



Moniba Saeed

Reduserte åpningstider – til brukernes beste?

En kvalitativ studie av ansatte i Nav om reduserte åpningstider, økt digitalisering og kanalstrategi

**Masteroppgave i sosialt arbeid
OsloMet – storbyuniversitetet
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Forord

De siste to årene har uten tvil vært en berg- og dalbane. Det har vært tidskrevende, men også en lærerik prosess. Til tider har det vært lange skrivedager og mye stress, men også sosiale skriveøkter med gode medstudenter. Jeg hadde ikke klart å gjennomføre denne oppgaven uten en rekke personer som jeg ønsker å takke.

Jeg vil første og fremst takke lederne ved de ulike kontorene som takket ja til at deres ansatte kunne være med på prosjektet. Videre vil jeg takke alle mine informanter for tiden de har tatt ut i en hektisk arbeidshverdag. Det har betydd utrolig mye for meg og uten dere hadde ikke denne oppgaven vært mulig.

En stor takk til arbeidsgiver som har innvilget permisjon de siste to årene slik at jeg kunne ta denne mastergraden. En takk går også til min tidligere avdelingsleder, Kristin Hammer, som engasjerte seg i prosjektet og bidro til å finne informanter til dette prosjektet.

Jeg ønsker også å takke min veileder, Ivar Lødemel, ved OsloMet for de konstruktive tilbakemeldingene jeg har fått underveis som uten tvil har forbedret denne oppgavens kvalitet.

En takk går også til min venninne, Memona, for støtten gjennom hele masterstudiet og korrekturlesing av denne oppgaven.

Til slutt vil jeg takke min familie for tålmodigheten og spesielt takk til min mann for at du alltid har hatt troen på meg og støttet meg mot mitt mål.

Oslo, 15. Mai 2019

Moniba Saeed

Sammendrag

Denne masteroppgaver handler om erfaringer og opplevelser knyttet til reduisering av åpningstider ved lokale Nav-kontor. Etter presentasjon av kanalstrategien i 2016 og innføringen av tjenestepakke på Nav-kontor i 2017 har flere Nav-kontorer valgt å redusere tiden publikumsmottaket er bemannet. Formålet med denne oppgaven er derfor å belyse hvordan dette påvirker arbeidshverdagen til de ansatte, men også hvordan det påvirker tilgjengeligheten av sosiale tjenester i Nav og hvilke konsekvenser det kan ha for brukerne. Jeg har også fokusert på den økende digitaliseringen i Nav og kanalstrategiens mål som et bakteppe.

Det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven er tilgjengelighetsteorien, som omhandler tilgjengeligheten av velferdsytelser i samfunnet og de ulike barrierene brukere møter på veien. Jeg har også tatt utgangspunkt i teorien om bakkebyråkrater for å blant annet illustrere hvilke vilkår ansatte ved Nav jobber under. Med disse teoriene går jeg også inn på begrep som skjønn og under- og overforbruk av velferdsytelser. Gjennom kvalitative intervju har jeg forsøkt å tilnærme meg problemstillingen. Jeg har intervjuet syv ansatte ved lokale Nav-kontor i Oslo og omegn, hvor av alle informantene jobber med sosiale tjenester.

Undersøkelsene sett for seg kan gi ett inntrykk av at informantene stort sett er fornøyde med endringene. I analysen og drøftingen reflekteres funnene i lys av teorien og jeg ser på mulige konsekvenser av disse endringene. Sentrale funn som går igjen i helheten av denne oppgaven er Nav-kontorets størrelse og organisering utgjør en betydning for tilgjengeligheten av sosiale tjenester. Geografisk plassering er også en viktig faktor i dette sammen med åpningstidene hvert enkelt Nav-kontor har som kan være varierende i hele landet.

Abstract

This research project examines the experiences related to reducing the opening hours of local Nav offices. After presenting the digital strategy (kanalstrategien) in 2016 and implementing the service package (tjenestepakke) in 2017, several Nav offices decided to reduce the opening hours of their reception for audience. The study aims to illustrate how this affects the workdays of the employees, and how it affects the availability of social services in Nav, thus what the consequences can be for their audience/receivers of benefits. The study also examines the increasing digitalization in Nav and the aims of the digital strategy as a backdrop.

The theoretical framework of the research is the theory of access (tilgjengelighetsteorien), which concerns the availability of welfare benefits in society, and the different barriers that can possibly be met by the receivers of the benefits. I have also used the theory of street level bureaucracy to illustrate the conditions employees in Nav work within. Through this theoretical framework, I also touch the concepts discretion, lack of consumption or over consumption of welfare benefits. By doing qualitative interviews, I have attempted to approach the research question. I have interviewed seven employees at local Nav offices in and close to Oslo, in which all the interview objects work with social services.

Seen separately, the interviews may reflect that the interview objects in general are positive to the changes. In the analysis and discussion, however, the findings are reflected in the light of the theory and I look at possible consequences of these changes. The findings of this study reflects the size and organizing of the Nav offices as an essential factor for the availability of social services. The location of the offices is also found as an important factor, in addition to the variation of opening hours in every Nav office.

OsloMet – storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Oslo 2019

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Abstract.....	4
1.0. Innledning	7
<i>1.1. Tema og problemstilling.....</i>	<i>7</i>
<i>1.1. Oppgavens relevans for sosialt arbeid</i>	<i>9</i>
<i>1.2. Videre oppbygging av oppgaven</i>	<i>10</i>
2.0. Bakgrunn.....	11
<i>2.1. Nav-reformen.....</i>	<i>12</i>
<i>2.2. Kanalstrategi, «tjenestepakke på Nav-kontor» og reduserte åpningstider.....</i>	<i>16</i>
3.0. Teori.....	19
<i>3.1. Tilgjengelighetsteorien</i>	<i>19</i>
<i>3.2. Bakkebyråkrati og skjønnsutøvelse</i>	<i>21</i>
4.0. Metode	25
<i>4.1. Kvalitativ metode</i>	<i>26</i>
<i>4.1.1. Forberedelse.....</i>	<i>27</i>
<i>4.1.2. Datainnsamling</i>	<i>28</i>
<i>4.1.3. Dataanalyse.....</i>	<i>32</i>
<i>4.2. Etikk</i>	<i>35</i>
5.0. Et nærmere blikk på utvalget.....	36
<i>5.1. Skjematisk oversikt over utvalget.....</i>	<i>39</i>
6.0. Hovedfunn og analyse	40
<i>6.1. Reduserte åpningstider</i>	<i>40</i>

6.2.	<i>Digitalisering</i>	44
6.3.	<i>Kastballproblematikk</i>	49
6.4.	<i>Kanalstrategiens mål</i>	51
6.5.	<i>Oppsummering</i>	55
7.0.	Drøfting	56
7.1.	<i>Reduserte åpningstider</i>	56
7.2.	<i>Digitalisering</i>	59
7.3.	<i>Kasteballproblematikken</i>	62
7.4.	<i>Kanalstrategiens mål</i>	64
7.5.	<i>Oppsummering</i>	67
8.0.	Konklusjon og veien videre	69
8.1.	<i>Hvordan bidrar det teoretiske grunnlaget til å belyse og forstå andre aspekter ved funnene?</i>	70
8.2.	<i>Sentrale funn og miner refleksjoner</i>	71
8.3.	<i>Forslag til videre forskning</i>	72
9.0.	Litteraturliste	73
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring	81
	Vedlegg 2: Utfyllingsskjema som ble sendt ut i forkant av intervjuene	84
	Vedlegg 3: Intervjuguide – informanter som jobber ved Nav-kontor som har redusert åpningstidene	85
	Vedlegg 4: Intervjuguide - informanter som jobber ved Nav-kontor som ikke har redusert åpningstidene	88

1.0. Innledning

I meld.st. 33 legger Arbeids- og sosialdepartementet (2016) kanalstrategien frem. Denne strategien skal hjelpe Nav med å nå målet om flere mennesker i arbeid og færre på stønad. Nav begynte tidlig etter dette å redusere åpningstiden ved de lokale Nav-kontorene enkelte steder i landet, og den 3. april 2017 ble det innført interne rutiner kalt «tjenestepakke for Nav-kontorer» og kanalstrategien ble mer synlig for flere gjennom overskrifter i media som «stengte dører» (Kristjánsson, 2017) og «NAV vil ha færre folk på dørene» (Viggen, 2017).

Kanalstrategien er en strategi som blant annet skal bidra til å frigjøre mer tid for oppfølging av de brukerne som har behov og ble utarbeidet for å jobbe mot målet om flere mennesker i arbeid og færre på stønad. Likevel er det viktig å huske på at ved Nav-reformen ble det reklamert for «en dør» til hjelp og til tross for at strategien ikke gjelder for de sosiale tjenestene ved Nav-kontorene er det tenkelig at begrensede åpningstider berører også ansatte som arbeider med sosiale tjenester i Nav, samt deres brukere (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

1.1. Tema og problemstilling

Som ansatt ved Nav kontaktsenter Oslo og Vestviken¹, ble jeg spesielt oppmerksom på prosessen som fulgte med innføringen av tjenestepakken og reaksjoner som kom til syne like etter innføringen. I mitt masterprosjekt ønsker jeg å gå nærmere inn på denne tematikken og se på erfaringer og opplevelser knyttet til reduserte åpningstider² ved Nav-kontor etterfulgt av kanalstrategien. I utgangspunktet ville det mest ideelle vært å sett på dette fra et brukerperspektiv, men etter flere praktiske og etiske vurderinger ser jeg at det kan bli veldig

¹ Tidligere Nav kontaktsenter Oslo og Akershus.

² Reduseringen av åpningstider handler ikke om at Nav-kontorene har stengt dørene sine totalt, men mange Nav-kontorer i Norge har valgt å redusere tiden mottaket er bemannet. Det er varierende om kontorene har stengt mottaksområdet totalt eller ikke. Det er likevel mulighet for planlagte timeavtaler. Detaljer om åpningstider ved de enkelte kontorene kan søkes opp på Nav.no.

krevenne med tanke på tillatelse og rekruttering av informanter som er i en vanskelig livssituasjon.

Det er likevel interessant å se dette fra de ansattes perspektiv også og med det i bakgrunn har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvordan opplever ansatte ved Nav-kontorer i Oslo og omegn de reduserte åpningstidene ved Nav-kontorene?

Det fremgår ikke i noe offentlig dokumentasjon konkrete veiledninger til Nav-kontorene om reduisering av åpningstider. Likevel har flere Nav-kontorer valgt å redusere åpningstiden brukerne kan komme og henvende seg i mottak. Jeg vil i denne oppgaven se nærmere på de ansattes opplevelser knyttet til dette og eventuelle konsekvenser for tilgjengelighet av sosiale tjenester. Kanalstrategien vil være et bakteppe for hele oppgaven da jeg oppfatter den som oppstarteren for disse endringene.

Jeg vil også ha et fokus på den økende digitaliseringen som en del av dette fordi det er en stor del av helheten og fordi det er den økende digitaliseringen som gjør det mulig å for eksempel redusere åpningstider. Det er å forstå som at reduisering av åpningstid og den økende digitaliseringen er alle tiltak for å bedre tid til arbeidsrettet oppfølging, men hvilke konsekvenser gir det for brukere av sosialhjelp? For å belyse problemstillingen min på en best mulig måte vil jeg i denne oppgaven se på funnene i lys av relevante teorier og reflektere over følgende underproblemstillinger:

- Hva gjør reduserte åpningstider med tilgjengeligheten av sosiale tjenester i Nav?
- Hvilke konsekvenser kan dette ha for brukerne?
- Hvilken forståelse/intrykk har de ansatte, samt hvordan påvirker endringene de ansattes arbeidshverdag?

1.1. Oppgavens relevans for sosialt arbeid

Sosialt arbeid er et vidt fagfelt som tar for seg mange ulike aspekter i dagliglivet, men handler først og fremst om å hjelpe mennesker som er i vanskelige livssituasjoner. Dette kommer også frem i den globale definisjonen av sosialt arbeid. International Federation of Social Workers (ISFW) definerer sosialt arbeid som blant annet et praksisbasert yrke som fremmer sosial endring og utvikling. Prinsipper som sosial rettferdighet, menneskerettigheter, kollektivt ansvar og respekt for mangfold er sentralt i sosialt arbeid (ISFW, 2014).

Mange sosialarbeidere jobber for eksempel i Nav, barnevernet eller rusomsorgen. Min forforståelse av feltet er at, majoriteten av ansatte i sosialtjenesten ved lokale Nav-kontorer har en utdanning innenfor sosialt arbeid. Gjennom å skrive denne oppgaven om de ansattes opplevelser og erfaringer omkring reduserte åpningstider setter jeg lys på sosialarbeideres eventuelle utfordringer. Sosialt arbeid er et dynamisk fagfelt som forholder seg til de skiftende samfunnsmessige forhold og organisasjonskontekster (Skjefstad, 2013, s.77).

Sosialarbeiderens oppgaver er blant annet å bidra til å bedre livssituasjonen til brukere, hindre forverring og forebygge at slike situasjoner oppstår igjen (Hutchinson & Oltedal, 2003, s.13-14). Noen sentrale verdier for sosialarbeideren i møte med brukeren er respekt for brukerens menneskeverd og brukerens selvbestemmelsesrett (Compton & Galaway, 1984, gjengitt etter Hutchinson & Oltedal, 2003, s.15). Målene for Nav som organisasjon kan sies å være samstemte med sosialt arbeids mål, verdier og prinsipper. Likevel kommer de i konflikt med hverandre når det gjelder for eksempel målet om effektivitet (Skjefstad, 2013, s.85).

Når Nav reduserer åpningstidene ved lokale Nav-kontor er dette en endring som påvirker både de ansatte og brukerne. Mitt utgangspunkt er at jeg tror dette påvirker tilgjengeligheten av sosialhjelp som Nav-kontoret er ment å yte, spesielt rettet mot de som for eksempel har behov for akutthjelp og/eller ikke har andre måter å ta kontakt på enn direkte oppmøte. Ved å reflektere og forske nærmere på denne problemstillingen vil det gi et innblikk i hvordan endringen har påvirket tjenestene som tilbys og hvordan de ansatte som jobber tett med brukergruppen opplever dette.

§ 1 i sosialtjenesteloven sees på som formålsparagrafen i lovverket og lyder slik:

- *Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.*
- *Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.*
- *Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.*

Denne paragrafen tydeliggjør ansvaret ansatte i sosialtjenesten har ovenfor vanskeligstilte brukere og marginaliserte grupper i samfunnet. Ved å studere endringens virkninger nærmere vil det belyse viktige aspekter i arbeidet til sosialtjenesten og dets tilgjengelighet overfor marginaliserte grupper og mennesker i vanskeligstilte situasjoner.

1.2. Videre oppbygging av oppgaven

Hittil i denne oppgaven har jeg presentert temaet og problemstillingen for denne oppgaven. For en oversikt over innhold og struktur vil jeg legge frem hvordan den videre oppbyggingen av oppgaven er. I kapittel 2 redegjør jeg kort bakgrunn for kanalstrategien og de endringene jeg skal se på i denne oppgaven. Kapittel 3 tar for seg det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven som inkluderer blant annet tilgjengelighetsteorien og Lipskys teori om bakkebyråkrati. I kapittel 4 redegjør jeg for valg av metode og gjennomgang av forskningsprosessen, samt etiske vurderinger som er gjort gjennom hele prosessen.

Kapittel 5 gir et nærmere blikk på utvalget mitt med en presentasjon av kontorene og informantene. Avslutningsvis i kapittel 5 er det også lagt ved en skjematisk oversikt av informantene med viktig nøkkelinformasjon. I kapittel 6 presenterer jeg hovedfunnene mine sammen med en analyse. Kapitlet er delt opp i underkapitler som tar for seg de ulike temaene jeg tar utgangspunkt i analysen. Avslutningsvis har jeg også en kort oppsummering av hovedfunnene mine. Videre i kapittel 7 drøfter jeg funnene i lys av det teoretiske rammeverket mitt som er presentert i kapittel 3. I drøftingen fortsetter jeg med samme

inndeling av temaer som i kapittel 6. Kapittel 8 vil være en oppsummerende avslutning hvor jeg legger frem sentrale funn med noen anbefalinger for videre forskning.

2.0. Bakgrunn

For å studere kanalstrategien, tjenestepakke på Nav-kontor og temaer relatert til dette, er det essensielt å ta et tilbakeblikk på veien hit. I dette kapitlet vil jeg redegjøre kort for bakgrunnen og veien frem til kanalstrategien. Jeg vil også gjennom hele kapitlet vise til evalueringer og tidligere forskning der det er relevant.

Norges største forvaltningsreform, Nav-reformen, ble vedtatt i Stortinget i 2005 (Andreassen & Aars, 2015, s.17). Før dette var arbeid, trygd og sosiale tjenester organisert separat under trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten, hvor av trygdeetaten og Aetat var statlige og sosiale tjenester var kommunalt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Nav-reformen var en sammenslåing av disse. Bakgrunnen for reformen var blant annet et forslag fra sosialkomiteen om en felles etat for å løse utfordringer som for eksempel at brukere ble kasteball mellom ulike etater (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017).

Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten

Trygdeetaten hadde sine arbeidsoppgaver i tilknytning til stønader som dekker livsløpet til innbyggerne. Oppgavene var fordelt på tre hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester (NOU 2004:13). Trygdeetaten var også ansvarlige for refusjon av utgifter til helsetjenester som dekkes av trygden (Arbeids- og sosialdepartementet, 2003). Ytelser som sykepenger, alderspensjon, fødselspenger og barnetrygd er noen eksempler på det trygdeetaten forvaltet (NOU 2004:13).

Aetat drev med formidling og kvalifisering av arbeidssøkere og forvaltet ytelser som attføringspenger og dagpenger under arbeidsledighet. Hovedsakelig var brukergruppen hos Aetat arbeidsledige og yrkeshemmede (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005). Aetat hadde som mål å få folk i arbeid og hadde dermed en rekke virkemidler som understøttet dette som for eksempel lønnstilskudd og arbeidspraksis (NOU 2004:13).

Sosialtjenestene er en del av det kommunale tilbudet og skal være et sikkerhetsnett for de som ikke får dekket sine materielle behov på andre måter. Brukergruppen hos sosialtjenesten har gjerne mer sammensatte problemer. Hos sosialtjenesten tilbys det også tjenester som råd og veiledning, hjelp til bostedsløse, hjelp til rusmiddelmisbrukere og lignende (Arbeids- og sosialdepartementet, 2003). Brukerkontakten sosialtjenesten har varierer mellom alt fra engangsbrukere til de med mer sammensatte problemer som har behov for tett og hyppig oppfølging (NOU 2004:13).

2.1. Nav-reformen

Hovedgrepet i Nav-reformen er sammenslåingen av trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten. Det overordnede formålet med reformen var å få flere i arbeid og aktivitet, færre på trygd og sosialhjelp, forenkle tjenestene, tilpasse tjenestene etter brukernes behov og en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Det skulle bli «en dør» inn til alle tjenestene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2002). I 2006 ble de første pilotkontorene etablert. Deretter ble det flere og flere Nav kontorer fram til det siste kontoret var på plass i Kristiansand i 2011 (Andreassen og Fossetøl, 2011). I utgangspunktet var det ett Nav-kontor per kommune, men som følge av kommunereformen vil flere Nav-kontorer slås sammen i tiden som kommer, noe som vil føre til at antall kontorer blir færre (Arbeids- og velferdsetaten, 2017).

De lokale Nav-kontorene var i utgangspunktet tiltenkt mer sentrale roller enn det som ble faktum. Det ble tidlig i prosessen foreslått spesialenheter som kunne gi mer tid til ansatte ved Nav til å fokusere på oppfølging av brukere omkring arbeid og aktivitet. Det ble opprettet egne forvaltningsavdelinger som skal utføre de oppgavene hvor det ikke er behov for direkte samhandling med brukere. Dette var en del av arbeids- og velferdsetatens strategi for spesialisering (Christensen, 2011).

Opprettelsen av forvaltningsenhetene skal bidra til et tydeligere fokus og mer målretting på de oppgavene som krever brukerkontakt (Arbeids- og velferdsetaten, 2007, gjengitt etter Christensen, 2011, s.8-9). Dette gjelder for eksempel å fatte vedtak om foreldrepenger, dagpenger, arbeidsavklaringspenger og tiltakspenger. Med andre ord skal ikke Nav-kontorene lenger ha ansvaret for inntektssikringen, foruten sosiale tjenester (Andreassen, Fossetøl & Klemsdal, 2011).

På denne måten skal Nav-kontorene få muligheten til å konsentrere seg om veiledning og oppfølging av brukerne. De ansatte på Nav skal blant annet å gi informasjon, råd og veiledning. De skal også ha ansvar for sykefraværsoppfølging, drive arbeidsrettede tjenester, tildele og administrere økonomisk sosialhjelp og ha ansvar for kvalifiseringsprogrammet. I tillegg skal de samordne bistand og utarbeide individuelle planer for de som trenger det (Hagen-utvalget, 2010, gjengitt etter Hansen, Lundberg & Syltevik, 2012, s.19-20).

Det er gjennom årene gjort mange evalueringer og forskning på Nav-reformen og ulike aspekter ved den. De tidligste evalueringene begynte ikke lenge etter de første Nav-kontorene ble etablert, altså allerede i 2006/2007 (Arbeids- og sosialdepartementet, 2018). Noen av evalueringene viser at ved sammenligning med seg selv, før og etter etablering av Nav-kontor, gjør de store Nav-kontorene det dårligere enn de små når det kommer til målet om å få flere i arbeid (Andreassen & Aars, 2015, s.89).

