

En kvalitativ studie av ansattes erfaring med forsvarlig oppfølging av sårbare brukere under pandemien

MASTEROPPGAVE I SERVICELEDELSE

Universitetet i Stavanger 2021

Reve, Ingrid

Forord

De siste 7 – 8 månedene har vært en tidkrevende og lærerik prosess. Det har vært mange helger og ettermiddager for å komme i mål med oppgaven jeg har skrevet. Flere har stått ved siden av meg og heiet, og de fortjener en takk.

Jeg vil først takke leder ved NAV-kontoret som takket ja til at ansatte fikk delta i intervjuene jeg gjennomførte. Videre vil jeg takke de ansatte informantene som stilte opp og ga meg god informasjon til min undersøkelse. Jeg ønsker å takke min veileder Torvald Øgaard, ved Universitet i Stavanger for konstruktive tilbakemeldinger og god støtte i gjennomføringen. En takk går også til min arbeidsgiver som har gitt meg støtte og tilrettelegginger på jobben, og en arbeidsgjeng som har dekket opp mine arbeidsoppgaver mens jeg har brukt tiden til å skrive.

Til slutt vil jeg takke min familie for tålmodigheten dere har vist mens jeg har vært så fraværende det siste halve året, og troen og støtten dere har gitt meg mot mitt mål.

Stavanger, 12. august 2021

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om å forske på forsvarlighet oppfølging av en sårbar brukergruppe ved et middel stort NAV-kontor i Stavanger. Den sårbare brukergruppa er de som mottar ytelser og oppfølging etter Lov om sosiale tjenester. Behovene for å nå NAV-kontoret hos denne brukergruppa kan oppstå fort fordi de akutt kan stå uten mat eller bolig.

Forskningsperioden er satt fra 12.03.20 til 12.03.21. Tidspunktet er valgt ut fra at 12.03.2020 ble de fleste ansatte i NAV sendt hjem på hjemmekontor på grunn av en pågående pandemi. Gjennom kvalitative intervju av fem ansatte, har jeg forsøkt å tilnærme meg problemstillingen rundt ansattes erfaring og opplevelse av forsvarlig oppfølging mot den aktuelle brukergruppa. Formålet med oppgaven er både å få vurdert deres syn på forsvarligheten i forskningsperioden, og å se på om erfaringene de har gjort, har gitt nye måter å organisere oppfølgingsarbeidet på som kan ha samme eller bedre kvalitet.

Det teoretiske grunnlaget har jeg hentet fra lederteorier hvor jeg har sett på ulike ledelse og hva dette kan bety for den ansatte. Jeg har beskrevet den norske modellen med stor grad av medbestemmelse og dens betydning for de ansatte. Og siden organisasjonen NAV er bygd opp etter byråkratiske prinsipper, har jeg redegjort for organisasjonsteorier, spesielt den som er knyttet til den byråkratiske modellen. Til slutt har jeg beskrevet NAV og betydningen det kan ha at lederskapet til NAV-kontorene er delt mellom stat og kommune.

Forskningen har gitt et inntrykk av at de ansatte opplever at forsvarligheten er ivaretatt i forskningsperioden. I analysen og drøftingen reflekteres funnene opp mot det teoretiske grunnlaget. Funnene i forskningen viser også at informantene har fått prøvd ut nye måter å organisere arbeidet på som kan gi bedre kvalitet i møtet med brukerne.

Abstract

This research project examines the experiences related to investigating the prudence of a vulnerable user group at a NAV office in Stavanger. The vulnerable user group are those who receive benefits and follow-up under the Law of Social Services. The need to reach the NAV office of this user group can arise quickly because they can be acutely left without food or housing.

The research period is set from 12.03.20 to 12.03.21. The time has been selected on the basis that on 12.03.2020 most NAV employees were sent home to home-office due to an ongoing pandemic. Through qualitative interviews of five employees, I have tried to approach the issue of employees' experience of proper follow-up towards the relevant user group. The purpose of the thesis is both to assess their views on the prudence during the research period, and to look at whether the experiences they have made have given new ways of organizing follow-up work that may have the same or better quality.

The theoretical basis I have drawn from management theories where I have looked at different management and what this can mean for the employee. I have described the Norwegian model with a high degree of co-determination and its importance to the employees. And since the organization NAV is based on bureaucratic principles, I have accounted for organizational theories, especially the one related to the bureaucratic model. Finally, I have described NAV and the importance it may have that the leadership of the NAV offices is divided between state and municipality.

The research has given the impression that employees feel that prudence has been safeguarded during the research period. In the analysis and discussion, the findings are reflected against the theoretical basis. The findings of the research also show that the informants have been able to try out new ways of organizing the work that can provide better quality in the encounter with the users.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
Abstract	3
1.0. Innledning	6
1.1. Bakgrunn og studiets relevans	6
1.2. Avgrensning	8
1.3. Begrepsavklaring	8
2.0. Teori	10
2.1. Generell ledelsesteori	10
2.2. The Managerial Grid	11
2.3. Transaksjonsledelse	12
2.4. Transformasjonsledelse	13
2.5. Den nordiske modellen – tre-parts-avtalen	14
2.6. New Public Management	17
2.7. Organisasjonsteorier	18
2.8. Minzbergs strukturelle organisasjonsformer	19
2.9. Byråkratiets opprinnelse	22
2.10. Byråkrati i offentlig forvaltning	23
2.11. Hertzbergs motivasjon og hygienefaktorer	24
3.0. NAV	25
3.1. Partnerskapet	26
3.2. Samfunnsoppdraget og hovedmålene	27
3.3. Organisasjonskartet	28
3.4. Organisasjonens utvikling frem til i dag	28
3.5. Kanalstrategien	31
3.6. Et digitalt NAV	32
3.7. Sosialtjenesteloven – formål	34
3.8. Hvordan NAV definerer forsvarlig oppfølging	35
3.9. Forløpet til stenging av NAV-kontoret	35
4.0. Metode	37

4.1.	Samfunnsvitenskapelig metode	37
4.2.	Forskningsdesign	39
4.3.	Kvalitativ metode	41
4.4.	Dobbelrolle og forståelse	42
4.5.	Informantenes arbeidsfelt	44
4.6.	Struktur og intervjuguide	46
4.7.	Tematisering og planlegging av intervjuene	47
4.8.	Utvalg av informanter og etiske vurderinger	50
4.9.	Vurdering knyttet til intervjuene	52
4.10.	Gjennomføring av intervjuene	53
5.0.	Analyseprosessen	55
5.1.	Validitet	56
5.2.	Relabilitet	56
5.3.	Tematiske oversikt over analysen	57
5.4.	Bakgrunn og erfaring	58
5.5.	Mestring og trivsel i arbeidet	59
5.6.	Forsvarlig oppfølging. Hva betyr det for deg?	60
5.7.	Forsvarlig oppfølging. Hva er din opplevelse?	63
5.8.	Organisering av kontoret og innførte tiltak	64
5.9.	Har synet på forsvarlig oppfølging endret seg?	67
6.0.	Drøfting	71
6.1.	Ledelse og organisasjonsform	71
6.2.	Medbestemmelse	74
6.3.	Motivasjonsfaktorer	75
6.4.	Forsvarlig oppfølging i teorien	77
6.5.	Er synet på forsvarlig oppfølging endret?	80
6.6.	Oppsummering	81
6.7.	Veien videre	81
	Litteraturliste	83
	Vedlegg 1, 2, 3, 4.....Godkjenninger	
	Vedlegg 5	Informasjonsskriv
	Vedlegg 6	Intervjuguide

1.0. Innledning

1.1. Bakgrunn og oppgavens relevans

Kvaliteten på oppfølgingsarbeidet hos NAV interesserer meg. NAV har et stort samfunnsoppdrag og får overført cirka en tredjedel av statsbudsjettets inntekt hvert år. I tillegg får NAV-kontorene overført midler fra den enkelte kommune. Dette stiller krav til at disse overføringene blir brukt på en måte som kommer brukerne av NAV til gode. Organisasjon er stor og byråkratiske og får stadig utfordringer ved at endringer i samfunnet skjer raskt. Dette setter krav til en god ledelse og motiverte ansatte.

Det kan også ligge en utfordring i den todelte ledelsen mellom stat og kommune som er ført i partnerskapsavtalen. Denne vil jeg redegjøre for nærmere i oppgaven. Avtalen vises best igjen i forhold til NAV-kontorene. De ansatte på et NAV-kontor forholder seg til to ledelser. Dette er sannsynligvis ikke så synlig i den daglige driften, men vil vise igjen hvis stat og kommune har ulikt syn på driften av kontoret eller måter kontoret løser oppgaver på. Et annet synlig sted for denne to-delingen, er at de sosiale satsene på stønader kan variere fra kommune til kommune i styrkt av kommunenes økonomi. På den statlige siden er satsene på ytelser like for hele landet. NAV-kontorene er det stedet i organisasjonen hvor bruker kan møte opp uten timeavtale når de har behov for hjelp eller trenger informasjon.

Utfordringene jeg ønsker å belyse i min oppgave, er hva som skjer når et NAV-kontor rammes av en pandemi. En pandemi som rammet landet og som får store konsekvenser for ansatte. Hvordan håndteres dette av de ansatte på et NAV-kontor som får beskjed av sentral ledelse om å umiddelbart stenge for publikumsoppmøte. De ansatte vet at dette kan ramme sårbare brukere hardt.

De kjenner deler av brukergruppa og kan sannsynligvis se for seg hva brukerne måtte trenge. Med stengt NAV-kontor vil de ikke kunne møte brukerne slik som før. Mange av de mest sårbare brukerne er ikke digitale og de må derfor under slike omstendigheter nås med andre virkemidler.

Den brukergruppe som mottar oppfølging og ytelser etter Lov om sosiale tjenester er ekstra utsatt i en slik situasjon og regnes som sårbare brukere. Mange av dem kommer akutt opp i situasjoner der de ikke har penger til mat eller et sted å bo. Jeg ønsker å undersøke hvordan kontoret organiserer seg for å ivareta forsvarlig oppfølging, og om denne organiseringen lærte ansatte noe som de også ønsker å ta med seg videre når pandemien er over.

I min forskning har jeg kun søkelys på de ansatte som møter den aktuelle brukergruppa direkte. De har beskrevet deres opplevelser og erfaring gjennom intervjuer jeg har hatt med dem. De har reflektert over hva de selv mener med forsvarlig oppfølging. Den aktuelle forskningsperioden som jeg har bedt ansatte beskrive er 12.03.20 til 12.03.21. Tidspunktet er ikke tilfeldig valgt. 12.03.20 var datoen da NAV-kontoret fikk melding om at de måtte stenge publikumsmottaket. Samme dato ble også alle ansatte anmodet om å ikke møte på kontoret, men arbeide fra hjemme-kontor.

Forut for denne hendelsen, kom det føringer fra Arbeids- og familiedepartementets (Meld. St.33 (2015 – 2016) – regjeringen.no). Her har et av fokusområdene vært å gjøre det enkelte NAV-kontor sterkere med større handlingsrom lokalt. I lys av denne rapporten, er det enkelte NAV-kontoret gitt frihet til å finne gode løsninger innenfor egen kommune, i forhold til hvordan de ønsker å organisere seg i både planlagte oppgaver og akutte situasjoner.

1.2. Avgrensning

Min oppgave er knyttet kun til et middels stort NAV-kontor i Stavanger og gjelder ikke andre kontor eller enheter i NAV. Intervju som er gjennomført er knyttet til personer som under pandemien har jobbet på ulike steder, men på et arbeidsområde som har treffpunkt direkte med brukere som vurderes ut fra rettigheter etter Lov om sosiale tjenester.

De som er blitt intervjuet i forbindelse med forskningen er enten ansatte på NAV-kontoret som betjener mottaket der alle uten timeavtaler møter opp, eller ansatte som jobber med oppfølging og vurderinger ut fra retten til tjenester etter Lov om sosiale tjenester 18.12.2009.

1.3. Begrepsavklaring

NAV er en forkortelse for Ny Arbeids- og velferdsforvaltning. For ettertid i oppgaven brukes kun forkortelsen.

Alle NAV-kontor har et publikumsmottak. Her kan personer som trenger det, møte uten timeavtale. Videre i oppgaven beskriver jeg dette som mottaket.

De personene som trenger bistand, eller har spørsmål til ansatte i NAV, kalles internt for brukere. I den videre beskrivelsen, vil jeg betegne disse som brukere.

Kontaktsenteret blir nevnt flere ganger i oppgaven. Kontaktsenteret er det felles sentralbordet til NAV som dekker hele landet.

«Skriv til oss» er et elektronisk tjeneste som administreres av Kontaktsenteret hvor brukere kan få avklart spørsmål de måtte ha digitalt. Dataprogrammet er knyttet kun til statlige ytelser fordi Kontaktsenteret ikke har innsyn på kommunale saker da mange av disse ofte er sensitive.

En liten perioden, som blir beskrevet av en informant, ble det gitt tilgang til at også brukere som er registrert med kommunale ytelsene i NAV kunne benytte en muligheten til «skriv til oss». De brukerne som benyttet seg av dette fikk da kommunisere direkte med sin oppfølger på NAV-kontoret.

«Aktivitetsplan» er en mulighet knyttet til et dataprogrammet der bruker kan kommunisere digitalt direkte med sin oppfølger på NAV-kontoret. Programmet er knyttet til statlige ytelser.

Lov om sosiale tjenester, kalles videre for sosialtjenesteloven. Innholdet beskrives nærmere under et annet punkt i oppgaven.

Å ha oppfølgingsansvar for en bruker, betyr at den ansatte har et sær ansvar i forhold til bruker. Ansatte skal følge NAV sine retningslinjer og gi bistand enten for å sikre inntekt eller annen hjelp til å gjøre denne selvhjulpet.

De ansatte som har oppfølging med brukere, kalles veiledere eller oppfølgere. I mine beskrivelser, og blant informantene, er det noen veiledere som arbeider i mottaket og andre med oppfølging og dermed ikke arbeider i mottaket. For å skille ansatte-gruppene fra hverandre i min oppgave, har jeg valgt å beskrive de som har oppfølgingsansvar etter sosialtjenesteloven, for oppfølgere videre i oppgaven.

Fokusområdet i forskningen har vært ansattes opplevelser og erfaringer. Jeg ønsket å ha med begge begrepene. I begrepet opplevelser, legger jeg forståelsen av opplevelser som retter seg mot følelsene, sansepåvirkningen og den emosjonelle tilstanden. I begrepet erfaring legger jeg inn forståelser av den informasjon som den ansatte erverver gjennom handlinger og adferd.

Jeg ønsker å beskytte identiteten til informantene og har derfor videre i oppgaven, beskrevet dem som kandidat 1, kandidat 2, kandidat 3, kandidat 4 og kandidat 5.

2.0. TEORI

2.1. Generell ledelsesteori

Ledelsesteoriene er mange og ulike. Det finnes like mange definisjoner på ledelse, som det finnes personer som har forsøkt å definere de (Yukl, 2013). Jeg har valgt noen beskrivelser som kan samsvarer med min oppfattelse av ledelsen.

Ledelse kan beskrives som et samspill mellom flere mennesker, der leder viser retningen. Det forutsetter at mennesker sammen involveres i nødvendig prosesser for å realisere mål og verdier. (Orvik, 2015).

I denne definisjonen inkluderer ikke den del av lederfunksjonen som involverer de ansattes rolle. Skal leder lykkes med de oppgavene som er gitt, er det viktig at de ansatte har den nødvendige tillit og relasjon som gjør at de lar seg lede mot de definerte målene.

En definisjon som knyttet seg til lederadferd kan derfor være:

«Ledelse er en spesiell adferd som mennesker utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdning og adferd.» (Jakobsen & Thorsvik, 2013 s. 416). Når dette skjer innenfor en organisasjon, er hensikten gjerne å realisere mål, motivere for å arbeide mer og at ansatte trives i arbeidet sitt. (Jakobsen & Thorsvik, 2013.).

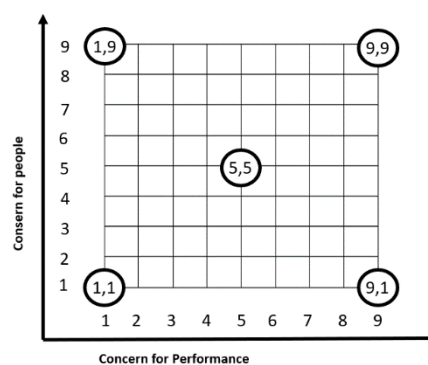
Leder må bygge opp sin legitimitet ut fra det denne gjør. Det er bare mulig hvis de som ledes når sine mål på en måte som tilfredsstillende både organisasjonen og dem selv. Disse lederne krever ikke bare faglig dyktighet, men også evner å skape et godt arbeidsmiljø og en god relasjon til de ansatte. Det betyr at lederskapet bygger både på lederes personlige egenskaper og lederskapet opplevd hos medarbeiderne. (Kaufmann & Kaufmann, 2016).

2.2. The Managerial Grid

For å forstå og fremme god ledelse, har psykologene Blake & Mouton utviklet det de kaller The Managerial Grid – på norsk kalla ledergitteret.

The Managerial Grid består av to dimensjoner:

- Concern for People
- Concern for Performance og beskrives i tabellen slik:



Punkt 1.9: I høy grad av personalorientert ledelse, legger leder vekt på elementer som vennskap til de ansatte, god kommunikasjon, ha det hyggelig på jobb og unngåelse av konflikter. (Molloy, 1998).

Punkt 9.9: I gruppeorientert ledelse legger leder vekt på å løse oppgaven sammen med de ansatte. Her blir alle ideer hørt, og dette skaper ofte stor kreativitet og gode resultater. I sammenheng med konflikter, blir disse identifisert og løst. (Molloy, 1998).

Punkt 9.1: I oppgaveorientert ledelse er oppgavene prioritert av lederen. Det er ofte gjennomgående at leder tar alle avgjørelser med mindre søkelys på de ansattes behov og reaksjoner. (Molloy, 1998).

Punkt 1.1: I «laissez-faire»-ledelse er leder likegyldig til å selv ta avgjørelser og hverken produksjon eller ansatte har stor betydning. I konflikter forholder

leder seg ofte nøytral. Leder er til stede uten å være for mye involvert. (Molloy, 1998).

Punkt 5.5: I ledelse der en oppfatning er at resultatene best oppnås ved ta rimelig hensyn til produksjonen og rimelig hensyn til de ansatte. Når andre kommer med ideer eller forslag som leder ikke er helt enig i, prøver leder å møte disse halvveis. (Molloy, 1998).

De fleste ledere vil ha noen elementer fra flere av de fem punktene i tabellen, men da med ulik tyngde mot de ulike elementene. Punkt 5.5. ligger tett opp mot det som også kalles transaksjonsledelse som beskrives nærmere under eget punkt. Punkt 9.9 ligger tett opp mot det som også kalles transformasjonsledelse og som har vist seg å være den lederstilen som fungerer best i de fleste sammenhenger. Dette blir nærmere redegjort for under eget punkt.

2.3. Transaksjonsledelse

Denne ledelsesformen kjennetegnes av to faktorer. Den ene er å ha søkelyset på å få organisert arbeidet og få arbeidet gjort. Det andre er at de ansatte er tilfredse slik at de gjør en god jobb. Ledelsen beskriver et bytteforhold mellom leder og ansatt med belønning og straff i forhold til godt og dårlig utført arbeid (Martinsen, 2011).

Kjennetegn på transaksjonsledelse:

- «Betinget belønning: Avtaler belønning etter innsats, lover belønning for høy ytelse og det gir anerkjennelse for gode resultater. Ledelse ved unntak (aktiv): Følger med og leter etter avvik fra regler og rutiner, og korrigerer avvik.
- Ledelse ved unntak (passiv): Griper kun inn i situasjoner dersom regler ikke blir fulgt.
- Laissez-faire: Unngår ansvar, unngår å ta avgjørelse». (Martinsen, 2011, s. 76).

2.4. Transformasjonsledelse

Når leder utvidet og stimulerer de ansattes interesser, og målet er tydelig og akseptert, vil leder kunne oppnå at de ansatte jobber ut over egne interesser og til beste for gruppa. Dette gir en god ledereffektivitet og kalles transformasjonsledelse. (Martinsen, 2011).

Kjennetegn på transformasjonsledelse:

- «Karisma: Skaper visjon og følelse av å ha overordnede mål, stolthet, respekt og tillit.
- Inspirasjon: Kommuniserer høye forventninger, bruker symboler for å fokusere på anstrengelser, uttrykker viktige mål på enkle måter.
- Intellektuell stimulering: Understøtter intelligens, rasjonalitet og grundig problemløsning.
- Individuelle hensyn: Gir folk oppmerksomhet, behandler hver ansatt individuelt, instruerer og gir mål». (Martinsen, 2011 s. 76)

Basert på en metaundersøkelse av over 600 studier presenterer Lai i 2017 fem årsaker til at transformasjonsledelse fungerer.

