

KAPITTEL 2

Fra handlingsrom til forhandlingsrom. Nav-veilederes samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere

Karianne Nyheim Stray Universitetet i Sørøst-Norge

Abstract: From the standpoint of frontline workers in the Norwegian Labour and Welfare Administration (Nav), this chapter investigates their collaboration with employers in return-to-work processes for employees on sick leave. The chapter focuses on how I applied institutional ethnography to explore frontline workers' experiences and how this method of inquiry was useful to handle my dual role as both a researcher and a Nav employee. By tracing informants' use and understanding of the concept "room for action", institutional ethnography was helpful to explicate how the ruling relations of Norwegian activation policies shape the everyday working lives of Nav employees.

Keywords: activation policies, frontline work, employer engagement, sick leave, ruling relations, institutional captures, institutional ethnography

Sitering: Stray, K. N. (2023). Fra handlingsrom til forhandlingsrom. Nav-veilederes samarbeid med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. I M.-L. Magnussen & A. C. E. Nilsen (Red.), *Erfaringer med institusjonell etnografi* (Kap. 2, s. 45–65). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.195.ch2>

License: Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Innledning

Fra scenen i et frokostmøte for 200 ledere og HR-medarbeidere våren 2019, hevder en av arbeids- og velferdsetatens (Nav) rådgivende overleger at arbeidsgivere er «feige og mangler kompetanse i å utnytte handlingsrommet» i sin oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Rundt møtebord på to Nav-kontorer et stykke unna gir veilederne uttrykk for at arbeidsgivere trenger «oppdragelse eller opplæring i å utnytte handlingsrommet». Dette behovet begrunnes med at arbeidsgiverne er usikre og tidvis ukomfortable i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. Begge parter peker altså på arbeidsgivere som nøkkelen til å redusere sykefraværet i Norge, og gir uttrykk for at de ikke får den drahjelpen de ønsker, eller at arbeidsgivere har en annen oppfatning enn Nav av sin rolle. Men hva mener Nav-ansatte dette handlingsrommet består av, og hvilken betydning legger de i å skulle utnytte det?

Denne undringen dukket opp underveis i doktorgradsprosjektet mitt om Navs arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Dette kapitlet retter søkelyset særlig på dialogmøte 2, som er et lovpålagt oppfølgingspunkt mellom Nav og sykmeldte arbeidstakere, der den sykmeldtes arbeidsgiver og fastlege også deltar. I kapitlet viser jeg hvordan jeg bruker institusjonell etnografi for å utforske Nav-veiledernes arbeid, og særlig deres samarbeid med arbeidsgivere i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere, i lys av institusjonelle forhold.

Institusjonell etnografi egner seg til studier av koblinger mellom mikro- og makronivåer i samfunnet. Ved å utforske samarbeid mellom Nav-veiledere og arbeidsgivere utforsker jeg også Navs organisering samt den norske velferdsmodellen og -politikken, som Nav utgjør en betydelig del av, og som Nav-ansatte er styrt av. Denne politikken omtales også som preget av arbeidslinjen. Arbeidslinjen handler i korte trekk, slik myndighetene legger det fram, om at «virkemidler og velferdsordninger – enkeltvis og samlet – utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (St.meld. nr. 35 (1994–1995), s. 89). Politikken er ment å få flere personer i arbeid og aktivitet og færre på trygdeytelser, slik at velferdsstatens bærekraft kan sikres over tid (Bay et al., 2019).

Arbeidslinjen målbærer også en overordnet institusjonell forståelse av begrepene «arbeid» og «aktivitet». «Arbeid» er ensbetydende med lønnet arbeid, og begrepet er altså mye snevrere enn det som innenfor institusjonell etnografi regnes som arbeid eller virksomhet (Smith, 1987, 2005).

Åsheim (kapittel 1 i denne boken) viser hvordan Navs forståelse og praktisering av «aktivitet» innebærer en institusjonell forståelse om at *visse aktiviteter i seg selv* øker sjansen for å komme i arbeid. Mitt kapittel tar utgangspunkt i en tilsvarende institusjonell forståelse om at stort sett alle kan være i arbeid eller aktivitet til tross for at de er syke, og at man blir frisk(ere) av å jobbe. Jeg viser at Nav-ansattes oppfordringer om «å utnytte handlingsrommet» avspeiler at de prøver å få sine samarbeidspartnere i oppfølgingen av sykefravær til å jobbe mer i tråd med arbeidslinjen.

Kapitlet er basert på datamateriale skaffet gjennom lydopptak av dialogmøte 2, feltarbeid og dybdeintervjuer av veiledere ved to Nav-kontorer i 2018–2019. Min forskerrolle som ansatt i Nav parallelt med gjennomføringen av en Offentlig sektor-ph.d.¹ viste seg å være både en styrke og en utfordring i forskningsprosessen. Forkunnskapene mine som Nav-ansatt førte til at begreper jeg hadde et uproblematisk eller ubevisst forhold til, ble utfordret. En gryende bevissthet om at jeg manglet metodiske redskaper til å håndtere implikasjonene av den doble rollen, ledet meg til institusjonell etnografi som forskningsorientering. Kapitlet handler derfor om hvordan jeg tok i bruk institusjonell etnografi både i analysen av datamaterialet mitt og for å håndtere forskerrollen min.

Til tross for at det er fire parter samlet rundt møtebordet i et dialogmøte 2, retter dette kapitlet søkelyset mot kun to av dem: Nav-veilederne og arbeidsgiverne. Søkelyset er på samarbeidet mellom dem, slik Nav-veilederne opplever det.

Dialogmøte 2

Dialogmøte 2 kan som nevnt ses som et interessant prisme å studere arbeidslinjen i den norske velferdspolitikken gjennom, av flere grunner. Mellom 2010 og 2019 avholdt Nav i gjennomsnitt 45 000 slike dialogmøter i året (Oslo Economics, 2021). Det gjør for det første dialogmøte 2 til et av Navs hyppigst brukte tiltak i oppfølging av sykmeldte arbeidstakere og dermed til et viktig aktiveringspolitisk virkemiddel. For det andre illustrerer møtet hvordan oppfølging av sykefravær er organisert som et samarbeid mellom flere aktører, noe som er særegent for den

1 En offentlig sektor-ph.d. er en ordning finansiert av Norges forskningsråd (NFR) for ansatte i offentlig sektor. I samarbeid med kandidatens arbeidsgiver finansierer NFR doktorgradsprojekter som er relevante for virksomhetens ansvarsområde, med mål om å bygge kunnskap og kompetanse som er anvendbar for den offentlige virksomheten, i mitt tilfelle for Nav.

