

NØKKELBEGREPER | BRUKERERFARINGER, NAV, BAKKEBYRÅKRATI, INSTITUSJONELL ETNOGRAFI



**Kjetil G. Lundberg**  
PhD, forsker 2 ved Uni  
Rokkansenteret  
Kjetil.Lundberg@uni.no



**Liv Johanne Syltevik**  
Professor ved sosiologisk institutt,  
Universitetet i Bergen  
Liv.Syltevik@sos.uib.no

## Brukererfaringer med Nav i reformperioden: Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner

Artikkelen tar for seg hvordan Nav ble erfart av brukere i reformperioden og hvilke overordnede institusjonelle trekk dette viser til. Brukerne vi konsentrerer oss om er personer som er i direkte samhandling med Nav over en viss tid, som er utenfor ordinært lønnsarbeid og som har aktiviseringskrav. Dette var brukere som Nav-reformen særlig tok sikte på å gi et bedre tilbud til med hensyn til service, individuell tilpasning og hjelp til å komme tilbake i lønnsarbeid. Brukerne erfarer Nav som en kompleks, spesialisert og byråkratisk organisasjon. Det krever flere typer kompetanse for å nå gjennom i organisasjonen, og relasjonene som etableres er ustabile. Å se organisasjonen fra brukers perspektiv gir innsikt i hva som står på spill i velferdsstaten når bakkebyråkratiet blir mer byråkratisk.

Nav-reformen, som ble vedtatt i Stortinget i 2005 og iverksatt året etter, skulle sette brukeren i sentrum (St. prp. Nr. 46 2004-2005:10). Gjennom etatssammenslåing, omstrukturering, koordinering og innføring av nye tiltak og virkemidler skulle arbeidslinjen i velferdspolitikken revitaliseres, og relasjonene mellom borgere (brukere) og velferdsstaten endres slik at hjelpen ble mer helhetlig og mer effektivt kanalisert mot brukerens ønsker og behov. Hovedvirkemiddelet for å nå målene om arbeidsretting, brukerretting og effektivitet var en forvaltningsreform der de to statsetatene Aetat og trygdeetaten ble slått sammen. Videre ble det etablert et formelt samarbeid på lokalt nivå mellom den nye statsetaten og den kommunale sosialtjenesten. Lokale Nav-kontorer ble etablert stegvis i alle landets kommuner, med åpningen av Nav-kontoret i Kristiansand i 2011 som det siste (Hansen, Lundberg og Syltevik, 2013:19). For brukernes del skulle omorganisering

gen gi mulighet til medvirkning, dog innen ramme-  
ne av arbeidslinjen. Som i andre reformer på samme  
tid internasjonalt (Christensen, Fimreite og Lægreid,  
2007, Christensen og Fimreite 2010) ble det lagt vekt  
på brukernes plikter, samt idealer om brukervedvirk-  
ning, myndiggjøring og individuelt tilpasset hjelp til  
den enkelte. Nav-reformen tok sikte på å eliminere  
noen av de viktigste problemene brukerne hadde med  
de tidligere velferdsbyråkratiene. Manglende integre-  
ring, oppsplittet hjelpesystem og brukere som kas-  
teballer i systemet var noen stikkord. Slik sett skul-  
le reformen bygge ned byråkratiet og etatsgrensene,  
og legge til rette for en type samarbeid som ikke var  
mulig i de tidligere organisasjonene.

I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i brukernes  
erfaringer med Nav i reformperioden. Datainnsamlin-  
gen er gjennomført som en del av Nav-evalueringen,  
der vi har vært knyttet til den delen som handler om  
brukererfaringer. For innsikt i arbeidet som helhet vil  
vi henvise til vår bok og Lundbergs avhandling (Han-  
sen et.al., 2013; Lundberg, 2012).

I denne artikkelen diskuterer vi to generelle spørs-  
smål: Hvordan opplever brukerne Nav som organisa-  
sjon i reformperioden? Og hvilke relasjoner etableres  
mellom brukere og ansatte? Dette er spørsmål som  
har en generell relevans for forståelsen av forholdet  
mellom brukere og ansatte i denne type velferdsorga-  
nisasjoner. Perspektivet vi benytter for å gjøre dette er  
institusjonell etnografi (Smith, 1987, 2005). Det betyr  
at vi utforsker organisasjonen Nav ut fra aktørers  
erfaringer samtidig som vi er opptatt av institusjonel-  
le forhold utover den enkelte aktørs egne erfaringer.  
Det er altså mer hva disse erfaringene sier om orga-  
nisasjonen som helhet enn den enkeltes individuelle  
erfaringer og prosess som er vårt fokus. I tillegg legger  
vi vekt på at Nav kan sees som et bakkebyråkrati (Lip-  
sky, 1980). Vi bruker dette perspektivet som utgangs-  
punkt for en diskusjon av hvordan Nav-reformen har  
endret relasjonene mellom ansatte og brukere.

### **Perspektivvalg og teoretisk utgangspunkt**

Nav-reformen har blitt studert langs ulike dimensju-  
ner i Nav-evalueringen. Blant annet har flere intervju-

et ansatte (se Andreassen og Fossetøl, 2011, Helgøy,  
Nilssen og Kildal, 2010, 2011) mens vår oppgave har  
vært å «utforske» Nav gjennom brukeres fortellinger.  
Inntaket til en slik innfallsvinkel finner vi i en bestemt  
metodologisk tradisjon kalt institusjonell etnogra-  
fi (Smith, 1987, 2005, 2006; se også Campbell og Gre-  
gor, 2004). Vi søker å undersøke institusjonen Nav og  
hvordan den fungerer, men i stedet for å starte med  
etatens organisasjonskart, starter vi i hverdagsver-  
denen – med erfaringene til de som samhandler med  
Nav som brukere. Et sentralt poeng i den institusjo-  
nelle etnografien er å kartlegge hvordan folks erfarin-  
ger i lokale settinger er situert i, og strukturert gjen-  
nom ekstralokale prosesser; prosesser og struktu-  
rer som ofte har sitt utgangspunkt helt andre steder  
enn der de utforskede handler og samhandler. Møtet  
mellom bruker og saksbehandler er innvevd i en insti-  
tusjonell prosess som begynte et helt annet sted, og  
gjenspeiler dermed et institusjonelt betinget makt-  
forhold. Således er det ekstralokale innvevd i det loka-  
le. Dette innebærer blant annet at ulike typer tekster  
(meldekort, søknadsskjema, politiske dokumenter,  
lover etc.) også er sentrale for relasjonen (jf. Smith,  
2006). I tillegg er Nav en nasjonal organisasjon, med  
sentral så vel som kommunal ledelse.

