



Skjønsutøving i NAV – Korleis opplever tilsette handlingsrommet i aktiveringsarbeidet?

Discretion at NAV: How Do Employees Experience Their Space for Maneuver in Activation Work?

Alf Roger Djupvik

dosent, Institutt for planlegging, administrasjon og samfunnsfag, Høgskulen i Volda

alf.roger.djupvik@hivolda.no

Magne Eikås

dosent, Institutt for velferd og deltaking, Høgskulen på Vestlandet

magne.eikas@hvl.no

Samandrag

Artikkelen analyserer korleis tilsette i NAV opplever handlingsrommet i det daglege arbeidet. Studien baserer seg på ti kvalitative intervju våren 2020 med rettleiarar ved lokale NAV-kontor. Artikkelen analyserer opplevingar av handlingsrom knytt til økonomisk sosialhjelp, AAP (arbeidsavklaringspengar) og KVP (kvalifiseringsstønad). Funna er at opplevd handlingsrom varierer etter type yting og trekk ved lokale formelle og uformelle organisasjonstilhøve, overlokale hierarki og tilpassingar til teknologiske plattformer. AAP har meir rigide reglar, sanksjonar og kontroll frå NAV sentralt enn KVP og økonomisk sosialhjelp, som gir rom for større lokalt handlingsrom.

Nøkkelord

NAV, skjønnsutøving, bakkebyråkrati, aktiviseringsarbeid

Abstract

The article analyses how employees in NAV experience their space for maneuver in their daily work. The study is based on 10 qualitative interviews with employees in Norwegian Welfare offices (NAV), in the spring of 2020.

The article analyses how employees at NAV experience their space for maneuver related to social assistance, work assessment allowance and the qualification program. The findings show that experienced space for maneuver varies with type of service, traits of local formal and informal organisational structures and practices, as well as the overall hierarchical structures of NAV and the use of technological platforms. The work assessment allowance holds more rigid rules, sanctions and control routines than the qualification program and social assistance.

Keywords

NAV, discretion, street level bureaucracy, activation work

Innleiing

Fokuset i artikkelen er korleis rettleiarar i NAV opplever handlingsrommet og høvet til å bruke skjøn, knytt til tre sentrale ytingar i NAV. Dette temaet er valt av ulike grunnar. Den eine er at gode høve for å utøve skjøn er viktig for å gjere eit godt fagleg arbeid. Den andre er at NAV-reforma førte med seg ei reorganisering som aktualiserer spørsmålet om kva som skjer med det faglege skjønnet (Røysum, 2010). Den tredje er at undersøkinga kan fange opp moglege verknadar av New Public Management, ved at handlingsrommet er blitt snevrare grunna byråkratisk overvaking og kontroll (Røysum, 2010; Ekeland, 2015; Øvreliid, 2018).

Den teoretiske inngangen kombinerer synsmåtane til rettsfilosofen Ronald Dworkin (1978) – å sjå skjønsumtøving som ramma inn av lover og regler – og eit institusjonelt, organisasjonsteoretisk perspektiv på skjønsumtøving (Scott, 2013). Vi undersøker såleis om handlingsrommet kan knytast til juridiske reglar, men også teknologiske plattformer, organisering av dei lokale kontora og dei hierarkiske relasjonane mellom lokalt NAV-kontor, Statsforvaltaren og NAV si forvaltningseining «Arbeid og Ytelser». Vidare tematiserer vi leiar-skap ved lokale NAV-kontor, om den er sentralisert eller desentralisert, og korleis uformelle og kulturelle tilhøve i organisasjonen kan verke inn gjennom den daglege interaksjonen mellom tilsette. Teoretisk ønsker vi å diskutere korleis perspektivet til Dworkin kan vidare-utviklast.

Vårt fokus er lokale/regionale NAV-kontor der rettleiarane kan forståast som *bakkebyråkratar* (Lipsky, 2010) med høve til å utøve ulike former for skjøn. Samstundes kan dei oppleve arbeidssituasjonen som krevjande som følge av eit gap mellom tilgjengelege ressursar og ambisiøse politiske mål og resultatkrav. Sterkt politisk fokus på å få fleire over frå «passive» stønader til arbeid og aktivitet – *arbeidslinja* – er døme på eit slikt mål.

Artikkelen er ein oppfølgingsstudie av ein survey frå 2015 retta mot sosialarbeidarar, inklusive tilsette i NAV. Ein hovudkonklusjon der var at sosialarbeidarar opplevde vedvarende og gode høve for skjønsumtøving (Djupvik, Eikås & Tuastad, 2018). Vi har følgd opp dette funnet gjennom ein kvalitativ studie av utvalde NAV-kontor for å få ei betre kontekstuell forståing av skjønsumtøvinga sine vilkår. Studien er bygd på intervju med rettleiarar som har arbeidd med ytingar innan aktiveringspolitikken.

Nokre av dei viktigaste ytingane i NAV er stønadar knytt til arbeidsavklaring (AAP), kvalifisering (KVP) og økonomisk sosialhjelp. Vi valte ut desse sidan vi rekna med at dei kunne avdekke variasjon i rammevilkår for skjønsumtøving. AAP har sidan 2018 vorte innskjerpa når det gjeld lengde på maksimal stønadsperiode. Sidan 2017 kan ein stille sterkare vilkår om aktivitet knytt til økonomisk sosialhjelp for ungdom under 30 år. Kva har slike endringar betydd for skjønsumtøvinga?

Problemstillinga er: Korleis opplever NAV-tilsette handlingsrommet for å utøve skjøn når dei arbeider med saker knytt til arbeidsavklaringspengar (AAP), kvalifiseringsstønad (KVP) og økonomisk sosialhjelp?

Skjønsumtøving i organisasjonar

Skjønsumtøving kan knytast til minst tre forhold. Det eine er korleis omgrepet kan forståast. Det andre gjeld kva som gjer at høva for skjønsumtøving vert opplevd som vide eller snevre. Det tredje er ei normativ tilnærming: argument for og imot skjønsprega avgjersler og kva problem skjønsumtøving representerer (Goodin, 1986). I artikkelen er vi opptekne av dei to første forholda. Skjønsumtøving inneber at profesjonelle aktørar kan vurdere ulike handlingsalternativ, at situasjonar er opne for tolking, og at ein kan ha fått delegert mynde til å treffe

avgjersler (Grimen & Molander, 2008). Goodin (1986) peiker på at skjønnsutøvinga kan vere «gradert» etter sterk og svak skjønnsutøving. Sterk skjønnsutøving vil i prinsippet kunne skje i tilfelle der det er fullstendig fråvær av regler, noko som Goodin hevder er urealistisk. I praksis vil profesjonelt skjøn vere knytt til regler. Dworkin ser skjønnsutøving som «an area left open by a surrounding belt of restriction» (Dworkin, 1978, s. 31). Dworkin nytta smultringen som metafor der holet utgjør rommet for skjøn.