norske velferdsmodellen. Rundt møtebordet i et dialogmøte 2 sitter den sykmeldte arbeidstakeren og vedkommendes Nav-veileder i tillegg til den sykmeldtes arbeidsgiver og fastlege. Denne samstyringskonteksten er også gjenstand for andre norske institusjonell-etnografiske studier av samarbeid mellom Nav og arbeidsgivere (Aksnes, 2019) og mellom Nav og andre aktører på velferdsfeltet (Breimo, 2012; Pedersen, kapittel 10 i denne boken). For det tredje er møtet et eksempel på hvordan staten styrer gjennom bruk av styringsverktøy, i tråd med en New Public Management (NPM) styringsideologi. NPM er i korte trekk et styringsregime hvor offentlig sektor styres ved hjelp av prinsipper fra privat sektor, eller gjennom det Karin Widerberg oppsummerer i de tre M-ene: «market», «management» og «measurement» (Griffith & Smith, 2014; Widerberg, 2020). Nav-veilederne forholder seg for eksempel til et mål- og resultatstyrings-system der arbeidsoppgavene deres er organisert langs en tidsakse, med obligatoriske oppfølgingsaktiviteter som skal iverksettes overfor brukerne i løpet av de maksimalt 52 ukene et sykefravær kan vare. Disse oppgavene kommer fortløpende til syne som varslinger i det interne styringssystemet til Nav, eller på «benken» til Nav-veilederen, som det omtales internt. Innkalling til og gjennomføring av dialogmøte 2 er to av flere obligatoriske oppfølgingsaktiviteter som dukker opp når den sykmeldte arbeidstakeren nærmer seg seks måneders sykefravær.

I forkant av møtet har arbeidsgiveren og den sykmeldte arbeidstakeren møttes på arbeidsplassen til et dialogmøte 1. Dette møtet skal foregå innen de sju første ukene av sykefraværet. Deretter er arbeidsgiveren pålagt å sende en oppfølgingsplan som referat til Nav. Oppfølgingsplanen skal angi hvilke tiltak arbeidsgiveren og arbeidstakeren er blitt enige om å gjennomføre for å redusere sykefraværet på arbeidsplassen. Slike tiltak kan dreie seg om ergonomiske hjelpemidler, justeringer av arbeidstid, endrede arbeidsoppgaver eller bistand fra kollegaer, avhengig av arbeidets art. Når partene møtes i dialogmøte 2, er målet å gjøre opp status for hvordan denne tilretteleggingen har fungert så langt, og for hvordan de ulike partene kan bidra til at den sykmeldte kan komme raskere eller i større grad tilbake i jobb. Nav-veilederen skal dessuten vurdere om den sykmeldte fyller vilkårene for å motta sykepengene, og dialogmøte 2 er ofte første gang vedkommende møter brukeren ansikt til ansikt. På bakgrunn av at Nav-veilederne har som oppgave å iverksette og tilpasse myndighetenes politikk overfor borgerne på denne måten, kalles de ofte bakkebyråkrater (Lipsky, 2010).

Tidligere forskning og rammene rundt gjennomføring av dialogmøte 2

Oppfølgingsregimet som dialogmøte 2 er en del av, er hjemlet i både arbeidsmiljøloven (aml, 2005, § 4–6) og folketrygdloven (ftrl, 1997, § 8–7a). Lovene angir arbeidsgiverens og arbeidstakerens gjensidige plikter og rettigheter i sykefraværperioden: Arbeidstaker har en todelt aktivitets- og medvirkningsplikt, mens arbeidsgiver har tilretteleggingsplikt. Navs nettsider beskriver *aktivitetsplikten* som at den sykmeldte, hvis det er mulig, har plikt til å være i en viss type aktivitet, og det utdypes videre: «For at du fortsatt skal få sykepenger er hovedregelen at du må være i aktivitet som har med arbeid å gjøre. Det vil si at du er delvis i jobb samtidig som du er sykmeldt» (NAV, u.å.). *Medvirkningsplikten* innebærer at retten til sykepenger faller bort dersom den sykmeldte uten «rimelig grunn» nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, ta imot tilbud om behandling, rehabilitering, tilrettelegging av arbeid, arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak (ftrl, 1997, § 8–8).

Arbeidsgiverne har på sin side en *tilretteleggingsplikt* til å iverksette tiltak, så langt det er mulig, for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid, hvis vedkommende har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende (aml, 2005, § 4–6). Samlet gir dermed lovtekstene tydelig signal om at arbeidstakeren forventes å gjøre visse aktiviteter, uavhengig av – og uansett type – helseplager, og at det er arbeidsgivers ansvar å tilrettelegge for at slike aktiviteter kan skje. Men til tross for at arbeidsgivere og arbeidstakere må forholde seg til et sett med gjensidige rettigheter og plikter, er sanksjonene for *ikke* å medvirke på forventede måter skjævt fordelt mellom dem. Mens arbeidstakeren risikerer å miste retten til sykepenger, mangler Nav sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgivere. Dette kan føre til friksjon mellom Nav-ansatte og arbeidsgivere, siden det fra overordnet hold slås fast at Nav-ansatte skal samarbeide med arbeidsgivere for å redusere fravær og frafall fra arbeidslivet og for å øke sysselsettingen (Meld. St. 46 (2012–2013); NOU 2019: 7).

Tidligere forskning på dialogmøte 2 har vist at aktørene rundt møtebordet potensielt har ulike agendaer, og at disse agendaene resulterer i en forhandlingspreget dialog (Juritzen et al., 2019; Dall & Caswell, 2017). I mangel av formelle sanksjoner for å påvirke arbeidsgiverne til å gjøre mer for å redusere sykefraværet blir veilederne avhengig av «dialogisk dulting» (Hagelund, 2014). Doktorgradsarbeidet mitt (Stray, 2022) viste at siden

veilederne lykkes med dette i varierende grad, må de ta flere strategier i bruk. En strategi handler om legitimering av Navs krav og interesser ved å referere til lovverk og pålagte rutiner som bakgrunn for at partene blir innkalt til dialogmøte 2. En annen strategi er å forsøke å skyve ansvaret for at brukeren skal komme tilbake til arbeid, over på de andre partene i møtet (Stray & Thomassen, 2023). I mangel av institusjonelle verktøy og retningslinjer trekker veilederne på sine individuelle erfaringer i møte med sykdom og helseplager og tar dessuten personlig ansvar for velferdsstatens bærekraft (Stray et al., 2022).

Når det gjelder effekten dialogmøte 2 har på lengden av sykefraværet, gir tidligere forskning motstridende svar. En samfunnsøkonomisk studie viste at fulltidssykefraværet sank med cirka 20 dager etter at dialogmøte 2 ble innført (Markussen et al., 2018). Et vel så interessant funn, men som det senere er sådd tvil om (Alpino et al., 2022), var at omtrent halvparten av denne reduksjonen i sykefraværet så ut til å være en «innkallingseffekt». Forskerne forklarer reduksjonen med at det er innkallingen til møtet som er utløsende. Den sykmeldte gjenopptar arbeidet *før* møtet etter planen skulle vært avholdt. Dermed kan ikke reduksjonen i sykefraværet tilskrives gjennomføringen eller effekten av selve møtet, men innkallingen til det (Markussen et al., 2018). Nav kan også gi unntak fra å delta i dialogmøte 2. På oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fant Oslo Economics (2021) at det til tross for standardiserte kriterier for hva som kunne gi unntak, var betydelig variasjon i hvordan veilederne operasjonaliserte disse kriteriene. Antall gjennomførte dialogmøter er uansett blitt kraftig redusert de siste årene, noe Myhre og Lima (2022) hevder skyldes innføring av en digital møtebehovstjeneste (Modia) samt nye styringssignaler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om at gjennomføring av flest mulig dialogmøter ikke lenger skal prioriteres.

