



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGÅVE

Iverksetjinga av uførereforma i NAV-kontora. Ein casestudie

Implementation of the 2015 Disability Reform in Norwegian local labour and welfare administration (NAV) offices. A case study

Mari C. Jonstad Baardsen

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing

Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for samfunnsvitskap

14. juni 2019

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 10.

”Ikke alt som teller kan telles, og ikke alt som
telles teller”, Albert Einstein.

Føreord

Fire krevjande og lærerike år er ved vegs ende, og tida er inne for å takke dei som har gjort det mogleg for meg å fullføre eit masterprogram ved sidan av full jobb. Først vil eg takke Høgskulen på Vestlandet og rettleiar Anne Homme ved universitetet i Bergen for konstruktiv rettleiing i prosessen.

Takk til dei tilsette ved NAV-kontora som har stilt som informantar i denne studien, og delt av sin kunnskap og erfaring. Eg vil også takke arbeidsgruppa i Arbeids- og velferdsdirektoratet *Uføre i jobb*, som let meg få innsikt i den undersøkinga dei gjennomførte hausten 2018, der dei intervjuar eit utval personar som er uføretrygda. Eg fekk delta på to av desse intervjuar, og vil rette ein stor takk til dei som vart intervjuar for at eg fekk lytte til, og nytte, dei erfaringane dei delte i min studie.

Eg vil også rette ein stor takk til min arbeidsgjevar, NAV Arbeid og ytelse Sogn, for å legge til rette for meg når det har vore mogleg. Ein særskilt takk til min leiar, Kjersti Bolstad Blikra, for gode samtalar og innspel undervegs. Nyttig har det også vore å få hjelp til korrektur når ein har sett seg blind på eigen tekst. Takk til mi gode venninne Bente.

For tolmodet dei har vist vil eg takke mine flotte ungar, Daniel og Kristina, som gler seg til at mamma ikkje skal studere meir. Og tusen takk til Stian, som har måtte dra meir enn sin del av lasset i periodar der eg har vore oppteken med å skrive. Då har det også vore godt å ha foreldre som alltid stiller opp, så takk kjære mamma og pappa.

Førde, juni 2019.

Mari C. Jonstad Baardsen

Samandrag

Forslaget til ny uføretrygd blei vedtatt av Stortinget i 2011 og sett i verk i 2015. Uførereforma skulle gjere det enklare å kombinere arbeid og uføretrygd slik at fleire skal arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Tal frå NAV viser at det førebels ikkje er fleire uføre som arbeider enn det var før reforma vart innført. Ei av årsakene til dette er manglande oppfølging av personar med uføretrygd frå NAV-kontora.

Føremålet med studien er å sjå på kva som kjenneteiknar iverksetjinga av uførereforma på NAV-kontora og den oppfølginga uføre får frå NAV, og korleis NAV ved hjelp av oppfølging kan bidra til at målet med uførereforma vert nådd ved at fleire uføre kjem i arbeid.

Det er gjort ein casestudie som består av fire NAV-kontor med to informantar på kvart kontor. I tillegg er det nytta data frå ei undersøking Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte hausten 2018, der 24 personar som har uføretrygd vart intervjuet. Studien er teoriprøvande og relevant teori er iverksetjingsteori og organisasjonsteori.

Studien viser at målet med uførereforma har lite fokus i NAV-kontora og at uføre i liten grad får arbeidsretta oppfølging frå NAV. Iverksetjinga av reforma ser ut til å ha eit eksperimentelt preg og har hatt liten innverknad på korleis NAV arbeider med denne brukargruppa. For å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid må det nyttast verktøy for styring for å gje dette arbeidet prioritet.

Abstract

The disability reform was put into effect in 2015. The goal of this reform was making it easier to combine work and disability benefits so that more people will work alongside receiving social security benefits. Statistics from NAV show that there are not any more people with disability benefits who work than it was before the reform was implemented. This is the result of people with disability benefits not receiving the help needed to provide work.

The purpose of the study is to look at what characterizes the implementation of disability reforms at NAV office, the follow-up people with disability benefits get from NAV, and how NAV, through follow-up, can help to achieve the goal of disability reform by having more people with disability benefits working. A case study consisting of four NAV offices with two informants in each office has been made. In addition, data from a project completed from NAV- Directorate of Labour who interviewed 24 people with disability benefits autumn 2018 is included in this study. The study is theory-testing and relevant theory is implementation theory and organizational theory.

The study shows that the goal of the disability reform has little focus on NAV offices and that disabled people receive little follow-up from NAV to provide work. The implementation of reform seems to have an experimental character and has had little impact on how NAV works with this user group. In order to help more disabled people back to work, tools for governance must be used to give priority to this work.

Innhald

Føreord	III
Samandrag	IV
Abstract	V
1 Innleiing	1
1.1 Val av tema og problemstilling	1
1.2 Forskingsspørsmål	2
1.3 Avgrensing av oppgåva	2
1.4 Oppbygging av oppgåva	3
2 Bakgrunn og tidlegare forskning	4
2.1 Uførerereforma og utføre si arbeidsdeltaking	4
2.2 Kunnskapsstatus	6
2.2.1 Uførerereformen og de uføres yrkesaktivitet	6
2.2.2 Livet som ufør, erfaringer med ny uføretrygdordning	7
2.2.3 Revisjonsrapport om uførerereforma	7
2.3 Forskingstremål og relevans	7
2.4 Oppsummering bakgrunn og tidlegare forskning	8
3 Teoretiske rammer	9
3.1 Reformar	9
3.2 Iverksetjing ovanfrå og ned og nedanfrå og opp	10
3.3 The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation	12
3.4 Bakkebyråkratiet	15
3.5 Institusjonell teori	17
3.6 Styringsverktøy	18
3.6.1 Mål- og resultatstyring	19
3.6.2 Gulrøter, pisk og overtaling	20
3.7 Oppsummering teori	21
4 Metode	22
4.1 Kvalitativt forskingsintervju	22
4.1.1 Samsvarsdesign	23
4.1.2 Fenomenologisk perspektiv og forforståing	23
4.2 Utval og rekruttering	24
4.3 Intervjuguide og førebuing	26
4.4 Gjennomføring av intervju	27

4.5	<i>Transkribering av intervju</i>	28
4.6	<i>Intervjuanalyse</i>	29
4.7	<i>Innhenting av data frå intervjuundersøkinga Uføre i jobb</i>	30
4.8	<i>Forskingsetiske omsyn</i>	31
4.8.1	<i>Informert samtykke</i>	31
4.8.2	<i>Konfidensialitet</i>	32
4.8.3	<i>Mi forforståing</i>	33
4.9	<i>Objektivitet, validitet og reliabilitet</i>	33
4.10	<i>Oppsummering metode</i>	35
5	Presentasjon av funn	36
5.1	<i>Informantane sin bakgrunn og motivasjon for å arbeide i NAV</i>	37
5.2	<i>Iverksetjinga av reforma i NAV-kontora</i>	37
5.3	<i>Arbeidsretta oppfølging av uføre</i>	39
5.4	<i>Ressursar til å følgje opp uføre</i>	45
5.5	<i>Korleis kan NAV hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid</i>	48
5.6	<i>Kunnskap og kultur</i>	54
5.7	<i>Samanlikning av funna på tvers av stillingsnivå og fylke</i>	55
5.7.1	<i>Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid</i>	56
5.7.2	<i>Ressursar til oppfølging</i>	57
5.7.3	<i>Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre</i>	58
5.7.4	<i>Oppsummering samanlikning av funn</i>	59
5.8	<i>Oppsummering av dei viktigaste funna</i>	59
6	Funn frå undersøkinga Uføre i jobb	61
6.1	<i>Oppsummering funn frå undersøkinga Uføre i jobb</i>	63
7	Drøfting av funn	64
7.1	<i>Iverksetjinga av uførereforma på NAV-kontora</i>	64
7.1.2	<i>Iverksetjinga av uførereforma sett ovanfrå og ned</i>	64
7.1.3	<i>Iverksetjinga av uførereforma sett nedanfrå og opp</i>	67
7.1.4	<i>Iverksetjinga av uførereforma i lys av <i>The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation</i></i>	68
7.1.5	<i>Bakkebyråkratiet si rolle i iverksetjinga</i>	69
7.2	<i>NAV som institusjonalisert organisasjon</i>	73
7.3	<i>Kva styringsverktøy vert nytta for å nå måla i uførereforma?</i>	74
7.4	<i>Korleis kan NAV-kontora hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid?</i>	76
7.5	<i>Oppsummering og konklusjon</i>	77
7.6	<i>Forslag til vidare forskning</i>	79
	Referansar	80
	Vedlegg 1 – Intervjuguide	84

Vedlegg 2 – samtykke til å delta i forskingsprosjekt- NAV-tilsette	86
Vedlegg 3 – samtykke til å delta i forskingsprosjekt- personar med uføretrygd.....	88
Vedlegg 4 – NSD sin vurdering.....	91

Figurar:

Figur 1. Ambiguity/Conflict matrix (Matland 1995)	12
Figur 2. Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid fordelt på fylke	56
Figur 3. Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid fordelt på stillingsnivå	56
Figur 4. Ressursar til å følgje opp uføre fordelt på fylke	57
Figur 5. Ressursar til å følgje opp uføre fordelt på stillingsnivå	57
Figur 6. Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre, fordelt på fylke	58
Figur 7. Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre, fordelt på stillingsnivå.	58

Tabell:

Tabell 1: Oversikt over informantar ved NAV-kontora	36
---	----

1 Innleiing

Arbeids- og velferdspolitikken har dei seinare åra hatt fokus på at alle skal ta del i arbeidslivet ut frå eigne evner og føresetnader. NAV-reforma, og seinare uførereforma, er ein del av denne politikken som vert kalla arbeidslinja. Sidan uførepensjonen vart innført i 1961 har den hatt større vekst enn venta og vore prega av politiske styringsproblem (Hatland, Kuhnle & Romøren, 2011, s. 125). Statistikk frå NAV viser at per 31. mars 2019 er andelen mottakarar av uføretrygd, sett i forhold til befolkninga mellom 18 og 67 år, 10,1 prosent (NAV, 2019).

Forslag til endring i folketrygdlova kapittel 12, som gjeld uføretrygd, blei lagt fram av Arbeids- og sosialdepartementet i prop. 130 L (2010 – 2011). Forslaget til ny uføretrygd blei vedtatt av Stortinget i 2011 og sett i verk i 2015. I Stortingsmelding 46, *Flere i arbeid* (2012 – 2013), står det at «de nye beregningsreglene og nye og mer forutsigbare muligheter for å kombinere uføretrygd og arbeid, vil motivere til arbeid for uføre som har mulighet til å forsøke seg i arbeid eller å øke stillingsandel». I den nye ordninga skal det alltid lønne seg å arbeide meir.

I forkant av uførereforma var den politiske diskusjonen korleis dette skulle gjerast. Skulle ein endre inngangsvilkåra slik at det vart vanskelegare å få uføretrygd, eller skulle ein gjere det enklare å arbeide ved sidan av uføretrygd? Ein valde det siste. Det skulle skape tryggleik for den enkelte ved at ein beheld uføregraden sjølv om utbetalinga vert redusert ved arbeidsinntekt.

1.1 Val av tema og problemstilling

Som fagkoordinator på uføreområdet i NAV Arbeid og ytelse har eg følgd iverksetjinga av reforma frå starten. Eg har vore nysgjerrig på om reforma ville føre til at fleire uføre kjem tilbake i arbeid, heilt eller delvis. Dersom målet med reforma vert nådd vil dette ha stor verdi, både for samfunnet og for den einkilde.

Det er mange aktørar som har, og har hatt, ei rolle i iverksetjinga av reforma, men av profesjonelle aktørar er det dei tilsette på NAV-kontora som etter mitt skjønn har den viktigaste rolla, fordi det er dei som møter brukarane av tenestene andlet til andlet. Eg ønskjer difor å studere iverksetjinga av reforma på NAV-kontora. Det finst talmateriale som viser at

det ikkje er fleire uføre enn tidlegare som arbeider ved sidan av å ta i mot trygd. Det er mange årsaker til dette. Ei årsak som er peika på er mangel på oppfølging av uføre frå NAV-kontora. Tema for denne masteroppgåva er iverksetjinga av uførereforma og kva som kjenneteiknar oppfølginga dei uføre får frå NAV. Eg vil også undersøke kva tankar dei tilsette på NAV-kontora har om korleis dei kan hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid. På bakgrunn av temaet har eg utforma følgjande problemstilling:

Kva kjenneteiknar iverksetjing av uførereforma i NAV-kontora og den oppfølginga uføre får frå NAV?

Problemstillinga dannar utgangspunktet for undersøkinga, men er ikkje ferdig definert når forskaren er i gang med å samle inn data. Etter kvart som forskaren får ei djupare innsikt i temaet, kan dette bidra til å utvikle problemstillinga vidare (Thagaard, 2013). I dette prosjektet var det behov for fleire mindre endringar av problemstillinga etter kvart som eg fekk ny kunnskap og ei djupare innsikt i arbeidet på NAV-kontora.

1.2 Forskingsspørsmål

Medan problemstillinga knyter an til det sentrale føremålet med prosjektet, er forskningsspørsmåla tilpassa den planlagde progresjonen i utviklinga av prosjektet (Bukve, 2016, s. 197). I dette prosjektet danna forskningsspørsmåla ramma for intervjuguiden som vart brukt til å hente inn data. Dette vil eg kome attende til i fjerde kapittel.

For å svare på problemstillinga har eg utforma følgjande tre forskningsspørsmål:

- Korleis vart uførereforma sett i verk på NAV-kontora og kva rolle har dei tilsette på NAV-kontora i iverksetjinga?
- Kva oppfølging får uføre frå NAV og kva faktorar påverkar oppfølginga dei får?
- Kva må til for at NAV skal kunne hjelpe fleire uføre i arbeid?

1.3 Avgrensing av oppgåva

Det er mange aktørar som har vore sentrale i iverksetjinga av uførereforma. I denne oppgåva avgrensar eg studien av iverksetjinga til NAV-kontora. Årsaken til at eg ønskjer å studere reforma frå dette perspektivet er at det er dei tilsette ved NAV-kontora som møter brukarane av tenestene og har difor ei heilt sentral rolle når det gjeld å få til ei vellukka implementering

som kan bidra til at målsetjinga ved uførereforma vert nådd. Uførereforma hadde fleire føremål. Det første var at reforma skulle tilpasse uføreregelverket til det nye regelverket for alderspensjon. Det andre var å gjere det enklare å kombinere arbeid og uføretrygd slik at fleire skulle arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Det var også eit mål at fleire uføre skulle få innvilga gradert uføretrygd og ikkje 100 prosent. Denne studien er avgrensa til å sjå på målet om å auke dei uføretrygda si arbeidsdeltaking.

Hausten 2018 gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet ei undersøking der dei intervjuar 24 personar som er uføretrygda. Tema var korleis NAV kan hjelpe uføre ut i arbeid. Data frå dette prosjektet vert også innlemma i mitt studie for å setje lys på problemstillinga i eit brukarperspektiv.

1.4 Oppbygging av oppgåva

Oppgåva er delt inn i sju kapittel.¹ I kapittel 1 presenterer eg bakgrunn for val av tema, problemstilling og forskingsspørsmål. Kapittel 2 gir ein presentasjon av uførereforma og kunnskapsstatus som gjeld uføre si deltaking i arbeidslivet. Forskingsføremål og relevans vert også gjort greie for her. Teoretiske perspektiv som blir brukt til å drøfte problemstillinga vert presentert i kapittel 3. Kapittel 4 gir ein gjennomgang av den metodisk framgangsmåten for denne studien. Her vert kvalitativ metode presentert, og det vert gjort greie for korleis utvalet av informantar er gjort, utforming av intervjuguide, gjennomføring og transkribering av intervju, samt intervjuanalyse og design. Her vert også forforståing, objektivitet, validitet og reliabilitet gjort greie for. I kapittel 5 vert funna frå intervjuundersøkinga presentert. Funna frå Arbeids- og velferdsdirektoratet si undersøking *Uføre i jobb* vert presentert i kapittel 6. I kapittel 7 vert funna frå datainnsamlinga mi, samt tidlegare forskning og funn frå *Uføre i jobb*, drøfta mot relevant teori som nemnt i kapittel 3. Dette kapittelet vert avslutta med oppsummering og konklusjon før eg rundar av med forslag til vidare forskning.

¹ Kapittel 1-5 i oppgåva inneheld utdrag og omarbeidd tekst frå to av mine tidlegare eksamensoppgåver. Dette er ME6-500, forskingsstrategiar og metode (2017) og ORG-502, styring, omstilling og leing (2018).

2 Bakgrunn og tidlegare forskning

I dette kapittelet vil eg først gje ein presentasjon av uførereforma og føremålet med denne, før eg gjer greie for den kunnskapen vi allereie har om uføre si arbeidsdeltaking og kva faktorar som hemmar denne.

2.1 Uførereforma og uføre si arbeidsdeltaking

NAV-lova §14 a gir alle som tek kontakt med NAV, uavhengig av yting, rett til ei behovsvurdering. Dermed har personar med uføretrygd den same lovfesta retten som andre arbeidssøklarar til å få vurdert sitt behov for bistand til å skaffe arbeid. I rundskrivet til føremålsparagrafen i folketrygdlova § 12-1 står det at det skal vere fleksibelt og lønnsamt å kombinere arbeid med uføretrygd. På NAV sine interne sider kan ein lese at arbeidssøklarar som er uføretrygda og tek kontakt med NAV, har dei same rettighetene som andre arbeidssøklarar.² Vidare står det å lese at for rettleiarar ved NAV-kontora vil dette bety at etter at uførereforma kom, ville fleire arbeidssøklarar med uføretrygd be om bistand til å skaffe, behalde eller auke arbeidsomfanget.

Det nye regelverket for uføretrygd skulle stimulere uføre til å arbeide meir. Dette vart gjort ved å endre ein skattereglane slik at trygd vert skattelagt som arbeidsinntekt, og ikkje som pensjon. Dette skulle gjere det meir oversiktleg å kombinere arbeid og trygd, og for at dei uføretrygda ikkje skulle tape på dette auka ein brutto uføretrygd. Eit anna grep ein gjorde var at ved inntekt over inntektsgrensa vert ikkje lenger uføregraden revurdert, men utbetalinga vert redusert. For å sikre rett utbetaling av uføretrygd er det innført eit etteroppgjer³ som skjer påfølgjande år, der innrapportert inntekt frå Skatteetaten vert samanlikna med den inntekta uføretrygda er redusert opp mot. 90 prosent av sakene går gjennom eit maskinelt etteroppgjer som erstattar inntektskontrollane NAV gjorde tidlegare, og etteroppgjeret sparar difor betydelege sakshandsamingsressursar. Ved inntekt som er høgare enn inntektsgrensa skal ikkje lenger uføregraden den enkelte er tilstått revurderast. Det er altså berre

² Brukeroppfølging- uføretrygd. Som oftest vil brukeren selv ta kontakt med NAV dersom brukeren ønsker å få oppfølging og veiledning for å komme i jobb. Dette kan være brukere med uføretrygd (både hel og gradert uføretrygd), som ønsker å øke stillingsprosenten hos arbeidsgiveren og/eller ønsker seg nytt og passende arbeid og står uten arbeidsgiver. Det kan også være brukere med uføretrygd som ønsker varig tilrettelagt arbeid i skjermet eller i en ordinær bedrift (direkte utdrag frå NAV sin interne sider)

³ Etteroppgjer er ei berekning av om ein person som får uføretrygd har fått utbetalt riktig beløp ut frå inntekta ein har hatt i kalendaråret før. Etteroppgjeret skjer om hausten etter at skatteoppgjeret året før er klart. Etteroppgjeret omfattar uføretrygd, attlevandetillegg og barnetillegg (www.nav.no).

utbetalingsgraden og ikkje uføregraden som vert endra. Reglane for uføretrygd er heimla i folketrygdlova kapittel 12. Sjølve inngangsvilkåra for retten til uføretrygd vart ikkje endra i samband med uførereforma, utover ei endring som gjeld overgang til uføretrygd for personar som har arbeidsavklaringspengar på søknadstidspunktet.

Førebels er det ikkje fleire uføre som arbeider enn det var før reforma vart innført 1. januar 2015, men det er ei auke på 2,5 prosentpoeng i talet arbeidstimar for uføretrygda som allereie var i arbeid før reforma (Alne, 2018). Talet på personar som tek i mot uføretrygd aukar. Ved utgangen av mars 2019 var det 343 400 personar som tok i mot uføretrygd, mot 329 400 personar ved utgangen av mars 2018, noko som gir ein auke på 4,3 prosent. Når uføretrygd vert innvilga vert det fastsett ein uføregrad. Utbetalingsgrad er nemninga for kor stor del av uføretrygda som vert utbetalt. Når ein ser på kor mange som kombinerer arbeid og uføretrygd ser ein altså på kor mange som har ein lågare utbetalingsgrad enn uføregrad. Per mars 2019 var det ca. 13 400 personar som arbeidde meir enn det uføregraden skulle tilseie. Dette utgjer berre 3,9 prosent av alle som har uføretrygd (NAV, 2019).

2.2 Kunnskapsstatus

Etter at uførereforma vart innført 1. januar 2015 er det gjort to forskingsprosjekt som ser på om innføringa av uførereforma har ført til at fleire uføre har kome i arbeid, eller vil komme i arbeid, og kva som er faktorar som hemmar og fremjar uføre si arbeidsdeltaking.

Uførereforma er også revidert av Riksrevisjonen i 2017 og lagt fram for Arbeids- og sosialdepartementet i 2018.

2.2.1 Uførereformen og de uføres yrkesaktivitet.

I 2016 publiserte Fafo-rapporten *Uførereformen og de uføres yrkesaktivitet* (Bråthen & Nielsen, 2016). Her er det gjort ein analyse av tala for dei seks første månadane etter at reforma vart sett i verk. Rapporten viser at det ikkje er fleire som kombinerer arbeid med uføretrygd enn det var før reforma. Det vart i samband med dette peika på ulike faktorar som har hindra reforma sin intensjon om at fleire uføre skal arbeide. På tidspunktet for måling av arbeidsdeltaking blant uføre var det lågkonjunktur, og dermed vanskeleg å få innpass i arbeidsmarknaden. I tider der det er høg arbeidsløyse er det dei som står lengst frå arbeidslivet som vil ha størst vanskar med å få innpass. Det vart også peika på at arbeidsgjevarar manglar vilje til å tilsetje personar med redusert arbeidsevne. Vidare at dei uføre har svak helse og mange av dei har ingen inntektsevne i det heile, eller den er så låg at det ikkje finst arbeid å få. For dei som har vore mange år utanfor arbeidslivet er tilknytninga til arbeidslivet svak, og det vert vanskeleg å konkurrere når ein manglar relevant erfaring frå dei siste åra.

Det vart også peika på sjølve iverksetjinga av reforma og ein fann at berre 1 av 3 uføre kjenner ordninga godt, og dermed veit kva moglegheiter som ligg i den. Endring i skatteregimet førte til at enkelte, særleg dei med høg gjeld, fekk mindre å rutte med. Mange opplevde usikkerheit rundt kor mykje dei ville få utbetalt, og dette kan ha overskygga moglegheita som regelendringa ga til å kombinere trygd og arbeid. Før reforma var det mange av dei uføre som tidlegare var i arbeid som passa på å ikkje ha inntekt over eit grunnbeløp for å ikkje få redusert utbetalinga av uføretrygd. No er inntektsgrensa redusert slik at ein berre kan tene 0.4 av grunnbeløpet før reduksjon, og dette vart av fleire oppfatta som ei innstramming.

2.2.2 Livet som ufør, erfaringer med ny uføretrygdordning

I januar 2017 publiserte Funksjonshemmede sin fellesorganisasjon (FFO) rapporten *Livet som ufør, erfaringer med ny uføretrygdordning* (Crowo, 2017). Denne er basert på gruppesamtalar gjennomførte av FFO, med eit utval på 42 uføretrygda med variasjon i kjønn, alder og bustad. Eit sentralt tema var uførereforma og arbeidslinja. Generelt seier rapporten at det var lite optimisme blant deltakarane både når det gjaldt å greie å arbeide ved sidan av trygd, det å få ein tilrettelagt jobb og det å sjå at den nye ordninga gav moglegheiter som gjorde det enkelt og lønnsamt å arbeide. Det mange trakk fram i samtalen var mangelen på ein sakshandsamar i NAV og mangel på personleg rettleiing. Helseproblem var også ein faktor fleire gav opp som årsak til å ikkje kunne arbeide i det heile. Fleire meinte at avkortingsreglane må bli betre for å gje eit økonomisk insentiv til å arbeide meir, og det vart også peika på at regelverket var uklart og at ein var redd for å miste trygd ved å overstige inntekta.

2.2.3 Revisjonsrapport om uførereforma.

Den 23. april 2018 la Riksrevisjonen fram ein revisjonsrapport om uførereforma for Arbeids- og sosialdepartementet (Riksrevisjonen, 2018). Hovudfunna i denne rapporten er at talet på uføre som kombinerer trygd med arbeid ikkje har auka etter innføringa av uførereforma 1. januar 2015, og at målet om auka bruk av gradert uføretrygd ikkje er nådd. Vidare får fleirtalet av dei uføretrygda låg økonomisk utteljing ved å utnytte restarbeidsevne si. Når det gjeld oppfølging gir NAV-kontora i varierende grad bistand til uførerygda som ønskjer å kombinere trygd med arbeid.

Rapporten seier òg at Arbeids- og sosialdepartementet i si styring og oppfølging av etaten, har hatt lite merksemd på at måla ved uførereforma vert nådd. Arbeids- og velferdsdirektoratet har heller ikkje følgt opp dette.

2.3 Forskingsføremål og relevans

Ut frå den kunnskapen vi i dag har om uførereforma, ser vi at årsakene til at ikkje fleire uføre arbeider etter at reforma vart innført er mange og ulike. Fokuset for denne studien er dei NAV-tilsette og kva som kjenneteiknar iverksetjinga av reforma i NAV-kontora. Er oppfølging av denne brukargruppa eit fokus i kontora, og kva oppfølging får dei? Er dei tilsette opptekne av målet med reforma, og pregar denne målsettinga arbeidet deira? Er det ressursar til å gje oppfølging til uføre i NAV-kontora, og kva styringsverktøy brukar sentrale

styringsmakter for at måla skal bli nådde? Forskingsføremålet vil vere å få meir kunnskap om kva rolle NAV-kontora har hatt, og har, i iverksetjinga av reforma. Er årsaken til at dei uføre rapporterer om mangel på bistand at dei ikkje har fått hjelp når dei har teke kontakt, eller har dei ikkje teke kontakt med NAV? Eg vil undersøke om det finst talmateriale som viser kor mange uføre som tek kontakt med NAV og i kva grad dette resulterer i arbeidsretta oppfølging. Dersom NAV-kontora ikkje fører statistikk på dette, vil det vere vanskeleg i min studie å slå fast om fleire uføre tek kontakt med NAV etter at reforma vart innført. Det vil likevel vere interessant å få meir kunnskap om kor vidt dei tilsette opplever at reforma har gitt meirarbeid i form av at fleire uføre vil ha oppfølgingsbistand, slik NAV sjølv spådde at ville skje.

Eg vil også undersøke kor godt dei tilsette kjenner innhaldet i reforma, om dei meiner dei er kompetente til å rettleie brukarane om innhaldet i reforma og kva rettar og plikter som ligg i denne. Til sist vil eg undersøke kva dei tilsette på NAV-kontora meiner må til for at fleire uføre skal kunne kome tilbake i heilt eller delvis arbeid, og korleis oppfølgingsbistand frå NAV helst bør skje for å bidra til å nå målet om høgare deltaking i arbeidslivet.