Det er i evalueringer påpekt at størrelsen på Nav-kontorene hadde betydning for hvordan Nav-kontorene fungerte, men også for hvilke resultater de oppnådde på den tiden. Det legges frem flere forklaringer på dette og en av disse forklaringen er at størrelsen på kontoret har noe å si for hvordan kontoret fungerer. Denne forklaringen går ut på ulikhetene mellom de små og store Nav-kontorene. De små Nav-kontorene hadde en bedre ressursituasjon enn de større blant annet. Et viktig poeng her er at ved evalueringene ble kontorene sammenlignet opp meg seg selv, før og etter sammenslåingen til Nav-kontor. En annen forklaring på ulikhetene mellom små og store Nav-kontor kan ha vært det at omstillingsprosesser tar gjerne lenger tid ved de større kontorene og resultatene lot derfor vente på seg (Andreassen & Aars, 2015, s.121-123).

Det vises til både ulemper ved store Nav-kontorer og fordeler ved små Nav-kontorer i evalueringene. Ved de store Nav-kontorene er det en «mengdeproblematikk» som gjør at de store kontorene bruker mer tid på administrative oppgaver og på å skape oversikt over saksporteføljen. Dette er noe de små Nav-kontorene har mye mindre av (Langeland & Galaasen, 2014, hentet fra Andreassen & Aars, 2015, s.123).

Fordeler ved små Nav-kontorer vises til å være nærheten de ansatte har i mellom seg. Nærheten bidrar til at det enklere oppnås følelse av fellesskap rundt felles mål og at det også blir kortere vei mellom ledelsen og de ansatte lokalt på kontorene. På denne måten kan alle de ansatte føle seg sett i motsetning til større Nav-kontorer hvor avstanden er større og ledelsen dermed blir fjernere, og mer indirekte involvering. Gjennom evalueringene kom det også frem at veiledere ved små Nav-kontor i gjennomsnitt har færre brukere til sammenligning med de større Nav-kontorene (Andreassen & Aars, 2015, s.123).

I 2013 sa daværende arbeidsminister, Robert Eriksson, at han ville slå sammen Nav-kontorer. Eriksson argumenterer blant annet med at små kontorer gir svake fagmiljøer fordi det er så få ansatte ved de minste kontorene at det blir for vanskelig å ha tilfredsstillende kompetanse innenfor alle Navs tilbud (Johansen & Kagge, 2013). På samme tid viser evalueringene at det ved de store kontorene at problemer oppstår. Både prosess- og effektevalueringen viser at mindre kontorer i mindre kommuner både fungerer bedre og oppnår bedre resultater enn de største kontorene (Andreassen & Aars, 2015, s.156-157).

Ved etableringen av lokale Nav-kontor inngikk staten og kommunene en samarbeidsavtale om et partnerskap. Dette vil si at de lokale Nav-kontorene er både et statlig og et kommunalt ansvar (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s.1-2). Hvordan kontorene er organisert kan variere, men loven har åpent opp for muligheten for en felles leder eller to ledere for hver av områdene (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s.15). Det finnes per i dag ingen offentlig oversikt over hvordan Nav-kontorene er organisert i forhold til ledelse og samarbeidet mellom kommunal og statlig side. Dette kan være på grunn av det fortsatt er handlefrihet for lokalkontorene til å finne løsninger som passer lokale behov og utfordringer (Arbeids- og velferdsetaten, 2013). Gjennom mailkorrespondanse svarte likevel to ansatte ved lokalkontorene i Oslo og omegn at de hadde en felles leder for stat og kommune.

En av tankene bak reformen var å unngå kasteballproblematikken. Brukere med langvarige og sammensatte behov skulle slippe å bli kasteballer mellom de ulike etatene, samt slippe å bli sendt fra saksbehandler til saksbehandler (Andreassen & Reichborn-Kjennerud, 2009, s.41). Sammenslåingen med sosialtjenesten spesielt betydde større tilgjengelighet for brukerne. Samarbeidet på tvers av etatene ble sett på som en positiv faktor som kan ha bidratt til økt

brukertilfredshet etter sammenslåingen (Andreassen & Aars, 2015, s.118).

Brukerundersøkelser viser likevel at kasteballen ikke forsvant etter reformen. Det kom fram at brukerne møtte en stor og fragmentert etat hvor det blant annet var stadig utskiftninger av veiledere (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2013, s.185).

Nav-reformen startet med en ide om en felles dør for brukerne å banke på. Nav-reformens viktigste rom skulle være publikumsmottaket og dette var ment å være et sted der hver enkelt bruker skulle føle seg velkommen. I ettertid ble dette endret, og internett og telefon ble også ansett som «innganger» til Nav (Lundberg & Syltevik, 2013, s.71-72; s.75). Telefon «inngangen» til Nav vil si å ikke ringe til ditt lokale kontor, men inn til den nasjonale telefontjenesten til Nav, kontaktsenteret. Kontaktsenteret er telefontjenesten for mesteparten av NAV³. Dette er en nasjonal linje som betjener hele landet. Målet med denne telefonlinjen har for Nav vært at brukerne skal møte kompetente ansatte i forhold til det tema brukeren ringer vedrørende. Her sitter det med andre ord ansatte med ulike ekspertisefelt som for eksempel foreldrepenger, sosiale tjenester, dagpenger og lignende (Lundberg & Syltevik, 2013, s.84).

I tidligere forskning vises det til at å snakke med ansatte i kontaktsenteret som sitter på udefinerte steder i landet og som brukerne aldri skal snakke med igjen kan gi følelser av et fremmedgjort system (Lundberg & Syltevik, 2013). Det tydeliggjøres også at en ikke må undervurdere behovet for å få informasjon ansikt til ansikt. Brukerne er klar over at de på kontaktsenteret ikke har direkte med saken å gjøre og ønsker derfor å legge igjen beskjed til det lokale Nav-kontoret. Ved slike anledninger har det lokale Nav-kontoret 48 timers frist på å ta kontakt med bruker, men mange brukere klager på at fristen sjeldent blir overholdt og at de derfor må ringe flere ganger til kontaktsenteret (Lundberg & Syltevik, 2013, s.84).

Ved tidligere brukerundersøkelser kom det også frem at brukere som har hatt møte og/eller samtale med ansatte i Nav var mest fornøyd, og de som har hatt kontakt gjennom telefon og/eller internett var mindre fornøyd til sammenligning. Samme undersøkelse viser også at

³ Per 01.01.19 er det kun sosiale tjenester i Oslo som ikke besvares av Navs telefontjeneste, Nav kontaktsenter.

tilgjengelighet til Nav er viktig for at brukerne skal bli tilfreds med tilbudet (Kristoffersen & Ødegård, 2009, s.40).

2.2. Kanalstrategi, «tjenestepakke på Nav-kontor» og reduserte åpningstider

Arbeidsfokuset ble introdusert allerede i 1992 med begrepet «arbeidslinja». Til og med før Nav-reformen ble fokuset rettet mot å få færre på trygd og flere i arbeid (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1992). Dette har videreutviklet seg gjennom årene, men jeg går ikke inn på den utviklingen da det ikke er relevant i henhold til denne oppgaven. Noe som likevel er hensiktsmessig å legge frem er at det allerede i 2010 ble fokusert på at selvbetjeningsmulighetene skulle benyttes mest mulig. Nav ønsker at så mange som mulig benyttet seg av elektroniske løsninger fordi oppmøte krevde for mye ressurser. Den frigjorte tiden skulle benyttes til andre viktige oppgaver (Ekspertgruppen 2010, gjengitt etter Andreassen, Legard & Lie, 2011, s.3).

I 2016 ble det lagt frem en kanalstrategi som skulle bidra til å få flere i arbeid og færre på stønad. Endringene var først og fremst der for å gi brukerne mer målrettede tjenester og at det skulle bli enklere å gi brukere, som har behov for det, tettere og bedre tilpasset oppfølging. I tillegg begrunnes det i den pressede ressursituasjonen som er ved Nav-kontorene. For å lette på denne pressede ressursituasjonen og få frigjort ressurser som kan drive med arbeidsrettet oppfølging så regjeringen det som nødvendig at alle som henvender seg til Nav raskt og effektivt vises til relevant bistand (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

For å kunne jobbe mot flere i mennesker i arbeid og færre på stønad har arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet en kanalstrategi som sammen med gode digitale løsninger skal bidra til effektiv ressursbruk og bedre tjenester. Brukerne skal først og fremst ta kontakt med Nav på Nav.no, deretter kan de ringe til kontaktsenteret om de ikke finner svar på Nav.no og til slutt kommer oppmøte ved Nav-kontoret (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016).

Det er få offentlige dokumenter som skriver om tjenestepakkene, men i et brev fra Arbeids- og tjenesteavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet til Fylkesmannen i Vestfold beskrives det blant annet at kanalstrategien og tjenestepakkene som ble lansert i april 2017 kun gjelder for den statlige delen av Nav. Det presiseres også at kanalstrategien og tjenestepakkene ikke

handler om åpningstider eller å hindre «drop in». Nav kontorene skal fortsatt kartlegge brukernes behov som for eksempel om brukeren kan benytte seg av digitale løsninger eller ikke (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017).

Til tross for at dette dokumentet tydelig beskriver at kanalstrategien og reduserte åpningstider ikke har sammenheng er det likevel interessant fordi endringene ble synlige i de aller fleste kommuner rundt den samme perioden. Når kommunene opplyser på sine hjemmesider bakgrunnen for redusering i åpningstider legger de frem frigjøring av ressurser som en forklaring (Kristiansand kommune, 2019; Ringebu kommune, 2017)⁴. Dette samsvarer med kanalstrategiens mål og redusering av åpningstider kan derfor forstås som et tiltak påvirket av kanalstrategien.

Tjenestepakken er en intern rutine som ansatte på Nav-kontor kan bruke som et oppslagsverk når det gjelder veiledning og fordeling av oppgaver. Målet med tjenestepakken er at alle henvendelsene skal bli håndtert så likt som mulig og med hensikt å henvise til informasjonen på Nav.no i større grad (Arbeids- og velferdsetaten, 2016).

I Mål- og disponeringsbrev 2019 til Nav Fylke vises det til ett nytt navn for det som opprinnelig fikk det interne navnet «tjenestepakke på Nav-kontor». Nå heter det servicrutiner for Nav-kontor. Skiftet av betegnelsen for disse rutineene kan handle om for eksempel at betegnelse tjenestepakke ikke er like forklarende som servicrutiner (Arbeids- og velferdsetaten, 2019). Jeg vil videre i oppgave fortsatt bruke betegnelsen tjenestepakke da denne endringen er kommet under oppgaveskrivingen.

Tjenestepakken skal sørge for at brukerne får riktig informasjon og blir henvist til de mest hensiktsmessige kanalene i Nav. Det blir også opplyst om at det i år vil komme nye servicrutiner for arbeidsrettede ytelser som skal vise arbeidsfordelingen mellom lokalkontor og Nav arbeid og ytelser (forvaltningsenhet). Disse nye rutineene skal bidra til mer effektiv oppfølging og samhandling (Arbeids- og velferdsetaten, 2019).

⁴ To tilfeldige kommuner i Norge.

I Tilsynsmeldingen 2017 som publiseres av Helsetilsynet er det en artikkel om Nav og den nye kanalstrategien. Denne artikkelen er med å sette lys på noen utfordringer knyttet til den økende digitaliseringen og kanalstrategien. Slik det er per i dag så retter denne strategien seg mot mottakere av statlige tjenester. Likevel er faktorer som åpningstider gjeldende for alle lokale Nav-kontorer i landet og dette vil dermed si at mottakere av kommunale tjenester kan bare besøke Nav-kontorene etter avtale eller innenfor bestemte tidsrom (Lundberg & Syltevik, 2017, s.26-28).

For den svakeste gruppen i samfunnet da er det trolig at Nav virker som mindre tilgjengelige. Det er ikke bare åpningstider som kan være utfordrende ved den nye kanalstrategien. Det vises også til utfordringer knyttet til digital kompetanse og kunnskap, lese- og skrivevansker, lave norskkunnskaper eller syns- og hørselsvansker. Ved å bygge ned den tradisjonelle skranken kan det bidra til at noen av brukerne som klarte seg selv tidligere ved å kontakt Nav fysisk vil få et økende behov for å få den samme hjelpen (Lundberg & Syltevik, 2017, s.26-28).

Krav om å søke arbeid og ta i mot jobbtilbud har lenge vært en del av sosialhjelpen, men det var ikke før i januar 2017 at kommunene ble pålagt dette (Molander & Terum, 2019a, s.91; sosialtjenesteloven § 20a). En forklaring på hvorfor aktivitetsplikten har fått et økt fokus kan være et forsøk på å gjøre sosialhjelpen mindre attraktivt. Effektene av dette er fortsatt uklart, men en studie viser frafall i antall unge sosialhjelpsmottakere i kommuner med strenge aktivitetskrav. Studien sier ingenting om disse ungdommene gikk over til arbeid eller utdanning (Dahl & Lima, 2016).

I en avisartikkel kommet det frem om en annen pågående forskning som viser også til manglende positiv effekt av aktivitetsplikten. Forsker, Espen Dahl, legger frem en mulig forklaring han kaller «bryderieffekten», som vil si at brukerne ikke orker å forholde seg til kravene om aktivitet og finner seg andre løsninger. Det kan for eksempel være at de kommer seg ut i jobb, utdanning eller velger å bli forsørget av andre (Sæther, 2019) Det kan også tenkes at ungdommene flyttet til kommuner med enklere tilgang til sosialhjelp eller forsørget seg selv gjennom svart arbeid eller annen kriminell aktivitet (Grødem & Terum, 2019, s.257).

3.0. Teori

I dette kapitlet vil jeg legge frem det teoretiske grunnlaget for denne oppgaven. Jeg har først og fremst valgt å benytte meg av tilgjengelighetsteorien fordi den er hensiktsmessig å bruke når en skal se på tilgjengeligheten av velferdsytelser. Denne teorien fungerer godt til å belyse min problemstilling da jeg ønsker å se på påvirkningen av redusert åpningstid og økt digitalisering har for tilgjengeligheten av sosiale tjenester i Nav. Videre har jeg også valgt å benytte meg av Lipskys teori om bakkebyråkratiet blant annet fordi den er beskrivende for mine informanternes arbeidshverdag. I tillegg kan den bidra til å nyansere forståelsen av funnene ved å bringe inn vilkårene mange ansatte ved Nav jobber under.

3.1. Tilgjengelighetsteorien

Jacobsen (1976, hentet fra Lundberg, 2012, s.26) brakte uttrykket politisk fattigdom på dagsorden. Med dette ville han ha fokus på velferdsstaten som et ekspertsystem hvor det er krav om kompetanse og kunnskap for å få tilgang til den hjelpen man i utgangspunktet har krav på eller behov for. På begynnelsen av 1970-tallet oppstod det en debatt om trygdemisbruk og med bakgrunn i det ble det gjort mange undersøkelser rundt dette og overforbruk av velferdstjenester (Hoven, 1980, hentet fra Lundberg, 2012, s.26). I disse undersøkelsene ble det dokumentert et omfattende underforbruk av trygdeytelser og det var gjennom dette perspektivet at teorien om tilgjengelighet ble til (Lundberg, 2012, s.26). Tilgjengelighetsteorien ble til for å avdekke underforbruket av trygdeytelser og avgjørende faktorer for skjevfordeling i samfunnet. Forvaltningssystemet ble sett på som et system som baserer seg på etterspørsel framfor behov (Lundberg, 2012, s.64; s. 311).

Schaffer og Huang (1975) utviklet tilgjengelighetsteorien opprinnelig på 1960-70 tallet. Teorien er både en forvaltningsteori og en teori om fordelingspolitikk. Dette var i sammenheng med studier av fordeling av bistandsressurser i utviklingsland og samhandlingsproblemer mellom brukere og forvaltning. Teorien går ut på hvordan forvaltningssystemet er bygd, og jo enklere den er oppbygd, desto mer likebehandling vil kunne oppnås. Begrep som terskel, kø og skranke er essensielle begrep for å forstå fordelingsproblematikken tilgjengelighetsteorien tar for seg (Lundberg, 2012, s.64). Andre

som også er inne på samme teorien, men benytter seg av litt andre begrep er Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982, hentet fra Lundberg, 2012, s.65).

Begrepet terskel handler om i hvilken grad brukeren er klar over sine egne kvalifikasjoner for å få hjelp, men også om det å overvinne det stigmaet som finnes i samfunnet knyttet til å henvende seg til offentlige instanser for hjelp. Dette handler om det samme som Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982, hentet fra Lundberg, 2012, s.65) legger i registreringsterskelen. Altså handler dette om å se forbindelsen mellom personlige vanskeligheter og velferdstjenester eller tiltak som er til for å løse denne formen for vanskeligheter (Schaffer & Huang, 1975, s.22-24; Lundberg, 2012, s.65).

Begrepet kø handler om hvordan køen avvikles, og det handler om regler og prosedyrer. Som for eksempel kan dette gå ut på hvordan sosialhjelpsbrukerne prioriteres. Det kan dermed også knyttes opp mot skjønnsutøvelse som jeg vil komme tilbake til senere i dette kapitlet. Skranke vil si «rommet», altså arenaen hvor brukerne må mestre spillereglene som finnes. Disse spillereglene kan være evnen til å tilegne seg informasjon, rettslig og administrativ kunnskap og byråkratisk kompetanse. Disse begrepene kan sees på som stadier i veien mot å få goder og hjelp. I hver av disse stadiene møter brukerne på barrierer som bidrar til å sile ut hvem som får og hvem som ikke får goder og hjelp fra velferdssystemet (Lundberg, 2012, s.64-65).

Disse to stadiene kan sees i likhet med kompetanseterskelen som omhandler brukernes evne til å fremstille sin egen sak på en forståelig måte ovenfor saksbehandler. I tillegg handler kompetanseterskelen om å ha kunnskap om regler og hvordan forvaltningen fungerer (Jacobsen, Jensen og Aarseth, 1982, hentet fra Lundberg, 2012, s.65). Jacobsen, Jensen og Aarseth (1982, hentet fra Lundberg, 2012, s.65) har også en effektivitetsterskel. Denne går ut på de effektivitetsnormene som finnes i forvaltningen og kan medføre avvisning eller redusert tildelings av velferdsytelser.

Det er både fordeler og ulemper med tilgjengelighetsteorien. Teorien tar blant annet ikke i betraktning nyere terskler som for eksempel IKT og andre organisatoriske endringer. En mulig forklaring på dette kan være at teorien er gammel. Videre er teorien også blitt kritisert

for å ha et «elendighetsperspektiv» som gjør at brukerne ikke blir tematisert som selvstendige og aktive aktører i sitt eget liv (Lundberg, 2012, s.66). Berg (1986, hentet fra Lundberg, 2012, s.66) uttrykte også sin bekymring for at teorien ikke tar opp det brukerne frustreres over, nemlig kvaliteten på tjenestene.

I tillegg påpeker Berg at teorien i utgangspunktet er best egnet for å studere de første møtene med systemet (Lundberg, 2012, s.66; s.311). Til tross for kritikken er tilgjengelighetsteorien et godt redskap til å synliggjøre systemets begrensninger ovenfor brukerne, i tillegg til det begrensede handlingsrommet brukerne ofte har når de er i møte med byråkratiske organisasjoner eller velferdsinstanser som for eksempel Nav. Tilgjengelighetsteorien er også et godt redskap til å kunne forklare tilgjengelighet (Lundberg, 2012, s.66).

Det kan være interessant å ta en nærmere kikk på sosialtjenesteloven med tanke på forsvarlighet og reduserte åpningstider. Dette er noe som vil bli drøftet videre i oppgaven. Etter sosialtjenestelovens § 4 skal tjenester som ytes etter denne loven være forsvarlige. For å få en dypere forståelse av hva som legges i det må en se på rundskrivet tilhørende lovverket. I punkt 2.4.1 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) vises det til at forsvarlighetskravet er en rettslig standard og skal være med å sikre bedre kvalitet på tjenestene som ytes. I tillegg bringer dette med seg krav til tilgjengelighet til tjenesten, saksbehandlingen, tjenestenes innhold og tjenestenes omfang. I samme punkt står blant annet følgende:

Forsvarlighet forutsetter at tjenestene er tilgjengelige for alle som har et hjelpebehov, herunder at tjenesten ytes i tide. Nav-kontoret må sørge for at alle som henvender seg får sine interesser ivaretatt.

- Punkt 2.4.1, Rundskriv til Sosialtjenesteloven, 2009 (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

3.2. Bakkebyråkrati og skjønnsutøvelse

I boken Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services (2010) presenterer Lipsky begrepet «street-level bureaucrats», bakkebyråkrater. Her legger han frem

en nokså bred definisjon på dette begrepet som han mener inkluderer alle offentlige ansatte som har kontakt med mennesker. Dette kan for eksempel være politi, lærere, rettsvesen, helse- og sosialarbeidere og lignende. Jeg vil i denne oppgaven bruke begrepet, bakkebyråkrater, som et samlebegrep for de helse- og sosialarbeiderne som er i direkte kontakt med brukerne i en organisasjon, som for eksempel Nav. Disse er i sin posisjon et mellomledd mellom organisasjonen og brukeren i tillegg til å være organisasjonens ansikt utad (Lipsky, 2010, s.3; Solheim & Øvreid, 2001, s.44-45).

I følge Lipsky (2010) er det mange punkter som beskriver bakkebyråkratenes arbeidshverdag. Noen av disse er store arbeidsmengder, begrenset tid, rutineoppgaver, uforutsigbare og komplekse saker. Disse faktorene kan gjøre det vanskelig for bakkebyråkratene å overholde kravene som stilles til dem ovenfra og derfor kan det sies at de havner i et spenningsfelt. På den ene siden skal de være effektive og arbeide i tråd med politiske mål og retningslinjer, og på den andre siden skal de gjøre individuelle vurderinger som krever individuell oppmerksomhet og må samtidig forholde seg til brukernes krav. Det kan derfor også sies at det mangler en balanse mellom arbeidsmengde og tilgang til ressurser i bakkebyråkratenes arbeidshverdag.

Begrepet bakkebyråkrater er sentralt for min undersøkelse fordi mine informanter representerer førstelinjen i arbeids- og velferdsforvaltningen, de befinner seg på det laveste forvaltningsnivået i organisasjonen, nemlig bakkenivået. Som ansatte i velferdsforvaltningen er de tildelt rollen som myndighetsutøvere som administrerer tjenester og forvalter regler, de er også portvakter for tildeling av velferdsstatens goder (Jessen, 2007).

