

PÅ VEI MOT EN BEDRE TJENESTE

**- en studie av brukeres forventninger til
og erfaringer med NAV**

**Karin Isaksen Rødely
SA 320S**

**Masteroppgave i sosialt arbeid 2008
Høgskolen i Bodø
Fakultet for samfunnsvitenskap**

Forord

Et kjent ordtak sier at veien blir til mens vi går. I NAV er dette ordtaket muntlig omformulert til at flyet blir til mens vi flyr. Omformuleringen er et uttrykk for at ansatte opplever en omorganisering i svært hurtig tempo, der tiltak utvikles parallelt, eller også i etterkant av omorganiseringen. Denne undersøkelsen har imidlertid fokus på brukernes situasjon. Hvordan opplever brukerne disse endringene? Som ansatt i NAV, og med en sosialfaglig utdanning og praksis fra sosialkontor, var NAV sett fra brukernes perspektiv et naturlig valg av forskningstema.

Det har i den siste tiden vært en økende oppmerksomhet på NAV, med særlig fokus på ansattes situasjon i form av arbeidsmiljø og oppgaveløsning. I noe mindre grad har brukernes forventninger til den nye tjenesten kommet frem. Det er i møtet mellom brukeren og NAV den nye tjenesten formes. Derfor er det interessant å søke å finne ut av brukernes forventninger. NAV-reformen har som mål å utvikle en bedre tjeneste. Dette forutsetter at brukerne stemme får komme frem, nettopp fordi brukerne er målet for den nye tjenesten.

Prosessen med å planlegge og å skrive denne avhandlingen har vært både lærerik, spennende og arbeidskrevende, og jeg hadde ikke kommet i mål uten hjelp fra mange støttespillere og samarbeidspartnere.

Jeg vil takke mine arbeidsgivere ved direktør Harald Jentoft Strand i NAV Nordland som ga meg anledning til å bruke arbeidstid til å gjennomføre denne undersøkelsen. Likeså har jeg verdsatt mine arbeidskollegaers ivaretagelse av arbeidsoppgaver i mitt studiefravær. Veiledningen fra dekan Terje Halvorsen har gitt betydningsfulle bidrag til oppgavens utforming og fremdrift, og jeg har satt stor pris på hans faglige innspill. Viktig har også faglige diskusjoner og innspill fra studievenner vært.

Også takk til min familie som tålmodig har forholdt seg til en stadig mer distré og selvpoptatt utgave av meg selv!

Til slutt, men ikke minst, en takk til kollegaer i NAV-pilot for hjelp med rekruttering av informanter til undersøkelsen og til brukerne som var med i undersøkelsen. Uten deres innsats hadde ikke denne oppgaven vært mulig å gjennomføre! Brukerne i undersøkelsen delte raust av sin tid, erfaringer og refleksjoner om brukerrollen, noe jeg er svært takknemlig for!

Bodø, 14.mai 2008

Karin Isaksen Rødelv

FORORD	2
INNLEDNING	6
KAPITTEL 1: PERSPEKTIVER PÅ NAV	9
NAV-REFORMEN – BAKGRUNN OG INTENSJON	9
SAMORDNING - MÅL OG MIDDEL FOR BEDRE RESULTATOPPNÅELSE I VELFERDSPOLITIKKEN	10
STØNADSPERSPEKTIVET – MANGE PÅ STØNAD BETYR HØYE OFFENTLIGE UTGIFTER.....	11
FLERE I ARBEID – NORGE TRENGER ARBEIDSKRAFT	12
BRUKERARGUMENTET – OMSORG ELLER EFFEKTIVITET?	13
NAV-REFORMEN – PRAKTISK GJENNOMFØRING.....	15
OPPSUMMERING	15
KAPITTEL 2: DET SOSIALFAGLIGE PERSPEKTIV	16
SOSIALT ARBEID – INNHOLD OG FORMÅL	16
SOSIALT ARBEID OG RELASJONEN MELLOM SOSIALARBEIDER OG BRUKER	19
SOSIALT ARBEID OG HELHETSSYN.....	20
SOSIALT ARBEID OG SKJØNNSUTØVELSE	21
ETIKK I SOSIALT ARBEID	22
TEORIGRUNNLAG, MODELL OG METODIKK I SOSIALT ARBEID	24
SOSIALARBEIDERROLLEN	25
HVA ER ET SOSIALT PROBLEM?	28
TEMA FATTIGDOM	28
TEMA ARBEIDSLEDIGHET	29
BRUKERMEDVIRKNING	31
SOSIALT ARBEID – KRITIKK OG UTFORDRINGER.....	34
OPPSUMMERING	36
KAPITTEL 3: INTERVJUUNDERSØKELSE	36
NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN	37
INFORMASJON:.....	37
SAMORDNING OG KOORDINERT SAMARBEID:	37
OPPFØLGING OG RELASJON TIL SAKSBEHANDLER:	38
BRUKERMEDVIRKNING:.....	38
KAPITTEL 4: METODE	38
VALG AV METODE	38
PLANLEGGING AV INTERVJUENE	40
UTVALGET	45
HOVEDTREKK VED INFORMANTENES KONTAKT MED NAV	47
GJENNOMFØRING AV INTERVJUENE	49
ANALYSEFASEN	50
FORSKNINGSETIKK	52

KAPITTEL 5: BRUKERE AV NAV-KONTORET – NOEN FORTELLINGER	54
ELISE – LANGTIDSBRUKER SOM ØNSKER SEG ET VANLIG LIV	54
ROALD – SYKEMELDT SOM GIKK PÅ EN SMELL	55
SILJE – GRAVID TENÅRING SOM FORSØKER Å FÅ ORDEN PÅ TILVÆRELSEN	56
JANNE – STERK MOR TIL FUNKSJONSHEMMET UNGDOM	57
KAPITTEL 6: BRUKERNES FORVENTNINGER OG ERFARINGER – ANALYSE	58
KJENNSKAP OG FORVENTNINGER TIL NAV-KONTORET	58
OPPSUMMERING	62
INTERN SAMORDNING I NAV-KONTORET	63
OPPSUMMERING	67
KOORDINERING OG EKSTERNT SAMARBEID	68
OPPSUMMERING	71
OPPFØLGING I NAV-KONTORET – FORVALTNING OG VEILEDNING, ET BÅDE OG	71
OPPSUMMERING	79
SOSIALHJELPEN – SIKKERHETSNETTET SOM STIGMATISERER	79
MEDVIRKNING I EGEN SAK?	83
OPPSUMMERING	87
KAPITTEL 7: SOSIALFAGLIGE PRAKSIS OG MÅL I NAV-KONTORET SETT FRA BRUKERNES STÅSTED	88
UTFORDRINGER KNYTTET TIL INFORMASJON OM TJENESTENE I NAV	89
UTFORDRINGER KNYTTET TIL KOORDINERT OPPFØLGING OG BRUKERMEDVIRKNING	90
UTFORDRINGER KNYTTET TIL SKJØNNSUTØVELSE	92
UTFORDRINGER KNYTTET TIL MÅLOPPNÅElsen OM JOBB OG AKTIVITET	93
AVSLUTTENDE REFLEKSJON	96
VEDLEGG	98
REFERANSER	104

Innledning

Brukernes forventninger til og erfaringer med NAV er temaet i denne oppgaven. Målsettingen har vært å belyse NAV fra brukernes ståsted. Forskingstemaet er valgt ut i fra den forståelse at en bedre tjeneste forutsetter at NAV tar hensyn til brukernes synspunkt. Dette krever at NAV har innsikt i brukerrollen og en dialog med brukerne om NAV-kontorets utforming, rutiner og arbeidsmetodikk.

Avhandlingen består av 7 kapitler:

Kapittel 1 omhandler NAV-reformen og presenterer reformens bakgrunn, intensjoner og hvordan den er tenkt gjennomført. NAV-reformen kan forstås på ulike måter og her presenteres den i fire forskjellige perspektiv. Disse perspektivene er samordnings -, stønads -, flere i arbeid – og brukerperspektivet. I denne redegjørelsen drøftes også kritikk som er fremsatt mot reformen.

I kapittel 2 er temaet faget sosialt arbeid. Hva er sosialt arbeid, og hvilke fundament bygger faget på? Det gis en innføring i sosialt arbeids bakgrunn, formål og teoretiske grunnlag. Videre behandles aktuelle problemstillinger knyttet til utøvelsen av sosialt arbeid og forståelsen av hva sosiale problem er. Kritikken mot sosialt arbeid tas opp.

I kapitlene 1 og 2 behandles NAV- reformen og faget sosialt arbeid hver for seg og samlet. Er det samsvar eller motsetninger mellom sosialfaglig arbeid og de intensjoner som reformen legger opp til? Kapitlene utgjør det teoretiske grunnlaget for analysen av brukernes erfaringer med og forventninger til NAV i kapittel 6, og spørsmålene ovenfor utdypes nærmere i analysekapittelet.

Kapittel 3 gir en nærmere presentasjon av undersøkelsens problemstilling. Denne er formulert som følger:

Hva er brukernes forventninger til og erfaringer med NAV?

Problemstillingen er inndelt i fire undertemaer: Første undertema er Informasjon; hvor kjent er brukerne med NAV-reformen og i hvilken grad har dette eventuelt påvirket deres forventninger til NAV-kontoret?

Neste undertema er Samordning og koordinert samarbeid. En av reformens intensjoner er å gi en samordnet og koordinert tjeneste til brukere med sammensatte behov. Er brukerne kjent med NAVs intensjoner om samordning og har brukerrollen blitt lettere? Jeg ønsket også å undersøke hvilke instanser brukerne hadde kontakt med utenfor NAV-kontoret, og om samarbeidet og koordinering mellom disse.

Et tredje tema er Oppfølging og relasjon til saksbehandler. Dette er sentrale tema både i NAV og i sosialt arbeid. Hvilke forventninger har brukerne til oppfølging i NAV-kontoret og på hvilken måte blir disse forventningene møtt?

Det siste undertemaet er Brukermedvirkning. I undersøkelsen ønsket jeg å få belyst hva brukerne tenker om brukermedvirkning; hvordan opplever de å ha innflytelse i egen sak?

Alle undertemaene er nært knyttet opp mot målene med NAV-reformen og er sentrale temaer i sosialt arbeid. Temaene anses som relevante for å få belyst NAV fra brukernes ståsted. Det var interessant å se om brukernes syn varierte, og mulige årsaksforhold til eventuelle variasjoner. Er det forskjell på brukernes syn ut i fra varighet av kontakt med tjenestene, og i hvilken grad innvirker deres erfaringer på forventningene? Har type problematikk betydning for brukernes syn, eventuelt på hvilken måte?

Kapittel 4 beskriver aktuelle valg og prosesser knyttet til undersøkelsens metode, og redegjør for valg av metode. Videre forklarer jeg hvordan jeg gikk frem i forbindelse med planlegging av intervjuene, valg av informanter og gjennomføring og analyse av intervjuene. Ulike problemstillinger knyttet til oppgavens metodiske valg er her flettet inn. Avslutningsvis tar jeg opp forskningsetiske problemstillinger i en undersøkelse som dette.

Før intervjumaterialet gjennomgås, har jeg i kapittel 5 valgt å beskrive fire brukere fra undersøkelsen. En slik beskrivelse kan gi større nærhet til den virkeligheten undersøkelsens materiell er hentet fra. Den vil også kunne vise mangfold og likhet ved ulike brukere av et NAV-kontor.

Kapittel 6 presenterer og analyserer de mest sentrale funn fra undersøkelsen.

Intervjumaterialet er transformert til en tekst som beskriver det informantene har formidlet. Målet er å få en meningsfull tolkning av brukernes utsagn om å være bruker i NAV. I intervjuene fremkom også informasjon om brukernes erfaringer med tidligere sosialkontor, trygdekontor og aetat. Dette materialet er tatt med der det har vært relevant. Jeg har valgt å ta med en god del utsagn fra intervjuene for å belyse brukernes synspunkt. Sitatene gir en form for direkte og ubearbeidet informasjon som jeg synes er viktig å formidle i en undersøkelse som denne.