2.4 Oppsummering bakgrunn og tidlegare forskning

Føremålet med uførereforma var å tilpasse regelverket for uføretrygd til det nye regelverket for alderspensjon, og gjere det enklare å kombinere arbeid og uføretrygd for å stimulere til at fleire uføre skulle arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Førebels er det ikkje fleire uføre som arbeider enn før reforma, og samstundes stig talet på personar som er mottakarar av uføretrygd. Tidlegare forskning og revisjonsrapport frå Riksrevisjonen peikar på ulike årsaker til at ikkje fleire uføre arbeider. Ei av årsakene er manglande arbeidsretta oppfølging frå NAV og det er difor NAV-kontora si rolle i iverksetjinga av reforma eg vil studere. I neste kapittel presenterer eg dei teoretiske rammene eg ønskjer å studere empirien i lys av.

3 Teoretiske rammer

Ein teori kan skildrast som ein måte å forstå og forklare dei fenomena vi ser i verda rundt oss (Eriksson- Zetterquist, Kalling, Styhre & Woll, 2014, s. 25). Denne studien er ein studie av iverksetjinga av uførereforma. Problemstillinga for oppgåva har vore styrande for val av teoretiske rammer. For å forstå og beskrive korleis reforma er sett i verk på NAV-kontora vil eg i hovudsak nytte ulike teoriar om iverksetjing⁴.

Før eg gjer greie for dei ulike teoriane om iverksetjing eg vil nytte i denne studien vil eg kort forklare kva ei reform er og korleis den oppstår. For å forklare kva som kjenneteiknar NAV som organisasjon, vil eg nytte organisasjonsteori med fokus på ny-institusjonell teori. For å svare på problemstillinga er det også nødvendig å forklare kva styringsverktøy NAV brukar for å nå sine overordna mål, studere i kva grad styringsverktøy vert nytta for å nå måla med uførereforma, og kva effekt dette har.

3.1 Reformar

Ei reform oppstår gjerne som følge av ei krise eller ei forventning om ei krise. I denne samanhengen er krisa dei auka utgiftene staten hadde til uførepensjon. Reformar er aktive og medvitne forsøk frå politiske og administrative aktørar på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjonar. Slike endringar kan skje både gjennom reformar og andre prosessar. Endringar i organisasjonar skjer gjennom kontinuerlig, rutinemessig aktivitet og i små skritt, eller gjennom brå og kraftige omveltingar. Ikkje alle endringar er resultat av reformar og ikkje alle reformar fører til endring (Christensen, Egeberg, Lægreid, Roness & Røvik, 2015, s. 152 – 153).

Ei reform vert forma og omforma gjennom iverksetjinga og kan bli til noko anna enn den var meint å vere (Andreassen & Aars, 2015, s. 146 – 147). I St.prp.nr.46 (2004 – 2005), også kalla NAV-proposisjonen, er behovet for ei sterk førstelinje vektlagt. NAV-kontora si kjerneoppgåve skulle vere hjelp til arbeid og hjelp til dei som treng samansett bistand.

⁴ Den delen av teorikapitlet som omhandlar iverksetjingsteori bygger eksamensoppgåve i emnet Styring, omstilling og leing i offentlege organisasjonar levert våren 2018. Deler av teksten frå denne eksamensoppgåva vert difor også teken inn i drøftingskapitlet.

Erfaringa frå uførereforma hittil er at utføre i liten grad får slik hjelp frå NAV-kontora. Dette kan tyde på at denne reforma i liten grad har ført til ønska endring.

3.2 Iverksetjing ovanfrå og ned og nedanfrå og opp

Det har utvikla seg to hovudtilnærmingar når ein skal forklare korleis offentleg politikk vert sett i verk, ein som ser prosessen ovanfrå og ned (top-down) og ein som ser den nedanfrå og opp (bottom-up) (Offerdal, 2014, s. 223). Offerdal påpeikar at gjennomføring av offentleg politikk vil vere prega av element frå begge desse perspektiva. Dersom ein skal vurdere utfallet av iverksetjinga etter eit år, vil ein truleg kome til andre resultat enn om ein vurderer iverksetjinga etter fem eller ti år (Offerdal, 1999, s. 24). Når det gjeld styring går hovudskiljet mellom dei to perspektiva på korleis kontroll, reglar og påbod påverkar gjennomføringa. Medan ein i ovanfrå og ned- perspektivet ser kontroll, reglar og påbod som styringselement, så vektlegg nedanfrå og opp tilpassing gjennom forhandling, kompromiss, interessepolitikk og vektlegging. I eit ovanfrå og ned-perspektiv er synet på leiing det at leiar er styrar, medan nedanfrå og opp ser på leiar som tenar (Offerdal, 2014, s 229).

Ingenting tyder på at uførereforma auka sysselsettinga den første tida etter at den vart innført (Bråthen & Nielsen, 2016). Sett ut frå eit ovanfrå og ned-perspektiv kan ein seie at iversetjinga ikkje var vellukka fordi det ikkje er samsvar mellom det offisielle målet og utfallet. Sett frå eit nedanfrå og opp-perspektiv er det ikkje per no skjedd ei endring i den ønska situasjonen, men når ein ser på iverksetjing som ein lengre prosess og ser andre effektar av reforma, kan ein tenkje seg at desse vil føre til at målsettinga med reforma kan lukkast på lengre sikt.

NAV er organisert i ei tenestelinje, ei ytingslinje og ei økonomilinje. Dei som har sett i verk reforma har i hovudsak vore forvaltninga i ytingslinja, som har implementert det nye lovverket knytt til reforma. NAV-kontora i tenestelinja er dei som møter brukarane fysisk. Brukarane har altså fått eit regelverk som skal gjere det enklare å kombinere trygd med arbeid, men får dei hjelp til å skaffe arbeid? For at iverksetjinga skulle vore vellukka etter det definerte målet, ville det etter mitt skjønn vore naudsynt å tilføre verkemiddel og ressursar for oppfølgingsbistand for denne brukargruppa. Eit viktig intervjutema blir såleis informantane si oppleving av eventuell endring i oppgåver som er knytt til uførereforma.

Som nedanfrå og opp- perspektivet peikar på er også andre enn dei tilsette i NAV delaktige i iverksettinga av reforma. Til dømes var ein avhengig av Skatteetaten som innførte A-ordninga der inntekt vert rapportert direkte til NAV. Ein såg og eksempel på at reforma hadde konsekvensar ein ikkje hadde tenkt på, som til dømes kva typar inntekter som skulle føre til reduksjon av uføretrygda. For at reforma skal lukkast må denne typen hindringar ryddast av vegen. Dette er viktig både for at brukarane skal få god og riktig informasjon, men også for at bakkebyråkratane, som er dei som skal setje den i verk, skal vere positive til reforma. Generelt vil det vere slik at dersom dei tilsette sin motivasjon samsvarar med organisasjonen sine mål, så vil dette føre til betre ytingar til brukarane (Christensen et al., 2015). Ein positiv konsekvens av uførereforma er at den har medverka til ei meir effektiv sakshandsaming. Det er utvikla elektroniske sjølvbeteningsløysingar der brukarar kan registrere inntekter, gjere berekningar og kommunisere med NAV. Det er også innført eit etteroppgjær der 90 prosent av sakene går gjennom automatisk. Dette fører til reduksjon i talet saker og ein høgare produksjon.

Med høgare produksjon kan ein frigjere ressursar til å arbeide med brukarretta oppfølging. Dersom desse ressursane vert nytta godt vil dette igjen kunne føre til at NAV kan lukkast i å hjelpe fleire uføre til å komme i arbeid, og ikkje minst hindre at dei som står i randsona av arbeidslivet fell ut. Sett frå eit samfunnsøkonomisk perspektiv er det meir å hente på å redusere talet på nye uføretrygda enn det ein kan hente ved at fleire uføre arbeider ved sidan av å ta i mot trygd, men det aller beste vil sjølvsagt vere om ein kan oppnå begge deler.

Stipulerte tal frå NAV viser at uførereforma skulle føre til 20 prosent reduksjon i arbeidsmengd og dermed tilsvarande reduksjon i talet på tilsette i forvaltninga. Nokre av desse ressursane er tenkt nytta på NAV-kontor i oppfølging av brukarane, medan det samla talet stillingsressurs i NAV skal ned. Offerdal (2014) peikar på at klare mål kan vere uheldige fordi det kan auke sannsynet for motstand og konflikt, og gjere det vanskelegare å unngå motstand hos dei lokale iverksetjarane. Å effektivisere forvaltninga kan vere eit mål i seg sjølv, men dette har så vidt eg har sett ikkje vore presentert som føremålet med reforma. Dersom uførereforma bidreg til ei kostnadseffektivisering av forvaltninga vil reforma ha ein økonomisk gevinst, sjølv om ikkje fleire uføre skulle kome i arbeid. Å fremje ei reform som skulle ha som mål å redusere talet på statlege arbeidsplassar, eller å flytte ressursar frå ei styringslinje til ei anna, ville skapt motstand hos dei som skulle setje i verk reforma. Dei fleste

vil derimot vere samde om at det er positivt å gjere det enklare for uføre å kombinere arbeid og trygd.

Offerdal (1999) skriv om studie av iverksetjing, at heller enn å studere samsvar mellom ideal og realitet, bør ein studere kva prosessar som går føre seg i iverksetjingsfasen slik at endring og læring vert viktigare tema enn mål og resultat. Eg vil studere om NAV har lært noko av iverksetjingsprosessen og om denne lærdommen vert nytta til å optimaliserer tenestene. Dette kan skje ved at sparte ressursar på grunn av enklare sakshandsaming vert nytta til å gje betre oppfølging av brukarane, både ved å hindre brukarar i å falle ut av arbeidslivet og ved at fleire uføre får hjelp til å skaffe seg arbeidsinntekt.

3.3 The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation

Ein sentral modell for iverksetjing er Richard Matlands sin modell *The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*

Exhibit 1

Ambiguity-Conflict Matrix: Policy Implementation Processes

		CONFLICT	
AMBIGUITY	Low	High	
Low	Administrative Implementation	Political Implementation	
High	Experimental Implementation	Symbolic Implementation	

Source: Matland (1995, 160).

Figur 1. Ambiguity/Conflict matrix (Matland 1995)

I denne modellen tek Matland utgangspunkt i at det er to dimensjonar ved politikk, nemleg *uklårheit* og *konflikt*. Ut frå desse omgrepa er det fire typar politikk eller situasjonar som kan forklare kva som vil prege iverksetjinga. Desse fire vil eg kome tilbake til.

Konfliktdimensjonen i iverksetjing handlar om dei involverte partane si oppfatning av mål, kven som skal utføre måla og korleis dei skal utførast. (Matland, 1995). Høg grad av konflikt betyr difor at aktørane tolkar måla ulikt, har ulik oppfatning av kven som skal gjere arbeidet, og ulik oppfatning av kva som bør gjerast.

Når det gjeld uklårheit kan denne dimensjonen deltast i to. Det kan vere uklårheit knytt til mål eller til middel. Ovanfrå og ned-litteraturen vil føretrekke klare politiske mål for å unngå usikkerheit og sikre ein betre implementeringsprosess. Matland påpeikar at ovanfrå og ned feilar ved å ikkje sjå fordelar med uklårheit. Dersom måla er klare vil det gi aukande grad av konflikt og dragkamp. Vidare vil klare mål medføre at aktørane raskare må endre oppgåver og korleis oppgåvene skal utførast. I den politiske vedtaksprosessen kan klare mål møte større motstand og dermed har større sjanse for å bli forkasta. Difor meiner Matland at meir uklåre politiske føringar vil ha større sjanse for å bli vedtekne fordi det gir aktørane i arbeidet større rom for tolking og moglegheit for å gi måla innhald og metode over tid, slik ei nedanfrå og opp-tilnærming fokuserer på. Uklårheit synes i følge Matland å kunne auke middeldimensjonen når teknologien for å løyse problemet er mangelfull eller ukjent. Det vil bidra til å påverke kven som skal delta i iverksetjinga og kva rolle dei skal ha.

Eg vil nytte Matland sin *Ambiguity-Conflict model* når eg skal undersøke korleis dei politiske føringane sentralt, som resulterte i uførereforma, er sett i verk i dei enkelte NAV-kontora. Kan hende er arbeidet med å hjelpe fleire uføre i arbeid nettopp prega av uklårheit i mål- og middeldimensjonen, og det er kanskje uklårt kven som skal utføre arbeidet og kva teknologi ein kan nytte. Dette betyr at det enkelte NAV-kontoret blir uttrykket for grad av konflikt, eller grad av uklårheit. Det er fleire aktørar som arbeider med denne brukargruppa, og eg vil undersøke om aktørane oppfattar mål og middel likt. Det at fleire uføre skal arbeide er gjerne ikkje eit uklårt mål i seg sjølv, men kva som er rette middel for å nå målet, og kven som er dei sentrale aktørane, er uklårt for meg i starten av dette prosjektet.

Som nemnt over skildrar Matland fire typar politikk eller situasjonar som kan forklare kva som vil prege iverksetjinga. Eg vil forklare desse med utgangspunkt i NAV-kontora og deira arbeid med å hjelpe uføre tilbake i arbeid.

I den første situasjonen kan ein tenke seg at NAV-kontora har låg grad av uklårheit både i mål- og middeldimensjonen. NAV-kontora har klare mål for korleis dei skal hjelpe uføre i arbeid, og det er klart kven som skal utføre arbeidet og korleis det skal utførast. I følge Matland vil den politiske iverksetjinga i denne situasjonen ha eit administrativt preg der berre ressurstilgang vil vere ein avgrensande faktor.

I den andre situasjonen har NAV-kontora ein låg grad av uklårheit, men høg grad av konflikt. Det er ulik oppfatning både av mål og korleis arbeidet skal utførast, og det kan lett oppstå ein dragkamp eller eit maktspel. Dette er den situasjonen Matland kallar den politiske iverksetjinga. Her vil utfallet dreie seg om makt og korleis ein kan fjerne motstand som hindrar gjennomslag. Prosessen vil bære preg av ei ovanfrå og ned-tilnærming mellom dei som utformar politikken og aktørane som skal utføre den. I denne samanhengen vil det bety at mål og føringar som er gitt NAV-kontora er klart uttalte, men likevel spriker aktørane si oppfatning når dei skal tolke mål og middel.

I den tredje situasjonen har NAV-kontora ein høg grad av uklårheit, men låg grad av konflikt. Då har iverksetjingsprosessen eit eksperimentelt preg. Her er dei NAV-tilsette samde om at arbeidet må utførast, men dei er usikre på kva målet inneber og kva arbeidet betyr i praksis. Fleire uføre skal i arbeid, men korleis påverkar det den einskilde sitt arbeid med oppfølging av denne brukargruppa. I denne situasjonen er iverksetjinga prega av dei lokalt tilsette på det enkelte NAV-kontoret, og difor spelar lokale tilhøve og lokal kompetanse ei viktig rolle. Når iverksetjinga skjer på denne måten er det den enkelte tilsette som må skape relevans i sitt daglege arbeid og det blir mykje prøving og feiling. Ut frå denne situasjonsskildringa kan ein tenke seg at arbeidet kan vere ulikt organisert på ulike NAV-kontor. Slik eg har vore inne på tidlegare kan slike uklare mål føre til mindre motstand blant dei som skal setje i verk reforma.

I den siste situasjonen er det høg grad av både uklårheit og konflikt. Denne situasjonen er kjenneteikna ved symbolsk politikk som treff våre grunnleggande verdiar. I dette tilfelle kan det vere at NAV-kontora oppfattar målet om at fleire uføre skal arbeide ulikt, og at det er høg grad av konflikt mellom dei ulike tilsette om kva løysingar ein skal velje og kven som skal ta ansvaret. Dei som blir viktige aktørar vil her vere dei som greier å lage innhald til målet og så få gjennomslag for sitt syn.

Etter mi oppfatning ved starten av prosjektet er det slik at uførereforma vart innført med eit nytt regelverk, men med få konkrete verkemiddel for å nå målet med reforma utover at regelverket gjer det enklare å kombinere arbeid og trygd. Reforma er eit resultat av ei nasjonal politisk føring og ber difor størst preg av å ha ei ovanfrå og ned-tilnærming for iverksetjing. Samstundes vil ei vellukka iverksetjing avhenge av om dei som møter denne gruppa greier å få til ei vellukka implementering. Eg skal difor i det følgjande sjå nettopp på bakkebyråkratiet si rolle i iverksettinga av reforma.

3.4 Bakkebyråkratiet

Michael Lipsky er ein sentral teoretikar innanfor nedanfrå og opp-perspektivet. Han introduserte i 1980 omgrepet bakkebyråkratiet. Bakkebyråkratar er i følge Lipsky tilsette i offentleg sektor som gjennom arbeidet sitt har direkte kontakt med befolkninga, og som utøver stor grad av skjønn i arbeidet sitt. Felles for denne gruppa er at dei har ansvar for å fatte skjønsmessige vurderingar i samhandling med brukarane av tenestene. Eg vil sjå på den rolla bakkebyråkratiet, dei tilsette i NAV-kontora, spelte ved iverksetjinga og kva verktøy ein hadde for å kunne bidra til å nå målsetjinga.

I tråd med eit nedanfrå og opp-perspektiv hevdar Lipsky at den offentlege politikken vert skapt i kvardagen til bakkebyråkratane. Desse er ikkje nøytrale leverandørar av politikken, men formar politikken aktivt gjennom si tolking av regelverket, og ved å fordele knappe ressursar. To karakteristiske trekk kjenneteiknar arbeidet til bakkebyråkratane. Dei har ein høg grad av skjønnsutøving og dei har relativt høg autonomi. Andre kjenneteikn er at dei har stor arbeidsmengd i høve tilgjengelege ressursar, og dei arbeider under diffuse og motstridande mål. Bakkebyråkratane har ofte færre ressursar enn det som er nødvendig for at dei skal kunne utføre arbeidet sitt på ein tilfredsstillande måte. Dei har ofte store mengder saker dei har ansvar for, og dette gjer det vanskeleg å utføre arbeidet på ein tilfredsstillande måte. Det kan også vere at dei manglar personlege ressursar for å kunne utføre arbeidet sitt. Dei kan mangle erfaring eller dei kan ha fått mangelfull opplæring. Ofte vert dette opplevd som eit personleg problem, sjølv om denne kjensla av å ikkje strekke til eigentleg skuldast arbeidet sin natur.

Bakkebyråkratane sitt arbeid er også karakteristisk ved at det er prega av motstridande og diffuse mål som stadig endrar seg. Dei møter konflikhtar og tvitydigheit i spenninga mellom klientorienterte mål og organisatoriske mål. Bakkebyråkratane må tilpasse seg organisasjonen sitt behov for å behandle store arbeidsmengder raskt ut frå dei ressursane som er tilgjengelege. Dette gjer det vanskelegare å tilpasse oppfølginga av brukarane ut frå den enkelte sitt behov.

I følge Lipsky (1980) er bakkebyråkratane framandgjort frå arbeidet sitt ved at dei berre arbeider med deler av «produktet» og ofte ikkje har kontroll over arbeidet sitt. Spesialisering

kan bety at dei ikkje følgjer brukaren gjennom heile løpet, men berre deltek i deler av arbeidet med brukaren. Eit døme kan vere at ein rettleiar berre følgjer opp ein brukar fram til vedkomande har fått uføretrygd, og dersom brukaren tek kontakt på ny kan det vere ein annan rettleiar som får ansvar for denne brukaren. Det er også vanskeleg å avslutte eit klientforhold fordi sjølv om ein «reparerer» eit problem vil det kunne dukke opp stadig nye.

Bakkebyråkraten kan oppleve dette som eit tap av kontroll over ein situasjon dei er meint å skulle kontrollere. I konteksten NAV-tilsette på NAV-kontoret kan eit døme vere at ein rettleiar lukkast i å hjelpe ein ufør til å skaffe arbeid, men kort tid etter vert brukar sagt opp frå stillinga fordi det ikkje har fungert.

Bakkebyråkratane har ei dobbeltrolle. Dei kan opptre som både hjelparar og problemløysarar, eller som portvakter. Dei har ofte usikkerheit knytt til arbeidsoppgåvene og opplever å komme til kort. Etterspurnaden etter tenester er større enn tilbodet. Det er bakkebyråkratane som må vurdere kven som skal ta i mot tenestene og ressursane dei rår over. Dei vert såleis portvakter som skal bestemme kven som skal få sleppe inn i systemet (Lipsky, 1980). Vidare meiner Lipsky at bakkebyråkratane prøver å gjere ein god jobb, men at arbeidet er umogleg å utføre på ein ideell måte fordi måla er upresise, kontrollane få, ressursane knappe og det er lite oppmuntring å få. Bakkebyråkratane vert tvungne til å utvikle strategiar som gir tilfredsstillande, men ikkje optimale tenester. Mål og direktiv kjem ovanfrå og bakkebyråkratane sin kvardag vert prega av å gjere skjønnsmessige modifikasjonar av desse.

Styringsparadokset til bakkebyråkratiet er gapet mellom mål og ressursar. For å minske dette gapet må bakkebyråkratane nytte ulike strategiar i møte med brukarane. Det kan vere at dei unngår kompliserte oppgåver og at dei utviklar arbeidsmåtar og rutinar som favoriserer visse brukargrupper. (Vabø & Vabo, 2014, kap.2). Brukarane av NAV-tenestene vil også sjølv påverke tilbodet dei får. Ei viktig side ved det å vere NAV-brukar er å finne ut korleis dei ulike delane av systemet fungerer. Fordi brukarane har ulike føresetnader er det grunn til å tru at det er ulikskap i tildeling av tenester. (Andreassen & Aars, 2015).

Det har vist seg at det å pålegge arbeidstakarar meir arbeid utan å tilføre meir ressursar gjerne fører til redusert evne til å oppretthalde forbetring, og kan på sikt føre til tap av produktivitet og motstand mot endring. Å tilføre meir ressursar er kostbart, så det vil lønne seg å finne arbeidsmetodar som gjer at ein arbeider smartare innanfor eksisterande ressursramme. For å klare det må ein finne tiltak som vert opplevd som nyttige og verdifulle for dei som skal

utføre arbeidet. Dette krev at ein gjer ei grundig vurdering av oppgåver som skal utførast og tida vi bruker på oppgåvene. Dei neste åra vil utgiftene til trygdeordningar auke vesentleg og NAV vil få fleire brukarar. Dette fører til at NAV må gjere **meir for mindre** gjennom digitalisering, fornying, effektivisering og tøffare prioriteringar (NAV, 2019)

I studien *NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling*, vart det undersøkt korleis den lokale etableringa av NAV-kontora har påverka ulike brukargrupper sine moglegheiter for å kome i arbeid (Fevang, Markussen & Røed, 2014). Her såg ein på om interne tilhøve ved NAV-kontora var avgjerande for resultata dei enkelte kontora leverte. Lokal variasjon er om det er éin leiar eller todelt leiing, om leiar er statleg eller kommunalt tilsett, og kva kommunale tenester som er lagt inn i NAV-kontoret. Ingen av desse faktorane viste seg å bety noko for resultata. Det einaste kjenneteiknet ved kommunen som såg ut til å ha verknad var storleiken på kontoret, og dei små kontora såg ut til å gjere det betre enn dei store. Dette er interessant å sjå i samanheng med at utviklinga framover er færre, større og meir spesialiserte kontor med ansvar for fleire brukarar.

I denne studien vil eg sjå på korleis bakkebyråkratane på NAV-kontora opplever iverksetjinga av uførereform, og korleis dei ser si eiga rolle i denne prosessen. I kor stor grad harmoner det overordna nasjonale målet med at fleire uføre skal arbeide, med dei måla dei tilsette på NAV-kontora arbeider ut frå, og kva styringsverktøy vert brukte for å at måla skal verte nådde? Og korleis påverkar brukarane tenestene dei får frå NAV? Det vil også vere interessant å sjå om eg finn variasjon i oppfølging av uføre på dei ulike kontora som representerer caset i denne studien og om det er trekk ved organisasjonen NAV som kan ha vore med å forme korleis reforma er sett i verk.

3.5 Institusjonell teori

Offentleg politikk vert utforma og sett i verk innanfor ramma av formelle organisasjonar. Eigenskapar ved organisasjonen avgrensar det individuelle handlingsrommet, men viskar ikkje ut all identitet, erfaringar, handlingar og oppfatningar dei tilsette tek med seg inn i organisasjonen. Val av problem og verkemiddel, kva konsekvensar som vert framheva og kva for vurderingskriterieie som vert lagt til grunn, vert påverka av interne trekk ved den enkelte organisasjon (Christensen et al., 2015, s. 12).

Ny-institusjonell teori kom mot slutten av 1970-åra. Forskarane stilte spørsmål om i kva grad organisasjonar er rasjonelle verktøy for å oppnå mål. Organisasjonar vert påverka av historia og omgjevnadane, og det er berre på overflata at organisasjonen er rasjonell. At ein organisasjon er institusjonalisert betyr at omgjevnadane på den eine sida og kva ein har vore vand med å gjere på den andre sida, påverkar kva som vert gjort i ein organisasjon. Medlemmane i organisasjonen sine handlingar, baserer seg på dei verdiane og normene som er institusjonalisert (Eriksson- Zetterquist et al., 2014, s. 245 – 250).

Organisasjonskultur er dei uformelle normer og verdiar som veks fram og har betydning for korleis ein formell organisasjon innrettar si verksemd. Når ein slik organisasjon utviklar uformelle normer og verdiar i tillegg til dei formelle, fører dette til at organisasjonen vert mindre tilpassingsdyktig og meir kompleks. Dei kulturelle normene og verdiane som pregar ein organisasjon frå byrjinga og i den perioden organisasjonen vert forma, vil ha stor betydning for den utviklingsvegen den vil følgje. Dette er i litteraturen omtala som sti-avhengigheit. Mål som vert etablert frå byrjinga av organisasjonen vil ha stor betydning for utviklinga vidare, og er ikkje enkle å endre, sjølv når omgjevnadar og kontekst endrar seg (Christensen et al., 2015, s. 61– 62).

Målet med uføreforma er at fleire uføre skal arbeide, men organisasjonen har ikkje klare retningslinjer for korleis ein skal nå dette målet. Difor vel eg å sjå på uførereforma i eit institusjonelt perspektiv. Reforma har gjort det enklare å arbeide ved sidan av å ta i mot trygd, noko som skulle føre til at dei uføre skulle bli motivert til å arbeide meir, men det er uklart korleis iverksetjarane av reforma skal innrette arbeidet sitt for å hjelpe uføre tilbake i arbeid. Det er også interessant å sjå korleis uformelle normer og verdiar som tradisjonelt har prega NAV som organisasjon, påverkar iverksetjinga. Tradisjonelt sett har uførepensjonistar ikkje vore ei gruppe som skal ha arbeidsretta oppfølging frå NAV og dei har gjerne blitt betrakta som sjuke og heilt arbeidsuføre.

3.6 Styringsverktøy

For å studere iverksetjinga av uførereforma og korleis NAV følgjer opp uføre er det naudsynt å seie noko om kva for styringsverktøy NAV nyttar som målstyringssystem og sjå dette opp mot oppfølging av personar med uføretrygd. Eg vil først gjere greie for mål- og resultatstyring, før eg presenterer Vedung sin modell *gulrøter, pisk og overtaling* som er ei

kategorisering av tre ulike styringsverktøy og er presentert i boka «Carrots, sticks and sermons» frå 1998.

3.6.1 Mål- og resultatstyring.

Offentleg sektor er i dag prega av å vere mål- og resultatstyrt. Mål- og resultatstyring vart innført i Noreg på byrjinga av 1990-talet og er knytt opp mot New Public Management. I dette ligg ei operasjonalisering av mål for offentleg verksemd der desse vert brukt for å velje handlingsresultat, og ikkje minst til å evaluere resultat ut i frå. Ved mål- og resultatstyring kan det oppstå over-måling ved at organisasjonen rapporterer på det som lett lar seg måle og ikkje på andre, sentrale aspekt. Det kan også oppstå målforskyving ved at dei overordna måla til organisasjonen vert erstatta av organisasjonsspesifikke delmål som gjerne ikkje er offentleg kjent, eller samsvarer med dei overordna måla (Christensen et al., 2015, s. 193).