En viktig begrunnelse for samordning av mål og virkemidler i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen er å redusere stønadsveksten og å få flere mennesker i arbeid og aktivitet (NOU 2004:13). Sosialarbeiderne i Nav er et viktig mellomledd her og setter i gang statens politikk. En kritisk side ved dette som kan trekkes frem er når antall brukere øker og sosialarbeidernes tid ikke er nok for å lytte til brukerne, samt behandle de etter faglig og etisk skjønn (Lipsky, 1980, hentet fra Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016, s.111).

Veiledere på de lokale Nav-kontorene har en todelt oppgave. Som bakkebyråkrater har de på den ene siden portvaktfunksjonen, hvor de må vurdere hvem som har rett og krav på ytelsene og hvem som ikke har. Ved å gjøre dette kategoriserer sosialarbeiderne brukerne. Denne

kategoriseringen foregår ved at sosialarbeideren innhenter mest mulig informasjon som er relevant. I søknader om sosialhjelp kan det være for eksempel informasjon om inntekter og utgifter (Solheim & Øvrelid, 2001, s.45-47; Terum, 2003).

Den innsamlede informasjonen brukes dermed til å kartlegge brukers situasjon som igjen fører til at sosialarbeideren kan kategorisere om brukeren har rett og krav på ytelser og kan søke om for eksempel økonomisk sosialhjelp eller ikke. På denne måten griper de også inn i folks hverdagsliv, både indirekte og direkte (Solheim & Øvrelid, 2001, s.45-47; Terum, 2003). På den andre siden skal de også jobbe arbeidsrettet mot de samme brukerne ved å aktivere og sanksjonerer brukere som ikke oppfyller aktivitetskravene som blir satt. De ansatte er derfor nødt til å jobbe både regelorientert og formålsoorientert (Molander & Terum, 2019b, s. 352; Haugelund, Øverbye, Hatland & Terum, 2016).

Georges Midré (1995, s.18-20) skriver om hjelpesøkere, altså brukere, som må passere flere «porter» når de søker om hjelp. Disse portene eller sjekkpunktene brukes av organisasjonen til å finne ut om bruker virkelig er hjelpetrengende nok og dermed har rett på en ytelse eller ikke. Han bruker «avgrensningsinstitusjon» som begrep når han skriver om dette. Dette begrepet forstår jeg som de ordningene som kategoriserer forespørsler om hjelp som legitime og ikke legitime. Dette kan være intenderte virkning av lover og regler som for eksempel behovsprøving av ytelser og det at arbeidssøkere hos Nav må dokumentere jobbsøking (Midré, 1995, s.150).

I tillegg kan det også være uintenderte virkninger av for eksempel stigma og skam som er knyttet til det å søke sosialhjelp. Vanskelig tilgjengelighet av tjenester kan være både en intendert og uintendert virkning av endringene som kom sammen med kanalstrategien. For å holde illegitim bruk av hjelp på et lavt nivå skulle det for eksempel ikke lønne seg økonomisk å motta hjelp (Midré, 1995, s.150).

Underforbruk er når folk av ulike årsaker ikke benytter seg av sine rettigheter på ulike velferdsytelser. I blant kan det være at noen bevisst velger å ikke søke på ytelser de vet de har rettigheter til, og andre ganger kan det være at man ikke er klar over hvilke rettigheter man egentlig har. Dette kan komme av ulike grunner som for eksempel at man ikke vet at

ordninger finnes eller at det er for ressurskrevende å kreve en rettighet og man ikke klarer det på egenhånd. En mulig forklaring kan også være feil i behandlingsprosedyren som følge av skjønn (Hernanz, Malherbet & Pellizzari, 2004, s.8). For å unngå overforbruk blir det innført for eksempel egenandeler eller andre hindringer som skal bidra til at folk ikke bruker velferdsytelsene mer enn nødvendig (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016, s.232).

På grunn av mangel på tid kan det være at sosialarbeideren danner seg prioriteringer for hvilke saker som trenger oppmerksomhet. Dette kan gjøres både bevisst og ubevisst av den profesjonelle og kan i blant stride mot egne profesjonelle idealer. Dette kan for eksempel være personlige idealer, men også idealer som grunner i utdanning (Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016, s.111).

Bakkebyråkratenes arbeidsoppgaver er i tillegg preget av et stort rom for skjønnsutøvelse. Brukerne i for eksempel sosialtjenesten har gjerne komplekse situasjoner som krever detaljerte vurderinger av deres situasjon, og er vanskelig å løse kun basert på lover og regler. Dette krever at sosialarbeiderne tar de menneskelige aspektene til betraktning under vurderingen. Det kan derfor være krevende å utøve skjønn som bakkebyråkrat fordi man til stadighet må skape en balanse mellom de politiske føringene, lovene og reglene på den ene siden og det menneskelige aspektet på den andre siden (Lipsky, 2010).

Skjønnsutøvelse har en stor plass innenfor de sosiale tjenester som tilbys. Dette er blant annet fordi det er egenskaper knyttet til personer som er bestemmende for hva personen har rett til. Dette kan være egenskaper som for eksempel helse, alder, familiestatus og lignende. Når søknad om sosialhjelp behandles skal det vurderes hva som er «forsvarlig livsopphold» og denne vurderingen vil være individuell fra veileder til veileder (Molander & Terum, 2019b, s.354).

I tillegg er det et behov for skjønn for å kunne imøtekomme komplekse behov. Skjønn blir ofte delt i positivt og negativt skjønn. Positivt skjønn beskriver de tilfellene hvor den profesjonelle får friheten til å finne løsninger som er det beste i en gitt situasjon. Dette kalles også for faglig skjønn. Negativt skjønn forstås som når regler begrenser og definerer rommet for skjønn (Terum, 2003, s.104-107).

Til tross for at skjønn er nødvendig og viktig er det likevel noen problematiske sider ved utøving av skjønn. En av de problematiske sidene ved dette er det asymmetriske forholdet den profesjonelle og brukeren får overfor hverandre. Den profesjonelle har kontroll over midler brukeren ønsker tilgang til og kan stille krav for at midlene skal bli tildelt. I blant kan det være upresist for brukeren hva som skal til for at midlene skal bli tilgjengelige (Terum, 2003, s108).

En annen problematisk side ved dette er vilkårlighet. Dette handler om at skjønn er en variabel faktor som gjør at like tilfeller kan behandles ulikt, og ulike tilfeller kan behandles likt. Skjønnsutøvelsen kan derfor kunne komme i konflikt med rettsikkerheten. Ved bruk av skjønn mister man også forutsigbarheten og det kan skape vanskeligheter for å danne og opprettholde tillit. I tillegg kan brukere oppleve at de ikke blir tatt på alvor på lik linje med andre i lignende situasjon. Videre er skjønnsutøvelse i stor grad styrt av private norm- og verdisystemer. Dette er ofte ikke den profesjonelle bevisst over. Og dette kan bli spesielt problematisk når den profesjonelle vanskelig kan stilles til ansvar for resultater av skjønnsutøvelse, gitt at vedkommende har holdt seg innenfor rammene (Terum, 2003, s.109-110).

4.0. Metode

I dette kapitlet vil det bli gitt en beskrivelse av dette masterprosjektets gjennomførelse. Jeg vil begynne med en kort redegjørelse for metode før jeg går nærmere inn på begrunnelse for valg av metode. Videre vil jeg gå gjennom forskningsprosessens steg. Jeg begynner med forberedelsene jeg måtte gjennom. Videre går jeg nærmere inn på selve datainnsamlingen. Denne delen vil ta for seg rekruttering, gjennomføring og transkribering.

Deretter vil jeg gå nærmere inn på analysedelen som vil gi en nærmere beskrivelse av koding og tematiseringen som måtte gjøres før selve analyse av datamateriale kunne gjøres.

Avslutningsvis vil jeg se nærmere på intervjuenes kvalitet og forskningsetiske aspekter som har vært reflektert under arbeidet med dette forskningsprosjektet. Det er forsøkt å gi en fullstendig og utdypende beskrivelse som mulig for at det tydelig skal komme frem hva som er gjort og at prosjektet er gjennomført på en forskningsetisk måte.

Metode innenfor forskning er et hjelpemiddel og handler om å samle inn, organisere, bearbeide, analyse og tolke sosiale fakta på en systematisk måte. Det finnes ulike metoder å velge mellom når man skal gjennomføre forskning, og ett av hovedskillene gjøres mellom kvantitativ og kvalitativ metode. Hva man ønsker å forske på og utformingen av problemstillingen er avgjørende faktorer for valg av metode (Halvorsen, 2008).

Ved behov for store utvalg og bredde i datamaterialet kan det for eksempel være hensiktsmessig med kvantitativ metode, hvor en får opplysninger om mange enheter på en gang (Larsen, 2017; Thagaard, 2018). Kvalitativ metode handler blant annet om å forstå hvordan mennesker tilskriver handlinger og hendelser, hvordan de gjør dette til sitt eget og hvordan mennesker forhandler disse meningene i interaksjon med andre mennesker (Magnusson & Marecek, 2015, s.1).

4.1. Kvalitativ metode

I mitt prosjekt ønsker jeg å se nærmere på virkninger av reduserte åpningstider og økt digitalisering, og derfor har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode. En kvalitativ, fortolkende, metode vil være til hjelp i mitt søk etter å forstå sosialarbeidernes opplevelser ved at de får muligheten til å fortelle om sine erfaringer med egne ord (Magnusson & Marecek, 2015, s.2). Kvalitativ metode er i tillegg hensiktsmessig å benytte seg av når man skal undersøke noe som er lite forsket på og noe man ønsker å forstå på et dypere nivå (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s. 28).

Forskningens inndeling kan variere. Kvale og Brinkmann (2015) deler forskning inn i syv stadier, mens Johannessen, Christoffersen & Tufte (2016, s.28) sammenfatter noen av disse fasene og har en inndeling med fire faser som er forberedelse, datainnsamling, dataanalyse og rapportering. Hver av disse fasene har sine utfordringer ved seg. Jeg vil videre i dette kapitlet gå gjennom mine metodiske valg gjennom de første tre fasene som Johannessen, Christoffersen og Tufte (2016) benytter. Rapporteringen er i denne sammenheng denne masteroppgaven som er det ferdige resultatet.

4.1.1. Forberedelse

All forskning begynner med noe man ønsker mer kunnskap om, men spørsmålene innenfor forskning er annerledes enn de dagligdagse spørsmålene man ofte har. I forberedelsesfasen er det viktig å lage seg en problemstilling for det man ønsker mer kunnskap om og tenke over forskningens formål. Ved hjelp av problemstillingens formulering, forskningens formål kan man som forsker velge seg en hensiktsmessig måte å organisere og gjennomføre undersøkelser på for å besvare problemstillingen på best mulig måte (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.28-29).

Forskeren må bestemme seg for en datainnsamlingsmetode som vil gi relevante og pålitelige svar i henhold til problemstillingen. Observasjon, intervjuer og gruppeintervjuer er eksempler på måter å samle inn kvalitative data. Jeg har valgt å benytte meg av semi-strukturert dybdeintervju fordi jeg ville studere meninger, holdninger og erfaringer knyttet til reduserte åpningstider og digitalisering (Tjora, 2017, s.113-114). Dette anså jeg som best egnet fordi det i metode teorien er nettopp denne formen for intervju som er anbefalt når forsker ønsker fyldige og detaljerte beskrivelser av blant annet erfaringer, oppfatning, meninger og lignende (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.146). Det er likevel viktig å huske på at denne formen for metode kun gir et innblikk i informantenes subjektive syn og funn fra slike intervju kan ikke sees på som allmenne meninger, opplevelser eller erfaringer for alle ansatte i Nav (Tjora, 2017, s.114).

Intervjuet ga meg mulighet til å skape rom for en relativ fri samtale om forhåndsbestemte temaer. Før jeg foretok intervjuene var det viktig for meg å skaffe gode kunnskaper om konteksten for intervjuet for at jeg kunne forberede spørsmål som opplevdes relevante av informanten (Thagaard, 2017, s.94-95). Dette gjorde jeg ved å lese meg opp på temaet på forhånd og i tillegg satt jeg også med erfaringer fra egen arbeidsplass som var til hjelp.

Dybdeintervjuene gjorde jeg ved å benytte meg av en semi-strukturert intervjuguide. En slik form for intervjuguide innebærer at jeg hadde en del ferdig formulerte spørsmål, men på samme tid var fleksibel og plukket med meg intervjupersonenes utsagn som kunne være av betydning. Ved å stille oppfølgingsspørsmål ble informantene oppmuntret til å utdype sine erfaringer og opplevelser (Larsen, 2017, s.99; Thagaard, 2017, s. 95-96). Disse valgene gjorde

at jeg enklere kunne gå inn på de ansattes opplevelser av endringen og jeg fikk muligheten til å gå i dybden på disse opplevelsene og erfaringene.

4.1.2. Datainnsamling

Som nevnt i kapittel 4.1.1. så skiller forskning seg fra de dagligdagse spørsmålene og derfor må det samles inn dokumentasjon som viser til den virkeligheten som undersøkes. Dette kan gjøres på mange ulike måter og vil blant annet avhenge av problemstillingen og forberedelsene som ble gjort i forrige fase (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.29). Uavhengig av hvilken måte som blir valgt så må dataen dokumenteres. Jeg benyttet meg derfor av en båndopptaker til å ta opp intervjuene og deretter overførte alle lydfilene over til tekst, noe som også er kalt transkribering (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.28-29).

Rekruttering og utvalg

Når jeg skulle i gang med rekruttering var det viktig å tenke over hvilken kunnskap jeg var på utkikk etter. Ulik kunnskap krever ulike informanter og det er derfor viktig at jeg hadde avklart dette på forhånd (Magnusson & Marecek, 2015). Jeg ønsket å se nærmere på de ansattes opplevelser og da spesifikt de ansatte som jobber med sosiale tjenester. I tillegg ønsker jeg å se på dette i sammenheng med reduserte åpningstider og det var derfor viktig for meg å velge ut kontorer som hadde reduserte åpningstider.

Jeg valgte også ett kontor hvor åpningstidene ikke var reduserte for å se om det var andre erfaringer ved dette kontoret. Jeg gjorde derfor et strategisk utvalg som vil si at jeg på forhånd hadde bestemt meg for målgruppen jeg ønsket å rette meg mot for å samle det nødvendig datamateriale (Johannessen et al., 2016; Kvale & Brinkmann, 2015). På denne måten sikrer jeg også at jeg får informanten som kan gi best mulig informasjon om det jeg lurer på (Leseth & Tellmann, 2018, s.44).

At ansatte i Nav har en hektisk hverdag var jeg klar over på forhånd og hadde derfor bestemt meg at jeg kom til å reise til de ulike Nav-kontorene som takket ja til å delta i mitt prosjekt. Reisevei var derfor ett av kriteriene når det kom til min utvelgelsesprosess. Jeg var nødt til å

søke etter informanter innenfor et område som hadde passende reiseavstand. Et annet kriterium jeg hadde satt meg for utvelgingen var at jeg ønsket en variasjon av åpningstider på de Nav-kontorene jeg intervjuet informanter. Jeg lagde derfor en oversikt over ulike Nav-kontorer på Østlandet som var aktuelle både med tanke på variasjon i åpningstider, men også med tanke på reisevei.

Etter dialog med min nærmeste leder ble det sendt informasjonsskriv på mail til flere avdelingsledere ved Nav-kontorer i Oslo og omegn. Dette ble gjort i to omganger på grunn av lite respons etter den første mailen. Alle intervjuene ble avtalt til å holdes på de ulike Nav-kontorene i desember 2018 og januar 2019. Nærme selve intervjuene fikk alle tilsendt et oppdatert informasjonsskriv med samtykkeerklæring i tillegg til et skjema med nøkkelopplysninger.

Det er delte meninger om hvor mange informanter som er hensiktsmessig å ha med i en slik undersøkelse. Dette kan variere fra alt mellom 30 til 6 informanter (Magnusson & Marecek, 2015). Det er i utgangspunktet ingen øvre eller nedre grense for antall informanter, men både for mange og for få har sine fordeler og ulemper. For mange informanter kan gi for mye datamateriale og for få informanter kan begrense mengden. Det som er viktigere enn antall informanter er å ha relevante informanter. Dette vil si informanter som kan gi rikelig med relevant datamateriale. På grunn av vanskeligheter med å rekruttere informanter og begrenset med tid så jeg meg nødt til å begrense meg med færre informanter enn det anbefalte som ligger mellom 10-15 (Kvale & Brinkmann, 2015). Totalt endte jeg opp med syv informanter ved seks ulike kontorer på Østlandet, hvor av ett av intervjuene ble gjort over telefon etter informantens ønske. En beskrivelse av utvalget vil komme i det neste kapitlet.

Forberedelse, gjennomføring og transkribering

Intervjuguiden var noe jeg jobbet med kontinuerlig fra høsten 2018 fram mot intervjuene. Denne guiden er på en måte et manuskript som strukturerer intervjuene. Guiden kan inneholde temaer, men også spesifikke spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2009, s.143). Jeg valgte å lage temaer med noen underspørsmål i intervjuguiden. I tillegg noterte jeg ned noen punkter som jeg ønsket å få svar på slik at jeg kunne stille mer direkte spørsmål dersom informanten ikke besvarte disse punktene i den opprinnelige besvarelsen sin.

På denne måte kan man si at intervjuene var både strukturerte i form av spørsmål, men også ustrukturert da det ved noen anledninger ble gjort spontane endringer på rekkefølge og underspørsmål (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.148). Jeg valgte å lage to intervjuguider som var stort sett like når det gjaldt tema, men med noen ulike underspørsmål da jeg hadde en informant ved ett Nav-kontor som ikke hadde reduserte åpningstider.

Dybdeintervjuet deles som regel opp i tre ulike faser: oppvarming, refleksjon og avrunding. Oppvarmingsspørsmål er gjerne konkrete spørsmål med enkle som for eksempel alder, arbeidsoppgaver, ansvar og lignende. Dette gir informanten blant annet anledning til å bli tryggere i situasjonen og skaper tillit (Tjora, 2017, s.145-147; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.149-150). Jeg valgte å ta disse oppvarmingsspørsmålene gjennom et skjema som informantene fikk tilsendt i forkant. Bakgrunnen for dette er først og fremst tidsbesparelse. I tillegg er dette noe som lar seg gjøre enklere fordi temaet ikke er sensitivt. Det ble likevel spurt noen enkle spørsmål før jeg gikk i gang med selve refleksjonsspørsmålene.

Refleksjonsspørsmålene er kjernen i intervjuet og det er her informanten gjerne går i dybden ved ulike deler av forskningstemaet. Disse spørsmålene blir også kalt nøkkelspørsmål. Til slutt kommer det noen avrundingspørsmål som er til for å lede oppmerksomheten bort fra refleksjonsnivået i den forrige fasen. I denne fasen kan det også være viktig å forberede informanten på at intervjuet nærmer seg slutten og gi vedkommende mulighet for å oppklare eventuelle uklarheter og lignende. Den siste delen er også med på å normalisere situasjonen mellom forsker og informant. Her tas det ofte opp temaer som hva som skjer videre og lignende (Tjora, 2017, s.145-147; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.149-151).

Jeg har forsøkt å ta hensyn til disse fasene under utformingen av intervjuguidene mine. For å spare tid ble oppvarmingsspørsmål lagt til et eget utfyllingsskjema som ble sendt til informantene i forkant, men det var varierende hvor mange som hadde fylt ut skjemaet til intervjuet. Noen hadde ikke hatt tid til å fylle ut, mens andre hadde fylt ut og tatt med til avtalen. Ved de intervjuene hvor informanten ikke hadde hatt tid til å fylle ut skjemaet i forkant ble oppvarmingsspørsmålene stilt sammen med resten av intervjuet.

Tillit er av stor betydning for dybdeintervjuenes kvalitet (Tjora, 2017, s.116). Det var viktig for meg at informantene følte at det var rom for å være åpne om erfaringene og at det var en avslappet stemning. Med flere av informantene falt det naturlig å starte med litt uformell prat om andre ting før intervjuet kom i gang. Noen av informantene viste meg også rundt på kontoret før vi satte i gang med selve intervjuet. Til tross for at det var på deres initiativ så opplevde jeg at det lettet stemningen litt mellom meg og informant og skapte en tryggere og mer avslappet stemning.

På samme tid som kanskje intervjusituasjonen gjøres uformell og avslappet, så var jeg klar over mitt ansvar som forsker og måtte derfor blant annet også etablere en ramme for intervjuet ved å sette i gang og geleide informanten gjennom intervjuet (Tjora, 2017, s.118-119). Dette ble blant annet gjort ved å stille oppfølgingsspørsmål, men også komme tilbake til intervjuguiden dersom informanten pratet seg for langt bort i forhold til temaet (Magnusson & Marecek, 2015, s.54).

Som tidligere nevnt valgte jeg å reise til de ulike Nav-kontorene hvor informantene jobbet for å utføre intervjuene. Dette var på bakgrunn av flere årsaker. Blant annet ønsket jeg at deltakelsen i mitt prosjekt skulle være et minst mulig byrde for informantene. I tillegg handlet intervjuene om deres arbeidssted og da anbefales det ofte å gjennomføre intervjuene på for eksempel informantenes egen arbeidsplass. Dette kan bidra til en mer avslappet og trygg stemning for informanten. Til tross for at sted kan virke som en liten detalj har det vist seg at trygghet og et nivå av komfort har stor betydning (Tjora, 2017, s.121-122).

