Amendments to The Social Insurance Act (measures to reduce sickness absence etc.)]*. Oslo: The Norwegian Government
- WHO (1994) The 10th revision of the International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD). Retrieved from <https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases> (accessed 1 February 2019).
- Zacka B (2017) *When the State Meets the Streets: Public Service and Moral Agency*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard.

## **Vedlegg**



Karianne Nyheim Stray  
Raveien 215  
3184 BORRE

Vår dato: 15.03.2018

Vår ref: 59650 / 3 / HIT

Deres dato:

Deres ref:

## Tilråkning fra NSD Personvernombudet for forskning § 7-27

Personvernombudet for forskning viser til meldeskjema mottatt 06.03.2018 for prosjektet:

59650                      NAVs tjenester til arbeidsgivere - i skjæringspunktet mellom arbeid og helse  
Behandlingsansvarlig    Høgskolen i Sørøst-Norge, ved institusjonens øverste leder  
Daglig ansvarlig        Karianne Nyheim Stray

All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 13.03.2018.

### Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon finner vi at prosjektet er unntatt konsesjonsplikt og at personopplysningene som blir samlet inn i dette prosjektet er regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. På den neste siden er vår vurdering av prosjektopplegget slik det er meldt til oss. Du kan nå gå i gang med å behandle personopplysninger.

### Vilkår for vår anbefaling

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet og øvrig dokumentasjon
- vår prosjektvurdering, se side 2
- eventuell korrespondanse med oss

### Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringsskjema.

### Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

### Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 31.12.2021 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Se våre nettsider eller ta kontakt dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

*Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.*

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Hildur Thorarensen

Kontaktperson: Hildur Thorarensen tlf: 55 58 26 54 / [hildur.thorarensen@nsd.no](mailto:hildur.thorarensen@nsd.no)

Vedlegg: Prosjektvurdering





### FORMÅL

Prosjektets formål er å redusere sykefravær og øke inkludering for personer med muskel- og skjelett og/eller lettere psykiske lidelser.

Problemstilling: hvordan kan NAV utvikle, organisere og tilrettelegge sine tjenester for arbeidsgivere for å redusere sykefravær og øke arbeidsinkludering - med spesielt fokus på organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer på arbeidsplassen?

### INFORMASJON OG SAMTYKKE

Du har opplyst i meldeskjema at utvalget vil motta skriftlig og muntlig informasjon om prosjektet, og samtykke skriftlig til å delta. Vår vurdering er at informasjonsskriv til utvalget mottatt 13.3.2018 er godt utformet.

### SENSITIVE OPPLYSNINGER

Det fremgår av meldeskjema at du vil behandle sensitive opplysninger om helseforhold.

### OPPLYSNINGER OM TREDJEPERSONER

Det behandles enkelte opplysninger om tredjeperson. Det skal kun registreres opplysninger som er nødvendig for formålet med prosjektet. Opplysningene skal være av mindre omfang og ikke sensitive, og skal anonymiseres i publikasjon. Så fremt personvernulempen for tredjeperson reduseres på denne måten, kan prosjektleder unntas fra informasjonsplikten overfor tredjeperson, fordi det anses uforholdsmessig vanskelig å informere.

### INFORMASJONSSIKKERHET

Personvernombudet forutsetter at du behandler alle data i tråd med Høgskolen i Sørøst-Norge sine retningslinjer for datahåndtering og informasjonssikkerhet.

### VARIGHET

Prosjektsslutt er oppgitt til 31.12.2021. Det fremgår av meldeskjema/informasjonsskriv at du vil anonymisere datamaterialet ved prosjektsslutt. Anonymisering innebærer vanligvis å:

- slette direkte identifiserbare opplysninger som navn, fødselsnummer, koblingsnøkkel
- slette eller omskrive/gruppere indirekte identifiserbare opplysninger som bosted/arbeidssted, alder, kjønn
- slette lydopptak

For en utdypende beskrivelse av anonymisering av personopplysninger, se Datatilsynets veileder:

<https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/regelverk-skjema/veiledere/anonymisering-veileder-041115.pdf>

# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

## Vurdering

### Referansenummer

297971

### Prosjekttittel

Prosjekt 59650

### Behandlingsansvarlig institusjon

Universitetet i Sørøst-Norge / Fakultet for helse- og sosialvitenskap / Institutt for helse-, sosial- og velferdsfag

### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Karianne Nyheim Stray, kst@usn.no, tlf: 90179929

### Type prosjekt

Forskerprosjekt

### Prosjektperiode

02.10.2017 - 30.12.2022

### Vurdering (1)

---

#### 05.11.2021 - Vurdert

#### BAKGRUNN

Behandlingen av personopplysninger ble opprinnelig meldt inn til NSD 6.3.2018 (NSD sin ref.: 59650) og vurdert under personopplysningsloven som var gjeldende på det tidspunktet.