En relevant teoretisk inngang til å forstå organisa-  
sjoner som Nav er teorien om bakkebyråkratiet (Lip-  
sky, 1980, Prottas, 1979). Begrepet bakkebyråkrati ble  
introdusert på 1970-tallet som betegnelse for byråkra-  
tier av ulike slag der offentlig ansatte var i direkte kon-  
takt med klienter og hadde et visst rom for skjønn i sin  
virksomhet. Nav oppfyller disse vilkårene. Det er også  
snakk om asymmetriske møter med hensyn til makt.  
Brukerne er tvunget til å samhandle med bakkeby-  
råkratiene om de trenger hjelp, og møtene kan være  
avgjørende for hvilken hjelp de får. Perspektivet er  
blitt mye brukt i brukerstudier (for oversikt over bruk  
og kritikk se Lundberg, 2012). Lipsky argumenterte for  
at offentlig politikk ble utformet av bakkebyråkrate-  
ne i slike organisasjoner. Det er umulig å lage detaljer-  
te regler som dekker alle muligheter, og derfor trengs  
utøvelse av menneskelig skjønn. Lipsky argumenterte  
for at bakkebyråkratene utviklet en del strategier for

å hankses med det manglende samsvaret mellom resurser og oppgaver (som preger denne typen organisasjoner), og her var kategorisering og forenkling en viktig mestringsstrategi. Dette betyr blant annet at en behandler folk som saker heller enn å ta inn over seg totaliteten i ofte kompliserte situasjoner. Sakene er dermed organisasjonsprodukter av relasjonen mellom bruker og ansatte (Johansson, 1992:61). Det å omdanne vanlige personer til saker er nødvendig fordi en person er altfor komplisert til å behandles av et byråkrati. Byråkratiet produserer papirpersonlighetene til klientene (Prottas, 1979:3). Denne produksjonen skjer hovedsakelig gjennom standardisering, rutiner og kategorisering. Andre strategier er avgrensning/avvisning (for eksempel understreke at dette ikke er vårt bord) eller fløteskumming (creaming, det vil si å ta de enkleste sakene som er lettest å løse). Brukerne (de som gjøres til saker) er en type statister i Lipskys teori siden utgangspunktet hans er å forstå de ansattes rolle som politikkkutøvere. Fra brukerens perspektiv vil det kunne erfares som å bli avvist eller behandlet som en sak og ikke en person.

### **Metode og utvalg**

I prosjektet som helhet har vi benyttet oss av ulike typer data og metodiske innfallsvinkler (se Hansen et.al., 2012, 2013), men dataene som denne artikkelen bygger på er semistrukturerte intervjuer med brukere, der hovedfokus har vært å få innsikt i hvordan den enkelte har opplevd sin kontakt med Nav. Intervjuteama har vært møtet med Nav i bred forstand, helse, arbeid, familiesituasjon og framtidsplaner. Det kvalitative forskningsintervjuet har mange viktige fordeler med hensyn til å gi innsikt i et tema som brukererfaringer med Nav. Intervjuet er en arena for å få framstille sin egen historie i all sin mangfoldighet, og gir mulighet til å korrigere underveis og å gå i dybden med hensyn til enkeltpersoners erfaringer. Intervjuene gjør det mulig å studere det Geertz (1973) kaller «thick descriptions», der den sosiale konteksten disse inngår i er vesentlig. Samtidig er intervjuer en type samhandling med mange særegne elementer som må tas i betraktning når en skal fortolke dem. Hvor-

dan folk presenterer seg selv i en slik situasjon vil ikke være tilfeldig, men preget av situasjonen der og da så vel som av de erfaringene som det refereres til for eksempel i møtet med Nav. Intervjuutsagn kan være unnskyldende eller selvdrettferdige (Orbuch, 1997), og vi ser intervjuene som fortellinger der de intervjuede prøver å gi moralsk adekvate beretninger om hvordan de tar beslutninger og lever sine liv. Intervjuene er preget av hvordan de som snakker mener ting bør være så vel som hvordan de var.

Brukere av Nav er i prinsippet hele den norske befolkningen, men vi valgte å konsentrere oss om folk som samhandlet direkte med Nav over en viss tid, som er utenfor ordinært lønnsarbeid og var i en situasjon der det kunne være aktuelt med arbeidsrelaterte tiltak. Dette fordi dette var brukere som Nav-reformen tok sikte på å gjøre det lettere for. De gruppene vi valgte ut var: enslige forsørgere med barn over 3 år, personer med helserelaterte ytelser og personer som hadde vært arbeidsledige i noe tid. Vi startet informantrekruttering gjennom brev og oppslag på Nav-kontorer. Det viste seg imidlertid utfordrende å få nok informanter gjennom slike henvendelser (se Hansen et.al., 2012). Vi har derfor supplert utvalget vi fikk på denne måten med rekruttering av informanter gjennom deltakelse på jobbsøkerkurs.