Når det gjeld kvalitet på tenestene er dette eit omgrep som kan vere vanskeleg å forstå og måle. Brukarar, profesjonsutøvarar og leiing ser kvalitet frå ulike synsvinklar og legg gjerne vekt på ulike sider ved prosess og produkt når dei skal vurdere kva som er god kvalitet (Bukve & Kvåle, 2014, s. 29 – 30).

Styringsprosessen i NAV startar i Arbeids- og sosialdepartementet sitt årlege tildelingsbrev til arbeids- og velferdsetaten. Dette brevet inneheld føringar og detaljar for korleis NAV-kontora skal styrast og kva måleparameter for resultat og aktivitetsmål som skal nyttast (Roaldsnes, 2018). Måleparametra ligg i det månadlege målekortet som vert brukt til å rapportere aktivitet i NAV-kontora. Dette målekortet har ei rekke indikatorar som målar ulik aktivitet. Ingen av desse aktivitetsindikatorane målar oppfølging av personar som har uføretrygd, sjølv om dei inngår i sekkeposten «personar med nedsett inntektsevne». Det er interessant at det er sett i verk ei reform med målsetting om at fleire uføre skal arbeide, utan at NAV-kontora vert målt på dette. Etter at NAV-reforma vart sett i verk viser målingar at arbeidsledige og sosialhjelpsmottakarar har blitt prioritert opp, medan menneske med helserelevante ytingar har blitt prioritert ned (Andreassen & Aars, 2015, s. 70 – 71).

Det er gjort lite forskning på effekt av mål- og resultatstyring i offentleg sektor. I artikkelen *Mål- og resultatstyring i NAV- kan det bidra til å få flere med nedsett arbeidsevne i arbeid?*, viser Roaldsnes (2018) til ein dansk studie gjennomført i 2016 av forskarane Møller, Andersen og Iversen, som finn at mål- og resultatstyring kan spele ei positiv rolle i å klargjere

kva som er sentralt i arbeidet i ein arbeidsetat, nemleg det å få menneske i jobb. Samstundes finn denne studien at balansert målstyring ofte kan føre til utilsikta konsekvensar ved at organisasjonane reagerer på prestasjonsmåla og tilpassar eiga åtferd for å oppnå måla. Dette kan føre til fokus på kortsiktige resultat og til at ein prioriterer brukarane som er lettast å hjelpe. Dersom ein veit korleis arbeidet ein gjer blir evaluert vil ein gjerne prioritere arbeidsoppgåvene slik at ein kan vise til resultat på dei områda som vert målt. Kvantitative resultatmål er lette både å forstå og formidle og har difor stor gjennomslagskraft (Jacobsen & Thorsvik, 2015, s.60). Eg vil undersøke om NAV-kontoret si prioritering av oppgåver vert styrt ut frå kva dei vert målte på og ikkje.

3.6.2 Gulrøter, pisk og overtaling

Når ei reform vert innført vil ein viktig del av iverksetjingsprosessen vere kva verkemiddel som vert nytta for å auke sannsynet for at målet ved reforma vert nådd. Edvard Vedung presenterte ei tredelt kategorisering av verkemiddel for styring. Desse er gulrøter, pisk og overtaling (Vedung et al., 1998). Han ser på kva ressursar styresmaktene rår over etter at det er slått fast at eit inngrep er naudsynt. Han fokuserer vidare på kva moglegheiter mottakarane av verkemiddela har.

Gulrøter, eller økonomiske insentiv, handlar om å dele ut eller fjerne materielle ressursar. Dette kan vere pengar eller andre ressursar. For mottakar vert gitte handlingar meir eller mindre kostbare, og mottakar står fritt til å velje korleis vedkomande vil respondere. Pisk, eller reguleringa, handlar om styresmaktene sitt høve til å utforme reglar og direktiv som mottakar må rette seg etter. Desse reglane og direktiva vert ofte, men ikkje alltid, følgt av eit sett med sanksjonar som i praksis vil seie at reguleringa vert følgt opp av mottakar. Overtaling handlar om å påverke gjennom overføring av kunnskap, fornuftige resonnement og overtyding. Her vil ikkje mottakar oppleve å vere forplikta, men å få eit tilbod om data, fakta, kunnskap, argument og moralske appellar.

Vedung sitt utgangspunkt er at ei avgjerd er blitt fatta og at intervensjon frå styresmaktene er rettmessig. Spørsmåla er kva typar instrument som kan nyttast (Vedung et al., 1998, s. 30). Dei ulike kategoriane verkemiddel legg til grunn ulike forhold mellom den som styrer, i dette tilfellet Arbeids- og sosialdepartementet gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet, og dei som vert styrt, som i dette tilfellet er NAV-kontora.

3.7 Oppsummering teori

Fordi eg studerer iverksetjinga av uførereforma er teori om iverksetjing sentral i denne studien. Ei reform oppstår gjerne som følgje av ei krise eller ei forventning om ei krise. I denne samanhengen er krisa dei auka utgiftene staten hadde til uførepensjon. Eg har presentert tre ulike teoriar om iverksetjing frå teoretikarane Offerdal, Matland og Lipsky. Eg har også valt å sjå på NAV-kontora i eit institusjonelt perspektiv for å sjå om kulturelle trekk ved organisasjonen påverkar korleis NAV arbeider med uføretrygda. Til sist har eg presentert teori om styring fordi eg vil studere i kva grad NAV nyttar styringsverktøy for å sikre at måla i reforma vert nådde.

I neste kapittel vil eg presentere val av metode.

4 Metode

I dette kapittelet vil eg gjere greie for dei vala eg har gjort for å svare på problemstillinga for denne studien. Eg gjer greie for val av metode, mi forforståing, utval og rekruttering, utarbeiding av intervjuguide, gjennomføring av intervju og innhenting av data frå intervjuundersøkinga *Uføre i jobb*. Til sist vil eg seie noko om forskingsetiske omsyn og denne studien sin validitet og reliabilitet.

4.1 Kvalitativt forskingsintervju

Kvalitativ metode handlar om å karakterisere. Ordet kvalitativ viser til eigenskapane eller karaktertrekka ved fenomenet (Aadland, 2011). Kvalitativ metode er kjenneteikna ved at forskingsopplegget er fleksibelt og at utvalet informantar er nokså få. Vidare er det eit kjenneteikn at undersøkingsopplegget er retta mot å studere mykje informasjon om få einingar eller casar. Kvalitative data kan skaffast gjennom intervju, observasjon eller dokumentanalyse og vert vanlegvis uttrykt i form av tekst. Kvalitativ forskingsmetode gir grunnlag for å oppnå ei forståing av sosiale fenomen på bakgrunn av fyldige data om dei personane og situasjonane som vert studert. Metoden eignar seg godt når det er krav til fleksibilitet og openheit, og det er lite forskning på området frå før (Thagaard, 2013).

I denne studien skal eg undersøke iverksetjinga, kva oppfølging uføre får frå NAV og korleis NAV kan hjelpe fleire uføre tilbake i jobb. Eg vurderte å først nytte eit spørjeskjema til eit større utval av informantar, for deretter å gjere ei kvalitativ undersøking for nærare analyse av variasjonen i caset. Fordelen med kvantitativ metode er at det ville vore eit større utval informantar, noko som kan gi eit meir gyldig resultat. I helse- og sosialfagleg samanheng er det avgrensa kor mykje kunnskap kvantitativ metode kan gi, då denne metoden ikkje viser kva som ligg bak tal og kurver (Ringdal, 2013). Vi har tal som viser at det ikkje er fleire uføre som arbeider enn før reforma. Vidare viser tala at det ikkje er store variasjonar i ulike fylke. Som nemnt tidlegare viser tidlegare forskning at uføre i liten grad får oppfølging av NAV. Å finne årsakene til dette kan vanskeleg gjerast ved eit standardisert spørjeskjema. For å studere kva som ligg bak talmaterialet, har eg valt å gjere ei kvalitativ undersøking. Samtaleintervju er meir fleksible enn spørjeundersøkingar, og har for det meste opne spørsmål som opnar for ny innsikt i det temaet ein studerer (Ringdal, 2013). I denne studien står ikkje samanlikning mellom dei ulike kontora eller informantane sentralt, men det å få mest mogleg innsikt om korleis uførereforma er sett i verk og korleis personar med uføretrygd vert følgt opp. Mi

vurdering er at problemstillinga eg har valt, best kan svarast på ved hjelp av samtaleintervju som gir moglegheit til å følgje interessante sidespor som måtte oppstå under intervju. Denne studien er eit casestudie der fire NAV-kontor representerer caset. Case-studiar er kjenneteikna ved undersøkingsopplegg som er retta mot å studere mykje informasjon om få einingar eller casar (Thagaard, 2013, s. 56).

4.1.1 Samsvarsdesign

Casedesign kan delast i fire kategoriar. Desse er: kritisk casedesign, samsvarsdesign, prosessporing og teoretisk tolkande rekonstruksjon. Denne studien vil eg plassere i kategorien samsvarsdesign. I samsvarsdesignet vert det etablert ei teoretisk ramme før ein byrjar å analysere caset. Så held ein funna opp mot dei førehandsdefinerte forventningane. Dei førehandsdefinerte forventningane for denne studien er at målet med uførereforma ikkje pregar NAV-kontora sitt arbeid, og at uføre i liten grad får arbeidsretta oppfølging frå NAV. Føremålet kan vere prøving av teoriar eller teoriinformert analyse av ein case, utan ambisjonar om prøving eller utvikling av ny teori (Bukve, 2016, s. 133 – 135).

I denne studien vil eg sjå caset opp mot aktuell, etablert teori. Eg vil nytte teoriar for å underbygge, forstå og drøfte funna mine. Studien er såleis teorifortolkande. Intervjua av tilsette ved NAV-kontora og intervjua gjort av Arbeids- og velferdsdirektoratet av personar med uføretrygd, vil saman med relevant teori vere med på å svare på problemstillinga for studien.

4.1.2 Fenomenologisk perspektiv og forforståing

Fenomenologi har utgangspunkt i at verda er slik vi opplever den, og handlar om å utforske det vi erfarer og opplever. Ved fenomenologisk tilnærming i forskarsamanheng, vil ein søke å forstå og skildre korleis informantar opplever eit fenomen eller si verd (Kvale & Brinkmann, 2015). Metoden kan skildrast som ein framgangsmåte der det er viktig å korrekt gjengi det informantene formidlar.

I denne oppgåva undersøker eg iverksetjinga av uførereforma ut frå ståstaden til dei tilsette på NAV-kontora. Eg undersøker også kva oppfølging dei uføre frå NAV, og kva dei tilsette på NAV-kontora meiner må til for å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid. Føremålet er altså å forstå informantane si oppfatning av eiga rolle i samband med iverksetjinga av reforma, og belyse

deira erfaringar med oppfølgingsarbeid av uføre og deira tankar om korleis fleire uføre kan komme i arbeid. Både i møte med informantane og i møte med det innsamla datamaterialet vil det alltid vere ei forforståing til stade. Forskaren bør difor få innsikt i eiga forforståing og reflektere over korleis denne kan ha påverka undersøkinga (Postholm, 2010).

I forkant av undersøkinga mi har eg reflektert rundt eiga forforståing ved å diskutere tema for oppgåva med andre aktørar for å på den måten gjere meg kjend med ulike perspektiv på det fenomenet eg skal undersøke. På denne måten meiner Dalen (2011) at ein som forskar blir meir open for informantane sine erfaringar og opplevingar. Dette viste seg svært nyttig, då eg fekk innspel til studien sin relevans og kva teori som kunne vere aktuell å sjå problemstillinga i lys av.

4.2 Utval og rekruttering

Føremålet med dette prosjektet er å få kunnskap om iverksetjinga av reforma, og kva reforma tyder for oppfølgingsbistanden dei uføre får frå NAV. Eg vil også hente opplysningar om korleis dei NAV-tilsette meiner at denne oppfølgingsbistanden fungerer i høve målsetjinga med reforma. Caset i studien er fire ulike NAV-kontor i det nye NAV Vestland (Sogn og Fjordane og Hordaland) og i Oslo. Kontora er av ulik storleik, frå eit av dei minste i landet til eit av dei største. Eg har henta data frå fire kontor av ulik storleik og med ulik geografisk plassering, fordi eg meiner at dette har gitt meg ei djupare forståing enn om eg berre hadde sett på eit eller to kontor. Samstundes er det ikkje så mange at eg ikkje har kunna gå i djupna. Ved kvalitative tilnærmingar er det viktig å ha tid og ressursar til å kunne gjere djuptgåande analysar, og difor bør utvalet vere for stort (Thagaard, 2013, s. 65).

I tillegg til desse fire kontora gjorde eg eit prøveintervju ved eit femte kontor. Informant ved dette kontoret fylte utvalskriteria, men dette kontoret vart ikkje valt fordi eg sjølv har arbeidd her. Sidan eg kjenner denne informanten som tidlegare kollega, visste eg at ho er svært kunnskapsrik og ville kunne gje meg nyttige innspel til vidare arbeid med intervjuguide og gjennomføring av intervju. Fire kontor har vore mange nok til å kunne avdekke om det er skilnader på korleis iverksetjinga er gjennomført frå kontor til kontor, og fokus for studien har vore å sjå på hovudtrekka ved iverksetjing og fokus på oppfølgingsarbeidet i NAV-kontora, og ikkje skilnadane mellom ulike kontor. Det vil likevel bli gjort ei enkel samanlikning mellom fylke og stillingsnivå i kapittel 5.

Ved val av NAV-kontor gjorde eg eit strategisk utval. Eit strategisk utval er definert som ei samling deltakarar med eigenskaper eller kvalifikasjonar som er sentrale med omsyn til problemstillinga (Thagaard, 2013, s. 60). Utvalet vil verke inn på resultatata sin overføringsverdi til andre NAV-kontor. Ut frå mi problemstilling var det naturleg at det strategiske utvalet er leiarar og rettleiarar i NAV-kontor. Det vart sett kriterium om tilsetting i NAV sidan før 2015. Uførereforma vart sett i verk 1. januar 2015 og det var avgjerande at informantane hadde arbeid i NAV både før og etter at reforma kom, for å kunne seie noko om iverksetjinga og korleis reforma har endra måten dei arbeider på. I utvalet mitt var det seks kvinner og to menn. Den informanten som hadde det kortaste tilsetningstilhøvet i NAV vart tilsett i 2013. Den med lengst fartstid har arbeid i NAV sidan tidleg på 90-talet. At dei har vore tilsett i NAV sidan før 2015 vil også bety at dei kjenner organisasjonen godt, og at dei har kjennskap til uførepensjon slik at dei kan gjere ei relevant samanlikning mellom gammal og ny ordning for personar som er uføre. Lang erfaring tilseier også at dei har høg kompetanse innan NAV sitt arbeidsfelt.

Eg har valt to informantar frå kvart kontor, der den eine er leiar og den andre rettleiar med ansvar for oppfølging av uføre. Ved val av kontor tenkte eg at geografisk spreining var viktig, i tillegg til at kontora var av ulik storleik. Dette med tanke på at små kontor ser ut til å ha betre resultat enn store kontor når det kjem til brukarane sine moglegheiter for å kome i arbeid (Fevang, et al., 2014). Difor valde eg NAV Vestland som har mange små kontor og låg arbeidsløyse. I Oslo er det mange store kontor og noko høgare arbeidsløyse. Sjølv om utvalet mitt er relativt lite, meiner eg det er truleg at det ikkje ville ha vore store skilnader i funna mine om andre fylke eller kontor var ein del av studien. Dette fordi talet uføre som arbeider meir enn det uføregraden skulle tilseie, utgjer berre 3,9 prosent (NAV, 2019), slik at det er ei landsdekkande utfordring utan store geografiske skilnader. Difor valde eg å ikkje gjere eit komparativt studie, men vil vere open for at det kan vere skilnader som kan vere interessante å sjå nærare på.

For å finne informantane tok eg først kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet for å hente inn løyve til å gjere intervju på NAV-kontora, slik interne retningslinjer i NAV tilseier. Etter å ha fått løyve tok eg kontakt med fylkesleddet i NAV Vestland og NAV Oslo. Eg informerte om studien og bad om løyve til å kontakte aktuelle kontor direkte.

NAV er organisert i ulike styringslinjer. NAV-kontora høyrer under tenestelinja og er

organisert med eit NAV-kontor i kvar kommune, og eit fylkeskontor i kvart fylke. Fordi fylket har ei koordinerende rolle ut mot NAV-kontora kan ein tenkje seg at resultata kan bli likare mellom ulike NAV-kontor i same fylke enn dei vil bli om ein ser på fleire fylke. Difor måtte eg ha eit større utval enn berre eitt fylke for å sikre validitet.

Talet på deltakarar bør vurderast i samanheng med føremålet til undersøkinga og talet bør ikkje vere større enn at det er mogleg å gjennomføre omfattande analysar av materialet som er samla inn, samstundes som ein kan oppretthalde tidsfristar for undersøkinga (Kvale & Brinkmann, 2015). I prosessen der deltakarar skal rekrutterast, skal det vurderast storleik på utvalet opp mot eit «mettingspunkt». I det ligg at når fenomenet som vert undersøkt, ikkje vert tilført ytterlegare forståing ved å studere fleire einingar, så er utvalet stort nok (Thagaard, 2013). Undervegs i prosessen vil altså forskar gjere ei vurdering av kor tid dette mettingspunktet er nådd. Eg avtala på førehand å gjere åtte intervju, i tillegg til eit prøveintervju på eit femte kontor. Eg opplevde ikkje at mettingspunktet var nådd før alle intervjua var gjennomførte, sjølv om mange av temaa som vart lanserte gjekk igjen i dei ulike intervjua. Eg trur at eg framleis kunne fått ny og interessant informasjon om eg hadde intervjua fleire, men mengda informasjon ville ha vore vanskeleg å handtere innanfor ramma av denne studien.

4.3 Intervjuguide og førebuing

Eit forskingsintervju kan ha ulike former, ope, strukturert eller semistrukturert. I kvalitativ forskning er det først og fremst den semistrukturerte forma som vert framheva (Thagaard, 2013). Eg bestemte meg for å gjere semistrukturerte intervju, der intervjuguiden hadde overordna tema og spørsmål, men der det var høve til å stille utdjupingss spørsmål og oppfølgingsspørsmål til informantane undervegs. Eit semistrukturert intervju ligg nær opp til ein samtale, men har eit bestemt føremål som gjer at det vert skildra som profesjonelt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 33 – 46).

Eg starta datainnsamlinga med å lage ein tematisk intervjuguide (vedlegg 1) som inneheld ei oversikt over emne som skal dekkast, med forslag til spørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 162). Intervjuguiden vart utforma for å best mogleg gje svar på problemstillinga og den er delt inn i fem emne. Det første omhandlar informantane sin bakgrunn og motivasjon for å arbeide i NAV. Neste emne er iverksetjing av reforma. Deretter kjem arbeidsretta oppfølging av

uføre, og så ressursar og måleverktøy. Det siste emnet i intervjuguiden er korleis fleire uføre kan kome i arbeid med hjelp frå NAV.

4.4 Gjennomføring av intervju

Før intervju sendte eg alle informantane e-post med informasjon om prosjektet. Sjølv intervjuet vart innleia med å fortelje kort om problemstilling og bakgrunn for val av tema, før eg forsikra meg om at det var i orden at eg gjorde opptak av samtalen.

Sidan eg manglar erfaring som intervjuar, og fordi eg ønskte å prøve ut om intervjuguiden var godt eigna til å svare på problemstillinga, bestemte eg meg for å gjere eit prøveintervju. Personen som stilte til prøveintervjuet var valt ut etter same kriterier som dei andre informantane. Som ny forskar og intervjuar var det nyttig å gjennomføre eit slikt intervju. Eg opplevde at eg raskt vart trygg i rolla, og eg oppdaga like raskt at det ikkje fungerte å ha ei fast rekkefølge på spørsmåla sidan informanten føregreip mine spørsmål ved å fortelje om tema eg var meint å spørje om seinare. Eg let då informanten prate fritt. Det var også nødvendig å stille oppfølgingsspørsmål når informanten fortalte om ting som ikkje var ein del av mi undersøking, men som var interessante. Det oppstod sidespor i samtalen som gav meg ytterlegare forståing av temaet. Det var altså nødvendig å vere fleksibel i høve rekkefølge på spørsmåla og kva spørsmål eg valte å stille. Eg oppdaga også at spørsmåla mine eigna seg betre skriftleg enn munnleg. Språket var for formelt og akademisk. Dette løyste eg ved å omformulere spørsmåla til eit meir munnleg språk under intervju, utan å endre innhaldet i spørsmåla. Det var altså ikkje behov for å endre intervjuguiden etter prøveintervjuet, slik at denne informanten fekk dei same spørsmåla som dei andre åtte.

Eg opplevde at intervjusituasjonen var god og at kjennskapen oss i mellom ikkje førte til avsporingar. På tidspunktet for prøveintervjuet hadde eg gjort alle dei seinare intervjuavtalane. Det var informert om at intervju ville vare 1 – 1,5 timar. Prøveintervjuet varte ca. 50 minutt, og denne informanten hadde svært utfyllande svar. Dette gjorde at eg informerte dei neste informantane om at det var tilstrekkeleg å setje av éin time.

I intervjuguiden hadde eg eit spørsmål om det finst ei bestemt rutine for oppfølging av brukarar med uføretrygd. Eg hadde sjølv leita på NAV sine interne sider for å sjå om eg kunne finne ei slik, utan resultat. Informanten i prøveintervjuet svarte bekreftande på at ei slik rutine finst, og sendte meg seinare ein link til denne. Eg valde likevel å la spørsmålet stå, fordi eg ville undersøkje om denne rutinen var kjend for alle informantane mine.

Ei anna erfaring frå prøveintervjuet er at det kan vere vanskeleg å stille opne nok spørsmål for å ikkje få svar som er farga av eigne tankar og synspunkt. Dette var det nødvendig å vere bevisst på gjennom alle intervju. Intervjua vart gjennomført i løpet av fire veker i mars og april 2019. Det var to veker mellom prøveintervjuet og neste intervju, fordi eg hadde sett av tid til å arbeide vidare med intervjuguiden ut frå dei erfaringane eg hausta i prøveintervjuet.

4.5 Transkribering av intervju

Å transkribere er å omsette frå tale- til skriftspråk. Når intervju vert transkriberte frå munnleg til skriftleg form, vert intervjusamtalane strukturerte slik at dei betre eignar seg for analyse (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 206).

Eg intervju ni personar, inkludert prøveintervjuet, og intervju varte i snitt ca. 45 minutt. Det å notere undervegs kan distrahere og såleis forstyrre den frie flyten i samtalen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 206). Eg valde difor å ikkje notere noko undervegs, utover heilt korte stikkord. Desse noterte eg i sjølve intervjumalen, ved sidan av spørsmålet som utløyste svaret eller kommentaren eg vurderte som særleg interessant. Eg gjennomførte ni intervju på til saman fem dagar, fordelt over tre veker. Eg sette av tid mellom intervju som vart gjennomført same dag, for å kunne notere ned om det var noko spesielt eg la merke til. I dei intervju der det vart sagt noko av relevans etter at bandopptakarane var slått av, noterte eg det ned og la det til når eg transkriberte.

Etter at intervju var gjennomførte overførte eg lydopptaka til datamaskina. Før eg starta å skrive, lytta eg gjennom intervjuet for å bli godt kjent med materialet. Eg transkriberte dei fleste intervju same dag eller dagen etterpå. Dette var krevjande arbeid, men sidan kunnskap er ferskvare vurderte eg det som viktig å skrive medan intervju var friske i minnet. Eg vurderte å få hjelp til å transkribere, men innsåg at det å gjere denne jobben sjølv ville gi meg nyttig erfaring om eigen intervjustil og korleis eg kunne forbetre meg til neste intervju. Kvale & Brinkmann (2015, s. 207) seier at under transkriberinga vil intervjuaren til ein viss grad hugse eller gjere seg tankar om dei sosiale og emosjonelle aspekta ved intervjusituasjonen, og vil allereie ha begynt å gjere ei meningsanalyse av det som vart sagt.

Dei som vart intervjuva vert referert til som informantar i min studie. All informasjon vart anonymisert under transkriberinga. Eg har skilt informantane ved å gje dei tittel og nummer. Dette vert presentert nærare i kapittel 5.

Studien mitt handlar om å analysere det intervjupersonane seier, altså meiningsinnhaldet. Eg har valt å omforme intervjuva til ein meir formell skriftleg stil, i staden for å transkribere uttalane ordrett. Eg utelet også pausar, gjentakingar og uttalar som ikkje har relevans for problemstillinga mi. Dette kravde at eg lytta gjennom fleire gonger for å vere sikker på at eg fekk med meg det som var viktig for å sikre validitet. Eg skreiv berre det som var relevant. Når den eg intervjuva bevega seg vekk frå temaet let eg dei prate fritt under intervjuet for å ikkje miste noko som kunne vere viktig, men dersom det viste seg å ikkje vere relevant for temaet, let eg vere å skrive det ned. Informantane mine fekk alle tilsendt den transkriberte teksten i etterkant, for å sikre at dei ikkje var feilsiterte eller misforståtte. To av informantane hadde mindre kommentarar som vart retta opp, dei seks andre hadde ingen kommentarar. Det at informantane fekk lese og kommentere dei transkriberte intervjuva i etterkant er med på å auke validiteten på datainnsamlinga.

4.6 Intervjuanalyse

Kva for ein analysemetode som er best eigna, vert bestemt ut frå undersøkinga sitt føremål og emneområde, og i samsvar med intervjumaterialet sin natur (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 137). Ut frå føremålet og emneområdet i denne studien har eg valt å gjere ein temabasert analyse. Ved å studere informasjon frå alle informantane om dei ulike temaa, vil ein kunne få ei djuptgåande forståing av kvart tema. Ein grunnleggande premiss er at alle informantane har fått kommentert på dei same spørsmåla. Temasentrerte analysar vert kritiserte for å mangle heilskapleg perspektiv. For å ivareta eit heilskapleg perspektiv er det viktig at informasjon frå kvar enkelt informant eller situasjon, vert sett inn i den samanheng som utsegna er ein del av (Thagaard, 2013, s. 181 – 183).

I arbeidet med analysen har eg nytta meg at dei metodane for meiningskonsentrering som vert omtala som meiningskategorisering og meiningsfortetting (Kvale & Brinkmann, 2015, kap.12). Analysen starta allereie ved utarbeidinga av intervjuguiden som var delt inn i dei tema eg ønskte å belyse. Desse temaa danna hovudkategoriane. Etter å ha transkribert intervjuva gjekk eg grundig gjennom dei og samla alt materialet innanfor kvar hovudkategori.

Deretter gjorde eg ein meiningskonsentrering ved å samanfatte utsegna frå informantane innanfor kvar hovudkategori. Eg valte ut sitat som utdjupa og nyanserte samanfattinga, og desse vert nytta i kapittel 5 der funna vert presentert. Sitata vart meiningsfortetta ved at eg tok vekk unødige fyllord og la vekt på å fange essensen i det informanten sa. Eg la vekt på å ha med både utsegn som var samanfallande og som viste skilnader, og eg tok med sitat frå alle informantane. Medan eg analyserte materialet dukka det opp nye kategoriar. Eit døme på dette er at fleire informantar snakka om organisasjonskulturen i NAV som ein faktor for kvifor uføre ikkje er ei prioritert gruppe for oppfølging, og som forklaring på kvifor endring tek tid. Som følgje av at dette temaet stod fram som sentralt for å svare på problemstillinga for studien, var det også behov for å lese ny teori som eg kunne sjå funna opp i mot.

4.7 Innhenting av data frå intervjuundersøkinga *Uføre i jobb*

Hausten 2018 vart det sett ned ei arbeidsgruppe bestående av tre personar tilsett i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Denne gruppa skulle sjå nærare på kva NAV kan gjere for å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid. Den opphavelige tanken var å utvikle ei digital kontaktflate spesielt retta mot dei yngre uføre, for å nå denne brukargruppa og rettleie dei på vegen mot jobb. Undervegs i dette arbeidet vart det tydeleg at det var nødvendig å kartlegge brukarane sine behov, før ein eventuelt gjekk vidare med å utvikle digitale tenester. For å kartlegge dette skulle dei intervjuje personar med uføretrygd. Eg var på dette tidspunktet i gang med planlegginga av mitt prosjekt. I starten av prosjektet mitt vurderte eg å intervjuje personar med uføretrygd i tillegg til NAV-tilsette, men måtte gå vekk frå dette for å avgrense oppgåva. Fordi prosjektet til Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde så mange fellestrekk med mitt eige, valde eg å ta kontakt for å få nærare informasjon om arbeidet og vurdere om det ville bli henta inn data som ville vere relevante for min studie.