18.10.2021 meldte prosjektleder inn en endring av prosjektet. Endringen består i en utsettelse av prosjektslutt.

Det er vår vurdering at behandlingen vil være i samsvar med den gjeldende personvernlovgivningen, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 4.11.2021 med vedlegg. Behandlingen kan fortsette.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige personopplysninger og særlige kategorier av personopplysninger om helseforhold frem til 31.12.2022.

#### LOVLIG GRUNNLAG FOR UTVALG 1

Prosjektet har innhentet samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger.

NSD vurderer at informasjonen i hovedsak oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. personvernforordningen art. 12.1 og art. 13. Det innhentede samtykket vurderes som frivillig, spesifikt, informert og utvetydig jf. personvernforordningen art. 4.11.

Ettersom informasjonen som er gitt til deltakerne er gitt under gammelt lovverk, oppfylles nødvendigvis ikke nye krav i personvernforordningen, som trådte i kraft 20.7.2018. Det er dermed ikke informert om

- kontaktopplysninger til personvernombudet, jf. art. 13-1 b
- rettslig grunnlag for behandlingen, jf. art. 13-1 c
- de registrertes rettigheter, jf. art. 13-2 c
- retten til å klage til Datatilsynet, jf. art. 13-2 d

Informasjon som er gitt vurderes likevel å gjøre utvalget i stand til å benytte seg av sine rettigheter etter personvernforordningen art. 15–21. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a, jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

## LOVLIG GRUNNLAG FOR UTVALG 2

Prosjektet har innhentet 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 nr. 11 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Utvalget har fått oppdatert informasjon i henhold til nytt personvernregelverk.

For alminnelige personopplysninger vil lovlig grunnlag for behandlingen være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 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, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles 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

De registrerte i utvalg 1 har fått informasjon i henhold til gammelt lovverk, da prosjektet ble først igangsatt før innføringen av GDPR. NSD vurderer at informasjonen likevel i hovedsak oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. personvernforordningen art. 12.1 og art. 13.

De registrerte i utvalg 2 har fått oppdatert informasjon. NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte har mottatt 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) og 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 prosjektansvarlig følge interne retningslinjer/rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## 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 hvilken 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.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Kontaktperson hos NSD: Håkon J. Tranvåg

Lykke til med prosjektet!



Høgskolen i Sør-Øst Norge Høgskolen i Sørøst-Norge - Institutt for  
økonomi historie og samfunnsvitenskap  
Karianne Nyheim Stray

Deres ref.:

Vår ref.: 18/144

Vår dato: 25.06.2018

Saksbehandler: Mari Møllerhagen // Juridisk  
seksjon

## **Dispensasjon fra taushetsplikten i forbindelse med forskning**

Vi viser til søknad datert 05.01.2018 om dispensasjon fra taushetsplikten i forbindelse med forskningsprosjektet «NAVs tjenester til arbeidsgivere - felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse».

### **Sakens opplysninger**

Formålet med forskningsprosjektet er å se på hvordan NAV kan utvikle, organisere og tilrettelegge sine tjenester til arbeidsgivere for å redusere sykefravær og øke arbeidsinkludering. Fokus vil særlig være på organisatoriske og psykososiale arbeidsmiljøfaktorer på arbeidsplassen. Forskningsprosjektet gjennomføres som en dokumentstudie der kvalitet og innhold i referater fra dialogmøte 2 blir sammenlignet opp mot sykefraværstatistikk i ulike fylker.

Prosjektet vil være samfunnsnyttig ved at det kan gi økt kunnskap om hvordan NAV kan samarbeide med arbeidsgivere og arbeidsplasser for å øke arbeidsdeltakelse for personer med diagnosene muskel- og skjelett- og lettere psykiske lidelser.