Vår tilnærming til å forstå handlingsrommet i NAV er å sjå kontora i eit institusjonelt perspektiv. Scott (2013) peikte på at institusjonar har tre «pilarar», den regulative (juridiske regler og den formelle organisasjonsstrukturen), den normative (kva som moralsk sett er rett) og den kognitive (uformell organisasjonskultur, det som blir tatt for gitt, imitasjon av haldningar og praksisar).

Eit viktig teknologisk utviklingstrekk i NAV er meir bruk av digitale plattformer, ofte knytt til mål om effektiv sakshandsaming og betre kvalitetssikring av tenestene. Omgrepet *skjermbyråkrati* er nytta om dette (Røhnebæk, 2016). Det er gjort lite empirisk forskning på grensesnittet mellom digitalisering og frontlinearbeid (Breit, 2019). Eit sentralt spørsmål er om digitaliserte fagsystem fører til meir standardisering og innskrenking av profesjonelt skjøn? Vi har fokusert på systemet Modia (etablert i 2014), som kan nyttast i AAP og KVP.

Den norske aktiveringspolitikken har dei seinare åra hatt sterkt fokus på at rettar skal balanserast mot plikter. Velferdsgode blir gitt ved at klientane er villige til å finne arbeid eller utdanning. Ein potensiell brukar må inngå skriftlege kontraktar, omtalt som «kontraktualisme». Dette styrker det byråkratisk-legale preget ved NAV (Nilssen, 2015). Samstundes har tilsette ved NAV-kontora fått utvida høve til å bruke skjøn når dei stiller vilkår for å gi eller redusere ytingar. Vi skal no presentere hovudtrekka ved dei tre ytingane.

Arbeidsavklaringspengar (AAP), kvalifiseringsprogrammet (KVP) og økonomisk sosialhjelp

AAP er ei ordning for inntekstsikring der ein periodevis kan få stønad frå NAV grunna sjukdom, skade eller lyte. Stønadene er tidsavgrensa og har som mål at ein skal kome i arbeid eller aktivitet etter at sjukepengeperioden er over (etter eitt år). For å få innvilga søknad om AAP må arbeidsevna vere vurdert som redusert med minst 50 %. Det er eit vilkår at deltakarar i AAP innordnar seg aktivitetsplikta gjennom utarbeiding av aktivitetsplan. Den kan innehalde tiltak som medisinsk behandling og deltaking i arbeidsretta tiltak, og krev tett kopling mellom stønadsmottakar og rettleiar i NAV. Som hovudregel kan ein få AAP i ein treårsperiode. Perioden kan forlengast med maksimalt to år dersom særskilte tilhøve knytt til sjukdom eller fullføring av opplæringstiltak og utdanning peiker i den retning. Fram til 2018 var den alminnelege stønadsperioden fire år. Grunngeving for endringa var å styrke aktiviseringspolitikken.

KVP er for langtidsmottakarar av økonomisk sosialhjelp som ønskjer å kome seg i arbeid og har behov for ekstra oppfølging. Dei som får innvilga KVP, får økonomisk stønad tilsvarende 2G i folketrygda. Målgruppa er personar mellom 18 og 67 år, men dei under 25 år kan berre få 2/3 av full stønad. I 2019 vart aldersgrensa justert ned til 18 år, og det vart mogleg å ta utdanning som del av KVP. Programmet kan kombinerast med andre program, og ein kan vere inne på KVP fleire gongar. Programmet har arbeidsretta aktiviteter, utdanning, opplæring, tett oppfølging og rettleiing. Dei viktigaste vilkåra som kvalifiserer for KVP, er å vere i yrkesaktiv alder og ha vesentleg nedsett arbeids- og inntektsevne. Personar vurderte for KVP må ha behov for tett oppfølging, og dei må ha vore igjennom ei arbeidsevnevurdering.

Arbeidsevnevurderingar er knytt til både AAP og KVP. Vurderingane er kopla til høva dei

potensielle mottakarane har for å skaffe eller behalde arbeid. Vurderingane er knytt til trekk ved brukaren (kompetanse, vurderingar og ynskje) og den lokale arbeidsmarknaden. Vurderingane av arbeidsevne skjer gjennom dialog mellom NAV og brukarane samt opplysningar brukarane har gitt til NAV og i CV. NAV ser at personars arbeidsevne kan endre seg over tid, og at den enkelte bør stå i dialog med NAV om dette. Det som utløyser arbeidsevnevurdering, er om NAV eller potensiell brukar meiner at arbeidsevna er redusert, men utan at uføretrygd er aktuelt. Å vurdere arbeidsevna er prega av skjønnsutøving og uvisse, bl.a. knytt til mangelfull kunnskap om arbeidsmarknaden og at ein er prisgitt søkjarane sine eigenrapporterte framstillingar av helsesituasjonen (Gjersøe, 2016).

Når det gjeld *økonomisk sosialhjelp* viser vi primært til paragrafane 17, 18 og 19 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltninga. Paragraf 17 understrekar at kommunen skal gi råd og rettleiing, og paragrafane 18 og 19 retter seg mot materiell økonomiske hjelp. Desse paragrafane innbyr til tolking og utøving av skjøn av relativt stort omfang (Djupvik & Eikås, 2016). Den gamle sosialtenestelova gav høve til å stille vilkår (§ 5.3). I dagens lov er det i § 20 knytt vilkår for å ta i mot stønad ved at NAV *kan* pålegge mottakarar av økonomisk sosialhjelp å prøve å finne arbeid i heimkommunen. Vilkåra vart i 2017 innskjerpa for dei under 30 (§ 20 bokstav a), ved at det *skal* setjast vilkår (med mindre tungtvegande grunnar gjer at kravet kan fråvikast). For denne ungdomsgruppa har ordlyden i lova endra seg frå kan til skal. Lovteksten opnar likevel for rimeleg stor grad av skjønnsutøving (Andersen, Syversen & Lauritzen, 2019).

Metode og data

Undersøkinga vart vurdert som meldepliktig og er godkjent hos NSD. Forskingsetiske sider vart teken vare på gjennom samtykkeerklæringane, som vart sende ut før intervjua vart gjennomførte.