Då arbeidsgruppa skulle i gang med å intervjuje personar med uføretrygd, fekk eg høve til å delta på nokre av desse intervju. Eg valde å prioritere å delta på to intervju som fann stad i lokala til Arbeids- og velferdsdirektoratet i Oslo. Leiar av arbeidsgruppa kontakta dei to informantane på førehand, som begge samtykka i at eg kunne delta. Eg vurderte dette som ein unik moglegheit til å få innsikt i brukarane sitt perspektiv på korleis NAV kan hjelpe å skaffe arbeid. Fordi det ikkje var eg som stilte spørsmåla ga dette meg rom til å notere det som vart sagt undervegs. Avslutningsvis fekk eg høve til å stille spørsmål, noko eg nytta meg av, men avgrensa med omsyn til at dette ikkje var mitt prosjekt. Under intervju noterte eg med penn

og papir for å unngå å lage støy ved å skrive på tastatur. Straks etter at intervjuet var ferdige, sette eg med ned og skreiv ned det som var sagt så nøyaktig som mogleg.

Funna i denne intervjuundersøkinga er samla i ein intern rapport som eg har hatt tilgang til i samband med min studie. Fordi rapporten ikkje er publisert er den ikkje lagt ved som vedlegg. Funn frå denne undersøkinga vert presentert i kapittel 6. Eg vil ha særleg fokus på dei to intervjuet der eg sjølv deltok.

4.8 Forskingsetiske omsyn

Forskingsetiske omsyn handlar om konfidensialitet, informert samtykke og anonymisering av alle persondata, slik at personvern er tilfredsstillande ivaretatt. Denne studien er meldt inn og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD - Norsk senter for forskningsdata AS (Vedlegg 4). Det er gjort ein merknad til godkjenninga fordi det er innhenta data før det var søkt om godkjenning. Dette skuldast at eg gjennom arbeidet mitt i NAV vart gjort kjend med at Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde sett ned ei arbeidsgruppe som nemnt over. Fordi intervjuet dei skulle gjennomføre var nært knytt til tema for min studie, tok eg kontakt og fekk høve til å delta på nokre av intervjuet. Eg rakk ikkje å melde prosjektet mitt til NSD før intervjuet fann stad. Eg er kjend med at godkjenning skal ligge føre før innsamling av data, men vurderte at dette var ein moglegheit eg måtte gripe. Informantane vart på førehand spurt om eg kunne delta, og ga skriftleg sitt samtykke til dette. Mi rolle vart presentert for informantane og dei samtykka skriftleg på tilsvarande samtykkeskjema som dei andre informantane mine, til at eg kunne innlemme data frå desse intervjuet i min studie. Eg fekk disponere kontorstad i direktoratet desse to dagane. Eg tok notat frå intervjuet og reinskreiv desse rett etterpå, på sikkert område på passordbeskytta arbeids-PC. Informantane vart anonymiserte og notata vart straks makulerte. Eg nytta ikkje bandopptakar under desse intervjuet. Mi vurdering er at personvernet til desse to personane vart ivaretatt på ein god måte, sjølv om det hadde vore ideelt at studien var godkjent av NSD i forkant.

4.8.1 Informert samtykke

Det første eg gjorde var å kontakte Arbeids- og velferdsdirektoratet for å be om løyve til å kontakte fylkesledda i NAV Vestland og NAV Oslo. Etter å ha fått dette samtykket sendte eg to likelydande e-postar til fylkesdirektør i begge fylka, der eg informerte om prosjektet mitt

og bad om å få kontakte to NAV-kontor i det aktuelle fylket. I denne e-posten informerte eg også om utvalskriteria mine.

Frå NAV Oslo fekk eg svar med konkrete forslag til to aktuelle kontor, og det var sendt kopi til NAV-leiar ved desse to kontora slik at desse var informert om prosjektet då eg tok kontakt. Etter å ha fått svar der dei samtykka i å stille til intervju, sendte eg nærare informasjon om prosjektet på e-post, samt samtykkeerklæring (vedlegg nr. 2) som eg bad dei om å fylle ut og ta med til intervjuet. Frå NAV Vestland fekk eg svar der det sto at eg sjølv kunne kontakte aktuelle kontor. Eg ringte tre ulike kontor og bestemte meg for å gjere intervju ved to av dei. Etter å ha gitt munnleg informasjon om prosjektet, og fått samtykke frå informantane, sendte eg nærare informasjon om prosjektet på e-post, samt samtykkeerklæring som eg bad dei om å fylle ut og ta med til intervjuet.

I studien min har eg som nemnt tidlegare, også innlemma data frå intervju av to personar som vart intervjuet av arbeidsgruppa *Uføre i jobb* i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Desse fekk informasjon frå leiar av arbeidsgruppa i direktoratet i forkant, og samtykka i at eg kunne delta og bruke informasjonen i studien mitt. Eg laga ei kort projektskisse som skildra studien og som vart lagt ved rapporten arbeidsgruppa utarbeidde. Dei to personane fekk skriftleg informasjon om studien og signerte samtykkeskjema (vedlegg nr. 3) på linje med dei andre informantane.

4.8.2 Konfidensialitet

Allereie ved første kontakt med informantane mine informerte eg om at alle innsamla data ville bli anonymisert og ikkje ville kunne sporast tilbake til informant eller til det aktuelle NAV-kontoret. Namn på tilsett og stadnamn ville ikkje bli opplyst. Informantane fekk informasjon om at dei ville få ein informantkode som ville bli brukt i samband med sitat. Når det gjeld intervjuet eg deltok på av to personar med uføretrygd, fekk desse informasjon om at dei ikkje ville bli omtala med namn, og at det heller ikkje ville bli gitt informasjon om helseforhold eller anna som kunne føre til identifisering.

Alle personopplysningar har blitt behandla konfidensielt. Det vart innhenta skriftleg samtykke frå alle informantane, og notat og transkribering har blitt anonymisert frå første stund. Det vart også informert om at det berre er eg og rettleiaren min som har tilgang til data som vart

samla inn, og at ingen ville kunne bli identifisert i den publiserte masteroppgåva. Data har blitt lagra på lydfil og passordbeskytta PC, og har blitt overført til forskarserver ved Høgskulen Sogn og Fjordane før det har blitt sletta frå bandopptakar og PC. Handtering og oppbevaring av data er i tråd med NSD sine retningslinjer.

4.8.3 Mi forforståing

Ved val av tema for masteroppgåve var det avgjerande for meg å velje eit tema som opptek meg og som eg syns er viktig. Når eg valte uførereforma er dette ei reform eg kjenner svært godt, frå velferdsforvaltninga sin ståstad. Eg kjente i mindre grad til korleis iverksetjinga har skjedd på NAV-kontora, og korleis det vert arbeidd med oppfølging av uføre etter reforma. Ut frå kjennskap til at det ikkje er fleire uføre som arbeider etter at reforma vart innført, hadde eg likevel ein tanke om at NAV-kontora i liten grad hadde oppfølging av uføre som ei prioritert oppgåve. Eg opplever likevel at eg i undersøkinga har greidd å ikkje la denne partiske oppfatninga prege intervjuet av informantane, og eg har latt meg overraske over funn undervegs i datainnsamlinga, som ikkje har samsvara med verkelegheita slik eg trudde den såg ut. Det å ha ei fortolkande tilnærming er basert på ein teori om at verkelegheita ikkje kan skildrast uavhengig av forskaren si forståing av den same verkelegheita. Forskaren har altså påverknad på den kunnskapen som vert utvikla, og forskaren si forståing pregar presentasjonen av denne kunnskapen (Thagaard, 2013, s. 219).

Når forskaren skal tolke resultata er det naudsynt at ein i størst mogleg grad greier å legge vekt på dei samanhengane ein meiner dataa representerer. Korleis ein forstår dataa vil også vere prega av den litteraturen ein har lese og eins teoretiske perspektiv. Undervegs i tolkingsprosessen vil forskaren utvikle ei forståing som er basert på interaksjonen mellom tendensane i dataa, forskaren si forforståing og forskaren si faglege forankring (Thagaard, 2013, s.167).

4.9 Objektivitet, validitet og reliabilitet

Metodiske sider ved forskingsarbeid vert som regel drøfta i lys av omgrepa objektivitet, validitet, reliabilitet og generalisering (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 272). Omgrepa validitet og reliabilitet er nært knytt til kvantitativ måling og det er omdiskutert om dei har relevans for kvalitative data. Ringdal (2013) meiner at sjølv om reliabilitet og validitet i statistisk forstand er uaktuelle i kvalitativ forskning, så er omgrepa likevel nyttige då dei er innarbeidde og

generelle omgrep for å kunne vurdere kvaliteten til dei data ein har samla inn. I kvalitative forskingsintervju vert ikkje måla nådd gjennom kvantifisering, men ved å utføre presise skildringar av korleis den som vert intervjuet opplever si verd og fortolkar denne (Kvale & Brinkmann, 2015).

Medan reliabilitet skildrar kor pålitelege dataa er, så skildrar validitet relevansen dataa har i høve teori og problemstilling (Ringdal, 2013). Det første omgrepet er såleis ein føresetnad for det andre. Objektivitet viser til påliteleg kunnskap som er etterprøvd og kontrollert og som ikkje er påverka av personleg haldningar og fordommar. Ut frå denne forståinga av objektivitet er forskinga som vert utført godt, solid og kompetent handtverk og forskinga er kontrollert og verifisert (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 271 – 273). Kvale og Brinkmann (2015) stiller spørsmål ved om den kunnskap som vert produsert gjennom intervju kan vere objektiv. Som forskar i eigen organisasjon har eg mykje kunnskap om temaet eg forskar på. Likevel kjenner eg utførereforma frå forvaltninga sitt perspektiv, og hadde på førehand lite kunnskap om iverksetjinga av reforma på NAV-kontora. Eg har reflektert mykje rundt eiga rolle som forskar i denne prosessen, og har etter beste evne forsøkt å vere objektiv ved innsamling av data gjennom intervjuet eg har gjort.

Validiteten i ei undersøking vil seie noko om truverd, relevans og gyldigheit av det som vert presentert. I dette ligg at forskaren heile tida må stille spørsmål der «kva» og «kvifor» kjem før spørsmål om «korleis». Innhald og føremål i undersøkinga kjem altså føre metoden (Kvale & Brinkmann, 2015). Validitet rettar fokus på innhaldet og føremålet ved undersøkinga, og at dei data som vert samla inn har relevans i høvet føremålet til studien. I følge Kvale og Brinkmann er validitet vesentleg i alle trinna i undersøkinga, frå tematisering, planlegging, intervju og transkribering, til analysing, validering og rapportering. Validitet rettar altså fokus på at eg som forskar gjer eit godt handtverk. Thagaard (2013) skriv at validitet er knytt til tolking av data og er vurderinga av kor gyldig tolkinga til forskaren er. Når ein skal vurdere validitet i forskinga kan ein stille spørsmål ved om resultatene ein har funnet representerer røynda ein har studert. Funna mine samsvarar godt med det som kjem fram av tidlegare forskning (Bråthen & Nielsen, 2016 og Crowo 2017) og av Riksrevisjonen sin revisjonsrapportrapport (2018). For å auke validiteten har eg også gjort ei samanlikning på tvers av fylke og stillingsnivå for å sjå om det er funn som spriker og som bør studerast nærare. Dette er med å auke validiteten i studien.

Reliabilitet har med forskingsresultata sin konsistens og truverd å gjere. Det som skal undersøkjast må ha ein viss relevans og det må vere gyldig for problemstillinga. Ofte vert reliabilitet sett i samanheng med spørsmål om kor vidt eit resultat kan reproduserast på andre tidspunkt av andre forskarar og såleis motverke vilkårleg subjektivitet. Samstundes kan eit for sterkt fokus på reliabilitet hindre kreativ tenking og variasjon (Kvale & Brinkmann, 2015). Reliabilitet av forskinga vert målt gjennom ei vurdering av korleis undersøkinga er gjennomført, og om undersøkinga ville ha blitt tilnærma lik dersom den blei gjenteken av ein annan forskar. For å styrke reliabiliteten ved eit studie kan ein gjere forskingsprosessen gjennomsiktig og syte føre at dei metodiske undersøkingsprosessane vere mest mogleg identiske slik at relasjonen mellom forskar og informant ikkje påverkar resultatet. Dette betyr at forskaren gir detaljerte skildringar av forskingsstrategi og metodar for analyse, slik at forskingsprosessen kan vurderast trinn for trinn (Thagaard, 2013). For å styrke reliabiliteten i dette studien har eg gjort grundig greie for min bakgrunn, forforståing og teoretisk ståstad, i tillegg til å skildre metoden eg har brukt for å hente inn og analysere data.

4.10 Oppsummering metode

For å svare på problemstillinga denne oppgåva reiser har eg gjort eit kvalitativ studie der eg undersøker iverksetjinga av uførereforma ved fire strategisk valte NAV-kontor. Det er to informantar ved kvart kontor, ein rettleiar og einingsleiaren. I tillegg har eg nytta funn frå arbeidsgruppa *Uføre i jobb*. Eg har gjort greie for forskningsetiske omsyn og mi forforståing av temaet eg forskar på. Studien sin validitet og reliabilitet er også gjort greie for. I neste kapittel presenterer eg funna frå den kvalitative undersøkinga på NAV-kontora.

5 Presentasjon av funn

I dette kapittelet vil eg presentere intervjudata innhenta for å gje svar på problemstillinga:

Kva kjenneteiknar iverksetjinga av uførereforma i NAV-kontora og oppfølginga dei uføre får frå NAV?

Intervjua var semistrukturerte og intervjuguiden hadde fem tema. Desse er: informantane sin bakgrunn og motivasjon for å arbeide i NAV, iverksetjing av reforma, arbeidsretta oppfølging av uføre, ressursar og prioritering, og til sist informantane sine tankar om korleis NAV kan hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid. Deretter presenterer eg andre funn som er interessante for temaet i denne studien. Til sist oppsummerer eg dei viktigaste funna.

I denne studien er det ikkje samanlikning mellom stillingsnivå og fylke som står sentralt, men det er gjort eit strategisk utval der det har det blitt henta inn data frå ulike kontor og frå leiar- og tilsettperspektiv, for å gje ei djupast mogleg forståing av temaet. Difor vel eg å gje informantane tittel rettleiar og leiar, og eit tal som skil dei ifrå kvarandre. Eg viser også til geografisk tilhøyrslse. Til det minste kontoret soknar det færre enn 5000 innbyggjarar, medan det i bydelen som det største kontoret har ansvaret for, bur nesten 60 000 menneske.

Når tre eller fleire har meint det same skriv eg; **Fleire** meiner. Der alle åtte informantane har meint det same skriv eg; **Alle** meiner. I eit par tilfelle der eg vurderer sitatet til å vere sensitivt, har eg ikkje knytt det til ein bestemt informant. Der eg siterer informantane vil eg skilje mellom dei slik tabellen under viser:

Tabell 1: Oversikt over informantar ved NAV-kontora

Kontor A Vestland 10 000 – 20 000 innbyggjarar	Kontor B Vestland < 5000 innbyggjarar	Kontor C Oslo 50 000 – 60 000 innbyggjarar	Kontor D Oslo 30 000 – 40 000 innbyggjarar
Rettleiar 1	Rettleiar 2	Rettleiar 3	Rettleiar 4
Leiar 1	Leiar 2	Leiar 3	Leiar 4

Rekkefølga er tilfeldig og viser ikkje til rekkefølga intervjuet vart gjort i. Det er ingen andre enn eg som kjenner til kven informantane er og kva kontor dei arbeider ved.

5.1 Informantane sin bakgrunn og motivasjon for å arbeide i NAV

Som innleiingsspørsmål bad eg alle om å svare på kvifor dei har valt å arbeide i NAV. Ein av informantane svara at det var fordi det var få arbeidsplassar det vedkomande bur, og at det å sleppe å pendle var hovudmotivasjonen. Ein annan peika på spennande karrieremoglegheiter og sa at så lenge ho var fornøgd med arbeidsoppgåvene, så ville ho bli verande i NAV. Dei andre seks svara alle at det var innhaldet i sjølve arbeidet som var viktig, og at det å gjere ein god jobb for brukarane var det som ga mening. To av informantane uttrykte at det å arbeide på lokalkontor var eit bevisst val fordi dei ville arbeide tett på NAV sine brukarar:

Eg vert trigga av samfunnsoppdraget og har ein verdiplattform som matchar godt. Eg har hjelpegenet eg òg. Som leiar så er eg veldig oppteken av å vere i førstelinja der eg kan påverke, legge til rette og omsette styringssignal og det som fører med det, ganske nært der vi treff brukarane. Eg kunne ha utreia saker og pusha ubetydelege e-postar, men det hadde eg ikkje trivst med, sjølv om eg kunne ha hatt legning for det. Det er det å levandegjere det samfunnsoppdraget som handlar om arbeid, aktivitet og gode liv. Samstundes er eg audmjuk for oppdraget og den tilliten som ligg i det oppdraget. Og så er det spennande! (leiar 3).

Inntrykket mitt var at alle informantane opplevde arbeidet sitt som meningsfullt og interessant, og eg opplevde at dei hadde svært mykje kunnskap om etaten dei arbeider i.

5.2 Iverksetjinga av reforma i NAV-kontora

For å studere iverksetjinga av uførereforma spurte eg alle informantane om kva dei hugsa frå perioden der reforma vart innført. Eg spurte om kva dei fekk av informasjon og opplæring, og om dei har opplevd at reforma har ført til at fleire uføre tek kontakt for å få arbeidsretta oppfølging, etter at reforma vart innført.

Ein av informantane fortalte at då reforma kom, fekk kontoret besøk av ein person frå fylkesleddet i NAV, som kom saman med ein representant frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det vart halde eit ope informasjonsmøte på samfunnshuset. Invitasjon til dette var på førehand trykt i lokalavisa og her stod det at personar som hadde uføretrygd og som ønskte å kombinere trygd med arbeid, kunne møte for å få informasjon. Slik informanten hugsar det, møtte det 40 – 50 personar på dette møtet. På spørsmål om nokre av desse møtte på NAV etterpå, svara informanten at fleire gjorde det, og at ein av dei er i ordinært arbeid i dag.

Dei sju andre informantane kunne ikkje fortelje liknande historier. Den eine svara at vedkomande ikkje kunne hugse opplæring i det heile. Dei andre seks svara alle at det ikkje var opplæring utover informasjon om regelverk. Ein av dei svara slik:

Eg kan ikkje hugse det var noko voldsom opplæring. Vi jobbar jo på eit lokalkontor og då var det jo allereie skilt ut forvaltning slik at vi på lokalkontoret berre har oppfølging. Så vi fekk berre informasjon. Så fekk vi beskjed om kva informasjon som gjekk ut til våre brukarar. Eg kan hugse at vi satt på eit felles møte der det var sett opp dei viktigaste punkta ved reforma. Det at det var bytta namn frå pensjon til trygd. Då tenkte eg «yes». Då var heile essensen slik at det ga moglegheit til å vere i jobb ved sidan av, og at det justerte ein sjølv. Det merkar eg ved min jobb i dag at det er eit pluss. Særleg opplever eg at det er dei aller sjukaste som eigentleg ikkje vil gi opp håpet om å vere i jobb. Då er det så fint å kunne seie at du mistar ikkje den moglegheita. Det er det som er så bra med denne reforma. Men det var berre denne opplæringa vi fekk (rettleiar 3).

Ved overgang frå uførepensjon til uføretrygd fekk alle uførepensjonistar eit omrekningsbrev i posten hausten 2014. I tillegg til å gi informasjon om sjølve omrekninga, stod det at dei nye berekningsreglane alltid skulle gjere det lønnsamt å arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Dette økonomiske insentivet skulle motivere dei uføre til å arbeide meir. Det å ha hol i CV og

ha vore lenge ute av arbeidslivet, kan ofte gjere det vanskeleg å få arbeid. Ein skulle difor tru at fleire av dei uføre som hadde opplevd betring i helsesituasjonen sin, ville ta kontakt med NAV for å få hjelp til å kome ut i arbeid igjen, heilt eller delvis.

På spørsmål om kor mange uføre som tek kontakt for å få arbeidsretta oppfølging var det ingen av informantane som kjente til at det vart ført noko oversikt over dette på eige kontor. Leiar 2 anslo at det var kanskje fem stk. i løpet av eit år. Rettleiar 3 sa at sjølv opplevde ho det kanskje ein til to gonger kvar tredje månad. Ho hadde ikkje oversikt over kor ofte andre tilsette ved kontoret opplevde dette. Dei andre informantane ville ikkje talfeste dette.

På spørsmål om talet uføre som tek kontakt for å få arbeidsretta bistand har auka etter at reforma kom, var det heller ingen som kunne gi eksakt svar på dette. Tre av informantane svara nei. Tre av informantane kunne ikkje svare på det. Den eine viste til at sidan det ikkje var tal på det, så var det umogleg å seie. Ein annan svara at nokre tek kontakt, men at det er umogleg å seie om det er fleire enn før.

To informantar er rimeleg sikre på at det er fleire enn det var før reforma og trur dette skuldast at reforma førte til auka fokus på at uføre kan arbeide. Ein av dei svara slik:

Ja! Det meiner eg. Eg ser fleire av dei enn før 2015. Det er fordi dei er klar over reforma. Og så har vi i denne bydelen ei ung befolkning med mykje psykiske plager. Det er mange unge som føler seg tvungne til uføretrygd som tek kontakt igjen når dei har fått ein stabil økonomisk situasjon og som då tenker «eg kan ikkje berre gå rundt heime» (Rettleiar 3).

Intervjua mine kan altså ikkje avdekke om det reelt sett er fleire uføre som tek kontakt enn før reforma, men hovudinntrykket er at om det skulle vere ein auke, så er denne minimal.

5.3 Arbeidsretta oppfølging av uføre

For å finne ut kva arbeidsretta oppfølging som blir gitt til uføre, spurte eg om kontora hadde eigne rutinar for oppfølgingsarbeidet, og om reforma hadde endra måten dei arbeider med

denne brukargruppa på. Eg spurte også om NAV gjer noko aktivt for å informere brukarar med uføretrygd om moglegheit for å få oppfølgingsbistand, og kva tankar dei tilsette har om å formidle uføre til arbeidsgjevarar. Bruk av tiltak og andre verkemiddel var også eit tema, og til sist spurte eg etter såkalla solskinshistorier, der uføre har kome tilbake i arbeid med bistand frå NAV.

I intervjuguiden hadde eg eit spørsmål om det finst ein bestemt rutine for oppfølging av uføre. Eg hadde sjølv leita på intranettet utan å finne dette. I NAV finst det standardiserte rutinar for svært mykje av det arbeidet som blir gjort, mellom anna for å sikre lik praksis mellom ulike kontor. På det første intervjuet, som var eit prøveintervju, vart eg gjort merksam på at ei slik rutine eksisterer. Eg valde å ikkje ta vekk spørsmålet, for å undersøke om denne rutinen var kjend for dei andre informantane. Ingen svara ja på at det finst ein slik rutine.

Ingen av informantane opplyste om at det vert gjort ein aktiv innsats for å informere brukarar med uføretrygd om at dei kan ha rett på oppfølging for å kome i arbeid eller aktivitet slik NAV-lova §14 a slår fast. Dei fleste kunne fortelle at det vert informert om moglegheita for å kome tilbake i den avsluttande samtalen rettleiar har med brukar når brukar søkjer om uføretrygd, men det vert ikkje gjort noko aktivt frå NAV si side etter dette. Tre av informantane kunne fortelje om eit prosjekt lengre tilbake, då dei arbeidde på det som då var trygdekontoret, der dei tok kontakt med personar som var uføre for å sjå om det var potensiale for å få dei tilbake i arbeid. Ingen av dei tre kunne hugse om det kom noko ut av dette prosjektet. Ingen av mine åtte informantar svara altså positivt på at NAV gjer noko aktivt i dag for å nå brukarar med uføretrygd for å hjelpe desse til å skaffe arbeid. Dei opplyser om at dei uføre berre får hjelp dersom dei sjølv tek kontakt og ber om det:

Nei, vi gir ikkje informasjon om arbeid til dei som allereie er uføre. Vi gir berre informasjon i prosessen fram til dei får uføretrygd. Då prøver vi å få dei til å vere litt i arbeid. Vi gjorde det ein gong tidlegare, men det kom ingenting ut av det og vart stort sett ikkje godt motteke. Men dei som var vanskelegast å hjelpe var dei som tok kontakt, og slik er det i dag og (leiar 2).

Vi sender ikkje ut noko skriv. Når eg avsluttar uføre, så er det som regel fordi vi føler at vi er komne i mål, og då tenker eg at «du skal ikkje tilbake på AAP eller tilbake i jobb». Då har vi vurdert det, og er glade for å vere ferdig med saka (retteiar 4).

Rettleiar 3 er endå meir tydeleg på at uføre ikkje vert prioritert for arbeidsretta oppfølging:

Vi har ikkje oppfølging av dei vi. Vi fokuserer på dei som har arbeidsavklaringspengar og sjukepengar. Det er der vi set inn støtet. Og dagpengar. Dei som nyleg er komne ut av arbeidslivet. Dei kontaktar vi så fort som mogleg. Jo fortare vi får dei i aktivitet, jo betre. Slik tenker vi. Så dei som har komne så langt at dei er uføre, dei blir ikkje prioritert. Då har vi avklart dei, at vi ikkje klarer å hjelpe dei ut i jobb (retteiar 3).

Berre rettleiar 1 svara ja på at uførereforma har påverka korleis dei arbeider med uføretrygda. Ho viser til at det er kome ein servicerutine som skildrar kva ein skal gjere når brukar møter i mottaket. Rettleiaren var med i piloteringa av den nye servicerutinen.

På spørsmål om dei meinte at rettleiarane ved kontora kjenner innhaldet i reforma godt nok til å gje god rettleiing til brukarane, så svara fire informantar at dei har god nok kompetanse til å gi råd og rettleiing om innhaldet i reforma. Ein av dei svara slik:

Ja, det gjer eg. Dersom ein har ein arbeidsgjevar så er det jo denne som registrerer lønna. Om ikkje må ein jo føre det inn sjølv på «Ditt NAV». Melde det inn kva månad. Ja, vi veit alt dette. Og det står i vedtaket deira (retteiar 1).

På oppfølgingsspørsmål om rettleiar syns vedtaket brukar får er lett å forstå, svara rettleiaren:

Nei, det syns eg ikkje. Det er ikkje alltid lett å forstå. Men akkurat det å rapportere inn kva du tener er jo lett forståelig. Og så etteroppgjeret i slutten av året. Men vi prøver å formidle at det skal alltid lønne seg å jobbe.

Den eine informanten svara at det er både ja og nei. Vedkomande veit at brukar ikkje risikerer å miste noko ved å arbeide meir, og at reforma gjer det lettare å tørre å prøve seg i arbeid. Fire informantar svara nei på at rettleiarane ved kontoret har god nok kunnskap til å gi god rettleiing til brukarane. Ein av dei svara slik:

Eg trur at det er ein hemske det at ein har skilt så veldig på det økonomiske og det arbeidsretta når det gjeld oppfølging, for det blir lett til at ein gløymer det. Så det er dumt. Ein bør ha det i pannebrasken. Vi skal ikkje informere om økonomi og berekning. Vi får beskjed om å vise til kontaktsenteret. Det syns eg er dumt, for dersom vi hadde sett oss betre inn i det økonomiske, så burde jo det ha vore ein del av det brukarane får informasjon om (leiar 4).

