



Et flipperspill i velferdsstaten: Innlåsing av innvandrere med «språkutfordringer» i NAV

A welfare pinball machine: How immigrants with “language-problems” get stuck in the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV)

Maria G. Volckmar-Eeg

Forsker, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning
mgv@fafo.no

Anders Vassenden

Professor, Institutt for medie- og samfunnsfag, Universitetet i Stavanger
anders.vassenden@uis.no

Sammendrag

Mange innvandrere blir «låst» inne i NAV-systemet som varig avhengige av økonomisk sosialhjelp. Slike innlåsingsmekanismer beskrives ofte som resultatet av at brukere blir «kasteballer» mellom tjenester og ikke får den hjelpen de har behov for. I artikkelen utforsker vi slike innlåsingsmekanismer og belyser hvordan veiledernes forståelse og bruk av kategorien «språk» bidrar til å diskvalifisere (innvandrere) brukere fra en rekke aktuelle tjenester og ytelser og «låse» dem inne i NAV-systemet. Artikkelen bygger på et fem måneders feltarbeid ved et NAV-kontor, og vi anvender teorier om bakkebyråkrati og analytiske begreper fra institusjonell etnografi. Vi foreslår *flipperspill* som analytisk metafor som hjelper oss å identifisere og visualisere *hvordan* en slik kasteballproblematikk opptrer og skaper innlåsing. I kategoriseringen av ulike saker bruker NAV-veilederne regelverk og vilkår til å *støte* det de definerer som «språksaker» mellom team og avdelinger. Til tross for *flipperteamets* forsøk på å holde språksakene i spill, ender disse språksakene i flipperspillets *hull*, «pensjonert på sosialhjelp». Ved å introdusere flipperspillet som analytisk metafor i empirisk forskning søker vi også å bidra til videre utforskning av innlåsingsmekanismer i velferdsstaten.

Nøkkelord

NAV, innvandrere, kasteball, språk, institusjonell etnografi

Abstract

Immigrants often get “contained” in the welfare system in long-term dependency on social security benefits. Such containment is often described as the result of clients being “thrown” back and forth between services and not receiving the aid they need. In this paper, we explore such mechanisms of client containment and illuminate how caseworkers’ understanding and use of the category “language” contributes to disqualify (immigrant) clients from a series of services and benefits, thereby containing them in NAV. We build on five months of field work in a frontline NAV office, theories of street-level bureaucracy, and analytical concepts from institutional ethnography. We suggest the *pinball machine* as an analytical metaphor that helps identify and visualise *how* such “shuttlecock” problems create containment. In their categorization of cases, the caseworkers use institutional texts to *bounce* “language cases” between teams and departments. Despite efforts from the *flipper team* to keep the cases (the “balls”) in play, cases that are defined as “language cases” end up in the *drain* of the pinball machine, “retired on social security benefits”. By introducing the pinball machine as an analytical metaphor, we also hope to spur further investigation of the mechanisms by which cases can become contained within the welfare state.

Keywords

NAV, immigrants, shuttlecock, language, institutional ethnography

Innledning

«Noe som er veldig vanlig og vanskelig, er de som ikke kan språket. De faller ofte mellom alle stoler og ender opp hos oss» (Karina).

«Karina» arbeider som veileder i en sosialhjelpsavdeling i NAV. Hun deltok i en etnografisk studie om arbeidsinkludering av innvandrere i NAV. Her fortalte hun om hvordan brukere med innvandrerbakgrunn som mangler norskferdigheter, ofte «faller» mellom de ulike avdelingenes ansvarsområder og «ender opp» med økonomisk sosialhjelp. Dette er et eksempel på hvordan innvandrerbrukere «låses» i NAV-systemet. Personer med innvandrerbakgrunn er overrepresentert som langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (Grebstad & Hjemås, 2021). Ofte enn majoritetsbefolkningen mottar de velferdsytelser, og de veksler mellom ulike ytelser uten å komme ut i lønnet arbeid (Aamodt, 2018). Ved hjelp av teorier om bakkebyråkrati (Lipsky, [1980] 2010) og analytiske begreper fra institusjonell etnografi (Luken & Vaughan, 2021; Lund & Nilsen, 2020; Smith, 2005) belyser vi i denne artikkelen hvordan NAV-veilederne kategorisering av språk som problem er vesentlig i disse innlåsningsmekanismene som noe som diskvalifiserer (innvandrer)brukere fra en rekke aktuelle tjenester og ytelser. Dette er viktig, ikke minst fordi *språk* står så sentralt i diskusjoner av innvandreres (manglende) arbeidsintegrering (Hardoy & Zhang, 2010; IMDi, 2021; NOU, 2017), også internasjonalt (Holzinger, 2020).

Slike tilfeller som Karina viste til, der brukere sendes mellom velferdsstatlige tjenester, omtales gjerne som «kasteballer». Kasteballmetaforen er utbredt i offentlig debatt, og den begrunner politiske veivalg. Ett av formålene med NAV-reformen i 2005 var å unngå innlåsningsmekanismer som opptrer når brukere nettopp blir kasteballer mellom tjenester (Lundberg, 2012). Selv om kasteball opplagt er en nyttig metafor i samfunnsdebatten, er den upresis som begrep for faglig analyse.¹ Som bidrag til vår analytiske forståelse av hendelseskjeder der mennesker «kastes» mellom og «låses inne» i velferdsstatens tjenester, introduserer vi en supplerende metafor – *flipperspill*. Flipperspillet er ikke tenkt som metafor for NAVs arbeid generelt, men for å begrepsfeste innlåsningsmekanismer som de vi diskuterer i artikkelen. Med utgangspunkt i et fem måneders feltarbeid ved et NAV-kontor viser vi hvordan NAV-veilederne kategoriserer innvandrerbrukere ved å identifisere en hovedårsak til at brukeren er uten lønnet arbeid, og plassere saken i en dertil egnet problemkategori (Gubrium & Järvinen, 2014). Hvilken kategori saken plasseres i, avgjør tjenestetilbudet brukeren får tilgang til, ved at de åpner for ulike ytelser, virkemidler og tiltak. Denne plasseringen er ikke noe veilederne gjør etter sitt eget forgodtbefinnende. Når de vurderer og kategoriserer konkrete saker, aktiverer veilederne det Smith (2005) kaller *styringstekster* – lovverk, regelverk og rutiner som koordinerer lokale praksiser. Flipperspillmetaforen illustrerer *hvordan* NAV-veilederne bruker slike styringstekster til å definere det de identifiserer som «språksaker» ut fra sitt ansvarsområde, og *støte* dem videre til andre team. Når de definerer en sak til å handle om «språk», kan veilederne med utgangspunkt i beskrivelser av vilkår for ytelser og tjenester og inndelingen av ansvarsområder ekskludere den

1. Både byråkrater, journalister og forskere bruker ofte kasteballbegrepet uten å definere eller avklare det tydelig. Et søk i Idunn.no gir for eksempel 93 treff på forskningsartikler som inneholder ordene kasteball, men der få eller ingen definerer eller diskuterer selve begrepet nærmere. Søket inkluderer alle ord som starter med kasteball (5. september 2021).

aktuelle brukeren fra mange av NAVs tjenester og virkemidler. Språksakene *trekkes* derfor nedover mot flipperspillet *hull*, sosialhjelpsavdelingen. «Språk» virker dermed som et «gravitasjonsfelt». Ett av kontorets team, som leseren kan forestille seg som selve *flipperne*, forsøker å holde saken i spill ved å redefinere problemet og flippe den oppover i systemet igjen for en ny runde. De sakene *flipperteamet* ikke klarer å definere inn i ansvarsområdet til de andre teamene, og som ikke er «klar for arbeid» fordi de «mangler språk», faller imidlertid gjennom og «pensjoneres på sosialhjelp».

Flipperspillmetaforens verdi ligger i at den belyser tre viktige faktorer: For det første innebærer den aktive (og kompetente) aktører som *gjør* noe når de forsøker å definere og kategorisere problemet i en sak. For det andre beskriver flipperspillmetaforen samspillet mellom institusjonelle kategorier og vilkår (spillet) og velferdsbyråkratens aktive arbeid med å vurdere og kategorisere en sak. For det tredje fremhever den velferdsbyråkratens, og tjenestenes, ulike nivåer og roller i dette arbeidet, der noen *støter*, og andre *flipper*. Med flipperspillet som analytisk metafor søker vi å bidra til økt forståelse av innlåsningsmekanismer i velferdsstaten, hvordan de skapes og virker, og hvordan de kan endres.

Artikkelens oppbygning er som følger: Vi beskriver først tidligere forskning om innvandrere, arbeid og NAV. Videre presenterer vi vårt teoretiske perspektiv på institusjonell kategorisering av problemer i bakkebyråkratier (Lipsky, [1980] 2010) og hvordan vi supplerer dette med analytiske begreper fra institusjonell etnografi (Smith, 2005). Vi redegjør så for datamaterialet før vi presenterer funn og selve flipperspillmekanismen. Avslutningsvis diskuterer vi flipperspillmetaforens nytte og begrensninger, i hvilken grad våre funn kan generaliseres utover «vårt» NAV-kontor, samt policy-implikasjoner av våre analyser.