For det første gir transformasjonsledelse den ansatte en positiv, affektiv, emosjonell opplevelse på jobb. Transformasjonsledelse gir høyere jobbtilfredshet og en sterkere opplevelse av å «høre til» i organisasjonen, noe som igjen gir bedre ytelse og resultater. De fleste arbeidstakere legger ikke igjen følelsene sine hjemme, men yter bedre når de føler seg tilfredse på jobb og er stolte av lederen og arbeidsplassen sin.

For det andre motiverer denne formen for ledelse til innsats og ytelse. Den gir blant annet de ansatte tro på egne muligheter til å mestre oppgaver og levere gode resultater. Høy mestringstro virker igjen positivt inn på ytelse og resultater.

Det tredje bindeleddet mellom transformasjonsledelse og ytelse er knyttet til at den ansatte kjenner seg igjen i lederen, de identifiserer seg med denne. Dette fører dette til at målene og verdiene lederen står for, blir deres egne. Det å ha tro på at målene er sine egne, vil føre til at ansatte jobber hardere for å nå disse.

Det fjerde bindeleddet sier noe om opplevd rettferdighet, både med hensyn til hvordan en behandler sine ansatte og hvordan ressurser blir fordelt mellom disse.

Transformerende ledere gir respekt, de får medarbeiderne til å føle at de har en individuell verdi og de oppleves som mer rettferdige. I sum fører dette til en økt grad av tillit til lederen.

Det femte bindeleddet mellom transformasjonsledelse og gode resultater, er selve relasjonen mellom lederen og den ansatte. Ledere som hører til denne «skolen» antas, i større grad enn andre, å være i stand til å skape en sterk sosial relasjon til de ansatte. (Lai, 2017).

Leders effektivitet bestemmes også ofte av i hvilke grad det er samsvar mellom situasjonsfaktoren og lederstilen. Tilfredshet hos medarbeiderne er høyere for ledere som er tilpasset lederstil. (Martinsen, 2011). Leder og lederstil blir derfor avgjørende for å kunne oppnå de ønskede resultatene i en organisasjon.

2.5. Den norske modellen – medbestemmelsesretten

I det norske arbeidslivet, har de ansatte i organisasjonen stor grad av medbestemmelse. De fleste store avgjørelser som besluttes i organisasjonene som vil berøre de ansatte, blir forhandlet frem med deltakelse og representasjon fra de ansatte og tas ikke av ledelsen alene. Prinsippene i medbestemmelsesretten, er fastsatt ved lov.

Grunnloven § 110 annet ledd lyder slik: "Nærmere bestemmelser om ansattes medbestemmelsesrett på sin arbeidsplass fastsettes ved lov". (Grunnloven – Lovdata.no.).

Den historiske bakgrunnen for medvirkning er det formelle samarbeidet som er etablert mellom organisasjoner som representerer arbeidsgiver, arbeidstaker og staten. Denne norske modellen er kalla trekantsamarbeid. Kjernepunktet i denne modellen er at partene forplikter seg til inngåtte avtaler der begge parter har rettigheter og plikter. (Arbeidstilsynet.no).

Medbestemmelsesretten innebærer at de ansatte får et større eierskap til de beslutninger som foretas i bedriften og beslutningene får en bedre forankring. Imidlertid finnes det naturligvis begrensninger i medbestemmelsesretten. Det er arbeidsgiver som har ansvaret for virksomheten og rett til å foreta beslutninger i samsvar med styringsretten.

«Medvirkning fra arbeidstakere skal bidra til:

- et godt arbeidsmiljø
- påvirkning av – og kontroll over egen arbeidssituasjon
- personlig og faglig utvikling
- følelse av å bli sett og hørt
- balanse i maktstrukturer og stabilitet i arbeidsmiljøet
- eierskap til virksomheten og arbeidsoppgaver
- økt produktivitet
- god drift»

(Arbeidstilsynet.no).

Manglende medvirkning fra arbeidstakerne kan føre til at forhold som bidrar til uheldige fysiske eller psykiske belastninger, ikke kommer frem. Brudd på medvirkningsplikten vil derfor kunne gjøre det vanskeligere for arbeidsgiver å ivareta et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

(Arbeidstilsynet.no).

De nærmere reglene om medbestemmelsesretten finnes i flere lover i ulike former. Men det finnes ingen entydig betydning av definisjonen om medbestemmelse hverken i lover eller avtaler.

Mye er likevel forankret i Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern. Formålet i §1-1 oppgitt til å være:

- a) «Å sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon, som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og med en velferdsmessig standard som til enhver tid er i samsvar med den teknologiske og sosiale utviklingen i samfunnet.
- b) Å sikre trygge ansettelsesforhold og likebehandling i arbeidslivet.
- c) Å legge til rette for tilpasninger i arbeidsforholdet knyttet til den enkelte arbeidstakers forutsetninger og livssituasjon.
- d) Å gi grunnlag for at arbeidsgiver og arbeidstakerne i virksomheten selv kan ivareta og utvikle sitt arbeidsmiljø i samarbeid med arbeidslivets parter og med nødvendig veiledning og kontroll fra offentlig myndighet.
- e) Å bidra til et inkluderende arbeidsliv som på best mulig måte ivaretar arbeidstakernes, virksomhetenes og samfunnets behov.»
(Arbeidsmiljøloven – Lovdata.no).

Kapittel 8 i samme lov, finnes det regler om informasjon og drøfting med arbeidstakernes tillitsvalgte i bedriften der denne har en størrelse med 50 ansatte eller flere. Her er formålet å sikre at arbeidstakerne får relevant informasjon om viktige beslutninger som angår dem og en reell mulighet til å påvirke avgjørelser i organisasjonen.

Arbeidsmiljøloven forutsetter videre en medbestemmelsesrett i § 4-2. Denne inneholder krav om tilrettelegging, medvirkning og utvikling for den enkelte arbeidstaker, mens § 4-6 inneholder særlige bestemmelser om tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne.

Kapittel 6 i lov beskriver verneombudets rolle hvor oppgaven er å ivareta de ansattes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet.

Kapittel 7 har fastslått at der det er mer enn 50 ansatte i en organisasjon, skal det være et arbeidsmiljøutvalg. Dette er et samarbeidsutvalg mellom de ansatte og ledelse hvor de ansatte stemmes inn ved valg.

- f) § 9-2 i samme lov bestemmer at arbeidsgiver plikter å drøfte behov, utforming, gjennomføring og vesentlig endring av kontrolltiltak i virksomheten med arbeidstakernes tillitsvalgte.

(Arbeidsmiljøloven – Lovdata.no).

2.6. New Public Management

New Public Management bygger prinsipper for offentlig styring tilnærmet privat virksomhet. «(..) en felles betegnelse på de siste 25 års mange forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning» (Rørvik, 2016 s.34), og ble etablert fra slutten av 1980 årene. Modellen bygger på blant annet mål- og resultatstyring, effektiv ressursutnyttelse og profesjonell ledelse i offentlig sektor.

For å unngå at indikatorene i målingene ble for kompliserte og for ensidige, ble det utviklet en tilnærming til målingene som på norsk kalles balansert målstyring (The Balanced Scorecard). Utgangspunktet var at det raskt skulle gi toppledelsen en omfattende oversikt over virksomheten (Kapland, R.S & Norton, D.P., 1992).

Effektiviteten i en organisasjon skulle måles ut fra fire dimensjoner:

- De finansielle indikatorer som kan måle avkastning og/eller vekst.
- Kundeperspektivet som måler fornøydhet og lojalitet blant kundene og hvor stor markedsandelen er.
- Interne produksjonsprosesser i organisasjonen hvor nyutvikling kan måles i tillegg til tradisjonell produktivitet.
- Organisasjonens evner til læring og vekst som blant annet måler ansattes fornøydhet og trivsel på jobb, samt stabilitet blant de ansatte.
(Jakobsen og Thorsvik, 2013).

New Public Management ble et styringsverktøy knyttet til driften av NAV siden etaten ble etablert i 2006 da organisasjonen ble etablert. NAV styres ut fra de nasjonale politiske avgjørelsene som fattes. Styrer av den til enhver tid sittende arbeidsminister sammen med alle landes kommuner. Dette partnerskapet som er dannet mellom stat og kommune vil jeg redegjøre for nærmere under eget punkt.

Det kommunale styringssystemet må være dynamisk fordi NAV sitt behov for kommunale bevilgninger langt på vei kan være lite forutsigbare. Dette er styrt av ulike lokale økonomiske utfordringer som kan oppstå, for eksempel stor tilflytning av personer som har hjelpebehov etter sosialtjenesteloven.

2.7. Organisasjonsteori

Det finnes flere definisjoner av hva en organisasjon er. En definisjon er: «Et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål» (Etzioni, 1982 i Jakobsen og Thorsvik, 2013 s. 18). Denne definisjonen har en sosial dimensjon som omhandler samhandling

mellom mennesker som har inngått en avtale hvor det kan skapes relasjon og samarbeider. I denne uformelle konstruksjonen skapes organisasjonskultur og maktforhold. Den formelle dimensjonen omhandler mål og strategi. Mål og strategi er avhengighet av ressurser fra omgivelsene og at det finnes et behov for varen eller tjenesten for å få denne omsatt. Konstruksjonen skal være av god kvalitet, effektiv og mest mulig kostnadsbesparende i sin drift. (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

Det skjer en stadig utvikling av nye tilbud knyttet til utforming av organisasjoner. Samtidig skapes mange teorier på en slik måte at ulikheter blir til opplevd likhet fra tilbydere. «En grunnleggende forutsetning for at «noe» (for eksempel ting og ideer) skal kunne spres til svært mange enheter, er at disse enhetene oppfattes å ha felles karakteristika som i prinsippet gir vedkommende ting og/eller ide relevant for alle enheter» (Strang og Meyer 1994 i Rørvik, 2016 s. 67).

Offentlig sektor har også tatt opp i seg denne endringen og er blitt transformert etter disse forretningsmessige ideene. Ideer som er en mer omfattende videreutvikling av New Public Management-ideologien. (Rørvik, 2016).

Samtidig skal organisasjoner i den offentlige sektoren levere offentlige tjenester og er politisk styrt. Det betyr at den øverst ansvarlige for en offentlig organisasjon, er politisk valg person. De skiller seg dermed fra organisasjoner i privat sektor og er ikke på samme måte like tydelig styrt av det konkurrerende markedet, men i ytterste konsekvens, til enhver tid sittende Regjering.

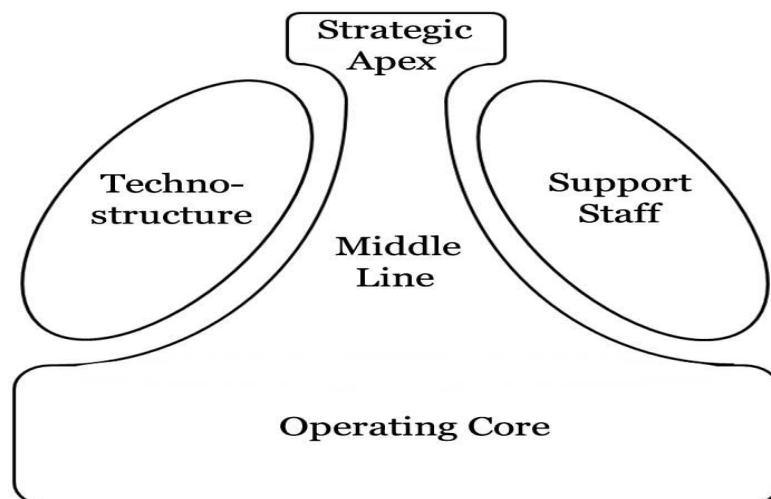
2.8. Mintzbergs organisasjonsformer

Mintzberg deler typiske strukturelle organisasjonsformer inn i 5 kategorier:

Den enkle strukturen som har liten grad av formalitet og kompleksitet, men har høy sentralisering. Arbeiderne utfører i mange tilfeller forskjellige og ulike oppgaver og lederen har en sentral rolle.

1. Maskinbyråkratiet som har stor grad av formalisering av prosedyrer og rutinebeskrivelser, og er sentralisert. Arbeidere har ofte spesialiserte oppgaver.
2. Det profesjonelle byråkratiet som har mange profesjoner og har dermed stor grad av spesialisering og autonomi. Denne organiseringen har desentralisert beslutningsstruktur.
3. Den divisjonsbaserte strukturen hvor flere delvis selvstendige resultatenheter, og hvor hver av dem har egen struktur. Koordineringen skjer ofte gjennom standardisering av det som samlet produseres.
4. Ad hoc-kratiet har litt flatere struktur med stort innslag av spesialiserte profesjonelle. Disse jobber fleksibelt, teambasert og jobber gjerne i prosjekter.

Formålet med organisasjonen og hva den skal skape, er avgjørende for hvordan en gitt struktur vil fungere for å oppnå en bestemt målsetning. Omgivelsene den opererer i vil også være avgjørende (Mintzberg, 1979).



The Five Basic Parts of Organizations (Mintzberg, 1979).

Organisasjonsmodellen har 5 hovedelementer.

1. Den operative kjernen (operative Core) gjennomfører det faktiske arbeidet knyttet til de produksjon av varer og tjenester som er organisasjonens mål og eksistensberettigelse.
2. Toppledelsen (Strategic Apex) har det overordnede ansvaret for organisasjonen. Denne sørger for at organisasjonen utfører sine oppgaver på en effektiv måte.
3. Modellen har også en mellomledelse (Middel Line) som har ansvaret for kommunikasjonen mellom toppledelse og operativ kjerne. Disse har ofte en formell delegert autoritet og skal føre tilsyn med, og koordinere produksjonen av vare og tjenester.
4. Teknostrukturen (Technostructure) inngår ikke i produksjonen. Den påvirker produksjonen fordi den kontrollerer, planlegger, endrer arbeidsflyt, utformer analyser og endrer arbeidsflyten i organisasjonen.
5. Støttestrukturen (Support Staff) er heller ikke involvert i selve produksjonen. Den støtter organisasjonen på utsiden gjennom nødvendige tjenester som f.eks. kantinedrift, renhold, avdeling for lønnsutbetaling, m.m. (Mintzberg, 1979).

NAV sin organisasjonsmodell er det Mintzberg beskriver som maksinbyråkratiet som er preget av karakteristiske oppgaver som kan etterprøves og kontrolleres. Strategiene er ofte knyttet til å produsere varer og tjenester som er standardisert og dermed kostnadseffektive. (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

Byråkratiet bygger på en hieratisk modell hvor kjennetegnene er sentralisering og formalisering bygget i en pyramideform. Organisasjonsstrukturen styres av bestemte mønster som jobbansvar eller retten til å gi ordre og forlange

lydighet. Målstyring blir brukt til å kontrollere organisasjonens utvikling. (Morgan, 2020).

Fordelene med en hierarkisk organisering er at personer i en overordnet stilling har den formelle myndigheten og ansvar og lett kan ta ut oppnådde resultater. Ulempen er at det er vanskelig å for en ansvarlig å føre detaljert tilsyn med en stor organisasjon, noe som igjen fører til at mange personer må lede for å føre tilsyn. Dette kan gjøre styreformen tungrodd. (Jakobsen og Thorsvik, 2013).

2.9 Byråkratiets opprinnelse

Sosiologen Max Weber (1864 – 1920) regnes som en av skaperne av byråkrati og makt som sosiale fenomen. Han oppga noen kjennetegn for byråkratiets form. Han skapte prinsippet om faste kompetanseområder hvor myndigheten utøves ut fra.

Virksomheten som den byråkratiske strukturen krever for å nå sine mål, fordeles på en fastsatt måte som embetsplikter. Og den myndighet som kreves for å oppfylle disse pliktene må fordeles på en fastsatt måte. Den er nøye regulert med hensyn til de tvangsmidler som embetsinnehaveren er henvist til å bruke, enten det dreier seg om fysiske, sakrale eller andre midler. Det ansettes personale i henhold til generelle kvalifikasjonsregler. På den måten blir det dannet en planmessig måte å sørge for at de pliktene som er fordelt som beskrevet oppfylles regelmessig og kontinuerlig. Lover og rett skal sørge for at det dannes en rasjonell form for rettslig avgjørelse. (Weber, 2020).

Weber bruker idealtipe for å beskrive byråkratiet sin organisasjonsform som et metodisk verktøy for å forstå ulike sider av samfunnet. Med beskrivelsen av idealtipe lager han karakteristiske trekk rundt fenomenet som gjør det mulig å kategorisere. Webers idealtypiske byråkrati har to kjennetegn, sentralisering og formalisering. (Morgan, 2020).

2.10. Byråkrati i offentlig forvaltning

I offentlige forvaltning har byråkratiet vært det dominerende organisasjonsprinsippet (Rørvik, 2007). «Den byråkratiske modellen er hierarkis oppbygd og systematisk organisert. Her utfører ansatte regelstyrte og administrative oppgaver på en effektiv måte, og i stor skala og som er diktert av regler eller avgjørelsesmyndigheter som står utenfor byråkratiet.» (Kamenka, 1989 i Rørvik, 2007 s. 124).

Offentlig forvaltning er tuftet på en legal-rasjonell myndighetsutøvelse. Det betyr at personer i kraft av sin stilling eller posisjon er gitt myndighet til å fatte beslutninger. Ved at den enkelte leders myndighetsområde er innskrenket, formes pyramideformen i hierarkiet. På den måten skapes en legal-rasjonell myndighetsutøvelse. Samtidig utgjør flere nivåer i byråkratiske organisasjoner en garanti for rettsikkerheten for borgere. (Rørvik, 2007).

Det er tekniske fordelene med byråkratiet i den form har utviklet seg til å bli i dag. Den er nøyaktig og hurtig. Den får et entydige innhold og gir dokumentkunnskap. Den skaper kontinuitet og har en diskresjon. Den skaper enhetlig behandling og en streng underordning. Dette gir mindre gnisninger og mindre saksomkostninger. Den gir også mindre faglig og personlige belastninger. (Morgan, 2020).

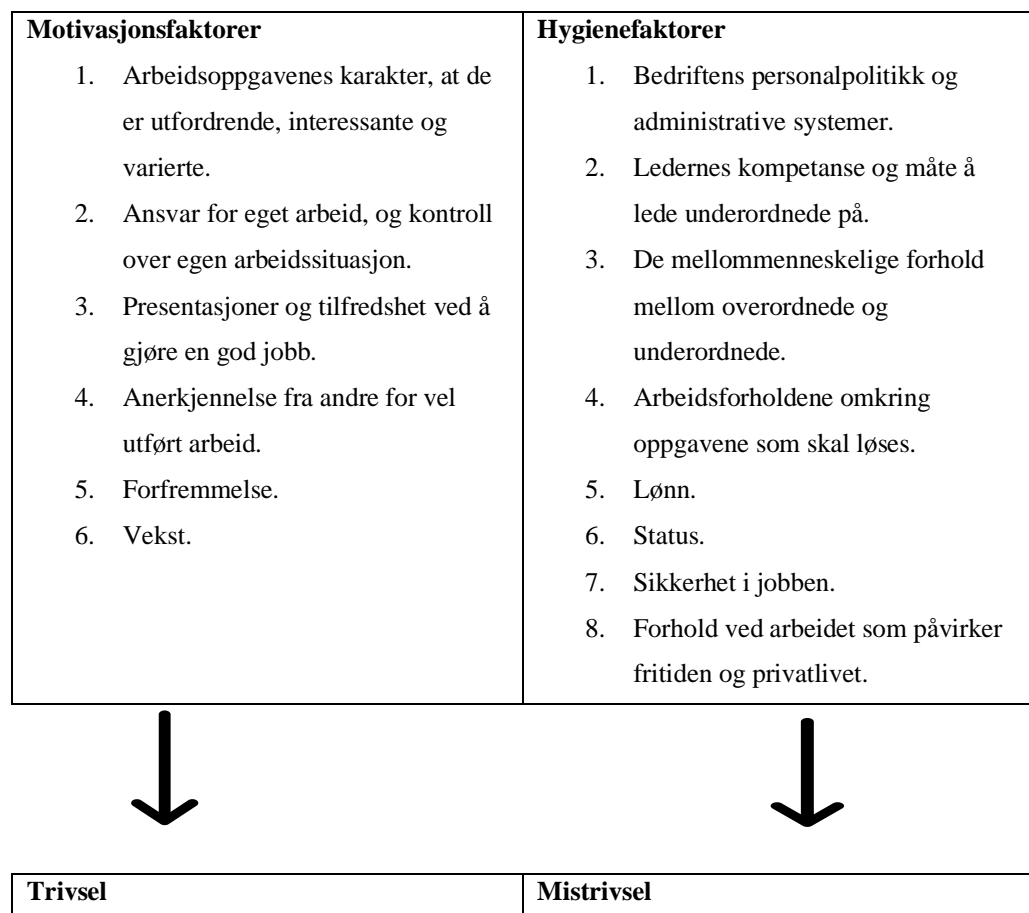
Det finnes noen negative konsekvenser av det offentlige byråkratiet i den formen det har i dag. Omstillingsevnen kan bli utfordret når de sosiale og økonomiske endringene skjer i et økt tempo sammen med den moderne informasjonsteknologien. Dette synliggjør begrensningene som ligger i maskinmodellen. (Morgan, 2020).