Brukernes utsagn i intervjuene holdes opp mot teorifremstillingen i kapittel 1 og 2. Dette med sikte på å få kunnskap om hvordan tilværelsen rollen som bruker i NAV kan være, og hva slags forventninger - og erfaringer brukerne har. Presentasjonen og analysen er inndelt i temaene informasjon, samordning, oppfølging og brukermedvirkning, jamfør ovenfor om undertemaer i problemstillingen. I analysen tar jeg i tillegg opp det sosialfaglige skjønn, samt temaer knyttet til individuell plan.

I kapittel 7 blir brukernes forventninger og erfaringer med NAV sett konkret opp mot sosialfaglig praksis og utfordringer i NAV-kontoret. Her tar jeg opp utfordringer som undersøkelsen har vist. Brukernes perspektiv på NAV og sosialt arbeid drøftes opp mot følgende utfordringer: utfordringer i forbindelse med informasjon om tjenestene i NAV, koordinering og brukermedvirkning, skjønnsutøvelse og målet om arbeid / aktivitet. Avslutningsvis reflekteres over aktuelle grep NAV kan ta for å møte disse problemstillingene.

Når brukerne i et prosjekt som dette forteller om erfaringer med velferdstjenestene, er det ikke til å unngå at det fremkommer både positive og kritiske tilbakemeldinger på tjenestene og på de personene de møtt i hjelpeapparatet. Jeg har valgt å ta med både ros og ris fra brukerne. Dette for å få et bredest mulig innblikk i brukerrollen, og for få frem mulige moment som kan tale for endringer. Like fullt er mitt utgangspunkt at de som arbeider i NAV-kontoret er mennesker som ønsker å gjøre en god jobb for brukerne, og at de er den viktigste ressursen som sammen med brukerne kan utvikle NAV-kontoret til en bedre tjeneste.

KAPITTEL 1: Perspektiver på NAV

I dette kapitlet presenteres NAV-reformen. Det er i det nye NAV-kontoret brukeren mottar den nye tjenesten og det er i fra denne konteksten undersøkelsens materiale er hentet. Innledningsvis er det derfor nyttig å presentere perspektiver på NAV-reformen. Med perspektiver mener den grunnleggende betraktning - eller forståelsesmåten innenfor en vitenskap.

NAV-reformen – bakgrunn og intensjon

I juni 2006 ble Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen vedtatt og 1.juli 2006 ble trygdeetaten og aetat lagt ned og erstattet av en ny arbeids- og velferdsetat. Formålet med denne fremgår i lovens § 1:

”Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, sosialtjenesteloven og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.”

Intensjonen med NAV er effektivisering og samordning, og å få flere i arbeid og aktivitet. NAV skal møte brukeren med respekt, og bidra til sosial – og økonomisk trygghet. Med dette som utgangspunkt vil bakgrunn og intensjoner ved NAV presenteres. Gjennomgangen tar utgangspunkt i følgende vinkling: Samordningsperspektivet, stønadsperspektivet, flere i arbeid - og brukerperspektivet.

Innledningsvis kan det være nyttig å se på de ideologiske retninger som preger tidsperioden NAV oppstår i. Rundt 1980 - tallet vokste det frem kritikk av velferdsstaten. Profesjonenes fremvekst og den offentlige satsingen på velferdsordninger hadde ikke gitt ønsket resultat. Antall personer som ikke kom inn i, eller som falt ut av arbeidslivet økte, og andelen av befolkningen som hadde ytelser fra det offentlige som hovedinntektskilde vokste. Det oppsto

etter hvert et økende fokus på effektivitet, målstyring og nye former for ledelse. Denne tenkningen er nært knyttet til bedriftsøkonomiske New Public Management prinsipper. Dennes målsetting er en kostnadseffektiv og fleksibel offentlig tjeneste, med virkemidler som profesjonell ledelse, mål – og resultatstyring, kutt i kostnader og økt vekt på service og brukerstyring. Den bedriftsøkonomiske tankegangen blir møtt med skepsis i enkelte fag – og forskningsmiljø. Det er bekymring for at kostnadsfokuseringen resulterer i et dårligere tilbud til brukerne. Det har blant annet vært en økende privatisering av offentlige tjenester, og noen hevder at økonomiske vurderinger kommer foran faglige vurderinger, eksempelvis private sykehjem, private barnevernstiltak m.v. Dette er bakteppet for at noen er kritiske til NAV-reformen. Kritikerne mener at reformens egentlige mål er å redusere offentlige utgifter og de er skeptisk til at en omorganisering av tjenestene vil få flere i arbeid.

Samordning - mål og middel for bedre resultatoppnåelse i velferdspolitikken

Behovet for samordning av velferdstjenestene har stått i fokus over tid. Bakgrunnen er dårlig resultatoppnåelse av velferdspolitiske mål, samt brukererfaringer i form av ventetid, kasteballeffekter og dårlig koordinerte tjenester. I 2003 behandlet Stortinget St.meld. nr. 14 (2002-2003) som foreslår en samordning av aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Samordning blir ansett som et viktig virkemiddel for å bringe flere mennesker inn i og raskere tilbake til arbeid. Begrunnelsen for å få flere i arbeid er todelt; å bekjempe fattigdom og å øke tilgangen på arbeidskraft.

Stortingsmelding nr. 14 ble fulgt opp av NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning. En av hovedkonklusjonene her er at arbeidsmarkedspolitikken i hovedsak er vellykket, men ikke for enkeltgrupper som langtidsledige arbeidssøkere. Det slås fast at for mange personer i yrkesaktiv alder står helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar stønad over lang tid. I Frischsenterets rapport 6/2004 fremgår at det går 20 måneder fra starten av et klientforløp til iverksetting av yrkesrettet attføring og at de som lykkes med attføring har kommet raskere i gang med tiltak. Stortingsmeldingen sier videre at mange brukere møter en oppsplittet forvaltning og at organiseringen av forvaltningen ikke er i tråd med brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestebehov på tvers av tradisjonelle fag- og etatsskiller. Tjenestene blir foreslått omorganisert.

St.prp. nr. 46 (2004-2005) foreslår å organisere arbeids- og velferdsforvaltningen i en førstelinjetjeneste med et arbeids- og velferdskontor i hver kommune. Førstelinjetjenesten foreslås basert på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i en lokal samarbeidsavtale. Forslaget ble vedtatt og arbeids- og velferdsloven kom i juni 2006. I november samme år kom St.meld. nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering med forslag til styrking av sysselsetting og inkludering av personer som har falt ut eller er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Et av hovedpunktene i denne er tiltak som skal bidra til en mer fleksibel og samordnet bruk av virkemidler.

Oppsummert kan en si at en samordning av velferdstjenestene fra de tre tjenestene trygdekontor, aetat og sosialkontor, til ett arbeids- og velferdstjenestekontor, både er et politisk mål og et middel. Det er bestemt at NAV- kontor skal etableres i alle kommuner innen 01.01.10. Denne organiseringen skal tjene som et middel for bedre måloppnåelse der hovedmålet er flere i arbeid og en bedre tjeneste til brukerne.

Stønadsperspektivet – mange på stønad betyr høye offentlige utgifter

700 000 personer i yrkesaktiv alder står til enhver tid helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottar ytelser fra det offentlige på grunn av sykdom, arbeidsledighet eller sosiale problemer. Antall personer med sykdomsrelatert stønad har økt betydelig de siste 20 år og Norge er et av de land i OECD som har høyest andel av befolkningen utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller uførhet. Denne utviklingen har bekymret politikerne over tid.

I NOU 2004:13 presenteres analyser av stønadsforløp i perioden 1993-2000. Her fremgår at mange mottar midlertidige stønader (som dagpenger, sykepenger, sosialhjelp) over lang tid og at det ofte går svært lang tid før aktive arbeidsrettede tiltak settes inn. Videre at sannsynligheten for at en person faller varig ut av arbeidslivet øker kraftig med lengden på den passive perioden. Det konkluderes med at den oppdelte organiseringen i aetat, trygdekontor og sosialkontor bidrar til dårlig koordinering og at tiltak kommer sent i gang.

St. melding nr. 9 tar utgangspunkt i dette. Til tross for en målrettet politisk satsing på tiltak for å få flere i arbeid er ikke måloppnåelsen som ønsket. Det er behov for å klarlegge hvordan

dette kan realiseres. I meldingen sees de nye NAV-kontorene i seg selv å kunne bidra til et mer helhetlig og samordnet tilbud og slik sikre arbeid for mange som er (ufrivillige) trygdemottakere. I tillegg foreslås en rekke lovendringer i stønadsordningene som pensjonsreformen, omlegging av regelverket for midlertidig inntektssikring, kvalifiseringsprogrammet m.v.

I St. melding nr. 9 (arbeid, velferd og inkludering), samt andre velferdspolitiske dokument, vektlegges arbeid og aktivitet som et gode; både for enkeltindividet og samfunnet. Det er imidlertid også en realitet at det er utgiftskrevende at en økende andel av befolkningen er på stønad. Selv om det ikke er dette momentet som først og fremst fremheves i den politiske behandlingen forut NAV, er det grunn til å tro at enkelte politikere kan ha vært opptatt av å redusere utgiftene ved å få færre på stønad.

Flere i arbeid – Norge trenger arbeidskraft

Viktigheten av arbeid for alle understrekes i flere sammenhenger. I St.prp. nr. 46 fremgår at Regjeringens hovedmål i arbeids- og velferdspolitikken er å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv med plass til alle. Det sies at arbeids- og velferdspolitikken skal bidra til at flere kommer i arbeid og forblir i arbeid. Også i St. melding nr. 9 fremheves høy sysselsetting som et sentralt mål i arbeids- og velferdspolitikken. Det sikrer den enkelte inntekt og i tillegg er høy sysselsetting avgjørende for verdiskapningen i samfunnet og en bærekraft i de offentlige velferdsordningene. Det fremholdes at arbeid er den viktigste strategien for velferd og mot fattigdom og sosial nød. Videre at det er en stor samfunnsøkonomisk gevinst å få flere i arbeid og færre på stønad.

Situasjonen på arbeidsmarkedet beskrives i stortingsmeldingen som ”Fra mangel på arbeidsplasser til mangel på arbeidskraft”. I 2002 var det i underkant av 70 000 ledige stillinger og rundt 75 000 arbeidsledige. Siden har antall arbeidsledige gått ned, mens behovet for arbeidskraft har økt. I dag er det rundt 38 000 arbeidsledige, mens mangelen på arbeidskraft ligger på over 51 000. Bakgrunnen for denne utviklingen er blant annet at det blir flere å forsørge og færre i arbeidsdyktig alder. Dette som følge av eldrebølgen og økningen av andel av befolkningen som ikke er i arbeid. Mottiltaket til denne utviklingen er å forhindre at

folk faller ut av arbeidslivet, legge til rette for senere pensjonering, samt å få flere i arbeid, deriblant innvandrere og funksjonshemmede. Omorganisering blir her ansett som et viktig virkemiddel. I St. melding nr.9 (2006-2007) fremgår at den nye forvaltningen i seg selv vil bidra til et mer helhetlig og samordnet tilbud til dem som av ulike grunner ikke finner sin plass i arbeidsmarkedet. På denne måten skal arbeid sikres for mange som i dag er ufrivillige trygdemottakere. Målet er en forvaltning som er bedre i stand til å realisere målene om hjelp til selvhjelp, sosial trygghet og inkludering av personer som har problem i forhold til arbeidsmarkedet.

Oppsummert kan en si at Norge har et stort behov for arbeidskraft. Dette kombinert med en utvikling der stadig flere personer står utenfor arbeidslivet og mottar stønad til livsopphold, har resultert i behov for tiltak. Spørsmålet er hvorfor mange står utenfor? Vi vet at personer med dårlig helse, lav utdanning, samt innvandrere utgjør majoriteten i denne gruppen. Vi vet mindre om hvorfor stadig flere grunnet helseproblematikk faller ut av arbeidslivet. Mye tyder på at forhold i arbeidslivet skaper problem som resulterer i utstøting. Det har vært en bred satsing på intensjonen om et inkluderende arbeidsliv. Til tross for dette er det fortsatt vanskelig å få ned sykefraværet og å få flere funksjonshemmede inn i arbeidslivet. Flere mener at arbeidslivet grunnet økende fokus på effektivitet ikke vil ha arbeidstakere som trenger tilrettelegging. Ørstavik hevder i MEMU 04/07 at det er behov for holdningsendringer når det gjelder mennesker med funksjonshemming og deres rolle i arbeidslivet.