Vi rekrutterte rettleiarar ved lokale/regionale NAV-kontor, og seleksjonskriteriet var at dei arbeidde med dei tre ytingane. Vi hadde forslag til utval av kontor, og NAV Fylke hjelpte til med rekruttering av kontora. Seleksjonen av informantar ved kontora vart gjort av lokal NAV-leiar. Rekrutteringsmåten kan sikre aksess til informantar, men kan føre til skeivheit (feilkjelde) om lokal leiar rekrutterer personar med bestemte erfaringar eller synspunkt. Vi veit ikkje om dette har skjedd.

Vi planla å gjennomføre tolv intervju fordelt på seks kontor. Koronasituasjonen førte til eit sterkt press på NAV-tilsette frå medio mars 2020. Vi enda derfor med eit utval på ti informantar i fem mellomstore kontor med to informantar frå kvart kontor (sjå tabell 1). Vi har ikkje med kontor lokaliserte i bykommunar. Åtte av intervjua vart utført ved fysisk fram møte, medan to var telefonintervju.

Spørsmålet om generalisering frå studien er relevant å reflektere over. I kvalitativ forskning er analytiske generaliseringar typiske – og det kan gjerast både av forfattarar og lesarane av ein forskingsbasert tekst (Stake, 2005). Analytisk generalisering betyr at funn kan overførast til liknande situasjonar, noko som inneber kontekstualisering av funna. Med «liknande situasjonar» sikter vi til mellomstore NAV-kontor, tilsette i NAV som er rettleiarar, og deira erfaringar knytt til dei tre ytingane og slik rammene for ytingane var då vi gjennomførte intervjua. Meir omfattande studiar – kvalitative og kvantitative – kan bidra til å nysansere og utvikle våre poeng.

Kjønn og utdanningsbakgrunn var ikkje utvalskriterier, men alle informantane er kvinner, og åtte av ti hadde sosialfagleg utdanning. Ei utvalsundersøking blant alle som

arbeider ved lokale NAV-kontor, viser høg kvinneandel i 2019 (79 %), medan andelen med sosialarbeidarutdanning i 2018 er lågare (32 %) (Terum & Sadeghi, 2019).

Flyvbjerg (2006) peiker på at relativt få case kan generere analytiske generaliseringar. Vi har vurdert dei ti intervju til å vere rikholdige på kontekstuelle skildringar av relevante tema i problemstillinga.

På førehand sende vi utkast til intervjuguide til to erfarne sosialarbeidarar i NAV. På bakgrunn av samtalar og tilbakemeldingar frå desse laga vi ein semistrukturert intervjuguide. Hovudfokuset i intervju var korleis informantane vurderte handlingsrommet knytt til statlege og kommunale retningslinjer, aktivitetsplikta og endringar av ytingane. Vi spurte om bruk av og erfaringar med digitale plattformer i NAV (fagsystema) relatert til skjønnsutøving. Eit anna tema var formelle og uformelle kollektive fora ved kontora, knytt til drøftingar av skjønnsbruken. Eit av spørsmåla handla om lokal NAV-leiar si rolle i avgjerdsprosessar knytt til dei tre ytingane. Intervju gav høve for informanten til å kome med tilleggsopplysingar. Intervju varte i om lag ein time og vart gjennomført i perioden januar–mai 2020.

Alle intervju vart registrert via lydopptakar og verbatim transkriberte. Vi leste igjennom transkripsjonane for å danne oss eit bilete av typiske og slående synsmåtar og erfaringar. Vi lagde eit notat om førsteinntrykka der vi kom på sporet av mønster i materialet. Vi følgde opp med grundig nylesing av intervju og koda materialet manuelt etter hovudtypar av synspunkt og erfaringar.

Sitatbruken følger prinsippet om å trekke fram sitat som klarast uttrykker synsmåtar innan observerte mønsterkategoriar (Brinkmann & Kvale, 2018). Der det er nyansar og ulike syn mellom informantane, har vi peika på det. Sitata frå dei transkriberte intervju vart skrivne om frå munnleg og dialekt nær form til normert, skriftleg nynorsk for å sikre størst mogleg grad av anonymitet og for å ivareta etiske omsyn.

Etter at vi hadde skrive eit utkast til artikkelen, bad vi ein av informantane om å kommentere. Vedkomande var samd i vurderingane av handlingsrom og skjøn. Dette tolkar vi som stadfesting av at våre analyser og tolkingar har intern validitet.

Tabell 1: Sentrale trekk ved kontora og informantane (Kontor og informantar har fiktive namn).

NAV kontor	Tal tilsette	Organisering	Informant	Utdanning og Yrkeserfaring	Arbeidsfelt
Byfjorden	17	Generalistmodell	Birgit	Sosionom. Eitt år ved NAV-kontor	AAP, KVP, sosialhjelp, sjukefråvær
Byfjorden	17	Generalistmodell	Berit	Økonomiutdanning, sju år ved NAV-kontor	Sjukefråvær, AAP, sosialhjelp, uføretrygd
Havgløtt	37	Teamorganisering	Haldis	Sosionom, lang erfaring frå fleire NAV-kontor	Ungdom og flyktningar, sosialhjelp, AAP
Havgløtt	37	Teamorganisering	Heidrun	Vidaregåande og noko vidareutdanning, Aetat (før 2006) og NAV-kontor	AAP og sosialhjelp
Trangvik	30	Teamorganisering	Trude	Sosionom. Tre år ved NAV-kontor	Primært sosialhjelp
Trangvik	30	Teamorganisering	Thea	Barnevernspedagog. 10 år ved NAV-kontor	Sosialhjelp, AAP og KVP

NAV kontor	Tal tilsette	Organisering	Informant	Utdanning og Yrkeserfaring	Arbeidsfelt
Sentralen	11	Teamorganisering	Sara	Sosionom, sosialkontor og NAV. 30 års erfaring	Sosialhjelp, uføresaker, AAP, sjukepengar
Sentralen	11	Teamorganisering	Sofie	Sosionom, sosialkontor og 10 år ved NAV-kontor	Sosialhjelp og AAP
Dalfoss	30	Teamorganisering	Dagny	Sosionom. Fem år ved NAV-kontor	Sosialhjelp, AAP, uføretrygd
Dalfoss	30	Teamorganisering	Dina	Sosionom. Seks år ved NAV-kontor	AAP, flyktningar

NAV-tilsette sitt handlingsrom

Vi presenterer her funna frå undersøkinga organisert etter dei tre ytingane AAP, KVP og økonomisk sosialhjelp. Kvalifisering for AAP og KVP er knytt til behovsvurdering og eventuell arbeidsevnevurdering. Deretter blir vedkomande plassert i ei av fire innsatsgrupper: «standard innsats», «situasjonsbestemt innsats», «spesielt tilpassa innsats» og «varig tilpassa innsats». Dei to første er knytt til ordinær behovsvurdering, og dei to siste vert aktualiserte etter at arbeidsevnevurdering er gjennomført. «Spesielt tilpassa innsats» kan leie fram mot AAP eller KVP, medan «varig tilpassa innsats» peiker i retning uførepensjon.