For å sikre riktigst mulig gjengivelse av informantenes uttalelser i intervjuet valgte jeg å bruke lydopptak. Dette er den vanligste metoden for intervjuopptak som benyttes (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2016, s.155; Kvale & Brinkmann, 2009, s.187). På denne måten kunne jeg også fokusere på informantene og sørge for god kommunikasjon. Bruk av lydopptak var informert om på forhånd både i informasjonsskriv og før selve båndopptaket ble startet. Det kan i noen tilfeller tenkes at informanter begrenser seg fordi det er lydopptaker til stede, men dette var ikke noe jeg merket veldig tydelig til. Likevel er muligheten for det tilstede (Tjora, 2017, s.166-168).

Normalt sett foregår dybdeintervju ansikts til ansikt mellom informant og intervjuer, men i ulike situasjoner kan det være aktuelt å gjennomføre intervjuer via telefon. Dette er noe som hovedregel bør unngås, men i visse tilfeller er greit. Som nevnt tidligere i dette kapitlet var ett av intervjuene gjort over telefon etter informantens ønske. I dette intervjuet var det derfor enda viktigere å bruke bekreftende ord for at informanten også skulle oppleve min tilstedeværelse i det informanten fortalte. Det er spesielt viktig å være oppmerksom på at man ved slike intervju mister muligheten til å bruke kroppsspråk som for eksempel å nikke for å få informanten til å snakke videre i en allerede påbegynt retning (Tjora, 2017, s.169).

Allerede før jeg var ferdig med alle intervjuene begynte jeg å transkribere intervjumaterialet jeg hadde på lydopptak. Det kan være en fordel at intervjueren selv transkriberer materialet. På den måten bidrar det til at man mister minst mulig som kan ha betydning for den senere analysen. Når jeg skulle i gang med transkriberingen var jeg usikker på hvor mye detaljer som var viktig å få ned og gjorde derfor en vurdering at det var lurt å transkribere mest mulig detaljert, enn å risikere å miste viktige detaljer (Tjora, 2017, s.174-175; Kvale & Brinkmann, 2009, s.190-191).

Det var til dels mer tidkrevende enn jeg i utgangspunktet hadde sett for meg og jeg måtte stadig spole tilbake for å sikre mest mulig korrekt gjengivelse av det informanten sa i det transkriberte materialet. Jeg var bekymret for teknisk støy når jeg skulle transkribere telefonintervjuet, men under transkriberingen opplevde jeg lite teknisk støy som kunne vært forstyrrende. Til sammen endte jeg opp med omtrent 95 sider med transkribert materiale.

4.1.3. Dataanalyse

Når datainnsamlingen er gjennomført kommer man til fasen hvor dataene som er innsamlet skal analyseres og tolkes. I dette prosjektet har jeg valgt å gjennomføre en temaanalyse da jeg opplever den som mest hensiktsmessig i forhold til min problemstilling. Dette fordi denne formen for analyse gir meg muligheten til å sammenligne data fra alle deltakerne og på denne måten få en dypere forståelse for de viktigste temaene i prosjektet (Thagaard, 2018, s.171).

Koding og tematisering

Ved temaanalyse av kvalitative data er koding den vanligste fremgangsmåten. Koding handler om å kategorisere eller organisere intervjuuttalelser slik at det blir enklere å sammenligne resultatene i studiet (Kvale & Brinkmann, 2015, s.226; Thagaard, 2018, s.153, s.171). Andre metoder å organisere kvalitative data kan gjøres ved å bruke diagrammer og tabeller. Denne varianten er spesielt hensiktsmessig for å gjøre materialet mer oversiktlig og/eller for å synliggjøre sammenhenger som kan være vanskelig å få fram ved hjelp av tekst. De ulike metodene utelukker ikke hverandre og det går derfor an å kombinere disse også. (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s. 163-164; s.170).

Før jeg gikk i gang med kodingen var det viktig å bli godt kjent med materialet og dette gjorde jeg ved å lese gjennom det transkriberte materialet flere ganger. Deretter satte jeg i gang med selve kodingen. Kodingen bestod av ett eller flere nøkkelord fra transkripsjonen og karakteriserte meningsinnholdet for den delen av transkripsjonen nøkkelordet var ment å gjelde. Da kodene som regel var mer knyttet direkte til transkripsjonen var det nødvendig å lage mer generelle kategorier som jeg kunne plassere kodingen under. Disse kategoriene er også viktige temaer i prosjektet. Ved å kategorisere dataene var det enklere å se sammenhenger og sentrale mønstre (Kvale & Brinkmann, 2015, s.226-227; Thagaard, 2018, s.153-154).

På samme tid er det viktig å være oppmerksom på eventuelle fallgruver ved koding og kategorisering. Ved å kategorisere dataene kan det føre til at man stenger for andre perspektiver og det kan dermed bidra til å redusere oppmerksomheten fra dataen som ikke er inkludert i kategoriene. Det er derfor viktig å ha en viss oppmerksomhet rettet mot dataene som faller utenfor kategoriene og slik er det mulig å sikre en nyansert analyse (Thagaard, 2018, s.154-155).

I tillegg til koding har jeg valgt å lage en tabell for å gi en bedre oversikt og tydeliggjøre sentrale trekk ved utvalget mitt. Først og fremst var tabellen nyttig for å organisere og sortere trekkene for min egen del, men også for å skape en bedre oversikt. Ved å lage en tabell kommer likheter og ulikheter mellom de ulike Nav-kontorene og informantene tydeligere

frem. Tabellen vil presenteres i neste kapittel sammen med en beskrivelse av utvalget (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.170).

Intervjuenes kvalitet

Reliabilitet og validitet er to sentrale begrep i forskning som benyttes når det kommer til å vurdere intervjuenes og forskningens kvalitet. Reliabilitet handler om pålitelighet og reproduserbarhet. Det vil si om forskningen er foretatt på en tillitsfull og pålitelig måte og om resultatet kan reproduseres senere av andre forskere. Innenfor kvalitativ metode er kravet om reliabilitet mer komplisert i motsetning til kvantitativ metode fordi det ikke benyttes strukturerte innsamlingsteknikker. Dybdeintervju, som jeg har foretatt, er kontekstavhengig og fordi man som forsker bruker seg selv som instrument er tolkningen også individuell (Thagaard, 2018, s.188; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.231-232; Kvale & Brinkmann, 2015, s.276).

Konteksten hos informantene kan også variere og derfor gi ulikt resultat ved senere anledninger. Som for eksempel er resultatet jeg har kommet fram til basert på konteksten informantene var i ved intervjutidspunktet. Situasjonen kan endre seg både for informantene, men også Nav-kontoret de jobber ved noe som kan føre til andre svar ved senere tidspunkt. Det som likevel er aktuelt i forhold til reliabilitet er å gi en åpen og detaljert beskrivelse av hele forskningsprosessen. På denne måten er alle valg og evalueringer gjort rede for og på den måten gjøres forskningsprosessen så transparent som mulig (Thagaard, 2018, s.188; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.231-232; Kvale & Brinkmann, 2015, s.276).

Validitet dreier seg om troverdigheten på forskningen som er gjort. Litt mer spesifisert så handler det altså om forskerens fremgangsmåter og resultater gir en forståelse for formålet med studien og om det representerer virkeligheten slik den er. Validiteten på forskningen kan styrkes ved å være kritiske til den analytiske delen og vurdere om ulike perspektiver gir relevant forståelse av fenomenet som undersøkes. Ved å være kritisk til egen analyseprosess kan man som forsker bidra til å styrke verdien av egne tolkninger (Thagaard, 2018, s.189; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.232).

4.2. Etikk

I forskningssammenheng er etiske spørsmål en del av hele intervjuundersøkelsen, og ikke bare selve intervjusituasjonen. Intervjuundersøkelsens midler og mål har moralske spørsmål knyttet til seg og derfor kan man se på en intervjuundersøkelse som en moralsk undersøkelse. Det er viktig å ta hensyn til eventuelle etiske problemer fra start til slutt når man driver med forskning. Dette gjelder i alt fra valg av forskningsoppgave og helt frem til og med bruk og formidling av forskningen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 95-97; Halvorsen, 2008, s.248). Det er viktig å ikke overse etiske problemstillinger fordi de har direkte sammenheng med integriteten til aktuelle forskningsområder (Bryman, 2012, s.130).

Det er flere forskningsetiske retningslinjer, blant annet noen som er vedtatt av De nasjonale forskningsetiske komiteene (2016). Det finnes både generelle retningslinjer, men også fagspesifikke retningslinjer. I hovedsak handler de fleste forskningsetiske retningslinjer om informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Halvorsen, 2008 s. 251-254; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.85-86; De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016).

For å overholde informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi er blant annet informasjonsskrivet et viktig element i forskningen. Jeg lagde et informasjonsskriv som ble tilsendt alle informantene i forkant. I dette ble det informert om prosjektets formål, hva deltakelsen innebærer, frivillig deltakelse og anonymisering. I samme dokument lå også et samtykkeskjema der informantene gir sitt frivillige samtykke til deltakelse. Dette til sammen er med på å bidra til å ivareta informantens rett til selvbestemmelse og autonomi. I tillegg ble informantene også informert om dette muntlig før intervjuene ble satt i gang (Halvorsen, 2008 s. 251-254; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.85-86; De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016; Kvale & Brinkmann, 2015, s. 97-104)

Respekt for informanten og informantens privatliv handler om at informanter skal ha muligheten til å kontrollere hvorvidt informasjonen om dem skal gjøres tilgjengelig for andre. Det var derfor viktig for meg at informantene var trygge på meg som forsker og at jeg skulle ivareta deres konfidensialitet og ikke bruker materialet på en slik måte at det er

gjenkjennbart. Dette har jeg gjort ved å anonymisere både informanter og Nav-kontorer så langt som mulig uten at det går utover kvaliteten på oppgaven. Informantene har i tillegg blitt informert om dette for å trygge dem. Dette punktet handler også om at informanten skal være trygg på at forskeren ivaretar deres konfidensialitet og ikke bruker materialet slik at det er gjenkjennbart (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.85-86; De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016; Kvale & Brinkmann, 2015, s. 106).

Forskerens ansvar for å unngå skade er spesielt rettet mot forskning som tar for seg sensitive og/eller sårbare temaer, men på generelt grunnlag handler det om konsekvensvurdering. Jeg som forsker måtte i forskningens alle faser vurdere konsekvenser for mine informanter og holde risikoen så lav som mulig. Dette gjorde jeg blant annet ved å unngå sensitive og/eller sårbare temaer og spørsmål i intervjuguiden, men også ved å intervju ansatte i motsetning til mottakere av sosialhjelp for eksempel. Dette punktet kan likevel være vanskelig på grunn av uforutsigbarhet når det handler om kvalitativ forskning (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 107; Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s.85-86; De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016).

I mitt masterprosjekt skulle jeg behandle opplysninger som gjør det mulig å identifisere enkeltpersoner, og derfor måtte jeg melde mitt prosjekt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Slike opplysninger kan være for eksempel kjønn, alder, navn, stilling og lignende. Før jeg gikk i gang med selve intervjuene fikk jeg bekreftet fra NSD at min behandling og oppbevaring av personopplysninger samsvarer med personvernlovgivningen (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2016, s. 89-90).

5.0. Et nærmere blick på utvalget

Det er flere punkter ved utvalget mitt som er hensiktsmessig å utdype for å få en helhetlig forståelse og sammenheng i konteksten. Med grunnlag i dette vil jeg i det følgende kapitlet gi ytterligere innblikk i utvalget. Dette vil jeg gjøre ved å beskrive kontorene, samt informantene som deltok. Avslutningsvis vil jeg presentere en skjematisk oversikt over Nav-kontorene og informantene.

Ved ett av Nav-kontorene intervjuet jeg to informanter, mens i de resterende var det en informant per kontor. Informantene og Nav-kontorene har fått fiktive navn i denne oppgaven for å verne deres anonymitet. Det vil her komme en kort beskrivelse av Nav-kontorene og informantene jeg har snakket med. Beskrivelsene av kontorene og informantene er fra intervjutidspunktet som var i perioden desember 2018/januar 2019. Befolkningstall, utenom for kontor 1, er hentet fra statistikkbanken hos Statistisk sentralbyrå.⁵ Det tas forbehold om endringer som kan ha kommet i ettertid.

Kontor 1, heretter kalt bydelskontoret, er et lokalkontor i en bydel i Oslo. Det er bosatt omtrent 57 000 mennesker i denne bydelen⁶. Det spesielle ved dette kontoret i motsetning til de andre i utvalget er at dette kontoret ikke har endret sine åpningstider. Dette kontoret har derfor et bemannet publikumsmottak hver dag fra 09:00 til 15:00. Informanten ved dette kontoret heter Frida og er 30 år. Ved intervjutidspunktet er hun ansatt som sosialkonsulent ved sosialtjenesten. Som sosialkonsulent jobber hun med å saksbehandle søknader om økonomisk sosialhjelp for personer med problematikk knyttet til helse, rus og/eller psykiatri. I tillegg til at hun følger opp de samme brukerne i forbindelse med bolig og samarbeid med andre instanser.

Kontor 2, heretter kalt landkommunekontoret, er et lokalkontor i Akershus fylke. Det er omtrent 11 800 innbyggere i kommunen. Dette kontoret har bemannet publikumsmottak to dager i uken fra kl.12:00 til 14:00. Informanten ved dette kontoret heter Tina og er 62 år. Ved intervjutidspunktet jobber hun som veileder for korttids- og langtidsledige dagpengemottakere. I tillegg jobber hun med råd og veiledning om økonomisk sosialhjelp. Tina driver kun med oppfølging og ikke saksbehandling.

Kontor 3, heretter kalt småby A, er et lokalkontor i Akershus fylke. Det er omtrent 18 200 innbyggere i kommunen. Dette kontoret har bemannet publikumsmottak tre dager i uken fra kl.11:30 til 14:00. Informanten ved dette kontoret heter Øyvind og er 32 år gammel. På intervjutidspunktet vikarierer han som fagansvarlig på sosiale tjenester. Øyvind jobber også med saksbehandling av sosialhjelpssøknader i tillegg til oppfølging av de samme brukerne.

⁵ Tall er hentet fra statistikkbanken SSB. <https://www.ssb.no/statbank/list/folkemengde>

⁶ Tall er hentet fra bydelens nettside.

Kontor 4, heretter kalt bykontoret, er et lokalkontor i Akershus fylke. Det er omtrent 55 600 innbyggere i kommunen. Dette kontoret har bemannet publikumsmottak tre dager i uken fra kl.11:30 til 14:00. Informanten ved dette kontoret heter Siri og er 34 år gammel. På intervjuetidspunktet opplyser hun at hun jobber som veileder, noe som for henne innebærer at hun driver ed både saksbehandling av søknader om økonomisk sosialhjelp og oppfølging.

Kontor 5, heretter kalt småby B, er et lokalkontor i Buskerud fylke. Det er omtrent 22 600 innbyggere i kommunen. Dette kontoret har bemannet publikumsmottak fire dager i uken fra kl.12:00 til 14:00. Ved dette kontoret hadde jeg to informanter, men vil i hovedsak benytte meg av informanten Rita. Utsagn fra informanten Alf vil benyttes i den grad de supplerer Rita og/eller kan bidra til å gi et mer nyansert bilde av det som skjer ved dette kontoret. Informanten Rita er 28 år og jobber som veileder i mottaksavdelingen. Stillingen hennes innebærer ikke saksbehandling, men kun oppfølging. Informanten Alf er 49 år gammel og jobber også som veileder i mottaksavdelingen. Han er i tillegg vert i publikumsmottaket som vil si at han går rundt i mottaket og veileder på Nav.no for eksempel.

Kontor 6, heretter kalt drabantby kontoret, er et lokalkontor i Akershus fylke. Det er omtrent 18 100 innbyggere i kommunen. Dette kontoret har bemannet publikumsmottak tre dager i uken fra kl.12:00 til 14:00. Informanten ved dette kontoret heter Lisa og er 35 år gammel. Hun er fagansvarlig for sosiale tjenester på kontoret. Dette innebærer blant annet at hun følger opp det faglige som skjer på temaet. I tillegg følger hun også opp brukere som mottar sosialhjelp, men hun behandler ikke søknader om økonomisk sosialhjelp.

5.1. Skjematisk oversikt over utvalget

Kontor	1 Bydelskontor i storby	2 Landkommunekontor	3 Småby A	4 Bykontor	5 Småby B	6 Drabantby
Fylke	Oslo	Akershus	Akershus	Akershus	Buskerud	Akershus
Innbyggere	57 000	11 800	18 200	55 600	22 600	18 100
Åpningstider	9-15 hele uken	12-14 to dager i uken	11:30-14:00 tre dager i uken	11:30-14:00 tre dager i uken	12-14 fire dager i uken.	12-14 tre dager i uken.
Mottakform	Kølapp Skranke	Kølapp Skranke	Kølapp Skranke	Kølapp Skranke	Veiledningssenter	Kølapp Skranke
Den ansatte	Frida, 30 år. Sosionom. 4 år i Nav.	Tina, 62 år. Sosionom. 12 år i Nav.	Øyvind, 32 år. Sosionom. 6 år i Nav.	Siri, 34 år. Sosionom. 4,5 år i Nav.	Rita, 28 år. Master i sosiologi. 1 år i Nav.	Lisa, 35 år. Sosionom. 3,5 år i Nav.
Stilling	Sosialkonsulent – både oppfølging og saksbehandling.	Veileder – kun oppfølging.	Fagansvarlig – oppfølging og saksbehandling.	Veileder – både oppfølging og saksbehandling.	Veileder – kun oppfølging.	Fagansvarlig – kun oppfølging.

6.0. Hovedfunn og analyse

I dette kapitlet vil jeg presentere mine hovedfunn i en tematisk analyse. Temaene jeg har valgt er gjennomgående i oppgaven og i intervjuene jeg har foretatt. De er også essensielle for å kunne besvare problemstillingen på best mulig måte. Jeg har delt opp funnene i fire hovedtemaer med utgangspunkt i prosjektets hovedtema. Temaene som jeg fokuserte på i intervjuene er respondentene sine refleksjoner rundt reduserte åpningstider, digitalisering, kasteballproblematikken og kanalstrategiens mål. Jeg vil gjennom hele kapitlet trekke inn sitater fra intervjuene for støtte presentasjonen. Sitatene er gjengitt direkte fra transkriberingen av intervjuene. Noen av sitatene er imidlertid justert språklig, men meningsinnholdet har ikke blitt endret.

6.1. Reduserte åpningstider

Nav-kontorer over hele landet har i stor grad redusert åpningstidene sine etter kanalstrategien og spesielt etter innførelsen av tjenestepakke. Ved spørsmål om hva informantene tenker om de reduserte åpningstidene er de fleste positive, altså var det få som syntes at tilgjengeligheten hadde redusert. Samtidig peker samtlige på viktigheten av tilgjengelighet gjennom andre kanaler. Ved drabantbykontoret, hvor kontoret er åpent i to timer tre dager i uken møter vi Lisa som ikke anser de reduserte åpningstidene som et problem. Ved dette kontoret har brukerne mobilnummeret til veilederen sin. Lisa reflekterte over reduserte åpningstider på følgende måte:

Jeg ser ikke på det som noe problem så lenge vi er tilgjengelige for de som trenger det aller mest.. det er vi veilederne som kjenner brukerne våre.. og om dem kommer i kontakt med noen som sitter i en skranke.. eller om dem får kontakt med oss og får den hjelpen de trenger når de trenger det .. det .. jeg tenker det er .. dem har alle mulige måter å komme i kontakt med oss på.. jeg ser ikke på det som noe problem.

At brukerne ved drabantbykontoret har direktenummer til sin veileder forstår jeg som et tiltak for å øke tilgjengeligheten. Dette ser ikke ut til å være en del av noen offentlige retningslinjer

som har kommet ut etter endringene, men dersom det er veiledninger som er kommet i interne dokumenter er ikke jeg blitt informert om av Lisa. Brukerne ved drabantbykontoret får et ekstra kontaktpunkt til tross for reduserte åpningstider.

Det er likevel verdt å merke seg at dette gjelder kun for brukere som er under noe form for oppfølging, og ikke førstegangshenvendelser. De som ønsker kontakt for første gang eller ikke er under noe form for oppfølging er nødt til å ta kontakt gjennom kontaktsenteret og forholde seg til kontorets åpningstider. Det fremkom ikke i noen av de andre intervjuene at brukere har tilgang til direktenummer og kan derfor tyde på ulik praksis rundt dette ved kontorene.

Ved bydelskontoret i Oslo er ikke åpningstidene redusert, men Frida ser for seg at det kan reduseres med tanke på at det ofte er lite trafikk i mottaket. Samtidig reflekterer hun over mulige utfordringer spesielt for den svakeste brukergruppen som hun jobber med. Dette kommer til syne i følgende utsagn:

Det vil nok være litt mer utfordrende fordi.. forhold til.. de søker ofte.. eller relativt ofte.. akutt hjelp og akutt bolig og sånt og noen blir jo kanskje kastet ut fra de stedene de bor på hvis de roter seg inn i problemer og sånt.. så det er jo.. vil jo bli problem.. men hvis.. vi har vakttelefon og er tilgjengelig så kan vi jo være i dialog med brukere.. men samtidig så er jo et problem at de kan mange.. en del av de har ikke telefon... så det er jo de som mest sårbare hvis vi skrenker inn er jo de som ikke har telefon og de som ikke er digitale.. så Det er jo en.. ja ... er nok utfordringer her.

Det er viktig å bemerke seg at Frida trekker frem akutte hendelser som gjør brukerne enda mer sårbare ved reduserte åpningstider fordi det kun er spesifikke tidsrom brukeren får fysisk kontakt med noen ved det lokale Nav-kontoret. Hun nevner også brukerne som ikke er digitale eller har telefon og dette vil dermed si at de ikke kan benytte seg av andre kontaktpunkt enn oppmøte på det lokale Nav-kontoret.