Brukerargumentet – omsorg eller effektivitet?

Flere sider ved tjenestenes organisering hevdes å være lite brukervennlige. I St. melding nr.9 (2006-2007) påpekes at den oppdelte organiseringen er lite brukerrettet; et stort antall brukere må forholde seg til flere etater og dette er tungvint. Videre at mange opplever lange og sammensatte stønadsforløp der aktive tiltak iverksettes sent. Frischsenterets rapport 6/2004 fant at tre prosent av klientforløpene varer i mer enn fem år; det vil si at titusen personer hvert år starter på et klientforløp der det vil gå fem år før avklaring. Mange i denne gruppen var brukere i alle tre tjenestene. Noen brukere blir også kasteballer mellom etatene; det er vanskelig å få en helhetlig løsning og brukeren går på rundgang mellom etatene. Selv om personene i denne brukergruppen ikke utgjør et stort antall av den totale brukergruppen, er situasjonen problematisk for den det gjelder.

En annen utfordring som tas frem i St. melding nr.9 (2006-2007) er brukernes forventninger til velferdstjenesten. Mange brukere er godt skolert og har forventninger om en kompetent og individuell behandling. Respekten for det offentlige er endret; brukerne forventer forståelige svar på sine henvendelser. Regelrytteri er ut, folk krever at saksbehandler ser det spesielle i deres sak.

St. melding nr.9 (2006-2007) fremholder at den enkelte skal oppleve reell brukermedvirkning og god individuell oppfølging. Rettsikkerhet og likebehandling tillegges stor vekt og hensynet til at den enkeltes rettigheter skal bli ivaretatt gjennom saksbehandlingsprosedyrer, klageordninger mv.

Meldingen sier dette om hva som er brukerorienterte tjenester:

- lett tilgang til de tjenester som etterspørres
- lett forståelig og tilgjengelig veiledning om tjenester og stønader
- rask og helhetlig avklaring av behov og tiltak
- individuell oppfølging tilpasset den enkeltes behov
- at tjenester ses i sammenheng
- at tid sammen med bruker skal brukes til samhandling om tjenesteutforming
- kortest mulig ventetid/saksbehandlingstid

Brukerundersøkelser i statsetatene og i sosialtjenesten viser mange fornøyde brukere, men resultatene varierer bl.a. etter type tjenester/ytelser og ferdigheter hos den enkelte ansatte. Tjenester/ytelser som medfører lite skjønnsutøvelse har høy andel tilfredse brukere, mens tjenester som preges av kontroll, og som forvalter og regulerer folks handlefrihet, oppleves som mindre tilfredsstillende. Brukerundersøkelser både i Aetat og trygdeetaten viser dessuten at flere brukere i dag mot tidligere oppgir at de har blitt møtt med respekt fra de ansattes side, en endring som ses sammen med det sterke fokus som etatene har hatt på dette siste tiåret (ref. St. melding nr.9 (2006-2007)).

For å oppnå en effektiv samordning av tjenestetilbud, et brukerorientert perspektiv og metoder for brukermedvirkning, skal det i følge velferdsmeldingen etableres en rekke tiltak som vil være felles for alle NAV- kontorene. Dette er tiltak knyttet til utvikling av felles

metodisk rammeverk (deriblant felles metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering), bruk av individuell plan, tilbud om kontaktperson, samt innføring av et helhetlig styrings- og rapporteringssystem som omfatter både sosialtjenesten og det statlige tjenesteinnholdet.

Som beskrevet ovenfor er det økt oppmerksomhet på individuelle brukerløsninger. Samtidig er det et like sterkt fokus på effektiv måloppnåelse i form av flere i arbeid / på tiltak og færre på stønad. Det blir hevdet at vår tids fokus på brukernes perspektiv og brukervedvirkning baseres på det forhold at brukervedvirkning stimulerer til aktivitet og effektivitet. Dette synet legger til grunn at brukervedvirkningsperspektivet ikke betyr at vi er mer human enn før. Tvert imot; brukervedvirkning sees her som et middel for økt måloppnåelse ved at bruker kommer fortere i aktivitet.

NAV-reformen – praktisk gjennomføring

Gjennomføringen skjer ved en puljevis etablering av NAV-kontor i hver kommune i perioden 2006 - 2010. Organiseringen av kontorene skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune, nedfelt i egne samarbeidsavtaler. Samarbeidsavtale og samlokalisering er lovpålagt. Loven pålegger en minimumsløsning som omfatter økonomisk sosialhjelp inkludert råd og veiledning og arbeid med individuelle planer. Den enkelte kommune bestemmer selvstendig hvilke tjenester den i tillegg velger å legge i NAV- kontoret. Dette kan blant annet være barneverntjeneste, boligjeneste, rus- og psykiatritjeneste og/eller flyktingtjeneste. I tillegg gjennomføres en omorganisering av de statlige tjenestene i NAV- kontoret ved at forvaltningsoppgaver legges i egne enheter. Tanken er at dette skal frigjøre ressurser til oppfølgingsarbeid.

Oppsummering

NAV-reformen har tre hovedmål:

- Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- En enklere tjeneste tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Gjennomføringen av NAV innebærer at tidligere trygdekontor, aetat og sosialkontor legges i et felles NAV-kontor slik at brukerne får ”en dør” inn til velferdstjenestene. Denne omorganiseringen skal skje i perioden 2006-2010. Intensjonen med samordningen er å bidra til mer koordinerte tjenester og forhindre at brukere forblir på passive stønader. Brukerne skal få et tjenestetilbud som er enklere og mer tilpasset deres situasjon. Hovedmålet er å få flere i arbeid og begrunnelsen for dette er flere: Norge trenger arbeidskraft og det hersker en oppfatning om at det er et gode for alle å være i aktivitet /arbeid og at det er samfunnsøkonomisk viktig.

Det har vært politisk enighet om behovet for samordning og behovet for tiltak for å snu utviklingen med at en økende andel av befolkningen er avhengig av offentlige stønader. Reformen har imidlertid også møtt kritikk. Det hevdes at effektivitet og målbare data vektlegges fremfor brukerhensyn. Brukermedvirkningsperspektivet sees som middel for å oppnå effekt av tiltakene, det vil si å få flere i arbeid og færre på stønad, - og ikke som et redskap for en bedre oppfølging.

KAPITTEL 2: Det sosialfaglige perspektiv

Sosialt arbeid – innhold og formål

Hva er sosialt arbeid? Begrepet sosialt arbeid er litt vagt og vanskelig å avgrense. Enkelt sagt kan sosialt arbeid beskrives som et møte mellom en hjelper og et (eller flere) mennesker som er kommet i vanskeligheter, hvor formålet er å gi hjelp til å mestre den vanskeligstilte situasjon. Sosialt arbeid skal motvirke sosiale problemer og fattigdom spesielt, og sosialarbeidere har en viktig rolle når det gjelder å delta i utviklingen av et mer humant samfunn (Kokkinn 2005:17).

Sosialt arbeids rolle når det gjelder å løse sosiale problem, sikre menneskers rettigheter og sosial rettferdighet fremgår i følgende definisjon fra Verdenskongressen i 2004:

”The social work profession promotes social change, problemsolving in human relationships and the empowerment and liberation of people to enhance well-being. Utilising theories of human behaviour and social systems, social work intervenes at the points where people interact with their environments. Principles of human rights and social justice are fundamental to social work” (Kokkinn 2005:71).

Sosialt arbeid kan betegnes både som et forskningsområde, et undervisningsfag og et praksisfelt. Jan Tøssebo beskriver sosialt arbeid som arbeid med og forskning om sosiale problemer (Tøssebo 2001). Faget karakteriseres også som et forandrings- og problemløsningsarbeid, der sosialarbeideren via sine handlinger bidrar til forandring (Fossestøl 2001). Enkelte hevder at sosialt arbeid er politisk aktivitet med sosial kontroll som en av sine funksjoner (Marthinsen 2001).

Begrepet sosialarbeider er et vidt begrep som kan omfatte ulike yrkesgrupper som lærer, sykepleier, førskolelærer, barnevernspedagog, sosionom m.v. (Hillgaard og Keiser 1981). Profesjonaliseringen av faget sosialt arbeid startet i USA med Mary Richmond og Jane Adams virksomhet rundt forrige århundreskifte. Jane Adams, inspirert av Toynbee Hall i London, etablerte de såkalte Hull Houses i slummen i Chicago hvor hun drev samfunnsarbeid. Mary Richmond utviklet på 1920-tallet teorier om individuelt profesjonelt hjelpearbeid (Mary Richmond 1917,1922). Tidsperioden var preget av behandlingsoptimisme og fattigdomsproblemer ble ansett som mulig å bekjempe gjennom behandling. I boken *Social Diagnosis* beskriver hun at sosialarbeiderens motivering og rådgivning skal styrke den enkeltes evne til å leve med og endre de sosiale kår. De første offentlige lovene som uttrykte ansvar for sosiale, økonomiske problem i Norge var Fattiglovene av 1845. Faget kom til Norge via både USA og England, ble etter hvert profesjonalisert og i 1960-årene fikk vi den første sosialarbeiderutdanningen. Tidsperioden var preget av en sterk vekst i antall profesjonelle stillinger og velferdstilbud, og er kalt ”profesjonenes gullalder”. En av hovedoppgavene i sosialt arbeid ble å sikre at brukerne fikk de rettigheter de har krav på etter loven. Karakteristisk for sosialt arbeid er at sosialarbeidernes oppgaver i stor grad bestemmes av sosialpolitiske mål. I så måte er ikke målene ved etableringen av NAV nytt for sosialarbeidet.

Pincus og Minahan (1978) fokuserer på forholdet mellom mennesket og dets sosiale miljø og definerer sosialt arbeids mål slik:

- å øke menneskets evne til å problemløsning og til å håndtere vansker
- å hjelpe mennesker i kontakt med system som tilfører dem ressurser, tjenester og problemløsende muligheter
- å se til at disse systemene (hjelpeapparatet) fungerer effektivt og menneskelig
- å bidra til sosialpolitikkenes utvikling og forbedring

I studieplanen ved Høyskolen i Bodø fremkommer følgende mål for utdanning i sosialt arbeid:

”Bachelor i sosialt arbeid skal utdanne brukerorienterte og reflekterte yrkesutøvere som er kvalifisert for å yte omsorg for mennesker i en utsatt livssituasjon, samt arbeide for å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer. Utdanningen skal gi studenten kunnskap om det norske samfunn og om menneskelig atferd. Studenten gis kjennskap til forvaltningsorganene og innsikt i det norske samfunnets styringsstruktur. Utdanningen skal videre kvalifisere for realisering av sosialpolitikkenes målsetting og endringsarbeid, når det gjelder de gjensidige forhold mellom samfunn, grupper og individer.”

Et viktig aspekt ved sosialt arbeid er solidaritet. Da lov om sosial omsorg kom i 1965 skulle den sikre en minimumsstandard for alle. Uansett årsak til de sosiale problemene skulle man få hjelp. Loven bygger på solidaritet med de fattigste og dette var viktig. Da Einar Gerhardsen i et intervju på sine gamle dager om hva som var den viktigste politiske saken i hans tid svarte han: ”At folk ikke lenger måtte stå med lua i handa når nøden ikke kunne holdes fra døra, og ikke som før bli ydmyket av forsorgsforstandere” (Lingås 1998:14).

Det profesjonelle hjelpeforholdet

Grunnleggende i alt hjelpearbeid er brukerens beste. Men hva er brukerens beste? Dette er ofte vanskelig å avgjøre. Et profesjonelt hjelpeforhold skiller seg fra et privat (som kan være basert på familiehjelp eller vennehjelp) ved at det er satt mål for kontaktforholdet. Pincus og Minahan (1978) beskriver profesjonalitet ved at sosialarbeideren utvikler yrkesmessige relasjoner som er relevante for de endringene som planlegges, er objektiv og har respekt for bruker.

Definisjonene på sosialt arbeid ovenfor viser at forventningene fra både politikerne, utdanningssystem og egen profesjon er store når det gjelder sosialt arbeids rolle. Sosialt arbeid skal hjelpe enkelt individ og grupper problem knyttet til personlige forhold, sosial nød og mistilpasning, samt motvirke sosiale problem og utvikle et humant samfunn ved å forebygge, løse og redusere sosiale problem. Med andre ord ingen liten oppgave!