Totalt er 38 brukere intervjuet, i perioden juni 2009 til juni 2011. Intervjuene har hatt en varighet på mellom en og tre timer, og har foregått hjemme hos de intervjuede, på Nav-kontoret, på kontor på universitetet og på kafeer. Informantene er rekruttert fra tre Nav-kontor og med utgangspunkt i fem jobbkjubb- og AMO-møter samt frivillige organisasjoner. Ni var enslige forsørgere, 23 hadde helserelaterte ytelser og seks dagpenger da de ble intervjuet. Majoriteten hadde på det tidspunktet de ble intervjuet attførings- eller rehabiliteringspenger (nå arbeidsavklaringspenger). Informantene, som alle er gitt fiktive navn, har varierende erfaringer, både gjennom å ha vært lenge sykmeldt og/eller arbeidsledige før de startet rehabiliteringen. Mange av dem har også deltatt på ulike kurs og tiltak, og mange har også erfaring med de tidligere etatene. Blant de intervjuede er det 26 kvinner og 12

menn. De har vært i kontakt med Nav fra et halvt år til mange år. De intervjuede utgjør dermed en liten andel av de mange brukerne i tilsvarende situasjon. Likevel har deres erfaringer generelle trekk som gjelder flere, noe som bekreftes av samsvaret med surveyundersøkelser (se Hansen, 2013). Utvalget har varierte erfaringer med Nav. Noen har hatt en historie de har ønsket å fortelle. Andre har meldt seg fordi de oppfatter det som en plikt å delta i forskning eller fordi de har et ønske om å bidra til en best mulig forståelse av hvordan Nav fungerer. Vi opplever det dermed som at vi har fått et mangesidig bilde av hva som foregår i Nav.

Analysen vi presenterer tar utgangspunkt i fortellingene i intervjuene om relasjonen mellom Nav og brukerne. For å gi innsikt i opplevelsen av organisasjonen har vi først valgt å presentere tre informanternes historier mer detaljert. Dette er historier som viser ulike typiske måter relasjonen med Nav kan utvikle seg på. Den første belyser hvordan relasjonen oppleves som fastlåst, der Nav framstår som et byråkrati som ikke kommuniserer innad. Den andre viser hvordan vedkommende selv blir den som koordinerer hjelpen og den tredje hvordan det er eksterne kontakter som bidrar til at vedkommende får hjelp fra Nav. Etter å ha oppsummert disse forløpene, presenterer vi hva som karakteriserer fortellinger der det er ansatte i Nav som bidrar til å etablere det som oppleves som en god relasjon. Fellestrekk ved informantenes opplevelse av kontakten med Nav er kompleks organisering, byråkrati og ustabile relasjoner, og i den andre delen av analysen anvendes det institusjonelt etnografiske perspektivet og bakkebyråkratiperspektivet til å diskutere hvordan Nav oppleves som organisasjon.

### **Nav – en organisasjon, flere enheter med ekstralokale forgreninger**

Det lokale Nav-kontoret var det sentrale fysiske uttrykket for Nav-reformen (den ene døra), og var ment å være den sentrale arenaen for relasjoner med brukerne med behov for rådgiving. Senere har dette bildet blitt modifisert ved å legge til rette for at også kontaktsenter/telefon og nettsidene skal være innganger til etaten. Uansett inngang; meningen har hele

tiden vært at organiseringen innad i Nav skulle være brukeren uvedkommende. Brukeren skulle i minst mulig grad oppleve oppsplitting i sin kontakt med Nav. I intervjuene med brukerne trer det fram et annet bilde. Brukerne forholder seg til mange ulike institusjonelle aktører og nivåer samtidig. De opplever flere parter innad i Nav, og kontakten med Nav involverer flere parter enn de interne i Nav. For mange viser denne oppsplittingen seg allerede i mottaket.

Eva er 32 år, bor sammen med jentene sine på 14, åtte og seks år. Hun har lite utdanning og lite arbeidserfaring. Det siste året har hun prøvd å ta utdanning, men har nettopp gitt opp å ta eksamen. Den dagen vi intervjuet henne hadde hun oppsøkt Nav-kontoret fordi hun kun har tre måneder med overgangsstønad igjen. Hun ville melde seg arbeidsledig og søke opplysninger om eventuelle arbeidsmarkedstiltak. Hun ønsket også å søke sosialhjelp slik at hun ikke sto på bar bakke om hun ikke fikk jobb innen de tre måneder siden hun var klar over at det er ventetid. Hun kjente systemet på Nav-kontoret fra året før, og forklarte intervjueren følgende om systemet:

Eva: Det er jo sånn at vi må trekke kølapp for å få kølapp. Det en gjør er jo å trekke en kølapp til resepsjonen, og så får en kølapp til de som sitter der inne (...) Og så er det forvaltningen også – når min saksbehandler har gjort sin jobb, så skal forvaltningen gjøre sin. Og forvaltningen får en ikke snakke med. De krever en fullstendig søknad, og gjør ikke noe før alt er klart. (...) Det samarbeidet som skulle fungere – fungerer ikke i det hele tatt.

For Eva sin del betydde dette at hun etter først å ha snakket med noen som kunne overgangsstønad, måtte trekke en ny kølapp for henholdsvis å snakke med noen om arbeid og sosialhjelp, og det stoppet ikke der: Forholdet mellom brukeren, lokalkontoret og forvaltningsenheten gir innsikt i nye relasjoner. Dette er ikke nødvendigvis avdelinger som kommuniserer. Eva opplever Nav som et byråkrati der hun er i kontakt med mange folk som ikke har kontakt med hverandre. I tillegg til å møte opp på det lokale Nav-

kontoret på den måten hun her forteller om, har hun også ringt Nav for å få opplysninger og gjøre avtaler den samme dagen:

På sentralbordet har de ingen informasjon å gi en om det ikke har kommet et ferdig vedtak. Og jeg har ikke fått tak i saksbehandleren. Denne 48 timers-garantien fungerer ikke. Jeg har ringt, men jeg får ikke kontakt med saksbehandleren og bestilt time.

For Eva fungerer kontaktsenteret som en portvakt eller buffer som i praksis hindrer henne i å komme i kontakt med dem som kan hjelpe. Hun opplever det som om hun står helt fast og er overlatt til seg selv:

Det er et voldsomt byråkrati. Byråkratiet spiser opp alt. Jeg blir helt motløs og fortvilet av dette. Regelverket gjør at en ikke får noen hjelp synes jeg. Det er bare å trekke en ny lapp.