Fra et forskerperspektiv kan dialogmøte 2 derfor betraktes som et aktiveringspolitisk virkemiddel i tråd med arbeidslinjen. Veilederne kan ses både som portvoktere av fellesskapets midler, som iverksettere av norsk aktiveringspolitikk og som representanter for denne politikken i ansikt-til-ansikt-møter med brukere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere i sitt daglige virke. Skjønnsutøvelse utgjør like fullt en sentral del av arbeidet de gjør i forbindelse med møtet. Videre i kapitlet vil jeg vise hvordan institusjonell etnografi som forskningsorientering var nyttig for meg for å framskaffe kunnskap om samarbeidet med arbeidsgivere i forbindelse med gjennomføringen av dialogmøte 2.

Institusjonell etnografi som forskningsorientering

I institusjonell etnografi velges et bestemt ståsted å utforske et institusjonelt kompleks fra, fordi det er gjennom folks erfaringer vi kan få gyldig kunnskap. Nav-veilederne var mine ståstedsinformanter, og det var derfor deres arbeid eller virksomhet jeg tok utgangspunkt i. Siden forskningsinteressen min var knyttet til oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere, tok jeg utgangspunkt i hva disse Nav-veilederne gjør, mener, tenker og erfarer i sitt daglige virke med denne oppgaven. Dette arbeidet innebærer å kommunisere med sykmeldte arbeidstakere (som Nav-ansatte omtaler som brukere), arbeidsgivere, leger og tiltaksleverandører via telefon, å chatte via Navs digitale plattformer eller å sende e-post, å lese innsendte oppfølgingsplaner fra arbeidsgivere og å tolke sykmeldinger fra fastleger i tillegg til å gjennomføre dialogmøte 2 i rollen som møteleder og referent. Disse små og store standardiserte og skjønnsbaserte oppgavene inngår i den overordnede institusjonelle prosessen det er å vurdere om brukeren fyller vilkårene for å motta sykepenger, i tråd med folketrygdloven § 8–8.

Likevel er det ikke Nav-veilederne sine erfaringer med å utføre disse arbeidsoppgavene i seg selv som er i søkelyset i min studie, men *relasjonene* som erfaringene deres inngår i. Veilederne forholder seg til og tar del i et institusjonelt «landskap» av dokumenter, diskurser, etablerte praksiser og kulturer som virker standardiserende på det de gjør, uavhengig av om de er formelle eller uformelle, bevisste eller ubevisste. Dette landskapet – eller institusjonelle komplekset – rammer inn virksomheten deres på ulike måter; det virker styrende på det veilederne gjør. Dorothy Smith (1987, 2002, 2005) bruker begrepet *styringsrelasjoner* for å illustrere at styring i denne forstanden ikke er prosesser og praksiser som virker eller tvinges på folk, ovenfra og ned. Styringsrelasjonene er et produkt av – og produseres av – måten folk tolker omgivelsene sine på, og i neste omgang måten de handler i relasjon til disse tolkningene på. Slik veves styringsrelasjonene naturlig inn i det folk gjør, uten at folk nødvendigvis er fullt ut klar over det, og vi alle blir både objekter for og produsenter av styringsrelasjoner (Nilsen, 2020).

Hvordan jeg utforsket Nav-veilederes arbeid med oppfølging av sykefravær

Datamaterialet i prosjektet mitt besto som nevnt av ulike typer kilder, som lydbandopptak og referater fra dialogmøte 2, feltarbeid samt dybdeintervjuer. Feltarbeidet foregikk ved to Nav-kontorer i to ulike regioner i Norge.

Begge var regnet som store kontorer, i og med at de hadde rundt hundre ansatte hver. Nav A var lokalisert i en by med cirka 40 000 innbyggere, mens Nav B lå i en bygdekommune som hadde cirka 30 000 innbyggere. De totalt 15 informantene var alle veiledere som jobbet med oppgaver knyttet til oppfølging av sykmeldte brukere. En klar overvekt av informantene var kvinner. Aldersmessig var de mellom 27 og 62 år, og de hadde 4–44 års arbeidserfaring fra Nav. For å beskytte informantenes anonymitet er de gitt pseudonymer, og enkelte opplysninger er endret eller utelatt for å hindre gjenkjenning.

Å forske på sine egne

I starten av datautviklingsprosessen min konsentrerte jeg meg om å gjøre lydopptak av dialogmøte 2. Underveis i arbeidet gikk jeg imidlertid over til også å anerkjenne annen informasjon som data. Det skyldtes at jeg oppdaget hvor verdifull denne informasjonen, som jeg snublet over *under* og *mellom* lydopptakene, var. Jeg fikk for eksempel verdifull informasjon mellom lydopptakene de gangene da veilederne delte forventninger til møtet mens vi ventet på at møtedeltakerne skulle komme, ga uttrykk for frustrasjoner i etterkant eller utvekslet faglige kjepphester og hjertesukk hvis vi møttes over printeren eller kaffeautomaten i fellesområdet «backstage». Jeg var både passasjer i bil og slo følge med veiledere til fots til møter på arbeidsplassen til de sykmeldte eller på fastlegekontoret.

Jeg erfarte at disse mer uformelle «underveissamtalene» (Wadel, 2015) ga meg et bedre innblikk enn lydopptakene i intensjonene deres og holdningene de hadde til arbeidet sitt. Samtalene ga også bedre innblikk enn de senere semistrukturerte dybdeintervjuene. Kanskje handlet dette om at samtalene foregikk i mer uformelle settinger der informantene glemte at de deltok i forskning, men jeg erfarte også at jeg følte meg friere til å dra vekslers på mine egne erfaringer som Nav-ansatt. Jeg inntok i større grad rollen som diskusjonspartner eller til og med som en åpenhjertig, kritisk røst ved også å utfordre informantenes synspunkter. Plesner (2011) hevder at når forsker og informant deler profesjonell bakgrunn, og forskningen dermed foregår «sideveis», som hun kaller det, kan intervjumetoder preget av konfrontasjon og uenighet øke forskningskvaliteten framfor å representere et problem, slik vi er vant til å tenke. Dette begrunner hun med at det å utfordre informanten kan bidra til å klargjøre og skille mellom informantens og forskerens begrepsbruk.

