

Magnus Brattøy Gundersen

NAV i krise

Pandemiens effekt på arbeidsoppgaver og organisasjonen til NAV

Masteroppgave i Master i Statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Juni 2022

Magnus Brattøy Gundersen

NAV i krise

Pandemiens effekt på arbeidsoppgaver og organisasjonen til NAV

Masteroppgave i Master i Statsvitenskap
Veileder: Jon Arve Nervik
Juni 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden

Innhold

Innledning.....	2
NAV, en kort innføring i etaten.....	4
Krise-begrepet innenfor organisasjoner og offentlig forvaltning.....	6
Sentrale teoretiske strømninger for oppgaven.....	7
Bakkebyråkraten, brukerens møte med det offentlige.....	8
Profesjonslitteraturen.....	10
Organisasjonsteori og perspektiv: instrumentelt, kulturelt og myteperspektivene.....	13
Tre underproblemstillinger til evaluering av pandemi og pandemiltaks effekt.....	17
Om metoden.....	18
Ontologiske og epistemologiske premisser: kunnskap om sosiale fenomen.....	18
Bruken av offentlige dokument og pressemeldinger i oppgaven.....	21
Dybdeintervjuet.....	21
Om valget av informanter og bearbeidelse av intervjuene.....	24
Norge og NAV i pandemiens første periode.....	26
De sentrale direktiv og føringene for NAV i den første perioden av nedstengning.....	26
Sju perspektiver på NAV i pandemiens første periode.....	28
Arbeidsoppgaver i NAV.....	31
Kommunikasjon internt i NAV.....	40
Informantenes opplevelse av pandemien og koronatiltak i NAV.....	44
Diskusjon.....	49
Sammenfatning av oppgavens funn og betydninger av disse.....	50
Sentrale punkter angående oppgavens premisser og utførelse.....	54
Veien til videre forskning og tolkning av resultat, en oppsummering.....	57
Litteratur.....	60

Innledning

Koronapandemien har siden dens begynnelse krevd omfattende omstilling og justering til en ny hverdag. Da pandemien kom til Norge, medførte dette iverksettelsen av pandemiltak som utgjorde den strengeste begrensningen på borgeres liv og virksomheters drift i Norge siden 2. verdenskrig (Kalajdzic & Solberg, 2020). I omtrent alle sektorer og aspekt av samfunnet måtte man nå ta hensyn til og arbeide bevisst med å redusere faren for smitte og sykdom for å sikre best mulige funksjon til tross for pandemien. Den strengeste perioden med «nedstengning» av Norge varte fra 12. mars 2020 til justeringen og delvis gjenåpning 15. juni 2020 (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Siden denne perioden har man hatt varierende grader av restriksjoner både gjeninnført og opphevet, men denne tidsperioden kan man betegne som «pandemiens første fase» i Norge, der tiltakene var sterke.

Denne oppgaven tar utgangspunkt i denne tidsperioden i Norge, med et på NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Forfatterens bakgrunn til å rette søkelyset på NAV og pandemien sammen stammer fra en samtale med en drosjesjåfør i mai 2020, der drosjesjåføren kunne fortelle at de hadde opplevd omfattende problem med å motta utbetalingene lovet fra NAV. Denne anekdotiske fortellingen kommer likevel med et interessant poeng, hvor forberedt er egentlige NAV til å opprettholde velferdstjenester i nasjonale kriser? Flere aktuelle spørsmål er nødvendig å stille seg i denne perioden; hvordan innrettet NAV seg tiltakene i sin arbeidsdag? Hvordan påvirket pandemien arbeidet til NAV? Hvordan påvirket tiltakene om hjemmekontor muligheten og kvaliteten av intern sosialisering og opplæring? Spesifikt, hvordan opplevde NAV-ansatte, i en større by i Norge, pandemien? Disse er aktuelle og relevante spørsmål siden disse omhandler i effekt NAVs funksjon under en omfattende nasjonalkrise; pågående internasjonale spenninger, faren for nye pandemier og en forverret klimasituasjon gjør at det er essensielt å undersøke hvordan etaten responderer til omfattende eksternaliteter som påvirker hovedverktøyet for Norges velferdsstat i praksis.

Med disse punktene i bakhodet er oppgavens utgangspunkt og hovedproblemstilling det følgende spørsmålet: «**Hvordan ble NAVs arbeid og funksjon som organisasjon påvirket av Covid-19-pandemien i perioden mars 2020 til juni 2020?**» I tillegg til denne

hovedproblemstillingen vil oppgaven bli mer konkretisert og ankret opp til tre underproblemstillinger. Disse underproblemstillingene omfatter spørsmål knyttet til de ansattes arbeidsoppgaver, kommunikasjon og sosialisering internt i NAV og et mer direkte spørsmål knyttet til hvordan tiltak påvirket NAV helhetlig. Årsaker til disse underproblemstillingene vil begrunnes og redegjøres for, i en mer omfattende måte i oppgavens teoretiske rammeverk.

I denne oppgaven, gjennom intervjuer med ansatte i NAV finner jeg at pandemien hadde en sterk effekt på NAVs arbeidsoppgaver, men at denne effekten varierer over oppgaveområder. Pandemien har påvirket arbeidsoppgavene, i den grad at både ansatte og brukere er mer komfortable med digitale kommunikasjonsløsninger fremfor fysiske møter, med mindre det er behov for disse. Digitale løsninger og regelverksendringer har effektivisert flere saksområder i perioden. I pandemien la ledelsen i NAV vekt på begrep som fremhevet samhold, dugnad og en idé om samling i møte med krisen, samtidig som de fleste i ansatte i NAV mener at ledelsen har hatt en god respons til perioden, med noen få punkter av kritikk som tas opp senere i oppgaven. Ansatte beskriver hvordan terskelen til sosialisering og å spørre sidemann har økt. Samtidig har organisasjonen tatt i bruk digitale løsninger, som Teams-grupper, for å sosialisere nye ansatte inn i organisasjonen. Ansatte opplevde iverksettelsen og kommunikasjonen av pandemiltak i NAV som tydelig og ryddig. Tiltakene har bidratt til en vekst i digital kompetanse blant ansatte, og de aller fleste i organisasjonen er nå tilrettelagt til mulighet for hjemmekontor. Flere har pekt på behovet for en tydeligere oppfølging fra ledelsens side, når det gjelder å fange opp psykisk slitasje blant de ansatte. Noen ansatte føler arbeidet i NAV, pga. tiltakene, har vært preget av mye brannslukking og at flere arbeidsområder av NAV har tapt mye som følge av tiltak, som i etterkant kan ha vært unødvendig strenge.

Besvarelsen av problemstillingen tar utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming, med benyttelse av både offentlige dokumenter, i en kontekstuell betydning, og dybdeintervju med ansatte ved ett NAV-kontor i en større by (Trondheim) i Norge. Oppgavens struktur kan oppsummeres følgende: den resterende innledende delen vil introdusere og belyse sentrale konsept knyttet til oppgaven, da spesielt NAV-etaten og en kontekstualiserende beretning om denne etaten. I

tillegg til dette vil «krise»-begrepet, da spesielt knyttet til kriser i organisasjoner redegjøres for. Den neste delen av oppgaven vil gå gjennom oppgavens teoretiske rammeverk og avsluttes med en mer detaljert beskrivelse av den teoretiske forankringen til underproblemstillingene. Tredje del plasserer oppgaven innenfor en ontologisk og epistemologisk kontekst. Her diskuteres også metodevalg og forutsetninger for gjennomføringen av metodene til oppgaven. Fjerde del presenterer det empiriske grunnlaget for oppgavens funn i form av en analyse av intervjutranskript og presentasjon av informasjonsgrafer, basert på offentlige dokument. Den avsluttende delen samler trådene for oppgaven, redegjør for hovedfunnene, ser tilbake på oppgavens gjennomførelse og vil peke på veien videre i lys av oppgavens funn. Oppgaven har to vedlegg som medfølger i dokumentet. Det første vedlegget er oppgavens intervjuguide, benyttet i dybdeintervjuene. Det andre vedlegget er informasjonsskrivet som oppgavens informanter mottok på forhånd av intervjuet.

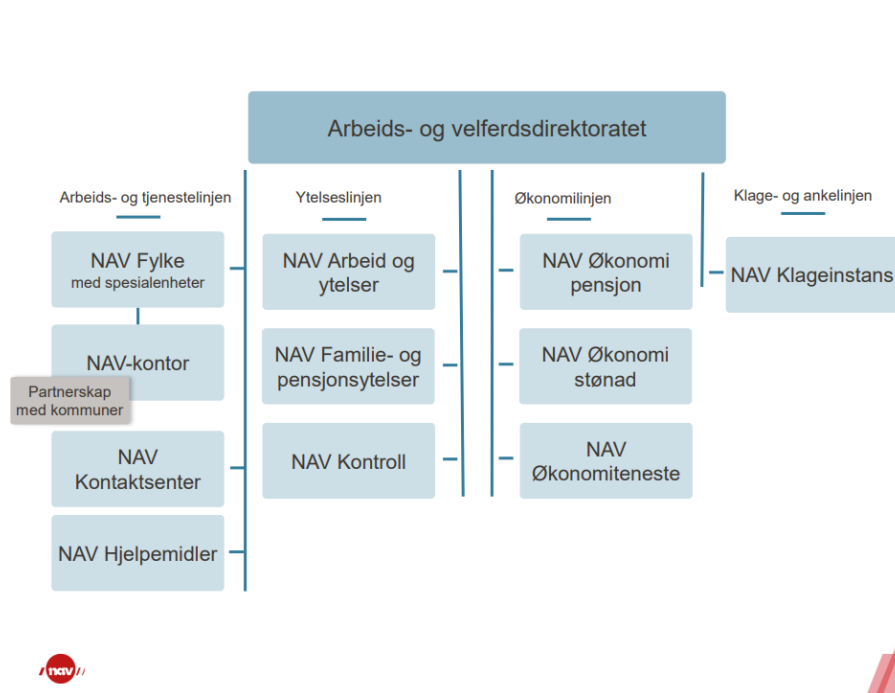
NAV, en kort innføring i etaten

NAV, Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, ble opprettet i 2006 som følge av «NAV-reformen» vedtatt av Stortinget (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 13). NAV-reformen hadde tre store overordnede mål i det politiske vedtaket til Stortinget. Reformen tok til sikte å samle etater for arbeid, velferd og sosiale tjenester i en felles etat for å sikre et helhetlig tjeneste- og ytelsestilbud til brukerne, innbyggere i Norge. Disse tjenestene lå tidligere adskilt på ulike tradisjonelle etater, spredt over et statlig og kommunalt plan (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s. 12). I tillegg til dette målet ble mål om økt sysselsetting og reduisering av stønadsbehov lagt vekt på samt en forenkling og tilpasning etter behov til brukeren (Hansen et. al., 2013, s. 18). Reformen slo sammen Aetat, Rikstrygdeverket og kommunale sosiale tjenester inn i et omfattende statlig-kommunalt samarbeidsprosjekt (Hansen et. al., 2013, s. 12). Den nye etaten kombinerte derfor statlig og kommunal tilstedeværelse. Den skulle ha en statlig sentral ledelse knyttet til Arbeids- og velferdsdirektoratet underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, med en lokal tilstedeværelse i kommunene, i form av lokale kontorer opprettet i samarbeid med lokal kommunaladministrasjon (Hansen et. al., 2013, s. 18). I den forstanden er NAV et statlig-kommunalt samarbeid. Sammenslåingen av tre ulike organisasjoner og etater har implikasjoner som jeg vil diskutere både her og senere i

oppgaven. Dette er spesielt knyttet til profesjonslitteraturen og sammensmeltingen av ulike organisasjonskulturer, fra tre ulike etater, inn i en etat.

Her vil jeg snakke kort om NAV-reformens kontekstuelle betydning og plassering i en større kontekst innenfor offentlig administrasjon i den «vestlige verden». Den vestlige verden, forstått som den liberal-demokratiske verdenen oftest regnet som Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Reformen er i stor grad preget av innslag av lærdommene trukket fra Norges og den vestlige verdens erfaringer med New Public Management (NPM) og innslag av datidens, 2000-tallets, nye reformbølge, den såkalte post-NPM bølgen. Denne reform-bølgen kan beskrives som både en reaksjon og en videreutvikling av den større og mer publiserte NPM-bølgen som slo inn over offentlig administrasjon i den vestlige verden. NPM la i større grad vekt på fristilling, mål- og resultatstyring og markedsretting av administrasjonen (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid & Roness, 2010, s. 216). NPM-inspirerte reformer i Norge la i større grad vekt på organisasjonsstrukturell fristilling og mål- og resultatstyring (Christensen et. al., 2010, s. 217). Reformene ba på både utfordringer og nyvinninger for den norske offentlige administrasjonen. Post-NPM-reformer var et forsøk på å korrigere noe av det som ble oppfattet som NPMs svakheter samtidig som det endrede verdensbildet og situasjonen i Norge gjorde det nødvendig å introdusere nye elementer inn i offentlig administrasjon. Konteksten for post-NPM reformer var et forsøk på å i større grad koordinere etater og offentlige virksomheter og i større grad hente inn offentlig kontroll og innsyn, i respons til flere ulike utviklinger (Christensen et. al., 2010, s. 227). Kritikkk mot NPM var en av disse, men det endrede verdensbildet, etter hvert som verden forlot 90-tallets selvsikkerhet inn i en ny mer usikker verden preget av frykt og katastrofer, var også en årsak til et ønske om mer koordinering (Christensen et. al., 2010, s. 226). I denne konteksten oppsto NAV. Det har ikke vært mangel på kritikkk av NAV. Den nye etaten har vært offer for mange skandaler i nyhetsbildet gjennom årene siden opprettelsen av den nye etaten. Flere har pekt på at NAV-kontorene har sviktet i målene sine (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Likevel, NAV fortsetter å representere en betydelig del av statsbudsjettet gitt etatens essensielle funksjon som et helhetlig tjeneste- og ytelsestilbud for brukerne av Velferdsstaten Norge (NAV, 2013). Siden den opprinnelige reformen har NAV som organisasjon gått igjennom flere endringer og justeringer i struktur og enheter. Bildet nedenfor viser NAVs

nåværende organisasjonskart og struktur pr 2022. Jeg vil gå nærmere i detaljer på NAVs utvikling under pandemien i den empiriske seksjonen av oppgaven.



Organisasjonskart av NAV 2022 (NAV, 2022).

Krise-begrepet innenfor organisasjoner og offentlig forvaltning

«Krise» brukes innledningsvis og i oppgavens tittel. En avklaring av dette begrepet er nødvendig. Hvordan forstås krisebegrepet og hva menes med begrepet i en kontekst av NAV og koronapandemien? Krise-begrepet kan være problematisk å anvende. Man kan til en viss grad argumentere for at offentlige administrasjon er en brannslukningsoperasjon der man løper fra en brann til neste og improviserer seg gjennom situasjoner. I en sann tankegang kan man si at det ikke er en krise, da krisen er heller normalen. Det er likevel tydelig at koronapandemien ikke representerer normalen. En krise, til en organisasjon, er derfor noe som bryter med normalen til det daglige arbeidet til en organisasjon; brann, forurensing, lekkasje, oppsigelser og sammenslåinger er beskrevet som eksempler på organisasjonsmessige kriser (King, 2002).

I de første månedene av pandemien og nedstengingen, oppgavens forskningsperiode, kan man derfor konkret snakke om en krisesituasjon innenfor NAV som organisasjon, tilknyttet flere aspekter av organisasjonen; dens funksjon, intern- og ekstern kommunikasjon, rekruttering og opplæring osv. Hvorvidt en normalisering oppsto i månedene etter pandemiens inntog kan diskuteres, men er ikke oppgavens formål. Den empiriske seksjonen vil videreføre argumentet at NAV i perioden mars-juni 2020 befant seg i en krise. Med NAV og krisebegrepet innledningsvis avklart vil jeg nå gå videre til å introdusere sentrale teoretiske rammer for oppgavens fremgangsmåte.

Sentrale teoretiske strømninger for oppgaven

Denne delen introduserer sentrale teoretiske element for oppgaven. Oppgaven benytter seg i stor grad av en blanding av teorier og perspektiv. Disse benyttes i undersøkelsen og tolkningen av subjektens uttalelser om pandemiens effekt på arbeidsoppgavene og NAV internt. Disse teoriene og perspektivene kan likevel plasseres innenfor eksisterende den større generelle litteraturen for offentlig administrasjon og organisasjonsteorier. Sentrale teoretiske begrep jeg tar utgangspunkt i er bakkebyråkraten, profesjonslitteratur, organisasjonsteori og da spesielt kulturperspektivet innenfor dette. I tillegg til disse sentrale begrepene har jeg inkludert en kort beskrivelse av myteperspektivet innenfor organisasjonsteori. Dette kobles inn til myten om koronatiltakene, iverksettelsen av disse i NAV og informantens adoptering av disse tiltakene. «Myte»-begrepet her benyttes i den litterære sammenhengen, om myter som en ekstern oppskrift for organisasjoner (Christensen et. al., 2015, s. 75). Litteraturen og teoriene til oppgaven ble hentet inn gjennom tidligere erfaringer i feltet fra min egen side, diskusjon med veileder, benyttelse av universitetsbiblioteket og et systematisk litteratursøk på flere digitale vitenskapelige databaser. Oppgavens teoretiske bidrag sikter til bidrag innenfor den offentlige administrasjon samt dette «nye» fremvoksende feltet som vil bare øke i de kommende årene ettersom samfunnet forlater koronapandemien og går fremover. Som en oppsummering til den teoretiske seksjonen sammenfatter jeg teoriene til å begrunne mine tre underproblemstillinger, nevnt innledningsvis.

Bakkebyråkraten, brukerens møte med det offentlige

Innenfor den eksisterende litteraturen for offentlig administrasjon har det i flere tiår vært en forståelse for et vesentlig skille mellom et politisk vedtak i nasjonal-demokratiske institusjoner, Stortinget, og iverksettelsen av vedtaket i administrasjonen (Winter & Nielsen, 2008), s. 11). Det eksisterer flere ledd fra den såkalte demokratiske styringskjeden nedover forvaltningen, fra vedtaket fattes politisk til det iverksettes og settes ut i praksis til brukerne av det offentliges tjenester og ytelser (Olsen, 1978, s. 11). I denne iverksettelsesprosessen i forvaltningen har man opplevd flere tilfeller av mangelfull iverksettelse fra forvaltningens side (Winter & Nielsen, 2008, s. 27-28). Man har de siste tiårene sett på brukerens møte med det offentlige. Brukerens møte med den såkalte bakkebyråkraten, fra det engelske street-level bureaucrat opprinnelig (Lipsky, 1980). Det er bakkebyråkraten som møter og vurderer brukerens behov for det offentliges tjenester og ytelser (Winter & Nielsen, 2008, s. 103). Bakkebyråkratene representerer en omfattende mengde av de ansatte i offentlig forvaltning, men også utenfor den direkte forvaltningen. Disse kan inkludere tannleger, lærere, sykepleiere, hjelpepleier, rådgivere, veiledere osv. De definerende fellestrekk av bakkebyråkratene er at direkte brukermøter inngår i arbeidet deres, og at deres møter og arbeid ikke er fullstendig lovregulert. I deres beslutninger og vurderinger av brukeres behov fra det offentlige oppstår en stor grad skjønn og handlingsfrihet for den enkelte bakkebyråkraten (Lipsky, 1980). Denne handlingsfriheten eksisterer innenfor et lovregulert rammeverk for yrket, men ikke alle aspekt av interaksjonen er dekket på forhånd av regelverket. Bakkebyråkratiet er en naturlig konsekvens av den komplekse sosiale virkeligheten en lever i, og mangfoldet av ulike behov for ulike brukere av det offentlige. Bakkebyråkratenes realitet og atferd kan være en hodepine for den politiske ledelsen, da de er i effekt autonome beslutningstakere i den offentlige forvaltningen, som kan sette kjepper i hjulene for den politiske ledelsens fattede vedtak. De har egne interesser og insentiver, og en distinkt atferd (Winter & Nielsen, 2008, s. 103-105). Jeg vil nå redegjøre for bakkebyråkratenes atferd.