2.11. Herzbergs motivasjon og hygienefaktorer

For at en organisasjon skal å få løst sine oppgaver og nå sine mål, er det viktig at de ansatte finner motivasjon og trivsel i sitt arbeid. I NAV som er en kunnskapsbedrift, vil ansattes motivasjon og kunnskap være viktig i produksjonen av de varer og tjenester som blir levert.

F. Herzberg sin forskning fra 1960-tallet, har gitt en av de mest innflytelsesrike bidrag til oppfatningen av trivsel på arbeidsplassen. Han konkluderte i sine studier med at tilfredshet og mistriivsel på en arbeidsplass var relatert til ulike sett av forhold. (Jakobsen og Thorvik, 2007).

Ut fra sine funn, har Herzberg danner grunnlag for en motivasjonsmodell og beskrives slik:



I den grad de er til stede, men ikke mistrivsel i den grad de ikke er til stede	I den grad de ikke er til stede, men ikke trivsel i den grad de er til stede
---	--

(Figur 7.3 Jakobsen og Thorvik, 2007 s. 261).

Ut fra denne forskningen, gjør Hertzberg en presisering i tre punkter.

1. «Det er ulike forhold som på den ene side skaper tilfredshet og derved motiverer medarbeiderne, og på den andre side skaper mistrivsel.
2. Medarbeiderne blir ikke tilfredse og motiverte dersom organisasjonen endrer forhold som skaper mistrivsel.
3. Bare trekk ved arbeidsoppgavene kan fremme trivsel og motivasjon blant medarbeiderne.» (Jakobsen og Torsvik, 2013 s. 261).

3.0. NAV

Det første og grunnlaget for etablering av NAV bygger på §110, del 1 i Norges Grunnlov som sier: «Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske skal tjene til livets opphold ved arbeid eller næring. Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» (Grunnloven – Lovdata.no.). Loven hadde sannsynligvis ikke denne ordlyden i 1814 ut fra andre historiske beskrivelser av samfunnet på den tid, men er bearbeidet underveis av Stortinget og Regjeringen.

NAV er i dag en offentlig organisasjon som forvalter cirka en tredjedel av statsbudsjettet. Organisasjonen har ansvar for ordninger som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd med mer. Organisasjonen ble etablert i 2006. (nav.no, 2020).

3.1. Partnerskapet

Da NAV ble etablert hadde den to organisatoriske hovedelementer:

- En ny statlig etat gjennom sammenslåing av daværende trygdetaten og Aetat. De statlige virkemidlene i arbeids- og velferdspolitikken som gjaldt arbeidsrettet bistand og inntektssikring ble dermed samlet i en organisasjon, Arbeids- og velferdsetaten.
- Nye arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) på kommunenivå, basert på et forpliktende samarbeid (partnerskap) mellom stat og kommune formalisert gjennom lov og lokale partnerskapsavtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. (regjeringen.ot.prp.nr. 103 (2008-2009)).

Partnerskap mellom stat og kommune



(nav.no)

NAV-kontorene var en sentral del av reformen. Det var her brukerne kunne møte etaten og få den hjelp de måtte trenge.

Et ofte synlig skille mellom statlig og kommunal ledelse organisatorisk, er at Arbeids- og velferdsdirektoratet har fagansvar for lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunene er ansvarlig for at NAV-

kontorene leverer forsvarlige tjenester i henhold til loven. (Veiviseren.no, 2019).

De ulike kommunene er i dag organisert litt ulikt i forhold til hvilke tjenester NAV har ansvar for. «Arbeids- og velferdsetaten og kommunene ble gitt stor frihet til selv å bestemme intern organisering og hvilke kommunale oppgaver som skal legges til NAV-kontorene. Dette gir muligheter til å tilpasse omfang av både statlige tjenester og kommunal oppgaveløsning til kommunestruktur, lokale variasjoner i organiseringen av kommunale velferdstjenester, arbeidsmarkedssituasjonen med videre» (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

Organisasjonen NAV har i dag cirka 19 000 ansatte der cirka 14 000 er statlig ansatte og 5 000 er kommunalt ansatt. NAV er organisert både med NAV-kontor som regner som førstelinjetjenesten hvor brukere kan møte fysisk og få bistand, og med spesialenheter som skal løse sentraliserte oppgaver. (nav.no, 2020).

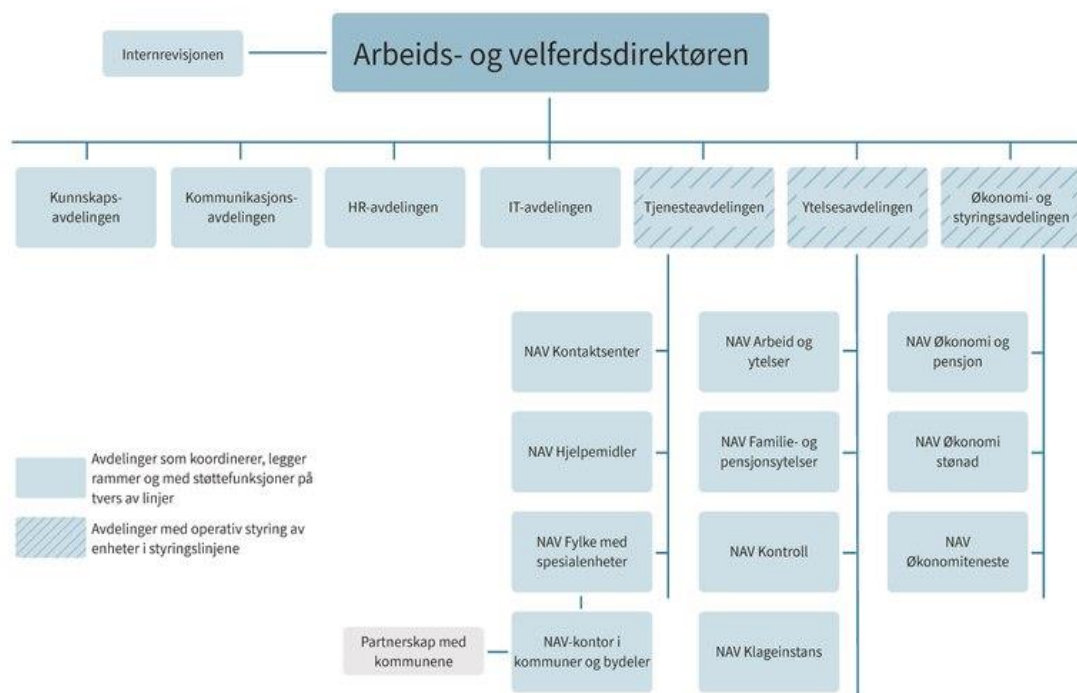
3.2. Samfunnsoppdraget og hovedmålene

- Et velfungerende arbeidsmarked med høy yrkesdeltakelse.
 - Et inkluderende samfunn som sikrer alle muligheter til deltakelse.
 - Sikre økonomisk trygghet for den enkelte.
 - Bekjempe fattigdom og utjevne økonomiske og sosiale forskjeller.
 - En helhetlig, effektiv og brukerorientert arbeids- og velferdsforvaltning.
-
- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
 - et velfungerende arbeidsmarked
 - rett tjeneste og stønad til riktig tid
 - god service som er tilpasset brukerne sine muligheter og behov

- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsetat.

(nav.no, 2021).

3.3. Organisasjonskart



(nav.no, 2020)

3.4. Organisasjonens utvikling frem til i dag

Gjennom de siste 10 – 15 årene har NAV gjennomgått mange endringer både knyttet til organisering og inntektsordninger. Målet har vært å gi bedre og mer målrettet og individtilpasset oppfølging til brukerne som har behov for dette. Samtidig er NAV en offentlig organisasjon som drives av «knappe goder». Noe som gjør det nødvendig å prioritere ressursene på en god måte. Målet er å hjelpe brukere til å bli selvforsørget og hjelpe dem i veien inn i arbeidslivet hvis dette er mulig. For å lykkes med målene har et av ønskene fra de ansatte vært at NAV-kontorene skal få økt myndighet og større handlefrihet.

I Stortingsmelding 33 (2015 – 1016) – NAV i en ny tid, har Regjeringen ønske å videreutvikle NAV slik at den blir bedre i stand til å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken. Jeg har trukket ut de elementene i Stortingsmeldingen som har relevans for mitt fokusområde i forskningen jeg har gjort. I Stortingsmeldingens innledningen heter det blant annet at:

«De som på midlertidig eller varig basis ikke er i stand til å arbeide, skal sikres nødvendig inntekt. (..) Hoveddelen av befolkningen i yrkesaktiv alder som ikke er i arbeid eller under utdanning, mottar i dag offentlige ytelser Det er dermed få i Norge som er helt avhengig av familie og andre for å kunne finansiere et livsopphold. Dette bidrar til at fattigdom er et avgrenset problem i Norge sammenliknet med de fleste andre land.» (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

Det har gjennom mange år vært politisk enighet om at Norge skal ha gode velferdsordninger. Den norske velferdsstaten er i dag bygget på Lov om Folketrygd av 28.02.1997 (folketrygdloven). Alle som bor i Norge, med få unntak, er medlemmer av folketrygden. Den er bygget opp rundt tre formål.

1. Et er å sikre økonomisk trygghet i ulike faser av livet, som arbeidsløs, ved sykdom eller alderdom.
2. Et er å utjevne inntekter og levekår til den enkelte og mellom grupper.
3. Et er å gi hjelp til selvhjelp. (Folketrygdloven – Lovdata.no).

Den videre utviklingen av velferdsstaten bygger på NAV-loven som legger til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning basert på folketrygdloven, arbeidsmarkedsloven og sosialtjenesteloven.

«For å oppnå disse målene, ser Regjeringen det også som helt nødvendig å videreutvikle offentlig sektor med sikte på en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Gjennom forenkling av lover og regler og mindre byråkrati i møtet mellom forvaltning og det enkelte mennesket, vil vi skape en enklere hverdag for folk flest. Mer makt og myndighet på lokalt nivå vil kunne sikre bedre tilpassede tjenester og gi den enkelte økt innflytelse over sitt liv.» (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

I samme stortingsmelding drøftes også partnerskapet og hvordan det skal utvikles videre for å øke det lokale handlingsrommet.

Det har gjennom de siste 10 år gjort erfaringer med partnerskapet som en organisatorisk ramme for den lokale tjenesteytingen i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Partnerskapet utøves lokalt, og det er ennå store variasjoner i organiseringen av NAV-kontorene. (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

Den variasjonen som beskrives i stortingsmeldingen, har både fordeler og ulemper. Det gjør det enkelte NAV-kontor i stand til lokale tilpasninger knyttet til størrelse, demografi, beliggenhet med mer. Kontoret kan foreta organiseringer som passer godt for deres mål. Ulempene kan være at brukerne kan oppleve en forskjellsbehandling fra kommune til kommune.

I forbindelse med korona-epidemien, ble ulikhetene synliggjort ved at hvert enkelt NAV-kontor hadde stor grad hadde mulighet til å velge sin egne organisering og de tiltak som ble satt inn. Selv om det store linjene måtte forankres i den statlige og den kommunale ledelsen.

I den videre beskrivelsen av NAV, ønsker jeg å gå detaljert inn og forklare de områdene av organisasjonen som gir mer informasjon rundt til den brukergruppa jeg forsker på. Beskrivelsen er også ment til å gi bedre forståelse for det som beskriver av informantene i sine sitater.

3.5. Kanalstratgien

NAV sin kanalstrategi angir hvordan organisasjonen i dag og i fremtiden skal møte brukerne sine. Målet er at brukerne skal få tilpasset informasjon og selvbetjeningsløsninger som gir en fullverdig brukerdiallog. Dette gjøres gjennom forhåndsutfylt informasjon etaten allerede har om brukeren. Hvilket behov brukerne har skal bestemme hvilken kanal som er best for brukeren – på nett, på telefon eller møte på NAV-kontoret. Kanalstrategien legger med digitaliseringen opp til færre personmøter, og brukere ble henstilt til å finne svar på nav.no eller ringe NAV sitt Kontaktsenter. For NAV-kontorene innebærer dette å redusere åpningstidene i publikumsmottaket. Når mottaket er stengt er det ikke mulig å få veiledning, men man kan komme inn på nav.no. (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

Kanalstrategien nevnes hos en av informantene:

«(..) Men med nødhjelp. Da ble vi direkte kontaktet på vår telefon og fikk pratet med dem. Jeg tror nok at mange synes det var greit. Før har vi fulgt kanalstrategien slavisk. Selv om brukerne henvendte seg til kontoret, ble det lagt igjen en elektronisk oppgave til veileder. Og da hadde vi to dager på å følge opp saken.» (kandidat 2).

Som informanten forklarer i intervjuet, er retningslinjene i kanalstrategien slik at NAV-ansatte har 48 timer å følge opp en henvendelse der bruker vil ha kontakt. En annen informant beskriver sin tilgjengelighet slik for å ivareta kanalstrategien:

*«For meg innebærer det at dersom jeg får en henvendelse av en bruker – uansett om det er på sms eller på telefon eller fra Kontaktsenteret eller gjennom aktivitetsplanen, så skal jeg svare innen 48 timer» .
(kandidat 5).*

3.6. Et digitalt NAV

I forbindelse med NAV-reformen ble det synliggjort at de tre etatene som ble slått sammen, hadde ulike dataprogram. I tillegg var deler av IKT-systemene udatert i forhold til effektiv drift. NAV har gjennom mange år utviklet nye og bedre IKT-løsninger som er blitt gjort tilgjengelige for brukerne.

NAV har fra dens opprinnelse arbeidet med å få frigjort ressurser til å drive med arbeidsrettet oppfølging. For det har vært viktig at brukere som henvender seg til NAV, så fort som mulig skal kunne styres inn på mot relevant bistand. Et virkemiddel skissert i kanalstrategien for å nå dette målet, er å videreutvikle

gode digitale løsninger. Bedre styring av brukernes måte å kontakte NAV på, gir bedre tilpasning til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester. Moderniseringen av NAV sitt IKT-systemer er avgjørende for å kunne bygge opp under dette. (Meld. St. 33 (2015–2016) - regjeringen.no).

Konklusjonen i en intern rapport som kom ut i 2020 og var bestilt av Kunnskapsavdelingen i NAV, oppga at organisasjonen på de fleste enheter hadde etablert både digital kompetanse og digitale verktøy i møte med brukere, kollegaer og samhandler. (Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, Inge, Lofthus A.-M., Madsbu, J. P., Øverlid, B.,2020).

To informanter beskriver dette slik:

*«Og så var det bare å komme seg hjem og sette opp PC-en. Vi hadde heldigvis fått innføring i Teams før vi ble sendt hjem på hjemmekontor.»
(kandidat 5).*

*«Så jeg tenker jo at vi har gjort mange gode erfaringer. Vi ser jo at vi klarer det når vi må. At vi klarer å levere det vi skal på tross for at det er en pågående pandemi. Jeg tenker vi har gjort gode erfaringer, ikke minst er vi blitt enda bedre på IT-verktøy og de digitale verktøy».
(kandidat 3).*

Opplevelsene til informantene var at de hadde både digitalt utstyr og kunnskap til å kunne flytte sitt arbeidsfelt over til hjemmekontor da NAV-kontoret deres ble stengt 12.03.20.

Rapporten beskriver også følgende funn i forhold til styrking av Kanalstrategien blant sårbare brukergrupper:

«Det kan være flere grunner til den høye tilbøyeligheten til å oppsøke lokalkontoret, men brukerundersøkelsene viser at dårlig tilgjengelighet i andre

kommunikasjonskanaler øker presset på lokalkontorene. Det er derfor behov for å forsterke arbeidet overfor brukere som møter personlig på NAV-kontoret til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger, søke informasjon på nettet eller utnytte telefonen mere. Bedring av tilgjengeligheten i disse mediene vil være en del av det NAV må jobbe videre med.» (Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, Inge, Lofthus A.-M., Madsbu, J. P., Øverlid, B.,2020).

Denne utviklingen var kommet langt da korona-pandemien fikk følger for at NAV 12.0320. De fleste ansatte i NAV hadde på dette tidspunkt god kjennskap til å kunne gjennomføre møter med brukerne og samhandler digitalt. Det gjorde de ansatte i stand til å kunne gjennomføre samme kvalitet på sitt arbeid fra hjemmekontor som ved å være fysisk på kontoret. Den utfordringen som oppstod da NAV-kontorene måtte stenge 12.03.20, var å kunne bistå sårbare brukergrupper som ikke kunne benytte seg av de digitale verktøy.

3.7. Sosialtjenesteloven - formål

I min forskning, er sosialtjenesteloven av 13.12 1991 sentral. Dette er en kommunal tjeneste og i den videre beskrivelsen av loven, uttrykket jeg denne som sosialtjenesteloven. Jeg har intervjuet ansatte på et NAV-kontor i forhold til deres opplevelse og erfaring av forsvarlig oppfølging av en liten gruppe brukere regnes som sårbare som har oppfølging i forhold til sosialtjenesteloven.

Informantene har i sine intervju gitt litt ulike perspektiv på forsvarlighet. Jeg vil anta at de som arbeider direkte med vurdering etter denne lov, vil i større grad legge NAV sin juridiske tolkning inn i sine synspunkter når de svarer. De vet hva NAV har definert dette til å være. Mens jeg antar at de som møter disse brukerne i mottaket, vil bruke sine egne opplevelser ut fra de reaksjonene de møter hos bruker.

Formålet med sosialtjenesteloven, er å bedre levekårene for vanskeligstilte. Den skal bidra til sosial og økonomisk trygghet for alle. Inkludert i dette finnes også retten til den enkelte å gis mulighet til å leve og bo selvstendig. Inkludert beskrives også at loven skal fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal også bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven er det nedre sikkerhetsnettet det offentlige har til å ivareta økonomisk trygghet for personer som av ulike årsaker ikke kvalifiserer for stønad etter andre ordninger. NAV er etter denne loven blant annet pålagt å medvirke til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Ansvar for å utføre disse oppgavene ligger til de lokale NAV-kontorene.

3.8. Hvordan NAV definerer forsvarlighet

Jeg har i min forskning ønsket å se på forsvarlig oppfølging som begrep. Dette er beskrevet i sosialtjenesteloven. §4 i sosialtjenesteloven sier: «Tjenesten som yter etter denne loven skal være forsvarlige». (sosialtjenesteloven – Lovdata.no).

Til §4 er det også knyttet til rundskriv og nærmere beskrivelser for hvordan loven skal forstås når de ansatte i NAV vurderer dette. Begrepet beskrives forsvarlighet som en rettslig standard. Det betyr at kravet til forsvarlighet er en bindende rettsregel som er dynamisk og endrer seg over tid. Her har blant annet både den faglige utviklingen, verdioppfatningen og god praksis betydning. Begrepet setter en nedre grense for hva som kan aksepteres før det regnes som uforsvarlig. For å kunne gjøre begrepet målbart for saksbehandling og oppfølging i NAV ut fra de juridiske kravene som stilles, må tjenesten være forsvarlig som et rettslig kvalitets- og/eller fagbegrep. Målet i denne

sammenheng, er å gjøre det mulig å vurdere at uforsvarlige tjenester dermed er ulovlige. Forsvarlighetskravet stiller også krav til tilgjengelige tjenester til alle som har et hjelpebehov. (nav.no, 2021).

3.9. Forløpet til stenging av NAV-kontoret

Jeg ønsker videre å gi en beskrivelse av det forløpet som førte til NAV sin beslutning om at Covid19-pandemien måtte få følger for organisasjonen. I Folkehelseinstituttet sin løpende vurdering fra januar 2020, har de på sin hjemmeside på internett opplyst det slik:

«I dag, 30. januar 2020, har WHO erklært det internasjonale utbruddet av det nye coronaviruset (2019-nCoV) som en «alvorlig hendelse av betydning for internasjonal folkehelse», såkalt PHEIC (Public Health Emergency of International Concern). Erklæringen kom etter råd fra en uavhengig krisekomité oppnevnt av WHO.

Erklæringen medfører at WHO tar ledelsen i det internasjonale arbeidet mot utbruddet og gir formelle anbefalinger til landene for å forebygge internasjonal spredning. Erklæringen understreker alvoret i situasjonen, samtidig som man peker på mange uavklarte spørsmål.