Fra NAV søkes det om tilgang til ca. 200 referater fra dialogmøte 2 med sykmeldte arbeidstakere i Norge med oppfølging fra arbeidsgiver og NAV. Referatene det søkes om tilgang til må være tilknyttet NAV-brukere i målgruppen sykemeldte med muskel - og skjelett- og lettere psykiske plager/lidelser. Forsker skal se på tekstkvaliteten i referatene, og har ikke behov for å knytte referatene til enkeltpersoner. Derfor kan referatene utleveres i anonymisert form til forskningsprosjektet.

Prosjektperioden er fra 01.01.2018 til 31.12.2021. Når prosjektet er ferdig skal opplysningene slettes.

**NAV // ARBEIDS- OG VELFERDS DIREKTORATET // KUNNSKAPSAVDELINGEN**

Postadresse: Postboks 5 St. Olavs plass // 0130 Oslo

E-post: [arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no](mailto:arbeids.og.velferdsdirektoratet@nav.no)

[www.nav.no](http://www.nav.no) //

Prosjektet er meldt til personvernombudet ved NSD som har gitt tilrådning til at prosjektet gjennomføres.

### **Rettslig utgangspunkt for dispensasjon fra taushetsplikten**

Det rettslige utgangspunktet for taushetsplikten er forvaltningsloven § 13, jf. arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 og lov om sosiale tjenester i NAV § 44.

Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger brukes når behovet for beskyttelse må anses ivaretatt ved at de gis i statistisk form eller at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 2.

For at det skal kunne gjøres unntak fra taushetsplikten i forbindelse med et forskningsprosjekt, må det foreligge et gyldig rettsgrunnlag. Dette innebærer enten gyldig samtykke fra de personene som er omfattet, jf. forvaltningsloven § 13a nr. 1, eller dispensasjon fra taushetsplikt til forskning, jf. forvaltningsloven § 13d. Arbeids- og velferdsdirektoratet er delegert avgjørelsesmyndighet etter forvaltningsloven § 13d første ledd til å kunne dispensere fra taushetsplikten til forskningsformål for så vidt gjelder opplysninger i saker på vårt ansvarsområde.

### **Vurdering**

Vi har diskutert hvordan utlevering av dialogreferater kan gjennomføres i praksis. Det har vært foreslått at forsker, som er ansatt i NAV, selv finner de referatene hun har bruk for i forskningsprosjektet i datasystemene i NAV. Dette har vi kommet frem til at vil innebære en uheldig blanding av rollen som NAV-ansatt og rollen som forsker. Av denne grunn kan vi ikke dispensere til at forsker gjennomfører uthenting av referater selv.

Videre har Arbeids- og velferdsdirektoratet ikke myndighet til å pålegge lokale NAV-kontorer å bidra i forskningsprosjekter. Derfor må forsker selv kontakte NAV-kontorer og spørre om de har mulighet til å bidra med anonymisering og utlevering av de referatene som etterspørres. Vi gir dispensasjon fra taushetsplikten til at forsker får utlevert referatene i utskrevet form, hvor navn er anonymisert. Denne anonymiseringsjobben må de lokale NAV-kontorene stå for.

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at opplysningene som skal innhentes dekker et stort antall personer, og at det ville være uforholdsmessig vanskelig å innhente samtykke og varsle de registrerte. De omsøkte opplysningene skal avleveres i anonymisert form, men på grunn av muligheter for identifiserbare forekomster, er opplysningene underlagt taushetsplikt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er etter en helhetsvurdering kommet frem til at det er rimelig å gi slik dispensasjon som det er søkt om. Opplysningene skal utleveres anonymisert noe som innebærer at det er liten risiko for at enkeltpersoner kan identifiseres. Utleveringen vil derfor ikke utgjøre en uforholdsmessig ulempe for de personer som undersøkelsen er ment å omfatte, jf. forvaltningsloven § 13d første ledd. Personvern hensyn antas derfor å være tilstrekkelig ivaretatt. Prosjektet synes å ha en klar samfunnsnytte.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir derfor dispensasjon fra taushetsplikten under forutsetning av at følgende vilkår overholdes, jf. forvaltningsloven § 13d annet ledd:

- Prosjektet gjennomføres i samsvar med prosjektbeskrivelsen og det gis kun dispensasjon for bruk av de opplysninger det søkes om til prosjektet.
- Behandling av opplysningene gjennomføres i samsvar med tilrådning gitt av personvernombudet v/NSD.
- Forsker tar selv kontakt med NAV-kontor og spør om de har mulighet til å skrive ut aktuelle referater og anonymisere disse før de overleveres til forsker.
- Det er en viss mulighet for at de anonymiserte opplysningene som utleveres kan identifisere enkeltpersoner. Søker og prosjektmedarbeidere i prosjektet er derfor pålagt taushetsplikt for opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 7 og lov om sosiale tjenester i NAV § 44, jf. forvaltningsloven § 13e.
- Søker må påse at opplysningene oppbevares slik at de ikke kommer uvedkommende i hende og alt materiale der identifikasjon kan være mulig, må oppbevares innelåst.
- Rapport eller annen publisering av undersøkelsen må ikke inneholde personidentifiserbare opplysninger. Vi legger til grunn at personantall under fem medfører fare for personidentifisering.
- Datamaterialet slettes straks det ikke er lenger behov for det – senest ved prosjektets slutt.

Dette vedtaket kan påklages innen 3 uker fra mottakelsen av brevet, jf. forvaltningsloven § 29. Klagen fremsettes for Arbeids- og velferdsdirektoratet som forbereder klagesaken til Arbeidsdepartementet.

Med hilsen  
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Anja C. Hildonen  
seksjonssjef  
Juridisk seksjon

Mari Møllerhagen  
førstekonsulent  
Juridisk seksjon

*Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur*

---

<b>Region:</b>	<b>Saksbehandler:</b>	<b>Telefon:</b>	<b>Vår dato:</b>	<b>Vår referanse:</b>
REK sør-øst	Silje U. Lauvrak	22845520	17.04.2018	2018/480 REK sør-øst D
			<b>Deres dato:</b>	<b>Deres referanse:</b>
			13.02.2018	

Vår referanse må oppgis ved alle henvendelser

Karianne Nyheim Stray  
Høgskolen i Sørøst-Norge

## 2018/480 NAVs tjenester til arbeidsgivere - i skjæringspunktet mellom arbeid og helse

**Forskningsansvarlig institusjon:** Høgskolen i Sørøst-Norge  
**Prosjektleder:** Karianne Nyheim Stray

Vi viser til søknad om dispensasjon fra taushetsplikt i ovennevnte prosjekt. Søknaden ble behandlet av Regional komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK sør-øst D) i møtet 21.03.2018. Vurderingen er gjort med hjemmel i forskrift av 02.07.09 nr.989, helsepersonelloven § 29 første ledd og forvaltningsloven § 13 d første ledd.

### Prosjektleders prosjektbeskrivelse

*Halvparten av sykefraværet i Norge skyldes muskel- og skjelett og lettere psykiske lidelser. Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV kan samarbeide med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at personer med disse diagnosene kan komme raskere tilbake til jobb. Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Her møtes den sykemeldte arbeidstakeren, arbeidsgiver, evt. fastlege og NAV-veilederen for å diskutere hva de ulike partene kan bidra med for at den sykemeldte skal komme raskere tilbake i jobb. Jeg har et todelt design; jeg skal først gjennomføre en dokumentstudie av referater fra gjennomførte dialogmøte 2 i 2017. Dermed skal jeg observere Dialogmøte 2-møter ved å gjøre lydbåndopptak av ca 10 møter. Utvalget mitt er sykemeldte arbeidstakere som er sykemeldte med muskel- og skjelett og/eller psykiske lidelser som diagnose.*

### Vurdering

Formålet med prosjektet er å undersøke hvordan NAV kan samarbeide med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at personer med muskel- og skjelett og lettere psykiske lidelser kan komme raskere tilbake til jobb. Det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til 200 referater fra møter gjennomført i 2017, såkalte dialogmøte 2 som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær der den sykemeldte arbeidstakeren, arbeidsgiver, evt. fastlege og NAV-veilederen møtes for å diskutere hva de ulike partene kan bidra med for at den sykemeldte skal komme raskere tilbake i jobb.

REK er gitt myndighet til å kunne gi dispensasjon fra taushetsplikten for tilgang til taushetsbelagte helseopplysninger fra helsepersonell eller helsetjenesten for annen forskning, jf. helsepersonelloven § 29 første ledd og forvaltningsloven § 13 d første ledd. Komiteen kan imidlertid ikke se at denne søknaden omfatter helseopplysninger som skal vurderes etter helsepersonelloven. Slik komiteen forstår det, søkes det om tilgang til opplysninger som ligger hos NAV, og det vil da være NAV som kan gi dispensasjon etter NAV lovens § 7.