Den grunnleggende teoretiske innfallsvinklingen for bakkebyråkratenes atferd er såkalte «coping-mechanisms», avvergingsmekanismer på norsk (Lipsky, 1980). Dette er et atferdsmønster der bakkebyråkraten sikter å redusere arbeidspresset og forenkle sin

arbeidshverdag i størst mulig grad. Flere avvergingsmekanismer står til mulighet for bakkebyråkraten. Disse kan kategoriseres inn i ulike former for avvergingsmekanismer, knyttet til hva de omhandler sentralt. Disse formene for avverging kan være begrensningen av etterspørsel for tjenester og ytelser, rasjoneringen av tjenester, automatiseringen av tjenester og utøvelsen av kontroll over brukeren (Winter & Nielsen, 2008, s. 117). Det er flere ulike typer atferd innenfor disse kategoriene, men disse er mindre relevant å utdype i sin fullstendighet. Konsekvensene av bakkebyråkratenes avvergingsmekanismer i den offentlige forvaltningen foreslås ha ulike negative utfall for brukerne og forvaltningens funksjon for å ivareta det offentlige som tjeneste- og ytelsesgiver til samfunnet (Winter & Nielsen, 2008, s. 127). NAV var i krise i de første månedene av nedstengning. Bakkebyråkratlitteraturen og atferdsmønstre til disse fremstår som relevant til oppgavens fokus på a) NAVs arbeidsoppgaver og b) oppgavens subjekter, ansatte ved NAV i en norsk storby. Men så, hvorfor finner man disse avvergingsmekanismene i bakkebyråkratenes arbeid? Avvergingsmekanismer har blitt foreslått å oppstå som en mestringsstrategi fra bakkebyråkratenes side (Lipsky, 1980). Alternativt foreslås denne atferden som en form for policy-maksimering (Brehm & Gates, 1997). Andre bidrag har foreslått at bakkebyråkratenes atferd påvirkes av deres oppfattelse av seg selv (Winter & Nielsen, 2008, s. 131). Den overnevnte diskusjonen bak bakkebyråkratenes atferd er ikke avklart, men peker på flere interessante innfallsvinklinger.

Går man nå tilbake til det sentrale aspektet for bakkebyråkratenes arbeid. Skjønnnet, dvs. vurderingene som de tar og skjønnet de utøver, i møtet med brukeren av det offentliges tjenester og ytelser. Bakkebyråkraten omtales som «portvakten i velferdsstaten» (Terum, 2003, s. 11), de er skjønnsutøverne som fatter beslutningene til velferdsstaten ovenfor den individuelle brukeren (Winter & Nielsen, 2008, s. 103-104). I en krisesituasjon blir skjønnet til bakkebyråkraten enda mer kritisk til forvaltningen, enn det allerede er. I flere tilfeller er det nødvendig for den enkelte bakkebyråkraten å ta en vurdering i en sak, en skjønnsutøvelse, ovenfor brukeren med kun begrenset informasjon og forståelse (Heum, 2014, s. 37). Saken omfatter flere sider, men bakkebyråkraten har begrenset tid, ressurser og spørsmål for å hente informasjon til saken. I slike tilfeller vektlegger man i skjønnsutøvelsen de faktorer som vil støtte opp om skjønnsutøverens forventninger om hva som er rett (Heum, 2014, s. 37-38). Flere sosialkontorer i Norge ble gitt noen vignetter, eksempelsaker, å ta stilling til. Denne

typen forsøk avslørte omfattende forskjeller i saker som i utgangspunktet var helt lik (Terum, 2003, s. 114-116). Forskjeller gikk på hvorvidt sosialkontorene ga medhold i sakene, dvs. ga ytelsler, og på størrelsen av disse ytelsene var det også stor variasjon (Terum, 2003, s. 116). Denne begrensede rasjonaliteten innfor skjønnsutøvelsen spiller inn på bakkebyråkratens vedtak, og i tilfellet av NAV spesifikt, for eksempel en aktivitetsplan eller tiltaksplan for brukeren, eller ytelsene brukeren vil motta (Heum, 2014, s. 39; Terum, 2003, s. 114-116). Innenfor sosialtjenesten, eller nå NAV, er det også ikke bare et spørsmål hvorvidt om et vedtak er formålstjenlig, men det er også spørsmål knyttet til vedtakets rettferdighet og hvor «godt» det er ovenfor brukeren. Disse normative vurderingene var også til stede i den overnevnte vignette-undersøkelsen (Terum, 2003, s. 132). Innenfor NAV-ansattes skjønnsutøvelse oppstår dermed ikke bare spørsmål knyttet til forvaltningens regelverk, slik det skal, men også normative spørsmål som den individuelle «portvakten» må forholde seg til. En av måtene disse spørsmålene håndteres på, er gjennom bakkebyråkratens anvendelse av sin profesjonelle ekspertise. Denne ekspertisen kommer med et sett av verdier og en ideologisk forankring (Terum, 2003, s. 133-134). Dette åpner for en videre diskusjon, og en introduksjon av profesjonslitteraturen til oppgavens teoretiske rammeverk.

Profesjonslitteraturen

En profesjon, engelsk profession, er et bestemt yrke som karakteriseres av at det krever en langvarig, formell utdanning, de som tar utdanningen er orientert mot bestemte yrker og at ifølge sosiale normer kan ikke yrkene fylles av andre som ikke har utdanningen (Halvorsen, 2010, s. 114). Profesjoner er derfor i hovedsak regnet som direkte kobling mellom et gitt yrket og en langvarig formalisert utdanningsprosess (Halvorsen, 2010, s. 114). Videre kan man også karakterisere en «profesjonalisering» av et yrke i en stegvis-prosess. Denne prosessen begynner med at heltidsarbeid forbindes med yrket, etableringen av et eget utdanningssystem med akademisk tilknytning, opprettelsen av profesjonsorganisasjoner, innførelsen av lovbeskyttet monopol på yrkets kvalifikasjoner og formelle yrkesetiske retningslinjer (Wilensky, 1976). Begrepet semi-profesjon ble også en periode benyttet (Halvorsen, 2010, s. 114-115), tilknyttet yrker som var mindre rigide som de tradisjonelle profesjonene.

Profesjonslitteraturen er aktuell i spørsmål om velferdsstaten og NAV. NAV er en stor arbeidsgiver i Norge i seg selv, med omtrent 20000 ansatte per våren 2022 (NAV, 2022). Mange av disse rekrutteres på basis av formaliserte utdanninger koblet opp mot yrker. Den formelle eller profesjonaliserte utdanningen betraktes av noen som et minimum, ved ansettelse i NAV (Natland & Johannessen, 2020). Omtrent alle informantene i oppgavens intervju hadde profesjonsutdannelse. Denne gruppen inkluderer sosionomer, økonomer, IT-ansvarlige og lignende. Innenfor NAV, og andre sektorer av velferdsstaten, finner man derfor flere ulike profesjoner, men som regel kan disse regnes under en fellesbetegnelse som «velferdsyrker» (Halvorsen, 2010, s. 116-119). Profesjoner er med andre ord utbredt både i NAV og velferdsstaten generelt. Hva har denne profesjonaliseringen betydning for NAVs arbeid og ansattes møter med brukerne? I det første, profesjonaliseringen av velferdsstaten begynte på 50- og 60-tallet. Metodisk sosialt arbeid og systematikk skulle løfte velferdsstaten opp til et nytt profesjonelt nivå for å ivareta behovene til brukerne (Terum, 2003, s. 75). Denne profesjonaliseringen skjedde samtidig som den ideologiske forankringen til den nye profesjonen ble økende gradvis radikalisert, og fokuset på den individuelle brukeren av sosialhjelp ble flyttet til samfunnet som helhet, dvs. «faktorene som skapte brukere av sosialhjelp». Fra denne radikaleringen oppsto idealistiske forventninger til profesjonen, forventninger om at man skulle være en slags «utøvende sosialist» og ta tak i samfunnsproblemet skapt av det kapitalistiske systemet (Terum, 2003, s. 77-78). Ovenfor ble det pekt på at den individuelle verdi- og ideologiske forankringen til de ansatte i sosialkontorene spilte inn i deres behandling av caser. (Terum, 2003, s. 134.). Innenfor disse profesjonene er det da også et større spørsmål angående å holde kontroll over utgiftene og holde budsjett, kontra å gjøre det som oppfattes som rettferdig ovenfor brukerne (Halvorsen, 2010, s. 124). Med profesjonaliseringen oppsto altså et ønske om mer systematisk og vitenskapelig orientert problemløsning i forhold til den individuelle brukeren, men den ideologiske verdiforankringen til de profesjonelle i velferdsstatens tjenester ble radikalisert, forklart av de pågående eksterne tendensene som preget slutten av 60-tallet og begynnelsen av 70-tallet (Terum, 2003, s. 78). Dette vil jeg returnere til, i neste seksjon angående organisasjonsteori, da spesifikt organisasjonskultur.

En naturlig side av profesjonaliseringen er hevingen av utdanningen opp til det akademiske nivå, dvs. høyskoler og universitet. Profesjonaliseringen medfører som sett en større grad av

felles ideologisk forankring blant de som velger utdanningen, og forsterker bakkebyråkratidentiteten som en paternalistisk figur ovenfor brukerne de møter. Dette er en konsekvens av at rekruttering til disse profesjonene er tydeligere adskilt i sosiale lag, med ulike normer og forventninger til å ta en høyere utdanning (Halvorsen, 2010, s. 122-123). I tillegg til den stratifiserte rekrutteringsprosessen, får profesjonene et paternalistisk preg gjennom den ideologiske verdiforankringen. Den ideologiske forankringen tar utgangspunktet i brukeren av sosiale tjenester og ytelser som i større grad et offer for de større sosiale omgivelser, men har også sitt utspring fra den tidligere tradisjonen innenfor «fattighjelpen». Synet i fattighjelpen var sådan at de som ble regnet som arbeidsføre, men ikke i stand til å forsørge seg skulle straffes og korrigeres i sin atferd (Terum, 2003, s. 52). Denne paternalismen og den stratifiserte rekrutteringen har konsekvenser i form av språk og kommunikasjon mellom den individuelle brukeren av tjenester og ytelser og «portvakten» de møter. «Portvakten» har gjerne minst 3 års høyskoleutdanning, og er sosialisert til et annet nivå av språklig kommunikasjon, både gjennom utdanning og deres sosiale bakgrunn. Samtidig som dette, kan også bakkebyråkratene ha «fordommer» som følge av den delte profesjonelle ideologiske verdiforankringen.

Selv om det kan pekes til de negative sidene har profesjonaliseringen, skal det understrekes at profesjonaliseringen innad i bakkebyråkratiet, da spesifikt NAV, kan bidra til å heve velferdsstatens ytelser og tjenester ovenfor brukerne. Som nevnt ovenfor har profesjonalisering introdusert i større grad metode og systematikk i behandling; dette gjør det enklere å kunne innføre konsepter som likebehandling og å tre bort i fra det eldre politiserte og i større grad stigmatiserende fattighjelpen. Det er også vel å bemerke at de profesjonaliserte bakkebyråkratene utøver ikke sitt skjønn i et vakuum, men opererer innenfor organisasjonen og etaten, NAV. Videre skal det sies at skjønnet som utøves er nødvendig, fremfor å lovregulere handlinger til enhver tenkelig situasjon (Terum, 2003, s. 110). Jeg vil nå gå videre til å redegjøre for de relevante organisasjonsteorier og begreper for å belyse denne delen av bakkebyråkratenes virkelighet.

Organisasjonsteori og perspektiv: instrumentelt, kulturelt og myteperspektivene

En kontekstualisering er nødvendig for å videre belyse organisasjonsteori relevant til oppgaven og NAV som offentlig organisasjon. Innledningsvis, ble det sagt at NAV oppsto som en sammensmeltning av to statlige etater, Rikstrygden og Aetat, sammen med den kommunale sosialhjelpen. Dette representerer tre ulike organisasjoner, med ulike former for rekruttering, tilnærming til arbeid og ulike ideologiske verdiforankringer pga. ulike profesjoner. Disse ble nå satt i samme rom til å være dem samlede førstelinjetjenesten for brukeres behov for sosiale tjenester og ytelser, da NAV ble opprettet. Nå litt om de tidligere sentrale etatene som gikk inn i NAV.

Rikstrygdeverket, rikstrygden, var en av de eldste komponentene i den «moderne velferdsstaten» i Norge før 2006. Denne etaten ble opprettet i 1894 for å administrere arbeidsulykkestrygden som ble opprettet. Etaten ble bygd inn i Folketrygden gradvis og hadde ansvaret for trygdeordningene i Norge fram til opprettelsen av NAV (Andreassen & Fossestøl, 2011). Rekruttering til rikstrygden skjedde hovedsakelig blant jurist-profesjonen og etatens arbeidsoppgaver var preget av regeltolkning og en mer «weberiansk» tilnærming i å utføre vedtak. Det «weberianske» begrepet kan også kalles det instrumentelle perspektivet på organisasjoner (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 34-35). Dette er det såkalte ideal-byråkratiet, med klare regler og hierarkier. Det instrumentelle begrepet referer til de formelle normene og verdiene innad i organisasjoner (Christensen et. al, 2015, s. 34-35). Rikstrygden og bakkebyråkratene i denne etaten var i stor grad orientert rundt en slik tilnærming, der de var satt til å utføre den politiske beslutningen sendt ned fra Stortinget via forvaltningskjeden. De uformelle verdier og normer som vokste frem i denne etaten over tid satte sine spor. Dette vil jeg komme tilbake til. Etatens satsing på jurister kan forklares i at dette var den norske velferdsstatens tidlige små steg til en nasjonal-statlig offentlig velferdsytelse, og at de moderne samfunnsfagene var i liten grad utviklet i Norge på denne tiden. I tillegg til dette var oppfatningen av velferd eller stønad helt annen i den politiske sfæren enn den oppfatningen som kom på banen etter 1945. Samfunnsfagene i Norge ble først utviklet i større grad på 50-tallet og utover (Tenum, 2003, s. 74). Disse ble, som nevnt tidligere, preget av den politiske radikaleringen i vinden sammen med en utvidet utøvelse av skjønn i arbeidsoppgavene, da disse oppgavene omfattet mer enn trygd og vurdering av dette.

Arbeidsmarkedsetaten, kjent som Aetat på folkemunne, ble opprettet i 1945 (Halvorsen, 2010, s. 56). Det nye direktoratet var et resultat av Fellesprogrammet som ble utarbeidet av de fleste politiske aktører i Norge, Arbeiderpartiets nye mandat etter krigen og den generelle ånden i etterkrigs-Europa (Christensen et. al., 2010, s. 35). Formålet til etaten var begynnelsen av en mer systematisk sysselsettingspolitikk fra statens side, der man skulle ta tak og aktivt bidra til at arbeidsledige kom ut i arbeid. Arbeidsledigheten ble fra starten av oppfattet som et strukturelt problem, i tråd med den ideologiske forankringen nevnt tidligere, men på 90-tallet ble fokus mer lagt til den enkelte ledige (Ellingsæter, Hatland, Haave & Stjernø, 2020, s. 175). Rekruttering til Aetat var mer rettet til de nye samfunnsfagene som vokste frem i etterkrigstiden. Dette er også tilfellet for de kommunale sosialhjelpkontorene som ble opprettet i alle kommuner opp mot år 2000, i disse kontorene spilte primært samfunnsfagene, da sosionom-profesjonen en stor rolle i å utvikle disse kontorene som velferdslinje (Tenum, 2003, s. 74). De kommunale kontorene skiller seg derimot fra de to overnevnte etatene ved den lokale forankringen og tilknytningen til lokaldemokratiet (Tenum, 2003, s. 49). Som kommunale kontor var de avhengig av lokal budsjettering og satser for stønad. Utviklingen i forhold til de kommunale kontorene de siste årene er karakterisert av en overgang fra lekmannsstyre, dvs. sosialhjelpen som ble administrert direkte av de folkevalgte i kommunene, over til den profesjonaliserte forvaltningen, som nevnt ovenfor (Halvorsen, 2010, s. 116-117; Tenum, 2003, s. 74-75). Som også nevnt tidligere, varierte utbetalinger og vedtak i stor grad over kommunene (Tenum, 2003, s. 116-132). Disse etatene og kontorene som gikk sammen i NAV hadde ulike måter å se på problemstillinger, og i tilfellet av kontorene kunne disse variere sterkt seg imellom også. De hadde ulike organisasjonskulturer. Jeg vil nå gå inn på dette temaet før jeg presenterer kort relevant forskning på selve NAVs organisasjonskultur og resultatet av sammenslåingen.

Organisasjonskulturen referer til uformelle normer og verdier innad i organisasjonen (Christensen et. al, 2015, s. 52). Dette skiller seg fra de formelle verdier og normer, som det instrumentelle perspektivet omfatter. Der de formelle verdier og normer, dvs. lover og regler for atferd osv. formelt styrer organisasjonens atferd og utførelse av arbeidet, kan likevel de uformelle verdier og normer som oppstår over tid innad i organisasjonen legge føringer for organisasjonens formelle atferd. Denne typen handlingslogikk kalles logikken om det

kulturelt passende (Christensen et. al., 2015, s. 54). Denne logikken foreslår at vedtak ikke gjøres rasjonelt, men heller ut av en kopling av situasjon og identitet, såkalt matching. Der vedkommende i organisasjonen må spørre seg selv; hvilken situasjon de står ovenfor, hvilke identiteter er relevante for de og organisasjonen i tilfellet, og hva forventes organisasjonen å gjøre i en slik situasjon (Christensen et. al., 2015, s. 54)? Disse begrepene kan også koples opp mot bakkebyråkratenes avvergingsmekanismer som nevnt tidligere, men er noe mer institusjonaliserte enn individualiserte, i kontrast til bakkebyråkratens avvergingsmekanismer. Teorien om det kulturelt passende foreslår ulike måter å kople situasjoner og handlinger på for hvordan organisasjonsmedlemmer skal handle, men i bunn handler det om å forklare hvordan en organisasjon kan løse komplekse oppgaver gjennom enkle mønster og standardisering av atferd i respons til lignende situasjoner (Christensen et. al., 2015, s. 55-56). En organisasjonskultur oppstår og formes av en rekke faktorer, som er delt inn i indre og ytre faktorer. Indre faktorer er knyttet til organisasjonsmedlemmene i seg selv, deres bakgrunn, utdanning og profesjon, men også de formelle oppgavene knyttet til grupper av medlemmer. De ytre faktorer som foreslås å forme kulturen er hovedsakelig drevet av samhandling med andre aktører i nærmiljøet eller er avhengige av som del av organisasjonens oppgaver (Christensen et. al., 2015, s. 59-60).