Mer overgangsstønad kan hun ikke få, sosialhjelpen kan ikke søkes på forskudd og hjelp med arbeid finnes ikke. Mens hverdagslivets problematikk (Smith, 2006) for henne er knyttet til å skape mest mulig økonomisk trygghet framover, er ikke Nav som organisasjon rettet mot dette der og da. Det kan fortone seg relativt merkelig at en i Evas situasjon som tilsynelatende helt i Nav-reformens ånd henvender seg for å undersøke arbeidsmuligheter, har inntrykk av at etaten ikke kan bidra. Det kan være fordi hun kommer for tidlig, fordi hun ved å ikke gjennomføre utdanningsløpet som var planlagt, er vanskelig plasserbar, eller fordi det tar tid å få på plass arbeidsrettede tiltak. Dette skaper uansett en opplevelse av en organisasjon som ikke fungerer slik at den tar slike situasjoner der og da.

### **Nav – en av flere relasjoner som brukeren koordinerer**

Mens Eva da hun ble intervjuet sto «fast», har andre opplevd å selv bli koordinator mellom ulike enheter i Nav. Et eksempel her er Tord som er i begynnelsen av 30-årene, har mye arbeidserfaring men lite utdanning.

Veien til Nav gikk via en arbeidskonflikt. I forbindelse med konflikten ble han sykemeldt, og han fikk ordnet en avtale med Nav om «friskmelding til arbeidsformidling», som innebar at han fikk tre måneders sykelønns mens han kunne søke nye jobber. Deretter fortsatte han på dagpenger. Han orienterte seg om muligheter for å bli tatt opp på det han beskriver som «et litt skikkelig kurs», og ble satt på venteliste på et halvtårs kurs i kontorfag. Samtidig var han innkalt til jobbsøkerkurs Jobbklubb. Tord opplevde å bli koordinator mellom Nav-lokal og Nav introkvalifisering:

Tord: Jeg lærte meg etter hvert å forholde meg direkte til [Intro/kvalifisering]. For når jeg skulle få utsatt den der Jobbklubben, som jeg prøvde før jul, den første – de innkalte meg til – og ville ha den utsatt – så spurte jeg etter møtet, så spurte jeg de som holdt informasjonen, hvis jeg ville ha utsatt – skal jeg snakke med dere da eller skal jeg snakke med lokalkontoret mitt?» Fordi, det er lik-som, alle sånne henvendelser skal jo egentlig gå til lokalkontoret. Intro Kvalifisering driver jo bare med kursholdere og sånn.

Intervjuer: Mhm.

Tord: Så – da fikk jeg; «ja, gå og snakk med lokalkontoret ditt». Okei, så gjør jeg det – og dette her, du blir innkalt til informasjonsmøte, på sånne ting, ganske kort tid (...), Så dette var vel onsdag, -kurset begynner påfølgende mandag, (...) og så var det så sent på dagen, så da drar jeg torsdagen da, relativt tidlig, på dagen, til [lokalkontoret]. Så treffer jeg altså, et tilfeldig menneske. Og ... og legger fram saken da «det gjelder Jobbklubb» slik og sånn, «jeg vil gjerne ha det utsatt». «Neeei», da måtte jeg jo snakke med Nav Intro Kvalifisering.

Intervjuer: Ja.

Tord: «Okeeei». [Ler]. «Men de sa jo jeg skulle komme hit», og jeg «kan ikke bare, altså, kan ikke vi ordne det her og nå?» For da var jeg der, ikke sant. Og så – ja. Nei jeg måtte nok snakke med de, for det var de som avgjør, sånne ting. Eh ... «okei».

En av de ansatte på lokalkontoret tilbød å sende

beskjed til Intro/Kvalifisering med internposten. Tord resonnererte seg imidlertid fram til at melding med internpost tidligst ville ankomme dagen etter, som var fredag. I og med at kurset begynte mandag tok han ikke sjansen på at meldingen ble registrert tidsnok. Han bestemte seg for å dra tilbake til Intro/kvalifisering:

Tord: Så dro jeg dit. Kommer opp på Nav Intro, da er vel klokken sikkert blitt ett eller noe sånt. Opp på Nav Intro Kvalifisering. «Neeei», altså de, som hadde med det var sikkert ute akkurat da. Men, «det der kan jeg egentlig ta opp med, lokalkontoret ditt» .

Intervjuer: Mhm.

Tord: [Sukker]. Og da var det litt sånn «tuller du nå», fordi, da «jeg kommer akkurat fra [lokalkontoret] og er blitt sendt hit. For du skal ha avgjørelse her». Så det «når kommer de tilbake», sånn og sånn? Ja, de skulle være tilbake halv tre [ler]. «Men da går jeg en tur på biblioteket og sånn da, og så kommer jeg tilbake da», sa jeg. Så gjør jeg det. Og da, kom jeg opp igjen der, så fikk de tak i, og det var samme som hadde ... informasjonsmøtet som jeg var på først, og som sendte meg til [lokalkontoret] først [ler], og da, jeg insisterte lik som på at nå «jeg vil gjerne ha utsettelse», sånn og sånn og «kan ikke vi ordne det her?» Da gikk hun bort, logget inn på dataen, og så tok det to minutt. Det var alt, så var det utsatt.

Intervjuer: Ja.

Tord: Men det er også det samme mennesket som først sendte meg. Det var ... det er litt spennende altså. Eh ...

Intervjuer: Hva tenker du om det da?

Tord: Det er nå i hvert fall ikke ett system. (...) Og smidig. Det er det ikke.

Her dreier det seg altså om å få ordnet opp i et specifikt forhold: Brukeren hadde stått på venteliste på et kurs i kontorlag, og fikk på kort varsel opptak på kurset. Dette medførte at han ikke kunne møte på jobbklubb-kurset (administrert av den samme enhe-

ten). Forholdet er i og for seg trivielt, men viktig for Tord å få avklart, da det kan medføre sanksjoner i form av stopp i ytelse dersom han ikke møter opp. Videre er forholdet tidsintensivt, derfor stoler han ikke på etasens interne kommunikasjonsystem (kanskje med rette?). Han tar saken i egne hender for å få ordnet opp ved å forsøksvis koordinere to enheter som ikke snakker sammen.