Innvandrere, arbeid og NAV

Ca. 45 % av arbeidsledige som har meldt seg til NAV, har innvandrerbakgrunn (NAV, 2022), noe som er en betydelig overrepresentasjon med tanke på at «innvandrerbefolkningen»² utgjør 19,8 % av den totale befolkningen. I 2015 var andelen sosialhjelpsmottakere fire ganger høyere blant personer med innvandrerbakgrunn enn i befolkningen ellers (Dokken, 2015). Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene fra NAV gikk i 2019 til brukere med innvandrerbakgrunn (Grebstad & Hjemås, 2021). Mange innvandrere mottar midlertidige, behovsprøvde ytelser som økonomisk sosialhjelp på varig basis (Dokken, 2015). Rettigheter til inntektsavhengige trygdeytelser henger i tillegg sammen med tidligere arbeidsdeltakelse. Dette kan bidra til den høye andelen innvandrerbrukere blant sosialhjelpsmottakere, da denne ytelsen ikke har slike vilkår (Dokken, 2015). For mange innvandrere blir økonomisk sosialhjelp en fastlåst situasjon som de havner i fordi de har vanskeligheter med å skaffe arbeid, men som de kun kan komme ut av ved å skaffe arbeid. Det siste har vesentlig sosial og politisk relevans ved at arbeid vektlegges som den kanskje viktigste faktoren i innvandre- res integrasjon i det norske samfunnet (IMDi, 2020, 2021; Olsen, 2017; PROBA Samfunnsanalyse, 2020; Rugkåsa, 2012). Forskning gir to hovedforklaringer på hvorfor så mange innvandrere blir langvarig avhengig av ytelser og tiltak fra NAV. Begge fremhever innvandre- res norskkunnskaper eller språkopplæring.

Den første forklaringen peker på ekskluderende mekanismer i arbeidsmarkedet som gjør at mange innvandrere trenger hjelp fra NAV. Flere studier beskriver hvordan innvandrere blir utestengt fra arbeidsmarkedet på grunn av strenge krav til formelle kvalifikasjoner og norskkunnskaper (Hardoy & Zhang, 2010) samt diskriminering og fordommer i

2. Innvandrere og norskfødte med innvandrerbakgrunn (SSB, 2021).

ansettelsesprosesser (Lunde & Rogstad, 2016; Midtbøen, 2016; Orupabo & Nadim, 2019). Slike mekanismer virker både hver for seg og sammen, der arbeidsgivere vurderer at innvandrere er dårligere kvalifisert fordi de antas å mangle human kapital som språkferdigheter, kulturell kunnskap og relevant fagkompetanse (Brekke, 2006; Williams et al., 2015). Dette resulterer i et arbeidsmarked med differensierte mulighetsstrukturer, der innvandrere har færre, og ofte dårligere, muligheter (Orupabo, 2016).

Den andre forklaringen peker på mangelfull oppfølging fra NAV som årsak til at mange innvandrere forblir i NAV-systemet. Studier viser hvordan tjenestetilbudet mange innvandrere mottar fra NAV, er utilstrekkelig for å kunne overkomme de strukturelle barrierene i arbeidsmarkedet. Tilgang på språkkurs og norskopplæring blir trukket frem som utslagsgivende for overgang til arbeid for ikke-vestlige innvandrere (Hardoy & Zhang, 2010; Malmberg-Heimonen et al., 2019). Samtidig viser studier hvordan NAV-veiledere har få muligheter til å bistå brukere som har behov for norskopplæring og formell kvalifisering for å komme i arbeid, da det stilles krav til et visst norsknivå for å få plass i en del av NAVs kurs og tiltak (Friberg & Elgvin, 2016; NOU, 2017). I tillegg er det vanlig praksis i NAV at man ikke får dekket opplæring dersom man mottar sosialhjelp (Malmberg-Heimonen et al., 2019). Det er også studier som beskriver hvordan veiledernes individforklaringer og (manglende) forståelse av brukergruppen påvirker brukernes tilgang til ytelser og virkemidler. Friberg og Elgvin (2016) beskriver hvordan samhandlingen mellom somaliske brukere og veiledere preges av mistillit og lite gjensidig forståelse, og at dette bidrar til et dårligere tjenestetilbud for denne gruppen. Samtidig finner Sandbæk og Djuve (2012) at veiledere på NAV-kontorene ofte forklarer dårlig måloppnåelse med innvandrerebrukeres manglende motivasjon. Magnussen (2020) går enda lenger ved å beskrive hvordan bakkebyråkratene i NAV virker å trekke på stereotypiske forståelser av innvandrere, og at dette fører til marginalisering og forskjellsbehandling av innvandrerebrukere.

Som forklaring på hvorfor så mange innvandrere forblir langvarig «låst» i NAV-systemet, peker forskning altså på (i) at et lite treffende eller mangelfullt virkemiddelapparat i NAV ikke evner å kompensere for arbeidslivets strukturelle mekanismer, og (ii) at stereotyper og fordommer blant NAV-ansatte påvirker hvilke brukere som får hva slags oppfølging. Vi har imidlertid lite dybdekunnskap om hvordan institusjonelle prosesser i NAV-systemet i seg selv kan virke differensierende og i verste fall også diskriminerende. Både Magnussen (2020) og Midtbøen (2015) etterlyser et større søkelys på hvordan velferdsapparatet og organisatoriske faktorer kan skape diskriminerende praksiser.

Tjenestetilbudet til innvandrere påvirkes av hvordan NAV forstår og kategoriserer dem. Rugkåsa (2012) viser hvordan plassering av minoritetsetniske kvinner i samme kategori gjør at de i byråkratisk forstand kan følge samme opplæringsprogram, til tross for individuelle forskjeller. Volckmar-Eeg (2020) beskriver hvordan «kultur» fungerer som en restkategori i NAV-systemet, som favner komplekse og sammensatte utfordringer NAV-veilederne ikke har et institusjonelt språk for. Brukere definert som «kulturelle innvandrerebrukere» unngås av NAV-veilederne fordi kultur blir noe uhåndterbart. Også internasjonale studier viser at tjenestene som innvandrere får tilgang til, har sammenheng med hvordan de kategoriseres i systemet (Diedrich et al., 2011; Diedrich, 2014; Diedrich & Styhre, 2008; Mäkitalo, 2003). Diedrich et al. (2011) fremhever at byråkratiske kategorier og klassifiseringspraksiser i liten grad håndterer heterogenitet. Tranekjær (2015) beskriver hvordan kategoriseringsprosesser er preget av makt og forhandlinger om medlemskap i «riktig» kategori.

Studiene vi henviser til over, gir viktig kunnskap om hvordan velferdsbyråkratier potensielt fungerer diskriminerende gjennom måten innvandrerebrukere blir kategorisert på. Vi bygger videre på disse innsiktene og utforsker med analytiske begreper fra institusjonell

etnografi hvordan kategoriseringer av innvandrere brukes *gjøres* av førstelinjeansatte i NAV, og hvordan slike kategoriseringspraksiser er institusjonelt koordinert. På den måten bidrar vi også til økt kunnskap om innlåsingsmekanismer som bidrar til en akkumulering av innvandrere som sosialhjelpsmottakere.

Institusjonell kategorisering av problemer

Flere studier viser hvordan formuleringer i lovverk, rutiner, retningslinjer og skjemaer i NAV bidrar til å skape forståelser og kategorier som de førstelinjeansatte bruker (Kane, 2020; Lundberg, 2012; Åsheim, 2018, 2019), men da med utgangspunkt i generelle brukergrupper av «arbeidsledige» med «brukererfaringer». Øversveen og Forseth (2018) beskriver hvordan vurderingsdokumenter i NAV kun etterspør beskrivelser av for eksempel brukernes CV eller helsesituasjon, og at dette bidrar til at visse egenskaper ved brukerne og deres liv blir definert som relevante og andre som uvesentlige. Øversveen og Forseth (2018) viser også hvordan disse dokumentene virker retningsgivende i hvordan NAV-veilederne forstår arbeidsledighet, og hva brukerne har rett på av bistand for å komme ut i arbeid. I denne artikkelen utforsker vi lignende mekanismer i NAV-veiledernes møte med *innvandrerebrukere*³, og hvordan relasjonen mellom NAV-veiledernes kategoriseringspraksis, tekstlig koordinering og institusjonell styring bidrar til at bakkebyråkratens arbeid med innvandrerebrukere spesielt – i noen situasjoner – tar form som et flipperspill.

Bakkebyråkratier utgjør det siste leddet i implementeringen av offentlig politikk (Lipsky, [1980] 2010), der førstelinjeansatte gjør oversettelser og skjønnsmessige beslutninger om konkrete mennesker ut fra politiske føringer, lovverk og reguleringer. Dette arbeidet forutsetter et byråkratisk system av kategorier som klargjør institusjonelle prioriteringer og relevans (Mäkitalo & Säljö, 2002), og hvor *problemkategorier* svarer til en institusjonell kjede av spesifiserte responser (Gubrium & Järvinen, 2014). Bakkebyråkraters kategoriseringspraksiser påvirker hva slags tjenestetilbud ulike personer får, da brukerne behandles i lys av den kategorien de er definert inn i (de Montigny, 2011). For å sikre likebehandling og effektive tjenester er velferdsinstitusjoner avhengig av at førstelinjeansatte oversetter og omarbeider tjenestemottakernes individuelle forhold slik at de blir gjenkjennelige og institusjonelt håndterbare (Åsheim, 2019). Det innebærer at de rekonstruerer personene i tekstlige representasjoner – saker. I dette arbeidet må bakkebyråkraterne vurdere og definere hva som er personenes problem, og hvordan de skal hjelpe dem i lys av tekstlig definerte og standardiserte kriterier for ytelser og virkemidler. I videre behandling er de tekstlige representasjonene, sakene, utgangspunkt for de førstelinjeansattes beslutninger. Når vi i det videre skriver om «saker», refererer vi til slike tekstlige representasjoner.