I tilfellet av NAV var det tre ulike kulturer som gikk inn til å danne en ny organisasjon. Disse tre kulturene hadde ulik logikk for det kulturelt passende, da de hadde ulike bakgrunner for medlemmene sine og ulike ytre omgivelser som la rammebetingelser for sine tidligere organisasjoner. Rikstrygden var en eldre etat med hovedsakelig jurist-profesjonen og trygd som ansvar, Aetat ble etablert 60 år før sammenslåingen og var basert på nyere samfunnsfag-profesjoner, i likhet med de kommunale sosialhjelpkontorene. De kommunale kontorene kunne variere over kommunegrensene, basert på de ytre faktorene i hver kommune eller i nabokommuner. Innledningsvis ble det forklart at NAV-reformen skjedde under det som kalles post-NPM-reformbølgen i den vestlige verden. Løsningen på et problem i den norske velferdsstaten: de såkalte kasteballene, brukere av ulike etater, skulle imøtekommes med en ny felles førstelinje og felles etat for velferdstjenester og ytelser (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 14-15). Man kan snakke om at ideen, eller myten, å styrke kontrollen og koordineringen mellom etater var i vinden. Forsøk på effektivisering ved å samle velferdstjenester inn i en enhet eller organisasjon har også skjedd i Europa (Finn, 2000;

Wiggan, 2007). Myter innenfor organisasjonsteorilitteraturen vil si oppskrifter for hvordan en organisasjon eller deler av den bør utformes, i den grad er både NPM og post-NPM myter som ble oversatt til norsk offentlig administrasjon og i det spesifikke tilfellet munnet ut i NAV-reformen i 2006. Myter innen offentlig organisering kan treffe ulikt i en organisasjon, det kan være nytenkning innenfor rekruttering, lønning, arbeidsprosesser eller lederstruktur, eller en helhetlig reform (Christensen et. al., 2015, s. 79). I tillegg så kan organisasjonene som forsøker å ta til seg slike myter ha ulike forhold for «adopsjon» og oversettelser av mytene til egne organisasjonsmessige forhold (Christensen et. al., 2015, s. 90-91). NAV-reformen ble i stor grad inspirert av naboland og av datidens reformimpulser, men reformen skilte seg fremdeles ut ved den omfattende oppgavetildelingen som NAV fikk (Askim et al, 2011). Myteperspektivet sees også på som oppgaverelevant knyttet til myter, oppskrifter, for effektiv oppgaveløsning og organisering under den spesifikke koronakrisen. Flere land dro etter både Kina og senere Italias erfaringer med håndteringen av nasjonale koronautbrudd, med omfattende nedstengninger, og disse mytene om håndtering ble oversatt, raskt og omfattende, til å gjelde for mange organisasjoner i det offentlige Norge i mars 2020 (Kalajdzic & Solberg, 2020).

Den eksisterende litteraturen på NAV, da mest om NAV-reformen, viser at reformen var problematisk. Flere problemer har blitt pekt på og i de første årene viser den kvantitative dataen at den nye organisasjonen ikke lyktes i spesiell grad med målsetningene sine (Fossestøl et. al., 2016; Hansen et. al., 2013). Negative trender ble observert i kontorer anlagt i de større kommunene. Medarbeiderne i de nye NAV-kontorene fra ulike etater og kontorer hadde både ulike regelverk som tradisjonelle virkeområder og ulik arbeidspraksis knyttet til disse regelverkene. De nye kontorene ble også tildelt, med iver, nye oppgaver fra kommunene i tillegg til sine eksisterende oppgaver ovenfor brukerne. Samtidig ble saksbehandling trukket ut av lokale kontorer og over til nye regionale spesialiserte enheter i 2008. Manglende IKT-kompetanse og tilretteleggelse har også blitt pekt på som en av forklaringene til NAVs problemer i startfasen 2006-2010 (Fossestøl et. al., 2016).

Tre underproblemstillinger til evaluering av pandemi og pandemiltaks effekt

De overnevnte seksjonene har introdusert de sentrale teoriene tilknyttet oppgavens problemstilling. Denne avsluttende teoriseksjonen samler trådene og gjør rede for oppgavens underproblemstillinger samt mine forventninger til funnene i oppgaven, oppgavens hypoteser. For å gjennomføre en mer oversiktlig undersøkelse av ulike aspekt av pandemiens og pandemiltakenes effekt på NAV er disse teoriene trukket med for å dekke både arbeidet til de ansatte og selve interne organisasjonen og samholdet i NAV, i tillegg til de ansattes opplevelse av pandemiltakene fra NAV sin side. For å rekapitulere problemstillingen: **«Hvordan ble NAVs arbeid og funksjon som organisasjon påvirket av Covid-19-pandemien i perioden mars 2020 til juni 2020?»**

Jeg har valgt å bryte ned denne problemstillingen videre i tre underproblemstillinger for å undersøke tre aspektene som omfattes i hovedproblemstillingen. Disse problemstillingene tar utgangspunkt i NAV-ansattes arbeid under den første nedstengningen, i utgangspunktet knyttet til diverse ytelser spesielt relatert til permitteringsbølgen og ledigheten knyttet pandemien. Dette vil jeg ta opp i metoddelen. Den første underproblemstillingen tar utgangspunkt i den tidligere presenterte litteraturen angående bakkebyråkratene: avvergingsmekanismer, skjønnsutøvelse og profesjonslitteraturen. Profesjonslitteraturen ses relevant gjennom den tette relasjonen til bakkebyråkrater, da de moderne bakkebyråkratene er sterkt profesjonaliserte yrker. NAV-reformen satte flere profesjoner under samme tak. Dette kan derfor være interessant å fange opp i undersøkelsen min. Den andre underproblemstillingen ønsker å se mer på de ansattes opplevelse av ledelsen og kommunikasjonen internt i NAV i oppgavens tidsrom. Denne ønsker å fange opp aspekter av NAVs organisasjonskultur. Her står teorier om offentlig ledelse og organisasjonskultur sentralt, da jeg interesserer meg for både de formelle og uformelle aspekter ved organisasjonen. Den siste underproblemstillingen tar for seg koronapandemien og tiltakenes effekt på NAV. Fokus er lagt til hvordan pandemiltakene gikk for seg i NAV. Her er det relevant å undersøke hvorvidt myten om effektive koronatiltak ble oversatt til NAV og iverksatt, dvs. hvordan de ansatte tok til seg denne nye «oppskriften» på arbeidsplassen. Mine forventninger til funn tilknyttet disse problemstillingen kan oppsummeres og begrunnes følgende: da jeg forventer at de ansatte opplevde en økning i arbeidsmengde, forventer jeg

også en større forekomst av avvergingsmekanismer og at pandemien har negativt påvirket NAVs arbeid. Knyttet opp til opplevelsen av ledelsen og kommunikasjonen internt forventer jeg å finne store variasjoner, som kan kobles til ulikheter i organisasjonskultur og at pandemien (og tiltak) negativt påvirket arbeidsplassen som sosialarena og kompetanseutvikling for de ansatte. De siste forventningene mine, knyttet til NAVs pandemiltak, forventer jeg at de ansatte tilegnet seg myten om tiltakenes effektivitet svært raskt og at det var liten motstand fra de ansatte i å justere seg til denne myten. Jeg vil avklare mer om hvordan disse problemstillingene ble aktualisert i intervjuguiden, i neste del. Jeg viser også til vedlagt intervjuguide for den endelige spørsmålsformuleringen.

Om metoden

Denne delen vil gjøre rede for de viktigste aspekter ved metoden, og min tilnærming til oppgavens tema. I det første vil jeg presentere de premissene jeg legger til grunn for oppgaven; hva jeg mener kunnskap om sosiale fenomen er, og hva vi kan lære om sosiale fenomen. Utgangspunktet for denne presentasjonen er ontologisk og epistemologisk teori, knyttet opp til ett konstruktivistisk utgangspunkt. Etter disse premissene er redegjort, vil jeg snakke om oppgavens empiriske materiell. Oppgaven benytter seg av et blandet empirisk materiell, dvs. en seksjon vil presentere offentlige dokumenter og pressemeldinger som ble publisert i tidsrommet mars 2020 til juni 2020. Jeg begrunner mitt valg til å inkludere disse i oppgaven. Den andre seksjonen av empiri består av en analyse av intervju med sju NAV-ansatte i Trondheimsområdet, gjennomført våren 2022. Jeg vil gjøre rede for fremgangsmåten i å forberede intervjuene og kommentere rekrutteringen av informanter. Disse punktene vil også returnere i diskusjonsdelen.

Ontologiske og epistemologiske premisser: kunnskap om sosiale fenomen

Oppgavens subjekt, NAV som en organisasjon og institusjon innenfor den norske velferdsstaten, er et sosialt fenomen. Dette i kontrast til et naturfenomen som oppstår naturlig av observerbare, målbare prosesser. Et sosialt fenomen, som NAV, er i kontrast et konstrukt

av samfunnet vi lever i, det er et produkt av sosiale relasjoner og sosial produksjon (Moses & Knutsen, 2019, s. 197). Dette er en utfordring som krever diskusjon og redegjørelse før man kan gå fremover. Den tradisjonelle konseptualiseringen av vitenskapen gir uttrykk for et ideal om objektivitet og en eksperimentell tilnærming til fenomenet man undersøker, begge disse forholdene er vanskelig å oppnå i en undersøkelse av et sosialt konstruert fenomen som er kun en del av en helhet, som er samfunnet det har oppstått i (Moses & Knutsen, 2019, s. 175). Objektivitet er vanskelig i disse forhold, da dette tradisjonelt foreslår forskeren som en passiv og ikke-deltagende observatør av forhold som forskeren ikke selv former, utenom den eksperimentelle komponenten (Moses & Knutsen, 2019, s. 44). Eksperimenter igjen, nødvendiggjør forskeren som en kontrollerende aktør, som kan regulere alle forhold ved fenomenet man undersøker og endre på et gitt forhold ved fenomenets omgivelser uten konsekvenser for andre forhold i eksperimentet (Moses & Knutsen, 2019, s. 44-45). Alt dette gjør at tradisjonell ontologi, forståelse av hva verden er, og epistemologi, forståelse av hva vi kan tilegne kunnskap om, går ut av vinduet. Disse utfordringene vil jeg nå ta et oppgjør med.

Sosiale fenomen har andre forutsetninger enn «naturlige fenomen». Dette gjør at man ikke kan ta for gitt at NAV eksisterer og at man kan observere det gjennom sansene. Dette gjør begreper som både sannhet og objektiv fakta problematiske å benytte seg av, siden man stiller spørsmål om hva verden er. Immanuel Kant påpekte begrensningene til menneskers evne til å sanse den virkelige verden utenom å se enkeltfenomener (Moses & Knutsen, 2019, s. 175). Flere har siden tatt til orde for at menneskers observasjon av den «virkelige» verden av flere ulike forhold, deriblant de regjerende eksisterende historiske forhold innen vitenskap, samfunnet, ideer og språk (Moses & Knutsen, 2019, s. 178). Det sentrale poenget man kommer til av dette, er at det som oppfattes som den virkelige verden er kontekstuell, hva verden er avhenger av geografi, tid, ideologisk, kulturell osv., og formbar, dvs. sosialt skapt av relasjoner og interaksjon mellom mennesker (Moses & Knutsen, 2019, s. 178-196). Med det sagt, er min egen historiske, samfunnsmessige, ideologiske og kulturelle kontekst med på å forme oppgavens presentasjon av NAV i 2020, og min objektivitet som forsker er betinget av disse rammene. Oppgavens informanter er også betinget i sine egne kontekster, slik som meg. I tillegg til den kontekstuelle begrensningen, har man også begrensninger på informantene gjennom menneskets begrensninger til erindring tilbake i tid. Den første nedstengningen var per våren 2022 omtrent 2 år siden (Kalajdzic & Solberg, 2020). Dette er

hva jeg har lagt til grunne for oppgavens ontologiske tilnærming til problemstillingen, med andre ord, en anerkjennelse for at fenomenet jeg undersøker er formbart og påvirket, og at min egen oppfatning av fenomenet er formet av mine egne forhold.

Den ontologiske premissen av oppgaven er redegjort for. Verden er formbar og jeg og andre aktører påvirker den gjennom sosiale interaksjoner. Hva har dette å si for hvordan vi kan tilegne kunnskap om verden, dvs. de epistemologiske premissene for oppgaven? Med den ontologiske tilnærmingen ovenfor, er det tydelig at flere metoder enn eksperimentelle, eller andre varianter av metoder som holder eksperimentet som et ideal, kan benyttes i å tilegne seg kunnskap om verden. Den kvalitative tilnærmelsen, subjektet og forsker, kan også gi nyttige bidrag til forståelsen av verdenen, fra dette perspektivet. Når jeg undersøker de ansattes arbeidsoppgaver, er dette en utvidelse av NAV som helhet, når jeg undersøker de ansattes opplevelse av kommunikasjon og arbeidsplassen under pandemien, er hensikten å treffe på aktuelle spørsmål knyttet opp til organisasjonskultur, osv. Muligheten for personlig kontakt og samtaler til å tilegne reell kunnskap om både individet, men også den større sosiale helheten individet er plassert i, er der. Gjennom å benytte seg av intervjuet som en form for å kartlegge de sosiale relasjoner og mønstre i det samfunnet vi lever i, kan en slik konstruktivistisk tilnærming gi en økt forståelse av vår verden (Moses & Knutsen, 2019, s. 197-199). Det er derimot mindre viktig å diskutere hvordan vi tilegner kunnskap om den sosiale verdenen, men heller et spørsmål om hvorfor og for hvem (Moses & Knutsen, 2019, s. 199). Dersom kunnskap er makt og verden er formbar, også gjennom kunnskap og makt, legger dette et ansvar på meg som forsker på hvilke hovedfunn som vektlegges og trekkes frem som følge av intervjuene som gjennomføres. Det følger av dette at en tydelig misjon for oppgaven og undersøkelsen bør komme frem, dvs. at oppgaven gjennomføres med et normativt ønske om å være et positivt bidrag til forbedring av både NAV og den norske velferdsstatens fremtidige møter med kriser; pandemi eller andre situasjoner som krever rask omstilling over kort tid. Forskningen og kunnskapen som man tilegner seg om samfunnet, må benyttes til å gagne samfunnet. Jeg vil likevel understreke at til tross for at jeg ikke appellerer til en falsk naturalistisk objektivitet i forskningen og gir leseren det normative formålet bak problemstillingen, gjør jeg dette presist for å etablere åpenhet rundt mitt arbeid og gjennomføringen av undersøkelsen, for å besvare problemstillingene.

Redegjørelsen ovenfor har gjort mine ontologiske og epistemologiske premisser tydelige, og jeg vil nå gå mer i dybden angående mine metodevalg for undersøkelsen. I det første vil jeg skrive kort om bruken av tekstdata via offentlig dokument og hvordan dette anvendes i oppgaven, før jeg vil redegjøre mer angående intervjuene, kodingen av disse og angående rekrutteringen av informanter til oppgaven.

Bruken av offentlige dokument og pressemeldinger i oppgaven

Tekstdata fra offentlige dokumenter benyttes i empiri-delen av oppgaven. Denne dataen er ikke del av en formell analyse og dokumentstudie av disse offentlige dokumentet, men er mer som et kontekstualiserende verktøy og en introduksjon til for intervjuene. Dokumenter jeg benytter er hentet fra nettstedene til Regjeringen og består av offentlige uttalelser perioden mars til juni 2020. Hensikten som sagt, er kontekstualiserende, dvs. jeg ønsker å skape en forståelsesramme for analysen av intervjuene, ved å kunne peke til og illustrere de større samfunnsmessige bevegelsene i konjunksjon med gjennomgangen av intervjuene. I tillegg til kontekstualiserende dokument, benytter jeg meg også av illustrasjoner i form av grafer og tabeller. Disse, sammen med de offentlige uttalelsene, er hovedsakelig ment for å orientere leseren om den konkrete konteksten, dvs. arbeidsmengden, som NAV som en helhet var rammet av. Utenom dette, vil jeg ikke benytte meg av offentlige dokumenter når jeg legger frem oppgavens hovedfunn etter empiridelen, da dette vil være upassende gitt mangelen av en reell dokumentundersøkelse og gjennomgang. Hovedfunnene i oppgaven vil bygge utelukkende på analysen av intervjuene gjort i forbindelse med oppgaven.

Dybdeintervjuet

Intervju som metode kan være kontroversiell som måte for å tilegne kunnskap, selv med et ontologisk og epistemologisk ståsted som muliggjør det. En redegjørelse av intervju som metode i det generelle og intervjuet i det spesifikke for oppgavens skyld er derfor nødvendig. Her vil jeg også redegjøre for arbeidet i utviklingen av både informasjonsskrivet og intervjuguiden i forbindelse med oppgaven, i tillegg til å skrive om kodingsprosessen i

oppløpet til analysen. I en underdel av denne seksjonen tar jeg også opp spørsmål knyttet til rekrutteringen av informanter, i tillegg til noen problemer ved denne som jeg vil også ta igjen i diskusjonsdelen.

I det generelle har dybdeintervjuet endel forutsetninger for både planleggelsen og gjennomføringen av intervjuet, og noen karakteristikk som skiller det fra andre intervjuformer. Denne intervjuformen er lengre enn andre og benytter seg av åpne spørsmål ovenfor informantene (Tjora, 2017, s. 113-114). Tanken bak dette er å tilrettelegge for en mer åpen og uformell samtale mellom forskeren og informanten som stiller til intervjuet, og åpner for en dypere refleksjon rundt tema heller en direkte lukkede spørsmål (Tjora, 2017, s. 113). Dette er fordi dybdeintervjuet har som formål å tillate forskeren, og andre, til å sette seg inn i livssituasjonen til informantene, omkring temaet de utspørres om, og for å kunne få tilgang til informantenes perspektiv om temaet (Tjora, 2017, s. 114). Ovenfor har jeg gjort rede for at skjønn og subjektivitet preger bakkebyråkratens arbeid, samtidig som min ontologiske og epistemologiske tilnærming forteller meg at verden og kunnskap er avhengig av kontekst. Derfor valgte jeg å benytte meg av dybdeintervjuet som hovedmetode for å besvare problemstillingen til oppgaven, da dette gir muligheter for å kunne oppfatte nyanser og ulike kontekster som former de ansattes opplevelser av oppgavetema. Selv om den åpne samtalen kan kalles et ideal for dybdeintervjuet, har man en intervjuguide for å sørge for at forskeren kan styre samtalen mot temaet man ønsker å se på, dersom det er nødvendig å styre informanten tilbake til et relevant emne for undersøkelsen (Tjora, 2017, s. 158-159). På den måten vil et intervju variere fra nestemann selv om man benytter seg av den samme intervjuguiden. «Intervjuguide» tas bokstavelig her, med spørsmålene som er skrevet ned i oppgavens intervjuguide, vedlegg 1, er i praksis forslag for meg som forsker for å styre informantene inn på temaet jeg undersøker. Med målet om en uformell samtale, kun delvis ledet av forskeren mens informantene får snakke fritt og reflektere om temaet, legges det også vekt på at man i denne metoden utdyper den intersubjektive situasjonen som oppstår mellom forsker og informant (Tjora, 2017, s. 114). Utover arbeidet med å gjennomføre intervjuene ble jeg mindre fiksert på å følge intervjuguiden til punktet, i tillegg til at jeg skrev ned noen ekstra nøkkelbegrep, som jeg tok opp i de andre intervjuene, basert på det første intervjuet jeg gjennomførte for oppgaven.