Jeg vil nedenfor belyse og drøfte sentrale element i sosialfaget.

Sosialt arbeid og relasjonen mellom sosialarbeider og bruker

I 1940- og 50-årene sto relasjonsbegrepet i sosialt arbeid sentralt. Relasjonen mellom sosialarbeider og bruker ble omtalt som sjelen i sosialt arbeid (se Oltedal 1988). I denne sammenhengen sees relasjonen som et element med holdninger og følelser, og et verktøy som bidrar til å frigjøre menneskets energi og motivasjon til å løse problem. Uttrykket kontaktforhold er mye brukt i Norge i stedet for relasjon (Oltedal 1988). Kontaktforholdet kan ses i ulike perspektiv. For det første slik at kontakt mellom sosialarbeider og bruker er avgjørende for å samarbeide om mål for endring. Dernest fordi en god relasjon mellom sosialarbeider og bruker også kan ha den effekt at bruker i samhandlingen med sosialarbeideren erfarer og lærer samhandling med andre.

To grunnleggende forhold anses som viktig for en god relasjon; empati og tillit.

Vektleggingen av empati for den som søker hjelp har tradisjoner tilbake til Rogers' psykologiske teorier om behandling: "Counselors were to be involved with an active experiencing of their clients feelings. They were, in an empathic way, to get under the skin of their clients, to understand clients as the clients seem to themselves" (Pervin 1980:144).

Rogers var svært opptatt av nettopp forholdet mellom terapeut og klient. Han mente at all behandling måtte baseres på terapeutens genuine opptatthet av klientens opplevelse av egen situasjon.

Det andre forholdet er gjensidig tillit mellom hjelper og hjelpemottaker. Løgstrup så tillit som et grunnleggende element ved den menneskelig tilværelse og sa: "Det hører med til vårt menneskeliv at vi normalt møtes med en naturlig tillit til hverandre... Vi tror i utgangspunktet på hverandres ord, har i utgangspunktet tillit til hverandre. Det er kanskje bemerkelsesverdig

nok, men det hører med til å være menneske” (Løgstrup 2000:29). Sosialt arbeid foregår ofte med mennesker i vanskelige livssituasjoner og som har vonde livserfaringer. Mange opplever seg som misbrukt. Løgstrup beskriver dette med at når en person har vist en annen tillit og møtes med avvisning, vil personen oppleve seg misbrukt og den naturlige tilliten skades. Nettopp derfor er det avgjørende at sosialarbeideren har evne til å bry seg om brukeren, være opptatt av hans verden, og evne til å reetablere tillitt hos bruker.

Sosialt arbeid og helhetssyn

Begrepet helhetssyn har en viktig stilling i sosialt arbeid. Helhetsorientert sosialt arbeid er å søke å få en bredest mulig forståelse av brukeres situasjon og hva som er problemskapende (Hutchinson og Oltedal 2003). Det finnes ulike former for helhetssyn. En måte å forstå helhetssynet på er at problemer sees i en sammenheng med årsaker til problemsituasjonen og konsekvensene av denne. En annen forståelse er å se problemene i sammenheng for å samordne hjelpetiltak. I sistnevnte perspektiv er det ikke fokus på årsaker, her vektlegges hvordan problem og symptomer påvirker hverandre i nåsituasjonen. Hillgaard og Keiser (1981) hevder at sosialt arbeid må praktiseres ut i fra et eller annet nivå av helhetssyn og anbefaler et minimums helhetssyn. Dette innebærer at sosialarbeideren har kunnskaper om samfunnsforhold, familiestruktur og sosialpsykologisk kunnskap om menneskers utvikling og samspill. Ut i fra denne kunnskapen skal sosialarbeideren kunne se klientens problemer i en samfunnsmessig sammenheng, kunne beskrive bakgrunn og årsaker til problemene, kunne se klientens individuelle særpreg, samt innse hvordan klienten påvirkes av sosialarbeideren.

Hutchinson og Oltedal sier at det er en utfordring å kunne se mest mulig av den informasjonen som blir formidlet og som er relevant for den profesjonelle hjelperelasjonen. I løpet av de siste tiårene har det skjedd endringer i samfunnsforhold og i organiseringen av velferdstjenestene. Økt globalisering har blant annet medført økt påvirkning fra andre land og vi har fått bosetting av nye folkegrupper. Organiseringen av helse- og sosialtjenestene er blitt mer spesialisert og fragmentert. I større sosialkontor er arbeidet endret seg fra at sosialarbeideren jobbet med alle områder, til inndeling i egne seksjoner som jobber med barnevern, økonomisk sosialtjeneste, tiltak m.v. Sosialt arbeidsområde er dessuten under sterk innflytelse av spesialiserte program på ulike områder innen tiltak og behandling. Utviklingen gjør det vanskeligere å se helheten; ikke bare er det en utfordring å ha oversikt over brukers situasjon (familieforhold, tidligere tiltak, bolig, utdanning, økonomi m.v.) men også det

hjelpesystemet brukeren er i kontakt med. Kanskje er helhetssynet vanskeligere dess mer komplisert brukerens situasjon er, jamfør kapittel 1 om brukere med sammensatte problem som blir ”kasteballer”.

Det kan ut i fra dette sies at praktisering av helhetssyn i dag er utfordrende. Like fullt er det viktig. Dersom brukerne med sammensatte behov blir møtt av et hjelpeapparat som kun ser deler av deres problem, vil hjelpetiltakene bli fragmentert og dårlig samordnet. Intensjonen med både NAV og sosialt arbeid er å arbeide helhetlig og samordnet. Utfordringen er hvordan dette kan skje i praksis.

Sosialt arbeid og skjønnsutøvelse

Ordet skjønn betyr dømmekraft eller vurdering. ”Skjønn kan også bety vurdering i forhold til en uformell regel i praksis, profesjonell prøving, etiske overveielser eller vilkårlighet”. (Kokkinn 2005:216). Skjønnen kan utfylle reglene ved at forhold som ikke er direkte lovregulert ilegges en individuell vurdering. Skjønnsutøvelse krever derfor kjennskap både til loven, til praksis og til den konkrete situasjonen. I skjønnen ligger muligheten til en individuelt tilpasset løsning, mens byråkratiet legger opp til likhet og forutsigbarhet. Uttrykket *verdige trengende* blir satt i sammenheng med skjønn. Dette fordi skjønnsutøvelse innebærer en vurdering av brukerens individuelle, personlige situasjon. Sosialomsorgsloven anses som en lov med stor grad av skjønnsbaserte ytelser, mens folketrygdloven hjemler pliktmessige ytelser. Imidlertid finnes grader av skjønn i begge lovene.

Lingås hevder i boken ”Legg ned sosialkontorene!” at i den grad sosialomsorgsloven har åpnet opp for skjønnmessige avgjørelser, har det skapt lokal presedens som gir ”byråkraten rigiditetens trygghet og trygghetens rigiditet tilbake”(1998:41). Han mener at det i sosialt arbeids praksis har vært en for sterk fokusering på saksbehandling - og regelorientering. Både Lingås og andre hevder at dette har fortrenget sosialt rehabiliteringsarbeid, krisebehandling og råd/veiledning.

Torstein Eckhoff (1971) deler vurdering ved rettsanvendelse i to, årsaksvurdering og konsekvensvurdering. I forhold til sosialhjelp er vurderinger av årsaker til behov for hjelp irrelevante fordi søkeren skal være sikret hjelp i en nødsituasjon. Konsekvensvurderinger innebærer å se hvilke konsekvenser en tenkt beslutning kan ha for fremtiden. Eckhoff

poengterer at slike vurderinger må inneholde formålsbetraktninger. Det betyr at sosialhjelpens målsettinger (frihet fra nød og hjelp til selvhjelp) må ses i forhold til en tenkt beslutning, og at eventuelle positive og negative påvirkninger må veies mot hverandre.

Dersom reglene er uklare eller åpner for skjønn, krever det konkrete vurderinger av brukerens situasjon, jamfør ovenfor. Ustvedt fant at brukere på sosialkontoret i hovedsak hadde forventninger om praktisk hjelp og en saksorientert handling (økonomisk hjelp), mens sosialarbeideren ofte vurderte at bruker trengte en eller annen form for behandling ("Sosionomen" nr.9 1977).

Bruk av skjønn kan sammenlignes med en balansekunst; ansatte skal balansere motstridende argument mot hverandre, og ende opp med gode løsninger. Økt bruk av skjønn skal være et av virkemidlene i NAV for å oppnå målene om flere i aktivitet. Handlingsrommet skal økes og forvaltes samordnet ved at de tre gamle etatene bidrar med felles løsninger. Deler av regelverket skal endres for å oppnå økt fleksibilitet i brukerrettede tiltak. Utfordringen er imidlertid at i dag er ikke regelverket samordnet, ansatte mangler felles kunnskap og det finnes ikke felles retningslinjer for bruk av skjønn i NAV.

Flere har stilt spørsmålstegn med bruk av skjønn. Noen hevder at det vi har en overdrevet tro på skjønnsbruk (Kirkebøen 1999). Eriksen mener at skjønnsutøvelse er demokratiets sorte hull og at når rommet for bruk av skjønn øker, blir det nærmest umulig å holde saksbehandlerne ansvarlig. Dette er et problem sett ut i fra et rettssikkerhets synspunkt. Lundstøl mener at skjønnsutøvelse er uhyre krevende og forutsetter avveininger i forhold til egen holdninger, kultur, regelverk, intensjon, budsjetter og brukeren. Deres anbefaling er derfor at de ansatte har et forum for menings- og erfaringsutveksling, der skjønn drøftes i konkrete tilfeller (MEMU 05/2007).

Etikk i sosialt arbeid

Hjelpeprofesjonene bygger på en etisk tradisjon tuftet på Hippokrates lære: "Vi skal stundom behandle, ofte lindre, men vi skal alltid trøste". Sosialt arbeid er et etisk forankret fag, der holdninger og handlinger hos fagutøverne har etiske konsekvenser for brukerne. Den etiske

forankringen gjenspeiles både i grunnutdannelsen, i lærebøker og i de yrkesetiske retningslinjene for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere. Yrkesetiske retningslinjer er ett sett av regler som angir en standard for rett yrkesutøving gjennom felles prinsipp og felles holdninger. Felles målsettinger og faglig-etiske prinsipper gir yrkesidentitet. Yrkesidentitet handler om innlevelse i en rolle og funksjon, mens profesjonalitet handler om å beherske rollen og funksjonen (Lingås 1998). Et viktig spørsmål er hvordan en kan tilegne seg og utvikle profesjonalitet. Hva vil det si å beherske rollen og funksjonen?

Etikk er læren om hvordan mennesket bør leve og stimuleres til å tenke over egen praksis, holdninger og handlinger (ethos – sedvane). Er praksis basert på gode løsninger? Etikk kan grovt sett inndeles i to retninger; pliktetikk og verdietikk.

Pliktetikken ser en handling som etisk riktig dersom denne samsvarer med en plikt eller et pålegg, gitt av en selv eller andre. Innenfor verdietikken er en handling etisk riktig dersom den har gode konsekvenser eller er god i seg selv.

En god hjelper- og saksbehandler innebærer både å samhandle med brukeren - og å forvalte saken på en god måte. Han Skjervheim (1976) snakker om ”det instrumentelle mistaket og den treleddede relasjon”. Mistaket tar utgangspunkt i Aristoteles teori om poiesis og praksis. Poiesis er en relasjon preget av resultatfokus; for eksempel i form av rask saksbehandling. Praxis er opptatt av samhandlingen med brukeren, denne har en verdi i seg selv og for samarbeidet mellom bruker og den profesjonelle. Det instrumentelle mistaket oppstår når hjelperen ikke samhandler med bruker fordi hjelperen er opptatt av det instrumentelle; å behandle saken. Kontakten med brukeren blir dermed skadelidende. Dette kan medføre at bruker opplever en dårlig behandling til tross for at den forvaltningsmessige delen av saken utføres korrekt. En annen konsekvens kan bli at viktige sider ved brukerens situasjon blir dårlig belyst, noe som kan medføre at brukeren ikke får riktig hjelp.