### **Nav – en organisasjon en trenger hjelp for å nå fram i**

Både Eva og Tord erfarer Nav som flere parter. For Lasse blir en ekstern aktør i helsevesenet helt sentral for at han får hjelp fra Nav. Lasse er en småbarnsfar i begynnelsen av 30-årene med en femårig høgskoleutdanning som fikk et ublidt møte med livets realiteter da han plutselig fikk et alvorlig illebefinnende, og var innlagt i nesten en måned på sykehuset mens legene lette etter hjernesvulst. Et halvt år etter innleggelsen kunne de avkrefte at det var svulst, men en biopsi, som kunne gi svaret på hvorfor han ble syk, ble ansett som for farlig i den helsesituasjonen han befant seg i. Han har epilepsi, og flere symptomer på ME, og trener seg nå sakte men sikkert opp til å mestre livet igjen. Da han kom ut fra sykehuset gikk han til sitt lokale Nav-kontor for å søke om rehabilitering. Familien har da kontantstøtte. Det første ubehaget fikk han da han møtte opp til avtale og det viste seg at saksbehandleren hadde dobbelbooket, men verre var det at han ikke kunne søke rehabilitering, men ble oppfordret til å søke sosialhjelp:

Lasse: Så da fikk jeg, fikk tak i en annen saksbehandler da som jeg fikk snakket med i fem minutt, og så la fram saken min. Og da sa han det at; jeg falt mellom alle stoler. Eh – siden jeg var (...) hjemme på kontantstøtte, og hadde tidligere vært student. Fulltidsstudent. Så hadde jeg ikke tjent opp noen rettigheter eller noe sånt, og det med kontantstøtte ga ingen pensjonspoeng eller, gav ingen rettigheter da. Så da, det jeg måtte gjøre da var å komme igjen i mars, og så søke om rehabiliteringspenger. Og fram til da så måtte jeg bare gå på sosialen.

Intervjuer: Hm.

Lasse: Ja, og så, ja – måtte ta kontakt med sosialkontoret, fikk jeg beskjed om. Og det – det var jo det, altså Nav skal jo være de tre partene samlet sant, men da var det liksom «du må bare gå til noen andre og oppsøke sosial», ja, sosialhjelp da (...) Dette var ikke hennes ansvar lenger, det med sosialhjelp.

Det å få beskjed om å henvende seg til sosialkontoret (hvis en ikke har rett til trygd eller må vente på penger) er en gjentakende erfaring i materialet. Mange blir overrasket, for de trodde at sosialkontoret var integrert i Nav-kontoret. Det som skjer videre i Lasse sin beretning, er først at han går hjem, dypt frustrert, og skriver et notat om det han har opplevd. Han opplever ikke sosialhjelp som noe alternativ, og så husker han at han fikk et visittkort fra en sosionom da han var innlagt på sykehuset, som han så tar kontakt med. Hun uttrykker medfølelse, ber ham komme ned på sykehuset og møte henne, og skriver deretter et anbefalingsbrev om at han bør få begynne på rehabiliteringsstønad. Dette brevet får hun overlegen til å signere. I slutten av februar går Lasse tilbake til Nav-kontoret sitt med brevet. Han får beskjed om at at han ikke kommer til å få innvilget stønaden. Saksbehandleren legger vekt på at overlegen i brevet har skrevet at Lasse vil være syk i ett år, og det er ifølge saksbehandleren for kort tid til å kunne motta rehabilitering eller attføring. Han får beskjed om å komme tilbake i april. Lasse gir seg imidlertid ikke, og insisterer på å levere søknad. I mai får han svar om at søknaden er innvilget, med tilbakevirkning fra møte i slutten av februar. I disse månedene har Lasse levd på hjelp fra familien.

I denne beretningen er det en rekke relasjoner i sving: Lasse henvender seg til statlig del av Nav, men får beskjed om å henvende seg til kommunal del av Nav. Isteden henvender han seg til en ekstern aktør, sosionomen på sykehuset. Der får han hjelp til å prøve Nav på nytt. I neste omgang går han tilbake til statlig del av Nav-kontoret, og får beskjed om at søknad ikke fører fram. Denne søknaden blir likevel sendt til for-

valtningssenheten, og den blir innvilget. For det vellykkede resultatet sett fra Lasses perspektiv, var hjelpen fra sykehussosionomen helt avgjørende.

### **Relasjonen mellom brukere og Nav – Hva skjer når det fungerer?**

De tre eksemplene vi har presentert har alle dreid seg om brukeren i en situasjon der relasjonen med Nav ikke går knirkefritt eller der noe butter. Dette er kritiske hendelser i disse personenes kontakt med Nav, som inngår i en prosess der utviklingen kan gå i flere retninger. I materialet er det mange slike hendelser, og i mange av dem fortelles det også om hvordan situasjonen har endret seg til det bedre (som vi så i Lasses fortelling). Når vi ser på hva som bidrar til løsninger finner vi i vårt materiale tre slike typer fortellinger som har med kontakten med Nav å gjøre.

For det første er det historier av typen som Lasse forteller, hvor det er eksterne aktører som hjelper vedkommende med kontakten med Nav. Eksempler er fastlege, fagforening, advokat og frivillige organisasjoner som engasjerer seg i saken til den enkelte (Lundberg, 2012). Andre får venner eller familiemedlemmer til å følge seg eller kontakter andre tredjeparter, eller har personer som har en type kompetanse eller informasjon i sitt nettverk.