Forskeren blir også en aktør i intervjuet, da man legger opp rammene for samtalen og informantene har forventinger opp mot forskeren til å styre samtalen (Tjora, 2017, s. 118-119). Dette kan gjøre intervjuet problematisk, dersom informantene ikke opplever å bli imøtekommet med forventningene sine opp mot forskeren og dermed ikke føler seg komfortabel nok til å utdype seg om temaet. Dette er mindre relevant i kontekst av min oppgave, men det er likevel et punkt jeg vil ta opp til diskusjon senere knyttet til funnene og uttalelsene gjort i intervjuene. En annen situasjon, mer relevant til oppgaven, er det asymmetriske forholdet mellom forsker og informant, både det beskrevet ovenfor, og det jeg nå beskriver kan regnes som dette. I tilfellet av min oppgave intervjuet jeg sju ansatte ved NAV, disse sitter på en vesentlig større kunnskap og kompetanse rundt tema enn min egen. I den forstand er det en risiko at intervjuene i mindre grad utforsker det jeg som forsker ønsker, og mer det de som «elite informanter» ønsker å diskutere og ta opp i samtalen. Dette vil jeg også ta opp i senere diskusjon.

I forberedelsen til de spesifikke intervjuene for oppgaven lagde både et informasjonsskriv, vedlegg 2, og en intervjuguide, vedlegg 1. I tillegg til disse dokumentene var det også nødvendig å forberede et dokument for å sende inn til Norsk Senter for forskningsdata (NSD, men fra 1. januar 2022 også del av Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør), for å opplyse om hensikten for oppgavens intervju og få tillatelse til å gjennomføre intervjuer, med hensyn til personvern og regelverket for oppbevaring av personlige opplysninger i en forskningskontekst. Dette er viktig av både etiske hensyn til forskningen og tillitserklærende hensyn ovenfor informantene, da denne godkjenningen ble inkludert i informasjonsskrivet også. Informasjonsskrivets hensikt var å opplyse mulige rekrutter om hva min oppgave var og hva som var hensikten bak å gjennomføre intervjuer med NAV-ansatte. I tillegg til dette, opplyste informasjonsskrivet om rettighetene til informantene omkring personvern og deltakelse i intervjuet. Intervjuguiden ble utformet på basis av det teoretiske rammeverket, med utgangspunkt i de tre underproblemstillingene som ble presentert tidligere. Disse problemstillingene ga intervjuguiden en distinkt «tredeling» av intervjuet, der den første delen tok for seg arbeidsoppgavene til de ansatte, den andre kommunikasjonen mellom ansatte og den tredje så på ansattes opplevelse av tiltak og pandemien. I tillegg til disse hoveddelene var en kortere introduksjonsdel inkludert, med noen spørsmål knyttet til de ansattes bakgrunn, og en avsluttende del med mulighet for en siste refleksjon eller et siste punkt man ønsket å ta

opp. Den introduserende delen av intervjuet var noe viktig da denne også avklarte utdanningen til informantene, et viktig poeng å ha knyttet til profesjonslitteraturen beskrevet tidligere. Jeg vil nå skrive mer om to aspekter av intervjuet, rekruttering og bearbeiding av intervjutranskriptet.

Om valget av informanter og bearbeidelse av intervjuene

Informantenes ønskede karakteristikk er beskrevet i informasjonsskrivet, men i utgangspunktet ønsket jeg å rekruttere ansatte i NAV som var knyttet opp til arbeid med AAP og sykepengesaker, og som var ansatt i den ønskede perioden. Ved starten av arbeidet med oppgaven, var formål å rekruttere informantene ved samme kontor eller avdeling, for å kunne avgrense tydelig og fange opp nyanser blant informantene ved samme kontor. Dette visste seg å bli vanskelig å muliggjøre, da oppgavens rekruttering av informanter ble i stor grad hindret av den større frykten og innstramningen rundt vinter 2022 knyttet til omikronvarianten av Covid-19. Det ble vanskelig å få direkte tilgang til kontorene eller ansatte på dem, i stedet ble jeg videresendt til en kontaktperson ved NAV Trøndelag, som assisterte meg med rekruttering ved å videresende informasjonsskrivet til flere NAV-kontor i Trøndelag. Dette hadde fordeler og ulemper, i den forstand ble det mulig for informasjon om oppgaven å nå langt flere innad i NAV, men på den andre siden ble oppgavens omfang nå i fare, da rekruttering ble nå foretatt i mange kontor og over ulike avdelinger med forskjellige arbeidsoppgaver. Flere interessante rekrutteringer måtte avslås på basis av at oppgavens avgrensning ville stått i fare dersom de deltok, samtidig som de rekruttene jeg valgte å inkludere allikevel hadde arbeidsoppgaver utenfor oppgavens opprinnelige tema og avgrensning. De endelige informantene som ble rekruttert til undersøkelsen kan beskrives i generelle trekk angående kjønn, alder, utdanning og fartstid i NAV. Disse beskrivelsene gis fortløpende etter behov i den empiriske seksjonen. Jeg har valgt å gjøre slike beskrivelser, dels fordi det forenkler språket og gjengivelsen av analysen, men også fordi utdanning og fartstid i NAV er da særlig relevant til det teoretiske rammeverket. I prosessen av rekruttering ble oppgavens omfang endret sådan fra den opprinnelige planen om AAP og sykepengesaker ved ett NAV-kontor i Trøndelag, til heller den generelle NAV-ansattes opplevelse av arbeid, kommunikasjon internt og av pandemi og tiltak i Trondheimsområdet. Jeg vil komme tilbake til dette punktet i senere diskusjon.

De endelige intervjuene ble gjennomført over mars-april 2022. Det ble gjort seks intervju, med til sammen sju informanter, da i ett av intervjuene deltok to informanter samtidig. Dette fordi den opprinnelige informanten jeg tok kontakt med for å planlegge tidspunkt, ønsket på eget initiativ en ekstra deltaker ved intervjuet. Dette valgte jeg å godta, siden vedkommende ble orientert rundt intervjuet og var sådan oppgaverelevant som også ansatt ved NAV. Informantene varierer i stor grad på basis av flere karakteristikk, også utdanning og arbeidsoppgaver. Intervjuene ble gjennomført fysisk. De aller fleste intervjuene ble gjennomført på selve arbeidsplassen, med et møterom reservert av informanten i forkant. To intervju ble gjennomført på kafeer i Trondheim. Intervjuene varierer i lengde, men har et spenn på omtrent 30 minutter til 1 time i det lengste. Intervjuene ble tatt opp gjennom lydopptak-funksjon på telefon, uten vesentlige problem i forhold til lyd eller i å fange opp både mine og informanters uttalelser, og senere transkribert over til digitale dokumentfiler, som ble hovedgrunlaget for min analyse av intervjuene.

I gjennomgangen og analysen av intervjuene ble intervjutranskriptet sortert og kategorisert etter temaer i intervjuguiden. En videre kodingsprosess ble også benyttet, som jeg vil utdype kort om her. Koding som begrep, betegner en arbeidsprosess innenfor kvalitativ dataanalyse som bidrar til å tydeliggjøre og hente frem betydningsfulle funn, i lys av oppgavens teoretiske rammeverk, ut av den kvalitative tekstdataen som har blitt generert av intervjuene (Tjora, 2017, s 197). Det finnes ulike tilnærmelser i å kode denne empirien på, noen foreslår en nær induktiv sosiologisk fremgangsmåte (Tjora, 2017, s. 197-198). Dette er lite relevant i oppgavens tilfelle med oppgavens fokus på «elite informanter» og ikke den «vanlige Ola Nordmann», og jeg har valgt å benytte meg av koder som bygger på det teoretiske rammeverket. I det første var jeg opptatt av å se på begreper og gjentakende uttalelser på tvers av intervjuene, for å se på likheter og ulikheter i informantenes respons til de ulike spørsmålene. I gjennomgangen av intervjuene kontrollerte jeg utsagnene opp mot teorier knyttet til det relevante spørsmålet, f.eks. svar på spørsmål om arbeidsoppgaver i perioden ble kontrollert og sjekket mot bakkebyråkrat-litteraturen, profesjonslitteraturen osv. Lignende ble gjort opp mot de to andre seksjonene. Dette utdypes løpende i empiri-delen og tas videre i diskusjonsdelen.

Norge og NAV i pandemiens første periode

Denne delen redegjør for oppgavens empiri, i lys av metoder redegjort for ovenfor. Den første seksjonen består av en presentasjon av både dokument fra regjeringen og statistikk, i perioden mars 2020-juni 2020. Dokumentene og statistikken gir et innblikk i den situasjonen NAV befant seg i, i den gitte perioden. Denne delen bygger konteksten for oppgavens reelle empiriske materiell, analysen av intervjutranskriptene til sju ansatte i NAV i Trondheim. Denne delen presenterer empirien i en kronologisk rekkefølge i forhold til intervjuguidens oppbygning. Først presenterer jeg analysen av de ansattes uttalelser knyttet til arbeidsoppgaver, og så videre. I denne delen av oppgaven benytter jeg meg av flere direktesitat, godkjent av informantene det vedrører, men også av indirekte sitat i form at jeg vil gjengi det essensielle som ble formidlet til meg. Intervjuanalysen blir presentert i en kvalitativ «tykk beskrivelse» av informantenes uttalelser. Dette er hensiktsmessig i å skape et narrativ i oppgavens presentasjon og gjøre stoffet mer fordøyelig ovenfor leseren, men tjener også formålet av å være mer åpen ovenfor leseren, knyttet til utfordringer jeg gjorde rede for i metodedelene. Etter denne delen følger en avsluttende diskusjonsdel som vil ta opp mer direkte konsekvensene av oppgavens fremgangsmåter, hovedfunn som kan trekkes fram som følge av empirien og veien videre fra oppgaven.

De sentrale direktiv og føringene for NAV i den første perioden av nedstengning

Den 12. mars 2020 stengte Norge ned. I forkant av dette var allerede noen tiltak iverksatt, med en økende kampanje om håndhygiene osv., siden det første bekreftede smittetilfellet i Norge 26. februar (Helse- og omsorgsdepartementet, 2020). Disse tiltakene var likevel ingenting sammenlignet med regjeringens kunngjøring 12. mars. Disse tiltakene innebar omfattende restriksjoner på samfunnsaktivitet, men mest relevant for NAV kom oppfordringen om mest mulig hjemmekontor og restriksjoner på kontakt med både ansatte og brukere av NAVs tjenester (Statsministerens kontor, 2020). Disse restriksjonene trådte i kraft samme dag som de ble kunngjort, og NAV måtte umiddelbart begynne å legge om til å tilpasse seg de nye tiltakene. Sentralt sett, var føringene fra regjeringen til NAV omtrent de samme gjennom perioden fra nedstenging til oppmykningen i sommer. Utenom de direkte

tiltakene, ble det også gjennomført over perioden regelverksendringer knyttet til utbetalinger og behandling av søknader.

Som følge av restriksjonene og den store stoppen i samfunnsaktivitet kom det forståelig nok, mer aktivitet til NAV. Flere ble permittert eller arbeidsledige som følge av nedstengningen. Disse gikk nå til velferdsstatens førstelinje av tjenester og tilbud, NAV. I samfunnet ble behovet ble større for NAVs tjenester og arbeidsmengden til NAV ble større. Dette kan illustreres av tabellen nedenfor, som viser en oversikt over ledighet i Norge i 2020. Fordelt over kvartaler, ser man flere prosentpoengsøkninger i ledighet over de ulike aldersgruppene over kvartalene (SSB, 2022). Dette viser hvordan pandemien, og nedstengningen, slo inn over ulike næringer som måtte redusere aktiviteten sin. Dette gjaldt ikke alle deler av NAV, men noen spesifikke tjenester. Som følge av restriksjonene ble noen tjenester og tilbud hos NAV satt fullstendig på pause eller sterkt begrenset, mens behovet for AAP, oppfølging og tiltak for aktivisering og nytt arbeid større. I respons til den økte mengden søknader, ble det iverksatt på kort tid omrokking og omplasseringer blant flere NAV-ansatte, som ble flyttet over til nye arbeidsoppgaver knyttet til den store mengden søkere. En annen utvikling i denne perioden var overgangen til digitale løsninger og hjemmekontor, nødvendiggjort av nedstenging og pandemiltakene. Digitale løsninger måtte anvendes i de aller fleste aspekt av arbeidet og kommunikasjon, både mellom ansatte i seg selv og ansattes møter med brukere. Dette krevde utvikling av nye sentrale fagsystemer og løsninger for å opprettholde personvern og kvalitet i arbeidet. Man måtte også legge til rette for hjemmekontor, og IT-ansatte i de lokale NAV-kontorene ble satt til anskaffelse av nødvendig utstyr.

	Arbeidsledige (prosent)			
	2020K1	2020K2	2020K3	2020K4
Begge kjønn				
15-74 år	3,6	4,6	5,4	4,8
20-64 år	3,2	4,0	4,9	4,5
20-66 år	3,2	3,9	4,9	4,5
15-24 år	10,1	12,8	12,4	10,6
25-54 år	2,9	3,8	4,7	4,5
55-74 år	1,8	1,6	2,9	2,4

Tabell: Oversikt over arbeidsledighet i Norge, i prosent, i 2020, inndelt i kvartaler i den horisontale aksene. Den vertikale aksene viser fordelingen over ulike aldersgrupper. (SSB, 2022)

Dette er noe av de omstendighetene som danner konteksten for informantenes uttalelser, som jeg nå vil presentere.

Sju perspektiver på NAV i pandemiens første periode

I denne delen viser jeg ofte til intervjutranskripter mellom meg og informantene, for å gjøre dette mer forståelig velger jeg å markere mine egne uttalelser i sitater med «M:» fulgt av min uttalelse, kommentar eller spørsmål, deretter fulgt av informantens betegnelse og deres uttalelse. Informantene betegnes etter utdanningen sin, i alle tilfeller hvor jeg viser til informantene. Utenom der jeg først introduserer informanten, her vil jeg i generelle trekk beskrive de. Utdanning brukes som en betegnelse til å vise tilbake til informantene på grunn av rollen utdanning spiller i det teoretiske rammeverket. Jeg ønsker ikke å sitere informantene på slik måte at leseren kan identifisere spesifikke informanter direkte, utenom de detaljene som gis. Dette gjøres av hensyn til personvern og anonymisering av informantene. Mine egne uttalelser kan opptre i delvis endret form, også av hensyn til dette, eller endret uten å i stor grad endre betydningen av uttalelsen min. Disse endringene har jeg valgt å ikke markere eller spesielt indikere, da dette ikke sees som spesielt nødvendig for oppgaven. I noen tilfeller har jeg sitert kun deler av informantenes uttalelser, og hoppet over deler eller utelatt deler. Disse utelatelsetene vil indikeres i sitatet med følgende tegn «[...]».

I første del av intervjuene spurte jeg først om litt bakgrunn til informantene, i tillegg til å bare forsøke å varme opp informantene til intervjuet og gjøre de mer komfortable til å reflektere og ha en samtale med meg. I den introduserende delen av spørsmålene var jeg mest interessert i utdanning og tidligere arbeidserfaring før NAV. Som jeg viser nedenfor, hadde informantene ulik respons til de innledende spørsmålene. Etter denne delen gikk jeg over til å spørre informantene om arbeidsoppgavene deres under den første perioden i pandemien. Allerede før intervjuet hadde gått over til første «hoveddel», hadde flere av informantene begynt å naturlig fortelle meg om oppgavene sine i NAV. Deriblant en av informantene, en middelaldrende mann med cand.mag. i sosialøkonomi som hadde snart arbeidet 20 år i NAV, som åpnet med å fortelle meg, allerede i de innledende spørsmålene, om at de ble omdisponert til å håndtere en økt mengde søkere, som følge av pandemien, mens de ordinære arbeidsoppgavene deres ble satt på pause. Fra intervjutranskriptet gikk samtalen følgende:

M: «Vi kan starte med bare litt om deg selv.»

Cand.mag.: «Ja, jeg har jobbet i NAV lenge. [...] Jobbet de siste årene med ungdom. [...] Så har jeg vært omdisponert i forbindelse med koronapandemien til noen andre oppgaver i nesten to år nå da.»

Flere informanter begynte å utdype om de ordinære oppgavene de hadde i innledningen. Disse informantene hadde få problemer med å utdype om utviklingen av oppgavene de hadde og hadde hatt gjennom sin fartstid med NAV, og snakket enkelt og fritt med enkel oppmuntring fra min side. Både illustrert ovenfor og i følgende sitat ser man eksempel på en svært åpen informant ovenfor meg som intervjuer. I eksempelet nedenfor begynner informanten, en middelaldrende mann med bachelor i innen IT-fag og omtrent 15 års erfaring i NAV, å enkelt åpne opp til meg i respons til de første spørsmålene. I sitatet nedenfor har jeg nettopp startet opptaket med informanten og vi er i ferd med å begynne de innledende spørsmålene.

M: «Du kan starte litt om deg selv da, hvis det er greit»

IT-fag: «Hva ønsker du å vite da?»

M: «Nei, hvem du er som person og slikt.»

IT-fag: «[...] (Denne delen er utelatt pga. personvern.) Jobbet med det meste NAV av det NAV gjør. Drevet litt med saksbehandling [...]. Ellers så har jeg jobbet med veiledning i mottakssenter [...]. Hatt mye fagansvar, arbeidsavklaringspenger og tiltakssiden. Kjørt en del informasjonsmøter til arbeidssøkerne, på AAP, så det er å orientere hva det går ut på [...] (Informanten fortsetter en videre utdypning av oppgavene sine, jeg må etter hvert avbryte bare fordi jeg føler behovet for å avklare informantens utdanningsbakgrunn for mine hensyn til oppgaven).»

I andre tilfeller var informantene noe tilbakeholden og avventet spørsmål fra meg før de begynte å fortelle mer detaljert om oppgavene sine, der de i noen tilfeller kun fortalte innledningsvis hvor lenge de hadde jobbet i NAV og ingenting mer utover enn det før jeg begynte å spørre direkte. Nedenfor, et utdrag fra mitt intervju med en statsviter med snart 20 års erfaring i NAV. Illustrert nedenfor, oppleves hun som mer tilbakeholden til sammenligning med eksempelet ovenfor.

M: «Så. Da kan vi bare starte da, sånn innledningsvis. Kan du fortelle meg litt om hvem du er?»

Statsviter: «Ja. Og ja. Helt åpent? Jeg har jo jobbet i Trygdeetaten i NAV i mange, mange år. [...]. Trives veldig godt med det. Glad i å møte folk. Kombinasjonen med å gjøre forvaltning, samtaler og veldig spennende jobb vi har da synes jeg.»

M: «Ja. Og hva er din bakgrunn, utdanning?»

Statsviter: «Jeg har utdanning innenfor statsvitenskap. Den type retning, planteorier og sånt. Ikke så veldig knyttet opp til de folka NAV rekrutterer nå for tiden da. Når jeg begynte var det ikke så uvanlig at statsvitere fikk jobb der da.»

M: «Nå i tiden da, hva mener du med det? Sosiologer?»