På denne bakgrunn avviser komiteen søknaden om dispensasjon fra taushetsplikten.



**Vedtak**

Søknaden avvises da det ikke er REK som skal vurdere tilgang til opplysninger som ligger hos NAV.

Komiteens avgjørelse var enstemmig.

**Klageadgang**

REKs vedtak kan påklages, jf. forvaltningslovens § 28 flg. Klagen sendes til REK sør-øst D. Klagefristen er tre uker fra du mottar dette brevet. Dersom vedtaket opprettholdes av REK sør-øst D, sendes klagen videre til Den nasjonale forskningsetiske komité for medisin og helsefag for endelig vurdering.

Vi ber om at alle henvendelser sendes inn med korrekt skjema via vår saksportal: <http://helseforskning.etikkom.no>. Dersom det ikke finnes passende skjema kan henvendelsen rettes på e-post til: [post@helseforskning.etikkom.no](mailto:post@helseforskning.etikkom.no).

Vennligst oppgi vårt referansenummer i korrespondansen.

Med vennlig hilsen

Finn Wisløff  
Professor em. dr. med.  
Leder

Silje U. Lauvrak  
Rådgiver

**Kopi til:** [ojt@usn.no](mailto:ojt@usn.no)

Høgskolen i Sørøst-Norge ved øverste administrative ledelse: [postmottak@usn.no](mailto:postmottak@usn.no)

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### *NAVs tjenester til arbeidsgivere – felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse*

#### **Bakgrunn og formål**

Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV samarbeider med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at sykemeldte arbeidstakere med muskel- og skjelett og psykiske diagnoser kan komme raskere tilbake til jobb.

Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Denne undersøkelsen er en del av min doktoravhandling ved Høgskolen i Sørøst-Norge, og er finansiert av NAV og Forskningsrådet.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Innhenting av informasjon foregår ved at møtet tas opp på lydbånd med en båndopptaker som vil ligge på bordet under møtet.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Når møtet er gjennomført vil jeg skrive ned opptaket i tekstformat. I denne teksten vil jeg kun registrere ditt kjønn og rolle i møtet, ikke navn og fødselsdato. Det er kun veilederen min ved Høgskolen i Sørøst-Norge og jeg som vil ha tilgang til dette materialet. I forskningen som jeg skal publisere vil alle opplysninger være anonyme, slik at det ikke være mulig å gjenkjenne deg eller din arbeidsplass.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i september 2021. Lydbåndopptakene vil da bli slettet, og det skriftlige, anonyme materialet vil bli lagret på Høgskolen i Sørøst-Norges sikre datasystemer. Dette materialet kan bli brukt til senere forskningsarbeid av meg eller min veileder.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Om du ønsker å delta eller ikke, får ingen betydning. Heller ikke dersom du senere skulle ønske å trekke deg.

Dersom du ønsker å delta, kan du undertegne under. Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Karianne Nyheim Stray på mobil 901 79 929.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

**Med vennlig hilsen**

**Karianne Nyheim Stray**

NAV VEILEDER

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vil du delta i forskningsprosjektet

### «NAVs tjenester til arbeidsgivere – felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å utvikle NAVs tjenester. Det er tidligere gitt samtykke til å gjennomføre lydbåndopptak i dialogmøter 2, men i denne forespørselen blir du spurt om samtykke til at jeg også kan være tilstede i møter og gjennomføre deltakende observasjon ved NAV-kontoret. I og med at det ikke registreres noen opplysninger om eventuelle brukere, er det ikke behov for et eget samtykke fra dem.

#### Formål

Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV samarbeider med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at sykemeldte arbeidstakere med muskel- og skjelett og psykiske diagnoser kan komme raskere tilbake til jobb.

Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Denne undersøkelsen er en del av min doktoravhandling ved Universitetet i Sørøst-Norge, og er finansiert av NAV og Forskningsrådet.

#### Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Sørøst-Norge er ansvarlig for prosjektet i samarbeid med NAV.

#### Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har allerede gjennomført lydbåndopptak av dialogmøter 2 ved kontoret, og innhentet samtykkeforespørsel for dette, men ønsker nå å utvide datamaterialet mitt med deltakende observasjon ved kontoret i tillegg.

#### Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta, vil jeg være tilstede på møter og i lokalene på kontoret og observere og snakke med dere om jobben dere gjør. Jeg vil gjøre notater og lydbåndopptak. Jeg vil informere tydelig og be om muntlig godkjenning for hver gang jeg bruker lydbåndopptaker. Hensikten er å forstå de organisasjonsmessige rammene rundt gjennomføringen av Dialogmøte 2.

#### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrevet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Det er kun jeg og mine to veiledere som har tilgang på opplysningene jeg samler inn.
- Jeg noterer ingen navn, og bruker betegnelsen NAV A, B, C osv. på det aktuelle NAV-kontoret i mine notater, kalender på Outlook osv.
- Opplysningene er lagret på Universitetet i Sørøst-Norge sin sikre server, på et eget reservert område for dette prosjektet.
- I artikler og avhandlingen jeg skal skrive, vil det ikke være mulig å gjenkjenne hverken fylke, NAV-kontor eller personer.

### Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes i september 2021. Lydbåndopptakene vil da bli slettet, og det skriftlige, anonyme materialet vil bli lagret på Universitetet i Sørøst-Norges sikre datasystemer. Dette materialet kan bli brukt til senere forskningsarbeid av meg eller mine veiledere.

### Dine rettigheter

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

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

### Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke som du undertegner på baksiden.

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:

- *Karianne Nyheim Stray*, [karianne.nyheim.stray@nav.no](mailto:karianne.nyheim.stray@nav.no), tlf. 901 79 929.
- Vårt personvernombud: *Mette Kammen*
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
Karianne Nyheim Stray

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet (*sett inn tittel*), og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *deltakende observasjon*
- å delta i *lydbåndopptak – hvis aktuelt*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet ved utgangen av 2021.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### *NAVs tjenester til arbeidsgivere – felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse*

#### **Bakgrunn og formål**

Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV samarbeider med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at sykemeldte arbeidstakere med muskel- og skjelett og psykiske diagnoser kan komme raskere tilbake til jobb.

Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Denne undersøkelsen er en del av min doktoravhandling ved Høgskolen i Sørøst-Norge, og er finansiert av NAV og Forskningsrådet.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Innhenting av informasjon foregår ved at møtet tas opp på lydbånd med en båndopptaker som vil ligge på bordet under møtet.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Når møtet er gjennomført vil jeg skrive ned opptaket i tekstformat. I denne teksten vil jeg kun registrere kjønn, alder og yrke/type arbeid, ikke navn og fødselsdato. Det er kun veilederen min ved Høgskolen i Sørøst-Norge og jeg som vil ha tilgang til dette materialet. I forskningen som jeg skal publisere vil alle opplysninger være anonyme, slik at det ikke være mulig å gjenkjenne deg eller din arbeidsplass.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i september 2021. Lydbåndopptakene vil da bli slettet, og det skriftlige, anonyme materialet vil bli lagret på Høgskolen i Sørøst-Norges sikre datasystemer. Dette materialet kan bli brukt til senere forskningsarbeid av meg eller min veileder.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Om du ønsker å delta eller ikke, får ingen betydning for din relasjon til NAV. Heller ikke dersom du senere skulle ønske å trekke deg.

Dersom du ønsker å delta, kan du undertegne under. Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Karianne Nyheim Stray på mobil 901 79 929.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

**Med vennlig hilsen**

**Karianne Nyheim Stray**

ARBEIDSGIVER

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### *NAVs tjenester til arbeidsgivere – felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse*

#### **Bakgrunn og formål**

Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV samarbeider med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at sykemeldte arbeidstakere med muskel- og skjelett og psykiske diagnoser kan komme raskere tilbake til jobb.

Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Denne undersøkelsen er en del av min doktoravhandling ved Høgskolen i Sørøst-Norge, og er finansiert av NAV og Forskningsrådet.