Arbeidsevnevurdering og innsatsgrupper

Korleis blir handlingsrommet oppfatta når brukarane vert plasserte i ulike innsatskategoriar? Arbeidsevnevurderinga kan oppfattast som eksakt sidan ein opererer med ei prosentgrense. Arbeidsevna skal vere redusert til minimum 50 % for at AAP og KVP er aktuelt i enkeltsaker. Dette er neppe eit enkelt matematisk reknestykke, og omgrepet nedsett arbeidsevne gir rom for ulike tolkingar og utøving av skjønn. Birgit i Byfjorden vurderer dette slik:

Det er no saker der du til dømes skal innvilge arbeidsavklaringspengar – og i forhold til lovverket kor strengt det er. At du må vurdere saka – om dei har nedsett arbeidsevne. Altså, dei skal ha minimum 50 % nedsett arbeidsevne til det yrket dei står i, men også opp imot eit kvart yrke. Innafor der så kan ein jo vurdere – ja, kva er no nedsett arbeidsevne? Kva legg vi i det? Og der er det jo litt – altså folk har litt forskjellige meiningar og tankar om ting. ... og at det er lov. Så lenge du kan grunnngi kvifor du tenker sånn.

Arbeidsevnevurderinga må knytast til ei av dei fire innsatsgruppene. Det er ikkje knytt skjønn til om ein kan velje å forhalde seg til innsatsgruppene – det må rettleiar akseptere. Derimot ligg det til rette for skjønnsutøving ved initial innplassering (vurdering av nedsett arbeidsevne) av brukar i ei bestemt innsatsgruppe og ved eventuelle revurderingar av innplasseringa. Haldis i Havgløtt fortel at dei vert styrde av innsatsgruppene. Dei skal gjere eit vedtak når ein person vert registrert hos NAV. Ein frisk og «oppegående» person (som var utrykkt Haldis brukte) kan klare seg sjølv og treng mindre innsats frå NAV, og så aukar ein innsatsen alt etter kva som er problemstillinga. Ho seier at dess tyngre innsatsgruppe dess meir ressursar kan dei bruke. Kjem det inn ein ungdom som har teke utdanning og arbeider som kokk i 40 % stilling som ynskjer meir arbeid, bruker dei ikkje mykje tid og pengar på han. Erfaring med slike brukarar tilseier at han vil klare å finne arbeid i løpet av eit par månadar.

Tiltaka skal brukast på dei som har helseutfordringar, eller som står langt frå arbeidsmarknaden. Haldis er tydeleg på at det er viktig å plassere folk i rett innsatsgruppe, og dette legg føringar for pengebruken. Det er mogleg å gjere endringar av vurderinga:

Ofte ser vi at vi har plassert dei feil, og så må vi endre innsatsgruppe nettopp fordi vi ser at han her – han hadde vore tent med eit oppfølgingstiltak. Men vi har jo sett han på ordinær innsats. Då skal han ikkje ha det – og då må vi endre. Så det er ikkje alltid det skjer i rett rekkefølge. Men der står vi jo fritt til å flytte dei litt rundt.

AAP og KVP

Vi spurte korleis informantane vurderte innskjerpinga i AAP – reduksjonen i stønad frå fire til tre år – med høve til forlenging. Eit nyansert bilete teiknar seg, men hovudsakleg er det opplevd som vanskeleg å få gjennomslag i forlengingssaker. Då er det primært tale om forvaltningseininga «NAV Arbeid og Ytelsar» lenger oppe i NAV-systemet, der desse vedtaka vert fatta. Berit i Byfjorden vurderer dette slik:

Vi har jo på en måte mista litt av myndigheita. Altså, lokalkontora, då. Vi blir på ein måte stansa litt av NAV – Arbeid og Ytelsar. Så vi innstiller jo på ein del ting. AAP-søknadar så innstiller vi, men så er det dei som gjer det endelege vedtaket. Og sånn er det jo også på desse forlengingane. Om du har hatt fram til tre år, så er det uproblematisk å få det forlenga. Men – der er to unntaksgrunnar i lovverket som kan brukast for å grunngi at du skal ha det lenger enn tre år – og der har det vore ei utfordring å grunngi det godt nok til at det går igjennom på forvaltning (eininga) då. Litt sånn frustrerende ...

Berit er oppteken av at det må skrivast gode grunngjevingar. Av og til blir det litt fram og tilbake mellom sakshandsamarane på lokalkontoret og forvaltningseininga. Sakshandsamarane lokalt kan vurdere at stønadsperioden bør forlengast, men forvaltninga kan meine noko heilt anna. Ho ser at ein lyt ha god tid og setje seg godt inn i saka for å skrive gode grunngjevingar. Erfaring undervegs bidreg til at ein lærer kva som går og ikkje går igjennom:

Det er nok litt det å klare å skrive det etter desse lovparagrafane då og klare å grunngi det godt nok til at ... for den eine lovparagrafen seier vel noko om at vedkomande har ikkje kunna vore både i tiltak og i medisinsk behandling. Det er den eine unntaksgrunnen. Då må du beskrive kvifor vedkomande ikkje har kunna vore i tiltak. Då er det kanskje at han har prøvd fleire gongar – prøvd på noko – men har måtta avbrote. Og forvaltning er også litt sånn usikre på dei tinga her. Så det har vore endringar desse to siste åra. Først så har dei vore veldig strengt praktiserande, så har dei sett at det var feil tolking av regelverket.