Statsviter: «Nå er det mer en helsedreining da, og master i rådgivning og den type ting. Mer sånn veileder-rettet fokus. Ellers har de mer helserettet rekruttering, sykepleiere den typen ting.»

M: «Og. Du har jobbet i NAV lenge. Du har jobbet med samme området?»

Statsviter: «Nei, jeg har jobbet med mye forskjellig. Jeg har vel jobbet på alle fagområdene man har på et vanlig NAV-kontor man har i dag, plus litt mer. Fordi organisasjonen var jo veldig annerledes tidligere.»

M: «Dvs. du har jobbet i NAV før det ble NAV da?»

Statsviter: «Ja. Var med på sammenslåingen. Så da var det jo trygdeetaten da. Vi er jo enten fra Aetat, sosialkontoret eller trygd da.»

Utvekslingen mellom meg og statsviteren ovenfor viser forskjellen i informantenes holdning til de innledende spørsmålene. Noen var tydelig svært komfortabel i møte med disse og kunne, uten særlig motivasjon fra meg, utdype om omtrent alle sidene av innledningsspørsmålene jeg var interessert i. Andre var mer tilbakeholden og krevde en mer «aktiv utspørring» fra min side som intervjuer. Dette kan selvfølgelig knyttes til ulikheter mellom informantenes forventninger til min rolle som intervjuer (Tjora, 2017, s. 119). Et annet punkt å trekke inn her, er at informantene som siteres her, hadde ulike utdanningsbakgrunner og arbeidserfaringer, der den mer tilbakeholdene og frittalende informanten hadde en mer variert bakgrunn, både arbeidserfaringsmessig og med hensyn til utdanning.

Arbeidsoppgaver i NAV

Den første delen av spørsmålene tok utgangspunkt som sagt i arbeidsoppgavene til informantene. Det første spørsmålet her, var et generelt spørsmål knyttet til arbeidsoppgavene deres ved NAV. I intervjuguiden er dette skrevet «Kan du fortelle meg om den ordinære saksbehandlingsprosessen i NAV?», dette spørsmålet ble noe upassende ovenfor de fleste informantene etter hvert som rekruttering fortsatte, mange av informantene ikke var involvert i saksbehandling sånn sett, men heller fungerte som veiledere ovenfor brukere. Så over de resterende intervjuene justerte jeg dette spørsmålet heller til å generelt spørre angående arbeidsoppgaver. Utenom dette spørsmålet, justerte jeg ikke mye på de andre spørsmålene i denne delen. De andre spørsmålene kan også sees i den vedlagte intervjuguiden, men kort

oppsummert var disse spørsmålene knyttet til arbeidsmengden før og etter nedstengning, hvordan man møtte utfordringen av en plutselig økning i arbeidsmengden, et generelt spørsmål knyttet til utviklingen av denne prosessen i perioden og et spørsmål om kommunikasjon med brukere i perioden. Nedenfor vil jeg presentere en del uttalelser fra informantene knyttet til denne første delen av intervjuguiden. Når det kommer til denne delen, var det stor variasjon blant informantene. Dette er en konsekvens av rekrutteringsvalgene jeg gjorde for oppgaven. Dette gjør sammenligning på dette temaet vanskelig, men jeg gjengir likevel flere punkter som tydeliggjør hvordan både de ansatte og NAV i Trondheim innrettet seg til den nye hverdagen med tanke på arbeidsoppgavene. Nedenfor fortsetter samtalen min med den omdisponerte cand.mag.-informanten. Samtalen fortsatte rundt dette emnet.

M: «Du nevnte at du har blitt omdisponert til slike koronaoppgaver. Uh, hva vil det innebære?»

Cand.mag.: «Nei, når, Norge stengte ned så kom det jo en haug med nye arbeidsledige, søknader om dagpenger til folk som mistet jobben sin, permittert. Var vel en dag [...] hvor det kom 68000 søknader på en dag.»

M: «Ja.»

Cand.mag.: «Så. Når vi. Så, mange ble jo hentet inn til det, og det ble jo mange sykemeldte som følge av koronasmitte. Gjorde også at det ble en stor økning på søknader om sykepenger og sykemeldte så man hentet inn ganske mange folk. Rundt omkring i NAV. Til å håndtere søknader på dagpenger og saksbehandle søknader om sykepenger og sykemeldte. For å si det sånn. Det ble en meget oppgave, som måtte løses. [...] Så man fikk jo inn mange flere søknader på et par uker, enn det man håndterer til vanlig på ett år. Og NAV som andre, som sykehus, er jo ikke rigget for den type krisehåndtering. Man er jo rigget for en vanlig hverdag. Og da vet man hva som treffer en i sånne situasjoner, og da må man gjøre drastiske grep. Da omplasserte en vel et 100-talls ansatte. Plus at man utviklet noen nye løsninger også da.»

I denne samtalen kom mye informasjon rundt håndteringen av arbeidsoppgaver. NAV både omdisponerte internt og utviklet nye løsninger. Cand.mag. hadde mye kunnskap å gi til meg i

samtalen med de, da hovedsakelig om NAV som helhet og oppgaveløsende organisasjon, enn hvordan de selv opplevde oppgavene. Jeg forsøkte å gå videre på spørsmålet om nye løsninger og cand.mag. utdypte litt mer om dette. Flere av løsningene som NAV satte i verk i møte med pandemien gikk både på det tekniske, dvs. systemer for utbetalinger og slikt, men også på selve regelverket ble det gjort endringer. Her ble jeg fortalt om at de arbeidsoppgavene som cand.mag. ble overført til, var tradisjonelt preget av skjønnsvurderinger som i mindre grad kan automatiseres i motsetning til andre systemer. Som uttalelsene nedenfor viser, virket de mindre fornøyd med denne ordningen ved starten av pandemien, dvs. skjønnsvurderingene var tidskrevende fra før av. Med pandemien og en større arbeidsmengde enn før på kort tid, var dette en stressful periode for de.

Cand.mag.: «[...] Nei, man laget en ny løsning på utbetaling av penger så at folk fikk pengene sine raskt, som ble permittert. Så det satt de med i en helg og jobbet med, utviklet nye teknologiske løsninger»

M: «Fordi, tok det lengre tid saksbehandling før pandemien? Ble noe endret iforhold til prioriteringene for å bare få søknadene fortere ut eller behandlet?»

Cand.mag.: «Jo, man gjorde noen regelverksendringer da. Noen forenklinger på regelverket for dagpenger. Regelverket på dagpenger er veldig firkantet, veldig mye skjønnsvurdering i det. Ja. Så det er masse vurderinger som må gjøres, som ikke kan gjøres av robot eller automatiseres da. Så vi krevde mange politiske endringer for å forenkle dette regelverket da, hvertfall om en skulle få en ny krise.»

Cand.mag. mente at NAV var bedre utrustet til å takle en pandemi på forhånd. Da med tanke på hjemmekontor og å kunne arbeide fra hjemme. Ut ifra de andre informantene jeg senere intervjuet, kommenterte flere på at IT-ansatte ved NAV-kontorene måtte jobbe på spreng for å sikre tilstrekkelig utstyr for de ansatte å kunne arbeide hjemme ifra. Noen ser ut til å ha vært utstyrt til hjemmekontor fra før pandemien, mens andre var ikke det. Basert på dette, virker det som en del variasjon på dette temaet er å forvente, når jeg fikk slike tilbakemeldinger fra ansatte i Trondheim alene. Informanten kunne også her fortelle litt mer om hvordan omdisponeringen av ansatte til nye arbeidsoppgaver fungerte. Da samtalen hadde dreidd mot både hjemmekontor og det tradisjonelle skjønnen i arbeidsoppgavene knyttet til dagpenger

valgte jeg å gå videre å spørre om kommunikasjonen mellom brukerne og de ansatte. Dette hadde Cand.mag. lite å si om, annet enn at ytelser og oppfølging ikke er samlokalisert.

Cand.mag.: «Vi er jo rigget sånn at alle i NAV har hjemme-PC. Så om du intervjuet skatteetaten ville du ha hørt en helt annen historie. De var ikke rigget for å jobbe hjemmefra. Så vi var heldige der. Så vi satt jo, også jeg var en sånn teamleder. Så jeg hadde [...] medarbeidere som satt hjemme i hjemmekontor rundt om hele Norge. Som vi bygde opp da. For folk som lærte seg dagpenger fra scratch.»

M: «Ja. Så det var mye slikt, skjønn tradisjonelt i oppgavene, krevde det tradisjonelt litt mer kommunikasjon mellom behandlerne og brukerne da?»

Cand.mag.: «Nei. Nei. Det er, fordi at, NAV er organisert til at man har to ulike tjenestelinjer. I tjenestelinjen som NAV-kontorene går i, som har oppfølging av folk som skal ha arbeid og så har man egen tjenestelinje for ytelser. Så de er ikke samlokalisert, sitter på ulike plasser og er spesialisert.»

Uten spesiell oppfordring fra meg, valgte Cand.mag. å fortsette resten av denne delen av intervjuet med å legge vekt på at de, som ansatte i NAV, var i stor grad avhengig av og til disposisjon til de ledende politiske institusjonene i landet. Han valgte å legge spesielt vekt på at politikerne legger fram løfter og endringer, men at det var de ansatte i NAV som måtte fikse det, uansett at disse løftene var vanskelig å realisere på kort tid. Et annet interessant punkt de tok opp mot slutten av denne delen har jeg valgt å sitere i fullt. Nedenfor forteller informanten om dugnaden i NAV under pandemien. Denne delen av intervjuet var interessant for meg, og jeg valgte å ta dette begrepet videre til de neste intervjuene jeg gjorde, for å avklare om lignende situasjoner oppsto for de andre ansatte.

Cand.mag.: «Man trodde jo kanskje dette her ikke varte så lenge. Så varte det jo kanskje litt lengre enn det vi så for oss. Fordi, når vi ble hentet inn, så ble vi hentet inn til en dugnad en kort periode. Og de siste er jo ikke ferdig ennå. De skal holde på ut april. Så startet i slutten av, i februar begynte de å ane tegningen. Så den dugnaden, var kanskje ikke en dugnad lenger. Fordi det ble sagt at det var frivillig, folk meldte seg

frivillig til dette her, kunne avslutte frivillig, men folk som ønsket å avslutte fikk jo ikke avslutte. Det ble ikke noe frivillig lengre. Så, det er litt sånn. Prosessen internt i NAV da.»

I kontrast til cand.mag. var de andre informantene mer orientert til sine egne opplevelser av arbeidsoppgavene sine. En av disse opplevde heller ikke noe spesielt endret arbeidshverdag som følge av pandemien, annet enn økt bruk av digitale løsninger og hjemmekontor. Et punkt som går igjen i de andre informantenes intervjuer er også en mer ansent og kontrollert tilnærming til spørsmålene mine rundt håndteringen av arbeidsoppgavene i NAV. Mange presiserer eksplisitt og uoppfordret, at NAVs håndtering har vært god og at utfordringene har blitt tatt på strak arm. Jeg vil nå bruke litt tid på å redegjøre for noen av disse andre opplevelsene fra andre informanter, før jeg går til neste del av intervjutranskriptene. Det første eksempelet nedenfor viser informantens presisering om NAVs håndtering. Denne informanten er en eldre økonom, med noen års erfaring i NAV. Konteksten for uttalelsen hennes er et lengre svar til mitt spørsmål knyttet til prioriteringer i arbeidsoppgaver.

Økonom: «[...] I NAV er det veldig mange rutiner for hvem gjør hva og når. Og et stort regelverk du skal forholde seg til, så det er mye å sette seg inn i. Men det og har, mye av tilbakemeldingene fra folk her er at det har gått veldig fint da. De som er ny føler at de har blitt godt motatt og ivaretatt da. Det synes jeg er utrolig bra i en sånn situasjon, men igjen tror jeg mye av det handler om hvordan ledelsen fremstår og grepene de tar, jeg tror at måten du leder på gjenspeiler hele organisasjonen. Mitt inntrykk er at her fungerer ting veldig bra, det er raust og høyt under taket og ingen spørsmål er for dumme. [...]»

I mitt intervju med statsviteren, følte jeg behovet for å presisere at min rolle i intervjuet var ikke å «ta NAV» på noe, men å rent spørre om opplevelser både positive og negative. Dette er vanskelig å gjengi kun alene i å vise til intervjutranskriptet, siden det dokumentet er begrenset i at det kun fanger hva som ble sagt direkte, men ikke alt som ble kommunisert til meg i form av andre måter. Ansikt, hvordan informanten virket, osv. I dette intervjuet opplevde jeg da spesielt at statsviteren noe nølende ovenfor spørsmålene utenom å gi positive

tilbakemeldinger om NAVs arbeid i situasjonen, i tillegg til at de var anspent og veldig kontrollert i uttalelsene. Naturligvis, man kan jo igjen tenke seg at dette er både en viss usikkerhet ovenfor meg som utenforstående forsker, men også en viss institusjonell stolthet og tilknytning til en helhet man føler seg del av. At man ikke vil bli oppfattet av andre som å dra organisasjonen ned i søla. Likevel. Informantene kunne i flere tilfeller gi gode svar som belyser hvordan de tenkte og møtte situasjonen, spesielt da med utfordringen å prioritere i en slik situasjon. Slik som en av informantene forteller meg nedenfor.

M: «Og det ble jo en større mengde, hvordan gikk man frem for å takle dette? Hvilke prioriteringer ble gjort?»

Statsviter: «Det viktigste, det man hadde aller mest fokus på var jo det at alle måtte få på plass en ytelse så fort som mulig. Så er man jo, det var jo så mange som ble permittert så fort og jeg tror ingen har noen problemer med å forstå hvor vanskelig det er. Og at, alle saker i en sånn situasjon haster jo, så det blir jo slik at man bretter opp ermene for å få unna sakene til rett tid og så gjør alt for å få ting på plass da. Så jeg tror også at den krisen, fikk frem en helt annen forståelse av jobben også, og av samholdet med at nå er det viktig å hjelpe hverandre og at vi står på.»

Dette var noe som gikk igjen hos andre informanter også. Spørsmålet om prioriteringer. I det ene intervjuet, der to informanter deltok, opplevde jeg at disse to komplimenterte hverandres svar til spørsmålet mitt. Der den ene informanten tar tak i den organisasjonsmessige-siden av prioritering, dvs. hvordan ledelsen og NAV kommuniserte ut knyttet til dette spørsmålet. Mens den andre informanten tar mer tak i det individuelle saksbehandler-aspektet av prioriteringsspørsmålet. Disse to informantene var begge kvinner, der den ene var en cand.mag. i økonomisk administrative fag og den andre hadde en master i rådgivning. Disse gjengis som cand.mag. øko-admin. og rådgiver. Cand.mag. øko-admin har over 25 års erfaring tilknyttet NAV gjennom Rikstrygden, mens rådgiveren har 10 års erfaring i NAV.

M: «Det var skikkelig økning ja. Og hvordan taklet dere den plutselige økningen da? Hvordan prioriterer man i den situasjonen?»

Rådgiver: «Øh, ja-»

Cand.mag. øko-admin.: «Jeg kan jo komme med noen kommentarer da, vi begynte med daglige beredsskapsmøter. Allerede uka før vi stengte kontoret, der man hadde, kartla hva vi måtte gjøre og hvilke muligheter vi hadde. Det ble ganske opplagt at nå var det ikke mine og dine oppgaver, men våres oppgaver. Hvordan løser vi de best mulig? Og da var det jo flere kanaler vi håndterte oppgaver. Digitale kanaler, fysiske møter, vi måtte avlyse møter og vi måtte, ja, vi måtte finne rutiner for å håndtere de som trengte fysiske møter. For det er jo fortsatt de som trenger fysiske møter, og hvordan skulle vi kommunisere med de som ikke hadde telefon, de som ikke var digital. Så måtte vi håndtere interne, i forhold til HR. Det kom instruksjer og rutiner daglig, fra både statlig og kommunal side, for NAV er jo både statlig og kommunalt. Vi måtte forholde oss til begge tjenestelinjene der, pluss at vi hadde et regelverk som endret seg hver dag. Mye oppdateringer på nettsidene våres, ganske kjapt.»

Rådgiver: «En av de viktigste tingene var jo å finne ut hva en skal prioritere og hva en ikke skal prioritere. Så, det var jo, spesielt i starten mye snakk om de mest sårbare. De som ikke klarer å kommunisere digitalt og klarer å ta kontakt digitalt. Da var det jo fysisk stengt, vi visste jo ikke helt hvordan å gjennomføre det vi måtte gjøre da. Også i tillegg var det et informasjonsbehov til folk, så det var trykk på alle kanaler da, det handler mye om å prioritere hva en skal bruke tiden på [...].»

En av informantene mine opplevde omtrent ingen vesentlige endringer i arbeidsmengde som følge av pandemien. Denne informanten, en voksen mann utdannet master i sosiologi med over 10 års erfaring, arbeidet med oppfølging av unge voksne i Trondheim. Han forteller at han opplevde en liten økning i søknader i starten av pandemien, men ellers opplevde de ikke noen særlige behov for å legge om arbeidsstilen og prioritere annerledes fra før pandemien. Slik som dette utdraget viser. Dette utdraget blir det siste for denne delen av intervjuanalysen.

M: «Du opplevde ikke å bli omdisponert til andre oppgaver?»

Sosiolog: «Gjorde ikke det nei [...].»

M: «Så, hvordan var arbeidsmengden din her, før pandemien? Var det mange i porteføljen?»

Sosiolog: «Ja. Det har vært litt sånn. Vi har jo hatt et sånt mål å ha 50 ungdommer hver i avdelingen min da, for da kan vi være relativt tett på i oppfølging. [...] Jeg har hatt rundt en sånn 40+ stort sett. Før pandemien og. Så kom det en liten økning etter det startet, for det var færre folk som gikk ut av systemet vårt. Så det var færre arbeidsgivere, sånne type ting, den perioden. Men sånn egentlig har det vært ganske jevnt, blusset litt i periode, men så har det vært ganske jevnt.»

M: «Så det var, i deres avdeling da spesielt, ikke noe behov for å legge om på prioritering, for raskere å få ut mengden for å kunne fortsette?»

Sosiolog: «Ja, vi kunne jobbe ganske likt som før, det vi måtte prioritere er jo de som fra før mottar en ytelse fra oss, [...], så måtte vi følge med på det også ta det videre inntekt, fordi en kunne ikke foreta en særlig arbeidsrettet oppfølging en periode da. Men egentlig la vi ikke om noe særlig, det var andre møteformer og en mer tilpasset måte å jobbe på.»