*I og med at du er sykemeldt på grunn av en muskel- og skjelett og/eller lettere psykisk diagnose, og i løpet av kort tid skal delta på et dialogmøte 2, ønsker jeg ditt samtykke til å innhente informasjon fra møtet du skal delta i.*

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Innhenting av informasjon foregår ved at møtet tas opp på lydbånd med en båndopptaker som vil ligge på bordet under møtet.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Når møtet er gjennomført vil jeg skrive ned opptaket i tekstformat. I denne teksten vil jeg kun registrere ditt kjønn, alder og yrke/type arbeid, ikke navn og fødselsdato. Det er kun veilederen min ved Høgskolen i Sørøst-Norge og jeg som vil ha tilgang til dette materialet. I forskningen som jeg skal publisere vil alle opplysninger være anonyme, slik at det ikke være mulig å gjenkjenne deg eller din arbeidsplass.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i september 2021. Lydbåndopptakene vil da bli slettet, og det skriftlige, anonyme materialet vil bli lagret på Høgskolen i Sørøst-Norges sikre datasystemer. Dette materialet kan bli brukt til senere forskningsarbeid av meg eller min veileder.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Om du ønsker å delta eller ikke, får ingen betydning for dine ytelser fra NAV eller din relasjon til veilederen din. Heller ikke dersom du senere skulle ønske å trekke deg. Da vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta, kan du undertegne under. Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Karianne Nyheim Stray på mobil 901 79 929.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

**Med vennlig hilsen**

**Karianne Nyheim Stray**



ARBEIDSTAKER

## Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

### *NAVs tjenester til arbeidsgivere – felles utfordringer i skjæringspunktet mellom arbeid og helse*

#### **Bakgrunn og formål**

Formålet med dette forskningsprosjektet er å utforske hvordan NAV samarbeider med arbeidsgivere og arbeidsplassen for å forebygge, og bidra til at sykemeldte arbeidstakere med muskel- og skjelett og psykiske diagnoser kan komme raskere tilbake til jobb.

Jeg skal forske på dialogmøte 2, som er det møtet som NAV innkaller til etter ca. 6 måneders sykefravær. Denne undersøkelsen er en del av min doktoravhandling ved Høgskolen i Sørøst-Norge, og er finansiert av NAV og Forskningsrådet.

#### **Hva innebærer deltakelse i studien?**

Innhenting av informasjon foregår ved at møtet tas opp på lydbånd med en båndopptaker som vil ligge på bordet under møtet.

#### **Hva skjer med informasjonen om deg?**

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Når møtet er gjennomført vil jeg skrive ned opptaket i tekstformat. I denne teksten vil jeg registrere ditt kjønn og rolle i møtet, samt kjønn, alder og yrke/type arbeid på pasienten, ikke navn og fødselsdato. Det er kun veilederen min ved Høgskolen i Sørøst-Norge og jeg som vil ha tilgang til dette materialet. I forskningen som jeg skal publisere vil alle opplysninger bli anonymisert, slik at det ikke er mulig å gjenkjenne deg, pasienten din eller arbeidsplassen.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i september 2021. Lydbåndopptakene vil da bli slettet, og det skriftlige, anonyme materialet vil bli lagret på Høgskolen i Sørøst-Norges sikre datasystemer. Dette materialet kan bli brukt til senere forskningsarbeid av meg eller min veileder.

#### **Frivillig deltakelse**

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Om du ønsker å delta eller ikke, får ingen betydning for din relasjon til NAV. Heller ikke dersom du senere skulle ønske å trekke deg.

Dersom du ønsker å delta, kan du undertegne under. Har du spørsmål til studien, ta kontakt med Karianne Nyheim Stray på mobil 901 79 929.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS.

**Med vennlig hilsen**

**Karianne Nyheim Stray**

FASTLEGE

## **Samtykke til deltakelse i studien**

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

# Intervjuguide dybdeintervjuer NAV-veiledere NAV A og B

I dette intervjuet er jeg spesielt opptatt av å undersøke samarbeidet som NAV har med arbeidsgivere om oppfølging av sykemeldte arbeidstakere.

Dialogen generelt, men DM2 er caset.