Lipsky ([1980] 2010) beskriver kategoriseringsprosesser som et resultat av bakkebyråkraternes skjønnsmessige vurderinger. Fordi det i velferdsstatens førstelinje nettopp er behov for å tilpasse politikken til individuelle forhold, er det nødvendigvis et rom for skjønn (Molander et al., 2012). Byråkratiske kategorier er derfor sjelden tydelige, entydige eller gjensidig utelukkende. Bakkebyråkraternes faktiske vurderinger og beslutninger av hvorvidt en bruker fyller vilkår for ulike ytelser, bidrar også til å *skape* og *redefinere* innholdet i og rammene rundt kategoriene (Diedrich et al., 2011; Lipsky, [1980] 2010). Bakkebyråkrattiperspektivet bidrar dermed med en teoretisk forståelsesramme der førstelinjeansattes aktive vurderinger og kategorisering av brukere er sentrale for hva slags tjenestetilbud disse

3. Med «innvandrerebrukere» mener vi brukere i saker der NAV-veilederne vurderer brukerens innvandrerbakgrunn som relevant, og der denne bakgrunnen adresseres i arbeidet med saken.

brukerne får, men mangler analytiske verktøy til å utforske *hvordan* dette kategoriseringsarbeidet gjøres.

Institusjonell etnografi er en tilnærming som åpner for utforsking av relasjonen mellom lokale praksiser, institusjonelle prosesser og diskurser i samfunnet (Lund & Magnussen, 2018; Lund & Nilsen, 2020; Smith, 2005). Institusjonell etnografi bidrar til å fremheve en del av de samme prosessene som nevnt ovenfor, men innehar i tillegg begreper som egner seg til å utforske disse prosessene empirisk. Særlig gjelder dette forståelsen av hvordan bakkebyråkratisk arbeid inngår i relasjoner til større institusjonelle og samfunnsmessige ideologier og diskurser (Griffith & Smith, 2014; Smith, 2006; Smith & Turner, 2014). Disse kan komme til uttrykk i det som innen institusjonell etnografi beskrives som *styringstekster*. Slike styringstekster kan være lovtekster, rundskriv, rutiner, skjemaer og vurderingskriterier, som i sin utforming skaper spesifikke, diskursive forståelser av «hvordan den sociale klient kan iakttages og beskrives – og på denne baggrund gøres til genstand for bestemte interventioner» (Villadsen, 2003, s. 193). Erlien (2017) identifiserte for eksempel over 40 *ulike* regelverk og stønader som NAV-veilederne må navigere mellom i sitt arbeid. Samtidig utgjør slike tekster kun én del av rammene for bakkebyråkraters arbeid, og de gjør aktiv bruk av skjønn i hvordan de velger å vektlegge disse (Andresen, 2021; Buvik, 2016). Tekstene kan derfor gi ulikt utslag i faktisk praksis. Oppmerksomheten er derfor ikke på innholdet i slike tekster i seg selv, men hva tekstene gjør eller får til å skje i kategoriseringsarbeidet (Nilsen, 2017). Det er først når bakkebyråkratene aktivt tar i bruk tekstene i sine vurderinger og praksis, at tekstene får betydning (Smith, 2005, 2006). Samtidig danner styringstekstene et utgangspunkt for veilederens kategorisering av en person som klient (Järvinen & Mik-Meyer, 2004; Lundberg, 2012) og vil bidra til å legitimere bestemte handlingsforløp ved at bakkebyråkratene må redegjøre for sine vurderinger skriftlig ved å nettopp vise til aktuelle lovtekster, reguleringer og rutiner (Molander et al., 2012; Mäkitalo, 2003; Nilsen, 2017, 2021). På denne måten kan vi forstå innlåsing av innvandrere som noe som ikke bare er et resultat av fordommer eller slett arbeid fra den individuelle veilederen, men noe som ligger latent i NAVs institusjonelle strukturer (jf. Jensen et al., 2017) gjennom styringstekster som aktiveres gjennom arbeidet NAV-veilederne gjør i kategoriseringsprosessene.

Metode: data og analyse

Artikkelen bygger på to datasett: styringstekster fra NAV lokalt og sentralt samt et fem måneders etnografisk feltarbeid ved et lokalkontor i NAV. Styringstekstene gir informasjon om hvordan institusjonen gjør kategorier tilgjengelige for NAV-veilederne. Gjennom feltarbeidet ser vi hvordan veilederne aktiverer ulike styringstekster i arbeidet med konkrete saker. Arbeids- og velferdsdirektoratet godkjente prosjektet og bidro til tilgang til datasystemer, ressurspersoner og lokalkontor. De fritok veilederne fra taushetsplikt i forbindelse med prosjektet under forutsetning av at identifiserende opplysninger om brukere utelates fra datamaterialet. Prosjektet er også rapportert til Norsk senter for forskningsdata (NSD).

I datasettet med styringstekster er noen tekster generelle og bidrar til å forme praksis på tvers av tid og sted. Eksempler er lovverk, rundskriv, skjema og teknologier, forskrifter og sentrale organisasjonskart. Disse tekstene gir blant annet informasjon om politisk bestemte inngangsvilkår for ytelser/tiltak og beskriver NAVs mandat. Andre tekster brukes mer direkte i den lokale konteksten veilederne opererer i. Dette er lokale rutiner, skjema, organisasjonskart og arbeidsdeling på kontoret samt sakspapirer som veilederne benytter og

produserer. Tekstene ble samlet inn både før og under feltarbeidet, og utvalget består av tekster som har avgjørende betydning for veiledernes handlingsrom, og som de aktivt henviste til underveis i feltarbeidet.

Feltarbeidet er gjennomført av Volckmar-Eeg ved et bykontor som betjener en bydel med en stor andel innvandrere. Det har gitt innsikt i veiledernes vurderinger og praksiser og hvordan de aktiverer styringstekster i sitt arbeid. Kontoret er organisert etter et spesialiseringsprinsipp (Fossestøl et al., 2015), der hver avdeling / hvert team har ansvar for ulike ytelser, innsatsbehov og tiltak. NAV-kontorer er som regel organisert etter enten generaliserings- eller spesialiseringsprinsipp. Det kan påvirke hvordan veiledernes arbeid spiller seg ut. Samtidig vil alle kontorer, uavhengig av organisering, måtte forholde seg til de samme lovverkene, reguleringene og overordnede retningslinjene. Volckmar-Eeg hadde tilgang til en kontorplass på stedet gjennom hele feltarbeidet. Dette gjorde det mulig å delta i saksdrøftinger, brukermøter og andre formelle møter, men også i de mer uformelle delene av veiledernes arbeid. Saksdrøftingsmøter utgjør kjernen av feltarbeidet. I disse møtene samles veilederne fra et team eller en avdeling for å diskutere konkrete saker og vurdere ytelser, virkemidler og videre saksflyt. Veilederen som har ansvaret for den aktuelle saken, må redegjøre for sin vurdering før saken diskuteres i fellesskap. Her ble uenigheter, legitimiteten i ulike vurderinger og utfordringer tydelige. Den etnografiske tilnærmingen gjorde det mulig å be om utdypinger fra veilederne mer uformelt i etterkant av saksdrøftingsmøtene ved å ta en kaffe på kontorkjøkkenet eller stikke innom kontoret til den aktuelle ansatte. Videre ble veiledernes arbeid kontekstualisert ved at vi fikk innblikk i de praktiske rammene for deres arbeid – hvor mye tid de brukte på møter i løpet av en arbeidsdag, hvordan de søkte hjelp av hverandre, ad hoc-oppgaver som avbrøt planene for dagen, prioriteringer fra ledelsen o.l.

I analysen av dataene har vi hentet inspirasjon fra Dorothy Smiths (2005) institusjonelle etnografi. Ved å koble de to datasettene har vi kartlagt hvilke styringstekster veilederne aktiverer i arbeidet med å definere hvor en sak «hører til», dvs. plassere den innenfor de tekstlige beskrivelsene av institusjonelle kategorier. Vi har rettet blikket mot hvordan de bruker disse tekstene i sitt kategoriseringsarbeid gjennom det Lund (2015) beskriver som å se etter *spor av styring*: veiledernes eksplisitte og implisitte referanser til styringstekster, dokumenter og institusjonelle diskurser (Devault & McCoy, 2006; Nilsen, 2016). Vi har med andre ord ikke gjort noen tradisjonell dokument- eller diskursanalyse, men brukt tekstene til å utdype materialet fra feltarbeidet og dermed få innblikk i hvordan veiledernes kategoriseringspraksiser er koordinert av eller «heftet opp i» (Nilsen, 2021; Griffith & Smith, 2014) institusjonelle strukturer.