Ved by-kontoret i Akershus er også Siri positiv til reduserte åpningstider. «jo mer man har åpent og jo mer tilgjengelig man er.. jo større behov skaper også». Det vises støtte til den nye

strategien og reduisering av åpningstider i dette utsagnet, men på samme tid viser hun til skapelsen av større behov og hinter gjennom det mot å jobbe med overforbruk av velferdsytelser. Dette kommer enda tydeligere frem når hun sier følgende: «*jeg tror det lønner seg å skrenke inn .. også og liksom gjøre det litt mindre så det ikke blir sånn overforbruk*». Likevel er hun ikke for at åpningstider skal bli helt avviklet fordi det er det siste sikkerhetsnettet på sosialhjelpen i tillegg til at det i blant kan være mer tidkrevende å kalle inn til samtaler for hver eneste ting. Dette tydeliggjør hun ved å si:

Da må du begynne å kalle inn brukere til samtaler som ikke skjønner norsk også hvis du hadde vært i skranken så hadde det tatt 5 minutter.. når du kaller inn til samtale så tar det 1 time liksom.

Tina ved landkommunekontoret legger blant annet størrelsen på kontoret som en forklaring på hvorfor reduisering av åpningstider ikke har vært et problem. Hun viser også til at brukerne kommer i kontakt med sosialtjenesten når de har behov for det gjennom andre instanser i følgende utsagn: «*...de meldte seg gjennom psykiatritjenesten, gjennom rus og psykiatri.. legen tok gjerne kontakt med oss.. sånn at det var alltid.. det er alltid noen*». Dette kan være interessant med tanke på om brukerne ikke burde hatt en direkte tilgang og mulighet til å komme i kontakt med Nav. I stedet for kan de være nødt til å ta kontakt med andre instanser som igjen må hjelpe dem å komme i kontakt med Nav.

Min forståelse av Tinas utsagn er at det blant annet kan bidra til å gjøre veien til Nav og veien til hjelp mye lenger for brukerne som trenger det mest. I tillegg blir veien også mer tungvint og det kan tenkes at en svak brukergruppe ikke har kunnskap eller energi nok til å søke den hjelpen de har krav på. Det er selvfølgelig viktig å ikke glemme at ingen Nav-kontorer har stengt kontorene helt, men på samme tid så viser søk på Nav.no at det er de mindre kontorene rundt om i landet som har redusert åpningstidene mest.

Samtidig som de fleste kontorene reduserte åpningstider ble også tjenestepakke for Nav-kontor tilgjengelig for de ansatte som jobbet i mottaket. Som nevnt er tjenestepakken ment som en intern rutine for de ansatte på Nav-kontoret. Denne rutinen fungerer som et oppslagsverk knyttet til veiledning og fordeling av oppgaver. Denne gjelder for de statlige

tjenestene, og dekker ikke veiledning og fordeling av oppgaver på sosiale tjenester ved kontorene (Arbeids- og velferdsetaten, 2016; Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2017).

Frida som ved dette tidspunktet jobbet i mottaket på bydelskontoret i Oslo syntes det var ganske tøft å avvise folk og mange ble misfornøyde, men så forteller hun at folk begynte å venne seg til det etter hvert. Rita ved småby B kontoret jobbet også i mottaket den perioden og beskriver sitt forhold til tjenestepakken på følgende måte:

Jeg blir jo litt mer begrenset på hva jeg har lov til å si og ikke si når jeg snakker om statlig ytelse, mens på kommunale ytelse kan jeg gi litt mer definitive svar.. vi har hatt ganske mange brukere kommer innom og er litt frustrert fordi de vil ha.. kanskje de vil ha.. de har et spørsmål om dagpenger og lovverk.. og hvorfor det vedtaket har blitt akkurat sånn.. også må vi heller henvise til Nav arbeid ytelse fordi at vi ikke jobber med det og kan ikke svare på det.

Selv om de andre informantene ikke hadde noe spesiell erfaring fra å jobbe i mottak forteller flere at de har fokus på å henvise til selvbetjeningsløsninger og Nav.no. Både Tina ved landkommunekontoret og Siri ved drabantby kontoret påpeker at de ikke henviser uten å følge opp forsikre seg om at brukeren vil klare det.

Øyvind fra småby A forteller at de reduserte åpningstidene gir han mindre ad hoc henvendelser og forklarer det i dette utsagnet:

Forholdene har blitt lagt enda mer til rette for planlagt oppfølging og jeg mener at det gagnar jo faktisk den svakeste gruppen.. fordi at.. den svakeste gruppen er ofte ikke den som kommer og henvender seg så mye før det faktisk er helt krise.

I dette utsagnet kommer Øyvinds bekymring for de svakeste tydelig frem. Det kan virke som om han mener at frigjørelsen av hans tid gir et positivt utfall for den gruppen brukere. Videre ser Øyvind på reduseringen av åpningstidene som en fordel også for seg selv ved at han får mer tid til planlagt og koordinert oppfølging. Noe som igjen er en fordel for den svakeste brukergruppen som kanskje kan forsvinne litt mengden og tidspresset. Øyvind mener også at

redusering av åpningstider er en naturlig vei å gå med tanke på samfunnets utvikling, men samtidig gjør han seg noen tanker om mulig distansering i følgende utsagn:

Det er veldig viktig at vi samtidig holder på tilgjengeligheten og ikke bruker åpningstider som en distansering fra brukerne, men at vi er.. har et veldig fokus på å være tilgjengelig.. samtidig som at ... at åpningstidene er redusert.. så mener jeg at det gir oss et bedre grunnlag for å hjelpe flere.

Ved Fridas arbeidsplass er ikke åpningstidene redusert, men på spørsmål om hva hun tenker om en eventuell redusering av åpningstider svarer hun «*det hadde nok ikke påvirket meg så masse fordi at nå jobber jo ikke jeg i publikumsmottaket lenger*», men for de som jobber i mottak ser hun for seg at det kan frigjøres mer tid til oppfølging dersom åpningstiden reduseres. Hun trekker inn sosial ambulant vaktjenester i Oslo som en fordel og en betryggende tjeneste dersom de skulle redusere åpningstidene.

Videre uttrykket hun følgende «*hvis de ikke har noen annen etat som kan steppe inn når vi er stengt så er det jo veldig sårbart*». Frida jobber på et større kontor hvor endringer i mottak ikke ser ut til å påvirke henne noe særlig, men hun er likevel opptatt av at det skal være en tjeneste eller et kontaktpunkt for de svakeste dersom åpningstiden skal kunne reduseres.

6.2. Digitalisering

Det er en økende digitalisering av tjenester i Nav og med mange nye selvbetjeningsløsninger er mye av oppfølgingen også blitt digital gjennom en digital aktivitetsplan som flere av informantene nevner. Det er i tillegg flere pilotkontorer som har en digital sosialhjelpssøknad. I mitt utvalg er det kun bydelskontoret i Oslo som har en slik digital sosialhjelpssøknad på tidspunktet intervjuene foregikk. Ved spørsmål omkring dette var de fleste enige om at det måtte være et tilbud til de mest vanskeligstilte brukerne som for eksempel ikke har tilgang til digitale tjenester. Samtidig var det flere som så positive sider ved den økende digitaliseringen spesielt ved kontorene som lå mer landlig til.

Tina ved landkommunekontoret beskriver hva hun syns om digital oppfølging på følgende måte:

Jeg liker det godt jeg altså.. jeg gjør det.. jeg syns det er en praktisk måte å gjøre ting på.. jeg har inntrykk av at det er mange brukere også som syns det er greit.. men du vet.. igjen så må jeg si at det er det med å bo på landet.. lange avstander i mellom og du er avhengig av busser som går veldig sjeldent.

Tina gjør den geografiske plasseringen av kontoret og kommunen til et tema her ved å nevne lange avstander og det med å bo på landet. Det kan dermed være en fordel i disse områdene for brukerne som klarer å benytte seg av digitale tjenester, men på samme tid er det flere av informantene som nevner at det ikke er lov å kommunisere om sosiale tjenester i den digitale aktivitetsplanen. Da er man nødt til å ta kontakt gjennom kontaktsenteret eller oppmøte på det lokale Nav-kontoret. Dermed er det kanskje ikke til like stor fordel for brukere av sosiale tjenester.

Rita ved Småby B kontoret hadde også noen tanker om lange avstander og muligheten for digital sosialhjelpssøknad. Dette uttrykket hun gjennom følgende utsagn:

Jeg tenker at hvis vi hadde hatt en nettløsning så hadde det vært lettere for de svakeste å få søkt.. Småby B er ganske stort og det er ganske.. det kan.. hvis man bor noen av ytterpunktene så kan det være ganske langt å komme seg fra dit og til kontoret og hvis man da i tillegg har lite penger og bare har råd til bussbilletten til kontoret ... så er det jo mange som ikke velger å komme å søke og det er jo dumt.

Rita gjør også avstanden i kommunen og til Nav-kontoret til et tema og i tillegg trekker hun frem noe som også kommer til syne tidligere i analysen. Når det blir for tungvint for brukerne velger de ikke å søke.

Ved det samme kontoret ser også Alf på digital sosialhjelpssøknad som positiv på grunn av lange avstander i kommunen, men han påpeker at det er en fordel for de som klarer å benytte

seg av det. Han har litt andre tanker om de svakeste brukerne. Han uttrykker det på følgende måte:

For veldig mange som faktisk søker sosial så vil de alltid måtte komme hit fordi det er.. altså de har ikke den digitale kompetansen.. eller de er i en sånn situasjon hvor de for eksempel ikke har muligheten til å få kodebrikke til å logge seg på bankID.. da må de komme hit.

Ved å nevne dette viser Alf til at enkelt brukere som søker om sosialhjelp er nødt til å møte opp på kontorene likevel, og da kan en tenke seg hvordan tilgjengeligheten blir for disse brukerne når noen kontorer kun er åpne to timer noen få dager i uken. Det kan virke som at ved å redusere åpningstidene gjøres det mer tungvint for brukerne å få søkt sosialhjelp fordi det kun er spesifikke dager og tidspunkt de får søkt om sosialhjelp i motsetning til tidligere. Det er også viktig å huske på at akutte behov kan oppstå utenom åpningstider og det er derfor viktig at kontorene har gode løsninger for slike situasjoner.

Selv om det ofte snakkes så mye og fint om den digitale aktivitetsplan virket ikke Siri fra bykontoret i Akershus like overbevist omkring verdien av det knyttet mot den svake brukergruppen. Hun nevner at hun ikke benytter seg av aktivitetsplan like mye i saker hvor hun ser brukeren ikke har nytte av det. Dette kommer til syne når Siri sier:

Vi er blitt opptatt av aktivitetsplan.. alt skal være digitalt.. skrive til brukerne.. også blir det litt kunstig.. Nav går foran.. lager så masse fine ord.. hvor bra det er og hvor moderne vi er.. men så henger jo ikke brukerne med ... så det blir kanskje ganske meningsløst for ganske mange av brukerne våre.

Det kan virke som om Siri snakker om en form for overkjøring av brukerne ved å innføringen av et større krav om bruk av digital aktivitetsplan. Når brukerne ikke henger med blir det meningsløst og kommunikasjonen mellom veileder og bruker kan muligens også bli mer utfordrende hvis dette tvinges på brukere som ikke har kompetanse nok til å benytte seg av tjenestene på en god nok måte. Hun går ikke nærmere inn på hvordan hun opprettholder behovet for individuell plan, men nevner under intervjuet at hun tidvis skriver i aktivitetsplan

kun for dokumentasjonens del. Det kan se ut til at dette gjøres kun for å følge føringene som er satt til henne som saksbehandler.

Bydelskontoret er det eneste kontoret i utvalget som har digital sosialhjelpssøknad. Dette fordi digital sosialhjelpssøknad per i dag kun er en pilotordning. Frida ser både fordeler og ulemper ved å ha dette tilbudet og beskriver det slik

Folk kan sitte hjemme og søke og sånt.. og vi kan ha mindre bemanning i publikumsmottaket ... ee.. sånne ting.. men samtidig er det jo ganske mange som syns det er vanskelig å orientere i seg i jungelen av skjema og søknad.. så det kreves jo at vi gir nok både veiledning for de som ikke klarer å fylle ut selv.. og ... ja.. det er jo viktig at hver enkelt saksbehandler er på servicesiden og prøver å hjelpe de å fylle ut hvis de ikke kan det selv.

Siri ser klart på dette som et positivt tiltak som kan frigjøre tid i mottaket, men hun ser også viktigheten av service fra veiledere for de brukerne som trenger det. Det tydeliggjøres en fordel, men til gjengjeld må det til en innsats også fra de ansatte for at det skal fungere optimalt. En som ser en annen side av digital sosialhjelpssøknad er Rita ved småby B som nevner «det er en stor fordel med digitalisering, men det med sosial er jo at.. det kan jo være negative effekter ved at det blir for lett å søke». Dette bringer frem mulig konsekvenser av for mye tilgjengelighet gjennom en digitalisering.

Øyvind ved storby A ser også positive sider ved en eventuell digital sosialhjelpssøknad. Han tenker at det vil effektivisere prosessen. Videre sier han også «nei jeg syns digitaliseringen er.. utelukkende er positiv så lenge det ikke.. blir den eneste formen.. vi må fortsatt ha.. ha henvendelsesmulighet for den som ikke klarer å benytte seg av de mulighetene». Samtidig tydeliggjør han at hvis han som veileder skal bli kjent med noen så er det viktig å møte vedkommende ansikt til ansikt.

Fordeler og ulemper med økende digitalisering og mye telefonkontakt kommer til syne når Frida snakker om at det er mye å gjøre og legge det frem slik:

Det er jo generelt travelt på Nav så.. så jeg prøver å bruke telefonen der det er mulig for å spare tid.. men samtidig så.. prøver jeg å ta meg tid til å snakke med folk fordi at.. man fanger opp veldig mye ekstra når man treffer folk.

Videre i samtalen legger hun også til med et eksempel fra når hun jobbet i publikumsmottaket og møtte brukere som hadde mottatt dagpenger i 2 år og forteller ulempen med mye digital kontakt i følgende utsagn

De har jo vært digitale.. kanskje ikke møtt veileder så mye.. også har de ikke kommet ut i jobb.. også skal jeg jobbe videre med det.. etter noen få møter skjønner jeg jo at det er flere issues, psykososiale utfordringer som ikke kommer fram på en cv eller skjema.. så jeg tror kanskje vi kunne hjulpet folk tidligere.. forebygget mer hvis man traff folk mer.. og hvis man bare på telefon så.. så aner man ikke hvem som sitter hjemme og sliter psykisk eller med rus.

Dette eksemplet forklarer utfordringer som kan forekomme når veiledere har for mye digital oppfølging av brukerne. Selv om eksemplet er fra oppfølgingen av arbeidssøkere er dette like relevant fordi mange av sosialhjelpsbrukerne også er arbeidssøkere. Det er også viktig å ta i betraktning for å se på konsekvenser av den økende digitaliseringen.

Lisa er ikke positiv til kun digital kontakt med brukerne, men trekker frem en av fordelene ved digitaliseringen ved å fortelle følgende:

Det frigir da muligheten våres til å ... frigir tid ... vi kan sortere.. på hvem trenger og hvem trenger ikke ... og det ... vi har jo kontakt med alle brukerne nettopp for å kunne sortere riktig og vi kan alltid hvis vi ser at det i utgangspunktet var feil.. at en bruker har fått et innsatsbehov hvor vi tenker at han klarer seg kanskje sjøl med digitalisering og de tingene som er tilgjengelig på nett og den kontakten som man har på den måten.. så ser man at det ikke holder så.. endrer vi på det også øker vi innsatsen.

Dette utsagnet fremhever makten i stillingen veilederne besitter med. Når de kan sortere og prioritere hvem, hvor mye og hvordan de enkelte brukerne skal følges opp. Det kan tenkes at

denne vurderingen gjøres basert på blant annet faglig skjønn, noe som kan være ulik og dermed også gi ulikt utfall. Hun forteller videre at det er viktig å se helheten. Dette komme tydelig fram i følgende utsagn:

Man får ikke den relasjonen brukeren sin uten at man har møtt personen ... så jeg synes det er viktig i forhold til relasjonsbyggingen da ... og jeg mener relasjonsbygging er viktig for å kunne se hvilke utfordringer og hva man kan ... hjelpe.. i forhold til brukerne sine.. og bare ha fokus på en ting.. sånn er jo ikke livet og sånn er jo ikke vi mennesker så det er vi må kunne se helheten for å kunne hjelpe dem da.

6.3. Kastballproblematikk

Kasteballproblematikken var blant annet en av bakgrunnene for å iverksette Nav-reformen. På den tiden ble brukerne en «kasteball» mellom de ulike etatene og Nav ble til som et tiltak for en mer helhetlig tjeneste. I intervjuene ble alle informantene spurt om deres tanker knyttet til kasteballproblematikk i dagens Nav. Alf ved småby B har tidligere vært ansatt ved et annet større kontor og beskriver hvordan det kan arte seg ulikt ved større og mindre Nav-kontorer. Ved det større Nav-kontoret han var ansatt ved før var avdelingene fordelt på ulike ytelser og han beskriver det på følgende måte:

Worst case scenario.. hvis du har vært litt gjennom systemet så har du hatt 5 veiledere i løpet av 2 år.. her (småby B) er det datoen følger brukeren.. så hvis du har.. går ut dagpenge perioden.. og du går over på sosial og jeg har fulgt opp.. så er det fortsatt meg du forholder deg til og det mener jeg er veldig positiv sånn at du skal slippe å begynne å kjenne en ny person.. vi er veldig mye mere individualister her enn på mange andre kontorer.

Alf viser til en tettere kontakt mellom veileder og bruker som følges over tid. Dette kan bidra til stabilitet og trygghet i forholdet med brukeren som kan være gunstig for videre arbeid med brukeren.

En annen som også gjør størrelsen på kontoret relevant er Tina ved landkommunekontoret når hun forklarer veilederbytter på følgende måte:

Hvis det skjer noe så prøver jeg å forberede brukeren på at nå.. nå skjer det endringer ... nå må vi ta farvel også får du en ny veileder.. men så har vi jo.. gå fra ene ytelsen til den andre.. så slipper vi ikke tak i brukeren.. jeg har akkurat fått en bruker over på arbeidsavklaringspenger fordi han fylte vilkårene der oppdaget jeg ... og han fortsetter jeg å følge opp selv om han mottar AAP.. jeg synes det blir gærent å bare slippe av gårde.. men når han er klar for det så får han oppfølging og veileder på AAP.

Med dette tydeliggjøres det at de ved dette kontoret er opptatt av å følge brukerne over i nye relasjoner når det blir nødvendig. Tina påpeker videre i intervjuet at det er lett å samarbeide på tvers av avdelingene fordi det er et lite kontor. Ved å påpeke dette tydeliggjøres en mulighet for ulikheter mellom små og store Nav-kontor mer og det kan tenkes at disse ulikhetene også kan sees andre steder i landet.

Rita ved småby B ser noen utfordringer for brukerne som stadig bytter veileder og legger det frem på følgende måte:

Hvis en bruker.. føler de må fortelle historien sin om igjen og om igjen veldig ofte så tror jeg det.. eller noen brukere vegrer seg jo for å fortelle hva slags utfordringer de har opplevd en del veilederbytter.

En annen som også så reaksjoner hos brukere som opplever mange veilederbytter er Lisa ved drabantby kontoret. Hun forklarer det slik:

Dem blir skeptiske både til Nav generelt ... til den som skal hjelpe ... at det er på en måte håpløst og ingenting som hjelper.. og da.. trenger man jo heller ikke gjøre noe hvis det er ingenting som hjelper så trenger man jo heller ikke gjøre noe innsats eller tro at det er noe som vil bedre det da.

Flere av informantene peker på viktigheten av at de ansatte gjør en jobb for å bedre eventuelle overføringer av brukere mellom veiledere. Rita ved småby B forteller blant annet:

Vi prøver jo ved overføringer.. så prøver vi jo å ivareta bruker ved å ha et møte.. hvor vi har en sånn overføringssamtale da.. sånn at nye veilederen får møte brukeren og får vite hva planen er videre.

Også Øyvind ved småby A sier noe om dette i sitt intervju når han sier:

Så tenker jeg at det er viktig at vi gjør en jobb.. i forhold til å informere brukere.. kanskje ha en samtale sammen.. på en måte geleide vedkommende over.. ehm.. for at.. for å unngå en sånn opplevelse.. så jeg tenker at vi kan gjøre mye med det som.. veiledere også.. for jeg tror at hvis vedkommende forstår hvorfor de nå skal ha noe med den personen å gjøre og at de tidligere hadde de den perioden.. så vil den opplevelsen av å være kasteball på en måte ... forsvinne litt da.

Dette er jo noe flere av informantene er enige om. Selve bytte av veileder og prosessen rundt det er sannsynlig et viktig og avgjørende moment for følelsen av å være en kasteball mellom veiledere.

6.4. Kanalstrategiens mål

Ett av målene for kanalstrategien er å få frigjort mer tid for å kunne tilby mer målrettede tjenester til brukerne. I tillegg ble det lagt fokus på den pressede ressursituasjonen Nav står ovenfor. Ved spørsmål om dette var det variasjon i svarene. Siri fra bykontoret i Akershus opplever ikke å ha fått frigjort sin tid og sier blant annet følgende på spørsmål om hun opplever Nav som fortsatt i en presset ressursituasjon:

Ja.. hvert fall på vår avdeling da.. altså sosialhjelp er jo litt laget sånn at det haster jo ofte veldig.. det skal behandles fort og vedtakene ligger der.. (sukk).. så det er alltid hast på en måte.. ee.. så da blir det alltid prioritert og da ligger jo man alltid etter med oppfølgingen.. man har for mange rett og slett.

Dette tyder på at Siri og hennes avdelingen ikke direkte har fått frigjort noe av tiden sin og har fortsatt mye å gjøre. Bykontoret i Akershus er ett av de større kontorene i utvalget mitt og det ser ut som at endringer i mottak ikke påvirker andre avdelinger i like stor grad ved de større kontorene. Dette bekreftes også i et utsagn av Frida, som også jobber ved et større Nav-kontor enn resten av utvalget. Frida svarer på spørsmål om reduserte åpningstider hadde gitt henne mer tid til oppfølging av brukerne sine på følgende måte *«det hadde nok ikke påvirket meg så masse fordi at nå jobber jo ikke jeg i publikumsmottaket lenger»*.