Lingås (1998) hevder at klientfiendtlige holdninger utvikles på grunn av det systemet sosialomsorgen er organisert innenfor. En undersøkelse fra Oslo viser at sosionomene på sosialkontor endrer holdning både til klientene og sin arbeidsplass etter hvert som de får flere år bak seg i jobben. Endringene skjer i form av økt skepsis, mistenkeliggjøring og flere kontrolltiltak. Andre undersøkelsen konkluderer med at dette er en strategi som utvikles for å mestre egen arbeidssituasjon (Kristoffersen 1966).

Lingås' konklusjon var at sosialkontorene burde legges ned og erstattes med psykososiale kommunale team og overføring av tjenester som sosial trygd til trygdekontoret. I ettertid har det vært gjennomført flere omorganiseringer i velferdstjenestene, men problemstillingene er fortsatt aktuelle. Forventningene til NAV-reformen er likevel høye, med mål om positive endringer både hva gjelder rette tiltak, brukermidvirkning og færre langtidsbrukere.

Teorigrunnlag, modell og metodikk i sosialt arbeid

En vitenskapelig teori er bygd opp slik at vi på grunnlag av den, eventuelt i kombinasjon med andre teorier, kan utvikle konkrete hypoteser som kan prøves mot erfaringer (Gilje og Grimen 1993). Sosialt arbeid har et tverrfaglig teorigrunnlag og henter teorier fra psykologi, sosiologi, samt jus, statsvitenskap, sosialmedisin, statsvitenskap, pedagogikk og filosofi. Det hevdes at det finnes rundt tjue ulike teoretiske retninger som benyttes i sosialt arbeid (Kokkinn 2005)

En modell er utledet av en teori, og omfatter både en forståelse av sammenhenger og en anvisning for fremgangsmåte. Sosialt arbeid bygger også på ulike modeller utledet av psykologisk teori som psykodynamisk, interaksjonistisk, læringsteoretisk, konfliktteoretisk, humanistisk og systemteoretisk (Hutchinson og Oltedal 2003). Det finnes en rekke modeller for praktisk sosialt arbeid, der grunnmodellen fra Mary Richmond (1917) har hatt stor innflytelse. Denne systematiserer arbeidet inn i følgende faser: undersøkelse/ datainnsamling, vurdering, handling/ behandling og oppfølging/kontroll.

I NAV er det utarbeidet en egen modell for oppfølging i NAV-kontor (opprinnelig utarbeidet i NAV interim, senere utarbeidet i et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet). Begrepet arbeidsmetode forstås slik: ”den systematiske fremgangsmåte som beskriver hvordan saksbehandler arbeider for å avdekke og imøtekomme en brukers behov. Felles prinsipper for arbeidsmetoder skal bidra til å forenkle arbeidet og til å gjøre bistandsløpene mer forutsigbare for brukerne”. Modellen viser sammenhengen mellom de enkelte oppfølgingsområdene og starter med fasen ”Bestilling”; brukeren presenterer sitt behov for forventninger, og er videre inndelt i fasene kartlegging, arbeidsevne/funksjonsevnevurdering, plan, gjennomføring og evaluering (vedlegg 1). Oppfølgingsmodellen i NAV har mye til felles med Mary Richmonds opprinnelige modell ved sin fase- inndeling av arbeidet. Imidlertid synes oppfølgingsmodellen å fokusere mer på brukerens aktivitet, eksempelvis ved at den bruker uttrykket ”bestilling”. I dette ligger en orientering som retter seg mot brukerens ansvar og medvirkning. Denne orienteringen kan

sees i sammenheng med innflytelse fra New Public Management tenkningen. Noen er kritisk til oppfølgingsmodellen i NAV idet det hevdes at den legger for mye ansvar på bruker.

Dersom brukeren har sammensatte problem og er i en vanskelig situasjon, trenger han hjelp til å finne ut hvilke hjelpebehov han har. Denne kritikken møtes med det argument at NAV skal tilpasse oppfølgingen ut i fra de ulikes behov; brukere som trenger lite bistand skal kunne nyttiggjøre seg selvbetjeningssystemene i NAV (internett, telefon), mens de som trenger tettere oppfølging skal tilbys det.

Sosialt arbeid deles vanligvis inn i tre metoder; individuelt sosialt arbeid, sosialt arbeid med grupper og samfunnsarbeid. I tillegg er det noen som legger til administrasjon/planlegging og forskning i sosialt arbeid som delmetoder.

Sosialt arbeid var i tidlig tid preget både av et terapeutisk, individualistisk perspektiv representert ved Mary Richmond, og en samfunnsfokusert praksis i grupper representert ved Jane Adams. På 1970 tallet vokste det frem både en kritikk av den individuelle forståelse og behandling av sosiale problem. På 1980 tallet sto systemteori sentralt. Den systemteoretiske retningen forstår helheten som delenes samhandling med hverandre. Systemet defineres ut i fra hva som er problemet og hvem som er involvert. Sosialt arbeid ut i fra systemteoretisk tenkning vil være opptatt av å hjelpe brukeren til å skape meningsfulle system og har ofte vært praktisert i arbeid med grupper. I dag er det både innen sosialt arbeid og i samfunnsfagene fokus på interaksjonisme. Interaksjonismen mener at mennesket formes og blir en del av det sosiale fellesskapet via samhandling med andre. Dette innebærer en kontinuerlig fortolkningsproduksjon der mennesket fortolker språk og symbol i kontakten med andre, og formers som person. Menneskets identitet formes og *er* via andre (Mead). Sosialt arbeid ut i fra et interaksjonistisk syn er opptatt av samspillet og å hjelpe brukeren til å beskrive og oppleve mening i situasjonen (Hutchinson og Oltedal 2003).

Sosialarbeiderrollen

I følge Kokkin (2005) eksisterer sosialt arbeid innenfor spenningsfeltet mellom tre samfunns- og verdikonstruerte krefter og sosialt arbeid beskrives ut i fra dette i tre roller. Den første innebærer at brukeren skal møtes med respekt, trøst og sosial støtte. Praksis skal legge til rette for brukerens selvstendige problemløsningsevne. Sosialarbeidere skal også være opptatt av samfunnsskapt problem og si fra om forhold i samfunnet som skaper sosiale problem. Videre

skal sosialarbeidere skal være utøvere av samfunnets sosialpolitikk og opptre som forvaltere av sosiale tjenester i en byråkratisk velferdsstat.

Rollen som sosialarbeider kan differensieres ytterligere i rollen som megler (å skaffe ressurser fra samfunnet til bruker, for eksempel slik at bruker oppnår en økonomisk ytelse), muliggjører (gjennom kontakten med bruker å hjelpe ham å ta i bruk egne ressurser), lærer (øke brukerens ressurser ved å tilføre ny kunnskap), advokat (talsperson for brukerens sak) og terapeut (for eksempel terapeut på familievernkontor eller psykiatrien).

Andre inndeler sosialarbeiderrollen i en forvaltningsorientering og en behandlingsorientering: ”Når vi oppfatter situasjonen slik at klienten i hovudsak greier seg sjølv, så vil vi leggje vekt på eit kontaktforhold mellom sosialarbeidar og klient som vi vil kalle forvaltningsorientering. I ein relasjon der klienten treng meir fullstendig omsorg og omtanke, så bør sosialarbeidaren ha det vi vil kalle behandlarorientering ” (Oltedal 1988:71). Med forvaltningsorientering menes en instrumentell og regelorientert rolle, mens en behandlingsorientering henspeler på en rolle preget av tiltak utover saksbehandling av økonomi, som råd, veiledning og ulike støttetiltak. Hillgaard og Keiser (1981) bruker for øvrig betegnelsen *(be)handling* og sier at ordet behandling i sosialt arbeid har en annen betydning enn medisinsk behandling; det henspeler på å hjelpe brukeren til å bli selvhjulpen ved hjelp av planlagte handlinger og tiltak. Utgangspunktet for et valg mellom disse to orienteringene er en analyse av problem og behov. Spørsmålet er her hva bruker ønsker hjelp med? Deretter en vurdering av hva slags hjelp hjelper og hjelpesystem kan bidra med. I hvor stor grad hjelper undersøker hva bruker trenger, vil variere ut i fra flere faktorer. Dette kan være hvor god tid hjelper har til å snakke med og undersøke brukers situasjon. Det kan videre være hvor godt hjelper har kjennskap til det system han arbeider i, samt hans evne til å etablere kontakt med bruker. Det handler om både kommunikasjon og evne til å etablere kontakt, faglig oversikt og kunnskap om hjelpeapparatet, samt vilje og muligheter til å bruke tid på bruker.

Ranger (Ranger 1986) observerte klientsamtaler på sosialkontor og fant to hovedmønstre som hun kategoriserte i ”forvaltningsorientering” og ”klientorientering”. Førstnevnte kjennetegnes ved en rutinemessig behandling tilpasset sosialkontorets ytelser. Avgjørelsesprosessen var preget av å være skjult og ble opplevd som tilfeldig. Samtalene bar preg av fokus på søknadsskjema, regning, innstilling og vedtak. De klientorienterte samtalene var preget av

god tid, systematikk, forventningsavklaring og medbestemmelse. Sosialarbeideren fikk et mer nyansert bilde av bruker, samtidig som kompleksiteten i situasjonen ble tydeligere.

Andre forfattere skiller mellom det de kaller omsorgsrasjonalitet og forvaltningsrasjonalitet. Omsorgsrasjonaliteten tar utgangspunkt i klienten og vedkommendes behov og vektlegger varme, medfølelse, aktiv lytting og engasjement (jamfør klient- og behandlingsorientering). Forvaltningsrasjonalitet har fokus på lik behandling i forhold til rettigheter og er knyttet til lover og regler. Den er preget av en juridisk tenkemåte, at klienten skal få god veiledning og rett bistand. Kokkinn fremhever at sosialarbeidere må kunne kombinere både et emosjonelt engasjement og en instrumentell dyktighet på forvaltning hvis de skal handle med en ”faglig teff”. ”Det betyr i praksis at en profesjonell utøver kan administrere en oppgave på en sakkyndig måte, forvalte goder som penger og opplysninger på en juridisk forsvarlig måte. Samtidig skal man kunne møte klienten med åpenhet, omsorg og en etisk forsvarlig interesse for hans eller hennes særegne personlighet og særegne situasjon.” (Kokkinn 2005:103).

Undersøkelser har vist at sosialarbeidere er mest regelorientert og overser klientens utsagn og budskap om følelser (Ranger 1986). Disse undersøkelsene viste at sosialarbeiderne manglet en åpen holdning i brukermøtet; brukerens problem var definert før han kom i tale og der var liten medvirkning i foreslåtte tiltak.

Forvaltningsrollen, også kalt saksbehandlerrollen, har vært den mest sentrale rollen i de tre tidligere kontorene. I NAV-kontor er det et målet å endre dette. Ordet saksbehandler blir erstattet med benevnelsen *veileder*. Bakgrunnen er at hovedmengden av saksbehandlingen på folketrygdområdet skal overføres til forvaltningsenheter, mens NAV-kontoret skal ha oppfølging og veiledning som primæroppgave. Med veileder menes å samarbeide med brukeren om tiltak som kan medføre at problemer løses, at vedkommende blir selvhjulpen, kommer i jobb eller aktivitet, jamfør klientorientert. Det blir i større kontor gjort en inndeling mellom veileder i mottak og veileder i oppfølging. Rollen som veileder i oppfølging kan også innebære å være kontaktperson for de som har behov for det; eksempelvis familier med funksjonshemmede barn og brukere med psykiske lidelser eller rusproblemer. Kontaktpersonrollen innebærer å koordinere tjenester og oppgaver i NAV og eksternt.

Hva er et sosialt problem?

Som beskrevet ovenfor er formålet med sosialt arbeid er å motvirke sosiale problemer. Men hva er et sosialt problem? Det finnes ulike definisjoner på sosiale problem og noen hevder at vi mangler en felles og klar forståelse av sosiale problem (Halvorsen 2006). Loseke sier det slik: ”Et sosialt problem eksisterer ikke før det er definert som det” (Halvorsen 2006:10). Ut i fra denne problemforståelsen er det ikke nødvendigvis en entydig sammenheng mellom det sosiale problemet/forholdet - og forståelsen av dette. Eller som Bagge (1936 i Halvorsen 2006) sier; noe blir et sosialt problem når noen som har makt til det, definerer det slik. Andre betrakter sosiale problem som avvik fra samfunnets normer. I dette perspektivet sees personer med sosiale problem som umoralske og deres vanskeligheter som selvforskyldte. Dette viser at av sosiale problem også har en normativ side: Sosialsektoren ble opprettet for å løse folks problem. Imidlertid er det ikke alle som ser ulikhet som et sosialt problem, noen ser derimot ulikhet som en forutsetning for en effektiv samfunnsøkonomi. Eksempel: en viss arbeidsledighet kan være en fordel for bedriftsledere, fordi det gir tilgang på billig arbeidskraft.