Dette medfører ingen endringer i hvordan vi håndterer dette i Norge. Vi støtter erklæringen og anbefalingene og følger disse, sier avdelingsdirektør Line Vold ved Folkehelseinstituttet. Folkehelseinstituttet fortsetter å gi råd til helsetjenesten og publikum om situasjonen og smittevernet mot 2019-nCoV-infeksjoner. Instituttet samarbeider tett med andre land og følger med på situasjonen internasjonalt.

Det er viktig med samordnede tiltak og internasjonal overvåking av situasjonen. Det er fortsatt mye vi ikke vet om sykdommen, og da er det

naturlig at landene samarbeider tett for å finne ut mer så raskt som mulig, sier Vold.

Vi må være forberedt på at utbruddet kan spre seg til store deler av verden, og vi regner med at vi kan få tilfeller også i Norge, sier hun.».
(Folkehelseinstituttet, 2020).

12.03.2020 gikk det ut et budskapsnotat i NAV som ga ansatte retningslinjer for hvordan en skulle forholde seg til pandemiutbruddet. Innholdet i notatet kan ikke gjengis da dette ble gjort kjent kun internt i organisasjonen, men konsekvensen av notatet førte til en landsdekkende beslutning i NAV som var synlig for allmennheten. Denne dagen stengte de fleste NAV-kontorene sine lokaler for publikumsoppmøte uten videre forvarsel til de brukerne som måtte bli rammet. De fleste ansatte ble sendt hjem på hjemmekontor.

Generelt forholder NAV seg til mange problemstillinger og møter brukere på ulike måter og med ulike behov. Inntektssikringen for brukerne er strengt regulert av både kommunale sosialhjelpsnormer og statlige regler knyttet til rettigheter i folketrygden. Hjelp etter sosialtjenesteloven er den mest dynamiske ytelsen og administreres av NAV-kontorene.

Hjelp etter sosialtjenesteloven er det siste sikkerhetsnettet og vanligvis den laveste ytelsen. Ytelsen er behovsprøvd og koblet til husholdets størrelse. For å gi en best mulig hjelp og avklare rettigheter på en best mulig måte i den videre oppfølgingen, gjøres det vanligvis en form for kartlegging innledningsvis.

4.0. METODE

4.1. Samfunnsvitenskapelig metode

Samfunnsvitenskapen vil kunne bidra til ny kunnskap om hvordan virkeligheten ser ut. Det samles inn data som tolkes og analyseres og forskningen gjennomføres metodisk. De viktigste kjennetegnene ved metodisk forskning er systematikk, grundighet og åpenhet. Det er flere faktorer som påvirker årsaken til de resultatene vi finner i forskningen, som kan påvirke de resultatene vi henter ut. For at det skal kunne kalles ny forskning, stilles det krav til metodevalg, aktuelle problemstilling og formålet med det som det forskes på. Samfunnsforskning som vitenskap, har mennesker, menneskers meninger og oppfatninger som studiefelt (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2019).

4.2. Forskningsdesign

Forskningsdesignet kan beskrives som en overordnet plan eller en formgivning. «Retningslinjer for prosjektet omfatter beskrivelse av hva skal undersøkelsen fokusere på, hvem som er aktuelle deltakere, hvor undersøkelsen skal utføres og hvordan den skal utføres.» (Tagaard, 2013, s. 54).

I hovedsak skilles det mellom kvalitativ og kvantitativ metode, som anvendes ulikt avhengig av type problemstillinger. Forskjellen mellom de to metodene beskriver hvordan datainnsamlingene registreres og analyseres. Kvantitativ metode anvender tall og statistikker. Kvalitativ metode anvender tekst og undersøker menneskets subjektive opplevelser av verden, går mer i dybden og vektlegger betydningen av teksten. (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2019). Siden kvalitativ metode kan gjennomføres på mange forskjellige måter, er viktig at både innsamling av data og analysen, gjøres transparent i rapporteringen.

Jeg vil gi en nærmere beskrivelse av mitt metodiske valg i eget avsnitt.

I min forskning ønsket jeg å undersøke ansattes opplevelse og erfaring av forsvarlighet rundt oppfølgingen av en spesielt sårbar brukergruppe ved NAV-

kontoret, det vil si de som har oppfølging etter sosialtjenesteloven. Jeg ønsket også gjennom intervjuene å få deres refleksjon på hva det legger i begrepet og hvordan de mente møtet med brukerne ble håndtert. Utvalget ansatte som jeg intervjuet, vil i fortsettelsen omtales som informanter. Jeg ville også undersøke om den enkelte informanten kunne ha endret syn på begrepet «forsvarlig oppfølging» ut fra de erfaringene de hadde gjort seg i forskningsperioden.

Mine informanter arbeidet ved et middels stort NAV-kontoret i Stavanger i perioden 12.03.20 – 12.03.21. Valg av forskningsperiode er ikke tilfeldig. Den er satt fra og med den dagen det fikk praktiske konsekvenser for ansatte i NAV at Norge hadde en pågående pandemi. Jeg har valgt å ha en forskningsperioden på et år for å hvordan dette opplevdes over tid. Ved å undersøke begrepet forsvarlighet over noe lengre tid, ville informantene ha bredere erfaring for de svarene som ble gitt i intervjuene.

Som jeg tidligere har beskrevet er NAV-kontorene gitt stor frihet til å selv bestemme organiseringen internt. Det var derfor ikke utarbeidet sentrale føringer for hvordan kontoret skulle møte brukerne når kontoret stengte 12.03.20. Måten kontoret valgte å organisere seg på og hvilke tiltak de valgte å sette inn, ville ha betydning for informantene opplevelse og erfaring av begrepet.

De som jeg intervjuet i min forskning, hadde ulike arbeidsoppgaver i møte med den aktuelle brukergruppa. To ansatte arbeidet i mottaket og møtte den hvor brukergruppa kunne møte uten timeavtale. En arbeidet med å skaffe midlertidig bolig til vanskeligstilte og hadde i tillegg en portefølje med brukere. To hadde oppfølgingsansvar, vurderte rettigheter og fattet vedtak for å sikre brukernes økonomi ut fra egen portefølje. Jeg hadde altså fem informanter som jeg intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført både ved å møte informantene fysisk ved det aktuelle NAV-kontoret, og ved å gjøre intervju på Teams med digitale møter. Intervjuformen ble valgt av den enkelte informant. Jeg vil gi en nærmere beskrivelse på utplukk av informanter og intervjuform under eget punkt.

I intervjuene ønsket jeg å få frem informantenes erfaringer og opplevelser av et begrepet. Når formålet med intervjuet skal være begrepsavklarende og beskrive en oppfatning av fenomenet, kan dette beskrives som: «Begrepsintervjuer kan bidra til å avdekke respondenters diskursmodeller, altså deres selvfulgelige antakelser om hva som er typisk, normalt eller passende, og kan med fordel utføres i forbindelse med spørsmål om ber om konkrete beskriver, noe som av og til kan gi interessante motsetninger». (Gee, 2005 i Kvale og Brinkmann, 2009 s. 163).

4.3. Kvalitativ metode

Det jeg søker svar på i min forskning, vil best komme til uttrykk ved bruk av kvalitativ metode fordi denne metoden kan brukes til å få vite mer om menneskelige egenskaper, som for eksempel erfaringer som kan styrke min forståelse av hvorfor mennesker gjør og oppfatter som de gjør. Bruken av denne metoden vil også tillate en fleksibilitet når det gjelder å kunne endre eller modifisere studiens forskningsdesign underveis i prosessen. I samhandling med informanter kan jeg få økt innsikt i de kontekstuelle forutsetningene som eksisterer rundt situasjonen. (Malterud, 2015).

Formålet er å gå i dybden og beskrive opplevelser og erfaringer i arbeidet til et begrenset antall informanter ut fra en induktiv tilnærming. «Man begynner å samle inn data, der hensikten er å finne fram til generelle mønstre som gjøre gjøres til teorier eller generelle begreper» (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2019 s. 47). Med å ha en induktiv tilnærming mener jeg at jeg går fra de empiriske funnene jeg gjør, til å skape en teori. (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2019).

Det er foreløpig lite forskning på Covid-19-pandemien knyttet til oppfølging av sårbare brukere ved NAV-kontorene. Det er da nyttig å velge en metode der jeg

kan ha en dialog med informantene, klargjøre begrepene, stille oppfølgingsspørsmål, konkretisere og gå dypere gjennom oppfølgingsspørsmål. Jeg håper å få fram resultater som kan ha relevans for litt mer generelle debatter i NAV i ettertid. Et av mine spørsmål til informantene var om de har endret syn gjennom forskningsperioden på hva som er god og kvalitetssikret oppfølging av sårbare brukere.

Jeg valgte et semistrukturert intervju for min undersøkelse. Denne intervjuformen gir rom for fleksibilitet samtidig som det har noen rammer som intervjuet holdes innenfor. Intervjuene var knyttet til en intervjuguide som har sirklet inn bestemte temaer og som inneholdt forslag til spørsmål. (Kvale & Brinkmann, 2010). Dette gjorde at informantenes intervju kunne sveve litt fritt og samtalen fløt lettere. Jeg har også brukt eksplorativ metodisk tilnærming. Dette fordi den bygger på en problemstilling som er blitt utviklet og presisert i løpet av prosjektet. Hensikten har vært å utforske et felt det er lite kunnskap om fra før av. (Kvale og Brinkmann, 2010).

4.4. Dobbelrolle og forståelse

Jeg er selv ansatt i NAV, kjenner organisasjonen godt og vært i en mellomlederrolle i ulike enheter i NAV i en del år. For tiden leder jeg en fagområdet hvor jeg blant annet har ansvar for mottaket ved et NAV kontor hvor jeg har arbeidet de siste 3 årene. Under Covid-19-pandemien har jeg selv kjent på de utfordringene som dukker opp i det et NAV-kontoret må stenge sitt publikumsmottak for en brukergruppe som akutt kan ha behov for å få hjelp fra NAV. Mange av dem er ikke digitale og kunne ikke nå frem på digitale plattformer.

Siden jeg skal forske på egen organisasjon er det viktig å reflektere over at jeg kan ha en spesiell påvirkning og kan ha mulig egeninteresse, både i forhold til forskningsresultatene og i forhold til organisasjonen. Dette kan eventuelt

påvirke hva jeg velger å ta med og hvordan jeg behandler innhentede data. Det kan være vanskelig å ta en helt objektiv forskerrolle som er helt uavhengig av mine omgivelser. Jeg mener det vil styrke objektiviteten i resultatene at jeg har et bevisstgjort syn på min rolle og gjør alle trinn i innhenting av data og analysen så transparent som mulig.

Min egen erfaring med pandemien, var at ansatte ved NAV-kontorene ble satt i en skvis der ivaretagelse av brukerne, smittevern og sikkerhet skulle vurderes samtidig.

I forkant var kjent med at ulike NAV-kontor, også nabokontor, løste de utfordringene som oppstod i forbindelse med stenging av kontorene, på ulike måter og med ulike organiseringer og tiltak.

Det kan ha fordeler og ulemper med å forske på egen organisasjon. Jeg vil ha flere sosiale bånd og relasjoner i organisasjonen enn en ekstern forsker ville hatt. Den negative faktoren kan være at jeg selv har en fastlåst forståelse siden jeg allerede er sosialisert inn i den. Den positive faktoren er at jeg kjenner språket og deler av kulturen fra før av og kan få ekstra drahjelp av å oppleve et sterkt engasjement og lyst til å skape utvikling i egen organisasjon (Nyeng og Wennes, 2006).

Wennes beskriver at det kan være vanskelig å trekke frem negative funn og presentere disse for sine kollegaer og ledelse. Det er viktig at jeg er bevisst mine egne meninger, løsningsforslag og holdninger og forsøke å være så nøytral som mulig inn i forskningen jeg skal gjennomføre. En måte å gjøre dette på er å systematisk lete etter funns om er i strid med det jeg selv antar vil komme frem (Nyeng og Wennes, 2006).

For å maksimere den vitenskapelige metoden i min forskning, forsøkte jeg å sikre dette på flere måter. Jeg ikke gjorde forskningen på eget kontor og jeg hadde ingen påvirket utplukket av informanter utover hva jeg ønsket av faglig bakgrunn som kunne svare på min forskning.

På eget kontor ville jeg være godt kjent og kunne stå i fare for å blande rollene som forsker/masterstudent og min rolle som leder. Jeg valgte et NAV-kontor som også er et bydelskontor. Valget mitt baserte seg på at målgruppen jeg ønsket å forske på, ofte er større ved et by-kontor eller ved et bygdekontor. Det ville igjen bety at utfordringen i oppfølgingen av den aktuelle brukergruppa, ville være større i mengde.

Jeg ba leder ved det aktuelle NAV-kontoret om å få forske på mellom 4 og 6 ansatte som hadde treffpunkt mot den brukergruppa som får sin oppfølging ut fra sosialtjenesteloven. Min egen forkunnskap gjorde at jeg var kjent med at den aktuelle brukergruppen i hovedsak treffer ansatte NAV-kontoret på tre ulike arbeidsområder. Det ene har treffpunkt for de brukerne som møter opp i NAV sitt mottak uten avtaler. Den andre gjelder de brukerne som hadde behov for innmeldte veiledningssamtaler for å få forklart sin situasjon og få vurdert rettigheter etter sosialtjenesteloven. Den tredje gruppa var brukere som hadde behov for midlertidig bolig.

Jeg fikk av leder ved kontoret oppgitt fem ansatte fordelt på de ulike fagområdene jeg hadde etterspurt.

Jeg hadde ingen påvirkning på hvem som ble plukket ut i undersøkelsen fra det aktuelle NAV-kontoret. De fem ansatte jeg fikk oppgitt, forespurte jeg i etterkant om å delta i undersøkelsen. Resultatet ble at alle forespurte ønsket å delta. Jeg kjente kun en av dem som deltok i undersøkelsen fra tidligere av.

4.5. Informantenes arbeidsfelt

Mottaket slik jeg kjenner oppgavene

De som arbeider i mottaket, betjener alle som møter ved et NAV-kontor uanmeldt. Deres oppgaver er å hjelpe brukere med de problemstillingene som måtte dukke opp, uansett hvilke fagfelt spørsmålene var knyttet til. De har også som oppgave å bistå med informasjon og praktisk hjelp til søknader som skal

skrives, både elektronisk og på papir og med kopi og skanning av etterspurt dokumentasjon. Flere henvendelser i mottaket danner grunnlag for oppgaver som går videre til ansatte som jobber konkret på et fagfelt andre steder i NAV, både eget kontor og andre enheter.

Siden NAV behandler saker «fra vugge (fødselspenger) til grav (gravferdsstønad)», kan spørsmålene i mottaket være mange og ulike. En del av henvendelsene er knyttet til personer som trenger hjelp sosialtjenesteloven.

Ansatte som arbeider med oppfølging av rettigheter etter sosialtjenesteloven slik jeg kjenner oppgavene

De ansatte som arbeider her, har vanligvis sin egen portefølje av brukere som de har oppfølgingsansvaret for. De har treffpunkt med bruker gjennom flere kanaler og av ulike årsaker. Bruker kan ha møtt i mottaket og bedt om samtale og en elektronisk oppgave blir sendt oppfølger. De kaller selv inn bruker til en planlagt timeavtale. Bruker ringer Kontaktsenteret og ønsker å bli kontaktet av sin oppfølger. Som tidligere beskrevet, har NAV i sin Kanalstrategien en forhåndsdefinert beskrivelse av at bruker skal kontaktes innen 48 timer fra en ansatt i NAV har vært i kontakt med bruker. Arbeidsfeltet er dynamisk hvor behovene hos bruker ofte er akutte som for eksempel stenging av strøm, utkastelse av bolig og så videre. Ofte er NAV-kontor organisert slik at de fraviker kanalstrategien i de tilfellene som haster.

Ansatt som arbeider med oppfølging av brukere som trenger midlertidig bolig slik jeg kjenner oppgavene

Dette arbeidsfeltet er ofte knyttet kun til noen få ansatte ved NAV-kontoret fordi det er et smalt arbeidsfelt og er forankret i sosialtjenesteloven. Utgangspunktet er at det enkelte NAV-kontor har forhåndsavtaler med leverandører av midlertidige boliger tilpasset brukernes behov knyttet til for eksempel rus, enslige uten rus, barnefamilier med mer. Boligkonsulenten har ansvar for å vurdere om bruker er i en så vanskelig situasjon at denne

kvalifiserer til hjelp fra NAV. Midlertidig boliger gis ofte over kortere tidsrom og slike henvendelser fra brukerne gjelder ofte fra samme dag de melder behovet.

Oppsummering i valg av informanter opp mot min undersøkelse

Jeg ønsket å intervju personer som betjente mottaket. De ansatte som arbeidet her var ofte de som møtte de aktuelle brukerne først, og ville kunne være gode bidragsyttere til erfaringen og opplevelsen rundt forsvarlig oppfølging i forskningsperioden fra 12.03.20 til 12.3.21. De ville få et inntrykk av brukers opplevde oppfølging og om denne ble godt ivaretatt. Ansatte i mottaket arbeider ikke med vurdering av forsvarlighet etter NAV sine juridiske formuleringer. Jeg vil anta at de dermed møter forsvarlighetsbegrepet mer intuitivt ut fra egne opplevelser i møte med brukerne.

De ansatte som arbeider med oppfølging av den aktuelle brukergruppa, vil ha god kunnskap om NAV sin tolkning av «forsvarlighet». De ansatte her, bruker daglig begrepet juridisk i sine formuleringer, og vil sannsynligvis uttrykke sin opplevelse knyttet til hva NAV sin tolkning som er beskrevet i lover og rundskriv. For disse informantene ville jeg også undersøke eventuelle dilemmaer rundt begrepet mellom egen opplevelse og NAV sine tolkning.

Boligkonsulenten arbeider også etter sosialtjenesteloven og er dermed godt kjent med NAV sin juridiske formulering av begrepet. Jeg ønsket å ha denne med blant informantene for å få kartlagt opplevelsen og erfaringer fra dennes ståsted. Siden behov for midlertidig bolig ofte oppstår akutt, ville jeg undersøke om hvordan de erfarte og opplevde forsvarligheten i sitt arbeid. Deres erfaring ville gi supplerende opplysninger som kunne styrke forskningen.

4.6. Struktur og intervjuguide

NAV kontoret har to eiere, en statlig og en kommunal. I forkant av intervjuene, kontaktet jeg direktøren ved NAV Rogaland som representerer NAV-kontoret

sin statlige eier i dette tilfellet. Jeg kontaktet også utvalgsdirektør for helse- og velferd i Stavanger kommune som representerer den kommunale eieren. I begge tilfeller la jeg frem min skisse med oversikt over hva jeg ønsket å undersøke og hvem jeg ønsket å bruke som informanter. Begge instansene og NAV-leder ved NAV-kontoret har godkjent min forskning. Godkjenningene vedlegges som bilag nr. 1, 2 og 3.

Siden jeg har valgt å undersøke etter kvalitativ metode, fikk jeg tilgang til personopplysninger. Dette utløser krav til at mine undersøkelser må godkjennes av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD). Jeg fikk godkjent forskningen hos NSD 10. juni 2021. Godkjenningene ligger som vedlegges som bilag nr. 4.

I kvalitativ forskning, stilles det strenge krav til informert samtykke. Informanten skal ha god nok kjennskap til prosjektet til at de skal kunne ta stilling til om de ønsker å bidra. De skal også være kjent med at de har anledning til å trekke seg fra prosjektet mens det er i arbeid. (Malterud, 2015).

Opplysningene som innhentes fra informantene skal oppbevares forsvarlig og anonymiseres. (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2019). Alle forespurte sa ja til å delta i min forskning.

For å oppfylle disse kravene, sendte jeg ut en skriftlig forespørsel med undersøkelsens formål og hvorfor den ansatte ble valgt til å delta. Beskrivelse av denne henvendelsen utdypes nærmere i oppgaven. Alle fem svarte meg skriftlig i e-post at de var kjent med retningslinjene har jeg hadde send dem og at de ønsker å delta. For personvernet sin del, legger jeg ikke med deres godkjenninger. Selve intervjuguiden vedlegges som bilag nr. 6.

4.7. Tematisering og planlegging av intervjuene

Tematiseringen og planleggingen bygger på de sentrale spørsmålene: Hvorfor, hva og hvordan.