Dagny i Dalfoss ser ei klar innskjerping over tid når det gjeld AAP:

Ja, betydeleg innskjerpa. Før var det lett å få forlenga. No har dei korta ned perioden, og det er omtrent umogleg å få forlenga ut over tre år. Og så vart det også meir fokus på krav til at dei skal vere både i behandling og arbeidsretta aktivitet. Sånn har det for så vidt vore heile tida i regelverket, men det har ikkje blitt praktisert så strengt. Sant – ein har kome unna med å seie at anna aktivitet ... du kan gå tur med katten, til dømes. Mens no vart det mykje strengare. Visst du ikkje skal vere i arbeidsretta aktivitet, så må du ha dokumentasjon frå legen som grunngir heilt konkret kvifor og i kva for periode.

Når det gjeld KVP er inntrykket at handlingsrommet vert opplevd som stort. Slik vurderer Birgit i Byfjorden dette:

I forhold til KVP opplever eg at vi har stort rom for å utøve skjønn, eigentleg. Så lenge dei fyller vilkåra for å få eit program og vi kan tilby eit tilpassa program. Ja, eg føler at det står litt på kreativiteten der då. Det er jo eit krav at dei skal ha eit program på 37,5 timar i veka, men det kan innehalde alt mogleg. Det må jo vere individuelt vurdert, og kva er det som kan hjelpe denne personen her til å kome seg nærmare arbeid? Der føler eg at moglegheitsrommet er så stort, då. At skjønet også kan brukast.

Det var eit klart inntrykk på tvers av kontora at KVP for tida ikkje vart nytta i særleg stort omfang.

NAV satsar sterkt på digitale løysingar, slik som Modia, i møtet med brukarane. I Modia vert saker oppretta og fordelt mellom NAV-tilsette, og det er mogleg å få god oversikt over alt som er sagt og sendt mellom dei tilsette og brukarane. Denne oversikten kan brukarane sjå ved at dei logger seg inn i Modia. Fagsystemet Modia kan brukast interaktivt og er dialogbasert. Dette skil Modia radikalt frå tidlegare system.

Spørsmålet er korleis digitaliseringa kan verke inn på skjønnsutøvinga og handlingsrommet. I ein situasjon der informantane gjennomgåande ser at brukarane er differensierte, til dømes når det gjeld alder, etnisk bakgrunn og om ein er datakyndig eller ikkje, så kan det vere relevant å stille spørsmål om digital kontakt blir einerådande eller nytta på ein rigid måte. Det er eit klart inntrykk at informantane er opptekne av behovet for å veksle mellom fysisk oppmøte og kontakt via digitale plattformer, og at det i praksis skjer ei form for blandings-tilnærming. Det betyr at den sterke tendensen på sentralt hald i NAV til å satse på digitale brukarmøter som Modia ikkje vert oppfatta som rigid styring av korleis kontakt kan gå føre seg, men at ein kan velje det som er mest tenleg i høve formålet. Det betyr at dei mest marginaliserte i høve arbeidslivet vil trenge fysiske møte med rettleiar. Inntrykket av at digitalisering og fysiske møte med brukar kan kombinerast, kjem fram hos Haldis i Havgløtt:

Dei som er i Modia – då har jo eg større sjanse for å fange opp om dei burde vore kalla inn til ein samtale. For i Modia har eg trass alt ein dialog med dei. Når dei ikkje er i Modia, så når eg ikkje tak i dei i det heile tatt. Så eg ser berre positive ting med Modia. Modia er ikkje det som hemmar meg i mitt arbeid, den lettar arbeidskvardagen min, og den lettar kommunikasjonen med brukare.

Eit anna spørsmål ved digitaliseringa i NAV er om Modia har sin indre systemlogikk som eventuelt innskrenkar handlingsrommet. Det er eit klart inntrykk at det ikkje vert opplevd slik, og det kan truleg knytast til at Modia er mellom dei mest fleksible digitale plattformene i NAV. Det er gjerne slik at skjønnsutøvinga skjer utanom dei digitale plattformene, til dømes i kollektive fora, når ein skal gjere vurderingar av kven som skal få tilbod om utdanningsopplegg. Digitale kanalar er likevel viktige for å skaffe informasjonen skjønnsutøvinga bygger på.

Med omsyn til kollektive fora som kan ha innverknad på handlingsrommet, er «AAP-verkstad» eit døme. Dette er ei nasjonalt initiert ordning der formålet synest å vere å balansere mellom likehandsamingstanken og utøving av individuelt skjønn. Berit i Byfjorden fortel at dei nyttar AAP-verkstaden til å drøfte kva dei skal innstille på. Som døme nemner ho kor strenge dei skal vere i høve nedsett arbeidsevne med minst 50 %. På spørsmål om det å løfte saker opp i ein slik verkstad kan vere ein metode for å teste ut resonnementa i ei skjønsmessig vurdering, samstundes som det kan bli mindre spennvidde i vurderingane, svara Berit slik:

Ja, det kan det bli. Fordi det er sånn vi gjer det. Det er nok riktig då. Men du får samtidig eit større blikk enn berre ditt eige. Som kanskje er litt breiare enn dine tankar. Det hadde vore kjekt at ein kanskje hadde vore litt meir kreativ i korleis ein gjer arbeidet, at det fort blir at ein gjer det ein er vant til – eller brukar dei løysingane du er trygg på, eller du veit fungerer. Men det har litt med kompetanse, tenker eg.

I Byfjorden vert ordninga «løysingsteam» nytta, som ser ut til å vere ei ad hoc-ordning uavhengig av spesifikke ytingar der ein kan ta opp ulike tema. Berit forklarar ordninga slik:

Vi er delt inn i løysingsteam. Der vi tek opp ulike saker som vi synest er vanskelege. Der vi får ulike innspel på saka – som vi tek med tilbake. Det kan vere alt mogleg då vi tek opp i eit løysingsteam. Men det er gjerne der du står litt fast og er litt usikker på ... for å få friske auge på det. For det er noko med at når en sit og jobbar med ei sak over lengre tid, så kan ein bli litt blind på moglegheitene.

Når vi spurde om kva effekten av dette var, svarte Berit at ein fekk mest støtte til det valet ein tek, ei stadfesting av eigne vurderingar. Ho meinte at det er fint at ein får ulike innspel og vurderingar, slik at ein kan ta litt frå alt og kome fram til sitt eige resonnement. Hennar erfaring var at nokre gjer strenge vurderingar, medan andre er snille. Dette er ei ordning som ein finn ved andre NAV-kontor også, og termen «saksdrøft» ser ut til å verte nytta om dette.

Økonomisk sosialhjelp

Informantane opplyste at sosialhjelpssatsane tok utgangspunkt i statlege retningslinjer, men at det i tillegg var lokal fleksibilitet illustrert ved behovsprøving på individnivå, og at ein samanlikna seg med kommunar med liknande folketal.