I analysene har spesielt forbindelsen mellom kategoriseringen av «språksaker», veiledernes bruk av styringstekster i kategoriseringsarbeidet og hvorvidt språksakene «pensjoneres på sosialhjelp»⁴, fanget vår oppmerksomhet. Vi har sortert materialet etter når og hvordan veilederne refererer til de ulike tekstene når de (1) definerer en sak utenfor en aktuell problemkategori, (2) sender saken «opp» igjen til en ny runde i systemet eller (3) overfører saken til ren økonomisk sosialhjelp. Gjennom analysene har *flipperspillet* vokst frem som en metafor for det arbeidet veilederne gjør i å aktivere og fortolke ulike tekster og institusjonelle kategorier, og hvordan tekstene rammer inn veiledernes handlinger. Under feltarbeidet diskuterte veilederne ofte om ulike saker «hørte til» i deres team, om saken skulle «sendes ned», «prates opp», eller om den ble «fanget opp» av noen. Flipperspillmetaforen belyser og fremhever dermed bestemte aspekter av bakkebyråkratisk virksomhet. Carpenter

4. Å *pensjonere en sak på sosialhjelp* er en vanlig, men uformell betegnelse på saker i NAV der brukeren ikke anses å oppfylle vilkårene for uføretrygd, men der NAV-veilederne vurderer at de ikke har mulighet til å tilby brukeren andre ytelser eller virkemidler som vil kunne gjøre at brukeren får seg lønnet arbeid.

(2008) beskriver hvordan metaforer alltid fremhever noe, men samtidig skjuler noe annet. Ikke alt kategoriseringsarbeid som veiledere gjør, kan sies å ta form av et flipperspill. Vårt poeng er at det er mange tilfeller der denne metaforen får frem noen prosesser som ikke kan fanges av uttrykk som for eksempel kasteball. Det er disse bestemte tilfellene vi fremhever i det følgende.

Flipperspillet i velferdsstaten

NAV-veilederne må definere hver sak ut fra hva de mener er brukerens hovedutfordring med å komme i arbeid. Hvert av kontorets team arbeider med sine institusjonelle problemkategorier: typer av saker med spesifikke og ensartede utfordringer med å få eller beholde arbeid. I diskusjoner om hvilket team en sak «hører til», aktiverer NAV-veilederne ulike styringstekster som beskriver rammene for kategorien av brukere deres team skal arbeide med. I det videre beskriver vi hvordan dynamikker og samspill mellom veilederens praksis og bruk av slike styringstekster gjør at *språk* får en spesiell posisjon som problemkategori som skaper en innlåsningsmekanisme der disse brukerne «pensjoneres» på sosialhjelp. Dette komplekse arbeidet tar form som et flipperspill.

Støting av saker mellom team

Kontorets teaminndeling følger to hovedprinsipper som definerer hvilke brukergrupper de respektive teamene har ansvaret for å følge opp. De to prinsippene for teaminndeling er delvis overlappende. For det første jobber de ulike teamene med brukere som har fått definert ulikt *innsatsbehov*: standard innsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. «Innsats» viser her til hvor mye ressurser og hjelp NAV skal tildele eller yte i den aktuelle saken, altså om hjelpen skal være på et standardnivå, eller må tilpasses spesielt til den aktuelle saken (for utdypning se Kane, 2020). Innsatsbehovene beskrives inngående i «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). Hensikten med disse innsatsbehovene er at NAV skal bruke mest ressurser på de som veilederne definerer at har størst behov for hjelp til å komme i arbeid, ved at de ulike innsatsbehovene gir ulik tilgang til ytelser og virkemidler i NAV. De fire innsatsbehovene beskriver altså fire ulike brukergrupper. Plasseringen av en sak i en av gruppene av innsatsbehov gjøres av veilederne ut fra en standardisert rutine eller et skjema for behovs- eller arbeidsevnevurdering, som ender i et oppfølgingsvedtak (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010; Kane, 2020). For det andre inndeles teamene etter hvilke ytelser de arbeider med: dagpengeytelser, helserelaterte ytelser eller sosiale ytelser. Vilårene for disse ytelsene er beskrevet i folketrygdloven og sosialtjenesteloven. Inndelingen gjenspeiler også i noen grad det tradisjonelle skillet mellom statlige og kommunale ytelser i NAV der teamene i liten grad arbeider med begge. Det er disse prinsippene for teaminndeling som skaper rammene for problemkategoriene hvert team har ansvar for.

Under feltarbeidet oppdaget vi at et gjennomgående spørsmål i saksdiskusjonene var hvor en sak «hørte til». Dette gjaldt både nye saker og saker som hadde vært i NAV-systemet over (noe) tid. Med utgangspunkt i kontorets teaminndeling brukte veilederne mye tid på å avklare om det var deres team som skulle ha ansvaret for en sak. I et teammøte med avdelingen som jobbet med dagpengeytelser og brukere med standard eller situasjonsbestemt innsatsbehov, oppsto det diskusjon om en sak Ebba hadde fått, noe hun uttrykte forvirring om:

Men hører denne saken egentlig til her hvis han [brukeren] fortsatt har behov for spesielt tilpasset innsats? Stemmer det at det er jeg som skal ha denne?

I arbeidet med å avklare hvor en sak «hørte til», behandlet veilederne tekstlige representasjoner av brukerne gjennom for eksempel legeerklæringer, CV, saksnotater, tiltaksrapporter o.l., som de videre vurderte ut fra kriteriene for sitt ansvarsområde. Ebba henviste til tidligere vurderinger av brukerens innsatsbehov (spesielt tilpasset innsats) som utgangspunkt for hvorfor saken ikke hørte til hos henne i deres team. Kari, en av veilederne som jobbet med helserelevante ytelser, forklarte hvordan de gjør sine vurderinger:

De som jobber med SYFO [sykefraværsoppfølging], skal kun vurdere [om brukerne fyller] vilkårene for sykepengene. De som jobber med AAP [arbeidsavklaringspenger], skal vurdere om man har nedsatt arbeidsevne til ethvert arbeid på grunn av helse [vilkårene for AAP slik det er beskrevet i folketrygdloven], og dersom det ikke er helse som er utfordringen, så blir brukeren overført til et annet team.

Karis forklaring viser hvordan dette arbeidet tok form som en ekskluderingsprosess, der veilederne brukte de tekstlig medierte kategoriene til å *støte* saken videre fra sitt team og over til et annet. Når veilederne definerer saker inn i sitt team, må veilederne begrunne dette i vedtak som må passe vilkårene for den typen saker deres team har ansvar for slik de er beskrevet i lovverk, interne regler og rutiner. Selv om brukere også skal få begrunnede vedtak på avslag, så trenger ikke veilederne da å vurdere hvorvidt brukerne tilfredsstillende vilkår for andre ytelser enn det de selv har ansvaret for. Dette innebærer at NAV-veilederne kan bruke formuleringer i disse vilkårene til å begrunne at en sak faller utenfor deres ansvarsområde.

Språk som problemkategori og gravitasjonsfelt

Flere saker byttet teamtilknytning og veileder underveis i vårt feltarbeid. I vurderinger av hvilket team en sak «hørte til», og forsøkene på å kategorisere saken ut fra vilkår for ytelser og innsatsbehov, fikk imidlertid *språk* en spesiell rolle som problemkategori. Under feltarbeidet fortalte Turid (en av veilederne i teamet som jobbet med arbeidsavklaringspenger) om en sak med en polsk bruker:

En må spørre seg hva som hadde skjedd dersom han ble frisk. Ville han da fått jobb? Nei, fordi han kan ikke språket. Så da er det språket som er utfordringen. Det er få polske som går over på AAP, fordi de ikke kan språk. En må spørre seg hva som hadde vært tilfellet hvis det hadde vært en norsk bruker. Da kunne han ha omskolert seg. Det er ikke et spørsmål om helse, for han kan ha helse til andre jobber, men han kan ikke omskolere seg på grunn av språket. Vi må vurdere mot ethvert arbeid.

Da Turid definerte denne brukerens hovedutfordring med å få arbeid til å handle om *språk*, definerte hun samtidig saken ut av problemkategorien hun jobbet med. Dette begrunnet hun i lovverket og vilkårene for arbeidsavklaringspenger. Fordi hennes team skal jobbe med brukere med «nedsatt arbeidsevne til *ethvert arbeid* grunnet *sykdom, skade eller lyte*», kunne hun støte vekk saker der hun definerte brukerens nedsatte arbeidsevne til å handle om andre ting enn helse, for eksempel språk. Under feltarbeidet spurte Volckmar-Eeg en av veilederne om hun hadde noen saker med innvandrerebrukere som hun kunne fortelle om. Veilederen svarte:

Språk[problemer] gir ikke rett til AAP, derfor er det få innvandrere i denne gruppen [de som får innvilget AAP].