- Hvorfor har jeg valgt det aktuelle formålet med studiet? (Kvale og Brinkman, 2010).
- Formålet med studiene er valgt fordi NAV som organisasjonen har stått i store utfordringer under pandemien. Lovpålagte krav om å levere gode tjenester til brukerne har måttet veies opp mot smittevern og organisatoriske utfordringer knyttet til ansatte på hjemmekontor. De ulike kontorene har løst denne oppgaven ulikt, og det vil være interessant å undersøke hvordan dette oppleves hos den ansatte. Studiene er begrenset til ansatte som jobber mot en spesiell sårbar brukergruppe. Formål er også å se på om det er gjort organisatoriske gode erfaringer under pandemien som den ansatte ønsker å videreføre.
- Hva trenger jeg å gjøre for å få innhentet forkunnskap om emnet som skal undersøkes? (Kvale og Brinkman, 2010).
- Min forkunnskap til emnet gjør meg i stand til å forstå detaljene i undersøkelsen både i forhold til tema og valg av informanter.
- Hvordan skal jeg gå frem metodisk både i forhold til intervju og analyseteknikker for å få frem den kunnskapen jeg ønsker? (Kvale og Brinkman, 2010).
- Beskrivelse av metode og analyseteknikk er beskrevet i egne punkter.

Intervjuguiden ble utarbeidet i forkant og delt opp i 4 temaer med en nærmere beskrivelse av grunnlaget for mine spørsmål og intervjuguiden:

Den enkeltes bakgrunn og erfaring

Her har jeg stilt noen generelle spørsmål knyttet til bakgrunn, trivsel på jobb, mestring av oppgaver m.m. Med disse spørsmålene ville jeg få et inntrykk over

den enkeltes utgangspunkt for å kunne vurdere de følgende spørsmålene jeg hadde i min intervjuguide. Jeg ville se på om de hadde god faglig bakgrunn for sitt arbeidsfelt. Jeg ville se på om en eventuell trivsel/mistrivsel ville påvirke opplevd erfaring av problemstillingen jeg hadde i intervjuet. Jeg ville se på hvilke medbestemmelse og innflytelse de selv hadde på de endringene kontoret foretok i den situasjonen de befant seg i.

Den enkeltes generelle oppfatning av begrepet forsvarlighet

Så lenge de ulike informantene hadde ulikt innhold i sitt arbeid, ville jeg med dette spørsmålet få et utgangspunkt for hvordan de forankret begrepet. Jeg ønsket å se på hva de ulike informantene bygget sin oppfatning på. For de ansatte som arbeider med oppfølging, vurdering og beslutninger knyttet til sosialtjenesteloven, vil begrepet bli vurdert daglig ut fra NAV sin lovtolkning. Disse ble bedt om en utdypning av om de var enig i lovens tolkning av begrepet. De andre informantene vil kanskje i større grad svare ut fra opplevd erfaring uten å ha samme forankring i lovverket, fordi disse ikke arbeidet med dette direkte.

Den enkeltes oppfatning forsvarlighetsbegrepet opp mot hva som opplevdes «riktig og rett»

Ansatte i NAV kan ha ulik oppfatning over hva de mener er forsvarlig møte med brukere. Dette kan ha flere grunner. Hvor de arbeider, hvor bevisste de er sin rolle, hvor det deres ståsted er politisk, kan være ulike utgangspunkt på hva de opplever som forsvarlig. Jeg ønsket med dette spørsmålet å la informanten fortelle om opplevelsen de hadde ut fra egne preferanser. Underspørsmålene her var om informantene opplevde at NAV sitt samfunnsoppdrag var i fulgt i perioden eller om de hadde stått i noen dilemmaer.

Har den enkelte fått et endret syn på dette gjennom den aktuelle perioden.

Jeg er kjent med at de fleste NAV-kontor har måttet sette inn mange ulike tiltak, tilpasset behovene som dukket lokalt. Jeg var med dette spørsmålet

interessert i å høre hvilke erfaringer informanten har gjort seg igjennom forskningsperioden. Jeg ville høre om de tiltak og den omorganisering som har vært satt inn, har ført til at informanten har endret syn på forsvarlighetsbegrepet eller måten å møte bruker på som opplevdes bedre eller mindre komplisert.

Underveis i intervjuene, utvidet jeg spørsmålene og spurte etter flere utdypninger etter hvert som jeg fikk mer detaljert kunnskap om informantenes opplevelser. Det ble ikke stilt spørsmål utover de skisserte emnene i intervjuguiden.

4.8. Utvalg av informanter og etiske vurderinger

Maltrud, 2015 beskriver at informantene må velges ut fra et strategisk utvalg som er sammensatt slik at det kan få frem data som vil belyse forskningsspørsmålene på en best mulig måte (Malterud, 2015).

Underveis i arbeidet har jeg vurdert at anonymiteten til informantene blir ivaretatt og at deltakelsen ikke vil føre til noen ekstra belastning i ettertid. Jeg har også vurdert om temaet som er brukt ikke blir for privat for den enkelte og at det kan være relevant å studere (Thagaard, 2013). Dette kan jeg ikke se at deltakelsen til informantene kan føre til en ekstra belastning. Temaet jeg bygger intervjuene på er ikke kontroversielle. Informantene uttrykte selv da de svarte ja til å delta, at temaet forsvarlig oppfølging er relevant å studere i en slik spesiell situasjon den enkelte har stått i.

De som ble forespurt å være informanter i min undersøkelse fikk i forbindelse med første henvendelsen fra meg følgende informasjon:

- Hvilke erfaringer og opplevelser de har gjort seg i perioden 12.03.20 – 12.03.21 i møte med de sårbare brukerne som får oppfølging etter sosialtjenesteloven?
- Hvilke erfaringer har de gjort seg i forhold til hva de opplever er riktig og rett. Gjerne i lys av NAV sitt samfunnsoppdrag med mer.
- En beskrivelse over hvorfor informanten er forespurt om å delta.
- Informasjon om at intervjuet ble tatt opp på bånd.
- At jeg ønsket deres opplevelse av forsvarlig oppfølging av den aktuelle brukergruppa.
- Informasjon om at deltakelsen var frivillig.
- Informasjon om retten til å trekke seg i undersøkelsesperioden.
- Informasjon om gjeldende personvern og retten til å få innsyn underveis i perioden.
- Ønske om å få skriftlig godkjenning for at informantene ønsket å delta.
- Hvem jeg var og hvorfor jeg tok kontakt.

Informasjonen som ble sendt ut er i vedlegg nr. 5

Alle som har deltatt som informanter, har bekreftet skriftlig at de er kjent med innholdet, og at de ønsker å delta. Jeg legger ikke ved deres bekreftelse for å beskytte kildene og ivareta personvernet.

I mine forberedelser til intervjuene, vurderte jeg gruppeintervju opp mot individuelle intervju. Individuelle intervjuer ble valgt fordi jeg mente at metoden var best egnet til å belyse forskningsspørsmålene jeg hadde. Maltrud, 2015 beskriver at i et gruppeintervju kan gruppedynamikken i en fokusgruppe stenge for avvikende synspunkter eller hindre at opplysningene om følsomme eller intime forhold kommer opp. (Maltrud, 2015).

Intervjuguiden ble ikke vedlagt forespørselen om deltakelse. Dette fordi jeg ønsket at informantene skulle svare spontant og ikke planlagt. Jeg ønsket også å oppnå at informantene ikke pratet sammen om aktuelle svar i forkant og på den måten påvirket hverandres svar. Jeg vurderte heller ikke at det hadde verdi

å intervju informantene i gruppe. De arbeidet på ulike steder og det ville ha mer verdi for resultatet å gjøre intervjuene enkeltvis.

I utvalget finnes det representanter fra de sentrale arbeidsoppgavene knyttet til den brukergruppa jeg ønsket å forske på. Til sammen fem informanter deltok som informanter.

4.9. Vurderinger knyttet til intervjuene

For å forstå og ha innsikt på det jeg ønsket å forske på må jeg ha innlevelse. «Begrepet innlevelse har i særlig grad referanse til studier som er preget av nær kontakt mellom forsker og de som studeres (..)». (Thagaard, 2013 s.16). Selv om jeg ikke kjente informantene før intervjuene, ble det likevel skapt en god kontakt mellom meg og informantene blant annet ved at vi arbeidet i samme organisasjon. Dette ble uttrykt i innledningen av intervjuene hvor en informant uttrykte:

«Det er godt at noen kan beskrive det krevende oppgavene vi har stått i under pandemien som selv har kjent på hva NAV har stått i. Vi har prøvd å finne de beste løsningene for brukerne som trengte det og strekt oss så langt vi har klart for å hjelpe». (kandidat 4).

Jeg kjenner deler av deres arbeidsfelt og er også kjent med det «stammespråket» som brukes i NAV. «Stammespråket» består blant annet av mange forkortelser som alle i organisasjonen har en felles forståelse av. Grunnen er at det ligger i alle opplæring og uttrykkes ofte i interne skrivelser og notater. Under intervjuene ble slike forkortelser brukt ved flere anledninger i sine beskrivelser. Jeg brukte ikke oppfølgingsspørsmål for avklaring av disse forkortelsene. I de forkortelsene som dukket opp som kunne ha flere betydninger, etterspurte jeg utdyping for å unngå feiltolkninger. Min opplevelse av intervjuene, var at disse ble gjennomført med god flyt uten for mange avbrudd. Jeg opplevde generelt fra alle informantene et kroppsspråk hvor at de uttrykte innlevelse og engasjement.

Den enkelte informant valgte selv om denne ville bli intervjuet på Teams (videomøte) eller ved fysisk møte på deres NAV-kontor. Som jeg tidligere har beskrevet, var utviklingen av IKT i NAV kommet godt i gang da pandemien rammet organisasjonen og de fleste hadde både utstyr og erfaring til å kunne opprettholde en god samhandling og en god kvalitet på sitt arbeid på de digitale plattformene.

Jeg vurderte i forkant om jeg kunne likestille et intervju på Teams med et intervju fysisk i samme rom som informanten. Om det ville bli bedre kvalitet på fysiske intervju fordi opplevelsen av å være i samme rom kan gi mer total kunnskap om stemning, kroppsspråk med mer. Min vurdering før intervjuene var at alle som deltok som informanter, hadde gjennomført mange teams-møter i løpet av siste året og var godt kjent med dette verktøyet. Jeg antok derfor at de som ønsket å gjennomføre intervjuet på Teams var fortrolige med dette verktøyet og ville være like avslappet til denne formen som ved fysisk møte.

Det var også en annen grunn for at jeg valgte å la informanten velge intervjuform. På det tidspunkt jeg gjennomførte intervjuene, var fortsatt mange av de ansatte på hjemmekontor fordi pandemien fortsatt var aktiv. Det gjorde at flere arbeidet på hjemmekontor daglig. Informantene valgte derfor selv den intervjuformen som passet best for dem. Tre av informantene ønsket fysisk møte, to ønsket møte på Teams.

4.10. Gjennomføring av intervjuene

I forkant av intervjuene, ble det tekniske utstyret for opptak sjekket. De tre informantene som jeg møtte fysisk på kontoret, valgte selv hvor intervjuet skulle gjennomføres og bestilte rom for dette. Informantene hadde valgt et lite møterom hvor kun jeg og informanten var til stede under intervjuet. For de to møtene på Teams, oppfattet jeg ikke at andre var til stede på, men dette

avklarte jeg ikke med informant. Jeg hadde med penn og papir i tilfelle det tekniske skulle svikte underveis, men dette trengte jeg ikke å bruke.

Alle intervjuene startet opp med å gi muntlig informasjon om de fire temaene jeg ønsket å intervju innenfor. Hver enkelt av de jeg intervjuet var kjent med at jeg arbeidet i NAV. Denne informasjonen var gitt dem i forkant av NAV-kontorets ledelse i forbindelse med min henvendelse til kontoret med spørsmål om å få informanter til min forskning. Jeg var usikker på hvordan dette kunne prege svarene fra mine informanter.

Ingen av intervjuene ga meg noen opplevelse av annet enn at informantene svarte ærlig på de spørsmålene som lå i intervjuguiden. Det er to umiddelbare grunner for dette som jeg kan se. Emnet som var lagt til grunn for intervjuet, var ikke kontroversielt og det gjorde at informanten ikke trengte reflektere over eventuelle negative følger av sine svar. Den enkelte informant opplevdes å være veldig opptatt i å få beskrive sine opplevelse og erfaringer i sitt arbeid under så spesielle forhold som pandemien hadde utfordret dem på.

Alle informantene var informert i forkant i forbindelse med forespørsel om å delta, og ble igjen orientert om at intervjuet ble tatt opp på bånd og ga samtykke til dette før opptaket ble startet. De fikk også anledning til å stille spørsmål eller gjøre eventuelle avklaringer før oppstart.

Under intervjuet fulgte jeg intervjuguiden. Etter hvert som jeg fikk mer kunnskap om de emnene jeg hadde i intervjuguiden, ble spørsmålene mine til informantene mer der detaljerte. Kunnskapen i intervjuene ga grunnlag for å bestemme hvor mange jeg informanter jeg trengte å prate med for å få kunnskap om det jeg søkte å finne svar på. Dette gjorde at den andre informanten som ble intervjuet i mottaket, fikk et lengre intervju en den første. Det samme gjaldt for de som arbeidet i oppfølgingsarbeidet innenfor den aktuelle brukergruppa. Jeg opplevde da at jeg samlet sett hadde fått en god beskrivelse over de temaene jeg hadde intervjuet på. I forhold til den ansatte

som hadde ansvar for bolig for vanskeligstilte, var hun den eneste som arbeidet på dette feltet. Jeg gjorde en avtale om at jeg etter at alle intervjuene var transkribert, ville komme tilbake med hvis jeg opplevde at ikke alt var klart og jeg hadde flere spørsmål knyttet til min intervjuguide. Dette var informantene positive til.

Avslutningsvis etter hvert intervju, fikk informantene spørsmål om det var noe de ønsket å tilføye som de følte vi ikke hadde dekket, eller andre kommentarer på det vi hadde gjennomgått. På denne måten fikk informantene muligheten til å komme med tilbakemeldinger og kommentarer også avslutningsvis.

5.0. ANALYSEPROSESSEN

Opptakene av intervjuene ble transkriberte samme dag som de intervjuet var gjennomført. Med transkribering menes å gjøre klar intervjumaterialet for analyse og overføre materialet fra opptak til skriftlig tekst. (Kvale og Brinkmann, 2010).

Ved overføring av intervjuene til skriftlig tekst samme dag, ble det lettere å huske kroppsholdninger, bevegelser og ansiktsuttrykk som ga tilleggsinformasjon. Denne tilleggsinformasjonen ble beskrevet i transkriberingen i parentes. I parentes har jeg også beskrevet lyder og kroppsspråk som: «eh», «sant», «latter» og nøling. Jeg har i forbindelse med transkriberingen omskrevet informantenes ord fra dialekt til normert språk og har dermed tilpasset språket gjeldende rettskrivinger. I enkelte tilfeller foretok jeg til slutt en meningsfortetning. Det vil si at jeg forkortet informantens uttalelse til kortere formuleringer, uten å endre mening eller innhold. Dette ble kun gjort i de tilfellene der informanten gjentok seg selv flere ganger i samme setning. (Kvale og Brinkmann, 2010).

I analysen brukte jeg tematiserte analytisk tilnærming. Det vil si at alle svarene fra informantene omkring hvert tema sammenlignes. Her er det temaet som er viktig og ikke personene. «Tematiserte tilnærminger kan knyttes til

presentasjoner av materialet hvor vi retter oppmerksomheten mot temaer som er representative i prosjektet» (Thagaard, 2013 s. 181). Dette gjorde sammenligning av hva de ulike informantene mente og tenkte angående spesifikke spørsmål eller situasjoner enklere og mer oversiktlig.

5.1. Validitet

Validitet betyr gyldighet, og omhandler hvorvidt man har studert det man faktisk ønsker å studere (Malterud, 2013). Validitet handler ikke bare om hvilken metode som velges, men det har også betydning for forskningsspørsmålene, planlegging, gjennomføring, transkribering, analyse og presentasjon av datamaterialet. (Kvale og Brinkmann, 2010).

Validiteten i samfunnsvitenskapen spør om metoden er egnet til å undersøke det den skal. Forskningens gyldighet er knyttet til de tolkningene forskningen fører til. Validitet sjekkes ved å undersøke feilkilder. «Jo sterkere falsifiseringsbestrebelser en påstand har overlevd, desto mer gyldig eller troverdig er kunnskapen.» (Kvale & Brinkmann, 2010 s. 254). Og for å styrke validiteten i forskningen, må den gjøres transparent. «(..)forskeren må tydeliggjør grunnlaget for fortolkninger ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for konklusjoner (..)». (Thagaard, 2013 s. 205).

Jeg har selv god kjennskap til NAV sin fagterminologi, NAV som organisasjon og NAV sitt samfunnsoppdrag. Dette har vært med å sikre informantenes oppfatning og de temaene som ble tatt opp. Samtidig er jeg observant på at det kan det være fare for at jeg med min bakgrunn kan legge egne interessert til grunn og lede informantene. Det ble derfor viktig for meg å sette mine erfaringer til side og holde fokuset helt og fullt på informanten under intervjuet. Validiteten kunne vært ytterligere styrket ved å benytte flere og ulike metoder for datainnsamling. For eksempel kunne forskningen blitt gjennomført med samme intervjuguiden for kontrollgrupper. Siden det er den enkelte ansatte i den gitte konteksten som er målet med min forskning, anser jeg min datainnsamling som tilstrekkelig for videre analyse.

5.2. Reliabilitet

Reliabilitet kan knyttes til hvor pålitelige, gyldige og troverdige resultatene er. «En forskningsrapports konsistens og pålitelighet: intra- og intersubjektiv reliabilitet henvises til om et resultat kan gjentas på andre tidspunkt og av andre forskere ved hjelp av den samme metoden» (Kvale og Brinkmann, 2010 s. 325). Det styrker reliabiliteten å gjøre intervju- og analyseprosessen transparent. Da kan den lettere etterprøves.

Min forskning er knyttet til en spesiell periode som ikke ville kunne gjenskapes. Det vil derfor være vanskelig å etterprøve samme forskning og få samme resultat. Studier av mennesker i en gitt situasjon, kan ikke gå på tvers av tid og rom og forskningen kan ikke repeteres direkte.

Jeg har forsøkt å styrke reliabiliteten i min forskning på ulike måter. Jeg har ikke brukt ledende spørsmål under intervjuene. Jeg har latt informantene selv velge stedet for intervjuet skulle gjennomføres. På den måten vil dette være et kjent og trygt sted hvor det kanskje er lettere å være åpen og ærlig. Jeg har utformet og gjennomarbeidet en tydelig intervjuguide som gjør forskningen mindre avhengig av hvem som gjennomfører intervjuene. Jeg har gjort tydelige skiller der informantenes utsagn er gjengitt blant annet ved å kursivere teksten.

En måte å styrke gyldigheten på ville være å la en annen person, i tillegg til meg, foreta transkribering av opptakene. Jeg har vurdert at med den forkunnskapen jeg har til informantenes arbeidsfelt, den relasjonene som ble skapt i intervjuprosessen og mitt kjennskap til fagspråket vil dette være dekkende for mitt forskningsprosjekt.

Det som kan svekke påliteligheten, er at jeg som forsker har foretatt utvelgelse av sitatene jeg har brukt fra informantene. Dette er uunngåelig så lenge jeg ikke

gjengir intervjuene i sin helhet, noe som for forskningens del ikke vil være hensiktsmessig.

5.3. Tematisk oversikt i analysen

Jeg vil videre i analysen tematisere funnene i intervjuene. Sammen med temaene vil jeg legge inn egne kommentarer og tolkninger. På denne måten er det lettere å sammenligne den enkelte informants svar og nå disse skal videre analyseres og drøftes.

5.4. Bakgrunn og erfaring

Ingen av 5 informantene hadde lik bakgrunn og det kunne synes som at de hadde kommet litt tilfeldig inn i det arbeidsinnholdet de har nå i NAV. Noen av informantenes svar på bakgrunn og lengde på erfaringen de har i sitt arbeid nå:

«Jeg er utdannet hjelpepleier, og så har jeg tatt ulike kurs som ansatt i NAV eller i A-etat. Jeg har arbeidet i etaten siden 1997 med ulike oppgaver, men har arbeidet fast i mottaket siden 2007» (kandidat 4).

«Jeg er statsviter. Jeg har arbeidet her på dette med samme arbeidsoppgaven, mer eller mindre, siden 2018» (kandidat 5).

«Jeg er sosionom. Jeg er ansatt som bostedsløskonsulent. Jeg begynte å jobbe her ved kontoret januar 2015». (kandidat 3).

Alle informantene hadde arbeidet på sitt fagområde flere år før pandemien rammet kontoret, og de var dermed godt kjent med sitt fagfelt. En grunn for at jeg stilte dette spørsmålet var å finne ut om informantene ble omplassert i nye oppgaver i forbindelse med pandemien. Dette ville ha betydning for både om de behersket og de hadde interesse for sitt fagfelt. Det kunne også ha betydning

i forhold til grunnlaget deres for å kunne svare på, og reflektere over, mine spørsmål fra intervjuguiden knyttet til deres oppfatning forsvarlig oppfølging.