Ovenfor har jeg hevet frem det jeg anser som mest relevant til oppgaven. Jeg har nå lyst å knytte disse uttalelsene og denne delen av intervjuet opp til det teoretiske rammeverket. Denne delen av intervjuet tok utgangspunkt i litteraturen om bakkebyråkraten, profesjoner og skjønnsutøvelse. Et punkt knyttet til denne litteraturen bygger i stor grad på en forventning til at bakkebyråkratene følger et atferdsmønster basert på å redusere sin egen arbeidsmengde, gjennom ulike mekanismer, og å virke begrensende på tilbudet ovenfor brukerne gjennom flere metoder (Winter & Nielsen, 2008, s. 117). Dette er problematisk å vurdere siden ingen av informantene direkte fortalte meg, og heller kunne ikke forventes å direkte fortelle meg, om at de forsøkte å redusere hvor mye de måtte jobbe eller å begrense sin egen arbeidsmengde. Likevel, man kan fremdeles trekke frem noen relevante koblinger mellom denne empirien og den eksisterende litteraturen. Denne delen av intervjuet følger en linje som kan beskrives, der jeg først ønsket at informanten skulle snakke om normalen ved oppgavene sine, da kanskje før pandemien, før jeg i løpet av intervjuet fikk høre fra de om hvordan de reagerte og prioriterte i respons til arbeidsmengden under pandemien. For sosiologen var dette ikke et spesielt problem, og prioriteringer foregikk trolig på samme måte som før. For de som

ble omdisponert eller arbeidet til vanlig med store saksområder ble dette spørsmålet mer relevant. Flere funn kan pekes på her, i det første at den store mengden av nye søkere ble, som andre til vanlig, plassert inn i en køordning for å redusere presset. Et annet tiltak, mindre fra de ansattes side personlig, men mer et tiltak fra organisasjonens side var etableringen av nasjonale team, slik Cand.mag. ledet, som arbeidet sammen om arbeidsmengden.

Prioriteringene i køordningen for nye søkere, har vi sett noe av ovenfor, der mange av informantene legger vekt på å diskutere de aller hardest rammede eller de svakeste. I noen tilfeller vil dette omfatte de som allerede var brukere av NAVs tjenester og tilbud, og at mange av de som ble brukere av NAV som følge av pandemien opplevde å bli satt på vent fremfor «det vanlige klientellet» til NAV. Økonomen påpekte at de fikk en vesentlig pågang av utenlandske brukere ved kontoret, da dette var arbeidere fra Øst-Europa og lignende som fikk arbeidet sitt satt på vent. Disse trengte mer hjelp enn andre igjen, forklarte hun, på grunn av manglende språkferdigheter og kjennskap til systemet. De svakeste i den nye mengden søkere ble forsøkt prioritert, men det kunne være problemer med å identifisere disse siden de enten hadde liten kjennskap til NAV eller var såpass ressursfattige at de ikke fikk tilegnet seg den nødvendige informasjonen i sine saker. Flere informanter fortalte at mange i den nye mengden søknaden var ressurssterke mennesker, med god evne til å tilegne seg informasjonen selv uten spesiell input eller hjelp fra ansatte i NAV.

Knyttet til bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse, skjedde flere utviklinger i perioden. I vanlige vurderinger, fortalte Cand.mag., var det omfattende skjønnsvurderinger som lå til grunne for de ulike sakene. Dette var tidskrevende og ressurskrevende. Som en konsekvens av både tiltakene i arbeidsplassen, hjemmekontor, men også den store pågangen hos NAV ble regelverket mer myknet opp, ifølge informantene, til at saker kunne gå fortere unna. Man kan forestille seg at i denne perioden var det lettere for bakkebyråkratene, som en interessegruppe, å gjøre sine interesser hørt i å gjøre forenklinger i regelverket, samtidig som det var enklere å mobilisere den politiske viljen til å gjøre disse endringene i denne perioden. Dette opplevde informantene både som en fordel og ulempe, slik Cand.mag. forteller. Cand.mag. øko-admin og rådgiveren pekte også på at hverdagen ble innledet i perioden oftest med å undersøke hva som var nytt nasjonalt, og hvordan oversette dette til det lokale kontoret. Utenom direkte regelverksendringer, ble kontakten med brukere mer digitalisert eller tatt over telefon. I den sammenhengen opplevde rådgiveren at arbeidet var langt mer effektivt enn før. Hun fortalte at

mye tid «kunne gå tapt» sånn sett i en en-til-en fysisk setting, men gjennom digitale brukerløsninger kunne hun kanskje rekke å se til 20 brukere på en time. Som portvakten i velferdsstaten så man kanskje en enorm effektivisering, men det er usikkert hvor holdbart dette er, da inntrykket mitt var at arbeidet gikk i et enormt tempo som følge av den generelle krisetilstanden. Man kan også trekke inn profesjonslitteraturaspektet i sammenhengen av informantenes opplevelse av arbeidsmengden og arbeidsplassen. Tidligere beskrev jeg en radikaliserings av samfunnsfagene hvor man fikk idealistiske forventninger til arbeid i det offentlige, såkalt «utøvende sosialist» (Terum, 2003, s. 78), man kan se noen av disse trekkene fremdeles blant informantene. Uten å spesielt peke på dette som et negativt, så vil jeg likevel fremheve at blant informantene opplevde de fleste et behov til å legge vekt på mennesket i arbeidet deres og at man måtte så fort som mulig bistå de i nye vanskelige situasjoner som oppsto som følge av koronapandemien og nedstengning.

Kommunikasjon internt i NAV

Denne delen av intervjuet gikk over til spørsmål mer knyttet til de ansattes opplevelse av kommunikasjon internt i NAV. I det første, knyttet til ledelsen, i det andre til kommunikasjon mellom kollegaer osv. Her ønsket jeg å fange opp informantens opplevelse av organisasjonen og hvordan de opplevde at pandemien virket inn på eksisterende normer for kommunikasjon i NAV.

Et punkt som går igjen hos informantene, er understrekningen av at ledelsen i NAV, da den lokale ledelsen de arbeidet direkte under, opplevde som å ha vært svært aktiv i å kommunisere ut beskjeder og instruksjoner til de ansatte i perioden, over flere ulike kanaler som spontant vokste frem. Flere av informantene beskriver seg selv som fornøyde med ledelsens innsats i perioden. Ulike kommunikasjonskanaler som ble tatt i bruk kan inkludere e-post, nettsider, telefon, SMS og flere andre digitale videotjenester som ble anvendt til intern kommunikasjon i denne perioden. Basert på intervjuene, var det få problemer i overgangen til digitale møter, men de problemene som oppsto var oftest i begynnelsen av nedstengningen og kunne være svært forstyrrende. En av informantene, økonomien, dro frem et eksempel der hun opplevde tekniske problemer knyttet til digitale møter sterkt forstyrrende. I eksempelet kommenterte hun

på at noen kunne bruke opptil 20 minutter til å få på plass ordentlig lyd og bilde til digitale møter. Disse problemene var da hovedsakelig i starten av perioden, og følte dette var knyttet til manglende bemanning i IT-avdelingen til å kunne bistå de andre på kontoret. Likevel, denne informanten føler at overgangen til digitale møter har vært positivt for organisasjonen i noen aspekt. Denne oppfatningen deles av statsviteren. Når hun svarte på spørsmålet mitt om ledelsens kommunikasjon, forteller statsviteren at hun opplever felles digitale møter som svært nyttige og bedre fremfor fysiske møter, i tilfeller der man bare formidler en beskjed. Noen informanter påpeker at etter en periode ble det ufattelig vanskelig å tilegne seg informasjon siden man tok i bruk så mange ulike kanaler, men fortalte meg også at i løpet av perioden skjedde det en «harmonisering» innad i organisasjonen der man gradvis reetablerte en kontroll og forutsigbarhet til hvor meldinger for organisasjonen ble kommunisert ut.

Som jeg nevnte tidligere, basert på intervjuet mitt med cand.mag., valgte jeg også å legge vekt på og trekke frem dugnadsbegrepet i de senere intervjuene, da jeg var interessert i å se om de andre informantene hadde lignende erfaringer med dette begrepet som cand.mag kunne fortelle meg om. Her vil jeg gjengi noen utdrag knyttet til diskusjoner rundt dugnad-begrepet spesielt. Blant annet statsviteren, følte at det ikke var noen spesiell mobilisering under et dugnadsbegrep, mens økonomen opplevde at selv om begrepet ikke ble direkte brukt var det en følelse av samhold og å bistå hverandre og å «stå i det». IT-fag forteller at han ikke opplevde noen spesielle begrep i kommunikasjon fra ledelsen, utenom at frasen om å ta vare på hverandre gikk igjen. Rådgiveren og cand.mag. øko-admin. diskuterte seg imellom når jeg stilte spørsmål om dugnadsbegrepet. Rådgiveren forteller at hun opplevde at dugnad ble brukt, selv om hun også følte at dette måtte problematiseres mer, da hun var på jobb, ikke en egentlig dugnad sånn sett. Cand.mag. øko-admin. føler at dugnadsånden preget kontoret, med de som hadde mindre oppgaver enn før, hadde stor vilje til å bidra på andre områder. Utenom dugnadsbegrepet og fraser som «å holde sammen» og «være til stede for hverandre» var det få andre interessante begrep som gikk igjen i ledelsens kommunikasjon til de ansatte.

I det andre større spørsmålet mitt i denne delen, spurte jeg informantene om kommunikasjon mellom hverandre, dvs. kollegaer på arbeidsplassen. Informantene tolket dette spørsmålet på ulike måter, der noen legger vekt på sosialisering utenom arbeidsplassen gjennom digitale

løsninger, mens andre forteller om hvordan de forsøkte å arbeide inn digitale kaffepauser med kollegaer inn i arbeidsdagen. De aller fleste forteller de ble oppfordret av ledelsen til å ta slike pauser. Et annet punkt som går igjen er at de fleste følte at hjemmekontor reduserte betydelig interaksjon og sosialisering mellom kollegaer, både uformell «småprat» i løpet av arbeid og pauser, men også i formelle arbeidsrelaterte interaksjoner. Statsviteren beskriver sin frustrasjon med mangelen på sosialisering i arbeidsplassen i denne perioden, i utdraget nedenfor.

M: Ja. Og du var jo kort innpå det, men mellom du og ansatte da? Kommunikasjon der da?

Statsviter: Nei, der synes det er egentlig det som har vært mest utfordrende synes jeg. Og der kjenner jeg selv at jeg har begynt å prokrastinere da, hvis jeg kjenner at jeg står fast i noe, så synes jeg terskelen for å spørre folk, eller begynne å ringe rundt til folk da, er verre enn å løfte opp hodet og se hvor vedkommende sitter så går jeg bort og spør de. Og får det avklart. Akkurat den delen av jobben savner jeg, det har aldri vært noe problem for å få noe hjelp altså, men det å få tak i rette folk til rett tid da, ting har tatt lengre tid på grunn av sånt.

M: Ja. Og det ble jo kanskje ikke mulighet for sånn generell sosialisering utenom arbeid?

Statsviter: Nei, nei. Det og syntes jeg. Teams-kaffe, det er ikke det samme som å møtes sosialt. Å kunne treffes utenom jobb. Du opplever at det er kollegaer og du har ikke sett de på flere år omtrent og du ser på de og de har forandret seg. Sånn fysisk endret seg. Fordi vi sitter jo i ulike etasjer, og avdelingene har jo vært adskilt så har man adskilt i avdelingene. Vi er jo så mange, sant. Har vært i kohorter og sånt. Så det har jo et en sånn liten, downside, akkurat det der da synes jeg. Det er det mange som kjenner på.

Et annet punkt knyttet til kommunikasjon i organisasjonen jeg følte var relevant å spørre om, var opplæring og kursing. I en organisasjon lærer man både formelle og uformelle normer, gjennom formell opplæring og uformell sosialisering. Jeg stilte derfor et spørsmål til

informantene om hvordan de opplevde opplæring og kursvirksomhet i denne første perioden av pandemien. Omtrent alle informantene deltok på kurs eller opplæringsaktiviteter i perioden. Disse foregikk digitalt, i kontrast til tidligere. Som med de forrige spørsmålene, kommenterte mange av informantene på at disse kursene og opplæring i perioden gikk relativt bra, men at i noen tilfeller kunne de savne å fysisk være der. En av informantene mine, IT-fag, drev kursvirksomhet ovenfor brukere ved NAV-kontoret han jobbet ved og fortalte meg han opplevde noen problemer knyttet til feedback fra publikum, når digitale klasserom ble gjennomført. En annen informant, økonomen, fortalte meg allerede i det forrige spørsmålet at nye ansettelser ble tildelt en fadder innenfor kontoret, og at det ble opprettet en felles Teams-gruppe for nye ansatte til å snakke sammen. Jeg trekker frem dette punktet her, fordi det virker mer relevant knyttet opp til læring på arbeidsplassen, samtidig som det er knyttet til sosialisering på arbeidsplassen.

Trekker man inn de teoretiske perspektivene til denne delen av intervjuet, er det noen koblinger som kan gjøres. Kulturperspektivet og logikken om det kulturelt passende går igjen her (Christensen et. al., 2015, s. 54). I kommunikasjonen fra ledelsen til de ansatte fortalte informantene om hvordan det ble lagt vekt på å stå samlet, ta vare på hverandre og da også dette dugnadsbegrepet om frivillighet og å ta i et tak for fellesskapet. Ulike identiteter ble koblet til den nye situasjonen og håndteringen av korona. Både i konteksten av hvordan NAV-ledelsen opptrådte til de ansatte, hvordan de ansatte forholdte seg til hverandre, og hvordan de forholdte seg til brukerne. Det siste er mer tilknyttet første del av intervjuet, men jeg har valgt å inkludere det her, siden det er fokusert rundt kommunikasjon. En av mine forventninger til organisasjonens utvikling internt, var en forventning til at nyansettelser i denne perioden ville oppleve en annen sosialisering og endret arbeidskultur i NAV. Det er usikkert å kommentere på om dette er tilfellet, men fra informantenes uttalelser tok organisasjonen også et grep på dette punktet, via fadderordninger og organiseringen av Teams-grupper for nye ansatte å kunne sosialisere i. I den forstand, ser man også selve organisasjonens «avvergingsmekanismer» for å håndtere den vesentlige veksten av ansatte og omdisponeringen av eksisterende ansatte som følge av endrete prioriteringer for etaten. Ifølge økonomen, var flere av de nyansattes Teams-grupper fremdeles gående selv to år senere, dvs. disse har vært nyttige verktøy for å opprettholde sosialisering blant ansatte på arbeidsplassen og, muligens formidle og utvikle de uformelle normene på arbeidsplassen. Det vil være

interessant å se i den kommende tiden om organisasjonen og de ansattes omfattende introduksjon av digitale løsninger fører til vesentlig endringer i kulturen til NAV. Med tanke på NAV-reformen og sammenslutningen av tre ulike kulturer til en arbeidsplass, er det vanskelig å se noen distinkte trekk fra disse intervjuene om ulike kulturer i NAV pr 2022.

Et annet punkt å trekke frem, som Cand.mag. setter fokus på gjennom intervjuet sitt, er den politiske ledelsens holdning til NAV, og den alminnelige bakkebyråkratens opplevelse av dette. Cand.mag. forteller om seg selv og de andre i laget sitt sin opplevelse av å bli sterkt bundet til den politiske ledelsens løfter til publikum og den politiske ledelsens forventninger av NAV som et rent instrument for staten å iverksette sine tjenester og tilbud til brukerne av velferdsstaten. Slik Cand.mag. formidler det, opplevde han det som om den politiske ledelsen trodde de kunne trykke på knapper, input, og NAV gjorde som de ba om, output. Det instrumentelle fokuset ignorerer den enorme «disconnecten», dvs. den sorte boksen av forvaltning, mellom input fra den politiske ledelsen, og output fra NAV som offentlig etat.

Informantenes opplevelse av pandemien og koronatiltak i NAV

Den siste delen av intervjuet ble informantene spurt en rekke spørsmål knyttet til deres opplevelser av pandemien og koronatiltakene, da først og fremst i NAV. Jeg innledet denne delen av intervjuet som regel med å spørre informantene om deres personlige møte med pandemien. Noen av informantene ble direkte rammet av pandemiens inntog til Norge, eller var i direkte samarbeid om å forberede seg, før nedstengning. Deriblant disse var statsviteren, som opplevde ikke direkte å miste jobben, men beskriver sin situasjon som lammet. På grunn av dette, begynte hun i NAV igjen i løpet av den første perioden av nedstengningen, fordi hun følte et behov for å bidra. IT-fag-informanten, hadde en rolle slik at han var til stede i flere møter på kontoret med ledelsen før pandemien, og fikk en innsikt i hvordan NAV begynte å iverksette koronatiltakene. Dette beskriver han i utsagnet nedenfor.

M: Så da kan vi jo bare gå over til, om pandemi og tiltak og NAV da. Så kan jo starte med å bare å spørre deg da, hva var ditt første møte med pandemien? Hvordan opplevde du det?

IT-fag: [...]. Så vi hadde jo møter med ledelsen, vi har jo en gang i måneden et medbestemmelsesmøte, da blir vi orientert om hva som skjer i etaten. Vi fikk også informasjon, når at vi begynte å se pandemien utvikle seg her i landet, så var vi litt der at «Okay, dette kommer til Norge og, vi må være forberedt.» Snakket en del i forkant om hvordan dette kan slå ut for oss. Så vi, jeg var jo der at jeg var forberedt.

Forberedte meg privat på det. Og jeg var forberedt i forhold til jobben. Samtidig så satte jeg jo på fylket i forhold til tiltak. Og vi måtte jo omstille oss, i forhold til hva gjør vi med tanke på tiltaksbedriftene. Arbeidsgiverne som har folk på tiltak, vi har noen rammer i regelverket som sier det at hvis det er folk på hjemmekontor, så kan ikke arbeidsgiverne ha folk på arbeidstrening. Fordi arbeidstakern kan ikke sitte på kjøkkenbordet og ha jobben sin. Så vi må ta de ut av jobben. Det var det første vi gjorde, å stoppe tiltakene. Uten at det fikk konsekvens for ytelsene på arbeidssøkere, det vil jo også si at arbeidsbedriftene fikk pengene sine uten stopp, men ingen aktivitet. Så vi var jo på, vi visste hvordan det var, så det å trykke på knappen som regjeringen gjorde, det tok vi med oss kjempe fort. Så det var liksom, stans, på en dag.

M: Dagen etterpå så var det stengt?

IT-fag: Da var det tomt. Kun faste personer her, resten på hjemmekontor.

Etter dette spørsmålet, spurte jeg informantene om hvordan NAV iverksatte tiltak og reagerte på pandemien, spørsmålet umiddelbart etter dette spurte så om informantenes egne opplevelser av denne iverksettelsen. Her beskrev cand.mag øko-admin og rådgiveren situasjonen, der hver dag i denne perioden som regel innebar å sjekke for nye endringer i regelverket nasjonalt for å se hvordan dette kunne oversettes til NAV lokalt. Et punkt de la vekt på i disse svarene, var å fortelle om hvordan inngangsdørene på kontoret ikke kunne stenges til publikum helt uten videre uten input fra kommunen. Det handlet om kommunikasjon, dvs. kommunen ville ha mer tid til å vurdere situasjonen før man handlet og stengte publikumsmottaket på kontoret. For de aller fleste av informantene, var NAVs iverksettelse av tiltak smertefritt, med overgang til hjemmekontor og digitale løsninger. Mitt

spørsmål om informantenes opplevelse av NAVs tiltak og pandemien ble da i praksis et spørsmål knyttet til opplevelsen av hjemmekontor, og flere av informantene valgte å fortelle om dette i svarene sine. Informantene hadde ulike tilnærmelser for å beskrive sine opplevelser av denne perioden. Sosiologen fortalte meg om en svært ensformig hverdag og reflekterte rundt hvordan arbeidsnivået lå i disse omgivelsene. På den ene siden, mente han det var mindre visuell og lydmessig forstyrrelser, i hans situasjon, samtidig som det kunne komme perioder på dagen der arbeidsnivået gikk ned, selv om han kanskje ikke koblet helt av i form av en pause. IT-fag-informanten la veldig vekt på det å kunne koble av og ha noe annet enn bare TV og jobb, så han fortalte meg at da han opplevde at pandemien kom til å slå inn, valgte han å kjøpe seg et nytt spillkonsollsystem for å forberede seg mot kjedsomhet. De aller fleste understreket likevel at opplevelsene deres av tiltakene var problemfrie, selv om mange hadde individuelle klager til utførelse og iverksettelse av tiltak. Noen tolket spørsmålet mitt til å handle om tiltakene nasjonalt, og rettet en klage mot stappfulle busser i kontrast til tomme kontorer, andre kommenterte på savnet av å ikke kunne treffe familie i risikozonen.