Ei av oppgåvene til NAV er å ta i mot stillingar som arbeidsgjevarar melder til NAV utan å lyse dei offentleg ut. NAV utarbeider ei liste over kvalifiserte og aktuelle personar og sender denne tilbake til arbeidsgjevar som vel kandidatar for intervju og eventuell tilsetjing. Stillingar som blir direkte meldte til NAV kan vere stillingar av kort varigheit og kan også vere mindre deltidsstillingar. Eg spurte informantane mine om kva tankar dei hadde rundt det å formidle personar som har uføretrygd til arbeidsgjevarar som tek kontakt for hjelp til rekruttering. Tanken bak spørsmålet var å kartlegge om det kunne vere slik at personar som allereie har inntekt i form av uføretrygd, ikkje ville bli prioritert til formidling, eller om dei tilsette i NAV var redde for å formidle personar med nedsett arbeidsevne med tanke på framtidig relasjon til arbeidsgjevarane.

Ingen av informantane avviste at det ville vere aktuelt å formidle brukarar med uføretrygd som potensielle arbeidstakarar. Fleire tok likevel til orde for at det ville krevje at ein visste nok om personen sin helsetilstand, slik at ein formidla rett person til arbeidsgjevar.

Døme på utsegn om formidling av uføre: «Ikkje det første vi tenker på, må vere ærleg på det» (leiar 2). «Det er absolutt eit potensiale for det. Vi har kanskje ikkje vore gode nok til å avdekke dei kvalifikasjonane dei reelt sett har» (leiar 3). «Det må være eit arbeid som passar. Det er jo ein grunn til at dei har fått uføre. Dei må greie det helsemessig» (leiar 1). Ingen kunne fortelje om saker der det var blitt gjort ei slik formidling som hadde resultert i jobb. NAV har ei rekke med ulike tiltak og verkemiddel som kan nyttast for å få folk i arbeid. Både tiltak i eigen regi og tiltak kjøpt av arbeidsmarknadsbedrifter. På NAV si nettside står desse tiltaka lista opp slik; avklaring, oppfølgingstiltak, arbeidsretta rehabilitering, arbeidsutprøving, tilskot til lønnsutgifter, kvalifisering, tilrettelegging, kvalifiseringsprogram og varig tilrettelagt arbeid.⁵

Som tidlegare nemnt følgjer det av NAV-lova §14 a at alle som vender seg til NAV og som ønskjer eller treng bistand for å kome i arbeid, har rett til å få vurdert bistandsbehovet sitt. Brukaren skal få ei skriftleg vurdering av sine moglegheiter til å kome i arbeid, kva arbeid som skal vere målet, kva som er bistandsbehovet og kva type bistand som kan vere aktuell. Den som er ufør har i samband med krav om uføretrygd, fått ei slik vurdering der det går fram at brukarane sin inntektsevne er varig sett ned med minst 50 prosent til eit kvart yrke. Likevel kan altså den som er ufør be om ei ny vurdering frå NAV dersom det er forhold som har endra seg slik at vedkomande ønskjer å kome tilbake i arbeid. Eg ville undersøke kva for tiltak og verkemiddel informantane mine meinte var aktuelle for denne brukargruppa, og om dei såg noko som kunne hindre bruk av tiltak og verkemiddel for denne gruppa.

Ingen av informantane avviste at det var aktuelt å bruke tiltak og verkemiddel på denne gruppa. Fleire såg det opp mot budsjett, og sa at så lenge det var midlar, så var det ikkje noko hinder å bruke av tiltaksbudsjettet for denne gruppa, men dersom midlane tok slutt, så ville dei ikkje kunne prioritere uføre. Kontora i Oslo rapporterte om romslege tiltaksbudsjett, medan kontora som høyrer til NAV Vestland i større grad hadde opplevd år kor tiltaksbudsjettet var tomt før året var slutt. Ein av informantane i NAV Vestland svara slik:

5

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb>

Tiltaksbudsjettet kan hindre bruk av tiltak. Er det tomt så er det tomt. Men om vi har mykje pengar er vi meir rause. Når det knip på pengane er det dei prioriterte gruppene som går først. Då er det ungdom, flyktningar og dei med nedsett inntektsevne. Dei som er uføre har jo nedsett inntektsevne, men dei kjem nok etter dei andre før dei blir prioritert. Men dersom vi ikkje har kamp om tiltaksmidlane, så får dei som treng det tiltak (leiar 1).

Leiar 3 i NAV Oslo kunne fortelje ei litt anna historie:

Har ingen innvendingar mot å bruke tiltak på denne gruppa. Inntektssikringa er jo der, og tiltaksbudsjett er ikkje utfordringa i Oslo. Vi sendte tilbake nesten ein million i tiltakspengar i fjor, som vi ikkje greidde å bruke opp. Det er veldig flaut. Så vi har god meny på tiltak, kjempebra. Så det manglar ikkje på det, det manglar på ressursar og evner til å gjere det. Handlingsrommet (leiar 3).

På spørsmål om kontoret hadde brukt tiltak dei siste åra for å hjelpe uføre ut i arbeid, og om dette førte til arbeid er eksempel på svar som følgjer: «Vi har hatt ei sak i haust, men eg hugsar ikkje kva det var. Trur det var eit truckførarkurs» (leiar 1).» Ikkje som eg kan hente fram her og no, men dei finst jo» (leiar 3). «Ikkje som eg kjenner til» (retteleiar 2). «Eg trur eg kan hugse ein ja. Hugsar ikkje heilt eksakt, men det har i alle fall skjedd ein gong. Sikkert med andre og, men det skjer jo ikkje ofte» (retteleiar 4).

Berre ein av informantane kunne fortelje detaljert om ei historie der det var brukt eit tiltak som førte ein person i arbeid:

Ja, faktisk. Vi har hatt eit tilfelle der ein brukar hadde hatt uføretrygd i fleire år, og tok kontakt fordi han ville i jobb. Då formidla vi han til XXX som vi har eit samarbeid

med. Det er ein type IA-bedrift. Han er i jobb der i dag, på eit verkstad. Ikkje i full jobb, men 60 prosent er det vel (retteleiar 3).

Intervjua syner at uføre i liten grad får arbeidsretta oppfølging frå NAV. Dette skuldast at få tek kontakt med NAV, men også at dei i liten grad er ei prioritert gruppe, eller ei gruppe det er sett fokus på.

5.4 Ressursar til å følgje opp uføre

Som det også går fram over, kan ressursituasjonen ved NAV-kontora medverke til at uføre ikkje blir følgt opp av NAV. Tiltaksbudsjetta vart ikkje framheva som det største hinderet, men personalressursar og fokus på arbeidet, ser ut til å vere den viktigaste årsaka til at uføre i liten grad får arbeidsretta oppfølging frå NAV. I tillegg kjem det faktum at få uføre tek kontakt med NAV og at det er lite fokus i kontora på det å hjelpe uføre tilbake i arbeid.

Alle åtte informantane fortel at det er mål- og disponeringsbrevet som i hovudsak bestemmer kva grupper som vert prioritert for oppfølging.⁶ Ein av leiarane uttrykte dette slik: «Gjennom mål- og disponeringsbrev får vi klare instruksar. Det er flyktningar, det er ungdom og det er folk med nedsett arbeidsevne. Med den porteføljen vi har går det ikkje å strekke seg noko utover det» (leiar 2). Ein annan leiar kunne fortelje:

Det er klart at mål- og disponeringsbrevet, oversett i ditto brev frå fylket er styrande for korleis vi prioriterer. Særleg fordi dei er blitt meir spissa frå 50 sider til 12 – 15.

Det er mykje tydelegare, no er det så spissa at når vi lager verksemdsplan så brukar vi dette dokumentet, vi gidd jo ikkje finne opp krutet på nytt (leiar 3).

Fleire kommenterte at dei uføre sånn sett var nemnt som prioritert gruppe, fordi dei har nedsett inntektsevne, men at dei likevel ville bli prioritert etter andre med nedsett inntektsevne fordi dei uføre allereie var avklara:

⁶ I det årlege tildelingsbrevet gir Arbeids- og sosialdepartementet mål, hovudprioriteringar, rammer og retningslinjer for Arbeids- og velferdsdirektoratet, og stiller samtidig midlar til rådvelde for arbeidet til etaten.

Det blir bevisst prioritert vekk. Men det er ikkje sånn at vi prioriterer dei vekk fordi vi gløymer det, men fordi vi har fått beskjed. Vi avviser dei ikkje når dei tek kontakt, men det er dei som starter kontakt og melder seg som arbeidssøklarar. Det er ikkje innlemma i våre arbeidsoppgåver at vi skal drive oppfølging av uføre. Og vi er få nok som vi er til å betene porteføljen på AAP. Så når vi får ein over på uføre så tenker vi «ein mindre». Sorry, men sånn er det (rettleiar 3).

Rettleiar 2, som arbeider ved det minste kontoret, kunne fortelje om nok ressursar, men at få uføre faktisk tek kontakt:

Vi har hatt gode ressursar. Så kan ein spørje seg kor effektiv ein har vore. Det er nok sånn på små kontor, eller i alle fall her oss, så er det vanskeleg å skulle ha èit felt å jobbe med. Du må serve mottak, du må ta oppgåver, journalføre. Du må gjere mykje, så der vi har ei 100 prosent stilling til oppfølging, så greier vi ikkje å utnytte den. Men eg tenker vi jamt over har hatt gode ressursar til å gi god oppfølging (rettleiar 2).

Rettleiarane ved NAV-kontora har alle ei portefølje brukarar dei har ansvar for å følgje opp. Kor mange dei enkelte skal følgje opp kjem an på bistandsbehovet til den gruppa dei har ansvar for. Mine informantar arbeidde i hovudsak med tilsvarende brukargruppe, men hadde frå 56 til 130 brukarar på sin arbeidsbenk. Det var kontora i Oslo som hadde flest brukarar å følgje opp.

I dei større kontora rapporterte informantane om store brukarportefølje per tilsett som det største problemet: « Det handlar ikkje om midlar, men om oppfølgingsressursar. Med dei porteføljane rettleiarane har hatt seier det seg sjølv at vi ikkje greier å gjere noko for uføre» (leiar 3). Leiar 3 var likevel positiv til at kontoret på sikt ville kunne bli betre i stand til å hjelpe uføre tilbake i arbeid. Dette fordi rettleiarane no har færre brukarar å følgje opp per tilsett og fordi dei har tatt i bruk jobbspesialistar og arbeider etter SE-metodikken:⁷

⁷ Ny satsing i arbeids- og velferdsforvaltinga legg vekt på at brukarar med samansette behov for bistand skal få tettare, enklare og betre arbeidsretta oppfølging som er tilpassa den enkelte (Meld. St. nr. 33, 2015–2016). I løpet

Rammene er der, men vi må sjå kva vi kan gjere innanfor dei rammene vi har. Her ligg det mange moglegheiter. Eg tenker at alt arbeidet vi gjer no, i eigen regi, vil setje oss i stand til å hjelpe dei som er uføre (leiar 3).

Også leiar 1 peika på mangel på ressursar til å gje arbeidsretta oppfølging til uføre:

Eit kontor kan ikkje prioritere alt. Så dersom vi skal prioritere nokon så er det andre som ikkje får så mykje. Sånn er det berre. Då må andre grupper gå framom. Andre med nedsett inntektsevne som ikkje endå er avklart må gå føre. Det kan jo virke brutalt. Men som sagt, om nokon kjem inn hit og seier dei har lyst på jobb så får dei jo basistenestene, og det er jo det vi gir til dei fleste som kjem inn hit. Det er jo det vi gir i starten (leiar 1).

Mange av informantane var veldig opne og la ikkje skjul på at uføre ikkje vert prioritert og at det handlar om ressursar:

Eg tenker vi må prioritere dei som er nærast arbeidslivet. For dersom dei blir gåande, så blir jo dei uføre. Så dei som allereie er uføre...Det er jo synd å seie at vi skal gi dei opp, men med tanke på ressursar må vi prioritere dei som er i ferd med å få avstand til arbeidslivet. Dei må vi ta så fort som mogleg (retteleiar 4).

Det vart også peika på at uføre som sjølv tek kontakt og har ein arbeidsgjevar som kan tilby arbeidspraksis på hand, vil bli prioritert sidan dette krev mindre ressursar frå NAV.

av dei siste åra har ein ved lokale NAV-kontor begynt å tileigne seg kompetanse på SE-metodikken. SE står for supportet employment og metodikken bygger på at personar med bistanndsbehov skal plasserast raskt ut på ordinære arbeidsplassar og få trening, rettleiing og oppfølging på sjølve arbeidsplassen (Frøyland og Spjelkavik, 2014).

Ut frå informasjonen frå intervjuet teiknar det seg eit bilete av at svært få uføre tek kontakt, og at ressursituasjonen ikkje tilseier at dei er ei prioritert gruppe for arbeidsretta oppfølging. Ein rettleiar peika også på at det å følgje opp uføre er arbeid NAV-kontoret ikkje blir målt på:⁸ «Det blir ei ekstra oppgåve for oss som vi ikkje blir målt på. Det blir som å gjere ein ekstra service for nokon, som ingen ser» (rettleiar 3).

Det at uføre i liten grad får oppfølging ser ut til å vere ei bevisst prioritering som kjem som følgje av at uføre ikkje er ei prioritert gruppe i sentrale styringsdokument. Dei kjem inn under sekkeposten «personar med nedsett inntektsevne», men dei som står nærare arbeidslivet, og som endå ikkje er avklara, blir prioriterte.

5.5 Korleis kan NAV hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid

Siste del av intervjuet handla om kvifor så få uføre arbeider og kva som må til for å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid. Alle informantane vart også spurde om korleis deira kontor måtte ha organisert arbeidet sitt for å nå målesettinga om at fleire uføre skal kome i inntektsgjevande arbeid.

På spørsmålet om kvifor så få uføre er i arbeid i dag hadde dei fleste informantane mange tankar om nettopp det. Fleire fokuserte på tilhøve ved arbeidsmarknaden:

Ein har jo eit arbeidsliv som er veldig spissa, og det er nedskjeringar og dårleg økonomi alle stader. Bedriftene skal og vise til resultat og økonomi. Og det er ofte turnusar i bedriftene. Du må jobbe eit visst tall timar og kunne gjere alle oppgåver. Alt skal skje fort og effektivt. Og det er ikkje alle det passar for. No er det slik at du gjerne ikkje passar inn i alle typar jobbar, men du kan kanskje gjere ei lita oppgåve. Men det er ingen arbeidsgjevarar som har den vesle oppgåva. Vi treng jo arbeidskraft framover, men det er så store krav i arbeidslivet at mange fell utanfor. Du kan vere god på mange ting, men du har ikkje denne totalpakka der du klarer alt som må til. Den er

⁸ Målekortet blei innført ved NAV-kontora i 2010 og er eit styringsverktøy basert på resultatmålingar.

kinkig, for du ser at folk har mykje ressursar, men dei får ikkje vist dei i eit ordinært arbeidsliv fordi det er så veldig rigid. Det er uheldig, men sånn er det (rettleiar 1).

Ein annan informant uttrykte seg slik:

Eg trur det har med arbeidslivet i seg sjølv. Mange med uføretrygd kunne nok ha jobba litt, men det ligg på arbeidslivet. Det vert ikkje lagt til rette for folk som kan arbeide deltid. Det ser vi sjølv og, når vi er ute etter folk. Då ønskjer vi folk i heil stilling. Det har med kontinuitet. Når du jobbar med oppfølging av brukarar, så er det uheldig å skulle jobbe ein dag i veka med oppfølging. Sånn trur eg det er på mange arbeidsplassar, at det blir for lite kontinuitet om du skal ta inn folk som berre kan jobbe i låge prosentlar. Det er fint å kunne seie at vi skal inkludere og legge til rette, men i praksis er det ikkje så enkelt (leiar 4).

Andre trakk fram dårleg helse og manglande økonomiske insentiv for uføre til å arbeide:

Eg trur den vesentlege årsaka er helse, helseproblem opp mot det å vere ein arbeidstakar som kan møte på jobb kvar dag og heve si lønn, eg trur det er den største utfordringa. Det er sikkert mange andre, men du har jo sett og høyrte at mange seier det ikkje lønner seg å vere i jobb på grunn av skattemessige forhold og reduksjon av uføreytinga i forhold til innsats, utan at eg veit om dette er fakta. Dei økonomiske insentiva er nok ikkje gode nok for mange til at det faktisk er vits i, om du skjønner. Men mest av alt så trur eg det er helsa (leiar 2).

Eg veit ikkje, rett og slett. Men det eg ser i min daglege jobb er at det er mange som er gjennom AAP berre for å få den uføretrygda. Eg veit ikkje om det er velferdssystemet

i Norge som er naivt. Unnskyld at eg seier det. Som eg sa tidlegare, det er dei aller sjukaste som ikkje vil ha uføre (rettleiar 3).

Andre moment som vart nemnde er det at vi har ein høgteknologisk arbeidsmarknad og at dei uføre ofte har låg formalkompetanse, slik at dei ikkje får innpass i dagens arbeidsmarknad. Det vart også peika på at det er vanskeleg å skaffe arbeid til alle som har nedsett inntektsevne, og at dei uføre er den gruppa som står alle lengst frå arbeidslivet og såleis er vanskelege å hjelpe.

Manglande oppfølgingsbistand frå NAV vart nemnt som ei av årsaksforklaringane frå to av informantane: «Vi kunne frå hjelpeapparatet teke mykje meir grep. Dersom ressursituasjonen og prioriteringa hadde vore der» (leiar 3). «Nokre vil jobbe, men finn ikkje jobb og får ikkje den hjelpa dei treng frå NAV» (rettleiar 4).

På spørsmål om kva som må til for at fleire uføre skal komme i arbeid tok mange til orde for at det vil krevje ei haldningsendring i samfunnet og at det må vere politisk vilje til dette. Det vart vist til at det ikkje nyttar å snakke om inkluderingsdugnad⁹ utan at det følgjer med midlar til å arbeide med uføre. Brukarar med uføretrygd konkurrerer med mange andre brukarar og har større behov for tilpassing, difor må det løyvast øyremerkte midlar dersom denne brukargruppa skal prioriterast for oppfølging. Det vart av fleire nemnt at hovudregelen i dag er fulle stillingar, og at dette ikkje passar for alle:

Det må til ei haldningsendring. Vi må opne opp for deltidsarbeid. Dette er jo også politikk. I helsesektoren til dømes, her er det mykje deltidsarbeid, men det vert arbeidd med å skaffe heiltidsplassar. Men for nokon kan jo det å arbeide deltid vere bra. Dersom vi skal ha eit inkluderande arbeidsliv må vi også legge til rette for deltidsarbeid (leiar 4).

⁹ I Inkluderingsdugnaden skal få fleire med nedsett arbeidsevne eller hol i CV-en inn i arbeidslivet. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringa å løyve i alt 125 millionar kroner til dugnaden. I tillegg vil regjeringa auke bruken av lønnstilskot og betre opplæringstilbodet for dei med svake kvalifikasjonar (<https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnadens-tre-innsatsomrader/id2613186/>)

Tre informantar trakk fram at private arbeidsgjevarar er flinkare til å tilsetje personar med nedsett arbeidsevne, og finn dette paradoksalt sidan desse er avhengige av å tene pengar:

Eg er jo ikkje så stolt av det offentlege. Vi er ikkje dei flinkaste i klassen, heller tvert i mot. Ein skulle jo tru at dei private har eit anna inntektskrav, men dei er kanskje flinkare til å ta eit sosialt ansvar og det samfunnsmessige oppdraget på alvor. Eg veit ikkje kvifor det er slik. Det er klart, det er skilnad på å jobbe i det offentlege og det private. Det er ganske komplekse målstrukturar i det offentlege, og vi er eit politisk instrument som er veldig styrt, slik at det er krevjande å stå opp og vere inkluderande. Medan i det private, særleg i mindre bedrifter, er du nærare makta, og kanskje blir du då flinkare til å legge til rette fordi du er avhengig av å få noko igjen (leiar 3).

Andre årsaker som blir trekt fram som forklaring på kvifor det er slik, er at byråkratiet set stoppar for midlertidig tilsetjing i det offentleg. Ein av leiarane uttrykte dette slik: «Eg kan ikkje berre plukke nokon inn og seie dei kan jobbe her litt. Det er mykje byråkrati med det. Det skal gjennom tillitsvaltapparat» (leiar 1).

Ein annan leiar peika på kvalifikasjonsprinsippet som gjeld etter forvaltningslova, der ein ved tilsetjing i det offentlege skal velje den kandidaten som er best kvalifisert for stillinga. Nesten alle informantane tok til orde for at det må vere økonomiske insentiv dersom arbeidsgjevarar skal velje å tilsette personar som har ei uføretrygd. Ein rettleiar uttrykte at staten uansett betalar ut desse pengane i form av uføretrygd, slik at det ville vore betre å øymerke dei til arbeidsgjevarar som hadde vilje og evne til å tilsetje. Fleire av informantane meinte at dei fleste kan arbeide litt dersom jobben er der. Fleire sa også at uføre måtte få betre informasjon om moglegheitene som reforma førte med seg:

Dei må opplysast, få vite at det er mogleg. Kanskje kampanjar som treff folk. Dei fleste greier jo å gjere litt. Eg trur mange tenker det er kroken på døra for alltid når dei har blitt uføre. Det har kanskje vore sånn tidlegare. Og det har jo endra seg med reforma. Eg trur ikkje dei veit om moglegheitene sine (rettleiar 2).

Informantane peika altså på at det må vere politisk vilje til å satse på uføre, og at det må øyremerkast midlar til at NAV-kontora kan følgje opp denne brukargruppa. Det må også vere midlar som kan nyttast til å gje økonomiske insentiv til arbeidsgjevarar som kan tilsetje personar som har uføretrygd. Uføre må få tilpassa informasjon om moglegheita for å kome i arbeid og det må leggjast til rette for at det i framtida vil finst deltidsarbeid. Dei pengane det kostar at folk er uføre, kunne like gjerne ha blitt betalt ut som lønn, dersom ein skapte arbeidsplassar der personar med nedsett arbeidsevne kunne vere i arbeid.

Avslutningsvis spurte eg alle informantane om korleis NAV-kontora måtte ha organisert arbeidet, dersom dei skulle nå målsettinga om at fleire uføre skal kome i arbeid. Fleire sa at dei trudde at målretta arbeid for denne brukargruppa vil kunne gi resultat. Ei peika på viktigheita ved at det må vere realisme i at arbeidet vil føre fram:

Eg har i alle fall ikkje tru på «haustjakt» som ein dreiv med tidlegare.¹⁰ Nei eg trur eg ville prøvd å finne moglege arbeidsplassar som kunne ta inn folk, for så å finne folka. At det er vegen å gå. Det andre har eg ikkje heilt trua på fordi det førte til veldig lite. Folk melde seg, men vi hadde ikkje noko å tilby, og utan noko å tilby blir det for dumt. Falske premisser, mykje arbeid som ikkje førte til noko. Men det er klart det ville vore tidkrevjande, men kjempespennande å gjere eit slikt forsøk. Det ville vore ein ny måte å rekruttere folk på (leiar 2).

Fleire informantar er klare på at det må vere eigne folk som arbeider med denne gruppa, fordi dei elles ikkje vil bli prioritert av det lokale NAV-kontoret:

Då trur eg vi måtte ha løfta opp den brukargruppa slik vi i dag gjer med ungdom. Det har hittil ikkje vore snakka om denne gruppa. Eg trur alle har tenkt at vi er ferdige med dei. Då tenker eg vi må begynne eit oppfølgingsarbeid slik vi gjere med AAP, der vi er

¹⁰ Viser til eit prosjekt som vart gjennomført på starten av 2000-talet, der NAV kontakta uføre for å prøve å få dei i arbeid.

intetst på. Vi måtte ha fått ei gruppe rettleiarar som jobbar berre med uføre. Elles ville det blitt nedprioritert mot alle andre ting vi må gjere. For eksempel kan det ikkje vere vi som følgjer opp AAP, for då ville vi ha nedprioritert. Heile det essensielle med NAV er å jobbe marknadsarbeid og ha denne kontakten med arbeidslivet, men vi som arbeider med AAP har jo ikkje sjans. Det blir det same med uføre. Skal ein følgje opp uføre må det setjast inn ressursar (rettleiar 3).

Det å gje betre informasjon til uføre vart også trekt fram:

Vi kunne haldt informasjonsmøte. Eller webinar¹¹. Det er kanskje mindre stigmatiserande. Vi kunne kalla dei inn via Ditt NAV¹². Og så måtte jo vi tilsette fått god opplæring slik at vi hadde kunnskap. Nokre burde hatt ansvar for å kunne dette ekstra godt. Ei spesialisering er ikkje dumt (rettleiar 2).

Informantane fokuserte på at det måtte vere positivt for arbeidsgjevarar å tilsetje personar med uføretrygd, og at det ikkje måtte gi utgifter. Lønnskot vart av fleire nemnt som ei moglegheit for å gje uføre innpass i arbeidslivet, men det var samstundes påpeika at dersom personane i utgangspunktet er kvalifiserte for stillinga, så skal ikkje dette tiltaket nyttast. Det måtte også ha vore lettare å identifisere gruppa uføre enn det er i dag. Som nemnt tidlegare var det ingen av kontora som førte noko oversikt over arbeidsretta oppfølging av uføre. Det kan i NAV bestillast statistikkar frå Datavarehuset, men fleire informantar peikar på at for å drive oppfølging av uføre må det enkelte NAV-kontor lett kunne ta ut lister over personar med uføretrygd. Fleire såg også eit innsparingspotensiale ved å arbeide mot denne brukargruppa:

Skal ein implementere noko må det øyremerkast ressursar. Det ville vore mitt råd også til kommunal side, det ville blitt spart fort inn. Det korte svaret er at eg ville gått på

¹¹ Webinar er nettbaserte kurs, opne for alle.

¹² Elektronisk teneste der brukarar kan kommunisere med NAV.

med liv og lyst. Vi har vel 1700 – 1800 uføretrygda og utbetaler vel ca. 4 milliardar i trygd og pensjon til befolkninga i denne bydelen. Det hadde sjølvsagt vore samfunnsøkonomi i det. Så vi kan jo lure på kvifor vi ikkje brukar pengar på det (leiar 3).

Etter å ha intervjuet seks av informantane, i tillegg til test-informanten, sat eg igjen med eit inntrykk av at uførereforma primært har vore ein regelverksreform. Eg spurte difor dei to siste personane eg intervjuet om dei ville seie seg samde med meg dersom eg påstod at uførereforma var ein regelverksreform. Begge sa seg samde i påstanden. Den ein uttrykte seg slik:

Ja, i praksis er det det. Det er eg einig med deg i. Det er lagt til rette for at uføre kan arbeide, og det er laga regelendringar, men det følgjer ikkje med ressursar til å drive oppfølging. Det er meir fromme ønskjer enn reell handling. Eg har vore med så lenge at eg har ikkje problem med å vere kritisk til eige system. Eg meiner eg er forplikta til det og har bakgrunn for å kunne seie det. Eg kan gjerne siterast på det, det er ikkje eit problem.

Det er altså lite som tyder på at uførereforma har hatt innverknad på korleis NAV-kontora følgjer opp arbeidet med uføre.

5.6 Kunnskap og kultur

Informantane i denne studien er erfarne medarbeidarar i NAV som alle er engasjert i arbeidet sitt og opptekne av NAV sitt samfunnsoppdrag. Likevel hadde dei mindre kunnskap om uførereforma enn det eg hadde forventa. Fleire var ikkje kjende med at talet uføre i arbeid ikkje har auka etter at reforma kom, og ingen var kjende med at det er utarbeidd ei rutine for arbeidsretta oppfølging av uføre. Eg la merke til at fleire av informantane kalla dei uføretrygda for uførepensjonistar og uføretrygd for uførepensjon, slik det heitte før 2015. Dette gjorde at eg leita gjennom dei transkriberte intervjuet for å sjå om det kunne vere trekk

ved organisasjonskulturen og synet på personar som har uføretrygd, som gjorde at oppfølging av denne gruppa ikkje hadde fokus i NAV-kontora.