En foreløpig observasjon var at det kan synes som at selv om det er mangfold i bakgrunn blant informantene, oppgir de alle at de har kjenner sitt fagfelt godt og har selv, langt på vei, har valgt seg inn på det fagområdet de er plassert på. Dette utdypes nære i de følgende spørsmålene.

5.5. Mestring og trivsel i arbeidet

Alle informantene oppga at de opplevde mestring og trivsel i arbeidet sitt. Noen av informantenes uttalelser i intervjuene til dette spørsmålet var uttrykt slik:

«Absolutt. Jeg er veldig glad i å få jobbe i NAV. Jeg følte at noe datt litt på plass for meg da jeg begynte her på kontoret og da jeg startet med det arbeidsfeltet jeg har nå. For meg har det vært slik at politikk har alltid vært noe jeg har hatt stor interesse for. Jeg har stor interesse for velferdspolitikken og politikk generelt. Lokalpolitikk. Jeg er også veldig glad i helse og omsorgstjenester. Derfor ble den stillingen en veldig god måte for meg å kombinere politikk og omsorg. For meg er det veldig kjekk jobb å ha. Jeg føler jeg kan være med å bidra til endring og hjelpe folk i den jobben jeg har. Jeg opplever mestring». (Kandidat 5).

«Jeg trives kjempegodt her. Jeg trives kjempegodt med de oppgavene jeg har. Jeg føler helt klart mestring. Jeg føler at jeg har tillit fra ledelse og fra kollegaer. Jeg føler jeg får være med å påvirke og forme oppgavene mine i hverdagen.». (kandidat 3).

«Trives veldig godt i jobben. Det er kjekt. Og så har jeg vært så heldig at jeg har fått utformet min egen stilling. At jeg har fått plukket litt i de arbeidsoppgavene som jeg synes er aller kjekkest. Ja jeg opplever

absolutt mestring. Ut fra den alle de problemstillingene og utfordringene som kommer og som varierer sånn. Men ja, jeg føler at jeg får det til og får gjort jobben» (Kandidat 2).

Jeg var ikke kjent med informantenes bakgrunn og årsaken til at det var plasser på det arbeidsområde det hadde under intervjuet. Derfor utformet jeg et spørsmål knyttet til trivsel på arbeidsplassen og mestring av arbeidet til informantene. I den grad det ble oppgitt av en informant at denne ikke trivdes eller ikke opplevde mestring, ville jeg legge til et oppfølgingsspørsmål knyttet til om dette ville påvirke deres syn på forsvarlig oppfølging i den aktuelle perioden. Siden alle informantene opplevde både mestring og trivsel, ble ikke disse spørsmålene videre fulgt opp.

5.6. Forsvarlig oppfølging. Hva betyr det for deg?

Jeg var usikker på om alle informantene som har treffpunkt med den aktuelle brukergruppa, vil ha et forhold til sosialtjenesteloven og dens beskrivelse av at: «Alle skal ha en forsvarlig oppfølging». For å sikre at alle hadde denne kunnskapen, siterte jeg loven før informantene svarte på dette spørsmålet. Jeg opplyste at jeg ønsket deres personlige vurdering av begrepet.

Svarene fra informantene ga uttrykk for hvor de hadde sitt arbeidsfelt:

«Det er viktig å gi de den informasjonen som brukerne trenger, prøve å forstå de. De brukerne som kommer til oss, er ofte de som ikke snakker så godt norsk. Vi må bruke fakter og lese ansiktsuttrykk. Brukerne må ofte prate litt før vi forstår hva de spør om, og hvilken hjelp de trenger hvis de skal søke om noe.» (kandidat 1).

«Forsvarlig oppfølging slik som jeg ser det: Det har jo blitt veldig bra nå når de brukerne har fått ansattes telefonnummer direkte og kan ringe dem selv. Det var et kjempepluss. (kandidat 4).

«For meg innebærer det at dersom jeg får en henvendelse av en bruker, uansett om det er på sms eller på telefon eller fra Kontaktsenteret eller gjennom Aktivitetsplanen, så skal jeg svare innen 48 timer og helst gjerne før. Jeg forsøker å Ikke gi unødvendig informasjon som kan skape misforståelser og utrygghet. Jeg prøver å gi korte og konsise svar, men med medfølelse, og at jeg hører de og anerkjenner deres situasjon. Fatter klare og tydelige vedtak innenfor saksbehandlingstiden. Vi opererer med 3 uker, men etter loven er det 4 uker. Vi prøver å svare på alle innen 2 til 3 uker. Hvis det går lenger, får bruker melding om dette av meg.» (kandidat 5).

«At brukerne blir møtt i forhold til de spørsmålene de har. Det kan i noen tilfeller bety at vi kanskje strekker oss litt lengre. Det betyr at arbeidet ikke bare er begrenset i forhold til det vi er pålagt å gjøre, men at jeg tilpasser hjelpen ut fra det behovet de har.» (kandidat 2).

«Jeg tenker jo at vi skal forvalte et lovverk. Og i det så ligger det noen rettigheter for brukerne. I forhold til forsvarlighet tenker også på at vi må kunne vurdere vilkår riktig. Det tenker jeg er det som er det overordnede målet. Jeg tenker det er det som blir stikkordene når jeg tenker på forsvarlighet.» (kandidat 3)

Dette spørsmålet var relevant å ha med i intervjuguiden som innledningen til de neste spørsmålene. Jeg måtte få avklart informantenes bevissthet rundt begrepet før de kunne svare de videre spørsmålene knyttet til på deres opplevelser og erfaringer i forskerperioden.

I denne delen av intervjuet, deler informantene seg opp og har litt ulik forståelse av begrepet ut fra hvilke arbeidsfelt de arbeider. Jeg valgte å sitere alle informantene fordi svarene bygger ikke på hverandre, men tar utgangspunkt i hvor de har sitt arbeidsfelt.

Noen forklaringer av «stammespråk» i NAV som er brukt i informantenes sitater og som også ble forklart litt rundt i begrepsavklaringene.

«Kontaktsenteret» er NAV sitt nasjonale sentralbord. «Aktivitetsplan» er et av NAV sine statlige data-program der bruker kan kommunisere skriftlig og elektronisk med NAV. De fleste av de brukerne som følges opp etter sosialtjenesteloven har ikke tilgang til å kommunisere med oppfølger gjennom «Aktivitetsplanen» fordi de dette er en kommunal ytelse.

De som arbeider i mottaket la inn i begrepet forsvarlig oppfølging at dette i stor grad var knyttet til relasjonen i det fysiske møtet med brukerne. De oppga begrepet til å være muligheten for å kunne kommunisere med bruker og være fysisk til stede sammen med dem som en viktig faktor i forsvarlighetsbegrepet. De beskrev i intervjuet at enkelte brukere uttrykker seg bedre muntlig når de får bruke kroppsspråk i tillegg. De fortalte også at de av og til må bruke litt tid og samtale før de forstår hva brukerne egentlig ønsker av hjelp fra NAV.

Min oppsummering knyttet til de som arbeider med oppfølging etter sosialtjenesteloven. De knyttet i større grad forsvarlighetsbegrepet til brukers rettigheter slik dette er definert i NAV. De forvalter et lovverk som gjør dem ansvarlige for å kunne vurdere rettigheter, levere gode tjenester til brukerne til riktig tid. Og at informasjonen som går til brukerne blir gjort med et så enkelt språk at den ikke kan misforstås. De oppga at de er villige til å strekke seg langt for å imøtekomme brukerne i forhold til tidsfrister og individuell tilpasning.

5.7. Forsvarlig oppfølging – hva er din opplevelse

I denne delen av intervjuet ble informantene bedt om å beskrive situasjonen som startet den 12.3.20 fritt. Og jeg ba dem innledningsvis om å knytte beskrivelsene sine opp mot NAV sitt samfunnsoppdrag, lovverk og hvilke tiltak som var satt inn på NAV-kontoret i perioden. De ble bedt om å fortelle om sine erfaringer og opplevelser i oppfølgingen av den aktuelle brukergruppa i forskningsperioden.

For å styrke oppgavens reliabilitet, har jeg valgt å gjengi beskrivelse fra alle informantene som sitater i stedet for å beskrive disse med mine ord. Dette fordi jeg selv har erfart mye av det de beskriver og var opptatt av at dette ble fortalt med deres ord. Jeg har tatt med en grundig beskrivelse fra den enkelte informant for å få et godt grunnlag inn i den videre drøftingen av funnene i analysen.

Jeg har delt dette opp deres sitater i to punkter, et knyttet til informantenes generelle opplevelse og et knyttet til deres beskrivelse av innsatte tiltak.

«Da satt vi inne i spisesalen leder kom frem og sier at det et korona-utbrudd en sykdom og jeg forstod ikke helt. Jeg hadde ikke fått helt med meg dette. Det var jo et kinesisk virus. Og nå skal vi faktisk gjøre noe her. Det var veldig surrealistisk. Jeg ble veldig stressa. Vi ble kastet rett ut i det. Jeg syntes var veldig greit at vi fra sosialtjenesten begynte med morgen- og ettermiddagsmøter hver dag. På den måten fikk vi et samlingspunkt. Vi fikk se lederen og vi fikk sett alle kollegaene våre. Vi, i alle fall jeg, fikk en veldig dugnadsfølelse på at dette er ekstraordinært og vi må bare sikre at våre brukere får det de skal ha. Vi må levere. Vi

må vise at dette kan få til. Og jeg følte at vi fikk det til. Jeg vil si at fra 12.3.20 har jeg vært 50% mer til stede og tilgjengelig for brukerne mine. Dette mest fordi vi leverte ut telefonnumrene våre.» (kandidat 5).

«Min opplevelse var at det gikk overraskende greit da vi stengte mottaket helt. Jeg tror at alle, også de som ikke jobber i NAV, visste at noe ekstraordinært foregikk og forventet at det skulle skje. Jeg også tenker at samfunnsoppdraget var godt ivaretatt. Vi fikk satt inn noen ekstra tiltak som gjorde at jeg synes det har blitt bedre enn før, faktisk. Men det er på grunn av de ekstra tiltakene vi har satt inn. Vi hadde hele tiden fokus på at brukerne skulle få samme service som før. bare ikke så mye face to face.» (kandidat 1).

«Jeg mener at vi har levert forsvarlige tjenester. Vi har hatt kjempefokus på å rigge oss for å gi de tjenestene som brukerne har krav på. Og det synes jeg vi har klart. Jeg tror jo at hele denne korona-situasjonen har hatt store innvirkninger for noen brukere av NAV, men de jeg har hatt, har gjerne situasjonen vært fortsatt lik som før. Inntekten var den samme og tingene de henvendte seg til NAV for, var de samme som før. Det eneste var at de ikke bare kunne troppe opp på kontoret. Men jeg tror ikke de møter så er ofte uansett.» (kandidat 3).

«Min opplevelse er at vi har fått levert forsvarlige tjenester. Vi har hatt fokus på at bruker ikke skal møte noen hinder eller annet plunder selv om vi står i en pandemi. Vi må tilpasse oss og rigge oss for å gi de tjenestene som brukerne har krav på. Og det synes jeg vi har klart. I forhold til mine oppgaver, så føler jeg jo ikke at det har vært noe forskjell for brukerne selv om det har pågått en pandemi.» (kandidat 2).

«Jeg tror nok ikke at vi klarte gi forsvarlig tjenester helt slik vi ønsket, i alle fall, da mottaket ble helt stengt. Dilemmaet da vi stengte ned var at

vi var bekymret for de som pleide å komme hit. Derfor lagde vi en egen løsning for sosialsøknader på utsiden. Da mottaket stengte valgte vi å være her fysisk til stede på kontoret hele tiden. Når det da dukket opp et behov, har vi kunnet møte brukerne ute på gata.» (kandidat 4).

5.8. Organisering av kontoret og innførte tiltak

Under spørsmålet hvor informantene fortalte fritt om egne opplevelser, ble de innsatte tiltakene fortalt litt usammenhengende, og i ulik form. For oversikten sin del, velger jeg å beskrive disse i eget punkt slik de er beskrevet av informantene.

1. Da kontoret ble stengt for fysiske oppmøter, ble det opprettet en vakttelefonordning. Telefonnummeret ble hengt opp på ytterdøra slik at telefonnummeret var tilgjengelig for de som møtte opp og fant kontoret stengt.

«Gjennom telefonsamtalen vi mottok fra vakttelefonen, fikk vi vurdert om kontakten som bruker trengte måtte prioriteres samme dag eller om det kunne vente. Det var nødhjelp som var mest akutt. Siden det fortsatt var ansatte igjen fysisk på kontoret selv om dørene var stengt, fikk vi delt ut kontantkort når det hastet.» (kandidat 5).

2. Det ble i noen tilfeller gitt anledning til å søke muntlig.

«Jeg bestemte også at noen av de brukerne mine som ikke var digitale fikk søke muntlig om den hjelpen de trengte.» (kandidat 5).

3. Samtidig ble det laga en mulighet for å søke ytelse etter sosialtjenesteloven på gata utenfor ytterdøra. Denne muligheten ble avviklet da kontoret begynte sin gradvise gjenåpning.

«Vi satte en egen kasse ute på gata med søknader, med penner og med konvolutter. Så fikk vi hengt opp en postkasse utsiden med lås. På den måten fikk brukerne som ikke var digitale, mulighet til å få fylle ut en sosialsøknad. Noen brukere får heller ikke til å fylle ut søknaden selv når de får den i papirform. Disse ringte oss på vakttelefonen slik at vi kunne hjelpe dem gjennom telefonen.» (kandidat 4.).

«Da vi åpnet opp igjen, hadde vi åpent to eller tre dager i uken. Tror vi begynte i fjor sommer. Da hadde vi lyst å fortsette med at brukerne kunne benytte seg av tilbudet om å søke sosialsøknad utenfor åpningstiden på dagtid, ved at vi beholdt søknadskjemaer og postkasse ut forbi ytterdøra. Dette tiltaket fikk vi ikke beholde støtte for.» (kandidat 4).

4. Det ble etablert en digital programvare som gjorde brukere av de sosiale tjenestene i stand til å kommunisere med sin oppfølger skriftlig. Dette gjorde at spørsmål kunne stilles direkte til oppfølger og kaltes «skriv til oss». Ordningen ble etablert som et prøve-prosjekt og ble etter hvert stengt igjen. Ordningen var landsdekkende innenfor de kommunale tjenestene.

«Det var veldig bra at vi fikk «skriv til oss» på de kommunale tjenestene også. Det har tidligere kun vært på statlig side. Den tjenesten ble mye brukt og da kunne vi også svare brukerne der også.. (kandidat 5.)

5. Alle brukerne fikk telefonnummeret til oppfølgeren. Dette er ansattes arbeidstelefon, ikke privattelefon. Kanalstrategien beskriver at telefoniske henvendelser skal som utgangspunkt gå gjennom Kontaktsenteret og ikke direkte.
6. Kontoret åpnet delvis opp igjen mottaket i fjor sommer. I den sammenheng hadde kontoret inne bedriftshelsetjenesten som sikret smittevernet. Et tiltak

i den forbindelsen var å slippe inn kun en bruker om gangen inn mottaket. En sideeffekt av dette tiltaket beskrives av en informant.

«Jeg tenker er at vi lettere kan ivareta taushetsplikten når det kun er en bruker i mottaket. Det kjenner jeg veldig på.» (kandidat 1).

7. I tillegg ble det etablert vektertjeneste i inngangspartiet. En periode var kontoret åpent noen timer to eller tre dager i uken. Fra 01.06.21 ble åpningstiden endret til å gjelde hver dag fra kl. 10.00 til 14.00, det vil si med samme åpningstid som før kontoret stengte 12.03.20.
8. Det ble tilført kontoret ekstra midler i perioden. Deler av disse ble brukt direkte mot brukerne.

«Vi hadde noen tiltak hvor vi innvilget hobby-artikler og tegnesaker, bøker, leker og diverse til de som hadde barn. Da kunne de søke på det og fikk gjerne veiledning over telefon. Dette ble gjort på telefon og de fikk sikret økonomien. Dette gjaldt spesielt de som ikke har norsk som morsmål.» (kandidat 5).

9. Gjennom intervjuene kom det tydelig frem fra flere informanter at de som ble hardest rammet av at NAV-kontoret ble stengt, var de brukerne som av ulike årsaker ikke kan kommunisere digitalt. Det ble satt inn et eget tiltak for å dekke opp denne utfordring.

«Vi hadde et prosjekt her i fjor høst. Vi brukte en ekstra ansatt som, hver gang det kom en papirsøknad, tok imot bruker i en samtale for å lære dem opp til å bli digitale. Så skrev hun en navngitt liste over hvem som etter hvert ikke klarte dette og/eller kunne klare det litt mer hjelp. De av brukerne som ikke klarte det, fikk ekstra oppfølging slik at de ble sikret bedre». (kandidat 4).

Oppsummert ser jeg at det er satt inn mange og ulike tiltak for å møte brukergruppa på deres behov, gitt rammene de arbeidet under.

5.9. Har synet på forsvarlig oppfølging endret seg?

Det siste spørsmålet i intervjuguiden var om informantene hadde lært noe i perioden som gjorde at de endret syn på hvordan forsvarlig oppfølgingen av brukergruppa kunne gjennomføres. Informantene hadde da jeg intervjuet dem fått teste ut de ulike innsatte tiltak over tid og sannsynligvis gjort seg opp en mening over hva som fungerte godt og hva som ikke fungerte. Informantene hadde gode og reflekterte synspunkter.

De som arbeidet i mottaket, har sett på at forsvarlig oppfølging kan gjøres på flere måter. Tiltak som er prøvd ut har gitt dem nye måter å møte brukerne på. De har flere tiltak de ønsker å videreføre.

«Det er fint at brukerne får møte en og en i mottaket. Før hadde vi kanskje 8 – 10 stykker som stod der samtidig og «nappa i oss». Det ble sånn halvveis hjelp fra vår side. Vi satte en i gang med å jobbe selv på PC-en. Så trengte denne hjelp innimellom, samtidig som vi stod og hjalp andre. Det ble litt kaos ut av det, og jeg synes ikke at forholdet til personvern og taushetsplikten ble ivaretatt godt nok. Så jeg ser fordelene av at kun en er i mottaket om gangen.» (kandidat 1).

«Det å få gitt telefonnummeret til oppfølgeren har hjulpet mange. Jeg opplever at det er mange som kommer her i mottaket og spør hva det er som står i vedtakene deres. Nå kan de ringe selv og få svar på sine spørsmål. Jeg håper vi får beholde muligheten til å levere ut oppfølgernes telefonnummer også etter at pandemien er over. Og så har vi et ønske om at den vakttelefonen skal fortsette. Jeg tenker også at det

som har kommet ut av pandemien er den synliggjøringen av at ikke alle brukere er digitale. At noen må være til stede og hjelpe denne brukergruppen.» (kandidat 4).

Oppfølgerne har også gjort erfaringer på alternativ måte å følge opp brukergruppa på som de opplever har gitt gode resultater. De har uttrykt at det finnes flere måter å møte brukergruppa på som kan de opplever bedre enn før korona-utbruddet, knyttet til forsvarlig oppfølging. Et ønske som kom opp, var muligheten for å kommunisere med bruker skriftlig i «svar til oss» også innenfor den kommunale dataprogrammet.

«Hvis prøve-perioden viser at det var bra og fungerte og ga gode resultater, så kan den vel bare videreført det? Så jeg håper at denne muligheten kan komme tilbake. For jeg tror at denne tilgangen førte til at de som er blant de svakeste og ikke synes det er lett å komme inn på NAV-kontoret benyttet anledningen til å skrive direkte til oss. De slipper å ringe til Kontaktsenteret og må stå i lang kø. Jeg tror ordningen senket terskelen for å ta kontakt.» (kandidat 2).

Vakttelefonen er beskrevet som noe oppfølgerne har gjort gode erfaringer med og ønsker å videreføre.

«Det har også vært bra med vakttelefonen. Her kan vi få hjelpe mange uten at de trenger å møte opp. Jeg ser at vi ut fra det vi har fått prøvd ut, kan møte disse brukerne på en bedre måte hvis vi får beholde noen av tiltakene.» (kandidat 2).

Oppfølgerne har samme erfaring som de som arbeider i mottaket når det gjelder å videreføre ordningen med å dele ut eget telefonnummer.

«Allerede da fikk min egen tjenestemobiler har jeg levert ut mobilnummeret mitt. At alle nå gjør dette, påvirker forhold til oppgaver vi får fra Kontaktsenteret. Det gjør jo noe med situasjonen, det at bruker kan nå oss direkte og slipper å stå i kø. De kan sende oss sms, så er vi på» (kandidat 3).