Argumentasjonen om at språk ikke gir rett til arbeidsavklaringspenger, henger sammen med en forståelse av at brukeren enten har språkproblemer *eller* helseproblemer. Språk er med andre ord definert som en egen og eksklusiv problemkategori. Saker som veilederne

definerte inn i problemkategorien språk, var spesielt utsatt for å støtes videre, og dette skjedde i alle teamene som jobbet med tydelig definerte problemkategorier. NAV-veilederne brukte blant annet referanser til brukernes «språk» som argument for at brukeren ikke kunne nyttiggjøre seg NAVs ordinære tiltak. NAV har i liten grad hatt egne språkkopplæringstiltak ettersom dette i hovedsak regnes som en kommunal oppgave (Friberg & Elgvin, 2016). Dersom brukere hadde behov for språkkopplæring, måtte de derfor inngå i andre typer tilpassede tiltak, gjerne av lengre varighet. Dermed kunne veilederne argumentere for at brukeren hadde behov for «spesielt tilpasset innsats», og derfor ikke kunne regnes som «ordinær arbeidssøker» etter vilkårene for dagpengeytelser. *Språk* fungerte med andre ord en konkret problemkategori som veilederne kunne bruke til å støte vekk brukeren fra sitt ansvarsområde. Selv om språk utgjør en reell utfordring når det gjelder (innvandrers)brukeres innpass på arbeidsmarkedet, bruker veilederne språk som argumentasjon for å utelukke brukerne fra en del ytelser. Språk som problemkategori virker dermed som et «gravitasjonsfelt». Språksakene blir ikke kastet tilfeldig mellom team som *kasteballer*, men graviterer snarere nedover i systemet til team som arbeider med løsere definerte problemkategorier.

Flipperteamets arbeid med å holde saken i spill

Saker som defineres inn i problemkategorien *språk*, sendes ofte videre til teamet som har de mest uklare grensene for hvilke saker de jobber med – teamet vi betegner som «flipperteamet». Under feltarbeidet fortalte flere veiledere og mellomledere på kontoret (uavhengig av hverandre) at dette teamet har «mange sånne [innvandrersaker]». Teamet jobber blant annet med kvalifiseringsprogrammet (KVP), men grensene for problemkategori(e) som teamet har ansvar for, er i stor grad uklare og omdiskuterte. Det følgende er et eksempel på hvordan veilederne i teamet forklarte hva slags saker de jobbet med, og hva slags problemstillinger og brukergrupper det var:

Vi jobber med de som har spesielt tilpasset innsats, nedsatt arbeidsevne og som mottar økonomisk sosialhjelp med behov for langtidsoppfølging. Mange har vært arbeidssøkere veldig lenge, de står langt fra arbeidslivet, mangler basisferdigheter og har ofte en del svakheter som for eksempel rus/psykiatri, språk, flyktninger med sin ballast, straffedømte. Det kan også være de som holder på å gå ut dagpenger, etter dagpengeperioden og som ikke har avsluttet videregående skole, og ikke har noen arbeidspraksis, drop-outs. Ungdom med spesielt tilpasset innsats kommer også til oss, eller så skal de til ungdomsteamet. De som får KVP, er de som fremstår å være klare for jobb, og som er motiverte. Vi jobber med unge, flyktninger og de med innvandrerbakgrunn.

I motsetning til i de andre teamene, der problemkategoriene var enkelt definert, ga veilederne i «flipperteamet» typisk omfattende beskrivelser av brukerne de jobbet med, som de presenterte som en sammensatt gruppe uten ett felles klart definert problem. I sitatet forteller veilederen at vilkårene for å «høre til» i deres team var løst definert og åpent for tolkning, for eksempel at brukerne skal være «klare for jobb» eller «motiverte». Mange saker kan med andre ord passe innenfor deres bredt definerte ansvarsområde, med løst definerte inngangsvilkår. Flipperteamet hadde heller ikke én tydelig styringstekst som de kunne bruke for å støte en sak ut fra sitt ansvarsområde, slik veilederne i teamet som jobbet med arbeidsavklaringspenger, kunne med folketrygdloven.

I teammøter brukte veilederne i flipperteamet så godt som hele sin møtetid til å diskutere saker. Veilederne i flipperteamet trakk frem at deres team skulle «fange opp» saker for å kunne gi riktig oppfølging. Samtidig trakk veilederne i flipperteamet frem at de var «siste skanse». Hvis ikke de klarte å holde saken aktiv ved å plassere den i deres egen eller andres problemkategori, falt brukeren over på passive ytelser uten arbeidsrettet oppfølging, som

økonomisk sosialhjelp. Så lenge flipperteamet klarer å holde en sak aktiv, eller «i spill», er det imidlertid fortsatt potensial for at brukeren kan komme i arbeid gjennom å motta arbeidsrettet oppfølging. Veilederne i flipperteamet brukte derfor mye tid og ressurser på å vurdere om saker kan *flippes opp* igjen. Gjennom omfattende kartleggingsarbeid søkte veilederne å avklare om de kunne sende saken andre steder i systemet. I et teammøte diskuterte flipperteamet en av Odas saker:

Det er en dame fra [afrikanskland] som har mann og barn. Hun har tatt videregående i Norge og har studiekompetanse, men er ikke motivert for mer skole. Hun har ikke [formell] kompetanse, ingen arbeidserfaring, ingen referanser, ikke kjennskap til norsk arbeidsliv og har barn. Hun er ikke så himla god i norsk. Ragnhild uttalte: Dette høres ut som en som hører til i [teamet som jobber med dagpenger], at de kan prøve tiltak der først. Hvorfor skal hun hit? Det høres ut som situasjonsbestemt [innsatsbehov]. Oda svarte: Det var det jeg tenkte også. Hvorfor ikke prøve henne i arbeidspraksis? Har de ikke prøvd noen ting? Man kan kartlegge gjennom praksis. Språket er på plass, og hun har gått videregående, og hun vil ut i jobb.

I diskusjonen uttrykte veilederne i flipperteamet at de ikke forstod hvorfor saken hadde havnet hos dem, og stilte spørsmål for å avklare om de kunne redefinere saken inn i ansvarsområdet for et av de andre teamene på kontoret. Flipperteamet var det eneste teamet på kontoret som ikke bare forsøkte å avklare at saken *ikke* hørte til hos dem, men som argumenterte aktivt for en redefinering av hovedproblemet i saken og hvorfor saken derfor hørte til hos et annet, spesifikt, team. I diskusjonen av saker uttrykte veilederne i flipperteamet ofte frustrasjon over kategoriseringer og vurderinger gjort av andre team, og det de mente var en for streng fortolkning av deres problemkategori – spesielt i AAP-teamet. Oda uttalte:

Når AAP-avdelingen ikke tar alle med spesielt tilpasset innsats som har statlige ytelser, men kun de som har AAP, så betyr det at vi får alle med spesielt tilpasset innsats unntatt de som er syke nok for AAP.

Ved å redefinere hovedproblemet i saken kunne saken flippes opp igjen i systemet og holdes i spill. Det fins likevel saker som flipperteamet altså ikke klarer å holde i spill. Dette er spesielt saker definert inn i problemkategorien språk. Når språk defineres som brukerens hovedproblem, vanskeliggjøres arbeidet for alle veilederne fordi språkopplæring ikke tilbys som eget tiltak. Det blir derfor et spørsmål om de har mulighet til å gi oppfølging i disse sakene. I et teammøte spurte en veileder «har vi noe til dem?» og henviste til en sak der brukeren snakket svært dårlig norsk. Lise svarte at «yrkesrettet norsk kan brukes, men ikke bare for at de skal bli bedre i norsk. Det må være jobbutløsende».

Mangelen på tiltak gjør at flere veiledere blir kreative i å finne alternative måter å sørge for språkopplæring på. Samtidig innebærer det at veilederne må gjøre ekstra arbeid for å kunne tilby et tiltak som kan inngå i for eksempel kvalifiseringsprogrammet. Lise vektla også at tiltakene de tilbyr brukerne, skal være «jobbutløsende». En annen veileder i flipperteamet, Sonja, forklarte:

Språk er en utfordring. For å komme inn i kvalifiseringsprogrammet må de kunne nyttiggjøre seg det. De må kunne føre en samtale uten tolk. Helsen skal være avklart, og de jobber mot arbeid. De skal ha et sted å bo, de skal ikke kvalifisere til andre stoner, og de må være motivert for arbeid. Dermed blir ikke kvalifiseringsprogrammet like lavterskel som tidligere, men heller en slags siste innsats for at de faktisk skal komme i jobb.

Sonja beskrev språk som noe som gjør at en bruker ikke kan nyttiggjøre seg oppfølgingen. Samtidig trakk hun også frem mye annet som påvirker hvorvidt de vurderer en bruker som

klar for arbeid. Eksempelvis skal helsen være avklart, de må ha en bolig og være motivert. Saker som veilederne både definerte inn i problemkategorien språk og der brukerne hadde noen av tilleggsutfordringene Sonja nevnte, ble ofte definert som at ikke var klare for arbeid, eller kunne nyttiggjøre seg tiltak. Dette var derfor saker veilederne i flipperteamet hadde vanskeligheter med å holde i spill, og som også var vanskelig å flippe opp igjen. Disse sakene faller typisk gjennom til flipperspillets «hull»: til sosialhjelpsavdelingen.

Pensjonert på sosialhjelp i flipperspillets «hull»

For å legitimere hvordan de enten aktivt gir opp saker og slipper dem gjennom, eller at de ikke klarer å holde dem i spill ved å flippe dem opp, argumenterte veilederne i flipperteamet med at brukeren må være «klar for arbeid» og må kunne «nyttiggjøre seg tiltak». I tillegg står det definert i tiltaksforskriften at brukeren kun kan få arbeidsmarkedstiltak dersom veilederne vurderer tiltaket som «nødvendig og hensiktsmessig» for at brukeren skulle skaffe seg eller beholde lønnet arbeid. Ragnhild, en av veilederne i flipperteamet uttalte:

Det er fint at det er regler så vi ikke kan holde på i det uendelige, men jobbe med de som er reelle arbeidsøkere.