Eit klart funn er at å arbeide etter *sosialtenestelova* inneber at ein opplever at handlingsrommet er vidt. Dette har å gjere med sentrale paragrafar (§§ 17-19) som opnar for stor grad av skjønnsutøving. Dei organisatoriske faktorane verkar også inn på skjønnsutøvinga. Det er ved kontoret i Trangvik at dei sterkaste vitnesbyrda om dette er formulerte. Kontoret har ei teamorganisering som gjer at einskilde kan spesialisere seg på økonomisk sosialhjelp. Ein annan organisatorisk faktor som spelar inn, er rolla som Statsforvaltaren spelar gjennom rettleiing i høve sosialtenestelova. Ein vart gjort merksam på at § 18 rommar meir skjønnsutøving enn det ein var klar over, slik at ein i mindre grad trong bruke § 19. Dette er viktig i ein lokal, organisatorisk kontekst, sidan § 19-saker må ha godkjenning av lokal NAV-leiar, som dermed i praksis kan innsnevre handlingsrommet. Thea i Trangvik forklarte dette slik:

Eg føler at § 19 blir mindre og mindre brukt fordi at ein viser så mykje større skjøn på nr. 18 enn ein gjorde før. Eg brukte mykje meir 19 før fordi eg trudde at dette kan ikkje vi innvilge på § 18. Eg må bruke 19 og få signatur av leiar. Har vore mykje på kurs med Fylkesmannen bl.a. og fått nokre sånne oppvekkjarar. Har hatt case – der vi har konkludert sjølve at dette er utan tvil ei 19-sak. Og så viser det jo seg at det er ikkje det.

Med omsyn til digitalisering vart det peika på at sosialhjelpa ikkje har vore sterkt omfatta av nye digitale løysingar og såleis noko som har påverka handlingsrommet. Modia kan ikkje brukast i sosialhjelpssaker grunna krav til personvern.

Kollektive fora og trekk ved leiarskapen ved NAV-kontoret kan verke inn på handlingsrommet. Det finst formelle fora der sakshandsamarane drøfter og kvalifiserer sine resonnement i einskildsaker. Med omsyn til økonomisk sosialhjelp peiker Birgit i Byfjorden på kvalitetsutvalet:

Jamleg har vi noko som heiter kvalitetsutvalet. Der leiar går igjennom og plukkar ut heilt sånn tilfeldig ulike saker vi har hatt. Vi har det omtrent kvar tredje månad. Der vi set av tid til å gå igjennom søknadar og saker som har blitt avgjort og vedtatt her ved kontoret. Då er det å sjå på sakene inngåande. Startar med å sjå på søknadsskjemaet og korleis det er utfyllt, veldig sånn nøyaktig. Korleis ein har gjennomført det. Og korleis vi har kome fram til det vedtaket vi har gjort på bakgrunn av kartlegginga. Så er det å gå igjennom og sjå på dokumentasjonen som har kome inn – om det er godt nok. Det er jo for at vi skal lære til seinare. Saker som vi får inn.

Når det gjeld den lokale leiarskapen, ser vi ei spennvidde mellom NAV-leiarar som delegerer til sakshandsamarane, og leiarar med ein meir sentralisert leiarstil. Thea i Trangvik har opplevd begge formene for leiarskap:

Kan no seie at vi har hatt to leiarar siste året. To veldig ulike leiarar. Ut ifrå dei arbeidsoppgåvene som eg har jobba med, så hadde eg meir avgrensingar på skjønet mitt før. Fordi at eg følte at leiar var veldig budsjettstyrt. ... Ja, at dei menneskelege omsyna vart litt satt til side fordi at her handla det om pengar. Det kjenner eg ikkje på no lenger. Nei ... Føler at eg har fått den tilliten som vi fortener, og leiar er heilt klar på at «veit du kva; dykk kjenner regelverket best, dykk kan gjere dei beste vurderingane – eg stoler på at dykk gjer det som er best for vedkomande og kontoret».

Vi undersøkte om uformelle kollektive fora kan verke inn på skjønsutøvinga. Opplæringsforma «skulder til skulder» ser ut til å ha ein slik innverknad. Berit fortel korleis dette skjer, illustrert ved økonomisk sosialhjelp:

Korleis vi lærer opp – vi har jo masse skulder til skulder. Vi lagar jo eit opplegg sjølv som fungerer for oss. Når du då skal lære opp nokon i korleis vi gjer det og det vedtaket – så viser du kanskje korleis det har blitt gjort ein gong – døme. Og det blir fort at ein bruker den som mal. Sjølv om ein kanskje eigentleg burde hatt eit breiare ... så det blir jo ei innskrenking av skjønet som du kanskje ikkje eigentleg heilt tenkjer over er eit skjøen. Så vi lagar jo – vi har jo masse rutiner som er for kontoret – og så har vi litt rutiner for oss sjølve.

Vi spurde om Berit kunne gi konkrete døme på korleis dette skjedde. Ho svarte at ho lagde rutinar for seg sjølv for korleis gå fram (tannvedtak). Då henta ho fram eit døme på eit vedtak ho hadde brukt tidlegare. Nye rettleiarar på NAV-kontoret kan få låne det dømet på vedtak. Slik spreier det seg, og ho formulerte dette slik: «Sånn gjer vi det her, då.»

Diskusjon

Her diskuterer vi problemstillinga: *Korleis opplever NAV-tilsette handlingsrommet for å utøve skjøen når dei arbeider med saker knytt til arbeidsavklaringspengar (AAP), kvalifiseringsstønad (KVP) og økonomisk sosialhjelp?*

Vi har peika på at eit skjønsprega handlingsrom er knytt til eit regulativt belte som i vesentleg grad består av lover og retningsliner. Dette har vorte visualisert gjennom smultringmetaforen til Dworkin (1978). Det regulative beltet består av det som er vagt, og det som er absolutt, knytt til dei tre ytingane. Det vage inngår i bakkebyråkratane sitt handlingsrom, medan det absolutte dreg seg unna skjønspreging. Sistnemnde gjeld aktivitetsplikta for dei under 30 år i høve økonomisk sosialhjelp (§ 20 bokstav a), stønadsperiodar i AAP, arbeids-

evnevurdering som grunnlag for å tilstå AAP og KVP og at rettleiarane må forhalde seg til dei fire innsatsgruppene.