Det at jeg viste kjennskap til informantenes arbeidshverdag, så ut til å gi meg tillit som samtalepartner. Men å være både forsker og ansatt i Nav

bød også på utfordringer. I en uformell samtale om hvordan jeg forsøkte å være bevisst på hvordan Nav-bagasjen preget meg som forsker, påpekte en informant at det jo uansett var enklere for dem å forholde seg til meg enn til andre forskere. Informanten begrunnet dette med at jeg forsto det de snakket om, på en annen måte enn en «tørr 'forsker-dude' fra universitetet» ville ha gjort, som hen formulerte det. Til tross for at argumentet var ment som et innlegg til fordel for insider-rollen, gjorde det meg oppmerksom på særlig to forhold. En opplagt utfordring, som jeg hadde kjent på fra dag én, var at jeg måtte sørge for at informantene var innforstått med at alle diskusjonene våre, både gatelangs og i lunsjen, også var datautvikling for meg. Jeg tok meg i å minne dem på det ved å bruke bilder av at jeg hadde på meg ulike hatter, for eksempel ved å presisere at jeg i en bestemt kontekst hadde «forskerhatten», ikke «NAV-hatten» på. Innimellom fikk jeg likevel en følelse av at jeg «seilte under falskt flagg» eller var en «trojansk hest», særlig når informantene snakket om kritikkverdige forhold ved egen eller andre Nav-ansattes praksis. Det andre forholdet handlet om mine forutsetninger for å tolke innholdet i det informantene sa. Ifølge den nevnte informanten ovenfor var jeg bedre i stand til å forstå hva de snakket om fordi jeg var «intern». Men hvordan kunne jeg være sikker på at jeg forsto hva de mente, bare fordi det de snakket om, var kjent stoff for meg? Var jeg i ferd med å ta utgangspunkt i mitt eget ståsted, i stedet for i ståstedsinformantenes? Gjennom disse refleksjonene ble jeg bevisst på hvordan jeg manglet metodiske redskaper for å håndtere implikasjonene av den doble rollen som forsker og Nav-ansatt. Denne gryende bevisstheten ble min inngang til institusjonell etnografi.

Oppdagelsen av institusjonelle forståelser – veien inn i institusjonell etnografi

Min bokstavelig talt husvarme forskerposisjon representerer en kjent fallgrube i metodelitteraturen, og den begrunnes ofte i utfordringen med å skape produktiv distanse til det feltet man skal forske på (Halvorsen et al., 2009). Jeg sto åpenbart i fare for ikke å stille informantene grundige nok spørsmål om deres virksomhet, og for ikke i tilstrekkelig grad å hjelpe dem med å «pakke ut» begreper de brukte. Slik kunne begge parter risikere å bli «fanget» i de samme institusjonelle begrepene og diskursene (Smith, 2005). Institusjonell-etnografisk forskning gjøres på måter som skal redusere slik risiko, og den skiller seg dermed fra etnografisk forskning, slik den ofte beskrives innenfor antropologien (Nilsen & Breimo, 2023). At både

informant og forsker er fortrolig med den institusjonelle diskursen, som i mitt tilfelle ofte spøkefullt omtales som «navsk», ses med andre ord ikke bare som en fordel i institusjonell etnografi. I stedet kan en organisasjons sitt stammespråk på denne måten bidra til at informanter kun gjengir organisasjonens rasjonale eller oppskrift, i stedet for å beskrive med egne ord det de faktisk gjør, og til at forskeren ikke klarer å hjelpe dem å komme bak disse beskrivelsene (Smith, 2005). Institusjonelle begreper kan nemlig maskere ulike aktiviteter eller gjøremål, og gi inntrykk av at de innebærer det samme. At språket og begrepene skjuler eller fordreier folks faktiske og subjektive erfaringer, kaller Smith for «institusjonelle forståelser» (*institutional captures*) (Smith, 2005, s. 155–157, 225).

Ordet «handlingsrom» ble et møte med en slik institusjonell forståelse. Ordet dukket stadig opp i materialet mitt. Det ble brukt av flere informanter, på ulike arenaer, og gjorde meg oppmerksom på at jeg manglet metodiske redskaper til å analysere det. Selve ordet var velkjent for meg fra før. Som rådgiver i inkluderende arbeidsliv (IA) i Nav, der jobben min i en årrekke har vært å bistå arbeidsgivere med å inkludere folk som står utenfor arbeidslivet, har jeg ofte brukt ordet handlingsrom selv. I sentrale dokumenter brukes dessuten begrepet handlingsrom for å illustrere det organisatoriske forholdet mellom lokale Nav-kontorer og arbeids- og velferdsdirektoratet. Konklusjonen i en slik rapport var at den sentrale styringen gikk på bekostning av Nav-kontorenes mulighet til å finne lokale løsninger og tilpasninger på sine utfordringer, og den oppfordret til *økt handlingsrom* for Nav-kontorene (Meld. St. 33 (2015–2016)). Underveis i datainnsamlingen ble det derfor tydelig for meg at informantene mine forsto og brukte ordet på andre måter. Hvordan kunne jeg da være sikker på at jeg fanget det veilederne mente at samarbeidet med arbeidsgiverne innebar, og ikke bare det jeg trodde at de mente, basert på sentrale dokumenter og mitt eget ståsted?

Magnussen (2015, s. 54) skriver at institusjonell etnografi som metode etterstreber nettopp det å komme forbi etablerte institusjonelle begreper ved å avkle dem og «gjøre begreper [...] om til gjøren». Det ble derfor viktig for meg å undersøke hva slags innhold «handlingsrom» besto av for informantene mine. Hva innebar det å utnytte handlingsrommet for Nav-veilederne – fra deres ståsted? Ifølge flere Nav-veiledere handlet det å «utnytte handlingsrommet» om å oppfordre arbeidsgivere til å stramme inn en etablert, men uønsket praksis. I deres øyne benyttet ikke arbeidsgiverne seg av de mulighetene de hadde til å agere overfor sykmeldtes manglende «aktivitet» og medvirkning. Til tross for at det samme ordet var i spill,

rommet det altså en ulik og til dels motsatt betydning enn den jeg selv la i det. Å utnytte handlingsrommet innebar i ståstedsinformantenes øyne å innskrenke snarere enn å åpne opp muligheter. Ordet hadde dermed en mer disiplinerende betydning for dem enn for meg, og sammenliknet med måten det ble brukt på i styringsdokumenter.

Ved å hjelpe ståstedsinformantene å pakke ut og fylle dette begrepet med deres erfaringer fikk jeg ny innsikt. Jeg fikk øye på hvordan veilederne strevet med å ivareta og forene møtedeltakernes interesser med føringene i arbeidslinjen om at alle alltid kan jobbe litt, til tross for at de er syke. Det var dette utnyttelsen av handlingsrommet handlet om for dem. Jeg fant at denne institusjonelle diskursen ser ut til å prege skjønnsutøvelsen som foregår i velferdsstatens førstelinje.

Dataanalyse i fire trinn

Til tross for at institusjonell etnografi er en dynamisk metode der forskeren hele tiden beveger seg mellom beskrivelse og analyse (Widerberg, 2015), beskriver Lund (2015) en firedelt framgangsmåte i kunnskapsproduksjon ved hjelp av institusjonell etnografi. Det første trinnet handler om å identifisere et ståsted, der jeg som nevnt tok utgangspunkt i Nav-veiledere som samarbeider med arbeidsgivere om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Trinn to består i å kartlegge og beskrive ståstedsinformantenes praksis knyttet til det jeg som forsker erfarer som en *problematikk* innen feltet. Innenfor institusjonell etnografi dukker problematikker ofte opp i bruddlinjer – der motsetninger mellom overordnede føringer og enkeltmenneskers erfaringer (Campbell & Gregor, 2004) kommer til uttrykk. Kontrasten mellom veilederens forståelse av det å utnytte handlingsrommet (som viste seg å være mer i tråd med overordnede føringer knyttet til arbeidslinjen enn min egen forståelse av begrepet var) og min egen forståelse gjorde meg oppmerksom på en slik bruddlinje. Et viktig mål med forskningen er nettopp å løfte disse bruddlinjene fram.