Sammenkoblingen mellom (flere ulike) regler beskrevet i styringstekster og veiledernes praksis bidrar til at veilederne kan legitimere beslutningen om å avslutte arbeidsrettet oppfølging og overføre saken til sosialhjelpsavdelingen. Sosialhjelpsavdelingen har ansvar for inntektssikring av brukerne gjennom behovsprøvd økonomisk sosialhjelp. Veilederne i sosialhjelpsavdelingen jobber ikke med arbeidsrettet oppfølging av sine brukere. Dersom brukerne (sosialhjelpsmottakere) ytrer ønske om å komme i arbeid, henvender veilederne i sosialhjelpsavdelingen seg ofte til flipperteamet. Tine, en annen i flipperteamet forklarte:

Vi kan ikke ha oppfølging mot arbeid og aktivitet på alle de som går på sosialhjelp. De må være klare for arbeidsrettet aktivitet.

Veilederne i sosialhjelpsavdelingen gjorde ofte uformelle forsøk på å «prate opp» saken til flipperteamet gjennom å stikke inn på kontoret til flipperteamet og diskutere saken muntlig. Resultatet ble ofte en ny, muntlig argumentasjon av flipperteamet for hvorfor brukeren ikke ble ansett som «klar for arbeid», eller å kunne «nyttiggjøre seg» tiltak. Igjen skjedde denne vurderingen gjennom henvisning til språk:

De må ha et visst norsknivå. Først norsk og så program for å få mer ut av det. Det er dessverre mange som gjennomfører kvalifiseringsprogram, og som snakker så dårlig norsk at de ikke får jobb. Heller norsk først og så praksis, og så får de kvalifiseringsprogram når de har fått praksisplass.

Språk som et definert problem fungerer dermed som en innlåsingsmekanisme: Brukerne faller gjennom til sosialhjelp fordi språk, gjerne i kombinasjon med tilleggsutfordringer, ikke defineres av veilederne som innenfor problemkategorien for deres team. Samtidig gjør den overordnede beskrivelsen av arbeidsrettet oppfølging i NAV – brukerne skal være «klare for arbeid» eller kunne «nyttiggjøre seg» tiltak – at veilederne i sosialhjelpsavdelingen heller ikke får sendt sakene opp igjen, da saker definert inn i problemkategorien språk, også blir definert som *ikke klar for arbeid* av NAV-veilederne. Disse brukerne «pensjoneres» dermed som passive mottakere av sosialhjelp.

Diskusjon

Analysene viser hvordan NAV-kontoret og veilederne arbeid kan ta form av et *flipperspill*, et «lukket» system der veilederne støter saker mellom team og avdelinger, og der noen saker – de som blir definert til å handle om språk – ofte ender opp i flipperspillets «hull», «pensjonert på sosialhjelp». Innlåsningsmekanismene vi skildrer i denne artikkelen, beskrives vanligvis som at saker «faller mellom alle stoler», slik Karina uttalte innledningsvis, eller som kasterbatter: saker som sendes videre i systemet i en evig runddans (Lundberg, 2012), og som derfor ikke får hjelpen de trenger, og låses inne i systemet. Kasterballproblematikk blir ofte fremstilt som resultatet av et misforhold mellom byråkratiske kategorier og de reelle problemene brukere av velferdstjenester har (Lundberg, 2012). Det knyttes ofte til et fragmentert hjelpeapparat (Olsen & Jentoft, 2010) som er preget av ressursknapphet, som fører til at «politiske idealer om helhetlig behandling kan bli slukt av den daglige saksmengden» (Erlie, 2017). Kasterballen har som nevnt innledningsvis vært en nyttig metafor i samfunnsdebatten. Flipperspillmetaforen supplerer den for presisjon i empirisk forskning, og i vårt tilfelle hjelper den oss til å identifisere og visualisere *hvordan* en slik kasterballproblematikk opptrer og skaper innlåsing (i bestemte saker). På denne måten er metaforen både nyttig og viktig.

Flipperspillet bidrar til å belyse tre viktige faktorer. For det første innebærer den aktive (og kompetente) aktører. Flipperspillmetaforen åpner for at vi kan identifisere hvem som faktisk *gjør* noe, og at det ligger aktiv handling bak når det «kastes ball». Det er ikke tilfeldig hvilke saker som blir kasterbatter, eller hvorfor de blir det. En av flipperspillmetaforens styrker, er at den unngår hentydning til at kasterbatter skapes av passive tjenesteutøvere som ikke evner å se utover sitt ansvarsområde. Den fremhever tjenesteutøvernes aktive (og ulike) arbeid med å definere saker (inn i og) ut av sitt ansvarsområde i situasjoner som tidligere har blitt beskrevet nærmest uten aktører. For det andre åpner flipperspillmetaforen for at kategorier og problemer kan forstås mindre som statiske og styrende ved å beskrive samspillet mellom de byråkratiske kategoriene (spillet) og aktørenes arbeid (spill) med å kategorisere en sak. Dette er et dynamisk arbeid der NAV-veilederne gjennom å aktivere ulike styringstekster former innholdet i og grensene for kategorier. De institusjonelle rammene gir veilederne et handlingsrom for kategorisering av saker. Tid og ressursknapphet spiller en viktig rolle i bakkebyråkraters arbeid (Buvik, 2016). Dette gjelder alle veilederne i vår studie. Måten veilederne ansvarliggjøres på – de må dokumentere sine vurderinger mot ulike tekster – bidrar imidlertid til å legge bestemte handlingsbetingelser for *hvordan* de kategoriserer. Hvilke kategorier som er tilgjengelige, påvirker kategoriseringsarbeidet (Emerson & Messinger, 1977). «Kastingen» av saker trenger dermed ikke å handle om verken slett arbeid eller vond vilje hos veilederne, men påvirkes av hva ulike tekster spør etter, og hva som vektlegges i beskrivelsene av vilkår for ytelser og virkemidler. Dette henger sammen med den tredje faktoren flipperspillet fremhever: velferdsstatens ulike nivåer og roller. Flipperspillmetaforen synliggjør skillet mellom ulike tjenestenivåer og tjenestefolks «funksjon» i å sende disse sakene rundt i systemet. Noen tjenester har spesifiserte vilkår, for eksempel at man skal være «reell arbeidssøker», eller ha «nedsatt arbeidsevne grunnet helse», som noen veiledere kan bruke til å definere saker ut av, og støte vekk fra sitt ansvarsområde. Språksakene kastes ikke vilkårlig rundt, men sendes dermed *nedover i systemet*. Andre veiledere tar rollen som *flippere* som forsøker å definere sakene tilbake i andres ansvarsområde. Flipperspillmetaforen har med andre ord flere styrker som bidrar til å nyansere og utdype hvordan innlåsningsmekanismer i velferdsstaten formes som en del av «the construction of serviceable problems» (Gubrium & Järvinen, 2014, s. 1), og som gjør den velegnet som analytisk verktøy for empirisk forskning.

Flipperspillmetaforen har imidlertid også noen klare begrensninger som det er viktig å anerkjenne dersom andre skal kunne bruke den som analytisk modell i fremtidig forskning. Én begrensning er at et virkelig flipperspill slik vi kjenner det fra barer og kafeer, er et lukket system der målet er å få en kule til å støtes mellom de ulike elementene så mange ganger som mulig. Det er slik en samler poeng. I motsetning til i et virkelig flipperspill er målet i NAV at en sak «fanges opp» av et av teamene, som så klarer å få kulen, eller saken, *ut av NAV-systemet*, uavhengig av velferdsytelser og over i (varig) lønnet arbeid. NAV er altså i utgangspunktet slett ikke et lukket system. Veilederne måles i tillegg på hvor mange av brukerne de følger opp, som de får ut i jobb. Flipperspillet fungerer dermed ikke som metafor for NAVs arbeid generelt (slik er det heller ikke ment), men begrepsfester slike innlåsningsmekanismer vi diskuterer her. Et annet punkt som skiller NAV fra virkelige flipperspill, er at «hullet», eller sosialhjelpsavdelingen, forsøker å henvende seg til flipperteamet for å «prate opp igjen» en sak. Dette vil ikke kunne skje i virkelighetens flipperspill. Selv om gode spillere kan holde en kule i spill lenge, er det eneste mulige utfallet til slutt at kulen havner i hullet. Slik er (heldigvis) ikke NAV-virkeligheten. Gjennom de viktige delene av kategoriseringsarbeidet i NAV som flipperspillmetaforen treffer, kan den som modell hjelpe oss å forstå noe av virkeligheten, her også ved å vise frem de stedene der metaforen ikke treffer. Forestillingen om kasteballer omfatter all form for ansvarsfraskrivelse, der saker, eller brukere, kastes rundt i systemet litt umotivert og vilkårlig. Flipperspillet favner ikke nødvendigvis alle slike kasteballer, men nyanserer og utdyper én type: de sakene som kastes rundt fordi ingen vil, eller kan, ta ansvar for dem, og som dermed «låses» inn i systemet.