Leiar 2 snakka om prioritering og uttalte følgjande: «Vi tenker jo mest på den gruppa vi arbeider med til dagen, og ikkje så mykje på dei som er parkerte». Rettleiar 4 uttalte at dei som er uføre må få «slappe av». Rettleiar 3 snakka om korleis NAV vil måtte organisere arbeidet for å hjelpe uføre i arbeid og uttalte: «Det har hittil ikkje vore snakka om denne gruppa. Eg trur alle har tenkt at dei er vi ferdige med».

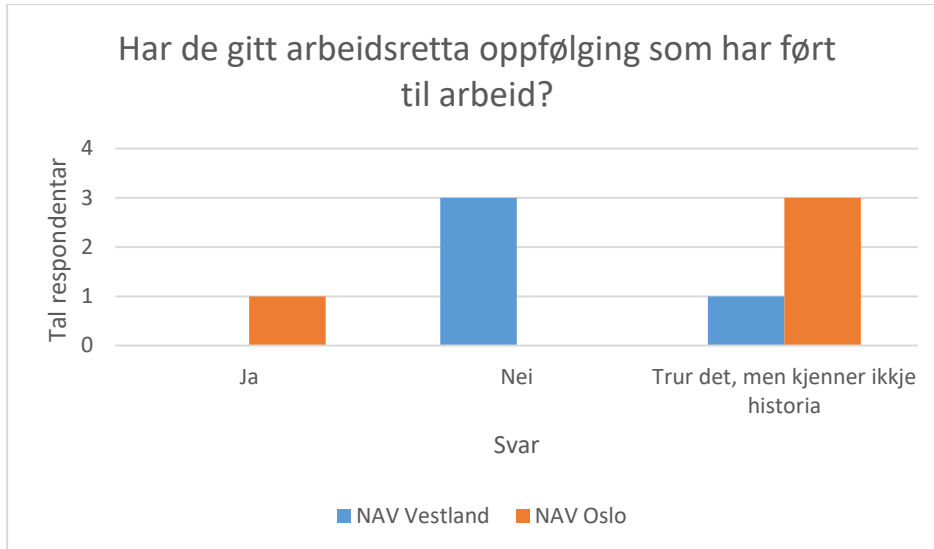
Funn frå desse intervjuar peikar på at dei tilsette på NAV ikkje ser på uføre som ei gruppe som bør prioriterast for arbeidsretta oppfølging. Dette kom også til uttrykk ved at fleire uttalte at løpet fram mot uføretrygd var langt, og at når trygda vart innvilga, hadde NAV gjort det NAV kunne.

5.7 Samanlikning av funna på tvers av stillingsnivå og fylke

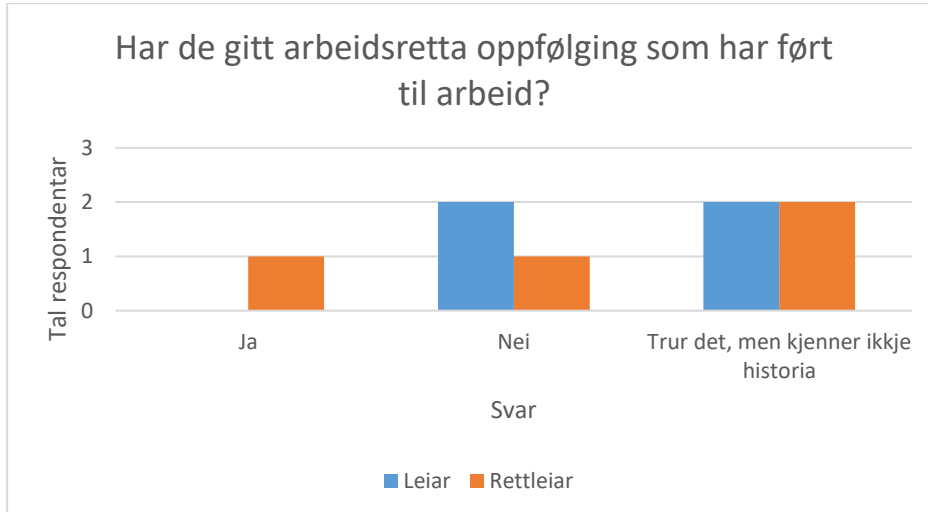
Som tidlegare nemnt er ikkje denne studien komparativ. Det er gjort eit strategisk utval av fire NAV-kontor i to ulike fylke. Eventuelle skilnader mellom stillingsnivå og fylke vil ikkje vere statistisk representative fordi utvalet er for lite, men utvalet tilseier at variasjon mellom kontor vil gå fram. Eg har valt å trekke ut nokre spørsmål frå intervjuar for ei svært forenkla samanlikning. Hensikta er å sjå om det kan vere variasjonar som merkar seg ut og som hadde vore interessante å studere nærare.

Spørsmåla som er valt ut for samanlikning er spørsmål som er viktige for problemstillinga i studien, og som hadde variasjon i svara som aktualiserer ei samanlikning. Svara på kvart av dei tre spørsmåla vert vist i to ulike figurar, der den første samanliknar svar frå dei to ulike fylka, medan den andre samanliknar svar frå rettleiarar og leiarar.

5.7.1 Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid



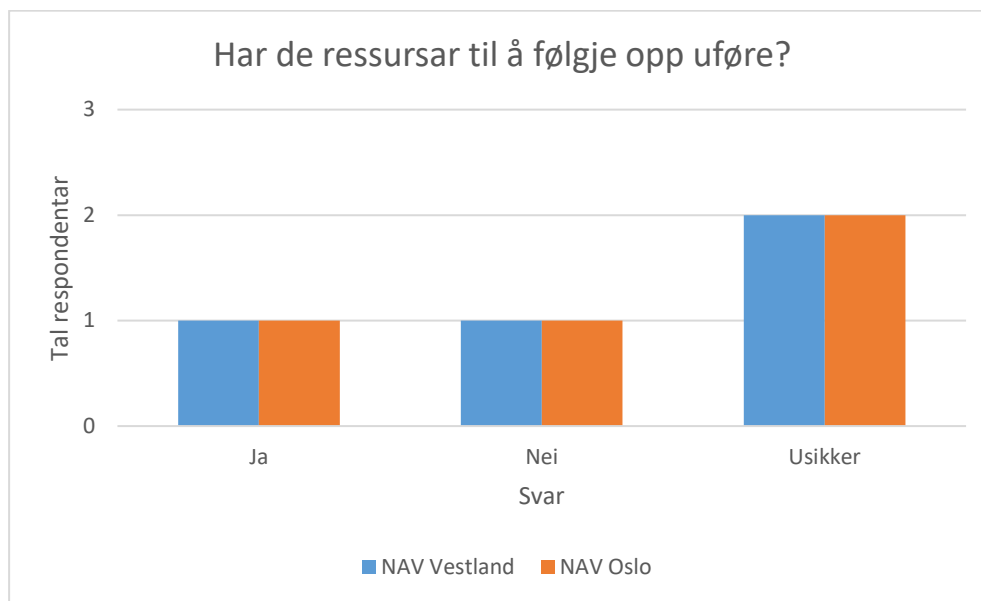
Figur 2. Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid fordelt på fylke



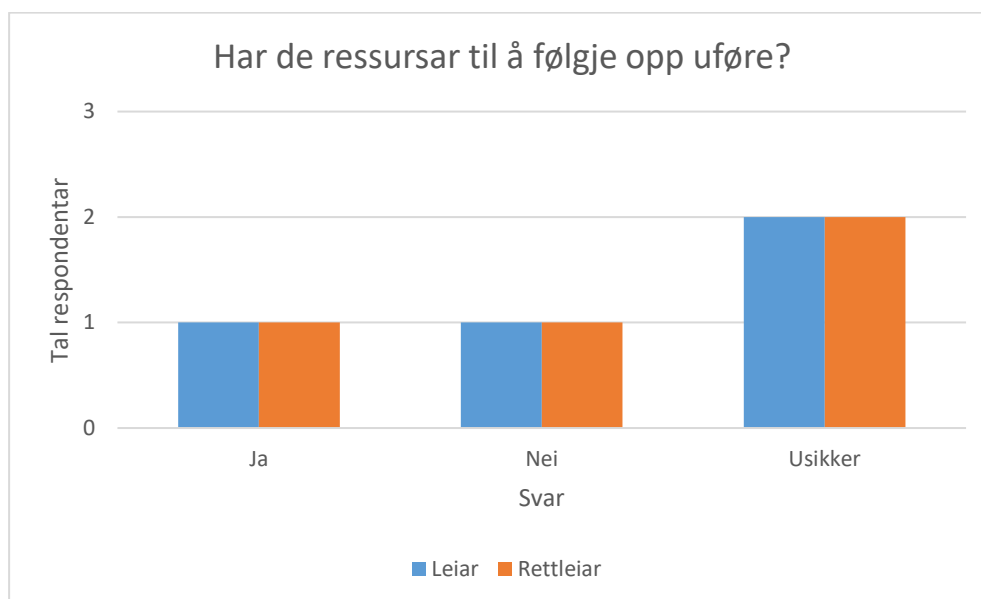
Figur 3. Arbeidsretta oppfølging som har ført til arbeid fordelt på stillingsnivå

Det eine dømet på arbeidsretta oppfølging som hadde ført til arbeid kom frå ein rettleiar i Oslo. Dei tre andre informantane frå Oslo svarta at dei trur det har skjedd. Tre av informantane frå Vestland svarta nei, og ei svarta at ho trur det har skjedd.

5.7.2 Ressursar til oppfølging



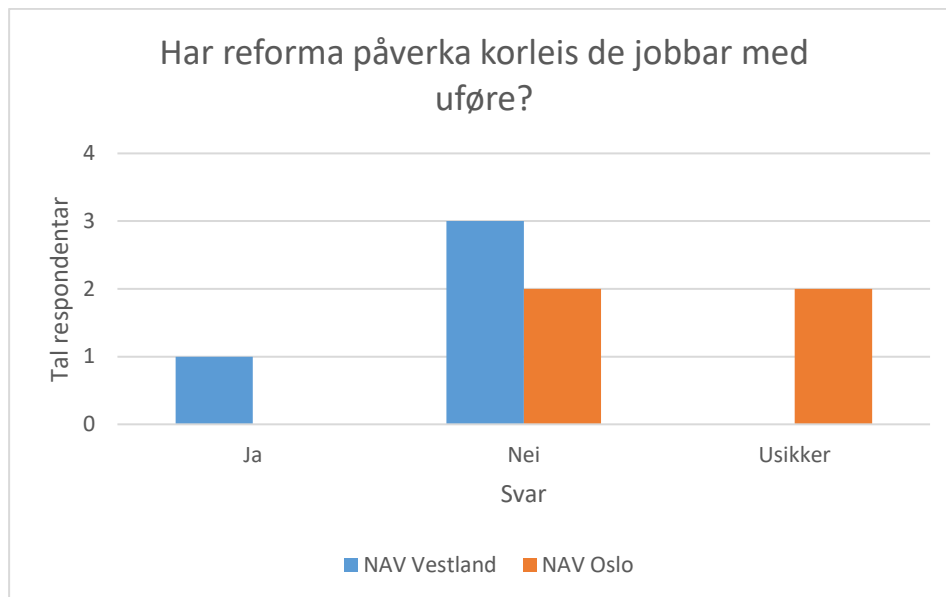
Figur 4. Ressursar til å følgje opp uføre fordelt på fylke



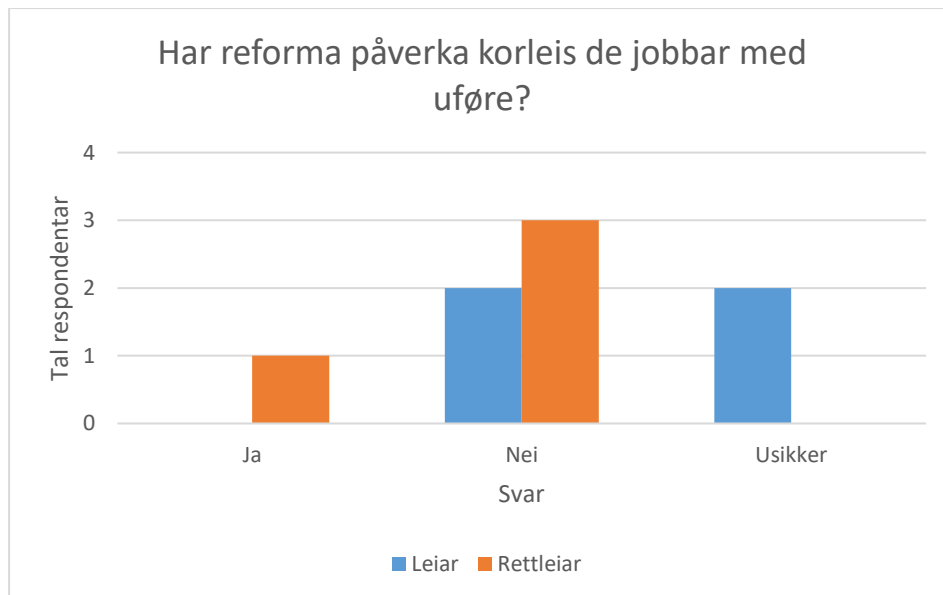
Figur 5. Ressursar til å følgje opp uføre fordelt på stillingsnivå

Svara på om NAV-kontoret har nok ressursar viser liten skilnad mellom både stillingsnivå og fylke. Data frå intervjuar viser at dei informantane som svarte klart nei på ressurs spørsmålet, hadde ulik grunngjeving for svaret. Medan informanten i Oslo først og fremst tenkte på oppfølgingsressurs, tenkte informant i Vestland mest på tiltaksbudsjettet og korleis desse midlane skal prioriterast. Berre to av informantar svarte ja på at NAV-kontora har tilstrekkeleg ressursar, dette gjaldt ein leiar i Oslo og ein rettleiar i Vestland.

5.7.3 Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre



Figur 6. Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre, fordelt på fylke



Figur 7. Reforma sin påverknad på korleis NAV-kontora jobbar med uføre, fordelt på stillingsnivå.

Berre éin informant svarte ja på spørsmålet om reforma har endra korleis kontoret arbeider med uføre. Dette gjaldt ein informant i Sogn og Fjordane som viste til at ein servicerutine seier noko om korleis uføre som tek kontakt i mottak skal bli møtt. Dei fem som svarta nei er

tre frå Vestland og to frå Oslo, og blant dei er tre rettleiarar og to leiarar. Dei som er usikre er leiarane i Oslo. Data frå intervjuar tyder på at dette har samanheng med at dei er leiar for store kontor og difor er mindre «nedpå» enn leiarar ved mindre kontor.

5.7.4 Oppsummering samanlikning av funn

Det liten skilnad mellom både fylke og stillingsnivå det gjeld ressursar til å gi arbeidsretta oppfølging. Om reforma har endra måten kontora arbeider på er det berre éin som svara ja på. Det er noko større usikkerheit i Oslo. Dette kan ha samanheng med større kontor og større avstand mellom ulike stillingsnivå.

Tidlegare forskning peikar også i retning av det er små skilnader mellom dei ulike NAV-kontora. Det at NAV-kontora sitt arbeid i stor grad er styrt av sentrale styringsdokument og sentralt utarbeidde måleverktøy talar også for at det er lite truleg at det er store geografiske skilnader på oppfølgingsbistanden uføre får frå NAV.

Før eg starta innsamling av data hadde eg forventa eit større sprik mellom svara enn det som viste seg å vere tilfelle. Svara var overraskande like, både på tvers av fylke og stillingsnivå.

5.8 Oppsummering av dei viktigaste funna

Innføringa av uførereforma hadde lite fokus i NAV-kontora. Berre ein informant kunne fortelje om eit informasjonsmøte, dei andre hadde berre opplevd å få informasjon om det nye regelverket på intranett eller i kontormøte. Ingen av kontora i undersøkinga har ei oversikt over kor mange uføre som tek kontakt for å få arbeidsretta oppfølging, og det var heller ingen av informantane som sikkert kunne slå fast at fleire uføre tek kontakt med NAV for bistand etter at reforma vart innført.

Ingen av informantane kjenner til at det finst ein rutine for arbeidsretta oppfølging av uføre som ligg tilgjengeleg på NAV sine interne nettsider. Alle informantane visste at uføre har rett på arbeidsretta oppfølging frå NAV, jf. NAV-lova §14 a. Ingen av kontora opplyste om at dei informerte uføre om moglegheita for å få arbeidsretta oppfølging frå NAV etter at dei har fått uføretrygd, men fleire informerte brukarane ved overgang til uføre om at dei kan ta kontakt med NAV på eit seinare tidspunkt dersom arbeidsevna betrar seg. Dei fleste informantane

opplyste om at det i dag ikkje er ei prioritert oppgåve å følgje opp personar med uføretrygd, og at det heller ikkje er ressursar til dette. Berre éin informant kunne fortelje ei konkret historie om ein brukar med uføretrygd som hadde kome i arbeid ved hjelp av NAV, men fleire informantar meinte at det hadde skjedd, utan at dei kunne hugse detaljane. Ingen informantar avviste at NAV kunne bruke tiltak og verkemiddel for å hjelpe brukarar med uføretrygd ut i arbeid, men opplyste om at det sjeldan vart gjort. Både fordi brukarar i liten grad tek kontakt, og fordi dei ikkje er ei prioritert gruppe. Ved spørsmål om kjennskap til reforma svara alle informantane som om spørsmålet gjeld det nye regelverket. Kjennskap til målet med reforma vert ikkje nemnt. Uføre som gruppe var ikkje i fokus i kontora, og fleire peika på at dei hadde liten tru på at desse ville komme i arbeid.

For å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid peika alle informantane på at det vil krevje ei form for spesialisering der det er ei eiga gruppe i NAV som arbeider med dette. Dette krev igjen at det vert tilført ressursar. Fleire meiner også at det vil måtte forankrast politisk slik at det får fokus i samfunnet som ei viktig oppgåve. Økonomiske insentiv til arbeidsgjevarar kan vere eit viktig verkemiddel. Det same kan lønnskot. Det vart trekt fram at private bedrifter ofte er flinkare til å tilsetje personar med nedsett inntektsevne enn det offentlege, og at dette skuldast dei strenge byråkratiske rammene i det offentleg. Informasjon og rettleiing til uføre er også nemnt. Til sist er det viktig å slå fast at informantane meiner det er mogleg å få til å auke talet på uføre som er i arbeid, men då må dette arbeidet prioriterast.

Ut frå intervju er det lite som tyder på at dei ulike NAV-kontora, og dei ulike stillingsnivåa, skil seg vesentleg frå kvarandre på dei områda som er tema for denne studien.

I neste kapittel presenterer eg funna frå Arbeids- og velferdsdirektoratet si intervjuundersøking *Uføre i jobb*.

6 Funn frå undersøkinga *Uføre i jobb*

Arbeidsgruppa intervjuar totalt 24 personar som har uføretrygd. 21 av desse vart intervjuar i direktoratet sine lokale, og tre personar vart intervjuar per telefon. Intervjuar skjedde i tidsrommet oktober til november 2018. Eg deltok på to intervju i oktober. Intervjuobjekta var til dels ei homogen gruppe. Dei var alle medlemmer av ulike brukarorganisasjonar, og dei har meldt seg som frivillige intervjuobjekt, noko som tilseier at dei er engasjerte. Dei fleste bur innan rimeleg avstand til Oslo, sidan det var her intervjuar fann stad.

Det var ingen av dei som vart intervjuar som hadde fått hjelp av NAV til å komme ut i arbeid, men 11 av 24 hadde vore i kontakt med NAV utan å oppleve å få hjelp. Dette samsvarer med mine funn der ingen av dei tilsette NAV-rettleiarane kunne gi døme på at dei hadde hjelpt personar med uføretrygd ut i arbeid.

Arbeidsgruppa i Arbeids- og velferdsdirektoratet vil jobbe vidare med korleis NAV kan følgje opp uføre. I rapporten arbeidsgruppa utarbeidde etter å ha gjennomført desse brukarintervjuar, går det fram at ei viktig erfaring arbeidsgruppa tek med seg frå intervjurunda, er at det er mange uføretrygda som ønskjer seg tilbake i arbeid, men at NAV-kontora ikkje alltid gir god rettleiing til brukarane når det gjeld arbeid. Det må også fleire verktøy til, som tilretteleggingstilskot og fritak frå arbeidsgjevarperioden. Vidare må arbeidsgjevarane få informasjon om fordeler ved å tilsetje uføretrygda og det er forslag om ei nettside som koplar uføretrygda og arbeidsgjevarar (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

Som masterstudent og tilsett i NAV, gjorde dei to intervjuar eg deltok i sterkt inntrykk. Begge dei to informantane fortalte om sinne og frustrasjon over at NAV ikkje hadde ytt dei den hjelpa dei trengde. Mange av spørsmåla som deltakarane i arbeidsgruppa stilte til dei som vart intervjuar, handla om korleis NAV kan legge til rette for informasjon gjennom digitale verktøy og informasjonsskriv. Eg vil i det følgjande seie noko om oppfølginga dei to informantane i intervjuar eg deltok i, har opplevd å få frå NAV, då dette er hovudfokus for min studie.

Den eine fortalde at ho i kontakt med NAV har opplevd at den kompetansen ho har gjennom høg utdanning og arbeidserfaring ikkje har blitt sett. Særleg trekk ho fram at ho har fått tilbod om jobbsøkjarkurs, men at det ikkje er relevant fordi hennar plager er fysiske, ikkje kognitive. Gjennom sin kontakt med NAV har ho opplevd å måtte ha møter med mange ulike

sakshandsamarar og har opplevd at dei manglar kompetanse. Ho var i ein periode i tiltaket *Arbeid med bistand*¹³ og var utplassert i eit arbeid som var meiningsfullt og tilpassa hennar utdanningsbakgrunn. Dette vart avslutta då «pengane tok slutt». Ho fyller dagane med å skrive og ønskjer sterkt noko meiningsfullt å gjere.

Den andre personen har også ein fysisk sjukdom. Han fortel at han etter at han vart ufør for 2,5 år sidan, arbeidde 3 månader i ei bedrift som han sjølv kontakta. Her vart han følgt opp av NAV. Han opplevde at arbeidet var dårleg tilrettelagt for personar med fysisk nedsett funksjonsevne. Som utviklingshemma kjende han seg «nedst på rangstigen». Han opplevde at NAV ikkje ville dekke vernesko, noko som var naudsynt for å arbeide i denne bedrifta. Han kunne fått truckførarkurs og dermed kvalifisert seg for andre jobbar, men vurderte ikkje det som hensiktsmessig fordi han ikkje såg føre seg at han ville vere konkurransedyktig. Etter at han slutta i denne bedrifta for ni månader sidan, har han ikkje høyrte noko frå NAV.

Begge desse personane har høg utdanning og ga uttrykk for sterk vilje til å arbeide, men har ikkje lukkast i å få lønna arbeid etter at dei vart uføre. Begge seier dei ville ha teke i mot oppfølging frå NAV for å skaffe arbeid dersom dei hadde fått tilbod om det, og dersom dei hadde opplevd at NAV hadde hatt naudsynt kompetanse og ressursar til å kunne hjelpe. Kvar person som har blitt ufør, har si eiga historie, og for veldig mange er det å stå utanfor arbeidslivet ei stor sorg.

Ein av dei to informantane uttrykte dette slik:

Det er vondt å ikkje vere ein del av samfunnet. Ein jobb ville ha gitt meg andre
moglegheiter. Eg kunne ha vore borte ein månad utan at nokon hadde sakna meg.

Ingen er avhengige av meg.

Eg deltok under intervju i undersøkinga *Uføre i jobb* før eg gjorde eiga intervjuundersøking. Sitatet over gjorde eit sterkt inntrykk på meg og har vore med meg gjennom heile denne

¹³ Arbeid med bistand er eit formidlingstiltak som stiller krav til at brukaren må vere klar til å gå ut i arbeid. Inntakskriteria varierer, men dømer på kriterier kan vere at jobbønskjer skal vere avklart, oppdaterte helseopplysningar, tidlegare arbeidserfaring, motivasjon og ingen misbruk av rusmidlar (Frøyland og Spjelkavik, 2014, s. 47 – 48).

prosessen. Det illustrerer på gripande vis kor viktig det å vere i arbeid er for sjølvkjensla og opplevinga av eigen verdi.

6.1 Oppsummering funn frå undersøkinga *Uføre i jobb*

I undersøkinga *Uføre i jobb* var det 24 personar som vart intervjuet. Av desse var det 9 personar som var komne i jobb etter at dei hadde fått uførepensjon/uføretrygd og til saman 11 personar var i jobb på tidspunktet for intervjuet. 11 personar hadde vore i kontakt med NAV for å få hjelp til å skaffe arbeid, men ingen svarte ja på at dei hadde fått slik hjelp. Det å ha ein fast kontaktperson i NAV, vart av mange trekt fram som viktig dersom fleire uføre skal komme i arbeid. Det vart også peika på at NAV må ha ressursar og kompetanse til å gje arbeidsretta oppfølging til uføre.

I neste kapittel vil eg drøfte funna frå intervjuet av tilsette i NAV og funna frå undersøkinga *Uføre i jobb* i lys av teorien eg presenterte i 3. kapittel.

7 Drøfting av funn

I dette kapittelet vil eg drøfte dei empiriske hovudfunna i dei to førre kapittel i lys av teoriane eg presenterte i kapittel 3. Tidlegare forskning vil også inngå i drøftinga. Målet med studien var å finne ut kva som kjenneteiknar iverksetjinga av utførereforma i NAV-kontora, kva rolle dei tilsette i NAV-kontora har i iverksetjinga, kva oppfølging utføre får frå NAV og kva faktorar som påverkar den oppfølginga dei får. Kapittelet er organisert etter dei ulike teoriane som er valt for å svare på problemstillinga. Eg vil også drøfte kva som må til for at NAV skal kunne hjelpe fleire utføre tilbake i arbeid. Avslutningsvis vil eg kome med forslag til vidare forskning.

7.1 Iverksetjinga av utførereforma på NAV-kontora

Iverksettingsteori omhandlar studiar av iverksettingsfasen etter eit vedtak, der vedtaket blir omforma i praksis og gjeve eit innhald. (Offerdal, 2014). I dette studien er vedtaket utførereforma og verknadstidspunktet er 1. januar 2015. Eg vil først sjå iverksetjinga av reforma på NAV-kontora frå eit ovanfrå og ned-perspektiv, før eg ser kva som har skjedd frå eit nedanfrå og opp-perspektiv. Deretter vil eg sjå kva som har prega iverksetjinga av reforma ved hjelp av Matland sin modell «The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation». Fordi det er dei tilsette på NAV-kontora si rolle i iverksetjinga som står sentralt, vil eg drøfte funna i lys av Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet.

7.1.2 Iverksetjinga av utførereforma sett ovanfrå og ned

I eit ovanfrå og ned perspektiv ser ein kontroll, reglar og påbod som styringselement (Offerdal, 2014). Sett frå dette perspektivet vil ei vellukka iverksetjing føresette at organisasjonspraksisen samsvarar med målsettinga. Hovudmålsettinga for NAV er fleire i arbeid og færre på stønad. Utførereforma er ein del av denne politikken og målet er at fleire utføre skal kome tilbake i arbeid. I iverksetjinga av utførereforma er reglane, kontrollen og påboda knytt til sjølve regelverket og handhevinga av dette. Dei tilsette som har ansvar for iverksetjinga skal utføre dei pålegga som er gjevne, utan å påverke innhaldet i tiltaka dei forvaltar (Offerdal, 2014).

Dei tilsette i NAV forvaltning er døme på tilsette som har sett i verk reforma ved å forvalte det nye regelverket i folketrygda som vart innført i samband med reforma, utan å påverke pålegga. For dei tilsette på NAV-kontora er situasjonen ein annan. Dei møter dagleg brukarane av NAV sine tenester, og skal gje innhald til ei reform der målet er at fleire uføre skal arbeide, utan at dei har fått klare instruksar om korleis dette arbeidet skal utførast. Dei rår over tiltaka og verkemiddela som kan nyttast til å hjelpe uføre tilbake i arbeid, men dei har få reglar og påbod til å utføre dette arbeidet, og det vert heller ikkje ført kontroll med at arbeidet vert gjennomført. Alle som tek kontakt med NAV har rett til å få vurdert si arbeidsevne og få arbeidsretta oppfølging i tråd med definert innsatsbehov, men det vert ikkje ført kontroll med at uføre faktisk får arbeidsretta oppfølging.