Et tredje skritt i kunnskapsproduksjonen handler ifølge Lund (2015) om å forfølge beskrivelsene av informanters praksiser for å utforske hvordan de kan være koblet til institusjonelle tekster, retningslinjer eller arbeidsprosesser som foregår andre steder. Tekster og dokumenter spiller en sentral rolle i denne utforskingen. Fastlegens sykmelding og oppfølgingsplanen fra arbeidsgiverne er eksempler på tekster som mine ståstedsinformanter forholder seg til. Folketrygdloven og arbeidsmiljøloven legger dessuten

overordnede juridiske føringer for deres praksis. I tillegg har Nav utarbeidet interne retningslinjer for oppfølging av sykmeldte brukere. Sammen med relevante stortingsmeldinger og NOU-er anses disse dokumentene som styrende. I institusjonell etnografi er de sentrale for å undersøke og utforske «broer» mellom det som faktisk gjøres, og de politiske diskursene eller idealene som kan sies å inngå i styringsrelasjonene (Smith, 2005).

Det er tekstenes konstante form og replikerbarhet, altså at det samme innholdet kan deles på tvers av tid og sted, som er avgjørende for deres styrende eller standardiserende kraft (Nilsen & Breimo, 2023). Derfor blir også visse digitale kilder ansett som tekster innenfor institusjonell etnografi. I mitt datamateriale inkluderte jeg et internt e-læringsprogram som Nav har utviklet til bruk i opplæring av nyansatte veiledere. Jeg inkluderte også to strømmede frokostmøter i regi av et Nav Arbeidslivssenter, der en av Navs rådgivende overleger deler sine erfaringer og oppfordringer om vellykket oppfølging av sykefravær med inviterte arbeidsgivere og HR-ansatte. Opptak av disse møtene var en periode tilgjengelig på Nav-enhetens nettsider og på YouTube, og PowerPoint-presentasjonen fra innleggene ble delt internt i organisasjonen.

Det fjerde og siste skrittet består i å beskrive hvordan diskurser eller praksiser som foregår andre steder, gjennomtrenger og former lokal praksis. I feltet jeg utforsket, formidler de ulike tekstene en overordnet diskurs om at høy arbeidsdeltakelse er avgjørende for velferdsstatens bærekraft, i tråd med den tidligere nevnte arbeidslinjen. Denne diskursen kommer til uttrykk i tekster som understøtter at sykmeldte brukere så raskt og i så stor grad som mulig skal tilbake i jobb for å bidra til samfunnsøkonomisk produktivitet, og disse tekstene preger i neste omgang Nav-ansattes samarbeid med arbeidsgivere. I de neste avsnittene vil jeg vise hvordan disse styringsrelasjonene kom til uttrykk i datamaterialet mitt.

«Arbeidsgiverne er nøkkelen til å redusere sykefraværet i Norge»

I uformelle samtaler i felt og i dybdeintervjuene ga veilederne jeg snakket med, uttrykk for at arbeidsgiverne spiller en avgjørende rolle i oppfølgingen av sykmeldte ansatte. Omtalen av arbeidsgivere som en nøkkel for å redusere sykefraværet i Norge ble brukt av veiledere på begge kontorene. Det å ha et godt samarbeid og å sørge for gode relasjoner med arbeidsgivere ble derfor trukket fram som helt avgjørende faktorer i arbeidet med

oppfølging av sykefraværet. Men hva slags «arbeid» innebærer egentlig denne oppfølgingen i veiledernes hverdag? Jeg fant at det innebar å oppdra, eller lære opp, arbeidsgiverne i å «utnytte handlingsrommet sitt».

Å utnytte handlingsrommet

Til tross for at en veileder svarer at det typiske ved arbeidsgivere er at de er forskjellige, er det flere likhetstrekk i måten veilederne ved begge Nav-kontorene beskriver denne gruppen på. De fleste eksemplene på arbeidsgivere som veilederne trekker fram, er mellomledere i små eller mellomstore bedrifter eller i ulike avdelinger og tjenesteområder i kommunen. Når det gjelder arbeidsgivernes rolle i selve arbeidet med oppfølging av sykefraværet, spriker beskrivelsene noe, fra at de har generelt høy vilje til å tilrettelegge og inkludere, til at mange arbeidsgivere oppleves som tilbakeholdne eller helt avvisende med tanke på å gjøre tilpasninger for den sykmeldte. Sistnevnte hevder veilederne kan skyldes gjentakende sykefravær hos den ansatte, og at arbeidsgiveren har liten tro på at videre tilrettelegging kan løse problemet. Siden dialogmøte 2 gjennomføres etter seks måneders sykefravær, har arbeidsgiverne i mange tilfeller også erstattet den sykmeldte med en velfungerende vikar. Motivasjonen for å få den sykmeldte gradvis tilbake kan derfor variere, forteller flere veiledere.

Til tross for at veilederne har forståelse for at arbeidsgivere trenger en stabil arbeidsstokk, undrer likevel flere seg over at arbeidsgiverne ikke ser det som økonomisk lønnsomt å få den ansatte tilbake i jobb. Men først og fremst mangler arbeidsgiverne kompetanse i selve arbeidet med oppfølging av sykefraværet, hevder veilederne på begge kontorer. Denne manglende kompetansen ser ut til å være knyttet til liten kjennskap til lovverket, men også til holdninger til sykefravær generelt. På spørsmål om hva som kan være årsaken, utdyper veileder Karin problemstillingen på denne måten:

Det er nok en kombinasjon av en generell holdning om at sykdom er privat, og det å ikke ha god nok kompetanse, ikke arenaer som er gode nok for å få kompetanse om eget handlingsrom, som bedriftsleder, eller som leder generelt.

Hun oppsummerer: «[S]å litt manglende kompetanse på eget handlingsrom opplever jeg nok at den typiske arbeidsgiveren har.» Det fører til at enkelte arbeidsgivere tilrettelegger «for evig og alltid», forteller kollega Mona, noe som kan resultere i en ond spiral, fordi det sliter ut den ene etter den andre av medarbeidere som må kompensere for sykmeldte

kollegaers tilretteleggingsbehov. Et annet velkjent scenario er ifølge veilederne at arbeidsgivere er usikre på hvor mye den sykmeldte tåler; om det er medisinsk forsvarlig for arbeidstakeren å komme tilbake i jobb. Veiledere ved begge Nav-kontorene forteller at mange arbeidsgivere er bekymret for om det vil føre til en forverring av den sykmeldtes helsesituasjon dersom vedkommende gjenopptar arbeidet. Men disse helsetemaene kvier arbeidsgiverne seg ofte for å ta opp med den sykmeldte, forteller Ylva, fordi arbeidsgiverne opplever slike samtaler som ubehagelig og invaderende, og de er redde for å bli oppfattet som «pushy». Flere veiledere ved begge kontorer gir uttrykk for at arbeidsgiverne tilsynelatende opplever spørsmål om helse som noe sensitivt og privat, og bekymrer seg for at Nav-veilederen og legen kan komme til å bryte taushetsplikten sin dersom de stiller nærgående spørsmål. Arbeidsgiverne blir derfor svært takknemlige når veilederne tar jobben med å stille disse ubehagelige spørsmålene på vegne av dem, forteller flere veiledere. «Vi er jo opplært i dette, vi», forklarer Karin.