Øyvind opplever bedre tid til å følge opp brukerne og forteller at dagene mottaket holder stengt gir mer arbeidsro til å jobbe med tyngre saker. På samme tid sier han likhet med Siri at det ofte blir til at man behandler kun søknader og får lite tid til oppfølging når man jobber med sosiale tjenester. På spørsmål om den pressede ressursituasjonen Nav er i svarer han følgende:

Det er viktig å ikke ha for mange brukere fordi.. hvis vi bruker sosial som eksempel da... hvis du har for stor portefølje så sitter du jo omtrent å bare saksbehandler.. du innvilger penger og fornyer vedtak.. så blir det ofte sånn i praksis fordi du får begrenset tid til å.. til å bli kjent med hver enkelt sak og faktisk prøve å hjelpe vedkommende og drive oppfølging som gjør at vedkommende kommer seg ut av den vanskelige situasjonen.

Sammenliknes dette utsagnet med Siri sin kommentar, kan det se ut til at veilederne som jobber med både oppfølging og saksbehandling av sosiale tjenester opplever mindre tid til oppfølging enn ved kontorene som har separate veiledere for oppfølging og saksbehandling av sosiale tjenester.

Rita ved småby B ser fordeler med at kontoret er stengt en dag i uken og uttrykker dette på følgende måte:

Hvis jeg har en stor sak så legger jeg det gjerne til onsdag for da vet jeg at da får jeg ikke henvendelser for eksempel. så hvis jeg har en stor sak så prøver jeg å legge det til onsdager for da vet jeg at kommer ingen innom og forstyrrer meg.. hvert fall her da ...

jeg vil jo fortsatt få telefoner og meldinger i aktivitetsplanen.. da kan jeg jobbe litt mer uforstyrret med den saken og få den unnagjort i stedet for å bli avbrutt 5-6 ganger av forskjellige henvendelser.

Ritas beskrivelse viser til at hun får en arbeidsro på onsdagene til å jobbe med større saker, men kan det være at de ansattes arbeidsro går på bekostning av tilgjengeligheten for brukerne. Ved småby B ble ikke åpningstidene redusert før august 2018 fordi de da skulle i gang med et jobbsøkerkurs for ungdom, men denne undringen er likevel aktuell for det er flere kontorer som velger å stenge mottaket opp til flere dager i uken.

Det er flere av informantene som påpeker at det ikke er til fordel å ha så store porteføljer. Frida ved bydelskontoret i Oslo legger frem om hennes ønsker for Nav: *«i min drømmeverden i Nav så ville jeg hatt mye færre brukere per ansatt.. sånn at man kunne jobbet litt skikkelig.* Det at Frida bruker begrepet drømmeverden sier noe om hun ikke omfatter omstendighetene på denne måten. Det kan virke som at Frida ikke opplever at hun får jobbet godt nok med brukerne sine fordi hun eller andre veiledere har for store porteføljer til at de får gjort jobben sin godt nok.

På dette tema kommer det også i intervjuene frem ulikheter mellom de større og mindre Nav-kontorene. Uten at det kom frem konkrete tall fra alle informantene var det likevel tydelige tegn på at veilederne ved de større Nav-kontorene hadde større porteføljer enn ved de mindre kontorene. For eksempel sier Siri ved storbykontoret *«vi har jo alltid for mange ofte»* når hun blir stilt spørsmål om store brukergrupper i Nav.

Et eksempel på et mindre kontor som har organisert seg annerledes er drabantbykontor. Der omorganiserte de kontoret samtidig som åpningstidene endret seg. Tidligere jobbet veilederne både med saksbehandling og oppfølging, mens etter omorganiseringen er oppgavene fordelt på ulike veiledere. Lisa forteller at før omorganiseringen og endring av åpningstider opplevde hun færre ressurser og legger i tillegg til følgende:

Vi var heller ikke i forkant.. så det var veldig mye nødhjelpssøkander inne fordi at man ikke visste.. så.. kunne så mye om brukerne.. ehm.. sånn som nå.. hvis vi merker at noen har disponeringsproblemer.. så kan vi gå inn å hjelpe de med en gang.

I tillegg påpeker hun på risikoen for å ikke kunne plukke opp en del problemer. Hun forteller at på drabantby kontoret har de ikke store porteføljer og derfor har de tid til å møte brukere. Videre sier hun «*hvis det er altfor mange brukere per veileder så blir tjenestene dårligere.. da.. hvis man ikke har tid til å mø.. følge opp.. så har man heller ikke tid til å få med seg hva som skjer.. det er vanskeligere å plukke opp sammensatte problemer*».

Målet om fler i arbeid og færre på trygd kommer til syne i følgende utsagn av Tina:

Vi er jo veldig presset på dette med målekort og få folk ut i jobb og sånt, men den gruppen der.. sosialhjelpsmottakere.. de er jo ofte ikke bare en ting de plages med.. det er jo mange ting.. både helse og sosiale forhold.. sånn at det er jo kan jo ta veldig lang tid før vi kan få dem i nærheten av arbeid.

Også Siri ved by kontoret synliggjør viktigheten av arbeidsfokuset i Nav når hun forteller hvilke møter som er viktige å ta i person «*aller mest når man skal snakke om jobb og sånt.. det er kanskje da man.. det er vi aller mest skal bruke tid på også*». Begge disse utsagnene tydeliggjør viktigheten av arbeid først og prioriteringene de ansatte må gjøre. Ved at Siri sier «*det er vi aller mest skal bruke tid på også*» kan gi tegn om at dette er mål og retningslinjer som kommer som de ansatte må forholde seg til.

Ved et høyt fokus på resultater kan det tenkes at det i blant vil kunne gå på bekostning av kvaliteten på oppfølgingen som gis dersom det blir et for høyt press på ansatte. Ledelsen kan være opptatt av kvantitet i resultatene på den ene siden, og på den andre siden er de ansatte mer opptatt av kvaliteten på oppfølgingen til brukerne de er i direkte kontakt med.

En bekymring Frida har er «her og nå» arbeidet ved Nav-kontorer. Hun beskriver bekymringen sin på følgende måte:

Det jeg er litt bekymret for er og at man ikke ser at folk er.. hvilken hjelp de trenger tidlig nok.. for vi er ikke så flink i Nav syns jeg da til å tenke forebygging.. det er mer sånn oi denne situasjonen er her og nå.. også skal man prøve å bedre det i stedet for å av og til gå inn tidligere og prøve å unngå at folk.. blir arbeidsledige for lenge.. har vansker med å få jobb.. eller folk unngår å få.. litt mer forebygging savner jeg egentlig generelt i Nav.

Dette kan nok komme av mange ulike grunner og noen av dem er skissert i deler av analysen. Både store porteføljer og organisering av kontoret som gjør at ansatte har for mye å gjøre kan føre til her og nå situasjoner og brannslukking fremfor forebygging og fange opp problemer på et tidlig stadium.

6.5. Oppsummering

Funnene viser til stort sett positive erfaringer omkring redusering av åpningstidene, men det var en enighet blant informantene om at kontorene ikke burde stenge helt. Dette var med bakgrunn i at sosialhjelpen ofte anses som det siste sikkerhetsnettet og det må være tilgjengelig. Videre ser flere av informantene både fordeler og ulemper ved den økende digitaliseringen.

På den ene siden er det til fordel ved mindre Nav-kontorer hvor avstandene er større, men på den andre siden er det ikke gitt at enhver kan benytte seg av digital kommunikasjon og dermed kan det påvirke tilgjengeligheten. Nav-kontorets størrelse og brukergruppen er derfor viktige faktorer å ta i betraktning. Det er også verdt å merke seg at per i dag kommuniseres det ikke om sosiale tjenester på digital plattform i Nav, foruten piloten på digital sosialhjelpsøknad.

Ved spørsmål om kasteballproblematikken gjøres kontorenes størrelse igjen til et tema og organiseringen kan ha betydning for i hvilken grad brukere opplever dette. En annen viktig faktor som kommer frem i denne delen er hvordan prosessen rundt veilederbytter gjøres. Til slutt i dette kapitlet har jeg presentert hovedfunn og analysert temaet kanalstrategiens mål. Her kommer det økte arbeidsfokuset til syne og noen av informantene kan virke som opplever å måtte fokusere på flere i arbeid. Dette er ikke noe som alltid er det rette for alle og hvordan

veilederne prioriterer er i en viss grad basert på faglig skjønn. Her igjen ser vi at ved de større kontorer opplever de mindre frigjort tid i motsetning til ved de mindre kontorene.

7.0. Drøfting

Frem til nå har jeg lagt frem teorigrunnlaget mitt, beskrevet metoden jeg har benyttet og gjort rede for funnene mine, samt analysert funnene. I dette kapitlet vil jeg drøfte funnene som har vært lagt frem i lys av teorigrunnlaget. Jeg har valgt å fortsette med den samme inndelingen som i forrige kapittel og drøftingen vil derfor presenteres i fire underkapitler som er reduserte åpningstider, digitalisering, kasteballproblematikken og kanalstrategiens mål. Alle antakelser og vurderinger som gjøres med tanke på brukernes opplevelser gjøres på bakgrunn av intervjuene med de ansatte. Avslutningsvis i dette kapitlet vil jeg oppsummere drøftingen ved å vise til hvilke virkninger reduserte åpningstider og økt digitalisering har for både brukere av Nav og de ansatte.

7.1. Reduserte åpningstider

For å forstå funnene om reduserte åpningstider i lys av teorigrunnlaget er det relevant å se først og fremst på teorien om bakkebyråkrati. Utvalget mitt er mellomledet mellom Nav og brukerne. De skal følge politiske retningslinjer og overholde kravene som kommer ovenfra (Lipsky, 2010). På grunn av deres bakgrunn som bakkebyråkrater kan det være at de har en viss form for lojalitet ovenfor Nav som arbeidsgiver. Dette bidrar til å gjøre bakkebyråkraterne mer tilpasningsdyktige ved endringer som for eksempel reduisering av åpningstider. Samtlige informanter var positive til reduisering av åpningstider og opplevde ikke at reduisering gikk på bekostning av tilgjengeligheten.

På den ene siden kan positivitet rundt reduisering av åpningstider blant Nav-ansatte forstås som en lojalitet ovenfor arbeidsgiver og for å vise et positivt ansikt utad som organisasjon. Dette kommer til syne ved at informantene forsvarer sin arbeidshverdag med å støtte reduserte åpningstider, samt presenterer argumenter for det. Noen av informantene legger for eksempel frem argumenter som lite trafikk i mottak og at det blir bedre tilrettelagt for oppfølging av den svakeste brukergruppen ved å redusere åpningstider.

På den andre siden kan det forstås som en faktisk beskrivelse av hvordan det har gått for enkelte kontorer. Ved ett av kontorene kommer det frem at brukerne har direktenummer til veileder og det kan virke som om dette kontoret har organisert et løsningsalternativ som kompenserer for mindre tilgjengelighet i mottaket. Tina ved landkommunekontoret begrunner bakgrunnen for god implementering av reduserte åpningstider til å være at det er et mindre kontor.

Til tross for positivitet omkring redusering av åpningstider er flere informanter opptatt utfordringer for de svakeste i samfunnet. Dette kan være interessant å se i lys av tilgjengelighetsteorien. Tilgjengelighetsteorien tar for seg de ulike fasene og hindringene på veien mot å få velferdsgoder en har krav på, og det er gjennom disse fasene og hindringene at brukere som ikke har krav på ytelser skal bli silt ut for å unngå overforbruk. Denne teorien opererer opprinnelig med fasene terskel, kø og skranke (Schaffer & Huang, 1975; Lundberg, 2012)

I hver av fasene stilles det en rekke krav til brukerne for at de skal få den hjelpen de har krav på (Schaffer & Huang, 1975; Lundberg, 2012). Når åpningstidene reduseres begrenses tiden brukerne kan komme inn på kontoret for å få nødvendig hjelp til sosiale tjenester. Slik jeg forstår dette blir dermed redusering av åpningstidene enda en barrierene brukerne møter i søken etter hjelp de kan ha krav på. Når dette blir et tillegg til alle de andre barrierene i tilgjengelighetsteorien er det en adekvat tanke at tilgjengeligheten blir dårligere for de brukerne som allerede har vansker å komme gjennom. Dette er også noe som kommer til syne i kapittel 6.

Noe som kommer til syne i Tilsynsmeldingen fra 2017 er at nedbyggingen av den tradisjonelle skranken, her forstått som åpningstider, gjør at de som klarte seg på egenhånd tidligere vil få et større behov for å få den samme hjelpen (Lundberg & Syltevik, 2017). Tina på landkommunekontoret legger frem at brukerne som trenger hjelp kommer gjerne i kontakt med Nav gjennom andre instanser, men å ta kontakt med andre instanser for å komme frem til hjelpen man egentlig skal ha kan virke som en tyngre vei.

På den ene siden kan det være en fordel at brukerne kommer i kontakt med Nav sammen med andre instanser som psykiatritjenesten fordi det kan sette i gang nyttige samarbeid som også informanten nevner. På den andre siden kan det likevel være ugunstig for brukere å gå en lenger vei enn nødvendig for å få den hjelpen de har krav på. Ved å forlenge og vanskeliggjøre veien kan det føre til at enkelte velger å ikke søke hjelpen de egentlig trenger og har krav på. Dette kan bidra til underforbruk av sosiale tjenester fordi brukere lar vær å søke og kreve tjenester de har krav på.

Tanker om underforbruk og overforbruk er også noe en av informantene mine gjør seg. I kapittel 6.1. legger jeg frem om Siri som er positiv til reduisering av åpningstidene og begrunner det blant annet med at for mye tilgjengelighet skaper overforbruk av velferdsytelser. Ved dette utsagnet kan det forstås som at reduisering av åpningstid er et middel for å unngå overforbruk av velferdsytelser. Dette kan sees i likhet med andre hindringer som for eksempel krav om å være aktivt arbeidssøkende eller sende meldekort når man mottar dagpenger. Midré (1995) snakker om «avgrensningsinstitusjon» som prøvelser brukere må gjennom for å finne ut om de er hjelpetrengende nok. Dette er også noe Lødemel (2001, s.298) viser til når han skriver om aktivitetsplikten som en «avgrensningsinstitusjon». Reduserte åpningstider kan dermed forstås som en ny «avgrensningsinstitusjon» som et tillegg til aktivitetsplikten som er der fra før.

Redusering av åpningstider kan se ut til å være en form for «avgrensningsinstitusjon» som Midré skriver om hvor selve åpningstiden også blir en barriere brukerne må komme seg forbi. En virkning av dette kan være at de svakeste har det vanskeligere med å få søkt hjelp. Dette kan også forstås i lys av den såkalte «bryderieffekten» Dahl presenterer i sin forskning (Sæther, 2019). Når kravene og vanskelighetene for å få søkt hjelp blir for store velger noen brukere å finne andre løsninger og på denne måten kan det også oppstå underforbruk.

En annen måte å forstå dette på er gjennom tilgjengelighetsteorien. Tilgjengelighetsteorien har blant annet sin bakgrunn i undersøkelser gjort rundt overforbruk av velferdsytelser og trygdemisbruk (Lundberg, 2012, s.26). Med det i bakgrunn kan reduisering av åpningstidene forstås som en endring i skranken som brukerne må beherske. Ved å redusere åpningstidene unngår Nav trygdemisbruk fordi tilgjengeligheten av tjenestene synker. Som for eksempel kan

det være at færre velger å oppsøke Nav-kontoret for å søke om sosialhjelp fordi kontorets åpningstider ikke er passende for brukere. Det kan føre til at brukere forsøker å finne andre løsninger. På den ene siden kan dette være en fordel for Nav ved at flere brukere søker å finne andre løsninger på sine vanskeligheter som for eksempel arbeid, men på den andre siden er risikoen over hva slags løsninger de ender opp med. Det kan for eksempel være at noen ender opp med å finne løsninger som svart arbeid eller kriminell aktivitet (Grødem & Terum, 2019, s.257).

Noe annet som også kommer til syne i funnene knyttet til reduserte åpningstider er ulikheten ved små og større kontorer. Noen av informantene nevner konsekvent størrelsen på kontoret som noe viktig, mens ved andre kontorer kommer det mer indirekte frem. For eksempel så nevner informantene ved de større kontorene at reduisering av åpningstider ikke har noe direkte påvirkning på deres hverdag. Det kan dermed virke som om de større kontorene er organisert på en slik måte som gjør at endringer i mottak ikke virker inn på de andre ansattes hverdag i like stor grad.

Som nevnt i kap 6.1. er Nav-kontorenes åpningstider redusert i stort sett hele landet. Mengden reduisering varierer, men det kan ved et raskt søkt på nav.no virke som om de større Nav-kontorene har lengre åpningstider enn de mindre kontorene. På den ene siden kan det argumenteres at dette er små Nav-kontorer som ikke har mange besøkende og at de derfor kan holde stengt mer enn større Nav-kontorer.

På den andre siden vil den fysiske tilgjengeligheten for de mindre kontorene være dårligere. Slik kommer ulikhet mellom kontorene frem. Til tross for at mitt utvalg presenterer funn fra et lite område på Østlandet kan det tenkes at disse ulikhetene av tilgjengelighet også er gjeldende for andre steder i landet. Hvor en bor kan derfor være avgjørende for tilgjengeligheten man har til velferdsytelser og på denne måten blir igjen åpningstidene en barriere brukerne kan møte på i søken etter hjelp.

7.2. Digitalisering

Tilgjengelighetsteorien tar ikke i betraktning IKT som en terskel og det er noe denne teorien blant annet er kritisert for (Lundberg, 2012, s.66). På grunn av den økende digitaliseringen er

IKT et viktig moment å ta hensyn til når det kommer til tilgjengelighet av sosiale tjenester. For mange brukere blir den økende digitaliseringen enda en ny terskel å forholde seg til i tillegg til de eksisterende som er redegjort for i kapittel 3.1. Dette kommer til syne allerede i Tilsynsmeldingen 2017 hvor Lundberg og Syltevik (2017, s.26) skriver om manglende digital kompetanse som en utfordring ved økende digitalisering i Nav. Dette er også noe som kommer til syne i flere av informantenes utsagn når de forteller om brukere med lav digital kompetanse som ikke klarer å nyttiggjøre seg digitale tjenester som finnes.

I tilgjengelighetsteorien er en av tersklene brukerne møter på i veien mot hjelp den såkalte skranken. Umiddelbart faller tanken fort på den fysiske skranken, men denne hvikes mer ut ettersom flere velferdstjenester blir digitalisert. Skranken i tilgjengelighetsteorien kan i dagens samfunn forstås som noe mer enn den fysiske skranken en kunne tenkt på tidligere. Dagens skranke forstår jeg som for eksempel hovednummeret til Nav, altså Nav Kontaktsenter eller nav.no og de digitale tjenestene som finnes der. For mange er dette det første kontaktpunktet og der de møter Nav for første gang. Brukere er nødt til å kunne mestre spillereglene for å kunne tilegne seg for eksempel informasjon på nav.no som er viktig i prosessen for å få tilgang på velferdsytelser som for eksempel sosialhjelp.

I funnene presenterer jeg et utsagn fra informanten Alf som forteller at de svakeste brukerne ofte mangler digital kompetanse som gjør det vanskelig for dem å få utbytte av digitale tjenester. For brukerne som mangler slik digital kompetanse kan det føre til at de ikke klarer å mestre spillereglene i skranken og derfor ikke kommer så langt at de får søkt hjelp direkte hos Nav. Dette kan føre til opplevelse av mindre tilgjengelighet av sosiale tjenester for den delen av befolkning som ikke mestrer spillereglene i den digitale verden Nav går inn i. Også Frida sier at det er mange som synes det er vanskelig å orientere seg blant digitale søknader og skjemaer.

Flere informanter legger vekt på at henvendelsesmulighet for de som ikke klarer å benytte seg av digitale tjenester er en nødvendighet. Dette er i tråd med forsvarlighetskravet i § 4 i sosialtjenesteloven (2009) og punkt 2.4.1 i det tilhørende rundskrivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) hvor det forutsettes tilgjengelighet for alle med hjelpebehov, samt alle som henvender seg skal få sine interesser ivaretatt. Det er derfor viktig å ivareta den

brukergruppen som ikke har nok digital kompetanse på en slik måte at deres interesser blir ivaretatt og sosiale tjenester er tilgjengelige for dem på likt nivå som andre.

Som bakkebyråkrater har mine informanter ofte en hektisk hverdag med store arbeidsmengder og begrenset tid. Dette er noe som går igjen i funnene og digitaliseringen av tjenestene i Nav oppleves praktisk for flere. Informanter som jobber ved de mindre kontorene trakk spesielt frem lange avstander som et viktig poeng for at de var positive til den økende digitaliseringen. Rita ved småby B så både fordeler og ulemper med digitaliseringen av sosialhjelpssøknaden. Hun mente at en digital sosialhjelpssøknad kan gjøre det enklere for de svakeste å få søkt sosialhjelp. Likevel er det viktig å tenke over utsagnet til både Alf og Frida. For brukerne som mangler digital kompetanse til å klare å benytte seg av digitale tjenester vil da være nødt til å oppsøke sitt lokale Nav-kontor for å få den hjelpen vedkommende trenger.

På den ene siden er den digitale terskelen og tjenestene til fordel for brukere som klarer å benytte seg av det og har nytte av den typen fremgangsmåte. På den andre siden vil en IKT terskel virke negativt inn mot tilgjengeligheten for den svake brukergruppen som ikke klarer å utnytte muligheten. Når brukere må møte opp på Nav-kontor som ligger langt unna, og som i tillegg må forholde seg til reduserte åpningstider oppstår det flere hindringer som vanskeliggjør veien til hjelp. Det kan dermed føre til at brukere lar vær å søke fordi barrierene blir for mange noe som igjen kan videreføre til underforbruk av velferdsytelser som for eksempel sosialhjelp.