- 1) Bakgrunn: Kan du fortelle meg navn, alder, stilling, utdannings- og yrkesbakgrunn og ca hvor lang fartstid du har i NAV?
- 2) På et overordnet NAV-nivå - på hvilke arenaer samarbeider NAV med arbeidsgivere?
- 3) Hvor stor del av dette samarbeidet handler om oppfølging av sykemeldte arbeidstakere, mener du? Anslå i prosent.
- 4) Hvordan vil du beskrive en typisk arbeidsgiver i et dialogmøte 2?
- 5) Hva er arbeidsgiverens rolle i D2-møtet?
- 6) Hvilke faktorer erfarer du at er avgjørende for at NAV skal samarbeide godt med arbeidsgiveren for å få den sykemeldte arbeidstakeren tilbake i jobb?
- 7) Hvilke faktorer eller forhold erfarer du at er årsaken til at samarbeidet kan mislykkes?
- 8) Hva er et vellykket eller godt DM2?
- 9) Hvordan vil du rangere de fire partenes (Nav veilederens, den sykemeldte arbeidstakeren, arbeidsgiveren og fastlegen)s bidrag til at den sykemeldte kommer tilbake i jobb?
- 10) Dialogbegrepet – hva legger du i god dialog?
- 11) Begrepet funksjonsevne – hva er det?
- 12) Legens rolle
- 13) Antall møter du gjennomfører med lege – hvor mange av 10 møter, for eksempel?
- 14) Utsagnet at legen er brukers eller pasientens «advokat»
- 15) Utsagnet «Kalt inn på teppet» Hva tenker du om det?
- 16) Hva med de arbeidsgiverne som dere kjenner og møter gang på gang – har det noen betydning for samarbeidet? Og er det noen ulemper ved å kjenne arbeidsgiver?
- 17) Hvor holdes møtene – på NAV, på arbeidsplassen eller på legekantoret?
- 18) Hvis du var Sigrun Vågeng for en dag og fikk designe et ideelt D2-møte – hvordan ville det sett ut (mulighet til å endre struktur, lovverk, rammebetingelser, møtedeltakere etc.) Tenk fritt!

Dato:  
06.05.2022

### **Bekreftelse på at kapittel er antatt av redaktører av bok**

Vi bekrefter med dette at Karianne Nyheim Strays kapittel, som p.t. heter «Fra handlingsrom til forhandlingsrom». Arbeidsgiveres nye rolle i oppfølging av sykmeldte ansatte», er planlagt som kapittel i en bok som etter planen kommer ut høsten 2022. Bokas tittel p.t. er «Institusjonell etnografi i praksis», og skal utgis på Cappelen Damm forlag. Professor Ann Christin Nilsen og undertegnede er redaktører. Hele boka sendes til fagfelleevaluering august 2022, men Nyheim Strays kapittel er antatt av oss redaktører.

Med vennlig hilsen, på vegne av redaktørene



May-Linda Magnussen,  
Førsteamanuensis, Universitetet i Agder



# Errataliste

Forkortelser for type rettelser:

K – språklig korrektur

F – endring av sidelayout eller tekstformat

PS - publiseringsstatus

Side	Linje	Originaltekst	Type rettelse	Korrigert tekst
vi	13	... skjønnsvurdere sykmeldte arbeidstakere foregår i praksis.	K	... skjønnsvurdere sykmeldte arbeidstakeres arbeidsevne foregår i praksis.
ix	2	The main topic of this dissertation is The Norwegian Labor and Welfare Administration's (NAV)'s collaboration with employers in following-up of sick-listed employees.	K	The main topic of this dissertation is The Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV)'s follow-up work of sick-listed employees.
7	Tabell, linje 12	enn det enn NAV har.	K	enn det NAV har.
7	Tabell, linje 14	Aktivering av sykemeldte arbeidstakere kjennes av...	K	Aktivering av sykemeldte arbeidstakere kjennetegnes av...
14	Sitat	Svak grå farge	F	Svart farge
21	Sitat	Svak grå farge	F	Svart farge
57	12	, fordi det i større grad handler om å oppdage og forfølge «den røde tråden» i materialet.	K	, fordi institusjonell etnografi i større grad handler om å oppdage og forfølge «den røde tråden» i materialet.
85	14	(Vike et al. 2016b)	K	Vike et al. (2016b)
44, 62, 67, 76, 80, 96		Stray, K. N. (kommer høsten 2022).	PS	Stray, K. N. (kommer 2023).
79, 81, 86, 96		Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H. (publisert, kommer 2022). Assessing sick-listed clients' work ability. A moral mission? <i>Critical Social Policy</i> .	PS	Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H. (2022). Assessing sick-listed clients' work ability. A moral mission? <i>Critical Social Policy</i> . Epub. <a href="https://doi.org/10.1177/02610183221113171">https://doi.org/10.1177/02610183221113171</a>

Doktoravhandling nr. 135

2022

**Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) sitt  
arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere**

Ny kontekst – nye roller?

Doktorgradsavhandling

Karianne Nyheim Stray

ISBN: 978-82-7206-697-9 (trykt)

ISBN: 978-82-7206-698-6 (online)

usn.no