Å oppdra og lære opp arbeidsgiverne

Et annet typisk trekk ved samarbeidet med arbeidsgiverne er ifølge veilederne at arbeidsgiverne inntar en passiv rolle i dialogmøtet. Lydopptakene mine viser også at arbeidsgiverne i en overvekt av møtene kommer sent til orde og totalt har lite taletid. Veilederne opplever dette og det at ansvaret for møtet skyves over på dem, som uheldig for framdriften. «Flesteparten [av arbeidsgiverne] kommer inn med forventning om at jeg skal rydde litt opp for dem», forteller Frida, mens Unni beskriver det som at «de lener seg på oss, og ønsker at vi skal ta regien». Veilederne gir uttrykk for både oppgitthet og irritasjon knyttet til disse forventningene. De stusser over at arbeidsgiverne ikke forstår at møtet jo egentlig er *deres* møte, og beskriver sin egen rolle som mer fasilitatorpreget: «Vi skal jo bare sitte litt som [...] trekke litt i trådene vi, som [med] Pinocchio liksom. Og så skal de gjøre egentlig jobben», forklarer Mona.

Denne oppgittheten kommer også til uttrykk når veilederne beskriver arbeidsgivernes utfylling av oppfølgingsplanen. Oppfølgingsplanen skal utarbeides mellom arbeidsgiver og den sykmeldte innen de fire første ukene av fraværet. Her skal arbeidsgiver og den sykmeldte se på hvilke arbeidsoppgaver den sykmeldte, til tross for sykmeldingen, fortsatt kan utføre. I mange tilfeller mangler det imidlertid en plan i utgangspunktet, forteller veiledere ved begge kontorer. Planene er ifølge dem også av

dårlig kvalitet, da mange kun inneholder en utdypende beskrivelse av den ansattes helseplager. Dette er informasjon som veilederne allerede sitter på, gjennom sykmeldingen, og opplysningene anses dermed som overflødige. Veilederne forteller videre at mange oppfølgingsplaner er overfladiske, tilnærmet skinndokumenter, laget kun for å «tilfredsstille Navs krav om en plan», som Berit hevder. Det er folketrygdloven som pålegger arbeidsgiverne å beskrive hva sykeoppfølgingsarbeidet går ut på, hva som er forsøkt, og hvilke resultater en eventuell tilrettelegging har hatt, understreker de – og viser til formålsparagrafen i rundskrivet til folketrygdloven kapittel 8.

En tilbakevendende hodepine for veilederne er likevel at oppfølgingsplanene konkluderer med at «[t]ilrettelegging er ikke mulig fordi den ansatte er 100 prosent sykmeldt» (sitat fra internt møte). Arbeidsgiverne har ikke forstått sin rolle, hevder Pawel i en samtale på vei tilbake til kontorplassen sin etter et internt møte: «Arbeidsgiverne skal jo gi innspill på hva den ansatte kan gjøre *til tross* for at hen er sykmeldt, og overlate til legen å stille diagnose.» Her refererer veilederne ved det ene kontoret også til frokostmøtet i regi av Navs rådgivende overlege, som kapitlet ble innledet med et sitat fra. Hovedbudskapet i presentasjonen er at arbeidsgivernes (og fastlegenes) oppfølging av sykmeldte arbeidstakere er for «slapp», tatt i betraktning det lovverket gir rom for. Arbeidsgivere bør i større grad kreve at sykmeldte ansatte møter på jobb for en funksjonsvurdering når de melder om fravær, eller bestride sykemeldingen, hevder overlegen.

PowerPoint-presentasjonen fra frokostmøtet ble distribuert internt i Nav i etterkant, og budskapene ga åpenbart gjenklang hos ansatte jeg snakket med. På det ene Nav-kontoret ble deler av presentasjonen skrevet ut og hengt opp på veggen over printeren, sentralt plassert i kontorfellesskapet. Argumentasjonen refereres hyppig i mine data, for eksempel i et internt møte der to veiledere forteller om erfaringer med et nytt samarbeid om oppfølging av sykefravær med en sektor i kommunen. Veilederne forteller at de startet med å samle alle lederne for å informere dem om at de kan be ansatte som ringer inn og sier at de er syke, om å komme på jobb likevel. Arbeidsgiverne kan da henvise til aktivitets- og medvirkningsplikten, fordi det er *arbeidsoppgavene* de ansatte er sykmeldt fra, ikke arbeidsplassen, hevder de. Arbeidsgiverne hadde ifølge dem uttrykt både overraskelse over og skepsis mot denne praksisen. I et senere intervju utdyper Mona: «Jeg snakker jo med de som driver med [navn på prosjektet], og de driver like mye og oppdrar arbeidsgivere til å gjøre jobben sin! Hva de faktisk skal gjøre [...] Så det er en oppdragelsesjobb.» Litt senere i intervjuet korrigerer

hun den tidligere uttalelsen sin: «Eller oppdragelse? Opplæring – det er kanskje et penere ord».

I veiledernes øyne kan altså alle mennesker stort sett gjøre noe lønnsarbeid, til tross for at de er syke. Ergo kunne mange sykmeldte vært på jobb dersom de hadde hatt en annen oppfølging fra arbeidsgiveren, eller dersom arbeidsgiverne hadde «utnyttet handlingsrommet» sitt, slik veilederne ser det.

Arbeidet med å utnytte handlingsrommet

I sin beskrivelse av arbeidsgiverne og deres oppfølging av sykmeldte ansatte bruker som nevnt både den rådgivende overlegen og Nav-veilederne begrepet «handlingsrom»; at arbeidsgiverne viser manglende evne og vilje til å utnytte handlingsrommet. Måten veilederne snakker om dette handlingsrommet på, gir inntrykk av at oppfølging av sykefravær er en egen kompetanse eller en egen form for arbeid. Ifølge veilederne innebærer dette arbeidet både å *kjenne til* lovverket og å *gjøre* de rette tingene, som å fylle ut oppfølgingsplanen korrekt, men også å innta en mer aktiv rolle i dialogmøtet. I og med at veilederne erfarer at arbeidsgivere vegrer seg for å tre inn i det de opplever som den sykmeldtes private sfære, ser dette arbeidet også ut til å inkludere *holdninger*, slik veilederne ser det. Disse holdningene kan tolkes som å handle om grensdragningen mellom hvilke temaer som hører hjemme rundt møtebordet i dialogmøtet, og hvilke som tilhører privatsfæren.