For det andre er det historier som den Tord forteller, hvor brukeren selv koordinerer den hjelpen vedkommende får, eller selv tar styringen på ulike måter. De av brukerne som formidler opplevelser som går i retning av å ha fått individuelt tilpassede tjenester og tiltak de er fornøyd med, forteller dette som historier der de har «fått Nav med på laget». Denne typen historier kan naturligvis handle om at brukeren nedtoner og undervurderer Navs betydning for resultatet. Det gir en bedre selvforståelse og selvpresentasjon å forstå det slik (Solvang, 1993). Samtidig er det en passivitet fra Navs side i mange historier som sannsynliggjør at dette kan være nødvendig.

Sist, men ikke minst, er det historier der det er Nav-ansatte som griper inn, og endrer situasjonen ved at det blir en bedre dialog eller gjør det som oppleves som «noe ekstra». Det er mange eksempler i våre



intervjuer på at brukerne forteller om saksbehandlere som de oppfatter som dyktige og som de får hjelp av. Kari fikk for eksempel en ny saksbehandler som skilte seg ut:

Kari: For der hadde jeg fått en ny saksbehandler. Og han var kjempeflink. (...) Han forstod jeg hva sa. Han var flink, han kunne veldig mye. Selv om jeg tror ikke han hadde jobbet så veldig lenge i Nav da. Men han var flink og jeg kunne stole på ham. Hvis det var noe jeg lurte på, så, så kunne jeg ringe til ham. Det var ikke sikkert at jeg fikk snakke med ham den dagen. Men han ringte meg opp igjen. (...) Og det vet jeg det er mange som sliter med, at de, de får ikke tak i saksbehandleren sin.

Kari legger vekt på forståelig språk, at han var til å stole på og var tilgjengelig. Mange av våre informanter har slike erfaringer. Av og til dreier det seg om ansatte som har strukket seg langt for å ivareta brukernes ønsker og behov. Brukerne opplever at gode saksbehandlere gjør en forskjell. I det hele tatt er det få som ikke har noen slike positive erfaringer å fortelle om fra sin kontakt med Nav, enten det gjelder at de ansatte er velvillige til å hjelpe med utfylling av skjema, at de som sitter på kontaktsenteret har god kompetanse og gir gode svar eller det handler om gode samarbeidsrelasjoner med en saksbehandler over tid.

### **Fellestrekk i brukernes erfaringer med Nav som organisasjon**

Samlet sett opplever brukerne Nav som en organisasjon med ulike enheter og nivåer, og de «lærer» gjennom kontakten hvordan Nav fungerer. De ekstralokale strukturene (jf Smith, 2006) som Nav-brukernes erfaringer inngår i, er komplekse. De mange organisatoriske forgreiningene er det mest framtrædende. Det at Nav er organisert i to ulike styringslinjer (en fylkeslinje og en spesialenhetslinje) og i tillegg er to parter (statlig og kommunal) vet ikke nødvendigvis brukerne i utgangspunktet, men gjennom kontakten

erfarer de at det er flere parter med ulike oppgaver og der den ene ikke nødvendigvis vet hva den andre gjør. Både i søknadsprosesser og etter at søknader er innvilget, forholder brukeren seg til *ulike enheter innad i Nav* – det være seg lokalkontor, kontaktsenter, spesialenhet, forvaltningsenhet, Nav intro/kvalifisering, Nav på nettet osv. Brukerne har mange opplevelser av at forvaltningsenheten og lokalkontoret ikke kommuniserer, og at kontaktsenteret fortøner seg som en portvakt eller buffer som i praksis hindrer brukeren i å komme i kontakt med relevant instans. Bruker-Nav relasjonen utfordres også ved at brukerne må forholde seg til *stadig nye saksbehandlere* etter at en er oppnevnt. De fleste av våre informanter har fått nye saksbehandlere flere ganger. Dette sammenfaller også med funn fra brukersurveyer (Hansen, 2013). Også *aktører eksternt* inngår i interaksjonen med Nav på ulike måter som for eksempel i Lassés situasjon. Det legitime grunnlaget for brukerens rettigheter hviler i mange tilfeller på vurderinger foretatt i helsevesenet, ofte av fastlegen. I den andre enden av denne prosessen står andre institusjonelle aktører som har å gjøre med iverksetting av aktivitetskravet, det være seg brukerens arbeidsgiver, nye arbeidsgivere (for eksempel i forbindelse med lønns-tilskudd), utdanningsinstitusjoner etc. I det omfattende tiltaksapparatet samarbeider også Nav med en rekke private selskaper som leverer tjenester og tiltaksplasser. En rekke tiltak tilbys i et direkte samarbeid mellom Nav og private tilbydere av tiltak. Et eksempel er arbeidsmarkedstiltaket Jobbklubb, der Nav sørger for innkalling, kontroll og sanksjonering dersom brukeren ikke møter, og der selve tiltaket er satt ut og utført av private selskaper som for eksempel Næringsakademiet, som i sin tur samarbeider med vikarbyråer for å tilby jobb. Andre slike aktører er de 100 attføringsbedriftene i Norge, som tilbyr jobbtrening, så vel som motivasjonskurs og utføring av evnetester og interestetester. De komplekse relasjonene som Nav og brukerne inngår i gir bestemte utfordringer. For at denne type relasjoner skal kunne fungere, må det være god koordinering mellom disse ulike aktørene, noe vi har sett at brukere etterlyser.



Blandingen av ulike enheter med kontakter med eksterne og private aktører er ikke ny med Nav-reformen. Koordineringsproblemene var nettopp noe av hovedbegrunnelsen for hele reformen (St.prp. nr. 46 2004-2005). Det nye er at det er flere enheter innad i organisasjonen og at brukerne har forventninger om at Nav skulle være bedre koordinert. I stedet oppfattes Nav ofte som et vanskelig tilgjengelig byråkrati. Brukerne forteller om en organisasjon der det føres et byråkratisk språk, der en forholder seg til søknader og vedtak, der papirer og dokumenter er vesentlige og der manglende dokumentasjon har avgjørende betydning. I Nav handler det om regler og rutiner, og det er formaliserte måter å gjøre ting på. Det er en organisasjon der en får informasjon om muligheten til å klage på vedtak i stedet for at feil rettes opp. Organisasjonen oppleves som kompleks, og det samme gjelder regelverket. Passer ikke situasjonen til regelverket, faller en utenfor. Dette er et sjokk for mange, og oppdagelsen av hvordan det fungerer, er en del av det brukeren må lære seg for å forholde seg til organisasjonen (se også Lundberg, 2012, 2013). For brukerne er det et arbeid å sette seg inn i dette, skrive søknader og klager, ringe og undersøke, vente i køen på lokalkontoret og i det hele følge opp kontakten videre hvis ikke Nav tar kontakt.