I denne studien var det ingen av informantane, sett vekk frå informant i testintervjuet, som kjente til at det finst ein rutine for oppfølging av uføre. Det vart også opplyst om at slik oppfølging ikkje vart målt på linje med andre arbeidsretta oppfølging fordi personar med uføretrygd allereie er ferdig avklart og dermed ikkje lengre gjenstand for måling. Å innføre eit målebarometer på målekortet NAV nyttar, ville ha vore eit svært enkelt verkemiddel å innføre dersom det var eit ønskje om å auke omfanget av oppfølging for denne gruppa. Når det ikkje vert ført nokon form for kontroll, kan dette forklare kvifor ikkje oppfølging av uføre er ei prioritert oppgåve for NAV-kontora. Dersom ein veit korleis arbeidet ein gjer blir evaluert, vil ein gjerne prioritere arbeidsoppgåvene slik at ein kan vise til resultat på dei områda som vert målt (Jacobsen & Thorsvik, 2015).

Offerdal (2014) peikar på at klare mål kan vere uheldig fordi det kan auke sannsynet for motstand og konflikt og føre til motstand frå dei lokale iverksetjarane. Fleire av informantane i denne studien peika på at det var viktigare å følgje opp dei som står i fare for å dette ut av arbeidslivet, enn å få uføre tilbake i arbeid. Fleire peika også på at ressursituasjonen ved NAV-kontora ikkje tilseier at ein kan prioritere å følgje opp personar som er avklara mot uføretrygd. Det kan tenkast at dersom det hadde blitt innført måling av oppfølging av uføre, ville dette skapt motstand hos dei lokale iverksetjarane fordi auka fokus på oppfølging av uføre ville ha ført til mindre oppfølging av andre grupper som står nærare arbeidslivet og som det difor er enklare å hjelpe.

Dei informantane som svarta positivt på at dei kjenner reforma godt nok til å gi råd og rettleiing til brukarane, peikar alle på at det er det nye regelverket dei kjenner og ikkje at

reforma har ført til ein ny måte å følgje opp uføre for å hjelpe dei i arbeid. Det kan altså sjå ut som at det er sjølv regelverksendringa som vert oppfatta som målet med reforma. Eit forenkla regelverk skulle stimulere til at fleire kom i arbeid, og var altså eit middel mot eit overordna mål, men det overordna målet vart i liten grad i fokus under intervju. Når eg spurte kvifor ikkje fleire uføre er i arbeid etter at reforma vart innført, var det fleire informantar som ga uttrykk for at dei ikkje kjende til at talet på uføre som arbeider ikkje har auka.

Sjølv om målet om at fleire uføre skal arbeide ikkje er nådd, har uførereforma hatt positive effektar om ein ser på økonomisk gevinst. Ein av desse er reduksjon i talet årsverk i forvaltninga, og sjølv sagt eit regelverk som er enklare for dei få uføre som faktisk arbeider meir enn uføregraden skulle tilseie. Dei lokale iverksetjarane har liten påverknadskraft på kva oppgåver som skal prioriterast og korleis dette skal utførast. Informantane i denne studien seier at dei prioriterer slik det til ei kvar tid går fram av mål- og disponeringsbrev. Her er ikkje uføre definert som ei gruppe det skal rettast særleg innsats mot.

Berre ein av informantane i dette studien kan huske at det vart gjort noko utover å gje enkel informasjon om regelverk i samband med innføringa av reforma. Denne informanten fortalde om eit informasjonsmøte på samfunnshuset. Ingen kunne fortelje at dei hadde fått opplæring eller informasjon om kva reforma ville bety for deira daglege arbeid og ingen hadde sett i verk særskilte tiltak som følgje av reforma.

Det går fram av Riksrevisjonen sin rapport at styringssignala er uklare og at Arbeids- og sosialdepartementet har hatt lite merksemd på måla i uførereforma. Vidare går det fram at Arbeids- og velferdsdirektoratet heller ikkje har følgd opp at måla i uførereforma vert nådd (Riksrevisjonen, 2018). Eg vil drøfte NAV sitt styringssystem meir inngåande seinare i dette kapitlet. Sett frå eit ovanfrå og ned perspektiv må iverksetjinga av reforma på NAV-kontora seiast å vere mislukka, all den tid ein fire år etter ikkje er nærare målet med reforma enn ein var før den vart innført. Praksisen i organisasjonen samsvarar ikkje med det som var målet for reforma.

7.1.3 Iverksetjinga av uførereforma sett nedanfrå og opp

Nedanfrå og opp-perspektivet vektlegg tilpassing gjennom forhandling, kompromiss og interessepolitikk ser på korleis iverksetjinga har bidrege til å løyse eit samfunnsproblem (Offerdal, 2014). For å nå måla må ein altså ta i bruk forhandlingar mellom ulike aktørar som kan setje i verk vedtatt politikk, og ein må inngå kompromiss for å bidra til måloppnåing. I denne tilnærminga er iverksetjarane både dei tilsette i NAV og andre som har interesse av at målet om fleire uføre i arbeid vert nådd. Dette kan til dømes vere ulike interessegrupper. Eit døme på dette er Funksjonshemma sin fellesorganisasjon som har vore aktive i å fremje synspunkt på reforma både før og etter den vart sett i verk. I nedanfrå og opp-perspektivet vert vurderinga av om iverksetjinga har vore vellukka, målt ut frå kor godt sentrale mål og vedtak er tilpassa i organisasjonen. Når målet om at fleire uføre skal arbeide ikkje er nådd, skuldast det mange ulike forhold, der nokre av desse var vanskelege å sjå føre seg før reforma var sett i verk. Dette kan ein sjå i samanheng med tanken om avgrensa rasjonalitet der ein ikkje har full informasjon om alternative løysingar og konsekvensar, slik at ein kan velje det alternativet som vil gje størst nytte (Jacobsen & Thorsvik, 2015).

Tidlegare forskning peikar mellom anna på lågkonjunktur i tida etter iverksetjinga som ei årsak til at målet ikkje er nådd (Bråthen & Nielsen, 2016). I periodar med lågkonjunktur vil dei som står lengst unna arbeidslivet ha vanskeleg for å få innpass. Dette var eit tilhøve som ein vanskeleg kunne føresjå. Det kan også synast som at mange uføre opplever det økonomiske insentivet som for lite lønnsamt. Offerdal (2014) skriv at nedanfrå og opp tilnærminga betre skildrar kva som faktisk skjer når offentleg politikk skal setjast ut i live. Ein verdi som har blitt trekt fram til forsvar for dette perspektivet er at den som har skoen på, altså i dette tilfelle dei tilsette på NAV-kontora, best er i stand til å finne dei gode løysingane.

Ut frå intervjudata er dei tilsette i svært liten grad opptekne av målet med reforma, og har difor heller ikkje vore opptekne av å finne dei gode løysingane. Det merka seg ikkje ut vesentlege skilje mellom dei ulike kontora i denne undersøkinga. Dette samsvarer også med Riksrevisjonen sin rapport (Riksrevisjonen, 2018). I nedanfrå og opp-perspektivet ser ein alle fasar i ei iverksetjing som vesentleg. Situasjonen i dag er slik at det ikkje er fleire uføre som er i arbeid, og det er ikkje eit fokus på dette i NAV-kontora. Dette kan likevel endre seg på sikt, men det vil krevje at iverksetjarane set fokus på problemet og ønskjer å arbeide for å løyse det.

Informantane ved NAV-kontora i denne studien, opplyser om at dei ikkje prioriterer personar som har uføretrygd. Dette skuldast for det første at det ikkje vert oppfatta som ei prioritert oppgåve i dei styringssignala NAV-kontora får frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. Men det skuldast òg at dei tilsette ikkje oppfattar det som ei viktig oppgåve og difor ikkje vel å setje fokus på det. Det kan tenkast at dersom dei tilsette på NAV-kontora i større grad opplevde at det å hjelpe uføre tilbake i arbeid var ei viktig oppgåve, så ville dei gjennom ulike kanalar som til dømes fagorganisasjonar, ha løfta dette oppover i organisasjonen slik at det ville vakse fram eit engasjement som kanskje hadde ført til endring av prioriterte oppgåver i kontora. Dersom det også hadde vore eit politisk fokus, samt at ulike interessegrupper hadde kome sterkare på bana, så kunne det ha skjedd ei endring. Informantane peikar på at dei har knappe ressursar og at det er viktigare å hindre fråfall frå arbeidslivet enn å tilbakeføre dei som allereie for lang tid sidan har mista tilknytninga til arbeidslivet. Fleire informantar var heller ikkje klar over at ikkje fleire uføre er i arbeid enn før reforma og visste difor ikkje at målet med reforma er like langt unna som før den vart sett i verk.

Sett frå eit nedanfrå og opp-perspektiv har ikkje uførereforma ført til at vi er i betre stand til å løyse problemet med at for få uføre arbeider ved sidan av å ta i mot trygd. Dette kan endre seg med tida dersom vi studerer iverksetjinga på eit seinare tidspunkt. Det kan kome eit auka fokus på reforma sitt mål og korleis ein må arbeide lokalt for å bidra til å nå dette.

7.1.4 Iverksetjinga av uførereforma i lys av *The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*

Ein sentral modell for iverksetjing er Richard Matlands sin modell *The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation* som er vist i kapittel 3 (Figur 1). Matland skildrar fire typar politikk eller situasjonar som kan forklare kva som vil prege iverksetjinga.

Ut frå intervjudata teiknar det seg eit tydeleg bilete av at iverksetjinga av uførereforma i NAV-kontora kan plasserast i den tredje situasjonen som er prega av *høg grad av uklårheit, men låg grad av konflikt*. Då har iverksetjingsprosessen eit eksperimentelt preg. Dei tilsette ved NAV-kontora hadde liten kunnskap om målet ved uførereforma. Best kan dette illustrerast ved at den halvparten av informantane som svara positivt på at dei kjenner reforma godt nok til å gje god hjelp og rettleiing til brukarane, ga som grunngeving for dette at dei kjenner det nye regelverket. Det var altså ikkje det overordna målet som var kjent, og det var ikkje skjedd noko endring i arbeidsmetodikken som skulle bidra til å nå dette målet. Fleire av

informantane visste heller ikkje at talet på uføre som arbeider ved sidan av trygd ikkje har auka etter at reforma vart sett i verk. Når iverksetjinga skjer på denne måten er det den enkelte tilsette som må skape relevans i sitt daglege arbeid. Lokale tilhøve og kompetanse blir difor viktig. Det var ingen av dei fire kontora eg gjorde intervju ved som skilte seg vesentleg frå kvarandre når det gjaldt i kva grad reforma hadde fokus i det daglege arbeidet.

Iverksetjinga av reforma i NAV-kontora ser ut til å vere prega av høg ukklarheit rundt kva som var målet med reforma. Eller sagt på ein annan måte, det var manglande kunnskap og interesse for uførereforma og dei tilsette rapporterte i svært liten grad om at den hadde endra måten dei arbeider på. Sjølv om dei ulike informantane i nokon grad hadde ulike oppfatningar av i kva grad uføre skal prioriterast for arbeidsretta oppfølging, så var det få historier om konkrete oppfølgingsløp der uføre hadde fått hjelp til å kome i arbeid. Dette gjaldt også frå dei som meinte at uføre skulle få arbeidsretta oppfølging utover basistjenester. Sidan ingen kontor rapporterte om standardiserte oppfølgingsrutinar eller arbeidsmetodikk som skal hjelpe uføre tilbake i arbeid, så var det heller ingen konflikter rundt iverksetjinga. Sidan mange av informantane tok til orde for at andre grupper må prioriterast framom uføre, kan ein lett tenke seg at ei iverksetjing prega av påbod om å prioritere denne gruppa, ville kunne ha ført til konflikt sidan dei tilsette på NAV-kontoret fortel om knappe ressursar til å følgje opp brukarane.

Dei tilsette på NAV-kontora verka ikkje til å ha ei oppfatning av at dei har ei rolle i iverksetjinga av reforma. Dei peika på at det er NAV-kontaktsenter og forvaltninga som skal rettleie brukarane i spørsmål om regelverket, og når det gjeld arbeidsretta oppfølging er det ikkje ei gruppe som vert fokusert på eller prioritert. Utan fokus på reforma og målsetjinga ved denne, vil uklårheita vere stor, medan det vil vere låg grad av konflikt. Dette gir ei god forståing av iverksetjinga ved NAV-kontora ut frå intervju som er gjort i denne studien.

7.1.5 Bakkebyråkratiet si rolle i iverksetjinga

Som det går klart fram over, får uføre i liten grad oppfølging frå NAV for å kome tilbake i arbeid. I rapporten frå undersøkinga *Uføre i jobb* svara ingen av brukarane som vart intervju at dei hadde fått oppfølging frå NAV. Blant dei åtte informantane i denne studien var det berre éin som kunne fortelje ei konkret historie om ein brukar som hadde fått hjelp frå NAV

til å kome i arbeid. Det er godt og vel fire år sidan reforma vart innført og målet med reforma pregar i liten grad NAV-kontora sitt arbeid.

Det var Michael Lipsky som introduserte omgrepet bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980).

Bakkebyråkratar er, ifølge Lipsky, tilsette i offentleg sektor som gjennom arbeidet sitt har direkte kontakt med befolkninga, og som utøver stor grad av skjønn i arbeidet sitt. Felles for denne gruppa er at dei har ansvar for å fatte skjønsmessige vurderingar i samhandling med brukarene av tenestene. I tråd med eit nedanfrå og opp-perspektiv hevdar Lipsky at den offentlege politikken vert skapt i kvardagen til bakkebyråkratane. I denne studien er dei tilsette ved NAV-kontora bakkebyråkratane og deira oppfølging av uføre er utforminga av politikken.

Det som i litteraturen kjenneteiknar bakkebyråkratane sitt arbeid, er samanfallande med det informantane i denne undersøkinga rapporterte om. Dei kunne fortelje om høg arbeidsmengde og manglande ressursar til å kunne utføre arbeidet sitt på ein tilfredsstillande måte. På grunn av ansvar for mange brukarar var det vanskeleg å tilpasse oppfølginga ut frå den enkelte sitt behov. I ein studie frå 2014 undersøkte Fevang, Markussen og Røed korleis den lokale etableringa av NAV-kontora har påverka ulike brukargrupper sine moglegheiter for å kome i arbeid (Fevang et al., 2014). Her studerte dei om interne tilhøve ved NAV-kontora var avgjerande for resultatata dei enkelte kontora leverte. Lokal variasjon er om det er ein leiar eller todelt leiing, og om leiar er statleg eller kommunalt tilsett, og kva kommunale tenester som er lagt inn i NAV-kontoret. Ingen av desse faktorane viste seg å ha tyding for resultatata. Det einaste kjenneteiknet ved kommunen som såg ut til å ha verknad var storleiken på kontoret, og dei små kontora såg ut til å gjere det betre enn dei store.

Kontora i undersøkinga eg har gjort er to av dei største i landet, eit av dei minste og eit mellomstort kontor. Kvar rettleiar på dei store kontora i Oslo hadde nesten dobbelt så mange brukarar å følgje opp som rettleiarane på kontora i NAV Vestland. Til trass for denne skilnaden viser ikkje funna stor skilnad i oppfølginga av uføre. Det verkar som at auka tilgang på ressursar ikkje vert brukt til fordel for personar som har uføretrygd. Dette samsvarar med målingar som er gjort etter at NAV-reforma vart innført. Desse målingane viser at arbeidsledige og sosialhjelpsmottakarar har blitt prioritert opp, medan menneske med helserelaterte ytingar har blitt prioritert ned (Andreassen & Aars, 2015, s. 70 – 71).

I følge Lipsky (1980) er bakkebyråkratane framandgjort frå arbeidet sitt ved at dei berre arbeider med deler av «produktet» og ofte ikkje har kontroll over arbeidet sitt. Spesialisering kan bety at dei ikkje følgjer brukaren gjennom heile løpet, men berre deltek i deler av arbeidet med brukaren. Sett i ettertid hadde det vore interessant å spørje alle informantane om det er slik at det er den same personen, eller gruppa, som følgjer ein person fram til dei får uføretrygd, som følgjer dei opp dersom dei tek kontakt etter at uføretrygda er innvilga for å få hjelp til å skaffe arbeid. Sjølv om dette spørsmålet ikkje vart stilt, var det fleire informantar som ga uttrykk for at dersom brukarane igjen tok kontakt, ville det vere nye personar som ville få ansvar for å følgje dei opp. Den eine informanten fortalte at nokre brukarar tok kontakt direkte med han, men dersom dei ikkje gjorde det, så ville det vere den gruppa som har ansvar for nye brukarar som ville følgje vedkomande opp. Oppfølginga av uføre ser altså ikkje ut for å vere godt systematisert. Dei ulike brukarane av NAV sine tenester vert følgt opp av ulike oppfølgingsgrupper. Korleis dette er organisert er ulikt frå kontor til kontor, men det som var likt for dei fire kontora i mitt utval var at uføre som gruppe ikkje var skilt ut som ei eiga gruppe, men at dei vart følgt opp meir tilfeldig. Funn frå undersøkinga *Uføre i jobb* tyder på at mange uføre vert stogga allereie ved første kontakt med NAV og får aldri tilbod om arbeidsretta oppfølging (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

NAV-reforma hadde som føremål å skape ei meir brukarorientert, effektiv og heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp.nr. 46 (2004 – 2005)). I samband med NAV-reforma spesialiserte ein tenestene NAV har ansvar for. Dei som arbeider i tenestelinja og føl opp brukarane, har ikkje ansvar for dei økonomiske ytingane og skal heller ikkje kjenne regelverket inngåande. I Fafo-undersøkinga (Bråthen & Nielsen, 2016) var det berre ein av tre uføre som sa dei kjente ordninga godt. I FFO-sin rapport (Crowo, 2017) vart også mangel på personleg rettleiing trekt fram som ein medverkande faktor til å ikkje fleire uføre kom i arbeid etter at reforma vart innført. I min undersøking svara halvparten av informantane at dei ikkje kjenner innhaldet i reforma godt nok til å gje god rettleiing. Det vart vist til at det heller ikkje var forventa at NAV-kontoret skulle gje rettleiing om regelverket, men vise til NAV-kontaktsenter for slik rettleiing. Leiar ved eit av kontora i Oslo meiner det er ein hemsko at det ved å spesialisere NAV sine tenester er skilt mellom det økonomiske og det arbeidsretta når det gjeld oppfølging fordi det skapar mangel på tryggleik for brukarane når rettleiarane ikkje har god nok kunnskap om ytingane og kva økonomiske konsekvensar det å arbeide kan ha for utbetalinga av uføretrygd.

Bakkebyråkratane har ei dobbeltrolle ved å skulle opptre som både hjelparar og problemløysarar, eller som portvakter. Lipsky hevder at hovudutfordringa for bakkebyråkratane er at etterspurnaden etter tenester er større enn tilbodet. Det er bakkebyråkratane som må vurdere kven som skal ta i mot tenestene/ ressursane dei rår over. Dei vert såleis portvakter som skal bestemme kven som skal få sleppe inn i systemet. Som det tidlegare er nemnt vert ikkje NAV-kontora målte på oppfølginga av uføre. Sjølv om det finst ei rutine for oppfølging av uføre var denne ukjent for informantane ved dei fire kontora i utvalet. Dei fleste av informantane fortalte at uføre ikkje vert prioritert for oppfølging. Av 24 personar som var intervjuja av Arbeids- og velferdsdirektoratet hausten 2018, var det ingen av opplyste om å ha fått bistand frå NAV til å komme i arbeid. 11 fortalte at dei hadde teke kontakt med NAV for å be om bistand, men ikkje fått det (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

Ingen av informantane ved NAV-kontora ville utelate at alle tiltak og verktøy NAV rår over vil kunne nyttast for arbeidsretta oppfølging av uføre. Ved oppfølgingsspørsmål om dei kunne kome med døme på at det var gitt tiltak til uføre, var det langt mellom eksempela, og dei eksempela som kom var kortvarige kurs og arbeidspraksisar som brukar sjølv hadde skaffa. Ingen kunne fortelje om bruk av dei dyrare og meir langvarige tiltaka NAV rår over. Når dei uføre ikkje får bistand frå NAV, er ei av årsakene til dette at portvaktene ved NAV-kontora ikkje vil sleppe dei inn i systemet fordi dei har knappe ressursar og må prioritere kva brukarar dei skal rette innsatsen mot. Funna i undersøkinga peikar i retning av at dei tilsette på NAV-kontora opptre som portvaktarar i møte med uføre, ved å ikkje velje å prioritere denne gruppa for oppfølging.

Brukarane av tenestene påverkar også tilbodet dei får. Fordi brukarane har ulike føresetnader er det grunn til å tru at det er ulikskap i tildeling av tenester (Andreassen & Aars, 2015). Ein av informantane i denne studien peika på at dersom ein person som har uføretrygd sjølv har skaffa ein arbeidsgjevar der vedkomande kan ha arbeidspraksis, så ville NAV ha prioritert å hjelpe. Ein annan informant fortalte at uføretrygda som er konkrete i det dei spør om, i dette tilfellet eit truckførarkurs, vil kunne få det. Dette kan tyde på at brukarar som sjølv har greidd å orientere seg om moglegheita for å kome i arbeid, vil ha auka moglegheit for å få bistand frå NAV. Årsaka til dette er truleg at det krev mindre ressursar å hjelpe dei. På same tid fortel fleire informantar at det av brukarane som har uføretrygd, er dei som er vanskelegast å hjelpe

som i størst grad tek kontakt. Informantane ser dette i samanheng med at brukarane som er vanskelegast å hjelpe, ikkje berre er isolert frå arbeidslivet, men også frå andre deler av samfunnet. Fleire informantar seier at mange av dei som tek kontakt for hjelp til å skaffe arbeid, eigentleg er ute etter eit aktivitetstilbod som til dømes eit varig tilpassa arbeid ¹⁴.

7.2 NAV som institusjonalisert organisasjon

At ein organisasjon er institusjonalisert betyr at organisasjonen sine omgjevnader på den eine sida, og kva organisasjonen har vore vand med å gjere på den andre sida, påverkar kva som vert gjort (Eriksson- Zetterquist et al., 2014). Som ein av leiarane i denne studien uttalte om NAV som organisasjon: «Det vil ta tid å snu dette tankskipet» (leiar 3).

Funna i denne undersøkinga peikar på at oppfatninga av personar med uføretrygd ikkje har endra seg etter at reforma vart innført. Fleire av informantane brukte framleis ordet *uførepensjonist* når dei snakka om uføretrygda, og mange av utsegna tyder på at haldninga til uføretrygda ikkje har endra seg. Dette kom til uttrykk ved utsegn som at når brukarane har fått uføretrygd er NAV ferdige med dei, eller då er dei *parkert* som var ordet ein av informantane brukte. Før 2015 heitte det ikkje uføretrygda, men *uførepensjonist*. Eg har ikkje haldepunkt for å seie at dei tilsette på NAV-kontora har eit bevisst forhold til val av ord, men det er interessant å sjå at det nye ordet ikkje har festa seg, meir enn fire år etter at pensjon vart endra til trygd.

Med den nye uførereforma skal uføre kunne få prøve seg i arbeid utan at dette får konsekvens for uføregraden den enkelte er innvilga. Sjølv om ein har fått ei uføretrygd kan ein greie å arbeide i periodar, eller ein kan få ei varig betring i helsa som gjer at arbeidsevna betrar seg etter at uføretrygd er innvilga. Målet med reforma, at fleire uføre skal arbeide, ser ikkje ut til å ha etablert seg som eit mål som er kjent blant dei tilsette. Det kan sjå ut som om haldninga til uføre er slik den tradisjonelt sett har vore, at når dei har fått uføretrygd er NAV ferdige med å følgje dei opp. Då skal dei få vere i fred. Dette samsvarar med omgrepet sti-avhengigheit som her viser til at sjølv om reforma har ført til at omgjevnader og kontekst har endra seg, heng oppfatninga av korleis ein skal arbeide med uføre igjen frå tidlegare (Christensen et al., 2015, s. 61 – 62).

¹⁴ Varig tilpassa arbeid er arbeid for personar som har uføretrygd, i ei skjerna verksemd der arbeidsoppgåvene er tilpassa den enkelte. Det kan også vere enkeltplassar i ordinære verksemdar. Lønna svarar til eit grunnbeløp per år og dette kjem i tillegg til utbetalinga av uføretrygd.

7.3 Kva styringsverktøy vert nytta for å nå måla i uførereforma?

Av Riksrevisjonen sin revisjonsrapport (Riksrevisjonen 2018) går det fram at Arbeids- og sosialdepartementet i si styring og oppfølging av etaten, har hatt lite merksemd på at måla i uførereforma vert nådd. Heller ikkje Arbeids- og velferdsdirektoratet har følgd opp måla i uførereforma. Målekortet NAV-kontoret styrer etter har ingen indikator som måler oppfølging av denne brukargruppa. Ingen av informantane i denne studien kjente til at det finst ein rutine for oppfølging av uføre, og ingen av kontora hadde fokus på oppfølging av uføre eller hadde kontorinterne rutinar som sa noko om korleis dei uføre skulle følgjast opp. Unntaket var ein informant som viser til ein servicerutine som gir informasjon om korleis kontoret skal ta i mot uføre som vender seg til NAV. Intervjua viser at dei uføre i liten grad får oppfølging frå NAV og at dei ikkje er prioriterte ved tildeling av arbeidsretta tiltak. Fleire av informantane set dette i samanheng med at dei ikkje har fått instruks om å prioritere denne gruppa. Døme på instruksar som er nemnde i intervjua er mål- og disponeringsbrevet, målekortet og meir generelt «vi har fått beskjed ovanfrå om å ikkje prioritere uføre» som ein informant uttalte. Ein annan informant sa at det å følgje opp uføre var «gratisarbeid» som dei ikkje vart målte på og som ingen «såg».

Det er sett i verk ein reform med eit tydeleg, uttalt mål, og det er nedfelt i NAV-lova at uføre har rett til arbeidsretta oppfølging. Dette er sterke styringsverktøy som Vedung (1998) kallar for *pisken*. Som oftast vert slike verkemiddel følgd opp med sanksjonar dersom mottakarane ikkje handlar i tråd med reguleringa, men for dei tilsette på NAV-kontora har det ingen konsekvens å ikkje følgje opp uføre, fordi dei ikkje blir målt på det. Alle informantane var tydelege på at dei i liten grad sjølv kunne påverke korleis dei skulle prioritere, men at dette var styrt frå sentralt hald. Data frå intervjua viser at NAV-kontora gjerne prioriterer arbeidsoppgåvene slik at dei kan vise til resultat på dei områda dei vert målt på. Med slik stram styring er dei som blir styrte, altså NAV-kontora, forplikta til å gjere det den som styrer, altså Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, bestemmer. Det at styringsverktøya ikkje vert følgd opp med sanksjonar, kan peike i retning av at uførereforma primært er ei regelverksreform i den forma den har i dag.

Data frå denne undersøkinga viser at dei tilsette på NAV-kontora ikkje får nokre former for materielle gode, eller *gulrøter* (Vedung, 1998) ved å gje arbeidsretta oppfølging til uføre. Det er heller ikkje innført nokre former for økonomiske insentiv til arbeidsgjevarar for å tilsette

personar som ha uføretrygd. Materielle gode skal lokke mottakar til å handle på ein bestemt måte. Sjølv om det altså ikkje er nytta denne form for styringsverktøy for å motivere tilsette ved NAV-kontora til å jobbe for å nå måla i reforma, eller arbeidsgjevarar for å tilsette uføre, kan det sjå ut som at dette er eit verkemiddel som er nytta for å motivere brukarane av tenestene til å arbeide meir. På NAV sine nettsider som er retta mot uføre står det at «selv om du får uføretrygd kan du jobbe så mye du har mulighet til. Det lønner seg å jobbe fordi uføretrygd og inntekt er høyere enn uføretrygd alene».¹⁵ (NAV, 2019). Mantraet «det skal alltid lønne seg å jobbe» gjekk igjen i intervjuundersøkinga når informatane fekk spørsmål om kjennskap til reforma. Dette er altså tydeleg kommunisert frå styresmaktene i samband med innføringa av reforma, og skal fungere som ei gulrot for å arbeide ved sidan av å ta i mot trygd.