De aller siste spørsmålene var generelle oppsummeringss spørsmål, der jeg ga informantene en sjanse til å komme med siste innspill knyttet til generelt alt vi hadde snakket om tidligere. Her kunne informantene variere sterkt. Noen følte seg veldig tilfreds med det vi hadde tatt opp fra før av, mens andre valgte å benytte seg av spørsmålet til å gi lengre refleksjoner knyttet til temaet. Noe av dette var relevant, og jeg har valgt å fremheve det meste relevante. Det første avrundningsspørsmålet spurte informantene om hvordan de følte pandemien hadde påvirket NAV. Alle informantene inkluderte i svaret sitt her, at de opplevde NAV som en mer effektiv organisasjon etter pandemien og følte at pandemien hadde tvunget frem en rask adopsjon av nye løsninger. Mange la vekt på at de følte at kommunikasjon og arbeidsoppgaver var enklere nå, gjennom både regelverksendringene og de nye digitale kommunikasjonsløsningene, som ikke bare var der, men ble tatt i bruk. Sosiologen kommenterte på at pandemien gjorde at publikum fikk mer aksept for å ta et digitalt møte fremfor å møte fysisk. Flere ga uttrykk for omtrent det samme som sosiologen. Når jeg spurte om hva som kunne blitt gjort annerledes var uttalelsene varierte. Cand.mag. fortalte meg om misnøyen sin med å med å jobbe omtrent hele tiden den perioden, og det første året. Han følte veldig at «dugnad»-begrepet ble brukt litt for mye i perioden, og at noe som kunne vært annerledes var heller bedre insentiver for å bidra og delta. Det var en forskjell på frivillighet og å bli beordret som del av arbeidet. Andre

avviste spørsmålet, dvs. de følte det ikke var mulig å kommentere på hva som kunne blitt gjort annerledes. Cand.mag. øko-admin og rådgiveren følte at det var viktig å ta med team-ånden videre og at dette kunne vært lagt mer vekt på allerede fra starten, spesielt med tanke på å ivareta nyansatte. Sosiologen følte at man kunne hatt mer oppfølging av den enkelte ansatte i perioden med hjemmekontor, fra ledelsens side, at man tok en mer proaktiv forebygging mot psykisk slitasje.

Det avsluttende spørsmålet ga mulighet for en siste refleksjon rundt temaet, der jeg spurte informantene om de følte det var noe mer relevant de hadde å tilføye til det som allerede var sagt. Flere informanter følte seg ferdig snakket allerede her, og i mange tilfeller avsluttet jeg intervjuet omtrent øyeblikket etter jeg stilte spørsmålet. De andre informantene tilføyde noen korte refleksjoner angående temaet. Cand.mag. understreket behovet for å ta med det gode man hadde erfart under perioden videre, til å videreutvikle både NAV og andre deler av tjenestetilbudet til det offentlige. Et annet punkt han tok opp, var at han følte pandemien hadde fått frem hva som kan bli mulig med mer samarbeid og løsninger lansert på tvers. Han beskrev det som, at det ligger veldig mange gode løsninger internt, om man frigjør ressursene. Også sosiologen la vekt på dette med å forebygge og tenke fremover til neste store krise, slik denne uttalelsen viser.

M: Ja. Siste spørsmål. Er det noe mer som er relevant til det vi har pratet om, som du ikke har fått mulighet til å si?

Sosiolog: Tja. Vi har vært innom det mest relevante i den perioden her føler jeg. Men det som jeg tenker er at det blir veldig individuelt hvordan man har opplevd situasjonen. Jeg tenker at de som ble nyansatt i denne perioden da, det må ha vært en utfordring og at man kanskje er i en periode der man er under opplæring da og kommer i situasjoner der man sitter veldig mye alene da. Det er kanskje et område der en kunne hatt mer ivaretagelse av de personene. For det er en kompleksitet i å jobbe her som er ganske stor. Det er mye å sette seg inn i, hvordan ting henger sammen, lovverket, ting å oppdatere seg på, så det å ha mer tett dialog med de, både fra oss som fagansvarlige og ledelsen hadde vært et område en kan ta med seg til senere da.

Tilpasses i større grad da kanskje. Lage noen tidlige rammer, håper en slipper det igjen. Så jeg håper man har lært noe av det til neste gang. Håper det ikke kommer.

M: Krysser fingrene.

Tidligere nevnte jeg hvordan myteperspektivet kunne være anvendbart her knyttet opp til mytene om effektive koronatiltak, oppskrifter som ble hentet inn utenfra og oversatt til NAVs bruksområder. I tilfellet av korona ble disse mytene skapt på svært kort tid og oversatt omtrent over natta med regjeringens nedstengning av Norge 12. mars. Informantenes uttalelser knyttet til både tiltaksspørsmålene og de avsluttende spørsmålene kan kobles opp til noen knagger i den eksisterende litteraturen. Her ser man igjen bakkebyråkraternes opplevelser og kultur- og myteperspektivene. Ser man på informantens uttalelser opp mot bakkebyråkratens foreslåtte atferdsmønster om avvergingsmekanismer (Winter & Nielsen, 2008, s. 116), ser man de aller fleste ser tilbake på pandemien og nedstengning som positivt for arbeidsplassen. Naturligvis, i en begrenset forståelse. Informantene fortalte meg at pandemien har tvunget positive endringer i både arbeidsmetodikk og arbeidsverktøy, dvs. regelverksforenklinger, digitale løsninger og mer strømlinjeforming av arbeidsprosessen. Utenom dette, fortalte de fleste informantene at de hadde få problem med hjemmekontor, men at de opplevde at dette ikke kunne være det samme for alle. Mange følte likevel at pandemien og nedstengningen hadde bidratt positivt til en mer hybrid arbeidshverdag som er mer fleksibel ovenfor den enkelte ansattes situasjon. Tilretteleggelsen til å jobbe hjemme har også skutt fart innad i NAV. Flere av informantene har kommentert på at man har hatt muligheten til dette i noen år før pandemien, men siden den første nedstengningsperioden har man fått større forståelse og mindre «stigma» i arbeidskulturen til å jobbe hjemmefra i perioder.

Kulturperspektivet og logikken om det kulturelt passende kan også være et nyttig verktøy til denne delen av intervjuene. I det første, representerer koronapandemien og den første nedstengningen muligens en vesentlig ytre press faktor på NAVs arbeidskulturs utvikling (Christensen et. al., 2015, s. 59). For det andre, kan atferden til organisasjonen og de ansatte gå inn i hukommelsen til NAV, som et atferdsmønster og en identitet som organisasjonen kan ta på seg i fremtiden i lignende situasjoner. En tredje observasjon er benyttelsen av dugnadsbegrepet, og å legge vekt på samhold og om å ta vare på hverandre, kan i seg selv

være en tidligere identitet i NAVs institusjonelle bakgrunn som ble trukket frem og fremhevet i starten av pandemien og nedstengningen, jamfør logikken om det kulturelt passende (Christensen et. al., 2015, s. 54). Både fra ledelsen og de ansatte, var dette begreper som gikk igjen hos informantene, når jeg intervjuet de på disse punktene. Som nevnt ovenfor var det noen som hadde innvendinger på denne språkbruken, kanskje ikke direkte, men heller i tilfeller der slike begrep erstattet virkelige tiltak til å assistere de ansattes stress i perioden. Innenfor myteperspektivet, må man vurdere i etterkant hvorvidt det var nødvendig å oversette koronatiltakene på norsk så drastisk som man gjorde i den første nedstengningsperioden. Noen informanter har pekt på at nedstengningen i kontekst av NAV var mer streng enn den burde eller kunne vært i den første perioden. Dette er en vurdering som jeg ikke gjør i denne oppgaven, men som jeg peker på som en aktuell vurdering som er trolig pågående i flere evalueringsrapporter fra myndighetene per våren 2022. En siste kommentar jeg har til dette, er at de fleste informantene ser positivt på nedstengningen helhetlig, igjen, som et resultat av positive endringer på NAVs arbeid, med tanke på effektivisering og utvidelser av personell.

Diskusjon

Ovenfor har jeg introdusert problemstillingen, det teoretiske rammeverket, metoden for oppgavebesvarelsen samt gjennomgått de mest interessante funnene fra intervjuet. Nedenfor, i den resterende delen av oppgaven vil jeg nå samle trådene. I den neste underseksjonen vil jeg peke på det jeg anser som oppgavens hovedfunn og peke på noen implikasjoner av disse hovedfunnene, i tillegg til å diskutere hvorvidt disse funnene kan gjøres på basis av oppgavens empiri og fremgangsmåte. Dette leder inn til en større diskusjon og redegjørelse for valg jeg har tatt i utførelsen av oppgaven og hvilke konsekvenser disse har hatt på oppgaven, både til fordel eller ulemper til oppgavens utførelse og funn. Her ønsker jeg å være åpen på at forskningsdesign, operasjonaliseringen av begrep og metodevalg har alltid konsekvenser for den endelige oppgavens resultater og analyse. Avslutningsvis vil jeg gi en kort oppsummering av oppgavens sentrale punkter og design og peke veien til videre mulige undersøkelser på basis av oppgavens funn. Her plasserer jeg oppgaven i en større kontekst innenfor flere pågående debatter, deriblant knyttet opp til den lengre debatten om NAV i en norsk kontekst, offentlige organisasjoner i en større nordisk kontekst og den pågående

internasjonale debatten om pandemiens innvirkning på det offentlige eller deler av det offentlige.

Sammenfatning av oppgavens funn og betydninger av disse

Tidligere har jeg pekt på noen konkrete funn i løpet av oppgavens analyse. Jeg vil understreke at alle funn jeg omtaler i denne delen, er basert på informantenes uttalelser. I denne delen ønsker jeg å trekke frem de mest sentrale punktene, fra mine egne vurderinger og begrunnelser, samt diskutere mulige betydninger av disse funnene, både i den konteksten av den sosiale virkeligheten av NAV, dvs. har oppgaven gjort funn av pågående sosiale prosesser og relasjoner i NAV, og i konteksten av den pågående debatten innenfor litteraturen som danner basis for oppgavens teoretiske rammeverk, dvs. hvilke bidrag gjør oppgaven til den eksisterende vitenskapelige litteraturen og debatten i denne litteraturen. Denne delen presenterer først de funn som ansees sentrale til oppgavens hovedproblemstilling, oppgavens underproblemstillinger og deretter videre interessante funn. En rekapitulering av oppgavens hovedproblemstilling er derfor gunstig, «Hvordan ble NAVs arbeid og funksjon som organisasjon påvirket av Covid-19-pandemien i perioden mars 2020 til juni 2020?».

Tilknyttet første del av intervjuet og første underproblemstilling, om arbeidsoppgavene til NAV og pandemiens effekt på disse, kan jeg trekke fram en del funn fra empiri-analysen ovenfor. For å rekapitulere til leseren, den første underproblemstillingen til oppgaven var tilknyttet arbeidsoppgavene til NAV og pandemiens effekt på disse. Hovedfunnet knyttet til denne problemstillingen, vil være at pandemien har hatt en vesentlig effekt på arbeidsoppgavene til NAV generelt. Jeg vil nå forklare mer hva jeg mener med dette. Man kan skille mellom det man kan betegne som «negative effekter» og «positive effekter». Jeg bruker «positiv effekt» i en svært begrenset forstand, og med utgangspunkt i informantenes egne uttalelser som selv beskriver «positive virkninger» av pandemiperioden. Informantene forteller at pandemien og tiltak tilknyttet pandemien hadde flere ulike effekter på arbeidet deres. I det første opplevde flere av informantene en økt brukermengde av NAVs tjenester og tilbud, og flere av informantene opplevde å bli omdisponert til nye oppgaver for å takle søkermengden de første månedene av nedstengning. For det andre, har denne effekten på

søknadsmengden vært krevende ovenfor de ansatte, som har måttet ofre ferier og mye fritid til disposisjon til NAV og for å håndtere søknadsmengden. Den tredje effekten som observeres er den midlertidige økningen i fremmedspråklige brukere av NAV, da utenlandske arbeidere fra EØS-land måtte nå søke til NAVs tilbud og tjenester. En fjerde observasjon, er at pandemien har rammet NAVs arbeidsoppgaver ulikt. En av informantene, med oppgaver tilknyttet oppfølging av en spesiell gruppe av brukere opplevde i mindre grad en økning i denne perioden. Flere andre funn kan også pekes på i korthet. Pandemien har ført til vilje til forenklinger av regelverk og effektivisering tilknyttet diverse stønader som ble hardt presset i nedstengningen. En av de største effektene på de ansattes reelle arbeidsmåte er normaliseringen og tilretteleggelsen for hjemmekontor for de aller fleste ansatte, og normalisering av digitale løsninger og kommunikasjonskanaler både internt og eksternt ut til brukere. Dette har også kunnet bidratt til det man kan kalle en effektivisering, basert på informantenes egne ord. Det oppsummerende funnet, i svar til oppgavens underproblemstilling, vil være at pandemien har hatt en effekt på NAVs arbeidsoppgaver, men denne effekten er ulikt spredt over ulike oppgaver, og har både virket positivt og negativt i ulike sammenhenger til NAVs oppgaver. Trekker man inn bakkebyråkratperspektivet og atferden som forventes ut av det teoretiske rammeverket dette innebærer, kan man også koble noen av informantenes uttalelser og funn utledet av disse sammen til noen større teori-empiriske konklusjoner. Winter & Nielsen (2008, s. 142) skriver at rammene for bakkebyråkraters atferd er begrenset av ulike institusjonelle, nasjonale og personlige faktorer at en enkeltfaktors virkning på atferd er begrenset. Likevel, jeg vil foreslå at pandemiens effekt, dvs. «krisen» NAV sto ovenfor ved starten av nedstengningen hadde betydelige effekter på bakkebyråkraternes atferd. Informantene gjenspeiler i liten grad de foreslåtte avvergingsmekanismer i rammeverket, utenom køordninger og avvergingsmekanismer som er i mindre grad bestemt av den individuelle bakkebyråkraten, men heller av ledelsen og organisasjonen (Lipsky, 1980; Winter & Nielsen, 2008, s. 116-117).

Den andre underproblemstillingen la mer vekt på organisasjonen og informantenes opplevelse av denne, i form av kommunikasjonen mellom de og ledelsen, de og andre ansatte og deres opplevelser av opplæring og kursvirksomhet i organisasjonen i denne perioden. Oppgavens utgangspunkt her var å undersøke pandemiens effekt på dette temaet. Her gjør jeg flere funn på basis av informantenes uttalelser og jeg gjengir de viktigste for oppgaven. I

underproblemstillingens spørsmål hvorvidt NAV som organisasjon har blitt påvirket av pandemien er det diskuterbart. Noen av informantene forteller om ledelsens kommunikasjon og språkbruk orientert rundt frivillighet og positive aspekter som å stå sammen, ta vare på hverandre osv., mens andre føler samtidig at ledelsens vekt på disse begrepene er mindre hjelpsom på en arbeidsplass. Samtidig har pandemien ført til opprettelsen av svært sterke kommunikasjonskanaler mellom ledelsen og de ansatte. Mange av informantene forteller også at man siden pandemien har blitt mer orientert rundt å oppsøke informasjonen selv og sette seg inn i dette, eller at organisasjonens møtepraksis har blitt mer effektiv gjennom digitale møter. Generelt sett uttrykke flere informanter at de har vært fornøyde med ledelsen, i kontekst av uttalelsene deres, den lokale ledelsens håndtering av pandemien. Mange informanter uttrykker at pandemien har hatt en negativ effekt på arbeidsplassen som sosial arena. Terskelen for å kontakte «sidemann» for hjelp i oppgavene er høyere, når «sidemann» må kontaktes via en digital løsning fremfor å gå bort til skrivebordet deres. I tillegg til dette føler noen informanter at digitale erstatninger for sosial samling og pauser i arbeidstiden har ikke fungert like bra som den reelle fysiske lunsjpausen på arbeidsplassen. Kursvirksomhet gjennomført over digitale løsninger har for mange vært ok, men flere har også fortalt at de føler et manglende element framfor et fysisk klasserom eller fysisk grupperom. På den andre siden i dette spørsmålet, forteller en informant at pandemien har virket positivt inn på dette, med å igjen normalisere digitale løsninger og gjøre at ansatte kan delta på kurs på andre siden av fylket fra hjemmekontoret. Nyansatte i organisasjonen har i denne perioden hatt en fadder og blitt organisert i digitale grupperom for å bevare sosialisering og prinsipper om «learning by doing» og «skulder til skulder» læring. Det er et åpent spørsmål om hvorvidt man vil se vedvarende effekter og endringer på NAVs interne arbeidskultur som følger av pandemien, men basert på de vesentlige «forstyrningene» på normalen før pandemien, er dette til å forvente. En annen ting å forvente er at NAVs erfaringer gjennom pandemien, tilknyttet ledelsens kommunikasjon, de ansattes holdninger osv. vil gå inn i organisasjonens hukommelse som mulige identiteter å ta på seg ved lignende situasjoner i fremtiden.

Den tredje underproblemstillingen, tilknyttet informantenes opplevelser av både pandemien generelt og NAVs tiltak, er et mer løser tema å trekke frem sentrale funn på. Dette temaet berører i større grad de to tidligere temaene helhetlig. Siden pandemien og tiltakene har rammet inn på både arbeidsoppgaver og kommunikasjon. Likevel, noen funn kan pekes på her

basert på informantenes uttalelser. For det første, forteller informantene at de opplevde kommunikasjonen av tiltak, fra NAV, som tydelig og at iverksettelsen av disse tiltakene var uten store problemer. Noen informanter har pekt på at flere ansatte i NAV var ikke tilrettelagt til hjemmekontor, men at dette ble løst av de lokale kontorenes IT-ansvarlige. Sosiologen peker på at de ansatte burde ha hatt mer oppfølging og en mer proaktivitet fra ledelsens side på å ta vare på de ansatte og ta større grep for å hindre psykisk slitasje fra situasjonen de ansatte opplevde i denne perioden. Informantene har i noen sammenheng også trukket frem at de føler NAVs rolle i pandemien har i stor grad vært preget av brannslukking og at andre oppgaver knyttet til tettere oppfølging, veiledning og forebygging har vært betydelig dårligere i perioden som følge av både pandemien og restriksjonene påført arbeidet som følge av tiltakene. Tiltakene har uten tvil påvirket NAV og de ansatte, ifølge informantenes uttalelser. Igjen, her kan man se på negative effekter, slik som at ulike arbeidsoppgaver til NAV ble omtrent stoppet opp fullstendig og ledelsens manglende oppfølging av ansattes velvære. På den andre siden, trekker flere informanter en kobling mellom tiltakene og den store utviklingen innad i NAV innenfor digitale løsninger samtidig som andre peker også på at situasjonen har vært viktig i å få frem effektiv anvendelse av organisasjonens ressurser og gode løsninger internt. Knyttet til spørsmålet om tiltakene kunne ha blitt gjort annerledes finner man ulike meninger, men der flere føler man ikke skal spekulere på dette punktet. Andre føler at begrensningene på NAVs virksomhet kan ha vært strengere enn nødvendig for både de ansatte og brukerne.