«Tidligere hadde vi akutt-vakt på kontoret knyttet til sosialtjenesten for alle akutte henvendelser fra brukene. Vi satt i mottaket på et kontor hver dag mellom 13 og 14. Det var ikke alltid våre brukere som kom innom, og da måtte vi likevel videreformidle henvendelsen til brukers oppfølger fordi vi ikke kjente saken. Nå har vi gått bort fra den akutt-vakten for vi har sett at det ikke er behov for det for nå får de direkte-kontakt med sin veileder i stedet for.» (kandidat 2).

«Vi har vært mer tilgjengelige etter at vi stengte kontoret. Vi har produsert visittkort som vi har delt ut med telefonnummer på. For før koronaen hadde vi en rutine på at vi ikke ga ut telefonnummer og at vi sa at det eneste telefonnummeret vi kunne nås på, var Kontaktsenteret sitt telefonnummer 5555 3333. Men nå er det ikke sånn lenger – og det synes jeg er veldig bra.» (kandidat 2).

Hjemmekontor ble nevnt som et tiltak noen av de ansatte ønsker å gå videre med etterpå. Her er det imidlertid et delt syn fra informantene. Noen ble mer effektive av å arbeide fra hjemmekontor, andre trivdes så lite med denne muligheten at de ba om å få møte fysisk på kontoret når de var på arbeid.

«Jeg tror at dette her med hjemmekontor gjør at vi blir mer tilgjengelige. Vi får senke skuldrene litt. Det blir veldig hektisk når vi er

på kontoret for vi går så mange andre spørsmål og forstyrrelser. Når vi sitter hjemme og har kun egne arbeidsoppgaver, får du gjort litt mer. Vi er mye kjappere på å svare, tar flere henvendelser, vurderer saker fortere.» (kandidat 2).

«Vi ble kasta ut i bruken av Teams som møteform både mot brukere og mot samarbeidspartnere. Dette gjorde at det fungerer godt å kunne sitte på et hjemmekontor for de av oss som ønsket. Dette er noe jeg har oppdaget gjennom pandemi-perioden og som gjør oss mer tilgjengelige. Vi trenger ikke bestille rom for å gjennomføre et møte.» (kandidat 3).

«Men hjemmekontor for meg fungerte dårlig i lengden. Jeg trengte å ha fysiske treffpunkter med mine kollegaer.» (kandidat 5).

Samlet sett har alle informantene gjort erfaringer på at forsvarlig oppfølging kan gjøres på ulike og på nye måter som kan ha like god kvalitet enn de retningslinjene de tidligere arbeidet ut fra. De har over tid fått testet ut hvordan denne oppfølgingen alternativt kan gjøres og at kvaliteten kan være like god, eller kanskje bedre med nye arbeidsmetoder.

6.0. DRØFTING

6.1. Ledelse og organisasjonsform

Først vil jeg drøfte de teoriene jeg har valgt å vektlegge i oppgaven og knytte disse sammen med funnene i forskningen. Jeg ønsker å begynne med ledelsesteoriene. Ledelsen i en organisasjon har stor påvirkning på ansattes trivsel, produksjon og medbestemmelse for de ansatte i det praktiske arbeidslivet.

Det er vanskelig å unngå i drøftingen min egen rolle som mellomleder ved et NAV-kontor. Jeg er selv erfart hvor i flere sammenhenger hvor stor betydning lederskapet har for resultatene. Dette har vært med å forme valget av det teoretiske grunnlaget i oppgaven jeg videre vil beskrive. I den teoretiske delen av oppgaven har jeg beskrevet flere lederteorier og utdypet ledelsesteori knyttet til transaksjonsledelse og transformasjonsledelse.

Min erfaring er at NAV som organisasjon har dreid lederne fra transaksjonsledelse mot transformasjonsledelse. Jeg bygger min påstand på rapport fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets: «Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 – 2017». Programmet ble opprettet av departementet på bakgrunn av tidligere funn som bestod av «(..)noen tydelige utfordringer knyttet til blant annet for detaljert styring, for lite rom for ledelse, krevende samordning på tvers av sektorer, begrenset utnyttelse av teknologi og mangelfullt utredede beslutninger. Samtidig har det i løpet av programperioden blitt enda tydeligere at forvaltningen står overfor betydelige utviklings- og endringsbehov, blant annet som følge av at kompleksiteten og endringstakten i samfunnet øker.». Lederprogrammet som ble utviklet hadde som mål blant annet at ledere skulle ta større ansvar for å utnytte handlingsrommet de var gitt, at målene i den enkelte sektoren blir bedre for organisasjonen med større frihet i måten å løse det på, at bruken av IKT ble mer strategisk rettet mot virksomhetsutvikling og at det ble utviklet bedre beslutningsunderlag i utformingen av offentlige regelverk og tiltak.

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014 – 2017)).

Som følge av dette ble det satt i gang et lederutviklingsprogram for alle ledere på alle nivå i NAV. Programinnholdet sier blant annet: «God styring skal være tilpasset virksomhetens egenart, vesentlighet og risiko. Gjennom programmet har regjeringen ønsket å redusere detaljstyringen og øke handlingsrom for virksomhetene.»

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2014 – 2017)).

NAV har et mangfold av ledere med svært ulik bakgrunn og alder. Min erfaring og påstand som leder, er at ledere frem til programmet var etablert, styrte i stor grad ut fra transaksjonsledelsesmodellen slik jeg har beskrevet den tidligere. Med innføring av større handlingsrom, erfarte jeg at mange av ledere tok opp elementer fra transformasjonsledelse. Det ble gitt større frihet til å finne det beste løsningsene lokalt og tilpasset egne styrker i lederstilen. Alle ledere ble utfordret på muligheten for å ta det handlingsrommet de hadde. Dette ville gi bedre resultater både for ansatte og samfunnsøkonomisk.

Jeg har erfart at da lederprogrammet ble etablert, hadde en del ledere brukt mange år til å lære seg transaksjonsledelsen og behersket denne godt. De var komfortable med å bli detaljstyrt ut fra gitte sentrale føringer. De arbeidet mot å møte kravene som lå i balansert målstyring med mange indikatorer knyttet til New Public Management. Før lederprogrammet kom bestod opplæringen av ledere i å lære å kontrollere arbeidet hos de ansatte, korrigerer avvik og avtalte belønning etter innsats i forbindelse med lønnsforhandlinger. Dette var en ledelsesform de var trygge i og behersket godt.

Det kan se ut som at resultatet av programmet har ført til at noen ledere i dag tar handlingsrommet, bruker teorier fra transformasjonsledelsen i sin ledelse mens andre igjen fortsatt styrer i stor grad etter transaksjonsledelse. Dette har jeg imidlertid ikke sett forskning på i NAV og bruker derfor kun mine egne erfaringer som selvsagt kan ramme feiltolkning. Av den grunn er det ikke nok å vektlegge kvaliteten på programmet, men hvordan ledelsen tas i bruk og tilpasses den enkelte enhet.

Ledertilnærmingen ved det aktuelle NAV-kontoret har spilt en viktig rolle under de omstendighetene som oppstod 12.03.20. Dette har betydning for hvordan den enkelte ansatte blir lyttet til og tatt med i de organene der avgjørelsene ble tatt. Ledertilnærmingen har hatt betydning for kvaliteten i gjennomføringen av kontor-organiseringen under forskningsperioden. Til slutt har dette vært med på å gi et godt eller dårlig resultat for hvordan brukernes behov ble møtt.

6.2. Medbestemmelse

I min teoretiske del av oppgaven har jeg beskrevet den det norske modellen i arbeidslivet hvor de ansatte skal ha medbestemmelsesrett. Jeg har vist til at dette er nedfelt i lovverket. Medbestemmelsen er formalisert i det praktiske arbeidslivet gjennom egne medbestemmelsesorgan hvor valgte representanter for de ansatte er medlemmer, og er med på store beslutninger som tas i organisasjonen.

I mine intervju, og etter hvert som jeg fikk mer kunnskap, var et av spørsmålene til informantene knyttet til opplevelsen av medbestemmelse. Jeg ønsket å ta med dette spørsmålet for å se hvordan dette var håndtert i den unntakstilstanden NAV-kontoret har stått i under pandemien. Jeg ønsket å se på i hvor stor grad informantene var inkludert i de avgjørelsene som ble tatt.

Ingen av de informantene jeg intervjuet satt i medbestemmelseapparatet (MBA). I starten av perioden da forholdene rundt dem var kaotiske, hadde de likevel ofte møter der ledelsen var til stede. Flere av dem hadde treffpunkt på Teams to ganger til dagen med kollegaer og ledelse. Både på disse møtene og på andre treffpunkt mellom dem og ledelsen, forteller informantene at de ble lyttet til. Det var også på disse arenaene at tiltakene og organiseringen av kontoret ble utformet. Dette er beskrevet av en informant.

«Det har vært en åpenhet helt fra starten av. Det ble arrangert allmøter for alle ansatte på kontoret hvor vi kunne løfte og drøfte saker eller komme med tilbakemeldinger på måten vi kunne legge til rette for brukerne. Alle ansatte ble hørt og bidro, og mange av forslagene til innførte tiltak kommer fra de som arbeider på det aktuelle arbeidsfeltet. Vi har også et velfungerende MBA som har vært delaktig i hele prosessen.» (kandidat 3).

Det som påvirket kontorets organisering slik det blir fortalt, var at statlig og kommunal ledelse tilsynelatende har hatt ulikt syn på dette. En av informantene har uttrykt det slik:

«Vi har hatt mange diskusjoner på Teams. Vi luftet frustrasjoner på det som har vært litt ineffektivt eller litt uavklart. Vi ventet på føringer. Det har vært litt utfordrende fordi vi har opplevd at den statlige siden og den kommunale siden ikke har gitt samme føringer.» (kandidat 5).

Jeg har i min teoretiske del av oppgaven satt søkelys på detaljene i partnerskapsavtalen og hva innhold av denne innebærer i praksis. Jeg har beskrevet hvordan disse to styringslinjene kan forme avgjørelsene som blir tatt ved NAV-kontoret. De treffpunktene hvor føringene fra to ledelser blir ulik, kan oppleves utfordrende for de som skal gjennomføre disse. NAV-kontoret er brukers møtested og treffpunkt med oppfølger, og derfor en viktig del av organisasjonen som må fungere godt.

6.3. Motivasjonsfaktorer

I teoridelen har jeg tatt med meg Hertzbergs teori om motivasjon og hygiene faktorer. Jeg har ønsket i min forskning og forstå hva som motiverer de ansatte. Hertzberg sin teori viser hva som er sammenhengen mellom motivasjonsfaktorene og hygiene faktorene og hva dette fører til hos de ansatte. Elementer av dette finnes iblant annet tilfredshet, mestring, god ledelse og påvirkning av egne arbeidsoppgaver. Derfor har jeg i intervjuguiden bedt den enkelte informant fortelle om sin trivsel, mestring og engasjement i sitt arbeid.

Selv om alle informantene hadde ulik bakgrunn inn i sitt arbeid, oppga alle å trives veldig godt på sitt arbeidsområde. Alle informantene hadde hatt sine arbeidsoppgaver over flere år, og uttrykte at de opplevde mestring i jobben.

Flere informanter beskrev fortvilelse over hvordan det skulle gå for brukere som møtte et stengt NAV-kontor. Gjennom intervjuene opplevde jeg en emosjonell opplevelse av jobben hos den ansatte. Hver enkelt informant brukte tid i intervjuet å uttrykke, både i ord og med kroppsspråk, hvor viktig det var å ikke belaste brukerne mer enn høyst nødvendig på tross av situasjonen de stod i. Dette kan tyde på at Hertzbergs oppfatning av hva som skaper trivsel på arbeidsplassen og elementer fra en transformasjonsledelse har dannet grunnlaget for tilnæringsformen inn i organiseringen, selv om oppfattelsen jeg bygger dette på er for grunn til å konkludere tydelig. Funnene her forteller også noe om det spenningsfeltet informantene har stått i mellom å tilfredsstillende styringssystemene rundt dem og samtidig utføre arbeid til beste for brukerne.

I fortsettelsen av drøftingen, vil jeg legge til grunn spørsmålene i intervjuguiden og debattere disse i samme rekkefølge som jeg beskrev under intervjuene.

6.4. Forsvarlig oppfølging i teorien

Jeg hadde i min intervjuguide et spørsmål om hva informanten legger i begrepet forsvarlig oppfølging uten at jeg utdypet dette nærmere. De funnene jeg gjorde var at begrepet ble noe ulikt oppfattet, avhengig av hvem som var informant. Som jeg tidligere antok, ville de som vurderte rettigheter etter sosialtjenesteloven ha en mer tilpasset oppfatning av begrepet knyttet til lovens beskrivelse. For dem var det viktig å følge gitte retningslinjer knyttet til loven. For de informantene som møtte brukerne i mottaket, ble svarene mer intuitive. De vektla brukers tilbakemelding på fornøydhets/misfornøydhets i sine refleksjoner over begrepet i større grad.

Siden begrepet er relativt, er det viktig å ha mekanismer som justerer synet og tolkningen. Ut fra de ulike treffpunktene de ulike informantene har i forhold til bruker, og oppfattelsen av begrepet, vil de sannsynligvis kunne justere hverandre. Med det mener jeg at dersom tolkningen i vurdering av rettigheter etter sosialtjenesteloven blir for snever opp mot bruker, eller oppleves urimelig,

vil dette reflekteres i møte med bruker i mottaket. Noe som igjen kan føre til gode faglige diskusjoner internt på kontoret eller opp mot NAV sin tolkning generelt. Blir sosialtjenesteloven tolket for vidt, vil dette føre til overforbruk av tilførte kommunale midler til kontoret.

6.5. Er synet på forsvarlig oppfølging endret

I intervjuguiden ba jeg informantene fortelle hvordan de hadde opplevd oppfølgingen av bruker har gjennom forskningsperioden, og om de mente at den var forsvarlig. Jeg spurte videre om forskningsperioden de hadde vært igjennom hadde ført til at de har endret syn på dette.

Alle informantene fortalte, uavhengig av hverandre, at de har erfart og opplevd at bruker har fått en forsvarlig oppfølging i forskningsperioden, med unntak av en. Denne mente at det var uforsvarlig å stenge kontoret helt før det var satt inn tiltak for brukergruppa. Flere av informanten presiserte at de mente at forsvarligheten var ivaretatt på grunn av de innsatte tiltakene som ivaretok brukerne på alternative måter. Jeg vil derfor videre i drøftingen se på noen av de tiltakene som ble satt inn ved NAV-kontoret. Jeg vil også drøfte virkningen av disse. Videre vil jeg se på om en videreføring av enkelte tiltak vil høyne kvaliteten på oppfølgingsarbeidet i forhold til hvordan denne oppgaven ble løst før pandemien.

Vakttelefon

Informantene fortalte om etableringen av en vakttelefon som var tilgjengelig for brukerne hele kontortiden og ikke var avhengig av åpent eller stengt mottak. Telefonnummeret ble gjort tilgjengelig på plakat som ble hengt opp på ytterdøra til kontoret. Her kunne brukere ringe direkte til NAV-kontoret uten å gå om NAV sitt sentralbord og de fikk hjelp til det som hastet. Vakttelefonen ble betjent av de som arbeidet i mottaket.

Informantene forteller at dette tiltaket ivaretok brukers behov for akutt hjelp i det de møtte et stengt NAV-kontor. Det var ansatte fysisk på kontoret i hele forskningsperioden. Det gjorde at bruker kunne få hjelp fort hvis det var behov for dette. Under intervjuene blir det beskrevet at informantene kunne gi veiledning gjennom telefonen mens søknaden ble fylt ut på utsiden av døren. De kunne ut fra samtaler på telefonen, dele ut kontantkort samme dag hvis bruker var uten penger ved å møte bruker på utsiden. De kunne sette i gang hjelp hvis bruker stod uten bolig og hjelpe dem via telefon.

Det kan synes som at dette tiltaket treffer godt i forhold til behovet hos brukerne. Det synes heller ikke mer ressurskrevende å videreføre tiltaket. De informantene som ble spurt, ønsket å videreføre ordningen. I lys av forsvarlig oppfølging, vil bruker med å videreføre vakttelefonen, kunne treffe ansatte ut over åpningstiden for mottaket ved NAV-kontoret. Siden tilgjengelighet er en del av forsvarligheten, blir vakttelefonen en styrke. Bruker vil også kunne kontakte ansatte ved kontoret hjemmefra for å få avklaringer eller be om hjelp, og de trenger ikke møte på NAV-kontoret.

Utlevering av direkte telefonnummer til oppfølger

Brukerne fikk utlevert direktetelefonnummer til sin oppfølger. På den måten kunne bruker ta kontakt direkte enten ved å ringe eller ved å sende melding. Dette tiltaket gikk på tvers av kanalstrategien, men kontoret valgte likevel å gjennomføre tiltaket for å lette byrden for bruker. Både de som arbeidet i mottaket og de som hadde oppfølgingsansvar hadde gode erfaringer med dette tiltaket og ønsket å videreføre denne ordningen.

Det er mange fordeler for bruker å komme raskt og direkte i kontakt med sin oppfølger når de har behov. Ofte er brukers første treffpunkt med NAV en annen enn den som er hans/hennes oppfølger. Bruker må da forklare sin sak flere ganger i tillegg til å måtte vente til oppfølger tar kontakt, og får dermed en dårligere kvalitet på oppfølgingen.

Den organiseringen som ble etablert, synes både arbeidsbesparende og en bedre service til bruker. Det dukket opp en ulempe som ble beskrevet av en informant. Informanten opplevde til tider å bli så «nedringt» og hun måtte enkelte perioder stenge telefonen sin slik at hun fikk arbeide med saksbehandling. Dette er klart en utfordring med en relativt utålmodig brukergruppe. Det er viktig at oppfølgerne får tid til saksbehandling for å kunne vurdere brukers rettigheter. Likevel veier fordelene tyngre og det kan synes som et tiltak som har ført til en bedre oppfølging av brukerne.

Mulighet for å søke på tross av stengt NAV-kontor

Informantene fortalte at det ble plassert en kasse utenfor ytterdøra hvor det ble lagt ut søknadsskjema for sosialsøknader, konvolutter, penner og låst postkasse om kunne ta imot søknaden. Her opplever jeg at NAV-kontoret står i et dilemma i forhold til brukers tilgjengelig opp mot brukers personvern. Kan dette regnes som en forsvarlig oppfølging, alle omstendigheter tatt i betraktning. NAV-kontoret ligger tett opp mot et større kjøpesenter og det var ingen skjermingsmulighet for den som ville søke. Samtidig ble dette vurdert som eneste mulighet for bruker å kunne sette frem søknad om nødpenger eller «nød»-bolig i den perioden NAV-kontoret var helt stengt.

En av informantene fortalte at hun unntaksvis tok imot søknad muntlig på telefon. Jeg er usikker på hvilke krav loven stiller i forhold til dette, men holder det opp som et mulig alternativ til fysiske søknader på utsiden av kontoret, i en unntakstilstand.

Digital mulighet til kommunikasjon for bruker etter de kommunale tjenestene

Informantene fortalte at det ble etablert en elektronisk mulighet til å kommunisere for de brukerne som hadde oppfølging etter sosialtjenesteloven og var digitale. Dette gjorde at de kunne «chatte» når det dukket opp spørsmål eller det trengtes avklaringer. Ordningen var et prøveprosjekt og muligheten ble avsluttet etter en stunds bruk. Det synes usikkert hvorfor denne ordningen

ble stanset. Slik jeg ser det, vil det klart høyne kvaliteten på oppfølgingen å ha en slik mulighet fordi digitale brukere da lettere har tilgang til å stille spørsmål eller gjøre avklaringer direkte med sin oppfølger.

Stenging av NAV-kontoret og delvis åpning igjen

Informantene fortalte at kontoret først ble helt stengt. Etter noen måneder, ble kontoret delvis åpnet med kortere åpningstid og færre dager. Etter hvert ble kontoret åpnet opp igjen med samme åpningstid som før pandemien. Da kontoret var helt stengt, ble dette løst med de tidligere beskrevne tiltak og organisering.

Idet kontoret åpnet opp igjen, ble noen av de etablerte rutinene endret. Informant fra mottaket fortalte at de satte en vektor i inngangspartiet til kontoret. Denne sørget for å slippe kun en bruker inn i mottaket om gangen. Informanten fortalte at ordningen ble etablert for å sikre smittevern, men det ga også en annen positiv effekt. Personvernet ble bedre ivaretatt så lenge kun en bruker slapp inn i mottaket om gangen. De som arbeidet i mottaket, fortalte at de fikk det roligere og bedre tid til å lytte og hjelpe bruker. De opplevde at det ble bedre tid til informasjon og bedre kvalitet på samtalen når de var en-til-en uten andre brukere til stede.