En del av Navs byråkratiske trekk (Weber, 2000) har blitt forsterket gjennom Nav-reformen (størrelsen, kompleksiteten i organisasjonen). I alt har Nav nå over 100 spesialenheter av ulik art. De lokale Nav-kontorenes rolle er fortsatt å være førstelinje (sammen med kontaktsentrene og web-løsningene), men vedtaksmyndighet for statlige ytelser ligger hos forvaltningsenhetene, og mange oppgaver løses i egne enheter. I et bakkebyråkratispråk er for eksempel arbeidsdelingen mellom de lokale Nav-kontorene og forvaltningsenhetene og spesialenhetene slik at bakkebyråkrater på det lokale Nav-kontoret har jobben med å hjelpe folk å omdanne sin situasjon til en sak. Byråkratene i forvaltningsenhetene skal i minst mulig grad ha direkte kontakt med annet enn «saken», og er de som treffer beslutningene. Dette er en måte å redusere bruken av skjønn og betydningen

av følelser og individuelle faktorer i saksbehandlingen, og dermed gjøre Nav forvaltning til mindre bakkebyråkrati og mer byråkrati.

Selv om en ønsket å gjøre velferdssetaten mindre byråkratisk ved å etablere lokale Nav-kontorer der brukeren skulle få tilgang til mer koordinert hjelp og oppfølging, har en utviklet nye skillelinjer og grenser innad. Dette var sannsynligvis nødvendig. For å betjene de store støndadsgruppene var det behov for et maskinbyråkrati som kunne levere det byråkratiet er god på. For brukere med sammensatte behov er dette imidlertid krevende når intensjonene om en fast kontaktperson og stabile relasjoner ikke er realisert. Organisasjonen har byråkratisk og rutinemessig kontakt med brukerne gjennom formaliserte standardbrev og rapportering via meldekort. Slik fungerer velferdspolitikken først og fremst gjennom tekster og standardisering (Smith, 2005:165).

For de som har *byråkratisk kompetanse* er det lettere å argumentere for sin sak innenfor det regelverket som anerkjennes. Ved å forstå hvordan organisasjonen fungerer og bruke den typen strategier som der er gangbare, blir det hele smidigere. Samtidig er det viktig å merke seg at verken høy utdanning eller egen kompetanse i byråkrati er noen automatisk garanti for at en er fortrolig med den byråkratiske væremåten eller behersker dataløsningene (Lundberg 2012). Brukerne opplever det som om det er et særegent språk som må beherskes for å kunne få tilgang til mulighetene Nav råder over. Disse erfaringene peker på en kommunikativ utfordring som er av nokså allmenn karakter. Språket brukerne ikke forstår er det byråkratiske språket – og kan sees som en teknologi for å omdanne den enkeltes situasjon til en sak (jf. Prottas, 1979; Lipsky, 1980).

Brukerne ønsker kontakt med bakkebyråkratene i Nav for å tale sin sak. Frustrasjonen er imidlertid ofte at disse personene er vanskelig å få tak i. I en situasjon med mange henvendelser og få ressurser vil nettopp det å begrense tilgang, ansvar og creaming (hjelpe de som lettest kan hjelpes) (Lipsky, 1980:107) være aktuelle mekanismer for å håndtere situasjonen. Da er det den standardiserte kontakten gjen-

nom meldekort, formelle brev og skjema som overtar. Fra Navs side er dette en effektiv strategi, mens det fra brukerens perspektiv betyr at de opplever å kjempe mot «systemet».

### **Ustabile relasjoner i en organisasjon under omforming**

Gjennom intervjuene med brukerne blir vi kjent med Nav som en kompleks organisasjon. Det institusjonelt etnografiske perspektivet synliggjør at brukerne møter en organisasjon som ikke framstår som enhetlig og koordinert. Dette forsterkes av at hele organisasjonen i reformperioden er under omdanning. Dette har ført til omskiftelighet i organisasjonen og sikkert også manglende kompetanse i flere ledd. Den høye turnoveren i organisasjonen er noe av bakgrunnen her (Moen og Moland, 2008:25). I tillegg til at mange har sluttet, har mange skiftet oppgaver internt i etaten, og Nav har også hatt et relativt høyt sykefravær blant sine ansatte (Hagen-utvalget, 2010). Kommunikasjonsproblemene det berettes om, har også noe av sin bakgrunn i at de ansatte i etaten under omorganiseringen hadde flere datasystemer å forholde seg til (Ringnes og Tollersrud, 2009:8). Dette har hatt tydelige omkostninger for brukerne når det gjelder ventetid og mangel på kommunikasjon innad i organisasjonen. Brukerne blir også koordinører mellom eksterne aktører og Nav. Møtet med byråkratiske sider ved velferdsstaten skiller seg ikke særlig ut fra møtet med det tidligere byråkratiet i for eksempel trygdeetaten. Samtidig er dette mer frustrerende fordi Nav-reformen ga noen andre forventninger, og byråkratiet har i tillegg fungert dårligere enn tidligere. Brukerne har forventet å møte bakkebyråkratiet på sitt beste, og kan ha møtt byråkratiet på sitt verste – for å spissformulere.