Vi har brukt etnografiske data fra ett NAV-kontor til å si noe mer generelt om strukturer og prosesser i NAV. Kontoret vi studerte, er organisert etter et spesialiseringsprinsipp. Andre kontorer kan være organisert på andre måter. Videre forskning bør derfor undersøke hvordan slike mekanismer gjør seg gjeldende på slike NAV-kontorer. Et annet spørsmål til videre forskning er hvorvidt mekanismene vi belyser her, er overførbare til andre deler av velferdsstaten. Vi har i denne artikkelen rettet søkelyset mot arbeids- og integreringsspørsmål ved å utforske kategoriseringsarbeid og -prosesser i NAV. Det er grunn til å tro at problemstillinger knyttet til kategoriseringer og kasteballer også gjør seg gjeldende i andre velferdsinstitusjoner. Vi oppfordrer andre forskere til å utforske kasteball-problematikk videre ved å se på hvem, hvordan og hvorfor saker kastes rundt i *andre* tilfeller, gjerne ved bruk av flipperspillet som sensitiverende begrep og analytisk metafor. Flipperspill-metaforen retter oppmerksomheten mot tjenesteutøvernes aktive konstruksjon av og arbeid med kategorier. Når vi skal forstå kasteballproblematikk og innlåsningsmekanismer i velferdsstaten, kan det være like betydningsfullt som kategoriene i seg selv.

I denne artikkelen beskriver vi den rollen konstruksjon av språk som problem har i NAV-veilederens beslutninger, og hvilke ytelser og tiltak som brukere med innvandrerbakgrunn får tilgang til. Mer spesifikt identifiserer vi hvordan «språk» kan bidra til å ekskludere og samtidig låse brukerne inne i velferdssystemet. *Språk som problem* har noen klare policyimplikasjoner. For det første innebærer det en skeivfordeling i tilgang på ytelser og virkemidler grunnet i språk, som i stor grad rammer brukere med innvandrerbakgrunn. Språk er en utfordring som veilederne knytter spesifikt til innvandrerbrukere. Ikke alle innvandrersaker er språksaker, men alle språksaker (i vårt materiale) er innvandrersaker. Våre funn viser at innlåsing av brukere med innvandrerbakgrunn i NAV ikke utelukkende handler om egenskaper ved brukerne eller manglende forståelse hos veilederne. Selve organiseringen av vilkår for tiltak og ytelser i NAV bidrar til at veilederne definerer noen saker inn i problemkategorien «språk». Veilederens kategoriseringsarbeid er koordinert gjennom større institusjonelle strukturer ved at veilederne aktiverer styringstekster. Dette skjer når

veilederne oversetter en sak til et institusjonelt håndterbart problem. Den formen for skeivfordeling som måtte oppstå av flipperspillmekanismen, ligger dermed innebygget i selve systemet i at den reflekterer institusjonelle føringer. Dette virker diskvalifiserende for disse brukerne, også fra lavterskeltilbud som kvalifiseringsprogram. Å bli definert som en språk-sak bidrar til at disse innvandrerebrukerne får tilgang til færre virkemidler i NAV, og i mindre grad får hjelp til å komme i arbeid.

For det andre påvirkes kategoriseringsprosessene vi beskriver her, i stor grad av hva som blir spurt etter og vektlagt i ulike institusjonelle føringer. NAV, som andre velferdstjenester, har begrenset med ressurser, og beskrivelser av prioriteringer og rammer for ulike tiltak og ytelser er derfor en nødvendighet. Veiledernes bruk av ulike styringstekster for å avgjøre om en sak skal klassifiseres innenfor/utenfor tjenestenes vilkår, er derfor en viktig del av portvokterrollen deres: Bare brukere som har krav på det, eller behov for det, skal få tilgang til ytelser, tiltak og virkemidler i velferdsstaten. Samtidig viser våre funn at det i disse tekstene også ligger noen institusjonelle *barrierer* for hvem som prioriteres, og for hva. Noen ytelser har en ganske streng beskrivelse av vilkår, særlig statlige og helserelaterte ytelser, som innebærer at få får tilgang. Beskrivelsene av andre ytelser, særlig økonomisk sosialhjelp, åpner i mindre grad for muligheten til å definere noen utenfor vilkårene. Mange brukere som defineres ut av andre ytelser, vil derfor likevel ha rett på økonomisk sosialhjelp. Samtidig skapes også disse mekanismene av at kategoriene *praktiseres* som gjensidig utelukkende. Disse innlåsingsmekanismene er derfor resultat av et aktivt og dynamisk arbeid der kategoriene formes gjennom NAV-veiledernes aktive fortolkning av regelverk og retningslinjer. Særlig praktiseringen av regelverk for helserelaterte ytelser preges av en enten-ellerforståelse og streng fortolkning av hva som regnes som legitime helseutfordringer. Språk blir på denne måten en slags utveiskategori som veilederne både kan bruke til å ekskludere brukere fra sitt ansvarsområde, og til å unngå å gå dypere inn i hva som for eksempel ligger i mer diffuse beskrivelser av mulige helseutfordringer. Volckmar-Eeg viser i en tidligere artikkel basert på samme data som vi benytter her, at veilederes bruk av kategorien «språk» ofte favner flere ting enn kun en brukers ferdigheter i norsk. Språk kan vise både til kultur, motivasjon og andre, udefinerte problemer (Volckmar-Eeg, 2020). Språk blir med andre ord en slags uformell kategori som favner «de ubestemmelige» (Nilsen, 2017), sammensatte sakene uten én enkel definerbar hovedutfordring som lar seg klassifisere inn i de tilgjengelige byråkratiske kategoriene (Diedrich, 2014). Kategorien «språk» for innvandrere eksemplifiserer dermed hva som skjer når menneskelige utfordringer ikke passer i forhåndsdefinerte byråkratiske kategorier.

En viktig tredje og overordnet implikasjon av disse funnene er å reise spørsmålet om hva som defineres utenfor NAVs mandat og forståelser av hva som regnes som arbeidsrettet oppfølging, for eksempel språkopplæring. Definisjonen av språk som problem brukes for eksempel som argument for at brukeren ikke er «klar for arbeid» fordi brukeren ikke kan nyttiggjøre seg NAVs virkemidler. Slik sett handler de sakene som havner i flipperspillet «hull», om manglende virkemidler tilgjengelig for veilederne fordi det som handler om språkutfordringer, er lokalisert utenfor NAV og arbeidsmarkedstiltakene. Kanskje skal vi forstå dette som utslag av to byråkratiske separate systemer, henholdsvis arbeidsmarkedstiltak, og skole og utdanning, der språkopplæring hører til sistnevnte, men er en «blindsone» i førstnevnte. Språkutfordringer hos brukere er imidlertid en reell problemstilling. Flere studier viser at brukere med lave norskferdigheter får lite utbytte av tiltak (NOU, 2017) eller har utfordringer med å skaffe seg arbeid (Bjørnset et al., 2021; Grødem & Aspøy, 2013). Et betimelig spørsmål er dermed hvorfor språkopplæring likevel defineres utenfor NAVs mandat. Er det slik at språkferdigheter ikke regnes som arbeidsmarkedskvalifisering, men

likevel er noe folk *må* ha, som en form for basiskompetanse for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsmarkedstiltak og videre skaffe seg arbeid? Dette bør utredes og diskuteres videre, både sosiologisk, organisatorisk og juridisk.

Referanser

- Aamodt, I. (2018). *Hvorfor er det vanskeligere for innvandrere å komme i jobb?* (SSB Analyse 2018/23: Innvandrere utenfor arbeidslivet). SSB.
- Andresen, S. (2021). A Discretionary Toolkit: Reasoning When Teaching Controversial Issues in Norwegian Upper Secondary School. *Professions and Professionalism*, 11(3), 1–19. <https://doi.org/10.7577/pp.4362>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bjørnset, M., Kindt, M. T., & Rogstad, J. (2021). *Hva arbeidsgivere snakker om når de snakker om språk— Om forståelse av språkprøver og språkkrav*. (Fafo-rapport 2021:3). Fafo.
- Brekke, I. (2006). Betydningen av etnisk bakgrunn for overgangen fra høyere utdanning til arbeid. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 23(2), 173–180.
- Buvik, K. (2016). The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting. *Policing and Society*, 26(7), 771–788. <https://doi.org/10.1080/10439463.2014.989157>
- Carpenter, J. (2008). Metaphors in qualitative research: Shedding light or casting shadows? *Research in Nursing & Health*, 31(3), 274–282. <https://doi.org/10.1002/nur.20253>
- de Montigny, G. (2011). Beyond Anti-Oppressive Practice: Investigating Reflexive Social Relations. *Journal of Progressive Human Services*, 22(1), 8–30. <https://doi.org/10.1080/10428232.2011.564982>
- Devault, M. L., & McCoy, L. (2006). Institutional Ethnography: Using Interviews to Investigate Ruling Relations. I D. E. Smith, *Institutional Ethnography as Practice* (s. 15–44). Rowman & Littlefield Publishers.
- Diedrich, A., Eriksson-Zetterquist, U., & Styhre, A. (2011). Sorting people out: The uses of one-dimensional classificatory schemes in a multi-dimensional world. *Culture and Organization*, 17(4), 271–292. <https://doi.org/10.1080/14759551.2011.590305>
- Diedrich, Andreas. (2014). Classifying difference in organizing, or how to create monsters. *Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal*, 33(7), 614–632. <https://doi.org/10.1108/EDI-02-2012-0007>
- Diedrich, Andreas, & Styhre, A. (2008). Making the refugee multiple: The effects of classification work. *Scandinavian Journal of Management*, 24(4), 330–342. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2008.05.003>
- Dokken, A. T. (2015). Innvandrere og økonomisk sosialhjelp. *Arbeid og velferd*, 3, 45–60.
- Emerson, R. M., & Messinger, S. L. (1977). The Micro-Politics of Trouble. *Social Problems*, 25(2), 121–134.
- Erlie, T. H. (2017). Nav-reformen som politisk prosjekt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(04), 366–378. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3053-2017-04-04>
- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2015). Managing Institutional complexity in public sector reform: Hybridization in front-line service organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Friberg, J. H., & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(03), 257–284. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-02>
- Grebstad, U., & Hjemås, G. (2021, 23. april). *Over halvparten av sosialhjelpsutbetalingene går til innvandrere*. Ssb.no. <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/over-halvparten-av-sosialhjelpsutbetalingene-gar-til-innvandrere>
- Griffith, A. I., & Smith, D. E. (red.). (2014). *Under new public management: Institutional ethnographies of changing front-line work*. University of Toronto Press.