Overnevnte definisjoner betrakter i stor grad sosiale problem som sosialt konstruerte. Like fullt er det et objektivt sosialt problem for den som eksempelvis er syk og uten penger, eller for den som er bostedløs og uten inntekter. Til tross for at definisjonen på hva som er sosiale problem varierer, er det likevel enighet om at fattigdom er et sosialt problem. Jeg vil derfor ta opp dette temaet nedenfor.

Tema fattigdom

Det finnes heller ingen felles definisjon på fattigdom eller hvordan denne skal måles. Fattigdom kan defineres som mangel på materielle goder, mangel på trygghet, begrensede ressurser (formue, utdanning, nettverk), lavt forbruk, mangel på rettigheter, eksklusjon og ulikhet. I perioden 1986-96 beregnet Statistisk sentralbyrå omfanget av fattigdom i Norge definert som hushold med en disponibel inntekt etter skatt mindre enn 50 % av medianinntekten. Omfanget av fattigdom vil her avhenge av den generelle levestandarden i befolkningen. I 1996 var fattigdomsgrensen beregnet som en nettoinntekt på mindre enn 60 500 kroner for en voksen person. Dette tilsvarte 3.7 % av befolkningen. Yngre, enslige forsørgere, langtidsledige og immigranter var overrepresentert. Til sammenligning kan nevnes

at det er rundt 3 % av befolkningen som til enhver tid er langtidsmottakere av sosialhjelp. Fattigdom forklares ofte med to forhold; strukturelle og individuelle årsaker. I Norge er den viktigste årsaken til fattigdom langtidsledighet, varig funksjonshemming eller uførhet, tap av forsørger eller stor forsørgelsesbyrde. Fattigdom dreier seg ikke bare om lite penger, men også mangel på rettigheter; om hvordan de fattige blir sett på av andre mennesker og hvordan de ser på seg selv. Forskning viser at kronisk fattigdom gir økt risiko for tidlig død, dårlig fysisk helse, barnemishandling, samlivsbrudd, sosialt avvik og kriminalitet, psykiske plager, boligproblem, sosial isolasjon, personlig utrygghet og risiko for å bli ydmyket av hjelpeapparatet (Bradshaw 1992 i Halvorsen 2006).

Bekjempelse av fattigdom har vært tema i Norge over tid. I 2002 hadde programmet ”Fattigdomssatsinga” oppstart. Sosialtjenesten og tidligere aetat ble tilført midler for samarbeid om tiltaksutvikling og oppfølging av langtidsledige. TIO (tettere individuell oppfølging.), LAR (legemiddelbasert rehabilitering) og Vilje Viser Vei var tiltak som ble etablert i etterkant. Til tross for denne satsningen har fattigdomsproblemene økt og i 2006 vedtok regjeringen i Soria Moria - erklæringen å avskaffe fattigdommen i Norge. I november 2007 ble Kvalifiseringsprogrammet innført. Målet med denne er å få langtidsmottakere av sosialhjelp i aktivitet eller arbeide. Utvikling og iverksetting av kvalifiseringsprogrammet er lagt til NAV-kontorene. Intensjonen med dette er at en gjennom samordningen av sosial, trygd og arbeid/tiltak skal skreddersy oppfølgingsløp til langtidsmottakere av sosialhjelp.

Tema arbeidsledighet

Langtidsarbeidsløshet settes ofte i sammenheng med fattigdom. Arbeidsledighet regnes som den største utfordringen for velferdsstaten ved at den bryter med myndighetenes løfte om sysselsetting (Halvorsen 2006). Målsettingen om full sysselsetting sees i forhold til både økonomiske og sosiale forhold. Personlig og sosial identitet er nært knyttet til å være i lønnet arbeid. Politiske dokument og utredninger de siste tiår ser arbeidsledighet som et stort samfunnsproblem (NOU 1992:26, Nou 2004:12, St. meld. Nr. 9 2007 med flere).

Arbeidslinja understreker dette; flest mulige skal være i jobb. Det normale er å være i jobb, og arbeidsføre som ikke er i jobb bryter med denne normen. Inntektsgivende arbeid sees som et gode for individet ut i fra flere forhold. Det gir økonomisk grunnlag, respekt og anerkjennelse, sosial kontakt, er basis for sosialisering og er et fundament for velferdsstaten;

økonomisk og ideologisk. Ut i fra dette forstås arbeidsledighet som et sett av tap for den langtidsledige; tap av arbeidsinntekt, tap av selvtilit, tap av fellesskap, anseelse, håp og orden på egen tilværelse. Statistisk er det størst ledighet blant unge, eldre, ufaglærte/de med lav utdanning, funksjonshemmede og innvandrere.

Halvorsen (2006) mener at vårt syn på arbeidsløshet som sosialt problem i stor grad er vevd inn i en elendighets- og moraldiskurs. Det å være i en arbeidsfri situasjon behøver ikke å være ensbetydende med å oppleve tilværelsen som meningsløs, dersom vedkommende engasjerer seg i meningsfylte aktiviteter (Høy Anvik 2006). Synet på lønnet arbeid som positivt har imidlertid fra etterkrigstiden vært stadig mer befestet. Dette har resultert i et negativt syn på personer uten arbeid, noe som igjen har styrket arbeidsetikken. Å være arbeidsledig har derfor blitt stadig vanskeligere, ikke bare i økonomisk forstand, men også i forhold til å bevare selvrespekt og verdighet. Dess større fokus på arbeidet som viktig og et gode, dess vanskeligere vil det være å stå utenfor arbeidslivet.

Andel av befolkningen som er arbeidsledige i Norge er i dag svært lav og i flere yrker er det mangel på arbeidskraft. Totalt er det i mai 2008 registrert 38 750 arbeidsledige, mens tilgangen på meldte ledige stillinger er 51 713 (<http://nav.no>). Dette til tross, andelen av langtidsledige som kommer inn i arbeidslivet er fortsatt lavt og antall personer som er innvilget uføreytelser øker og er nå 335 170.

Benevnelsene klient, kunde, medlem og bruker

I hjelpearbeidet er det to parter; den som søker hjelp og den som gir hjelp. Tradisjonelt har hjelpemottakeren på sosialkontorene hatt benevnelsen *klient*. Ordet klient: stammer fra gamle Roma og er en betegnelse på en som fikk hjelp og beskyttelse, mot at han underkastet seg øvrighetens kontroll. Å være klient betyr at en er hjelpetrengende, og at en ikke lever opp til idealet om å være selvhjelpen (Halvorsen 2006). I tidligere aetat ble betegnelsen *kunde* brukt. Kunden kunne her være både en arbeidsledig, en person som hadde attføringstiltak eller også en arbeidsgiver. I tidligere trygdeetat har benevnelsene variert fra *medlem*; alle er medlemmer av folketrygden, til *søker*; den som søker en ytelse i folketrygden. I helse – og rehabiliteringsmeldinger, blant annet i forbindelse med individuell plan, tas ordet *tjenestemottaker* i bruk. I NAV er fellesbetegnelsen *bruker* innført. Brukerbetegnelsen kan

også gjelde samarbeidspartnere som arbeidsgiver. Jeg vil ut i fra dette i det følgende anvende betegnelsen *bruker* om den personen som søker hjelp i NAV.

Brukermedvirkning

I de siste tiårene har det vokst frem krav om at brukerne må få større innvirkning på planlegging og utforming av offentlige helse- og sosialtjenester. Flere offentlige dokument stadfester brukernes rett til medvirkning (St.meld. nr. 35 (1994-95), St.meld. nr. 34 (1996-97), Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998-2002, St.meld. nr. 9 (2006-07)) og ord som medvirkning, empowerment, myndiggjøring og brukerperspektiv går igjen.

Empowerment eller myndiggjøring kan defineres som en metode i sosialt arbeid hvor målgruppene er enkeltpersoner eller grupper som møter samfunnsmessige hinder når de søker å gi sine liv en ønsket retning. Metoden fokuserer både på de ytre samfunnsmessige hinder og enkeltmenneskets dårlige selvilde som følge av de ytre hinder. Med medinnflytelse menes å være med å bestemme hva problemet er, hvordan dette skal løses og på hvilke premisser (Willumsen 2005). Mens benevnelsen myndiggjøring brukes i forbindelse med prosesser knyttet både til den enkeltes situasjon og samfunnsmessige hindringer, er medinnflytelse brukt i forbindelse med den enkeltes individuelle sak. Både myndiggjøring og medinnflytelse baserer seg på menneskets rett til selvbestemmelse; til å oppføre seg i samsvar med sine ønsker, valg og avgjørelser (Biestek 1972 i Oltedal 1988).

Halvorsen mener at sosialarbeidere eller profesjonelle hjelpere inngår i et samspill med klientene om å - Beskrive om et problem eksisterer, - Definere hva problemet gjelder, - Avgjøre om det skal gjøres noe med problemet og - Velge mellom ulike former for hjelp. I denne prosessen vil brukeren inneha mer eller mindre makt og medinnflytelse. I samarbeidet mellom sosialarbeider og bruker ligger imidlertid alltid en kime til makt om hvem som har den rette forståelsen av situasjonen. Solheim og Øvreli (2002) med flere hevder at her er den profesjonelle overlegen. Sosialarbeideren har i form av sin profesjonelle rolle makt over situasjonen. I en undersøkelse på sosialkontor oppgav klientene oftest at hovedproblemet var av økonomisk art, mens saksbehandlere knyttet problemene til rus- eller helseproblemer, arbeidsløshet eller for lave trygdeytelser. 1/3 av klienten mente at de fikk liten eller ingen forståelse for hva deres problem egentlig dreide seg om (Hove 1992 i Halvorsen 2006).

Lingås (1998) mener at brukermedvirkning og empowerment i utgangspunktet er uforenelig med grunnleggende maktstrukturene i velferdsstaten. Brukerne står helt nederst i rangstigen, der det er systemet/profesjonene som har den reelle makten til å definere og beslutte. Også Halvorsen (Halvorsen 2006) er av den oppfatning at klientens selvbestemmelse er illusorisk. Han ser organiseringen av selvhjelpsgrupper og klientorganisasjoner som en reaksjon på dette, eksempelvis Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for Tapere, Fattighuset, Klientaksjonen.. Slike grupperinger søker å definere egne problem og hvordan samfunnet kan bidra.

Andre peker på følgende forhold som gjør at medvirkning er vanskelig å realisere; – hindringer hos brukeren selv, -hindringer hos utøveren og – hindringer i institusjonene eller i de politiske rammebetingelsene (Tronvoll og Marthinsen 2001).

Hindringer hos brukerne selv

Noen brukere vil ønske å gi fra seg ”eiendomsretten” til problemene fordi de har mistet grepet om eget liv og opplever det som betryggende å overlate ansvaret til hjelperen. Brukeren er vant til å se seg selv som lite verdt, kan ha lett for lett å la andres vurderinger overta. Krav om medvirkning oppleves ikke alltid som et gode; noen har så store problem at de ønsker at andre skal overta. Noen trenger først tid og omsorg fremfor målrettede løsninger og da kan medvirkningskravet oppleves som et maktovergrep.

Hindringer hos utøveren

Ordet hjelpersyndromet beskriver fagpersoner som velger seg et hjelperyrke fordi de har en egen tilfredshet ved utøvelsen. Hjelpen gjør bruker avhengig og takknemlig, og klientrelasjonen blir en slags egenerapi for hjelperens personlige behov. Manglende bevissthet om utviklingen i relasjoner mellom hjelper og hjelpesøker kan gi derfor gi avhengighet fremfor mestring. Andre mener at profesjonaliseringen har teknifisert kontakten med brukeren og fjernet engasjementet som var utgangspunktet for valg av yrke (Lingås 1998). I en presset arbeidssituasjon kan det dessuten være fristende å ”løse saken selv”; det går fortere og sosialarbeideren kan gå i gang med neste sak.