Før pandemien kunne det være inntil 10 brukere i mottaket samtidig og som hadde ulike ærend for å møte opp. Så lenge det ikke finnes en skranketjeneste å henvende seg til i mottaket, var det ofte den som var mest pågående, som fikk hjelp først. Samtalene som foregikk, var åpne for alle som var til stede med mindre bruker spesifikt ba om å få prate i enerom.

Informantene i mottaket ønsker å beholde dette tiltaket også i den videre driften av mottaket. Det som kan være en utfordring som en av informantene stilte spørsmål om, var utfordringen hvis det danner seg en stor kø av brukere som må vente i inngangspartiet på å komme inn i mottaket. Hun stilte spørsmål om dette kunne virke stigmatiserende fordi inngangspartiet er godt synlig fra utsiden.

Opplæring i å gjøre brukerne digitale

Det ble satt inn et eget tiltak for å gjøre brukerne mer digitale. Informantene opplyste at dette ga god effekt når det gjelder å gjøre brukere i stand til å fylle ut søknader digitalt. Dette synes både ressurs sparende og gir større frihet til brukerne som etter denne opplæringen kunne sitte hjemme og søke. En av informantene fortalte at denne innsatsen førte til at kontoret i tillegg fikk en oversikt over de brukere som ikke vil kunne gjøre seg nytte av digitale verktøy. Resultatet av dette førte til at de ble navngitt og fikk en tettere oppfølging med oftere planlagte møter. Dette viser igjen at den måten kontoret organiserte seg på har ført til en mer forsvarlig oppfølging. Informantene har ønske om å videreføre denne ordningen med å kartlegge de som ikke klarer å nyttiggjøre seg digitale verktøy slik at de blir fanget opp på andre måter.

Hjemmekontor

Informantene opplevde gjennom forskningsperioden at de har blitt mye tryggere på bruken av digitale hjelpemidler. Det gir dem friheten til å kunne arbeide fra hjemmekontor når det er ønskelig, på hele eller deler av dagen. Som det tidligere er beskrevet, har informantene ulik erfaring med trivselen å sitte på hjemmekontor. Men det gir frihet og trivsel for den enkelte ansatte å velge selv hvor de ønsker å jobbe fra. For de som trives på hjemmekontor, får de jobbet bedre og mer effektivt. En av informantene ble sitert på at det å få sitte i fred uten avbrudd, hjemme, førte til at hun fikk løst flere oppgaver og hadde kortere saksbehandlingstid. De ønsker at denne ordningen videreføres og tror at dette også vil styrke kvaliteten på forsvarlig oppfølging.

6.6. Oppsummering

Informantene ble utfordret da NAV-kontoret stengte dørene 12.03.20. Da måtte de ansatte tenke nye måter å følge opp brukerne på for å beholde forsvarligheten. De har selv fått være med å forme nødvendige tiltak som ble satt inn for å dekke opp for det behovet som oppstod hos brukerne. Mange innsatte tiltak var kreative, og det kan synes som de også har gitt gode resultater. Informantene har erfart at innføringen av nye og gode organiseringer ved kontoret har ført til en mer forsvarlig oppfølging av brukerne fordi virkemidlene som var satt inn, var mer målrettet og effektive. Deres opplevelse og erfaring med det som har skjedd i forskningsperioden, har gjort at de har tenkt nytt i den videre samhandlingen med sårbare brukere. Organiseringen som er gjort i perioden, har ført til bedre kvalitet i oppfølgingen og større trivsel for ansatte.

6.7. Veien videre

Det som synes noe uklart gjennom den kartleggingen jeg har redegjort for i oppgaven, er hvor stor eller liten tilgang brukere skal ha til å kunne møte i mottaket uten timeavtaler. Både informantene fra mottaket og informantene blant oppfølgerne, oppga at denne brukergruppa med fordel kan få enda bedre service med planlagte møter hvor oppfølger møter forberedt. Det vil styrke kvaliteten på forsvarlig oppfølging.

Jeg har tidligere vist til stortingsmelding 33 som beskriver det slik: «(..) Bedre styring av brukernes måte å kontakte NAV på, gir bedre tilpasning til brukernes behov for raske og tilgjengelige tjenester». (Meld. St.33 (2015-2016) – regjeringen.no). Dette er også en del av NAV sin kanalstrategi som jeg tidligere har beskrevet.

I tillegg er det kartlagt i sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017 – 2020 som beskriver det slik: «Det kan være flere grunner til den høye tilbøyeligheten til å oppsøke lokalkontoret, men brukerundersøkelsene viser at dårlig

tilgjengelighet i andre kommunikasjonskanaler øker presset på lokalkontorene. Det er derfor behov for å forsterke arbeidet overfor brukere som møter personlig på NAV-kontoret til å ta i bruk selvbetjeningsløsninger, søke informasjon på nettet eller utnytte telefonen mere. Bedring av tilgjengeligheten i disse mediene vil være en del av det NAV må jobbe videre med.» (Bergum, S., Fugletveit, R., Hermanrud, Inge, Lofthus A.-M., Madsbu, J. P., Øverlid, B.,2020).

Fra 01.06.20 har NAV-kontoret, endret åpningstidene fra to timer åpent, to dager i uka, til å ha åpnet hver dag, fire timer i til dagen. Da jeg ble gjort kjent med dette under intervjuene, hadde jeg spørsmål knyttet til åpningstidene da jeg intervjuet noen av de som arbeider med oppfølging. Jeg spurte om de hadde merket noe effekt av endret åpningstid. Informantene opplyste at de ikke hadde merket noen endring av pågang fra brukerne uansett åpningstid i mottaket. De hadde funnet sine kanaler å kommunisere med sine brukere på som fungerte, og viste da til direktenummeret som var delt ut.

Jeg stilte i tillegg spørsmål til de informantene som arbeider i mottaket om brukerne som møtte opp der uanmeldt, hadde problem med å forholde seg til de åpningstidene som de fikk oppgitt eller som ble beskrevet på NAV-kontorets ytterdør. Om det hadde kommet klager da åpningstiden var redusert. De forklarte at dette hadde gått greit. De hadde ikke fått flere klager og brukerne forholdt seg til åpningstidene som stod på ytterdøra. Dette er to observasjoner som kan tas med hvis åpningstiden på NAV-kontoret skal diskuteres ved en senere anledning. Noen av funnene kan tyde på at hvis de innsatte tiltakene ved kontoret videreføres, kan dette avlaste mottaket for publikumsoppmøte.

Funnene i min forskning viser at det alltid vil være et behov om å ha åpningstider hvor brukere kan møte uten timeavtale. Enkelte brukere trenger å møte en person fysisk for å få den hjelpen eller bistanden den trenger. Dette kan gjelde brukere som ikke er registrert før og dermed ikke ligger i noen porteføljer hos oppfølgerne. Men åpningstiden vil være med å styre den

kapasiteten det er til målrettet og planlagt oppfølging. Hos en av informantene, er argumentasjonen for å ha utvidet åpningstiden, at uforutsette hendelser for brukerne gjør at de trenger å møte opp fort. For eksempel at de er frastjålet alle pengene eller boligen er brent ned. I slike tilfeller må de møte et åpent mottak. Slik jeg ser det, kan dette like mye skje på kveldstid som på dagtid. I den grad dette skal vektlegges, vil en «riktig» tilgang for brukerne være at NAV-kontoret er døgnåpent. Jeg kjenner til at det er gjort forsøk på dette i andre fylker. Men dette er et stort kostnadsspørsmål som jeg ikke har forutsetning for å drøfte her.

Det synes derfor vanskelig ut fra mine funn og konkludere med hva som er «riktig» åpningstid hvis de innsatte tiltakene ved kontoret videreføres. Disse funnene kan eventuell videreføres inn i ny og fremtidig forskning og/eller diskusjoner rundt forsvarlig oppfølging av en sårbar brukergruppe.

Litteraturliste:

Bøker:

Jakobsen D.I. og Thorsvik J. (2013) *Hvordan organisasjoner fungerer*. (4. utgave). Bergen: Fagforlaget.

Johannesen, A., Tufte, P.A., Christoffersen, L. (2019). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. (5. utgave, 3. opplag). Oslo: Abstrakt forlag AS.

Kaufmann, A. og Kaufmann, G. (2016). *Psykologi i organisasjon og ledelse*. (5. utgave, 2. opplag). Bergen: Fagbokforlaget.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2010). *Det kvalitative forskningsintervju*. (2. utgave, 2. opplag). Oslo: Gyldendals Akademiske.

Malterud, K. (2013). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning, en innføring*. (3. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Martinsen, Ø. L. (2011). *Perspektiver på ledelse*. (3. utgave, 4. opplag) Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations*. Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N.J.

Morgan, G (2020) *Organisasjonsbilder: innføring i organisasjonsteori*. (3. utg., 6. opplag) Gyldendals akademiske.

Nyeng, F. Wennes, G. (2006). *Tall, tolkning og tvil – bak metodevalg. I økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen Damm.

Orvik, A. (2015). *Organisatorisk kompetanse - Innføring i profesjonskunnskap og klinisk ledelse*. Oslo: Cappelen Damm Akademiske.

Rørvik, K. A. (2007) *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. (4. utgave). Oslo: Universitetsforlaget.

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. (4. utgave). Oslo: Fagbokforlaget.

Weber, M. (2000) *Makt og byråkrati*, (Oversatt av D. Østberg) (3. utgave). Gyldendal Norsk Forlag AS.

Yukl, G.A. (2013) *Leadership in Organizations*. Essex: Peason Education Limited.

Artikler og rapporter:

Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet* (Meld. St. 33 (2015 – 2016)). Hentet fra [Meld. St. 33 \(2015–2016\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) 15.03.2021.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2008). *Om lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. (Ot.prp. nr. 103 (2008 – 2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-103-2008-2009-/id567529/?ch=1> 02.05.2021.

Arbeidstilsynet. Medvirkning. Hentet fra [Medvirkning \(arbeidstilsynet.no\)](https://www.arbeidstilsynet.no) 10.06.2021.

Bergum, S., Fugletveit, R. Hermanrund, A.M.L., Madsbu, J. P., Øvrelid, B. (2020): *Digital ledelse for synergier mellom brukermøter og digitale kanaler*. Høgskolen i Innlandet/Skriftserien nr.10-2020 – Sluttrapport fra et NAV FoU-prosjekt 2017 – 2020. Hentet fra [PhD-mal \(inn.no\)](https://www.inn.no) 10.07.2021.

Folkehelseinstituttet (2020). *Coronavirussykdom i Kina er erklært som internasjonal folkehelsekrise* . Hentet fra [Coronavirussykdom i Kina er erklært som internasjonal folkehelsekrise - FHI](https://www.fhi.no) 03.07.2021.

Kaplan, R.S. & Norton, D. (1992) *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. HBR Article Reprints: Harvard Business School Publishing, Boston. Hentet fra <https://www.google.no/amp/s/hbr.org/amp/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2> 20.04.2021

Lai, Linda. (2017). Hentet fra [Når ledelse fungerer best. bi.no/forskning/business-review/articles/2017/09/nar-ledelse-fungerer-best.](https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/09/nar-ledelse-fungerer-best) 29.05.2021.

Molloy, P (1998): *A review of the Managerial Grid Model of Leadership an its Role as å Model of Leaderskip Cultur.: Aquarius Consulting.* Artikkel hentet fra internett [A Review of the Managerial Grid Model of Leadership \(studyres.com\)](http://studyres.com) 05.06.2021.

NAV. (2021). *Navs ansvar og oppgaver.* Hentet fra [1.2 NAVs ansvar og oppgaver - nav.no](http://nav.no) 15.05.2021.

Nav.no (2020). *Organisasjonskart.* Hentet fra [Organisasjonskart NAV 2020.pdf](http://nav.no) 02.05.2021.

NAV (2012). *Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV.* Hentet fra [Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV - Lovdata](http://lovdata.no) 23.04.2021.

NAV (2020). *Organisering av NAV.* Hentet fra [Organisering av NAV - nav.no](http://nav.no) 15.05.2021.

NAV (2020). *Kva er NAV?* Hentet fra [Kva er NAV? - nav.no](http://nav.no) 02.05.2021.

Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131> 23.04.2021.

Arbeidsmiljøloven. (2005). Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.(LOV-2005-06-17-62) Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62> 06.05.2021.

Grunnloven. (1814). Kongeriket Noregs grunnlov. (LOV-1814-05-17). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn> 06.05.2021.

Kommunal- og moderniseringdepartementets (2014). *Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 – 2017.* Hentet fra [program for bedre styring og ledelse i staten.pdf \(regjeringen.no\)](http://regjeringen.no) 17.07.2021.

Bilag nr. 1

Godkjenning fra NAV-leder

Hentet fra chatt med NAV-leder ved NAV Madla.

[27.4 10:32] Midtun, Anita Irene

Hei Ingrid, jeg har ingen innsigelser men tror du bør ta kontakt selv direkte med Stavanger kommune og NAV Rogaland. Din tidligere tilknytning til kontoret er jo en grei innfallsvinkel for å velge Madla, lett å komme i kontakt med oss og grunn til å anta at intervjuobjektene vil snakke fritt.

Ingrid Reve

Bilag nr. 2

Godkjenning fra leder NAV Rogaland

Melding av 29.04.2021

[Forespørsel om å forske på forsvarlig og tilgjengelighet til brukere som har oppfølging etter Lov om sosiale tjenester](#)

Hei Ingrid

NAV Rogaland godkjenner at du intervjuer ansatte ved NAV Madla når du skal forske i din forskning.

Mvh

Merethe P. Haftorsen

direktør NAV Rogaland

Fra: Reve, Ingrid <Ingrid.Reve@nav.no>

Sendt: tirsdag 27. april 2021 13:31

Til: Haftorsen, Merethe Prytz <Merethe.Prytz.Haftorsen@nav.no>

Emne: Reve, Ingrid delte Forespørsel om å forske på forsvarlig og tilgjengelighet til brukere som har oppfølging etter Lov om sosiale tjenester med deg.

Bilag nr. 3

Godkjenning fra leder Helse- og velferd i Stavanger kommune

Hei Ingrid

Helse og velferd støtter at du intervjuer ansatte ved NAV Madla i forbindelse med din masteroppgave.

Spennende og relevant tema og problemstilling du skal undersøke.

Vil gjerne at du deler det du finner ut med Helse og velferd og NAV lederne i Stavanger.

Ta gjerne kontakt om det er noe du lurer på.

Lykke til med prosjektet.

Mvh

Birgit Molland

seniorrådgiver velferd og sosial

helse og velferd

T: +47 51 91 24 93 M: 958 37 578

stavanger.kommune.no



Stavanger
kommune

Bilag nr. 4 Godkjenning NSD

Forsvarlig oppfølging av brukere i NAV under pandemien

Referanse

506387

Status

Vurdert

Åpne Meldeskjema	Vurdering
	

Send melding

- **Sluttvurdering (planlagt)** 15.08.2021 02:00
- **Melding** 10.06.2021 17:18

Behandlingen av personopplysninger er vurdert av NSD. Vurderingen er: NSD har vurdert at personvernulempen i denne studien er lav. Du har derfor fått en forenklet vurdering med vilkår.

HVA MÅ DU GJØRE VIDERE? Du har et selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i denne vurderingen. Når du har gjort dette kan du gå i gang med datainnsamlingen din.

HVORFOR LAV PERSONVERNULEMPE? NSD vurderer at studien har lav personvernulempe fordi det ikke behandles særlige (sensitive) kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertrедelser, eller inkluderer sårbare grupper. Prosjektet har rimelig varighet og er basert på samtykke. Dette har vi vurdert basert på de opplysningene du har gitt i meldeskjemaet og i dokumentene vedlagt meldeskjemaet.

VILKÅR Vår vurdering forutsetter:

1. At du gjennomfører datainnsamlingen i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet
2. At du følger kravene til informert samtykke (se mer om dette under)

3. At du laster opp oppdatert(e) informasjonsskriv i meldeskjemaet og sender inn meldeskjemaet på nytt.
4. At du ikke innhenter særlige kategorier eller personopplysninger om straffedommer og lovovertridelser
5. At du følger retningslinjene for informasjonssikkerhet ved den institusjonen du studerer/forsker ved (behandlingsansvarlig institusjon)
6. Utvalget ditt har taushetsplikt.

Det er viktig at datainnsamlingen gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltbrukere eller avsløre annen taushetsbelagt informasjon. NSD vil også minne om at det er viktig at du skiller mellom rollen som forsker og som tidligere ansatt, og at du har taushetsplikt i begge roller.

Bilag nr. 5 – Informasjonsskriv til informantene

INFORMASJON MED SPØRSMÅL OM DELTAKELSE I DYBDEINTERVJU

Mitt navn er Ingrid Reve og jeg er masterstudent ved Universitetet i Stavanger på studiet: Erfaringsbasert masterstudie i Serviceledelse.

I min masteroppgave ønsker jeg å forske på de ansattes opplevelser av forsvarlig oppfølging under Covid 19-pandemi, i perioden 12.03.2020 – 12.03.21.

Bakgrunnen er at pandemien som rammet landet i mars 2020, resulterte til at mange NAV-kontor en periode stengte tilgangen eller reduserte åpningstiden for fysisk bruker-kontakt.

Dette studiet er rettet mot ansattes opplevelse og erfaring med forsvarlig oppfølging av brukerne som mottok eller søkte bistand etter Lov om sosiale tjenester i perioden 12.03.20 – 12.03.21.

Ble disse brukerne godt nok ivaretatt ut fra gjeldende lovverk, NAV sin visjon og verdiene ut fra den ansattes opplevelse?

HVORFOR FÅR DU SPØRSMÅL OM Å DELTA:

Du er plukket ut fordi du:

Enten betjente mottaket ved NAV-kontorene eller arbeidet med vurdering av rett til sosialhjelp i den aktuelle perioden.

Studiet utføres ikke på oppdrag fra NAV, men er godkjent av NAV-leder for kontoret, ledelse i Stavanger kommune og Leder ved NAV Rogaland.

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.

All informasjon fra deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern og 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),

- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Jeg vil bare bruke informasjonen fra deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet.

Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Kun undertegnede og veileder Torvald Øgaard ved UIS vil ha tilgang til personopplysninger.
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes august 2021.

Alle lydopptak vil bli slettet, mens anonymisert og transkribert materiale vil bli lagret hos NSD hvis dette blir etterspurt. Det vil kun være meg og veileder T. Øgaard som vil ha tilgang til lagret materiale mens oppgaven er under arbeid.

Takk for at du velger å delta.

Lykke til!

Ingrid Reve

Masterstudent

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Forsvarlig møte med brukere som søker eller mottar tjenester etter Lov om sosiale tjenester»

Jeg samtykker til:

- Å delta på intervju
- At informasjon fra meg behandles og lagres frem til prosjekt slutt, august 2021.

Dato, sted og signatur:

Bilag nr. 6 - Intervjuguide

SPØRREUNDERSØKELSE

Undersøkelsen gjelder: «Forsvarlig møte med brukere som har oppfølging, søker eller mottar tjenester etter Lov om sosiale tjenester under pandemien fra 12.3.20 til 12.3.21».

Kategorier som jeg er konsentrert om rundt intervjuene:

- Informantens opplevelse i lys av egen bakgrunn og erfaring.
- Egen oppfattelse av begrepet forsvarlighet
- Egen oppfattelse av erfaring og opplevelse rundt forsvarlig oppfølging i forhold til arbeidet du har hatt i perioden. Har bruker hatt en forsvarlig oppfølging i den aktuelle perioden.
- Har erfaringene som er gjort gjennom dette året endret syn på forsvarlig oppfølging.

AKTUELLE SPØRSMÅL

- 1 Litt om deg selv
 - Hvilke bakgrunner har du forhold til utdanning
 - Hvor lenge har du jobbet på kontoret
 - Trives du på jobb og med dine arbeidsoppgaver – hva er innholdet i disse?
 - Hvor lenge har du jobbet innenfor arbeidsfeltet
 - Opplever du mestring i jobben i forhold til dine oppgaver nå
Har du fått være med å påvirke avgjørelsen om de endringene som er gjort i forhold til forsvarligheten i oppfølgingen?
2. Hva tenker du bør innbefattes i begrep om «forsvarlighet oppfølging»?
«alle skal ha en forsvarlig oppfølging» ifølge sosialtjenesteloven.
3. Hva er din oppfattelse av forsvarlighet-begrepet i den perioden dere har vært igjennom:
Underspørsmål kan være:
 - Er samfunnsoppdraget, visjon og verdien til NAV om å være til stede, blitt fulgt?
 - Har du møtt på noen dilemmaer?
 - Opplevde du at loven er blitt utfordret/tøyd?

4. Har du gjennom dine erfaringer og opplevelser i ditt arbeid på NAV-kontoret under pandemien, endret syn på hvordan den aktuelle gruppa kan følges opp på en best mulig måte?
- Har dere som kontoret lært noe?
 - Nye måter å følge opp på?