- Gubrium, J. F., & Järvinen, M. (red.) (2014). *Turning troubles into problems: Clientization in human services*. Routledge.
- Grødem, A. S., & Aspøy, T. M. (2013). *Konkurransetsatt kompetanse. Om NAVs arbeid med AMO-kurs for minoritetsspråklige* (Fafo-rapport 2013:26). Fafo.
- Hardoy, I., & Zhang, T. (2010). Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak? *Søkelys på arbeidslivet*, 27(4), 343–363. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-04-05>
- Holzinger, C. (2020). “We don’t worry that much about language”: Street-level bureaucracy in the context of linguistic diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(9), 1792–1808. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1610365>
- IMDi. (2020, 30. januar). *Innvandrere i arbeidslivet*. IMDi.no. <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/kunnskapsoversikt/innvandrere-i-arbeidslivet/>
- IMDi. (2021). *Indikatorer for integrering. Tilstand og utviklingstrekk ved inngangen til 2021*. IMDi.
- Jensen, G., T., Weibel, K., & Vitus, K. (2017). “There is no racism here”: Public discourses on racism, immigrants and integration in Denmark. *Patterns of Prejudice*, 51(1), 51–68. <https://doi.org/10.1080/0031322X.2016.1270844>
- Järvinen, M., & Mik-Meyer, N. (2004). *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels Forlag.
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov: Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Lipsky, M. ([1980] 2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed). Russell Sage Foundation.
- Luken, P. C., & Vaughan, S. (Red.). (2021). *The Palgrave handbook of institutional ethnography*. Palgrave Macmillan.
- Lund, R. (2015). *Doing the Ideal Academic. Gender, Excellence and Changing Academia* [Doktorgradsavhandling]. Aalto University.
- Lund, R., & Magnussen, M.-L. (2018). Interseksjonalitet, virksomhedskundskab og styringsrelasjoner: Institutionel Etnografi og hverdagens sociale organisering. *Tidsskrift for kjønnsforskning*, 42(04), 268–283. <https://doi.org/10.18261/issn.1891-1781-2018-04-05>
- Lund, R. W. B., & Nilsen, A. C. E. (red.). (2020). *Institutional Ethnography in the Nordic Region*. Routledge.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Bergen.
- Lunde, H., & Rogstad, J. (2016). *Kunnskapsstatus om godkjenning av utenlandsk kompetanse og kunnskapsstatus om diskriminering i arbeidslivet* (Fafo-notat 2016:05). Fafo.
- Magnussen, M.-L. (2020). «Jeg er klar til å bidra»: Utforskning og utfordring av bakkebyråkraters kategorisering av flyktninger som prøver å komme i jobb i dagens Norge. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 63–75. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-05>
- Malmberg-Heimonen, I., Tøge, A. G., Rugkåsa, M., Fossetøl, K., Liodden, T., Bergheim, B., & Gyüre, K., Buzungu, H. F. (2019). *Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. Sluttrapport* (Skriftserie 2019 nr 10). OsloMet – storbyuniversitetet.
- Midtbøen, A. H. (2015). Etnisk diskriminering i arbeidsmarkedet. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 56(1), 4–30. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2015-01-01>
- Midtbøen, A. H. (2016). Discrimination of the Second Generation: Evidence from a Field Experiment in Norway. *Journal of International Migration and Integration*, 17(1), 253–272. <https://doi.org/10.1007/s12134-014-0406-9>
- Molander, A., Grimen, H., & Eriksen, E. O. (2012). Professional Discretion and Accountability in the Welfare State: Professional Discretion and Accountability in the Welfare State. *Journal of Applied Philosophy*, 29(3), 214–230. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5930.2012.00564.x>
- Mäkitalo, Å. (2003). Accounting Practices as Situated Knowing: Dilemmas and Dynamics in Institutional Categorization. *Discourse Studies*, 5(4), 495–516. <https://doi.org/10.1177/14614456030054003>
- Mäkitalo, Å., & Säljö, R. (2002). Invisible People: Institutional Reasoning and Reflexivity in the Production of Services and “Social Facts” in Public Employment Agencies. *Mind, Culture, and Activity*, 9(3), 160–178. https://doi.org/10.1207/S15327884MCA0903_02

- NAV (2022). *Helt ledige. Innvandrerbakgrunn. Januar-april 2022*. Nav.no. https://www.nav.no/_/attachment/download/e51d02ad-0386-4f2c-98d4-38a38bad97d4:a8b420de0fbfdfac4bd60172298f6fdd477067ac/202204_HL085_Helt_ledige._Innvandrerbakgrunn._Tidsserie_m%C3%A5ned.pdf
- Nilsen, A. C. E. (2016). In-between discourses: Early intervention and diversity in the Norwegian kindergarten sector. *Journal of Comparative Social Work*, 11(1), 64–85. <https://doi.org/10.31265/jcsw.v11i1.136>
- Nilsen, A. C. E. (2017). *Bekymringsbarn blir til. En institusjonell etnografi av tidlig innsats som styringsrasjonal i barnehagen* [Doktorgradsavhandling]. Universitetet i Agder.
- Nilsen, A. C. E. (2021). Professional Talk: Unpacking Professional Language. I P. C. Luken & S. Vaughan (red.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (s. 259–374). Palgrave Macmillan.
- NOU 2017: 2 (2017). *Integrasjon og tillit. Langsiktige konsekvenser av høy innvandring*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Olsen, B. (2017). Innvandrere i og utenfor arbeidsmarkedet. *Innvandrere i Norge: 2017*, SSB.
- Olsen, T. S., & Jentoft, N. (2010). Et liv jeg ikke valgte. *Søkelys på arbeidslivet*, 27(03), 206–216. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-7989-2010-03-04>
- Orupabo, J. (2016). *Kvinnejobber, mannsjobber og innvandrerjobber*. Cappelen Damm akademisk.
- Orupabo, J., & Nadim, M. (2019). Men doing women's dirty work: Desegregation, immigrants and employer preferences in the cleaning industry in Norway. *Gender, Work and Organization*, 27(3), 347–361. <https://doi.org/10.1111/gwao.12378>
- PROBA Samfunnsanalyse. (2020). *Hvorfor faller flyktninger ut av arbeidslivet* (Proba-rapport nr. 2020 – 5). PROBA samfunnsanalyse.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma: Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal Akademisk.
- Sandbæk, M. L., & Djuve, A. B. (2012). *Fortellinger om motivasjon. Hva er gode arbeidsmetoder i NAVs AMO-kurs for innvandrere?* (Fafo-rapport 2012:27). Fafo.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: A sociology for people*. AltaMira Press.
- Smith, D. E. (2006). Incorporating texts into Ethnographic Practice. I D. E. Smith (red.), *Institutional Ethnography as Practice* (s. 65-88). Rowman & Littlefield Publishers.
- Smith, D. E., & Turner, S. M. (2014). Introduction. I D. E. Smith & S. M. Turner (red.), *Incorporating texts into institutional ethnographies* (s. 3–14). University of Toronto Press.
- SSB (2021, 9. mars). *Innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre*. Ssb.no. <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef>
- Tranekjær, L. (2015). *Interactional Categorization and Gatekeeping*. Multilingual Matters.
- Villadsen, K. (2003). Det sociale arbejde som befrielse. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde* (s. 192–226). Hans Reitzels Forlag.
- Volckmar-Eeg, M. G. (2020). “I don't know what to do—Could it be cultural?” The operationalization of cultural sensitivity among street-level workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration. *Social Policy & Administration*, 55(1), 97–112. <https://doi.org/10.1111/spol.12615>
- Williams, S., Dodd, L. J., Steele, C., & Randall, R. (2015). A systematic review of current understandings of employability. *Journal of Education and Work*, 29(8), 877–901. <https://doi.org/10.1080/13639080.2015.1102210>
- Øversveen, E., & Forseth, U. (2018). Fremmed i NAV: Arbeidslinja i praksis. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(04), 5–24. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-04-01>
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(04), 242–258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>
- Åsheim, H. (2019). «Du vil ha behov for ytterligere arbeidstrening». En studie av begrunnelser i arbeidsavklaringsprosess. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(04), 238–253. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2019-04-01>