Flere av informantene er likevel opptatt av at digitale tjenester kun er en fordel for som faktisk klarer å benytte seg av tjenestene. Av den grunn kan digitalisering sees på som en fordel for brukerne som kan benytte seg av tjenestene og tilgjengeligheten øker for de som besitter nok kompetanse til å komme seg gjennom tersklene og barrierene. Samtidig påpeker Rita også at større tilgjengelighet av tjenester gjennom digitalisering bringer med seg utfordringer som for eksempel at det blir for lett å søke. Hennes utsagn kan tolkes i den retning av at det er fare for overforbruk av sosiale tjenester ved at tilgjengeligheten øker på denne måten og brukere kan velge bort andre alternativer fordi det blir så lett å søke sosialhjelp.

Lisa ved drabantbykontoret opplever at digitaliseringen frigir tiden hennes så hun kan sortere hvilke brukere som har behov for tettere oppfølging. Dette går igjen i det Halvorsen, Stjernø og Øverbye (2016, s.111) skriver om bakkebyråkratens hektiske hverdag som gjør at de blir nødt til å kategorisere brukerne og lage egne prioriteringer. På den ene siden kan en slik kategorisering og prioritering av brukerne være til fordel for det kan bidra til at flere av de svakeste får tettere hjelp og blir fanget opp av systemet, men på den andre siden kan det også være at de svakeste forsvinner i mengden og at de ikke får den hjelpen de trenger.

Dette er noe utsagnet til Frida ved bydelskontoret også tar opp. Hun trekker blant annet frem at ved direkte møter med brukerne fanger man opp flere detaljer ved saken og gir i tillegg et eksempel på en sak hvor psykososiale utfordringer ikke så enkelt kommer til syne gjennom digital kontakt og på denne måten vil digitale brukere med psykososiale utfordringer ikke bli fanget opp like raskt i noen tilfeller.

7.3. Kasteballproblematikken

Det var en utfordring at brukere tidligere ble en kasteball mellom de ulike etatene og det var en av årsakene for at Nav ble til som en ny felles etat (Arbeids- og sosialdepartementet, 2017). I intervjuene ble informantene spurt om denne problematikken og hva deres tanker var omkring dette. Funnene viser at informantene forstår kasteballproblematikken både som veilederbytter innad for samme tjeneste, men også når bruker går fra for eksempel å motta dagpenger til sykepenger eller fra sykepenger til AAP.

Det kan virke som om kasteballen ikke er forsvunnet helt, men nye kasteballer har oppstått. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at utvalget mitt er et lite område på Østlandet med få informanter og derfor kan dette variere nasjonalt. I tillegg er det vesentlig ha i bakhodet at opplevelsen av å være kasteball kan også være subjektiv og dermed kan to brukere i relativ lik situasjon oppfatte veilederbytter ulikt. Før Nav-reformen ble brukere kastet mellom de tre ulike kontorene (etatene) og nå blir de flyttet på innad i det samme kontoret.

Funnene viser en viss ulikhet mellom kontorene når det kommer til dette fenomenet. Alf ved småby B har tidligere vært ansatt på et større kontor og viser til ulikheten der hvor han jobbet

tidligere i motsetning til det kontoret han jobber ved nå som er mindre. Det kan virke som om de mindre kontorene er organisert på en slik måte som gjør det enklere å opprettholde stabilitet i relasjon med bruker. Også Tina fra landkommunekontoret forteller at hun følger brukerne over på andre ytelser til de er klare for å bytte veileder. Det er verdt å merke seg at Tina også jobber på ett av de mindre kontorene i utvalget mitt. Flere av informantene viser til prosessen rundt veilederbytter og overføringer som essensielt og viktig steg i prosessen. Mange er opptatt av å følge brukeren over i nye relasjoner og dette gjøres blant annet ved å ha såkalte overføringssamtaler med både ny og gammel veileder. Dette kan føre til at bruker føler seg ivaretatt under veilederbytter og forstår bakgrunnen for det. Ved å gjøre det på denne måten kan det være at opplevelsen av å være kasteball synker.

Et annet fenomen som ikke nødvendigvis kommer frem i funnene, men som likevel kan være aktuelt å drøfte er endringen som har kommet med den nye kanalstrategien. Som nevnt i kapittel 2.2. skal Nav.no være det første kontaktpunktet med Nav for de aller fleste, deretter kontaktsenteret og helt til slutt Nav-kontor. Gjennom en slik prosess kan det tenkes at brukere vil oppleve seg som en pakkeforsendelse i stedet for en kasteball.

Med bakgrunn i personlig erfaring som veileder ved Nav kontaktsenter vet jeg at ved kontakt med kontaktsenteret er en nødt til å fortelle om hva det gjelder. I veldig mange tilfeller får man svaret der og henvendelsen kan avsluttes, men det er også mange områder som for eksempel sosialhjelp som krever at man er nødt til å ta kontakt med Nav-kontoret likevel. I disse situasjonene kan det være at brukeren er nødt til å fortelle sin historie i flere omganger for så å bli sendt videre som en pakke som må åpnes opp på nytt igjen ved den nye destinasjonen.

Informantene deler tanker om veilederbytter og hvilke konsekvenser det kan gi for brukerne som opplever stadige veilederbytter. Det går blant annet igjen at mange veilederbytter hvor bruker må stadig fortelle historien sin om igjen fører til at brukerne blir mer skeptiske og kan vegre seg fra å fortelle om sine utfordringer. Dette kan føre til at veiledere ved Nav-kontor går glipp av viktig informasjon og ikke kan tilby helhetlig hjelp fordi de ikke kjenner til hele problematikken. En av informantene nevner også at skepsisen til Nav ved mange

veilederbytter fører til at brukerne opplever håpløshet og tenker at det ikke vil bedre situasjonen om de gjør en innsats eller ei.

Ved å se på dette i lys av kanalstrategiens mål kan det være at strategien virker mot sin hensikt. På en side så er det lite styringsmulighet da veiledere også er mennesker som kan bli syke, ønske seg andre jobber og lignende. Dette fører til veilederbytter og det er ikke gitt at Nav-kontoret kan styre over slikt for å unngå det. På den andre siden er det likevel sannsynlig at mange veilederbytter fører til håpløshet hos brukerne og kan føre til lite fremgang når det gjelder å få flere ut i arbeid. Konsekvensen vil da være at flere blir på trygd lenger fordi det tar lenger tid å hjelpe brukere med for eksempel sammensatte behov dersom brukeren vegrer seg fra å være åpen om alle sine problemer.

At brukerne er nødt til å gå gjennom flere kanaler som for eksempel Nav.no og Nav kontaktsenter før de kommer i kontakt med noen på sitt lokale Nav-kontor kan sees på som flere porter Nav har lagt inn. Dette kan forstås i lys av Midrés «avgrensingsinstitusjon» og barrierene som er en del denne. Nav.no og Nav kontaktsenter kan forstås som to barrierer som luker ut de som ikke trenger å være i direkte eller fysisk kontakt med det lokale Nav-kontoret.

På denne måten vil for eksempel digitalt kompetente brukere og brukere uten rett på ytelse ikke bli en like stor belastning på Nav-kontoret som dermed kan fokusere på de som trenger hjelpen mest. På samme tid er det verdt å legge merke at disse barrierene kan bidra til en såkalt «bryderieffekt» som tidligere nevnt. Dette kan føre til at brukere opplever for mange hindringer og at det blir for tungvint å motta hjelpen og dermed velger å finne andre løsninger.

7.4. Kanalstrategiens mål

Da kanalstrategien ble presentert var det tydelig at ett av hovedmålene var det samme som tidligere, å få flere i arbeid og færre på trygd. Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet derfor en kanalstrategi som sammen med gode digitale løsninger skal bidra til effektiv ressursbruk og bedre tjenester. I tillegg skal det frigjøre tid hos de ansatte på Nav-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Informantene ble stilt spørsmål omkring kanalstrategiens mål og det viste seg å være ulikheter mellom større og mindre Nav-kontorer i utvalget mitt.

Både Siri og Frida som jobber ved de største kontorene i utvalget mitt er tydelige på at endringer i mottak som for eksempel redusert åpningstid ikke påvirker deres hektiske arbeidshverdag. Ved mindre kontorer som for eksempel ved småby A og B opplever informantene mer arbeidsro og frigjort tid til å følge opp brukerne på en bedre måte. Rita forteller blant annet at hun konsekvent velger å jobbe med tyngre saker den dagen kontoret holder stengt for å få arbeidsro. I evalueringer av Nav-reformen kom det også frem at størrelsen på Nav-kontoret hadde betydning for hvordan kontorene fungerte (Andreassen & Aars, 2015, s.121).

Bakkebyråkratenes spenningsfylte forhold med politiske mål og retningslinjer på den ene siden og brukeren på den andre siden kommer spesielt til syne når det er snakk om den pressede ressursituasjon, store brukergrupper og dets konsekvenser som informantene forteller om (Lipsky, 2010). Ved spørsmål om dette kommer det fram i funnene at flere av informantene er opptatt av konsekvenser ved for store brukergrupper.

Utfordringer som for eksempel at det blir vanskeligere å plukke opp brukere med sammensatte problemstillinger og kunne følge opp brukere på en ordentlig måte. Noen av informantene trekker også frem at dersom det er for mange brukere på hver så hender det også at man kun sitter og behandler søknader i stedet for å jobbe mer helhetlig med brukerne. Disse funnene kan forstås i lys av bakkebyråkratiet hvor de ansattes arbeidshverdag er preget av store arbeidsmengder og uten balanse mellom arbeidsmengden og tilgang på ressurser.

Informantene mine har ikke noe bestemmende rett overfor ressursene de har tilgjengelig og derfor må de forholde seg til det som er. På samme tid er de nødt til å tilby en helhetlig oppfølging av brukere som er i kontakt med dem. Det kan virke som om dette oppleves som vanskelig for de med store brukergrupper, og da spesielt ved de større kontorene er dette noe som går igjen. Informantene trekker inn opplevelsen av å ikke kunne følge brukeren opp på en ordentlig måte. Det kan tolkes i den vei at veilederne opplever å komme til kort når det gjelder å få brukerne ut i jobb eller rett ytelse som også kan være for eksempel uføretrygd i noen tilfeller.

Når ansatte opplever seg i en presset ressursituasjon som går utover brukerne og kvaliteten på oppfølgingen og tjenestene de mottar kan det påvirke kanalstrategien mål som er flere i arbeid og færre på trygd. På den ene siden ønsker de ansatte å kunne jobbe helhetlig med brukeren og hjelpe dem ut i jobb eller til rett ytelse, men på den andre siden kan det virke som de føler de ikke kan yte maksimalt på grunn av den pressede ressursituasjonen. I tillegg er de som bakkebyråkrater under et press som kommer ovenfra om å få flere i arbeid og færre på trygd.

Som bakkebyråkrater er Nav-ansatte det mellomleddet som blant annet setter statens politikk ut i praksis (Lipsky, 1980, hentet fra Halvorsen, Stjernø & Øverbye, 2016, s.111). Dette kommer til syne i funnene når informantene forteller om presset knyttet til det å få folk ut i jobb. Det er som nevnt ett av kanalstrategiens mål å få flere i arbeid og færre på trygd. Siri bekrefter dette når hun forteller at det er arbeidssamtalene de må prioritere. Også Tina forteller om målekort knyttet til å få flest mulig ut i jobb.

Videre fremkommer også bekymring for sosialhjelpsmottakere som er en gruppe med sammensatte problemer. Bekymringen går ut på at det ikke alltid er like lett å få dem raskt ut i jobb og dette fører til et spenningsfylt forhold med brukerens ønsker og behov på den ene siden og statens politikk på den andre. Det kan virke som om informantene ikke opplever at de har mulighet til å yte sitt ytterste med brukerne som har sammensatte behov fordi arbeidsfokuset blir for sterkt.

En hektisk hverdag som fører til kategorisering kan også sees på i sammenheng med skjønnsutøvelse i bakkebyråkratenes arbeidshverdag. Kategoriseringen og prioriteringene som bakkebyråkraterne må gjøre baseres i stor grad på skjønn. Skjønnsutøvelse preger bakkebyråkratenes arbeidshverdag da det er flere valg som skal tas og ikke alle valg kan knyttes til konkrete lover og regler (Lipsky, 2010; Terum, 2003, s.104-107). Skjønnsutøvelse er i tillegg kritisert da den ofte er vilkårlig og kan komme i konflikt med rettsikkerheten til brukerne (Terum, 2003, s.109-110). Det fremgår ikke direkte av funnene hvordan informantene konkret kategoriserer og sorterer brukerne, men det kan gås ut fra at mye av sortering foregår basert på skjønn og informantenes oppfattelse av brukerne.

På den ene siden kan det føre til at brukernes fremstilling av sin sak blir av betydning for denne kategoriseringen. Sett i sammenheng med en hektisk arbeidshverdag og store arbeidsmengder kan det være at de ansatte går glipp av viktig informasjon som fører til at kategoriseringen og sortering kommer uheldig ut for brukeren. På den andre siden kan det også være at de ansatte har noen konkrete veiledende retningslinjer som de kategoriserer og sortere etter og på en slik måte kan utfallet også være positivt for brukerne. Likevel er dette noe å være oppmerksom på fordi vilkårlig sortering og kategorisering av brukere kan føre til at brukere med større hjelpebehov ikke alltid får hjelpen på bakgrunn av hvordan de selv legger frem sine utfordringer.

En annen utfordring som også trekkes frem er her og nå arbeidet i Nav. Frida er bekymret for at man ikke ser menneskene og hvilken hjelp trenger tidlig nok. Disse menneske kan dermed ende opp med å motta for eksempel sosialhjelp mye lenger enn nødvendig. Uttalelsene til Frida minner om begrepet «brannslukking» som går ut på at det jobbes mye med problemene som er på overflaten her å nå i stedet for å gå tidligere og dypere inn og gripe fatt i det egentlige problemet. Dette kan føre til at brukere ikke får den hjelpen de har behov for tidlig nok og dermed ikke kommer seg ut i arbeid tidligere.

7.5. Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på funnene og analysen i lys av det teoretiske grunnlaget. De ansatte ved Nav, også kalt bakkebyråkrater, er mellomledet mellom brukerne og regjeringens lover og regler. Dette kan føre til en viss form for lojalitet overfor Nav som organisasjon. Dette kan være med på å sette lys på bakgrunnen for informantenes positivitet knyttet til reduisering av åpningstiden. Noen av de ansatte forsvarer redueringen ved å blant annet vise til at økt tilgjengelighet skaper økt behov. Dette kan forstås som en viss fare for overforbruk dersom Nav-kontorene blir for tilgjengelige.

Likevel skal man ikke se bort i fra at positiviteten stammer fra gode opplevelser knyttet til reduiseringer og at de faktisk er fornøyde med redueringen. Ved å ha sett på funnene i lys av tilgjengelighetsteorien kommer det til syne at redueringen av åpningstiden kan oppfattes som en barriere på veien til hjelp for de mest vanskeligstilte brukerne. For noen brukere kan veien ha blitt lenger, mens for andre kan det være positivt også. Variasjonen mellom kontorene som

kommer til syne i funnene kan tyde på ulikheter som kommer av størrelse på kontoret og hvor mye åpningstidene er redusert.

Ved å se på den økende digitaliseringen gjennom tilgjengelighetsteorien kan det forstås som en ny barriere brukerne møter på veien. På den ene siden kan det være til fordel for de av brukerne som klarer å benytte seg av digitale løsninger, men på den andre siden vil den økte digitaliseringen kunne virke inn som en negativ innvirkning av «avgreningsinstitusjon». Dette på bakgrunn av at brukerne som ikke mestrer digitale løsninger vil få dårligere tilgjengelighet av de samme tjenestene når åpningstidene er redusert i tillegg. For ansatte ved Nav kan det virke som et hjelpemiddel i den hektiske hverdagen deres som bakkebyråkrater. Ved store brukergrupper og økt press i arbeidshverdagen kan digitale løsninger virke inn som et tiltak som demper belastningen. Flere av informantene nevner at det gir dem mer tid i en hektisk hverdag.

Kasteballfenomenet ser ut til å fortsatt være en del av Nav, men i endret format. Dette varierer også mellom kontorene. Det kan se ut til at de mindre kontorene har det enklere for å følge opp brukere over lenger tid. En mulig årsaksforklaring på dette kan være at de mindre kontorene har færre Nav-brukere som igjen fører til mindre brukergrupper for veiledere. Ut i fra funnene kan det virke som om samarbeidet mellom de ulike kontorene også fungerer bedre i de mindre kontorene. Et annet fenomen som kommer frem i kapitlet er de flere kontaktpunktene som er opprettet. Når brukere må gjenta seg selv kan det føre til konsekvenser som for eksempel at de vegrer seg fra å fortelle om vanskelige situasjoner.

Kanalstrategiens mål var blant annet å frigjøre de ansattes tid for å følge opp de som trenger det mest. Noe som går igjen er variasjonen mellom Nav-kontorenes størrelse, men også arbeidsstillingen din har. Ansatte i mottak ser ut til å være mer påvirket av reduseringen av åpningstidene, samt de mindre kontorene. De ansatte ved de større kontorene som ikke jobber direkte i mottak opplever ikke frigjort tid og føler det fortsatt lider av den pressede ressursituasjonen.

Ansatte i Nav er som tidligere nevnt mellomledet og arbeidet i et spenningsfylt forhold. De har lover og regler å forholde seg til på den ene siden og brukernes behov på den andre. Det

ser ut til at den pressede ressursituasjonen får de ansatte til å måtte kategorisere brukere, noe som blant annet kan gjøres ved skjønn. Disse kategoriseringene kan føre til konsekvenser for brukere. På den ene siden kan kategoriseringen fungere positivt ved at de ansatte får gitt god og tett oppfølging til de som trenger det mest. På den andre siden kan kategoriseringen ikke treffe, og dermed kan brukere som har behov oppleve å ikke få den oppfølgingen som hadde vært nødvendig i deres situasjon.

8.0. Konklusjon og veien videre

Formålet med denne oppgaven har vært å belyse hvilke konsekvenser endringen av å redusere åpningstiden ved lokale Nav-kontor har ført med seg. For å gjøre dette har jeg også inkludert punkter som den økende digitaliseringen og kanalstrategiens mål da dette er momenter som er av betydning for helheten. I tillegg har jeg hatt kanalstrategien som et bakteppe for hele denne oppgaven fordi det var etter kanalstrategien ble presentert og tjenestepakke på Nav-kontor ble innført at flere Nav-kontorer valgte å redusere åpningstidene i mottaket.

Den overordnede problemstillingen var som følgende:

Hvordan opplever ansatte ved Nav-kontorer i Oslo og omegn de reduserte åpningstidene ved Nav-kontorene?

På bakgrunn av denne vide og åpne problemstillingen har jeg spesifisert meg inn med underproblemstillinger som nevnt i kapittel 1. For å belyse problemstillingen på best mulig måte har jeg sett på funnene i lys av det teoretiske grunnlaget og reflektert over hva reduserte åpningstider gjør med tilgjengeligheten av sosiale tjenester i Nav og hvilke konsekvenser dette kan ha for brukerne av sosiale tjenester. Jeg har også forsøkt å belyse de ansattes forståelse og inntrykk av dette, samt hvordan endringene har påvirket deres arbeidshverdag.

Alle informantene er i det store og hele positive til redueringen av åpningstider, men ved et nærmere blikk er det tydelig flere aspekter ved redueringen som må tas i betraktning. Jeg har i analysen og drøftingen min presentert fire hovedtema som er reduserte åpningstider, digitalisering, kasteballproblematikken og kanalstrategiens mål. Mitt fokus i denne oppgaven

har vært rettet mot sosiale tjenester. Av informantene sees dette på som det siste sikkerhetsnettet og viktigheten av å bevare tilgjengeligheten til denne reflekteres i funnene.

Den økende digitaliseringen sees på som en fordel i det hele, men likevel må ikke oppmerksomheten forsvinner fra den brukergruppen som ikke er digitalt kompetente nok til å benytte seg av og få utnytte av disse tjenestene som blir digitale. Dette er en brukergruppe som blant annet kan være eldre, men også unge flyktninger. Det er viktig at disse også blir ivaretatt. Samtidig som man bør fokusere på å øke den digitale kompetansen til også denne brukergruppen da dette er essensielt i det norske samfunn i dag.

Ved flere anledninger gjøres kontorenes størrelse til et tema. Det kan se ut til at de mindre kontorene har et tettere samarbeid innad i kontoret, samt færre brukere per veileder. Dette gir dem mulighet til å følge opp brukerne sine tettere. Ved de større kontorene er det tydelig at endringer som for eksempel redusering av åpningstiden ikke påvirker informantene som jobbet med sosiale tjenester. Disse informantene jobber også med oppfølging og dermed kan det hende at kanalstrategiens mål om bedre tid til oppfølging ikke treffer denne gruppen ansatte. Ved de mindre kontorene opplever flere av informantene at de har fått bedre tid til å følge opp de som trenger det og det kan virke som noe positivt i henhold til kanalstrategiens mål.

8.1. Hvordan bidrar det teoretiske grunnlaget til å belyse og forstå andre aspekter ved funnene?

Det teoretiske grunnlaget i denne oppgaven har hjulpet til å belyse andre sider av funnene som umiddelbart ikke kommer frem ved funnene alene. Først og fremst bidrar Lipskys teori til å sette lys på bakkebyråkratenes arbeidsvilkår. Dette bidrar til å forstå informantenes utsagn på også andre måter. Aspekter som for eksempel lojalitet ovenfor Nav som organisasjon. I tillegg til det spenningsfylte forholdet mellom veiledende retningslinjer fra politisk hold på den ene siden, og ønsket om å hjelpe brukerne på deres nivå på den andre siden kan gjøre arbeidshverdagen til informantene utfordrende.