Helhetlig sett, kan oppgavens hovedproblemstilling besvares på basis av gjennomgangen ovenfor. De viktigste funnene trekkes fram her. I perioden mars 2020 til juni 2020, den første nedstengningen knyttet covid-19 pandemien, ble NAVs oppgaver og funksjon som organisasjon direkte påvirket av pandemien og indirekte gjennom koronatiltakene innført av regjeringen. Pandemien rammet NAVs oppgaver ulikt, med noen tjenester hardt presset mens andre opplevde mer uendrede situasjoner, mens andre oppgaver ble fullstendig satt på vent. Pandemien har motivert til regelverksendringer og effektivisering av søknadsbehandling på noen tjenester som opplevde økt mengde søkere. Pandemien har ført til opprettelsen av nye og sterkere kommunikasjonskanaler mellom NAVs ledelser, både den sentrale og de lokale ledelsene, ut til de ansatte. Pandemien har hatt negative konsekvenser for arbeidsplassen som en sosial arena for de ansatte og terskelen for å spørre sidemann oppleves som større. Da

smittevernstiltakene ble innført ble disse kommunisert ut tydelig og iverksatt på en rask, effektiv måte, uten store problemer for de ansattes arbeidsoppgaver og funksjoner. Tiltakene kan ha bidratt til en normalisering og aksept for digitale løsninger for ledelsen, de ansatte og brukerne av NAV.

Sentrale punkter angående oppgavens premisser og utførelse

Ovenfor har jeg lagt frem funnene til oppgaven. Her vil jeg ta opp noen punkter tilknyttet oppgavens utførelse som jeg føler kan være begrensende til hvorvidt man kan trekke disse slutningene fra oppgaven. Disse punktene går inn på å diskutere konsekvensene av metodevalget og forslag til alternative fremgangsmåter som kunne være aktuelle. Jeg vil understreke her at oppgavens funn er relevante og aktuelle, men at disse er betinget på noen faktorer samt valg jeg har tatt i oppgavens gjennomføring og må forstås i denne konteksten. Jeg vil advare mot å trekke frem oppgavens konklusjoner uten oppgavens kontekstuelle sammenheng av teori, metodegrunnlag og utførelse.

I det første har jeg allerede pekt til noe av disse begrensningene i metodedelen selv, i gjennomgangen av oppgavens ontologiske og epistemologiske grunnlag. Oppgaven, og funnene gjort her, er begrenset spesielt da det dreier seg om sosialt konstruerte fenomen. Oppgavens funn at pandemien har hatt effekter på NAVs arbeid og funksjon betyr kun noe i den sammenhengen av at man tar for gitt NAV som fenomen, arbeidet til NAV og funksjon til NAV. Det som menes her, er at funnenes betydning og muligheten til større generalisering har begrensninger gitt den konteksten NAV eksisterer i og den konteksten pandemien opptrådte i. For det andre, som et sosialt konstruert fenomen er NAV et skiftende fenomen, som endrer seg til enhver tid. Dette legger en tidsmessig begrensning til funnenes relevans og anvendelse i en større sammenheng utenom seg selv. I tillegg til disse begrensningene, er funnene jeg har gjort påvirket som en konsekvens av mine valg som forsker. Min kvalitative tilnærming og fremhevelse av dybdeintervjuet og analyse av tekstdata, som metode til innsikt i pandemiens effekter på NAV skiller seg ut i kontrast til en kvantitativ undersøkelse. Mitt valg av den kvalitative tilnærmelsen, med et mindre antall informanter over mindre geografisk område, bærer med seg også med sitt eget sett av operasjonaliseringer av begrepene som er tilknyttet

problemstillingen. Oppgavens funn er da ikke nødvendigvis begrenset i deres nytthet, men disse funnene har skjedd på basis av disse valgene i prosessen av å lage oppgaven. På samme måte som en kvantitativ large-N statistisk undersøkelse vil ha funn basert på sine premisser.

For det andre, må man vurdere hvorvidt uttalelsene til informantene i oppgaven representerer en større enhet, dvs. NAV helhetlig eller regionalt, framfor å bare være informantenes egne individuelle uttalelser om tema. Ovenfor i den empiriske analysen har jeg vist til flere tilfeller hvor informantenes uttalelser er i konflikt med hverandre, eller ikke samsvarer helt. I hvor stor grad er cand.mag.s eller statsviterens uttalelser om arbeidsoppgavene sine i NAV, en gjenspeiling av den helhetlige situasjonen i NAV i oppgavens tidsrom? Er informantenes uttalelser betinget av kjønn, profesjon, arbeidstid i NAV eller tidligere arbeidserfaring? En rekke slike innvendinger kan stilles til hovedfunnene jeg har trukket fram tidligere. Det er usannsynlig å forvente at de med fullstendig troverdighet på alle punkter reflekterer hele NAV, og de funnene jeg har trukket frem tidligere representerer min vurdering på hva som kan trekkes fram til å gjelde en større del av NAV, framfor det jeg har regnet som individuelle uttalelser og erfaringer. Dette er årsaken til at jeg har valgt å trekke frem flere funn knyttet til temaer i oppgaven, da for eksempel arbeidsoppgavene. Fra informantenes uttalelser kommer det frem at de aller fleste opplevde en stor økning og press i arbeidet sitt, og flere opplevde et press til å jobbe, slik som cand.mag. beskriver. Kanskje spesielt i de større byene eller enhetene til NAV nasjonalt. Samtidig som dette skjer, kan man også forvente at andre opplevde situasjonen slik som sosiologen, dvs. ikke opplevde en spesiell økning i arbeidsmengde eller press utenom kanskje de første ukene, og ikke opplevde å bli omdisponert til nye arbeidsoppgaver for å avlaste NAVs evne til å behandle søkere på diverse tjenester. Både cand.mag., statsviteren og IT-fag-informanten forteller om hvordan flere tiltak og tjenester fra NAV eller knyttet opp til NAV, måtte stanses fullstendig. Dette kan da også forventes å være en refleksjon av NAVs situasjon på et nasjonalt nivå. Med det sagt, må man ta forbehold om at funnene kan være en refleksjon av de større lokale faktorer, i Trondheim som en storby i Norge, som er et uvanlig fenomen i seg selv. I den grad bør man, dersom man ønsker å ta i bruk oppgavens funn, vurdere hvert av hovedfunnene individuelt, om hvorvidt disse kan benyttes til å gjøre konkrete uttalelser om NAV nasjonalt, eller om oppgavens funn kan forventes å representere NAV i norske storbyer, eller om disse funnene er kun relevante i konteksten av Trondheim.

En tredje begrensning som kan tas opp knyttet til oppgaven, er informantutvalget og rekrutteringen av disse. Jeg gjorde tidligere rede for utfordringene jeg møtte i begynnelsen av oppgaven, dvs. å ta kontakt med NAV for å begynne rekrutteringsprosessen av informantene. Fra tidlig av, ble min kontakt med NAV sterkt regulert av regionalt-ansvarlige ansatte i NAV, som ble fungerende som et slags mellomledd mellom meg og å kunne rekruttere informanter. Kommunikasjonsprosessen mellom meg og denne kontaktpersonen var noe brokete, dels min feil, som medførte flere utsettelse i oppgavens utførelse før rekrutteringen av informanter kunne begynne. Når rekrutteringen skjedde, skjedde dette gjennom min kontaktperson i NAV, som tok imot mitt infoskriv, vedlegg 2, og tok deretter videre kontakt med lokale enheter. Derfra kunne mulige rekrutter kontakte min kontaktperson, som så kontaktet meg angående mulige informanter. Når rekrutteringen ble gjort eksternt på denne måten, dvs. tatt ut av mine hender i stor grad, opplevde jeg at oppgaven «løp ut av hendene mine» og fikk en egen vilje som dro meg etter den. Denne eksterne rekrutteringen kan ha spilt inn på oppgaven, både som fordel til den, men også til ulempe for oppgaven. Et første punkt å trekke frem ved dette, er tidspunktet for rekrutteringen, som begynte noe sent i mars, i tillegg til at flere av informantene hadde behov for å utsette tidspunktene sine, med de endelige intervjuene fullført etter påske. I den grad, kan man snakke om at grunnmuren sto klar i måneder før trevirke ankom som bestilt., og den reelle empiriske analysen kunne begynne.

Som forsker opplevde jeg en viss maktesløshet ovenfor dette, hvor jeg innså at mine utgangspunkt for både problemstillingen og intervjuguiden ville være vanskelig å holde konsistent ovenfor alle informantene. Dette inkluderer oppgavens opprinnelige premiss om å ta utgangspunkt i ett lokalkontor i Trondheim. Da rekrutteringen begynte så jeg raskt at dette premisset måtte gjøres om, til å tillate informanter fra Trondheimsområdet. Et annet premiss som måtte gjøres om, var basert på det opprinnelige utgangspunktet at informantene ville ha omtrentlig de samme arbeidsoppgavene. Dette så jeg raskt ikke ble mulig å holde på i løpet av rekrutteringen, og måtte legge om noe til hensyn av denne utviklingen. På den andre siden kan den eksterne rekrutteringen ha bidratt til fordel for oppgaven. Min personlige uerfarenhet med intervjumetoden og rekruttering av informanter i en profesjonell setting til dette, ble et mindre problem gjennom å benytte meg av kontaktpersonen i NAV som rekrutteringsverktøy. Dette hadde tre vesentlige fordeler. Den første som jeg allerede har nevnt var å nøytralisere min

egen uerfarenhet i rekrutteringsprosessen, den andre var å gi oppgaven min en større rekkevidde blant ansatte i NAV og den tredje var å tilegne oppgaven min en større grad av legitimitet og troverdighet blant mulige informanter. Dette kan ha bidratt positivt til å motivere flere av informantene jeg valgte å intervjuer. I den forstand, må denne rekrutteringsdiskusjonen ikke ansees å være en kritikk av den eksterne rekrutteringsprosess til oppgaven, men heller en redegjørelse av de fordeler eller ulemper som kan oppstå til forskeren dersom de anvender eksterne rekrutteringsverktøy til intervjuer eller andre undersøkelser. Samtidig, ser jeg hvordan dette har spilt inn på oppgavens utførelse, og da konsekvent oppgavens endelige funn. Både i den forstand at jeg, som nevnt ovenfor, måtte gjøre noen endringer i utgangspunktene, men også i den forstand at de funn jeg har trukket fram som vesentlig, er et produkt av den eksterne rekrutteringen.

Jeg har pekt på noen utfordringer og begrensninger knyttet til oppgavens funn. Disse går inn på metodologiske valg, spørsmål om muligheten for å generalisere funnene til NAV helhetlig og en diskusjon av informantutvalget. Jeg har nå lyst å peke kort til mulighetene for videre forskning, nyttigheten av oppgavens funn for forskningen og NAV selv, og oppsummere oppgaven kort.

Veien til videre forskning og tolkning av resultat, en oppsummering

Når det gjelder oppgavens anvendelighet, ser en flere interessante innfallsvinkler å bygge videre på oppgavens premisser. Som en generell start i en lengre evalueringslitteratur om NAV, eller norske etaters, håndtering av koronapandemien og pandemiens effekt på diverse komponenter av norske offentlige organisasjoner: arbeid, kultur osv., er denne oppgaven et bidrag som kan peke til flere nye undersøkelser. En naturlig videreføring av oppgavens utgangspunkt kan være å dele opp oppgavens ulike komponenter, og la disse være fokuset av en større oppgave i seg selv. Her kan man så se på pandemiens effekt på NAVs arbeidsoppgaver, eller arbeidskultur, mer tydeligere og spisset enn denne oppgavens tredeling. En annen mulighet som jeg ser som relevant er å gjennomføre en lignende undersøkelse, med større ressurser til disposisjon, og gjennomføre flere intervjuer og introdusere større geografisk variasjon i oppgavens omfang. Med mer ressurser til oppgaven, vil en slik

undersøkelse kunne samle data i flere storbyer eller middelsbyer, som kan kunne bidra til å styrke eller svekke de konklusjoner jeg har gjort ovenfor. En tredje mulighet vil kunne være å bygge opp en større statistisk analyse og undersøkelse på NAV og koronapandemien, med denne oppgaven som del av en større eksisterende litteratur av tidligere forskning tilknyttet pandemien. Disse forslagene til videre forskning kan bidra til å bygge videre på oppgavens funn, og øke forståelsen av pandemiens påvirkning på den norske velferdsstaten ytterligere.

Oppgaven i seg selv, sees anvendelig på flere ulike måter. Oppgaven er det et bidrag til en stadig voksende litteratur om pandemiens effekter. Av dette, er oppgaven også da et bidrag til å forstå hvordan en ny hendelse, på linje med koronapandemien, kan påvirke NAVs oppgaver og funksjon, og hvordan de ansatte vil møte nye slike utfordringer. Oppgaven i seg selv kan bli et bidrag i å utvikle nye positive forebyggende tiltak til både NAV og velferdsstaten generelt. Dette ser jeg som det største bidrag oppgaven har å gi, da dette emnet er i stor grad relevant til den reelle verden per 2022. Utenom dette bidraget, er oppgaven et bidrag til flere andre debatter innenfor både offentligheten som en helhet og det vitenskapelige samfunnet. Her er oppgaven anvendelig som et vindu inn til de ansattes opplevelser av pandemien, noe som uten tvil er interessant for offentligheten gitt NAVs stadige opptreden i media de siste årene, både før og under pandemien. I en vitenskapelig kontekst, er oppgaven anvendbar som et interessant bidrag til både eksisterende bakkebyråkratilitteratur og eksisterende perspektiver på organisasjonsteori og hvorvidt disse perspektivenes teorier om forventet atferd blant bakkebyråkrater eller medlemmer av offentlige organisasjoner, kan anvendes i møte med koronapandemien og mulige fremtidige situasjoner lik den. Per våren 2022, kan fremtidige situasjoner lik koronapandemien ansees som et spørsmål om når det skjer, ikke om det skjer.

Utgangspunktet for denne oppgaven var et tilfeldig møte mellom forfatteren og en drosjesjåfør i mai 2020. Dette førte etter hvert til problemstillingen, «Hvordan ble NAVs arbeid og funksjon som organisasjon påvirket av Covid-19-pandemien i perioden mars 2020 til juni 2020?». I arbeidet med et teoretisk rammeverk for å gjennomføre en undersøkelse av problemstillingen, ble det gunstig å dele opp problemstillingen i tre underproblemstillinger: den første tilknyttet arbeidsoppgavene, den andre til intern organisasjon og den tredje til de ansattes opplevelse av koronatiltakene i NAV. Det teoretiske rammeverket ble bygd på basis

av den eksisterende litteraturen om bakkebyråkrater, profesjoner og ulike perspektiver innen organisasjonsteori, da kultur- og myteperspektivet. Fra et ontologisk og epistemologisk premiss om en sosialt konstruert og formbar verden, rekrutterte man gjennom NAV totalt sju informanter til et lengre intervju hver. Den empiriske analysen og gjennomgangen av intervjuene har gitt flere aktuelle funn tilknyttet oppgavens problemstillinger. Videre har jeg trukket frem og vurdert flere aktuelle begrensninger til oppgavens funn, og beslutninger som har påvirket de endelige resultatene. Avslutningsvis kan oppgaven sees på som aktuell og relevant innenfor flere debatter, og kan tjene som et bidrag til forebygging mot nye kriser, lik koronapandemien, i fremtiden. Slike situasjoner ansees som et spørsmål om når, ikke om. I denne ånden, avslutter jeg med en tidligere samtale fra den empiriske analysen, mellom meg og sosiologen.

M: Ja. Siste spørsmål. Er det noe mer som er relevant til det vi har pratet om, som du ikke har fått mulighet til å si?

Sosiolog: [...] Så jeg håper man har lært noe av det til neste gang. Håper det ikke kommer.

M: Krysser fingrene.

Litteratur

- Askim, J., Fimreite, A., Moseley, A., & Pedersen, L. (2011). ONE-STOP SHOPS FOR SOCIAL WELFARE: THE ADAPTATION OF AN ORGANIZATIONAL FORM IN THREE COUNTRIES. *Public Administration*, 89(4), 1451-1468.
- Andreassen, T., & Fossestøl, K. (2011). *NAV ved et veiskille: organisasjonsendring som velferdsreform* (1st ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Brehm, J., & Gates, S. (1997). *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H., Lægreid, P., & Roness, P. (2010). *Forvaltning og politikk* (3rd ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P., & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3rd ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Ellingsæter, A., Hatland, A., Haave, P., & Stjernø, S. (2020). *Den nye velferdsstatens historie*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Finn, D. (2000). Welfare to Work: the local dimension. *Journal Of European Social Policy*, 10(1), 43-57.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?. *Søkelys På Arbeidslivet*, 33(1-2), 4-23. doi: 10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01
- Halvorsen, K. (2010). *Grunnbok i Helse- og sosialpolitikk* (4th ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H., Lundberg, K., & Syltevik, L. (2013). *NAV - med brukeren i sentrum?* (1st ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen. Retrieved 5 June 2022, from <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>

- Heum, I. (2014). *Skjønn: perspektiver på skjønnsutøvelse i NAV*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kalajdzic, P., & Solberg, E. (2020). Varsler de mest inngripende tiltakene Norge har hatt i fredstid. Retrieved 5 June 2022, from <https://www.nrk.no/norge/varsler-de-mest-inngripende-tiltakene-norge-har-hatt-i-fredstid-1.14940376>
- King, G. (2002). Crisis Management & Team Effectiveness: A Closer Examination. *Journal Of Business Ethics*, 41(3), 235-249.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Moses, J., & Knutsen, T. (2019). *Ways of Knowing: Competing methodologies in social and political research* (3rd ed.). London: Red Globe Press.
- Natland, S., & Johannessen, A. (2020). Det er noe med den personlige egnetheten. *Tidsskrift For Velferdsforskning*, 23(2), 86-99. doi: 10.18261/issn.0809-2052-2020-02-01
- NAV. (2013). Kva er NAV? - nav.no. Retrieved 5 June 2022, from <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/kva-er-nav>
- NAV. (2022). Organisering av NAV - nav.no. Retrieved 5 June 2022, from <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- Olsen, J. (1978). *Byråkrati og beslutninger: en studie av norske departement*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SSB. (2022). 08518: Arbeidsledige, etter kjønn, alder, statistikkvariabel og kvartal. Retrieved 6 June 2022, from <https://www.ssb.no/statbank/table/08518/tableViewLayout1/>
- Statsministerens Kontor. (2020). Tiltak for å bekjempe koronaviruset. Retrieved 6 June 2022, from <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/smk/pressemeldinger/2020/nye-tiltak/id2693327/>
- Terum, L. (2003). *Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3rd ed.). Oslo: Gyldendal Akademisk.

Wiggan, J. (2007). Reforming the United Kingdom's public employment and social security agencies. *International Review Of Administrative Sciences*, 73(3), 409-424.

Wilensky, H. (1976). *The New Corporatism, centralization and the welfare state*. London: Sage Publications.

Winter, S., & Nielsen, V. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels Forlag.