Det tredje verkemiddelet Vedung (1998) skildrar er *overtaling* som handlar om å påverke gjennom overføring av kunnskap, fornuftige resonnement og overtyding. Informantane i denne studien rapporterte om lite kunnskap om reforma utover endringa av regelverk. Fleire peika på at auka kompetane på arbeidsretta oppfølging av uføre, samt eigne rettleiarar som hadde ansvar for denne gruppa, ville kunne sette NAV-kontora i stand til å hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid, men det var også peika på at det ikkje nytta å snakke om inkluderingsdugnad¹⁶ utan at det følgjer med midlar. I undersøkinga *Uføre i jobb* peika informantane som sjølv er uføretrygda, på at kunnskap og informasjon ikkje var nok for at dei skulle kunne komme i arbeid. Bakgrunnen for at Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte denne intervjuundersøkinga var at dei ønske å utvikle ei digital kontaktflate for å nå ut til uføretrygda og hjelpe desse ut i arbeid Alle informantane fekk difor spørsmål om dei ville ha nytta seg at ei nettside som var spesielt tilpassa uføre og alle stadfesta at dei ville ha gjort det, men det vart peika på at ei slik nettside måtte kome i tillegg til andre tenester som personleg oppfølging frå NAV-kontora (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018).

Det er altså innført reglar og direktiv for å sikre at målet med uførereforma vert nådd, men verkemiddela vert ikkje følgt opp av sanksjonar. Når det gjeld dei andre verkemiddela som

¹⁵ <https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Relatert+informasjon/jobbe-ved-siden-av-uf%C3%B8retrygd>.

¹⁶ I Prop. 1 (2018 – 2019) beskriver regjeringen Solberg en inkluderingsdugnad hvor det skal rettes innsats mot en «kombinasjon av helse- og arbeidsrettet oppfølging, særlig for personer med psykiske helse- eller rusproblemer», med et overordnet mål om å hjelpe disse i arbeid.

gulrot og overtaling, er desse i hovudsak retta mot dei uføre sjølv. Dette kan peike i retning av at det er dei uføre sjølv som har hatt den viktigaste rolla i iverksetjinga av reforma.

7.4 Korleis kan NAV-kontora hjelpe fleire uføre tilbake i arbeid?

Dersom vi lukkast med å auke sysselsettinga vil dette gi ei betring av offentlege finansar. Høg sysselsetting gir samfunnet større verdiskaping og eit tryggare økonomisk grunnlag for velferda. Arbeidslinja er ein hovudstrategi for å møte utfordringane framover (Stortingsmelding. 46, 2012 – 2013). Det vil vere interessant å følgje utviklinga dei neste åra. Kanskje vil dei uføre arbeide meir dersom arbeidsløysa går ned og kunnskapen om dei nye reglane aukar, men mest truleg trengs det tiltak utover dette dersom ein skal nå målet med reforma.

Sett frå eit ovanfrå og ned-perspektiv vil det vere naudsynt at organisasjonspraksisen i NAV samsvarar med målsettinga om at fleire uføre skal arbeide. For å endre praksis i organisasjonen vil det sett frå dette perspektivet vere avgjerande at det vert ført kontroll med at NAV arbeider mot dette målet og at dei tilsette i NAV har tilstrekkeleg kompetanse til å gje arbeidsretta oppfølging til uføre. Informantane i denne undersøkinga svara bekreftande på at dei ville prioritere å følgje opp uføre dersom dette var eit krav. Fleire hadde også tru på at dei ville kunne lukkast med dette og at mange av dei verktøya som vert brukt i oppfølging av andre brukargrupper ville kunne vore effektive også i oppfølginga av uføre. Eksempel på dette er jobbspesialistar og arbeidsførebuande trening.

Sett nedanfrå og opp vil det vere naudsynt at dei tilsette på NAV-kontoret, saman med andre aktørar, tek større eigarskap til målet med reforma og arbeider meir aktivt for å nå desse. Dette kan til dømes gjerast ved å organisere arbeidet ved kontora slik at det er eigne rettleiarar som har ansvar for denne brukargruppa slik at dei ikkje blir nedprioritert til fordel for brukarar som står nærare arbeidslivet. Informantane i studien rapporterer om store portefølje og at dei i sitt daglege arbeid må prioritere mellom ulike oppgåver. Fleire tok til orde for at dersom NAV skal få fleire uføre ut i arbeid må det vere eigne rettleiarar som berre arbeider med denne gruppa og som har kompetanse på dette området. Alle informantane svara at det er få uføre som tek kontakt med NAV. For å nå desse brukarane vil det vere naudsynt å kome i kontakt med dei og informere om kva NAV kan tilby. Dette kan til dømes skje ved ei nettside der dei uføretrygda loggar seg inn og det blir gitt tilpassa informasjon, slik Arbeids- og

velferdsdirektoratet vurderer å opprette. Eller ved å arrangere gruppemøter med tilpassa informasjon slik NAV gjer i arbeidet med andre brukargrupper. Utan politisk vilje og ein arbeidsmarknad som spelar på lag, vil ein ikkje kunne lukkast med å hjelpe uføre i arbeid. Både haldningskampanjar, informasjon og ikkje minst økonomiske insentiv til arbeidsgjevarane vil vere avgjerande for korleis NAV kan greie å få uføre i arbeid. Når talet uføre som arbeider ved sidan av å ta i mot trygd ikkje har auka etter at reforma vart innført, kan ein stille spørsmål ved om det må innførast andre verkemiddel for å sikre ei vellukka iverksetjing enn det ein har sett til no. Slik eg ser det vil det vere nødvendig at Arbeids- og sosialdepartementet, gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet, følgjer opp reglar og direktiv med sanksjonar for å sikre at uføre faktisk får arbeidsretta oppfølging slik dei har rett på etter NAV-lova §14.

7.5 Oppsummering og konklusjon

Den overordna problemstillinga for denne oppgåva var:

Kva kjenneteiknar iverksetjing av uførereforma i NAV-kontora og den oppfølginga uføre får frå NAV?

For å svare på denne problemstillinga formulerte eg tre forskingsspørsmål:

- Korleis vart uførereforma sett i verk på NAV-kontora og kva rolle har dei tilsette på NAV-kontora i iverksetjinga?
- Kva oppfølging får uføre frå NAV og kva faktorar påverkar oppfølginga dei får?
- Kva må til for at NAV skal kunne hjelpe fleire uføre i arbeid?

Eg gjennomførte ei kvalitativ undersøking ved fire ulike NAV-kontor der eg intervjuar til saman åtte rettleiarar og leiarar. Eg deltok også i Arbeids- og velferdsdirektoratet si intervjuundersøking *Uføre i jobb*. Funna frå desse to undersøkingane, saman med tidlegare forskning og relevant teori, er blitt brukt som data for å kunne svare på problemstillinga. Uførereforma har ikkje ført til at fleire uføre kombinerer arbeid med trygd. Dette har mange og samansette årsaker, men denne studien er avgrensa til å sjå på NAV-kontora si rolle i iverksetjinga av reforma. Funna frå intervjuundersøkinga av rettleiarar og leiarar ved NAV-kontoret teiknar eit bilete av ei eksperimentell iverksetjing av reforma, der måla var uklare og konfliktane få (Matland, 1995). Oppfølging av uføretrygda hadde ikkje prioritet i NAV-

kontora og dei tilsette hadde liten kunnskap om reforma, utover kjennskap til det nye regelverket. Reforma har ikkje ført til endring og kan skildrast som ei regelverkreform. Det er innført reglar og direktiv, men desse vert ikkje følgt opp med sanksjonar frå sentrale styresmakter. Dei tilsette ved NAV-kontoret peika på at nettopp det at det ikkje vert ført kontroll med at uføre får arbeidsretta oppfølging, gjer til at dette arbeidet ikkje blir prioritert. I tillegg til reglar og direktiv er det nytta styringsverktøy som skal motivere uføre til å arbeide. Dette er gjort ved å endre regelverket slik at det alltid skal lønne seg å arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Informasjon, i hovudsak til uføre, har også blitt brukt for å auke sannsynet for at uføre skal arbeide meir. Funna frå undersøkinga ved NAV-kontora og undersøkinga *Uføre i jobb*, peikar i retning av at dei uføre sjølv er viktige i iverksetjinga av reforma, då verkemiddela for styring i hovudsak rettar seg mot dei og ikkje mot NAV-kontora og arbeidsgjevarane. Tidlegare forskning (Bråthen og Nielsen, 2016 & Crowo, 2017), samt svara frå dei uføre i undersøkinga *Uføre i jobb* (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2018) viser at informasjon til uføre ikkje er tilstrekkeleg, dei treng også oppfølging frå NAV for å kunne kome i jobb.

Data frå intervjuet ved NAV-kontora viser at dei tilsette står overfor utfordringar Lipsky (1980) skildrar som typiske for bakkebyråkratar som har ansvaret for å setje i verk offentleg politikk. Som hinder for å gje oppfølging til uføre fortalte dei om mangel på ressursar, for lite kunnskap om reforma, og manglande styring ved at dei ikkje blir målt på oppfølging av uføre. Organisasjonskulturen i NAV ser også ut til å påverke den oppfølginga uføre får, ved at den oppfatninga dei tilsette hadde av uføre frå tidlegare framleis heng att. Dette er i litteraturen skildra som sti-avhengigheit (Christensen et al., 2015) og kom i denne undersøkinga til syne ved at uføre vart omtala som personar utan arbeidsevne som var «parkert» og som måtte «få slappe av».

For at NAV skal lukkast med å hjelpe fleire uføre i arbeid, må oppfølging av uføre gjevast prioritet i NAV-kontora. Dette kan gjerast ved å setje ned eigne oppfølgingsgrupper som har ansvar for brukarar med uføretrygd og la desse brukarane få tilgang til alle dei tiltaka NAV rår over. Det vil også vere avgjerande at Arbeids- og sosialdepartementet gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet fører kontroll med at det vert arbeidd for å nå målet om at fleire uføre skal arbeide. Tiltak retta mot arbeidsgjevarar og god informasjon til uføre vil også vere faktorar som kan auke uføre si deltaking i arbeidslivet.

7.6 Forslag til vidare forskning

Det har vore utfordrande å avgrense studien, då eg gjerne ville ha studert iverksetjinga av uførereforma frå eit breiare perspektiv enn ramma for denne oppgåva tillata. Det er frå eit samfunnssynspunkt behov for å dempe utgiftene til uføretrygd, og uførereforma har ikkje bidrege til at fleire uføre arbeider ved sidan av å ta i mot trygd, slik det var meint. Det bør forskast vidare på kva som må til for at fleire uføre skal komme i arbeid, utover tettare oppfølging frå NAV, som vil vere ein føresetnad. Det ein etter mitt skjønn har svakast kunnskap om, er arbeidsgjevarane og kva som vil måtte til for at det skal vere vilje og evne til å tilsette uføretrygda i arbeidslivet. I denne studien var fleire informantar inne på at det offentlege er dårlegare på å tilsette personar med nedsett inntektsevne enn private bedrifter. Dette er interessant, og kunne vore verdt å sjå nærare på. Er det slik at lov- og avtaleverk i det offentlege er så komplekst at det kan hindre tilsetting av personar som ikkje kan arbeide i fulle, faste stillingar som er norma i arbeidslivet i dag? Ufrivillig deltid er eit politisk tema som har vore mykje omdiskutert, men for personar som har nedsett inntektsevne vil nettopp tilgang på deltidsstillingar auke moglegheita for å kome i arbeid. Det bør difor etter mitt syn undersøkast vidare korleis politikarar, NAV, arbeidsmarknadsbedriftene og partane i arbeidslivet kan arbeide saman for at fleire med nedsett inntektsevne skal kunne delta i arbeidslivet.

Slik eg vore inne på i denne oppgåva kan det ved mål- og resultatstyring oppstå over-måling ved at organisasjonen rapporterer på det som lett lar seg måle og ikkje på andre, sentrale aspekt. Det kan også oppstå målforskyving ved at det dannar seg operasjonelle mål som er ganske laust kopla til det offisielle målet (Christensen et al., 2015, s. 101). Det overordna målet med uførereforma var at fleire uføre skulle arbeide ved sidan av å ta i mot trygd. Dette er eit offisielt og konkret mål, men NAV som organisasjon har ikkje innretta arbeidet sitt for å nå dette målet. Funn i denne studien peikar i retning av at det kan ha skjedd ei målforskyving. Det nye regelverket på uføreområdet har ført til at det er behov for færre tilsette i NAV si ytingslinje, ei såkalla gevinstrealisering, men dette har ikkje ført til fleire ressursar til oppfølging av personar med uføretrygd. Det ville ha vore interessant å sjå nærare på kvifor det overordna målet ikkje er styrande for arbeidet i NAV, og om det er andre operasjonelle mål som har teke over for hovudmålet.

Referansar:

- Aadland, E. (2011) *"Og eg ser på deg.."* Vitenskapsteori i helse- og sosialfag. (3.utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Alne, R. (2018) *Uføretrygd og arbeid: Jobber de uføre mer etter reformen i 2015?* Oslo: Arbeid og velferd. Nr. 3-2018.
- Andersen, M. Ø., Iversen, K. og Normann, I. (2016) Review af resultatbaseret styring *Resultatbaseret styring på grundskole-, beskæftigelses- og socialområdet.* København: KORA
- Andreassen, T. A. og Aars, J. (2015) *Den store NAV-reformen. Da NAV ble til.* Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2018). *Inkluderingsdugnadens innsatsområder.* Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnadens-tre-innsatsomrader/id2613186/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016) Meld. St. 33 (2015 – 2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet.* Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2012) Meld. St. 46 (2012–2013). *Flere i arbeid.* Henta frå :<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-46-20122013/id733259/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2011). St.prp. nr. 130 L (2010 – 2011). *Endringer i folketrygdloven (ny uføretrygd og alderspensjon til uføre).* Henta frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-130-l-2010--2011/id644804/>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005). St.prp. nr. 46 (2004-2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* Henta frå <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2018). *Sluttrapport brukerintervju.* Upublisert manuskript. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Baardsen, M. C. J. (2017) Eksamensoppgåve ME6-500. Forskingsstrategiar og metode. Førde: Høgskulen på Vestlandet

- Baardsen, M. C. J. (2018) Eksamensoppgåve ORG-502. Styring, omstilling og leing
Førde: Høgskulen på Vestlandet
- Bråthen, M. og Nielsen, R.A. (2016). *Utførereformen- konsekvenser for yrkeseaktiviteten*.
(Fafo-rapport 2016:27).
Oslo: Fafo.
- Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre: Om design av samfunnsvitskaplege forskingsprosjekt*.
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Bukve, O. og Kvåle, G. (2014). *Samhandling og kvalitet i helseorganisasjonar*.
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P.G. og Røvik K.A. (2015).
Organisasjonsteori for offentlig sektor. (3.utg.).
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Crowo, G. (2017). *Livet som utfør – erfaringer med ny utføretrygdordning*.
Oslo: Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.
- Dalen, M. (2011) *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. (2. utg.).
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. og Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*.
Oslo: Cappelen Damm AS.
- Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. (2014). *NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling*. Søkelys på arbeidslivet nr. 1-2.
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Frøyland, K., og Spjelkavik, Ø. (2014). *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. 1.utg.).
Oslo: Gyldendal akademisk
- Hatland, A., Kuhlne, S. og Romøren T.I. (2011). *Den norske velferdsstaten*. (4.utg.).
Oslo: Gyldendal akademisk.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2019). Prop. 1 S (2018–2019). Henta frå:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613564/sec1?q=resceu>
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*.
Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*.
USA: Russel Sage Foundation.

- Matland, R. (1995). *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 145 – 174.
- NAV (2019). *Mer for mindre*. Henta frå:
<https://kommune.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/%C3%A5rsrapport/mer-for-mindre>
- NAV (2019). Statistikk per 31. mars 2019. Henta frå:
<https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/AAP+nedsatt+arbeidsevne+og+uforetrygd+-+statistikk/Uforetrygd>
- NAV (2019). *Tiltak for å komme i jobb*. Henta frå:
<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb>
- NAV (2018). *Jobbe ved siden av uføretrygd*. Henta frå:
<https://www.nav.no/no/Person/Pensjon/Relatert+informasjon/jobbe-ved-siden-av-uf%C3%B8retrygd>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [*NAV-loven*]. Henta frå
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20?q=nav-loven>
- Offerdal, A. (1999). *Den politiske kommunen*.
Oslo: Det norske samlaget.
- Offerdal, A. (2014). *Iverksettingsteori*. Kap. 11 i Baldersheim, H. og Rose, L.E. *Det kommunale laboratorium*. (3. utg.).
Oslo: Fagbokforlaget.
- Postholm, M.B. (2010) *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasesstudier*. (2. utg.).
Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Riksrevisjonen (2018). *Revisjonsrapport for 2017 om utførereformen*.
Oslo: Riksrevisjonen
- Roaldsnes, A. (2018). *Mål og resultatstyring i NAV- kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid?*
Oslo: Arbeid og velferd. Nr. 1-2018.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (4. utg.).
Bergen: Fagbokforlaget.

Vabø, M. og Vabo, S.I. (2014). *Velferdens organisering*.

Oslo: Universitetsforlaget AS.

Vedung, Evert, og Francis C.J. van der Doelen. 1998. "The Sermon: Information programs in the public policy process - choice, effects and evaluation." I *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*, red. Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist og Evert Vedung. New Brunswick: Transaction Publishers.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

Problemstilling:

Kva kjenneteiknar iverksetjing av uførereforma i NAV-kontora? Kva oppfølgingsbistand får uføre frå NAV, og kva faktorar verkar inn på korleis oppfølgingsbistanden blir gitt?

Bakgrunn:

1. Kor lenge har du vore leiar/rettleiar i NAV?
2. Kva er den viktigaste årsaka til at du arbeider i NAV?

Iverksetjing av uførereforma:

3. Kan du fortelje om kva opplæring og informasjon NAV-kontoret fekk i samband med innføringa av uførereforma?
4. Kan du anslå kor ofte personar med uføretrygd tek kontakt med ditt NAV-kontor for hjelp til å skaffe arbeid, fører de ei oversikt over dette?
5. Har talet auka etter at reforma vart innført?

Arbeidsretta oppfølging av uføre:

6. Har uførereforma påverka korleis de arbeider med oppfølging av uføre? På kva måte?
7. Er det ei fast rutine for slik oppfølging?
8. Kjenner du til at kontoret ditt gjer noko aktivt for å informere personar med uføretrygd om moglegheiter hjelp til å skaffe arbeid?
9. Kjenner du som leiar/rettleiar innhaldet i reforma så godt at du er trygg på å gi god rettleiing til dei brukarane som tek kontakt for å få arbeidsretta oppfølging?
10. Kva tenker du om å formidle brukarar med uføretrygd til arbeidsgjevarar som tek kontakt for rekrutteringsbistand?
11. Kva tiltak og verkemiddel tenker du er aktuelle å bruke for å hjelpe uføre tilbake i arbeid og blir desse brukt?
12. Er det noko som kan hindre bruk av tiltak og verkemiddel for denne gruppa?
13. Kjenner du til at det ved ditt kontor har blitt gitt arbeidsretta oppfølging til uføre som har resultert i at brukaren har kome i arbeid? Kan du i tilfelle fortelje om dette?

Ressursar og målekortet:

14. Opplever du at det ved ditt kontor er ressursar til å yte arbeidsretta oppfølging til uføre?
15. Opplever du at ressursituasjonen ved kontoret er god nok til at alle brukarane får den oppfølginga dei har rett på? Dersom ikkje, korleis prioriterer de?
16. I kor stor grad vil du seie at det er det enkelte NAV-kontor som avgjer kva grupper som skal vere prioriterte når det gjeld arbeidsretta oppfølging?

Tankar om korleis fleire uføre kan komme i arbeid:

17. Kvifor trur du så få uføretrygda arbeider?

18. Kva må til for at fleire uføre skal komme tilbake i arbeid?

19. Korleis tenker du at ditt kontor måtte ha organisert arbeidet for å nå denne målsettinga?

Avslutning:

20. Har du noko du har lyst å tilføre?

I tillegg til spørsmåla i guiden vil det bli stilt oppfølgingsspørsmål ut frå dei svara som vert gitt.

Vedlegg 2 – samtykke til å delta i forskingsprosjekt- NAV-tilsette

Førespurnad om å delta i forskingsprosjektet

Uførereforma og arbeidsretta oppfølging av uføre

Til NAV-tilsette

Bakgrunn og føremål:

Dette studiet blir gjort i samband med ei masteroppgåve i organisasjon og leing. Uførereforma hadde som føremål å gjere det enklare for mottakarar av uføretrygd å nytte restinntektsevna si. Førebels har ikkje uførereforma ført til høgare arbeidsdeltaking for målgruppa. Det er mange årsaker til dette. Ei årsaksforklaring som er peika på i eit tidlegare studie, er mangel på arbeidsretta oppfølging frå NAV-kontora. Fokuset for dette studiet er arbeidsretta oppfølging av uføre frå NAV, og kva som kjenneteiknar iverksetjinga av reforma i NAV-kontora.

Kva inneber det å delta:

Eg ønskjer å gjennomføre eit intervju der tema er uførereforma og oppfølging av personar som har uføretrygd. Intervjuet vil vare i 1- 1,5 timar.

Kva skjer med informasjonen som du gir?

Alle personopplysningar vil bli behandla konfidensielt. Det enkelte intervju vil ikkje kunne bli identifisert med namn eller andre personopplysningar, og eg vil sørge for at ingen uvedkomande vil få tilgang til opplysningane eg hentar inn. Prosjektet skal etter planen avsluttast i juni 2019.

Frivillig deltaking

Det er frivillig å delta i studiet, og du kan når som helst trekke samtykket ditt. Dersom du trekk deg, vil alle opplysningar om deg bli anonymisert.

Dersom du ønskjer å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med Mari Jonstad Baardsen, tlf. 95151628, eller e-post mari.baardsen@gmail.com. Studiet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Samtykke til deltaking

Eg har fått informasjon om studiet, og er villig til å delta.

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg 3 – samtykke til å delta i forskingsprosjekt- personar med uføretrygd

Vil du delta i forskingsprosjektet

Uførereforma og arbeidsretta oppfølging av uføre

Dette er eit spørsmål til deg om å deltak i eit forskingsprosjekt der føremålet er å kartlegge arbeidsretta oppfølging av uføre og studere iverksetjinga av uførereforma på NVA-kontora. I dette skrivet gir vi deg informasjon om måla for prosjektet og kva deltakinga vil innebære for deg.

Føremål:

Dette studiet blir gjort i samband med ei masteroppgåve i organisasjon og leiing. Uførereforma hadde som føremål å gjere det enklare for mottakarar av uføretrygd å nytte restinntektsevna si. Førebels har ikkje uførereforma ført til høgare arbeidsdeltaking for målgruppa. Det er mange årsaker til dette. Ei årsaksforklaring som er peika på i eit tidlegare studie, er mangel på arbeidsretta oppfølging frå NAV-kontora. Fokuset for dette studiet er arbeidsretta oppfølging av uføre frå NAV, og kva som kjenneteiknar iverksetjinga av reforma i NAV-kontora.

Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet:

Høgskulen på Vestlandet, avdeling for samfunnsfag.

Kvifor får du spørsmål om å delta:

Eg har som du veit fått delta då du vart intervjuet av ei arbeidsgruppe i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Der var temaet kva du meiner NAV bør gjere for å få fleire uføre til å kunne vere i arbeid. Som vi snakka om på intervjuet ønskjer eg å kunne nytte meg av dei opplysningane du kom med i intervjuet. Du vil ikkje kunne bli identifisert.

Kva inneber det å delta:

Alle personopplysningar vil bli behandla konfidensielt. Det enkelte intervju vil ikkje kunne bli identifisert med namn eller andre personopplysningar, og eg vil sørge for at ingen uvedkomande vil få tilgang til opplysningane.

Frivillig deltaking

Det er frivillig å delta i studiet, og du kan når som helst trekke samtykket ditt. Dersom du trekk deg, vil alle opplysningar om deg bli anonymisert. Det vil ikkje ha nokre negative konsekvensar for deg dersom du ikkje vil delta eller seinare vel å trekke deg.

Ditt personvern – korleis vi oppbevarar og brukar dine opplysningar

Vi vil berre bruke opplysningane om deg til føremåla vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er underteikna og min rettleiar, Anne Homme som vil ha tilgang til opplysningane, samt prosjektansvarleg Olina Kollbotn.

Namnet ditt og dine kontaktopplysningar vil bli erstatta med ein kode som vert lagra på eiga namneliste åtskilt frå andre data. All data vert lagra på forskingsservar.

Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet:

Prosjektet skal etter planen avsluttast 14. juni 2019. Datamaterialet vil bli lagra på forskningsservar fram til prosjektet er avslutta. Det vil bli sletta så snart oppgåva er levert og sensurert.

Dine rettar:

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

- innsyn i kva for personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombodet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

Kva gir oss rett til å behandle personopplysningar om deg?

Vi behandlar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Kor kan eg finne ut meir?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønskjer å benytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Høgskulen på Vestlandet ved prosjektansvarleg Olina Kollbotn, e-post olina.kollbon@hvl.no eller student Mari C. Jonstad Baardsen, e-post mari.baardsen@gmail.com eller telefon 95151628.
- Vårt personvernombod: Halfdan Mellbye, halfdan.mellbye@sands.no 55 30 10 31
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Samtykke til deltaking

Eg har fått informasjon om studiet, og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker i at det som kom fram då eg vart intervjuet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, kan nyttast som data i denne masteroppgåva

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg 4 – NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Uføre i jobb

Referansenummer

828920

Registrert

03.12.2018 av Mari Constanse Jonstad Baardsen - 990920@stud.hvl.no

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Olina Kolbotn, olina.kolbotn@hvl.no , tlf: 93641256

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Mari Jonstad Baardsen, mari.baardsen@gmail.com, tlf: 95151628

Prosjektperiode

01.01.2019 - 31.10.2019

Status

15.02.2019 - Vurdert

Vurdering (1)

15.02.2019 - Vurdert**BAKGRUNN**

På bakgrunn av meldeskjemaet og korrespondanse med student forstår NSD det slik at deler av behandlingen av personopplysninger har startet. Personopplysningene ble først samlet inn 01.01.2019 og skal behandles frem til 31.10.2019.

Prosjekt samler inn noen helseopplysninger om utvalg 2, noe som medfører ett brudd på rådføringsplikten (personopplysningsloven § 9-11). NSD vurderer avviket til å ha lav personvernulempe ettersom informantene har fått god informasjon og prosjektet ellers vil bli/er utført i tråd med regelverket, så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 15.02.2019 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD.

INSTITUSJONENS ANSVAR

Vi minner om at det er Høgskulen i Vestlandet som behandlingsansvarlig institusjon som er ansvarlig for at behandling av personopplysninger foregår i samsvar med personvernregelverket. Institusjonen er ansvarlig for å sikre korrekt kunnskapsoverføring til sine studenter og ansatte.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i

samsvar med kravene i art. 4 nr. 11 og art. 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse, som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes uttrykkelige samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 a), jf. art. 9 nr. 2 bokstav a, jf. personopplysningsloven § 10, jf. § 9 (2).

MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringen gjennomføres.

PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- føremålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede føremål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige føremål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for føremålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle føremålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet! Kontaktperson hos NSD: Kajsa Amundsen Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Personopplysninger er behandlet slik at det foreligger brudd på

- Prinsippet om lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5 a)
- Rådføringsplikten (personopplysningsloven § 9-11)