Tilgjengelighetsteorien er med på å forklare hvordan de ulike barrierene virker inn på tilgjengeligheten. Som for eksempel at reduserte åpningstider og økt digitalisering kan bidra til en dårligere tilgjengelighet av tjenestene som de som ikke er digitalt kompetente nok. Et annet aspekt som også trekkes inn i dette er det som omhandler overforbruk og underforbruk av velferdsytelser. Enkelte mener at økt tilgjengelighet skaper overforbruk, men funnene i lys av teorien gir også indikasjoner på muligheter for underforbruk på grunn av for dårlig tilgjengelighet. Det er her Midrés (1995) begrep «avgreningsinstitusjon» og «bryderieffekten» (Sæther, 2019) blir av betydning. Når det for svake brukergrupper oppstår flere «porter» og barrierer som de må gjennom for å få den hjelpen de har behov for kan det oppleves som vanskelig og tungt og dermed lar de vær å oppsøke hjelp.

8.2. Sentrale funn og miner refleksjoner

Samlet sett er det noen faktorer som går igjen i helheten av denne oppgaven som jeg anser som sentrale funn. Det er betydningen av Nav-kontorets størrelse og organisering for tilgjengeligheten.

Nav-kontorets størrelse og plassering er noe som går igjen i funnene. Ulikhetene mellom små og store Nav-kontorer kommer tydelig frem til tross for et begrenset utvalg. Det ser ut til at hvor brukerne bor vil påvirke hvilken tilgjengelighet de har til det fysiske Nav-kontoret. Med andre ord kan det se ut til at tilgjengeligheten av sosiale tjenester er dårligere for ikke-digitale brukere som bor i mindre kommuner og/eller tilhører mindre Nav-kontorer. Tilgjengeligheten vil i tillegg også avhenge av åpningstidene på det lokale Nav-kontoret en tilhører. Det vil da si at tilgjengeligheten ikke er lik for hele Norges befolkning, spesielt for den delen av befolkningen som ikke er digitalt kompetente nok til å kunne ha utnyttet av de digitale tjenestene.

Nav-kontorets organisering kan også se ut til å være av stor betydning for hvordan tilgjengeligheten oppfattes. I tillegg har organisering noe å si for hvordan kanalstrategiens mål treffer de ansatte. Informantene som kun jobbet med oppfølging opplevde bedre tid til å følge opp brukerne tett i motsetning til informantene som jobbet med både saksbehandling og oppfølging. Alle informantene mente at Nav fortsatt er i en presset ressursituasjon noe som fører til at de som jobber med saksbehandling ofte ikke opplever kapasitet til å følge opp

brukerne tett nok. Dette kan få det til å virke som at kanalstrategiens mål ikke er treffende for alle Nav-kontor avhengig av hvordan de er organisert.

8.3. Forslag til videre forskning

En svakhet ved denne oppgaven er det begrensede utvalget. Det hadde vært interessant å foreta lignende forskning med et større utvalg og helst fordelt over hele landet. Slik oppgaven står per nå kan ikke resultatene sies å presentere Nav i sin helhet, men det er likevel en viktig endring som blir belyst.

Det er generelt lite forskning på kanalstrategien og redusering av åpningstider. En mulig forklaring på det kan være at endringene er relativt nye. Det kan derfor være aktuelt å forske mer på disse endringene og hva de fører med seg. Når sosialtjenesten er en del av Nav er det viktig at de svakeste brukerne også blir ivaretatt og med bakgrunn i det kan det være noe å se nærmere på hvordan disse blir ivaretatt i fremtidig forskning.

Som nevnt i kapittel 2.1. vil kommunereformen føre til at flere Nav-kontorer slås sammen og det blir det da sannsynlige med flere større Nav-kontorer rundt om i landet. Dette kan være interessant å se nærmere på da tidligere forskning også viser til at større kontorer ikke nødvendigvis gir bedre resultater. Dette er noe som også går igjen i denne oppgaven og kan derfor være noe å se mer på i tiden som kommer.

9.0. Litteraturliste

- Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen: da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2011). Innledning – organisasjonsendring som velferdsreform. I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (Red.), *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform* (s.13-24). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T., A. & Reichborn-Kjennerud, K. (2009). Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor. *AFI Notat*. 2009:2. Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Utvikling-og-utfordringer-i-lokale-NAV-kontor>
- Andreassen, T., A., Fossetøl, K. & Klemsdal, L. (2011). Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 13 (3). 9-33.
- Andreassen, T., A., Legard, S. & Lie, A. (2011). Forvaltningsenheter i NAV – etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen. *AFI Notat*. 2011:5. Hentet fra: <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Forvaltningsenheter-i-NAV>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (1992). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengene og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. (St.meld. nr. 39 (1991-1992)). Hentet fra: https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlingar/Lesevisning/?p=1991-92&paid=3&wid=c&psid=DIVL249&pgid=c_0145
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2002). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/sec1>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/sec1>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?q=St.prp.%20nr.%2046%20\(2004-2005\)](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/?q=St.prp.%20nr.%2046%20(2004-2005))

Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St. 33 (2015-2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2017). *Bakgrunnen for NAV-reformen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/Bakgrunnen-for-NAV-reformen/id606533/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2018, 11.juni). *Evalueringen av NAV-reformen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/pensjon-trygd-og-sosiale-tjenester/nav-reformen/evaluering-av-nav-reformen/id498749/>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2012). *Lov om sosiale tjenester kapittel 2: Ansvar etter loven*. (Rundskriv Hovednr. 35 – Sosialtjenesteloven). Hentet fra: <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/hovednr.35-lov-om-sosiale-tjenester-i-nav>

Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2017). *Vedrørende henvendelse om kommunens ansvar for tilgjengelige tjenester etter sosialtjenesteloven*. Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/5b188204d26b43cd9f6448b2434085de/vedroren-de-henvendelse-om-kommunens-ansvar-for-tilgjengelige-tjenester-etter-sosialtjenesteloven.pdf>

Arbeids- og velferdsetaten. (2016). *Brukermelding 2016*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/brukermelding>

Arbeids- og velferdsetaten. (2017, 18.april). Planlagte sammenslåinger av NAV-kontor. Hentet

fra: <https://www.nav.no/485836/planlagte-sammenslåinger-av-nav-kontor>

Arbeids- og velferdsetaten. (2013, 26.august). Organisering av NAV-kontoret. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav-kontoret>

Arbeids- og velferdsetaten. (2019). *Mål- og disponeringsbrev 2019 til NAV fylke*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Relatert+informasjon/aktuelle-dokumenter>

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. United Kingdom: Oxford University Press.

Christensen, T. 2011. *Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?* Dokumentasjonsrapport fra NAV-evalueringen, modul 1. Bergen: Uni Rokkansenteret.

Dahl, E., S & Lima, I., A., Å. (2016). Krav om å stå opp om morra`n: virker det? *Arbeid og velferd nr. 3*. Hentet fra:

<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/krav-om-å-stå-opp-om-morra-n-virker-det>

De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016, 31.mai). Generelle forskningsetiske

retningslinjer. Hentet fra: <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Generelle-forskningsetiske-retningslinjer/>

Grødem, A., S. & Terum, L., I. (2019). Kommuna inntektssikring. I A. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L., I. Terum (Red), *Trygd i aktiveringens tid*. (s.251-266). Oslo: Gyldendal.

- Hagelund, A., Øverbye, E., Hatland, A. & Terum, L. I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsida? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 1, 24–43. Hentet fra: https://www.idunn.no/tidsskrift_for_velferdsforskning/2016/01/sanksjoner_arbeidslinjas_nattsida
- Halvorsen, K. (2002). *Forskningsmetode for helse- og sosialfag: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg.). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet: en innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (5. Utg.). Oslo: Cappelen Forlag.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, S. (2016). *Innføring i helse- og sosialpolitikk* (6.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). Brukeren i det 21. århundret – nye og gamle velferdsdilemmaer. I H. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, H., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2013). Nav – med brukeren i sentrum: en introduksjon. I H. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Hernandez, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004). Take-up of welfare benefits in OECD countries. A review of the evidence. *OECD social economic and migration working papers* 17. Paris: OECD.
- Hutchinson, G., S. & Oltedal, S. (2003). *Modeller i sosialt arbeid*. (2. utg.) Oslo: Universitetsforlaget.
- IFSW (International Federation of Social Workers). (2014). Global Definition of Social Work. Hentet fra <http://ifsw.org/get-involved/global-definition-of-social-work/>

- Jessen, J. T. (2007): Mindre frihet og skjønn i forvaltning av velferd? I: *Tidsskrift for velferdsforskning*, 177 (4). s. 246-261.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Johansen, P., A. & Kagge, G. (2013, 16.oktober) Slik vil arbeidsminister Robert Eriksson endre NAV. *Aftenposten*. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/5VeBb/Slik-vil-arbeidsminister-Robert-Eriksson-endre-Nav>
- Kristiansand kommune. (2019). Nye åpningstider for drop-in besøk. Hentet fra: <https://www.kristiansand.kommune.no/aktuelt/endret-for-dropin-besok/> (lastet ned 08.05.19).
- Kristjánsson, M. (2017, 24. april). Stengte dører. *Klassekampen*. Hentet fra: <http://www.klassekampen.no/article/20170424/ARTICLE/170429982>
- Kristoffersen, P. & Ødegård, P. (2009). Hvordan påvirker NAV-reformen brukerne? Resultater fra NAVs brukerundersøkelser. *Arbeid og velferd nr. 3*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/arbeid-og-velferd-nr.3-2009>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju* (2. utg.) Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.utg.) Oslo: Gyldendal akademisk.
- Larsen, A. K. (2017). *En enklere metode: veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Leseth, A. B., & Tellmann, S. M. (2018). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. Utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.

- Lipsky, M. (2010): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (2. Utg.). New York: Russel Sage Foundation.
- Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (2017). Nav og ny kanalstrategi – utfordringer ved digitaliseringa. *Tilsynsmelding 2017*. 26-28. Hentet fra: <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmelding/tilsynsmelding-2017/>
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). Den «ene» døren: Møte med Nav i mottak, telefon og på internett. I H. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Lundberg, K., G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner – brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. (Doktoravhandling). Universitetet i Bergen, Bergen.
- Lødemel, I. (2001). Discussion: workfare in the welfare state. I I. Lødemel & H. Trickey (Red.), *An offer you can't refuse: Workfare in international perspective*. (s.295-345). Bristol: The Policy Press.
- Magnusson, E., & Marecek, J. (2015). *Doing interview-based qualitative research: a learner's guide*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Midré, Georges. (1995). *Bot, bedring eller brød? Om bedømming og behandling av sosial nød fra reformasjonen til velferdsstaten*. (2.utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Molander, A. & Terum, L., I. (2019a). Aktivering. I A. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L., I. Terum (Red), *Trygd i aktiveringens tid*. (s.85-108). Oslo: Gyldendal.
- Molander, A. & Terum, L., I. (2019b). Skjønnsutøvelse. I A. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L., I. Terum (Red), *Trygd i aktiveringens tid*. (s.347-358). Oslo: Gyldendal.

- NOU 2004: 13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenesten oppgaver*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-13/id149978/sec1>
- Ringebu kommune. (2017). Endring i åpningstidene NAV Ringebu fra 1. juli 17. Henten fra:
<https://www.ringebu.kommune.no/nyheter/endring-i-apningstidene-nav-ringebu-fra-1-juli-17.91336.aspx> (lastet ned 08.05.19).
- Schaffer, B., B. & Huang, W. (1975) Distribution and the theory of access. *Development and change*. vol. 6, 13-36.
- Skjefstad, N. (2013). Er det rom for sosialt arbeid i NAV? *Fontene – tidsskrift for fellesorganisasjonen (FO)*, 13(1). 76-88. Hentet fra:
<http://fonteneforskning.no/forskningsartikler/er-det-rom-for-sosialt-arbeid-i-nav-6.19.264335.cd6237a68d>
- Solheim, L., J. & Øvrelid, B. (2001). *Samhandling i velferdsyrke*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=sosiale%20tjenester>
- Syltevik, L. J. (2013). «Brukeren» i debatten om Nav-reformen. I H. Hansen, K. G. Lundberg & L. J. Syltevik (Red.), *Nav – med brukeren i sentrum?* (s.11-30). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sæther, J., M. (2019, 12.april). Ny forskning: Aktivitetsplikt førte ikke til at flere unge kom seg ut i jobb. *Dagsavisen*. Hentet fra: <https://www.dagsavisen.no/innenriks/ny-forskning-aktivitetsplikt-for-te-ikke-til-at-flere-unge-kom-seg-ut-i-jobb-1.1464776>
- Terum, L., I. (2003). *Portvakt i velferdsstaten – om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget.

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. (5.utg.). Oslo: Fagbokforlaget.

Tjora, A. H. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Viggen, E. D. (2017, 28. september). NAV vil ha færre folk på dørene. *Fontene*. Hentet fra: <http://fontene.no/nyheter/nav-vil-ha-farre-folk-pa-dorene-6.47.485084.295df2d53d>

Vedlegg 1: Informasjonsskriv og samtykkeerklæring

Vil du delta i mitt forskningsprosjekt om NAV-ansattes opplevelser knyttet til reduserte åpningstider som følge av kanalstrategien?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se nærmere på NAV-ansattes opplevelser knyttet til reduserte åpningstider som følge av kanalstrategien. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Jeg er student ved mastergradsutdanningen i sosialt arbeid ved OsloMet (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus) og skal nå i gang med min masteroppgave. Jeg søker i den anledning etter et utvalg av personer som jobber med sosiale tjenester i NAV. Som ansatt ved NAV kontaktsenter Oslo og Akershus ble jeg våren 2017 oppmerksom på reaksjoner rundt «tjenestepakke for nav-kontorer» og reduserte åpningstider, som en del av kanalstrategien.

På kontaktsenteret snakket jeg med mange frustrerte brukere på telefon som opplevde å ikke bli møtt eller få hjelp når de trengte det. I min masteroppgave ønsker jeg å se nærmere på hvordan de ansatte som jobber med sosiale tjenester opplever de reduserte åpningstidene, hvordan det påvirker arbeidshverdagen deres, forholdet til brukerne og oppfølgingen.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

OsloMet er ansvarlig for dette forskningsprosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Informasjonsskrivet er sendt til ledere og/eller avdelingsledere et variert utvalg av NAV-kontorer i Oslo, Akershus og Buskerud.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du er med på et dybdeintervju som varer i ca 60 minutter. Intervjuene vil bli tatt opp på lydbånd for at jeg kan sikre mest mulig korrekt gjengivelse. Jeg har mulighet til å reise inn til nav-kontoret, eventuelt andre steder om

det er ønskelig, slik at det skal være minst mulig byrde for deg som ønsker å delta. Intervjuene vil foregå i desember 2018/januar 2019. Prosjektet vil innen den tid også bli meldt inn til Norsk senter for forskningsdata (NSD).

Det er frivillig å delta

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

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Innsamlet data vil anonymiseres, slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet. I prosjektets varighet vil kun jeg og veileder ha tilgang til personopplysninger og innsamlet data. Opptakene vil bli bevart som lydbånd på en passordbeskyttet datamaskin og slettet når masterprosjektet avsluttes juni 2019.

Dataene som blir publisert vil for eksempel være en mannlig/kvinnelig ansatt ved et nav-kontor i Oslo eller andre byer. NAV kontorenes størrelse vil også bli bemerket i materialet som legges frem i masteroppgaven for å vise til forskjeller ved større og mindre NAV kontor.

Hva skjer med opplysningene dine når jeg avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.06.18. Personopplysninger og opptak vil bli slettet ved prosjektslutt.

Dine rettigheter

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

- Innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- Å få rettet personopplysninger om deg,
- Få slettet personopplysninger om deg,

- Få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- Å sende klage til personvernombudet eller til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Oslo Met har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med

- Moniba Saeed (student) – monibasaeed@gmail.com eller tlf: 90 55 39 79
- Ivar Lødemel (veileder ved OsloMet) - Ivar.Lodemel@oslomet.no eller tlf: 67 23 81 62
- Ingrid S. Jacobsen (Personvernombud OsloMet) – personvernombud@oslomet.no eller tlf: 67 23 55 34
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS - personvernombudet@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17

Med vennlig hilsen

Moniba Saeed

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet NAV-ansattes opplevelser knyttet til reduserte åpningstider som følge av kanalstrategien, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til: - å delta i et dybdeintervju på ca 60 minutter.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 30.06.19.

Signatur og dato

Vedlegg 2: Utfyllingsskjema som ble sendt ut i forkant av intervjuene.

Utfyllingsskjema

Prosjekt: NAV-ansattes opplevelser knyttet til reduserte åpningstider

Alder:

Utdanningsbakgrunn:

Hvilken stilling har du ved nav-kontoret per i dag:

Hva er dine hovedarbeidsoppgaver:

Hvor lenge har du arbeidet i NAV:

Har du jobbet med andre fagområder i NAV tidligere:

Vedlegg 3: Intervjuguide – informanter som jobber ved Nav-kontor som har redusert åpningstidene

Om nav-kontoret og arbeidsoppgaver

- Kan du fortelle mer om hva dine hovedarbeidsoppgaver går ut på?
- Husker du når nav-kontoret reduserte åpningstidene? (Om det var før/etter «tjenestepakke for nav-kontor»).
- Kan du fortelle litt om rutiner når det gjelder å søke om sosialhjelp?

Makt

- Som saksbehandler i NAV forvalter du ressurser som mange brukere er helt avhengig av. Hvordan tenker du at din makt påvirker relasjonen til brukerne?

Tjenestepakke på nav-kontor og reduserte åpningstider

- På hvilken måte følger dere som jobber sosiale tjenester «tjenestepakke på nav-kontor»?
- Hvordan opplever du at tjenestepakken virker inn på din arbeidshverdag?
- Hva er dine tanker om reduserte åpningstider?
- Kjenner du til tilbakemeldinger fra sosialhjelpsbrukere om dette? (utdyp).
- Hvilke endringer har dere sett i forhold til hvem som kommer inn til kontoret på de åpne dagene/tidspunktene nå vs. før?
- På hvilken måte opplever du at reduserte åpningstider styrker relasjonen mellom bruker og veiledere?

Tilgjengelighet og kvalitet

- Hva tenker du om tilgjengeligheten av sosiale tjenester i NAV per i dag?
- Opplever du at reduserte åpningstider forbedrer eller har en negativ innvirkning på kvaliteten på tjenestene dere i sosialtjenesten tilbyr? Utdyp.

Digitalisering

NAV er stadig under digitalisering og på nav sine nettsider går det frem at flere kommuner i Norge nå har fått en digital sosialhjelpssøknad også.

- Hva er dine tanker rundt den økende digitaliseringen?
- Hvilke tanker gjør du deg om utsatte grupper i nav som ikke er digitale eller har andre vansker?
- Hva tenker du om digitalisering og telefonkontakt i kontrast til personlig kontakt?
- På hvilken måte tenker du at slik digitalisering påvirker relasjonen mellom veileder og bruker?

Oppfølging av brukere

- Har redusert åpningstid frigjort mer av din tid?
- Hva går denne frigjorte tiden til?
- Opplever du bedre tid til oppfølging? Utdyp

Tidligere forskning

Det er i tidligere undersøkelser kommet frem at med mange brukere per veileder, og lite tid til per bruker gjør at de ansatte på nav-kontoret havner i en presset ressursituasjon. Hva er dine tanker om dette?

- Opplever du en endring rundt dette – før vs. etter endringene?

I tidligere forskning uttaler brukere i blant at de opplever seg som en «kasteball». Hva er dine tanker om dette?

- På hvilken måte kan denne opplevelsen påvirke relasjonen mellom bruker og veileder?

Avsluttende kommentarer og/eller synspunkter som du ønsker at jeg tar med meg videre i oppgaven min?

Vedlegg 4: Intervjuguide - informanter som jobber ved Nav-kontor som ikke har redusert åpningstidene

Om nav-kontoret og rutiner

- Kan du fortelle mer om hva dine hovedarbeidsoppgaver går ut på?
- Kan du fortelle litt om rutiner når det gjelder å søke om sosialhjelp?

Makt

- Som saksbehandler i NAV forvalter du ressurser som mange brukere er helt avhengig av. Hvordan tenker du at din makt påvirker relasjonen til brukerne?

Tjenestepakke på nav-kontor og reduserte åpningstider

- Kjenner du til «tjenestepakke på nav-kontor»?
- På hvilken måte følger dere som jobber sosiale tjenester «tjenestepakke på nav-kontor»?
- Hvordan opplever du at tjenestepakken virker inn på din arbeidshverdag?
- Hva er dine tanker om reduserte åpningstider ved andre nav-kontorer ellers i landet?

Tilgjengelighet

- Hva tenker du om tilgjengeligheten av sosiale tjenester i NAV per i dag?
- Tenker du at reduserte åpningstider i skranken kan påvirke tilgjengeligheten av tjenestene? På hvilken måte da?

Digitalisering

NAV er stadig under digitalisering og på nav sine nettsider går det frem at flere kommuner i Norge nå har fått en digital sosialhjelpssøknad også.

- Hva tenker du om den økte digitaliseringen som foregår i NAV i dag?
- Hvilke tanker gjør du deg om utsatte grupper i nav som ikke er digitale eller har andre vansker?
- Hva tenker du om digitalisering og telefonkontakt i kontrast til personlig kontakt?
- På hvilken måte tenker du at slik digitalisering påvirker relasjonen mellom veileder og bruker?

Tidligere forskning og oppfølging av brukere

Det er i tidligere undersøkelser kommet frem at med mange brukere per veileder, og lite tid til per bruker gjør at de ansatte på nav-kontoret havner i en presset ressursituasjon. Hva er dine tanker om dette?

- Opplever du en endring rundt dette – før vs. etter endringene?

I tidligere forskning uttaler brukere i blant at de opplever seg som en «kasteball». Hva er dine tanker om dette?

- På hvilken måte kan denne opplevelsen påvirke relasjonen mellom bruker og veileder?

Tenker at du hadde hatt bedre tid til oppfølging av brukere dersom dere hadde hatt reduserte åpningstider?

- Hvordan hadde du i så fall brukt den frigjorte tiden din?

Avsluttende kommentarer og/eller synspunkter som du ønsker at jeg tar med meg videre i oppgaven min?