Forskning har videre vist at sosialarbeidere først og fremst var opptatt av problemene, mens brukerne var mer fokusert på ressursene:

”...workers tend to view clients as reactive organisms with underlying weakness and limited potentialities, while the latter present themselves as active, autonomous human beings who enhance their competence and functioning through use of personal and environmental resources” (Malucco 2001:156)

Hindringer i institusjonene eller i de politiske rammebetingelsene

Både Sosialtjenesteloven og Arbeids- og velferdsloven hjemler tjenestenes plikt til å samarbeide med brukeren og brukerorganisasjoner.

Lov om sosiale tjenester § 4A-3, første ledd sier: Tjenestetilbudet skal så langt som mulig tilrettelegges og gjennomføres i samarbeid med tjenestemottakeren, jf. § 8-4.

Arbeids- og velferdsloven § 6 sier: Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.

Til tross for både lovhjemmel og samfunnsfokus på medvirkning, viser praksis at reell medvirkning skjer i begrenset omfang. Undersøkelser viser at fagfolk ofte tolket og kategoriserte behov i lys av de tiltak som er organisert, og ikke ut i fra de behov brukeren presenterer (se ovenfor). Flere påpeker at ledelsens rolle er helt avgjørende for å legge til rette for en brukerorientert praksis. Dette i forhold til å legge til rette for at fagpersonene har overkommelige arbeidsbetingelser i form av tid til oppfølging, samarbeid og muligheter for igangsetting av tiltak som er i tråd med brukernes behov (Willumsen 2005).

Brukermedvirkning i NAV

Ordet brukermedvirkning har hatt ulik forståelse og praktisering i tidligere trygd, aetat og sosialetaten. NAV har i dokumentet ”Brukermedvirkning i NAV” lagt følgende forståelse til grunn: ”Den innflytelsen brukeren har i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud der han selv blir berørt”. Det sies at brukermedvirkning både er en verdi, en strategi og en arbeidsform som skal innarbeides i metoder og prosesser i arbeidet. I st.prp. nr. 46 fremgår at brukeren skal stå i sentrum for den nye etaten. NAV skal gjøre det enklere for brukeren og være tilpasset brukerens behov. Dette betyr at brukeren må gis mulighet til medvirkning og innflytelse i sin egen sak. Å skape en felles forståelse i NAV-kontoret av hvordan brukermedvirkning skal forstås og praktisering blir en av mange nødvendige arbeidsprosesser i NAV-kontoret.

Når det gjelder brukermedvirkning på systemnivå er det lagt føringer på at hvert NAV-kontor, eventuelt i samarbeid med nabokontor/kommune, skal etablere et lokalt brukerutvalg.

Under overskriften ”Brukermedvirkning – alvorlig ment?” (Memu 05-07) hevder Hillestad Thune at brukermedvirkning ikke er oppnådd tross gode intensjoner. Årsaken er etter hennes mening at oppgaven er undervurdert; reel brukermedvirkning er utfordrende å få til. Hun foreslår å jobbe etter bottom-up prinsippet; å lage et system for intern varsling og en kultur der det er lov å innrømme feil. Videre er hun opptatt av at brukermedvirkning krever at de ansatte har mer oppmerksomhet på det som skjer i møtet mellom den enkelte saksbehandler og bruker.

Sosialt arbeid – kritikk og utfordringer

Sosialt arbeid har alltid vært omstridt. Sosialarbeidere har blitt kritisert både for ”snillisme”, for å være ”tilslørende” og ”velferdsstatens sminkør”. Sosialt arbeid kritiseres for å ivareta problemer mennesker har fått som følge av samfunnsmessige forhold, og at dette tilslører forhold i samfunnet som skaper sosiale problem. I det ene perspektivet kritiseres sosialt arbeid for å gi hjelp til mennesker som burde greie seg selv, samtidig som faget kritiseres for manglende arbeid med klientskapende samfunnsforhold.

Utviklingen i de siste tiårene har vært preget av byråkratisering (jamfør Weber) med økt fokus på rettssikkerhet og forvaltning. Selv om dette er viktig når det gjelder å gi brukerne forutsigbarhet, hevdes at utviklingen har medført en teknokratisering av forholdet mellom bruker og hjelper. Sosialarbeiderens hverdag karakterisert ved relativt uklare mål, krav om effektivitet og høyt arbeidspress. Saksmengden vokste kraftig på 1980-tallet i forbindelse med økende arbeidsledighet og økende gjeldsproblematikk. Sosialkontor ble, og blir fortsatt, kritisert for slett praksis. Lingås med flere hevder at brukernes behov for oppfølging på det psykososiale plan blir nedprioritert av saksbehandling (Lingås 1998). Dette perspektivet står i kontrast til ovennevnte perspektiv; her kritiseres sosialt arbeid for å utøve streng saksbehandling og lite oppfølgingsarbeid.

En annen kjent utfordring i sosialt arbeid er forholdet mellom hjelp og kontroll. Mens hjelperaspektet finnes i alle brukerkontakter, er kontrollaspektet blant annet tilstede i vurderingen av rett til sosialhjelp, og i rus – og barnevernarbeid m.m. Kombinasjonen av

hjelp og kontroll innebærer at brukere kan oppleve mistillit fra sosialkontoret, mens ansatte opplever kryssende forventninger fra arbeidsgiver, fagkollegium, egne faglige vurderinger og brukerne. Hjelper/kontrollørrollen utgjør en stor utfordring for tillitsforholdet mellom sosialarbeider og bruker (Hillgaard og Keiser 1981, Kokkin 2005).

Å være bruker av sosialkontoret er for de fleste forbundet med stigma (mindreverdssempel). Forventningene om å greie seg selv er godt befestet i de aller fleste og det er skammelig å få hjelp ”på sosialen”. Fattigdom har fra gammelt av vært ansett som en konsekvens av umoral. Sosialkontorene, og før det Fattigomsorgen, har praktisert en streng behovsvurdering med ytelse på et minimumsnivå. Til tross for at sosialtjenesteloven er tuftet på at sosialhjelp skal ytes uten å vurdere årsaken til brukers problem, opplever brukerne fortsatt stigma og mistenkeliggjøring når de henvender seg på sosialkontoret. Lingås (1998) hevder at dette delvis kan forklares med rester av dårlige fagligetiske holdninger. Videre mener han at erstatningen av tidligere forsorgskontor til sosialkontor hadde liten reell innvirkning på den stigma brukere av sosialkontoret er utsatt for. Dette handler om at å være sosialhjelpsmottaker er det samme som å være uverdigg trengende. Tronvoll og Marthinsen (2001) er også kritiske og mener at sosialtjenestene har ikke greid å kvitte seg med skammen som fulgte med å be om hjelp fra fattigkassen.

Halvorsen (2006) hevder at økt etterspørsel av tjenester utvikler profesjonelle normer for prioritering av oppgaver. De som får hjelp, er de som har en diagnose som best passer med profesjonenes oppfatning av hvordan en normalklient skal oppføre seg. Dette innebærer at sosiale problem blir omformet i takt med hjelpeapparatets oppfatning. Konsekvensen er at de med sammensatte problem vanskeligst får hjelp. Hjelpeapparatets håndtering bidrar således til å opprettholde og forsterke problemene til de vanskeligstilte.

Stjernø m.fl fant i ”Sosialkontorforsøket” (1985) at halvparten av brukerne på sosialkontoret hadde behov for mer enn økonomisk hjelp. Klientene oppfattet imidlertid ikke samtalen på sosialkontoret som ledd i et målrettet endringsarbeid fra kurators side. Dette er sammenfallende med resultatet i klientundersøkelsen i Trondheim (Strand 1987).

Konklusjonen var at det faglige arbeidet ved sosialkontorene var i krise og dette ga støtet til en omfattende omorganisering av sosialkontorene på 1980-90 årene.

Oppsummering

Jeg har i dette kapittelet presentert og drøftet sider ved faget sosialt arbeid. Her har jeg forsøkt å trekke frem vesentlige sider både ved reformen og ved sosialt arbeid, og tatt med relevant kritikk og utfordringer. I teoripresentasjonen har jeg tatt opp NAV-reformen og sosialt arbeid hver for seg, men likevel sett disse i sammenheng der det har vært nyttig. Utfordringen i den videre blir å se reformen og sosialt arbeid sammen- og opp mot brukerens forventninger og erfaringer. Når jeg i presentasjonen av NAV og sosialt arbeid har tatt opp temaer som relasjon og oppfølging, bruk av skjønn og brukermedvirkning er det fordi dette er sentrale temaer innen faget sosialt arbeid og NAV.

Jeg vil i det følgende kapittel presentere problemstilling og aktuelle undertema knyttet til denne.

KAPITTEL 3: Intervjuundersøkelse

Jeg har i innledningen presentert at formålet med denne undersøkelsen var å studere brukernes forventninger til og erfaringer med NAV. Problemstillingen er formulert slik:

Hva er brukernes forventninger til og erfaringer med NAV?

Uttrykket erfaring anvendes her i betydningen av den opplevelsen brukere har hatt i kontakten med NAV. Med forventninger menes den forestillingen brukerne har når de kommer i møte med NAV-kontoret. Forventninger kan være i overensstemmelse med det en ønsker skal skje, og de kan være motsatt ved at en forventer et dårlig resultat. Forventninger er subjektive og har stor betydning for hvordan vi oppfatter verden. Forventninger og erfaringer henger nært sammen; forventninger preger opplevelsen på den måten at denne tolkes i lys av det en forut trodde skulle skje. Her er det imidlertid snakk om en vekselvirkning; nye erfaringer vil også danne nye forventninger.

I undersøkelsen intervjuet jeg brukerne om deres møte med tidligere aetat, trygdeetat og sosialkontor og nå NAV. Møtet mellom bruker og NAV er her samtalen på kontoret, i møter,

på hjemmebesøk og via telefon. Det er i den direkte kontakten brukers forventninger og hjelpeapparatets praksis møtes og det er her brukers erfaringer dannes.

Med bruker menes personer som har kontakt med NAV i forbindelse med en henvendelse eller problem de søker hjelp med. Jeg har primært tenkt brukere som har hatt kontakt med hjelpeapparatet over lang tid; det vil si mer enn ett år.

I undersøkelsen ønsket jeg også å studere brukernes forventninger og erfaringer sett i forhold til visjoner og mål i NAV. Er brukerne og hjelpeapparatet opptatt av samme problemstillinger? Hvilke erfaringer har brukerne gjort seg? Mitt utgangspunkt var at brukerne kan gi nyttige tilbakemeldinger til NAV gjennom en undersøkelse som dette. Og at slike tilbakemeldinger er viktig å bringe inn i utformingen av sosialt arbeids praksis i den nye velferdsforvaltningen.

Nærmere om problemstillingen

Problemstillingen er inndelt og tematisert i fire hovedbolker som sier noe om brukernes forventninger og erfaringer knyttet til det å være bruker i NAV. Temaene blir nærmere drøftet i presentasjonen av undersøkelsen i kapittel 6.

Informasjon:

Det var interessant å vite om brukerne er kjent med NAV-reformen. Hvilken kunnskap har de om bakgrunnen for reformen og hvilken informasjon har de fått om endringene som er igangsatt lokalt i deres kommune? Et sentralt spørsmål var også hvordan slik informasjon kan ha påvirket deres forventninger til lokalkontoret.

Samordning og koordinert samarbeid:

Som beskrevet i kapittel 1 er et hovedanliggende ved NAV-reformen å gi en mer samordnet og helhetlig tjeneste. Har det blitt lettere å være bruker? Er tjenestene mer koordinert og helhetlig? Brukere i NAV-kontoret har ofte kontakt eller oppfølging av andre hjelpeinstanser. Hvordan er dette koordinert og i hvor stor grad ønsker brukerne et koordinert samarbeid mellom NAV-kontoret og øvrige hjelpeinstanser?

Oppfølging og relasjon til saksbehandler:

Et sentralt fokus i NAV og i sosialt arbeid er individuell oppfølging av brukere med sammensatte behov.