Ubehag ved å utfordre dette skillet, som veilederne forteller at mange arbeidsgivere gir uttrykk for, stiller veilederne seg uforstående til. Ifølge veilederne er målet med dialogmøtet å avdekke det som fungerer hos den sykmeldte, eller *restarbeidsevnen*, som det ofte omtales som. Slik kan den sykmeldte gå på jobb med «det som er friskt», underforstått at vedkommende kan la «det som er sykt», være hjemme eller i bero. Å stille spørsmål om hva som fungerer og ikke fungerer, altså hva som er den sykmeldtes *funksjonsevne*, er dermed en uunngåelig konsekvens og en nødvendig del av oppfølgingen av sykefraværet. I motsetning til det arbeidsgiverne gir uttrykk for, eksisterer det i veiledernes øyne et skille mellom sykdomsdiagnose og funksjonsevne. At du er syk, betyr ikke at du ikke kan jobbe. Og mens diagnose er et sensitivt tema som det er opp til den sykmeldte å ville dele med arbeidsgiveren, er spørsmål om funksjon tilsynelatende nøytralt og uproblematisk å være åpen om. Men hvor kommer denne forståelsen hos veilederne egentlig fra?

Skillet mellom funksjon og diagnose

Jeg hevder at skillet mellom funksjon og diagnose bunner i den innledningsvis nevnte arbeidslinjen, som innebærer at det er et mål å få flere personer i arbeid og «aktivitet» og færre på trygd. Oppslutningen om denne politikken er trolig også styrket gjennom rapporten til det siste sysselsetningsutvalget, som innledningsvis skriver:

Mange typer helseproblemer er forenlige med arbeid, og i en del tilfeller kan arbeid også være gunstig for helsen. Inntektssikringsordningene og oppfølgingen rundt ordningene må derfor utformes slik at de legger til rette for arbeid. Det er nødvendig å bryte med forestillingen om at arbeidslivet bare er for de friske. I mange tilfeller kan man gjøre en god jobb til tross for sykdom eller funksjonshemming. (NOU 2019: 7, s. 12)

Denne forståelsen støtter opp om både aktivitets- og medvirkningsplikten, og den kommuniseres også gjennomgående i de lokale styrende tekstene som veilederne forholder seg til. Det interne e-læringsprogrammet på sykepengeområdet for nyansatte i Nav innledes med følgende tekst: «Den sentrale oppgaven for deg som Nav-veileder er å forstå helsesituasjonen og utforske brukerens arbeidsmuligheter til tross for helseutfordringer» (NAV, 2021). Dette er også hovedbudskapet i Nav-overlegens innlegg. Konklusjonen disse ulike tekstene formidler, er klar: Arbeid og sykdom utelukker ikke hverandre siden alle stort sett kan gjøre noe. Denne forståelsen finner vi også igjen på bakkeplan i organisasjonen, i veilederens oppfatning av at arbeidstakeren kun er sykmeldt fra arbeidsoppgavene sine, ikke nødvendigvis fra jobben, i betydningen arbeidsplassen. De ser det derfor som sin oppgave å overføre denne forståelsen til de andre partene i dialogmøtet. Slik kan de bistå den sykmeldte brukeren og vedkommendes arbeidsgiver i å avdekke hva som (fortsatt) fungerer hos den sykmeldte, og hva som kan tilrettelegges for, slik at restarbeidsevnen kan tas i bruk. Disse spørsmålene er det videre maktpåliggende for Nav-veilederne å få svar på, siden det til syvende og sist er de som avgjør om aktivitets- og medvirkningsvilkårene for å motta sykepenger er oppfylt.

Dialogmøte eller forhandlingsmøte?

I dialogmøte 2 er det med andre ord duket for forhandling mellom partene med tanke på hva som er mulig å få til, tross helseplagene til den sykmeldte. De ulike oppfatningene kommer også til uttrykk i hva partene legger i den

gode dialogen, som veilederne trekker fram som et viktig verktøy eller virkemiddel i oppfølgingen av sykefravær. God dialog og gjensidig tillit mellom arbeidstaker og arbeidsgiver er dokumentert som grunnpilarer i et godt arbeidsmiljø, samt er viktig for at den sykmeldte skal returnere til jobb så raskt som mulig (Ose et al., 2013). Veilederne oppfordring til å granske en eventuell differanse mellom helseplagene og funksjonsevnen til den sykmeldte kan imidlertid sies å utfordre denne tilliten. En arbeidsgiver som stiller nærgående spørsmål om det som kan oppleves som private og sensitive temaer, kan gi inntrykk av at han eller hun ikke har tillit til det arbeidstakeren forteller. Arbeidstakeren vil på sin side trolig bekymre seg for hvilke konsekvenser det å være åpen om for eksempel psykiske plager kan ha for videre karrieremuligheter.

Arbeidsgiveren og arbeidstakeren har også – og skal fortsette å ha – en relasjon til hverandre, i motsetning til hva som gjelder for Nav-veilederen og arbeidstakeren. Navs oppfordring om å snu hver stein og ikke la noe være uprøvd i jakten på restarbeidsevnen hos den sykmeldte arbeidstakeren kan dermed få negative konsekvenser for relasjonen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Der arbeidsgiveren forholder seg til sin sykmeldte ansattes og legens framstilling av den ansattes helseplager, oppfordrer Nav-veilederen arbeidsgiver til å utfordre og granske. Det er trolig det veilederne ser som arbeidsgivernes manglende evne til å fylle denne etterforsknings- og forhandlingsrollen, veilederne sikter til når de hevder at arbeidsgivere er feige og mangler kompetanse i å utnytte handlingsrommet. Denne påståtte manglende kompetansen er også årsaken til veilederne opplevelse av at de må innta en oppdragelses- eller opplæringsrolle. De ulike oppfatningene av forholdet mellom lønnsarbeid og helse, og mellom hva som er og ikke er privat, kan dermed trolig forklare hvorfor veilederne opplever arbeidsgiverne som motvillige til å gå inn i rollen på den måten veilederne ønsker. I lys av arbeidslinjen kan vi dessuten diskutere om Nav-veilederne rolle er så nøytral og fasilitatorpreget som de selv tror eller ønsker at den er eller skal være.

Styrking av portvokterfunksjonen på bekostning av skreddersømmen

Kapitlet tar utgangspunkt i Nav-veilederes ståsted og deres arbeid med å følge opp sykmeldte arbeidstakere i samarbeid med arbeidsgivere. Skjønnsvurderingen av de sykmeldtes restarbeidsevne står sentralt, og i tråd med tidligere forskning fant jeg at samarbeidet bar preg av forhandlinger.

Den forhandlingspregede dialogen skyldes at partene har forskjellige interesser, og at det hersker ulike oppfatninger av egen rolle, og av hva som er den beste veien til mål. Ifølge veilederne kan stort sett alle sykmeldte jobbe noe, til tross for at de er syke, mens de opplever at arbeidsgiverne ikke nødvendigvis deler denne oppfatningen. Utgangspunktet mitt var å synliggjøre og utforske veilederne erfaringer. Underveis ble jeg imidlertid nysgjerrig på hvor den tilsynelatende kollektive overbevisningen om lønnsarbeid og visse typer aktivitet, tross sykdom, kom fra. Ved hjelp av institusjonell etnografi fikk jeg innsikt i hvordan veilederne daglige arbeid er formet av den institusjonelle konteksten det foregår i. Som bakkebyråkrater i velferdsstatens førstelinje har de som oppgave å være både portvoktere av fellesskapets ressurser og samtidig bruke skjønnsutøvelse til å skreddersy tjenester, plikter og rettigheter til hver enkelt brukers behov. Kapitlet illustrerer imidlertid hvordan arbeidslinjen som institusjonell føring preger denne skjønnsutøvelsen og kan se ut til å styrke portvokterfunksjonen og standardisering på bekostning av skjønnsutøvelsen og skreddersømmen. Siden slike føringer eller styringsrelasjoner virker både på og gjennom folk, vil de aktiveres, reproduseres og potensielt endres i (sam)arbeid som foregår på bakkeplanet i og på tvers av organisasjoner.