De relasjonene som etableres med Nav framstår samlet sett som ustabile. På den ene siden kan det utvikle seg kontakt med ansatte som fra brukerens side er konstruktive og fruktbare, på den andre siden kan kontakten med de ansatte gå i stå. Relasjonene er ustabile fordi de oppleves som personavhengige. Navs muligheter er best tilgjengelige for de som selv kan ta initiativ og initiere prosessen. Ellers følges folk i mange tilfeller rutinemessig opp (gjennom for eksempel at de skal sende meldekort), uten at dette i seg selv garanterer noen reell bruker- og/eller arbeidsretting. Intervjustudier med ansatte har også pekt på at et byråkratisk administrativt perspektiv kan se ut til å ha vunnet over et profesjonelt helhetlig syn (Røysum, 2009, 2010) og dette stemmer også med brukernes hovedinntrykk av Nav. Det er mye som tyder på at omorganiseringen har vært så krevende at Nav ikke har fått arbeidet med det en ønsket å oppnå med reformen, og at arbeidet med å få den nye etaten til å fungere har tatt kreftene. For brukere med sammensatte behov (utfordringer med helse, økonomi og/eller arbeid) har dermed reformen betydd utfordringer. Der det fungerer godt i historiene til brukerne, er det enten på grunn av ressurser hos den enkelte som gjør dem i stand til å møte Nav som et mulighetsrom, fordi de møter ansatte i systemet som er i stand til å bruke systemet til å bidra i forhold til brukeren eller fordi de får hjelp av eksterne aktører. Som vi ser det, er hovedutfordringen videre å utvikle mer stabile relasjoner mellom ansatte og brukere, og å gjøre det ut fra en forståelse av hvor krevende det er å ha kontakt med en så stor og byråkratisk organisasjon. Hvordan hindre at dette blir et spørsmål om ressurser hos den enkelte, ved at Nav fungerer for de særegne brukerne som får kontakt med de særegne ansatte?

## SUMMARY

*This article discusses how Nav is experienced by users during the implementation of the Nav-reform, and the over-reaching institutional setting those experiences are embedded in. The users we focus on are persons who are in direct contact with Nav for a certain period of time, who do not have ordinary paid employment, and who have activation demands. The Nav reform was intended to give this group individual taylor-made services and help to return to paid employment if possible. The users experience Nav as a complex, specialized and bureaucratic organisation. Several types of competence is needed to get help from the organisation, and the relations that are established are unstable. To view the organisation from the perspective of users gives insight into what is at stake in the welfare state when the street level bureaucracy turns more bureaucratic.*

**Keywords:** user experiences, Nav, street-level bureaucracy, institutional ethnography

## LITTERATUR

- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossestøl.** (Red.). (2011). *Nav ved et veiskille: Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Campbell, Marie og Francis Gregor.** (2004). *Mapping social relations. A primer in doing institutional ethnography*. Plymouth: Altamirapress.
- Christensen, Tom og Anne Lise Fimreite** (Red.). (2010). *Nav in an international context*. Uni Rokkansenteret Report 1 2010.
- Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise og Per Lægneid.** (2007). Reform of the employment and welfare administrations: The challenges of co-coordinating diverse public administrations. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3), 389-408.
- Geertz, Clifford.** (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Hagen-utvalget.** (2010). *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i Nav. Avgitt 24. juni 2010.
- Hansen, Hans Tore, Lundberg, Kjetil og Syltevik, Liv Johanne.** (2012). Stiller en ny tid samfunnsforskere overfor nye metodiske utfordringer? Forskning om brukererfaring med Nav som case. *Sosiologisk tidsskrift*, 20 (3), 203-224.
- Hansen, Hans Tore, Lundberg, Kjetil G. og Syltevik, Liv Johanne** (Red.). (2013). *Nav- med brukeren i sentrum?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, Hans-Tore.** (2013). Brukererfaringer med Nav. Kontakt og tilfredshet. I Hansen, Lundberg og Syltevik (Red), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.48-70). Oslo: Universitetsforlaget.
- Helgøy, Ingrid, Kildal, Nanna og Nilssen, Even.** (2010). Mot en ny yrkesrolle i Nav? *Uni Rokkan-notat nr.1*. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Helgøy, Ingrid, Kildal, Nanna og Nilssen, Even.** (2011). Mot en spesialisert veiledersrolle i Nav? *Uni Rokkan-notat nr. 12*. Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Johansson, Roine.** (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Lipsky, Michael.** (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Lundberg, Kjetil.** (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Phd. Avhandling i sosiologi. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Lundberg, Kjetil.** (2013) Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse: Spenninger på velferdsfeltet. I Hansen, Lundberg og Syltevik (Red), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.91-110). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, Svein Erik og Leif E. Moland.** (2008). Bruk av konsulenter og midlertidige ansettelse i statlige virksomheter. En analyse av FAD, NAV og Skatteetaten. *Fafo-notat 2008:29*. Oslo: Fafo.
- Orbuch, Terri L.** (1997). People's accounts count: The sociology of accounts. *Annual review of sociology*, 23,455-478.
- Prottas, Jeffrey Manditch.** (1979). *People-processing: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*. Massachusetats: Lexington books.

**Ringnes, Ida Frisak og Kari Tollersrud.**

(2009). En dag hadde vi tolv systemer oppe samtidig for å betjene en og samme bruker, forteller Lisbeth Haugen ved Nav Stokke. *Memu* nr. 4, 8-9.

**Røysum, Anita.** (2009). Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3),192-206.

**Røysum, Anita.** (2010). Nav-reformen: Sosialarbeidernes profesjon utfordres.

*Fontene Forskning*, Nr. 1,41-52.

**Smith, Dorothy.** (1987). *The everyday world as problematic. A feminist sociology*. Boston: Northeastern university press.

**Smith, Dorothy.** (2005). *Institutional ethnography. A Sociology for People*. Lanham-New York-Toronto-Oxford: Rowham and Littlefield.

**Smith, Dorothy.** (Red.). (2006). *Institutional ethnography as practice*. Laham: Rowman and Littlefield.

**Solvang, Per.** (1993). *Biografi, normalitet og samfunn – En studie av handikappedes veier til utdanning og arbeid i Skandinavia*. Avhandling for dr.polit. graden. Sosiologisk institutt, SEFOS, Universitetet i Bergen.

**St. prp. Nr. 46** (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

**Weber, Max.** (2000). *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Akademisk.