Handlingsrommet varierer med omsyn til ytingane. Økonomisk sosialhjelp med sine vage juridiske formuleringar står fram som prega av eit stort handlingsrom. Det same gjeld KVP. AAP kjem i ei anna stilling, der det er både element av skjønnsutøving og innskjerping av stønadspanoradar følgd opp av sterkare byråkratisk kontroll som gjer handlingsrommet mindre.

Det mest grunnleggande funnet er at handlingsrommet er prega av fleire organisatoriske nivå. Det kan vere krevjande å peike på eit isolert *individuell* handlingsrom i NAV. Likevel ser ein at bakkebyråkratane må freiste å gjere vurderingar i einskildsaker, vurdere kva sentrale omgrep kan tyde, og vurdere blandingsforholdet mellom digital og fysisk kontakt med brukarane. Studiar er tvitydige på korleis digitalisering påverkar handlingsrommet til bakkebyråkratane i NAV. *Digitalisering* kan fremje og hemme høva til å utøve skjøn (Røhnebæk, 2016). Klientar kan ha komplekse problem der visse former for standardisert digitalisering kjem til kort (Hansen, Lundberg & Syltevik, 2018). Dette krev ei skjønsprega tilnærming. Våre funn tyder på at ein hovudsakleg utøver skjøn knytt til digitalisering.

Handlingsrommet kan vere påverka av innveving i *uformelle* kollektive fora. Dømet her er praksisen «skulder til skulder», som i vår empiri framstår som ei form for imitasjonslæring, til dømes ved at tidlegare vedtak i saker vert brukt som «mal» og distribuert mellom bakkebyråkratane. Det er rimeleg å rekne med at dette innsnevrar handlingsrommet. Dette kalla Lipsky (2010) «rubber stamping», som inneber at bakkebyråkratar ukritisk tek over andre bakkebyråkratars vurderingar. Dette minner om trekk ved den kognitive institusjonelle pilaren (Scott, 2013).

Bakkebyråkratane i NAV er innvevd i fleire *formelle* kollektive fora knytt til spesifikke ytingar og nokre gongar ad hoc-prega fora, i tillegg til organisatoriske einingar i form av faste team. Andreassen (2019) peiker på at den usikre teknologien knytt til bakkebyråkratiet i NAV kan leie til «epistemiske tiltak» der deliberasjon mellom bakkebyråkrater for å kome fram til det gode skjønnet blir viktig. Individets integrasjon med organisatoriske samanslutningar på gruppenivå kan syne seg på andre vis også. Janis (2015) viste korleis medlemmar i sosiale grupper var prega av «gruppetenking» der internalisering av gruppenormer kan leie til ukritisk tenking og fråvær av deliberasjon. Våre funn er at det er uvisst og varierende korleis deltaking i formelle fora påverkar handlingsrommet. Det individuelle skjønnet kan utvidast, innskrenkast eller bli verande uforandra. Dette korresponderer med den normative og kognitive institusjonelle pilaren (Scott, 2013).

Det er også eit anna moment knytt til kollektive fora: teamorganiseringa. Her tenker vi konkret på eit funn frå kontoret i Trangvik, der teamorganisering kunne fremje ei spesiell form for arbeidsdeling med relevans for opplevd handlingsrom. Relativt tidleg i NAV-reforma vart det observert tendensar til respesialisering. Den ambisiøse generalistmodellen vart opplevd som krevjande, og enkelte kontor reetablerte i røynda dei gamle etatane innan NAV (Helgøy, Kildal & Nilssen, 2011). Det ser ut til at det er dette som har skjedd i Trangvik, der sosialkontoret har «gjenoppstått» i form av sosialøkonomiteamet. Poenget er at dei som har si primære arbeidsoppgåve i dette teamet, opplever stort handlingsrom grunna sentrale trekk ved økonomisk sosialhjelp. Vi kan som kontrast til denne teamorganiseringa minne om Byfjorden med si generalistilnærming. Her var inntrykket at skjønnsutøvinga var prega av få saker innan ulike stønadsordningar, og at bakkebyråkratane arbeidde med fleire og ulike ytingar med ulik grad av handlingsrom. Dette viser til trekk ved den regulative institusjonelle pilaren (Scott, 2013) – korleis den formelle organisasjonsstrukturen (sosialøkonomiteamet) verkar inn på skjønnsutøving og handlingsrom gjennom fokusering på ei bestemte lovbestemt yting (økonomisk sosialhjelp).

Bakkebyråkratane si oppleving av handlingsrommet er også påverka av lokal NAV-leiar sin *leiarstil*. Grunna trekk ved bakkebyråkratiet som organisasjonsform og satsinga på å skape myndige NAV-kontor kunne ein forvente å finne ein relativt likearta leiarstil prega av delegering og satsing på sjølvleiing (Amundsen, 2019). Mellom og innan kontor over tid varierer leiarstilen, slik vi fann i Byfjorden og Trangvik. Hovudpoenget er at ein delegerande leiarstil ser ut til å auke handlingsrommet, medan ein sentralisert leiarstil snevrar det inn. Dette kan knytast til alle dei tre institusjonelle pilarane, den formelle posisjonen som leiar, kva ein som leiar meiner er normativt og tillært (kognitivt) rett måte å leie på.

Direktoratet, Statsforvaltaren, fylkesnivået og NAV sine forvaltningseiningar representerer bakkebyråkratane sitt *overlokale hierarki*. Det er nærliggande å kople dette til eit byråkrati prega av kontroll og sanksjonar i høve underliggende einingar (Weber, 1971). Vi finn at dette byråkratiet samla sett har ulik innverknad på bakkebyråkratane sitt handlingsrom. Direktoratet har bestemt kva for fire innsatsgrupper brukarane skal plasserast i. Statsforvaltaren si rettleiing i høve økonomisk sosialhjelp ser ut til å utvide handlingsrommet, medan NAV si forvaltningseining i handsaming av AAP-saker ser ut til å innskrenke handlingsrommet ved å stogge lokale forslag i forlengingssaker. Situasjonen er likevel varierande og dynamisk ved at bakkebyråkratane ser at det også skjer skjønnsutøving i forvaltningseininga, og at ei viss oppmjuking ved vurderingar i AAP-saker har skjedd over tid. Det overlokale hierarkiet kan knytast til dei tre institusjonelle pilarane: Makt er knytt til formell organisasjonsstruktur, og det skjer tolking av kva som er normativt rett, og ein kan ha kognitive oppfatningar om kva som er rimeleg tolking av regelverket.