Forfatterbiografi

Karianne Nyheim Stray er ansatt som postdoktor ved Institutt for økonomi, historie og samfunnsvitenskap ved Universitetet i Sørøst-Norge. Hun har en offentlig sektor-ph.d. gjennom Nav fra 2022, der hun forsket på Navs arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Hennes forskning og formidling er knyttet til velferdsstatsrelevante temaer som aktiveringspolitikk, skjønnsutøvelse i førstelinjen, arbeidsinkludering og samskaping av velferdstjenester i offentlig sektor.

Litteratur

- Aksnes, S. Y. (2019). *Arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering: Ny politikk, ny praksis* [Doktorgradsavhandling, OsloMet]. ODA. <https://hdl.handle.net/10642/7615>
- Alpino, M., Hauge, K. E., Kotsadam, A. & Markussen, S. (2022). Effects of dialogue meetings on sickness absence: Evidence from a large field experiment. *Journal of Health Economics*, 83. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2022.102615>
- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern* (LOV-2005-06-17-62). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>

- Bay, A.-H., Hatland, A., Hellevik, T. & Terum, L. I. (Red.). (2019). *Trygd i aktiveringsens tid*. Gyldendal.
- Breimo, J. P. (2012). «Bundet av bistand»: En institusjonell etnografi om organisering av rehabiliteringsprosesser [Doktorgradsavhandling, Nord Universitet]. Nord Open. <http://hdl.handle.net/11250/139936>
- Campbell, M. & Gregor, F. (2004). *Mapping social relations. A primer in doing institutional ethnography*. AltaMira Press.
- Dall, T. & Caswell, D. (2017). Expanding or postponing? Patterns of negotiation in multi-party interactions in social work. *Discourse & Communication*, 11(5), 483–497. <https://doi.org/10.1177/1750481317714119>
- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>
- Griffith, A. I. & Smith, D. E. (2014). *Under New Public Management: Institutional ethnographies of changing front-line work*. University of Toronto Press.
- Hagelund, A. (2014). From economic incentives to dialogic nudging: The politics of change and inertia in Norwegian sickness insurance. *Journal of Social Policy*, 43(1), 69–85. <https://doi.org/10.1017/S0047279413000615>
- Halvorsen, A., Johnsen, H. C. G. & Repstad, P. (Red.). (2009). *Å forske blant sine egne: Universitet og region – nærhet og uavhengighet*. Høyskoleforlaget.
- Juritzen, T. I., Engebretsen, E. & Solvang, P. K. (2019). The enactment of multiple return-to-work bodies in labour and welfare administration: A qualitative study of compulsory stakeholder meetings. *Nordic Social Work Research*, 11(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2019.1604407>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30. års jubileumsutg.). Russell Sage Foundation.
- Lund, R. W. B. (2015). *Doing the ideal academic: Gender, excellence and changing academia* [Doktorgradsavhandling]. Aalto University.
- Magnussen, M.-L. (2015). Å utforske menns forsørgerarbeid. I K. Widerberg (Red.), *I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 52–72). Cappelen Damm Akademisk.
- Markussen, S., Røed, K. & Schreiner, R. C. (2018). Can compulsory dialogues nudge sick-listed workers back to work? *Economic Journal*, 128(610), 1276–1303. <https://doi.org/10.1111/eoj.12468>
- Myhre, A. & Lima, I. (2022). Markant nedgang i dialogmøter for langtidssykmeldte da NAV begynte å spørre om behov. *Arbeid og velferd*, (2). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.2-2022/markant-nedgang-i-dialogmoter-for-langtidssykmeldte-da-nav-begynte-a-sporre-om-behov>
- Nav. (2021). *Ny i NAV* (Internt e-læringsprogram for nyansatte).
- Nav. (u.å.). *Sykepenger*. nav.no. Hentet 23. mai 2023 fra <https://www.nav.no/sykepenger>
- Nilsen, A. C. E. (2020). Making sense of normalcy: Bridging the gap between Foucault and Goffman. I R. Lund, W. B. & A. C. E. Nilsen (Red.), *Institutional ethnography in the Nordic region* (1. utg., s. 88–100). Routledge.
- Nilsen, A. C. E. & Breimo, J. P. (2023). *Institusjonell etnografi. En innføring*. Universitetsforlaget.
- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring — tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I. & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010–2013)* (Rapport). SINTEF.
- Oslo Economics (2021). *Bruk av dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen* (OE-rapport nr. 2021: 61). <https://osloeconomics.no/publication/bruk-av-dialogmote-2-i-sykefravaersoppfolgingen/>

- Plesner, U. (2011). Studying sideways: Displacing the problem of power in research interviews with sociologists and journalists. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 471–482. <https://doi.org/10.1177/1077800411409871>
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic: A feminist sociology*. Northeastern University Press.
- Smith, D. E. (2002). Institutional ethnography. I T. May (Red.), *Qualitative research in action* (s. 18–52). Sage.
- Smith, D. E. (2005). *Institutional ethnography: A sociology for people*. AltaMira Press.
- Smith, D. E. (Red.). (2006). *Institutional ethnography as practice*. Rowman & Littlefield.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- St.meld. nr. 35 (1994–1995). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&xpsid=DIVL443&pgid=c_0359
- Meld. St. 46 (2012–2013). *Flere i arbeid*. Arbeidsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/sec3>
- Stray, K. N. & Thomassen, O. J. (2023). Frontline discretion from a Bourdieu-inspired field perspective: An ethnographic case study of a Norwegian activation measure for sick-listed employees. *European Journal of Social Work*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/13691457.2023.2167069>
- Stray, K. N. (2022). *Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) sitt arbeid med oppfølging av sykemeldte arbeidstakere: Ny kontekst – nye roller?* [Doktorgradsavhandling, Universitetet i Sørøst-Norge]. USN Open Archive. <https://hdl.handle.net/11250/3016449>
- Stray, K. N., Thomassen, O. J. & Vike, H. (2022). Assessing sick-listed clients' work ability: A moral mission? *Critical Social Policy*. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/02610183221113171>
- Wadel, C. C. (2015). Participatory work-along as an apprentice: A qualitative research tool in studying organizations and work practices. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 5(3a), 85–103. <https://doi.org/10.19154/njwls.v5i3a.4835>
- Widerberg, K. (2015). En invitasjon til institusjonell etnografi. I K. Widerberg (Red.), *I hjertet av velferdsstaten: En invitasjon til institusjonell etnografi* (s. 13–25). Cappelen Damm Akademisk.
- Widerberg, K. (2020). In the name of the welfare state: Investigating ruling relations in a Nordic context. I R. W. B. Lund & A. C. E. Nilsen (Red.), *Institutional ethnography in the Nordic region* (s. 21–36). Routledge.