Figuren under samanfattar funna gjennom ei omarbeiding av modellen til Dworkin. I staden for smultringen lanserer vi «kranssekaka» som bilde på faktorane som påverkar skjønnsutøvinga og handlingsrommet til NAV-tilsette:



Figur 1: NAV sitt regulative belte og handlingsrom

Figuren visualiserer funna og veks ut av det vi har omtalt som det institusjonelle perspektivet. Det regulative beltet er dei juridiske rammene for rettleiarane si skjønnsutøving – og er i pakt med ideane til Dworkin.

I botnen av «kranssekaka» finn vi lover og retningsliner som tilsette må ta omsyn til, men det finst rom for skjønnsutøving gjennom tolking av desse. Vidare oppover i dei ulike laga ser vi at handlingsrommet vert påverka av signal, rettleiing, pålegg og avgjerder frå fylkesnivået, av korleis leiarane ved dei lokale NAV-kontora opptrer (ulik leiarstil/rolleutforming), og lokale formelle og uformelle kollektive fora for erfaringsdeling som finst ved dei ulike kontora. Øvst finn vi den lokale bakkebyråkraten. Her vert aktiveringspolitikken i praksis utforma, og den er påverka av dei underliggende laga av strukturar og prosessar.

Konklusjon

Som i surveyundersøkinga (2015) finn vi relativt stort handlingsrom for bakkebyråkratane i NAV. Vi ser likevel at handlingsrommet varierer etter type yting, og at institusjonelle faktorar spelar inn på opplevd handlingsrom. Dworkin peikte på eit regulativt belte rundt handlingsrommet. Vi finn at det regulative beltet (lover og retningsliner) kan ha både klare og diffuse trekk.

Vårt viktigaste empiriske funn og bidrag til teoretisk forståing gjeld kva som er viktige faktorar som påverkar handlingsrommet til bakkebyråkratane. Vi ser ikkje føre oss eit (fullstendig) isolert individuelt handlingsrom på rettleiarnivå, for det er kopla til inngripande kulturelle, institusjonelle og organisatoriske faktorar (Kjaerulff, 2020).

Vi vurderer det slik at handlingsrommet er relatert til fleire organisatoriske nivå: handlande aktørar, individ (stilling), formelle og uformelle fora, lokal leiarstruktur og overlokalt hierarki. Eit viktig poeng er at desse nivåa gir ulike utslag på det individuelle handlingsrommet og korleis aktørar handlar på bakkenivå. Vi legg merke til det *dynamiske* aspektet, at tilhøve innan spesifikke nivå over tid kan skifte karakter. Truleg kan dei ulike nivåa verke saman og ha forsterkande innverknad på bakkebyråkraten si oppleving av handlingsrommet, til dømes gjennom delegerande leiarstil lokalt og at Statsforvaltaren gjennom rettleiing bidreg til å styrke handlingsrommet.

Referansar

- Amundsen, S. (2019). *Empowerment i arbeidslivet: et myndiggjøringsperspektiv på ledelse, selvledelse og medarbeiderskap*. Cappelen Damm akademisk.
- Andersen, T., Syversen, T. L. & Lauritzen, T. (2019). *Økonomisk sosialhjelp er mer enn stønadsutbetaling: Følgeevaluering av Prosjekt forsvarlige tjenester Hedmarken (PROFH)*.
- Andreassen, T. A. (2019). Measures of accountability and delegated discretion in activation work: lessons from the Norwegian Labour and Welfare Service. *European Journal of Social Work*, 22(4), 664-675. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1423548>
- Breit, E. (2019). Digitalisering. I A. H. Bay, A. Hatland, T. Hellevik & L. I. Terum (Red.), *Trygd i aktiveringens tid* (s. 311-324). Gyldendal.
- Brinkmann, S. & Kvale, S. (2018). *Doing interviews* (Bd. 2). Sage.
- Djupvik, A. R. & Eikås, M. (2016). *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidarar*. Samlaget.
- Djupvik, A. R., Eikås, M. & Tuastad, S. E. (2018). Sosialarbeidarar og skjønn-fagleg fridom i yrkesutøvinga? *Fontene forskning* 11(2) 44-57. <https://hdl.handle.net/11250/2653452>

- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Duckworth.
- Ekeland, T. J. (2015). Innovasjon og styring – logikker som knirker? I E. Willumsen & A. Ødegård (Red), *Sosial innovasjon – fra politikk til tjenesteutvikling* (s. 101-116). Fagbokforlaget.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Gjersøe, H. M. (2016). Vurdering av arbeidsevne i NAV: Et spørsmål om kunnskap? *Sosiologi i dag*, 46(1), 9-31. <http://ojs.novus.no/index.php/SID/article/view/1248>
- Goodin, R. E. (1986). Welfare, rights and discretion. *Oxford Journal of Legal Studies*. 6, (2), 232-261.
- Grimen, H. & Molander, A. (2008). Profesjon og kjønn. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 179-196). Universitetsforlaget.
- Hansen, H. T., Lundberg, K. & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social policy & administration*, 52(1), 67-90. <https://doi.org/10.1111/spol.12283>
- Helgøy, I., Kildal, N. & Nilssen, E. (2011). *Mot en spesialisert veilederrolle i Nav?* Notat 12-2011, Bergen: Uni Rokkansenteret. <https://hdl.handle.net/1956/5991>
- Janis, I. L. (2015). Groupthink: The desperate drive for consensus at any cost. I Shafritz, J. M., Ott, J. S., & Jang, Y. S. *Classics of organization theory*, (s.161-168). Cengage Learning.
- Kjaerulff, J. (2020). Discretion and the values of fractal man. An anthropologist's perspective on 'Street-level bureaucracy'. *European Journal of Social Work*, 23(4), 634-644. <https://doi.org/10.1080/13691457.2018.1553150>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Nilssen, E. (2015). Contractualism and Street Level Discretion in Norwegian Activation Policy. I R. Ervik, N. Kildal & E. Nilssen (Red.), *New contractualism in European welfare state policies* (s. 73-91). Ashgate Publishing.
- Røhnebæk, M. (2016). Fra bakkebyråkrati til skjermbyråkrati. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(04), 288-304. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-04-01>
- Røysum, A. (2010). Nav-reformen: sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 1, 41-52.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage publications.
- Stake, R. E. (2005). Qualitative case studies. Sage.
- Terum, L. & Sadeghi, T. (2019). Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene: Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018. *Skriftserien*, 108-108.
- Weber, M. (1971). *Makt og byråkrati*. Gyldendal.
- Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(02), 103-118. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-02-02>