Hva mener brukerne om oppfølging i NAV-kontoret? Hvor tett oppfølging ser de selv behov for, hvor viktig er det å ha en fast kontaktperson og hvilke erfaringer har de med oppfølgingen så langt? Og hva innvirker på brukernes forventninger om oppfølging? Er det type informasjon de har om NAV, type sak de har kontakt med NAV-kontoret om eller andre forhold?

Brukermedvirkning:

I kapittel 2 redegjorde jeg for NAV sitt syn på brukermedvirkning. I hvilken grad opplever brukeren at de har innflytelse i forhold til beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud? Og i hvilken grad er dette et tema som engasjerer brukerne.

Formålet med undersøkelsen var ikke å sluttevaluere NAV. Til det var etableringen og utviklingen av NAV-kontorene på undersøkelsestidspunktet kommet for kort organisatorisk og tidsmessig. Rapporten bygger på brukernes opplevelse ca. ni måneder etter åpning som pilot og er derfor en evaluering av NAV-piloten på dette tidspunktet.

KAPITTEL 4: Metode

Valg av metode

For å få belyst problemstillingen måtte jeg ta stilling til valg av metode. Hvordan kunne jeg få viten om brukernes forventninger til og erfaringer med NAV? Det er en nær sammenheng mellom problemstilling og metode; der problemstillingen styrer valg av metode (Grimen 2004). Ettersom det var brukernes subjektive opplevelser og erfaringer som skulle utgjøre det empiriske grunnlaget for undersøkelsen, forutsatte dette en metode som ga slik informasjon.

Dette tilsa en kvalitativ tilnærming (Kvale 1997). Den kvalitative metode kjennetegnes ved nærhet til forskningsobjektet og et subjekt/subjekt forhold mellom forsker og informant. I tråd med dette valgte jeg metoden kvalitativt intervju. Et kvalitativt forskningsintervju kan karakteriseres som en samtale med en struktur og et formål. (Kvale). Formålet er å forstå verden slik intervjupersonen ser den og å gi den vitenskapelige forklaringer. I den kvalitative metodikken er fokus på erfaring, mening, livsverden og dialog. Intervjuet er mer preget av dialog enn spørsmål og svar. Intervju handler om å snakke sammen. Det som regulerer samtalen, regulerer også intervjuet. Derfor passet det kvalitative intervjuet min undersøkelse; det var nettopp brukernes erfaringer og opplevelser jeg ønsket å bli kjent med.

En kvantitativ tilnærming gir informasjon i form av ”harde data”, det vil si målbare data som antall, størrelser og hyppighet. Dette i motsetning til den kvalitative metoden som gir ”myke data” om personens følelser og meninger. I forskningsprosjekt er det ikke uvanlig å bruke begge metoder. Dette hadde også vært en mulighet i denne undersøkelsen, for eksempel ved en kombinasjon av spørreskjema med intervju. I spørreskjemaet kunne jeg ha formulert spørsmål der brukerne skulle krysse av om de er enig eller uenig i ulike utsagn om NAV. På denne måten kunne jeg ha fått informasjon om deres synspunkt på NAV. En slik spørreundersøkelse kunne deretter vært supplert med intervju der jeg ba brukerne presisere sitt syn på temaene, eller ba dem om å fortelle mer fritt om det å være bruker i NAV. Denne fremgangsmåten ville klart ha vært mer arbeidskrevende enn det å kun gjennomføre intervju. Etter at jeg hadde kommet i gang med prosjektet, opplevde jeg et press om å ferdiggjøre rapporten innen rimelig tid. Jeg ønsket å få presentert brukernes syn tidligst mulig og jeg ønsket å få slutført min tilværelse som student i kombinasjon med jobb så snart som praktisk, og faglig mulig. Jeg besluttet derfor å bare foreta intervju. Jeg mente dessuten at intervju alene, rent metodisk, ville gi tilstrekkelig informasjon til å belyse problemstillingen

Det kvalitative forskningsintervjuet hører inn under den meningsforstående samfunnsvitenskap. Betegnelsen metodehermeneutikk brukes om metodiske tilnærminger som søker å fortolke mening, av hermeneutikk som betyr forklaringskunst (Grimen 2004). Fenomenologien har røtter til filosofen Kant. I følge ham er det et skille mellom hvordan tingene egentlig er og hvordan vi oppfatter dem. Vi erfarer ikke virkeligheten slik den er, men i en bearbeidet form. Filosofen Husserl som anses som grunnleggeren av fenomenologien, sier at forskerens skal prøve å oppnå vitenskapelig kunnskap gjennom studier av subjektive erfaringer. Menneskets erfaringer kommer fra den materielle, kulturelle og sosiale verden som

Husserl kaller vår livsverden. I følge ham er livsverden en naiv og ureflektert erfaring av verden, den verden vi vanligvis ikke forholder oss undersøkende, reflekterende og analytisk til. Moustakas (1994) sier at målet med fenomenologisk forskning er å forstå meningsfulle, konkrete relasjoner som er tilstede i en erfaring i en bestemt situasjon i en spesifikk kontekst. Ettersom opplevelsene er avsluttet, kan de ikke observeres av forskeren. Opplevelsene er imidlertid i personens erfaringer og målet er å få tak i disse. Fremgangsmåten er en samtale mellom personen og forskeren (forskningsintervjuet).

Det kvalitative intervjuet kan gjennomføres på ulike måter; deriblant som intervju en til en og som fokusintervju (gruppeintervju). Sistnevnte er en fremgangsmåte der forskeren samler flere personer som samtaler om et gitt tema som legges frem. Denne fremgangsmåten har sin styrke i at forskerspørsmålet blir belyst fra flere personer samtidig, med muligheter for menings- og erfaringsutveksling i intervjusituasjonen. Ulempen kan være at en ikke er sikret å få den enkeltes erfaring og livsverden grundig belyst. Denne fremgangsmåten er mest brukt der intervjupersonene er i en noenlunde lik situasjon, eksempelvis en gruppe ungdomsskoleelever eller barn som bor i fosterhjem. Ettersom gruppen brukere på NAV-kontoret ikke er en slik ensartet gruppe, la jeg bort tanken om å bruke fokusintervju i denne undersøkelsen.

Innenfor den kvalitative metoden er det flere fremgangsmåter enn intervju; blant annet observasjon i ”det naturlige” miljø (Kvale 97). Jeg vurderte det som aktuelt å være observatør under samtaler mellom bruker og saksbehandler / veileder. Observasjonen kunne deretter vært supplert med brukerintervju og intervju av saksbehandlerne. Denne fremgangsmåten ville gitt enda mer utfyllende kunnskap om praksis i NAV-kontoret, og om både brukernes og de ansattes forventninger og erfaringer. Ut i fra momentene knyttet til tidsbruk, jamfør ovenfor, samt det forhold at en masteroppgave også har sine grenser med hensyn til omfang, valgte jeg ikke denne fremgangsmåten.

Planlegging av intervjuene

Etter at jeg hadde valgt intervju som metode for innsamling av data, måtte jeg finne ut hvordan intervjuene skulle gjennomføres. Jeg bestemte meg for å utarbeide en intervjuguide (Postholm 2005). Intervjuguiden skulle hjelpe meg med å styre intervjuet, og slik sikre at jeg

fikk belyst temaene jeg trodde var relevant for problemstillingen. Alternativet hadde vært å intervju uten guide og be informanten om å fortelle, for eksempel: ”Fortell om din kontakt med NAV-kontoret”. Jeg fant imidlertid ut at jeg hadde for liten forskererfaring til å gjennomføre intervjuene uten en guide. Et intervju kan ta svært ulike vendinger der den ene ytterkanten er at den som blir intervjuet ”prater seg helt bort”, den andre ytterkanten er at den intervjuede er fåmælt og svarer med enstavelserord (ja - og nei svar). Med min begrensede forskererfaring fant jeg det derfor tryggest og mest hensiktsmessig å ha en intervjuguide å støtte meg til. Bruk av intervjuguide sikret dessuten at alle som ble intervjuet fikk et sett med like spørsmål. Dette er gunstig med tanke på senere bearbeiding av materialet (Kvale 97). Det finnes imidlertid også innvendinger mot å bruke guide i kvalitative intervju. Guiden kan gjøre at intervjuet ikke får tak i den intervjuedes unike historie fordi forskeren blir for opptatt av å følge guiden. Jeg konkluderte likevel med å bruke en intervjuguide, vel vitende om at denne kun var et hjelpeverktøy. Hovedverktøyet ville bli min evne til å legge til rette for en god samtale med brukerne.

Det neste jeg måtte ta stilling til var hvilke spørsmål som var relevante i guiden, og hvordan jeg skulle formulere disse. Jeg kom frem til at det var nyttig for undersøkelsen å få konkret informasjon om hvor lenge vedkommende hadde hatt kontakt og med hvilke kontor; NAV-kontoret og / eller tidligere aetat, trygdekontor og sosialkontoret (bakgrunnsspørsmål, jf. Patton 2002). Her var spørsmålene lukket formulert der jeg ønsket konkrete svar i form av varighet av kontakt og hvilket kontor. Hvorvidt spørsmålene er lukket eller åpne påvirker grad av struktur i et intervju. Spørsmål med faste svaralternativ er lukket mens åpne spørsmål gir respondenten muligheten til selv å utforme svaret fritt. De øvrige spørsmålene var inndelt i syv hovedtemaer med underspørsmål knyttet til erfaringer, meninger og kunnskap. Her hadde jeg en blanding av lukkede/faste svaralternativ og åpne spørsmål som inviterte brukerne til å formulere egne svar og fortellinger. Jeg hadde til sammen tjuetre spørsmål i guiden og en kombinasjon av åpne/lukkede spørsmål. Dette gjorde at intervjuene ble semistrukturert (Kvale 97).

Jeg hadde på forhånd tenkt igjennom at et godt intervju ville kreve at jeg var lydhør, oppmerksom og uanstrengt. Flere forskere har pekt på viktigheten av denne siden ved kvalitative intervju (blant annet Kvale 1997, Postholm 2005). Ettersom hensikten med denne intervjuformen er å få innblikk i personens private tankeverden, er det viktig å ha en god atmosfære under intervjuet. Dette innebærer at intervjuer legger til rette for fortrolighet og

trygghet. Intervjuer må forsøke å følge intervjuguiden samtidig som hun ikke blir for bundet av denne. Guiden tjener som en mal for aktuelle tema, og et godt intervju krever at intervjuer følger opp informantens tanker og erfaringer knyttet til temaene. Dette taler for åpne formuleringer i samtalen, eksempelvis: ”Beskriv en god oppfølging”. Imidlertid kan også lukkede spørsmål gi utfyllende informasjon ved at de tjener som en innledning til erfaringsdeling. Et spørsmål som: ”Hvor ofte har du kontakt?” kan lede samtalen videre om hvordan kontakten oppleves.

En annen fordring i intervjuet er å ha en åpen, ikke forutinntatt innstilling. Det greske ordet *epoche* (Husserl 1970) betyr å holde tilbake en vurdering slik at vi kan betrakte verden på en slik måte at vi ser det vi ser (Postholm 2005). Dette krever at vår egen forforståelse legges til side, fenomenet må betraktes på en mest mulig åpen måte. I praksis er dette ikke mulig, men en bevissthet om dette er viktig for å bli klar over egne fordommer og forforklaringer. Jeg hadde selv et nært forhold til temaene i intervjuene ut i fra egen bakgrunn sosialkontor og trygdeetat. Dette gjorde at jeg hadde personlige oppfatninger og meninger om temaene. Utfordringen var å legge disse mest mulig til side, for å åpne opp for brukernes betraktninger. Jeg erfarte imidlertid at det var forskjell på forskningsintervjuet og klientsamtalen. I forskningsintervjuet kjente jeg ikke personen fra før. Jeg hadde ikke kunnskap om vedkommendes kontakt med hjelpeapparatet, der jeg verken hadde gått igjennom rapporter om tidligere kontakt eller snakket med vedkommende selv og kollegaer slik en vanligvis gjør som saksbehandler. Dette gjorde at innstillingen var mindre forutinntatt en slik det vanligvis vil være i en klientsamtale. Jeg opplevde at informantene tok frem brukererfaringer fra situasjoner de ikke hadde forstått, eller var enig i. Dette var hendelser de ikke hadde tatt opp med kontoret, og som de selv forsøkte å skyve unna, til tross for at hendelsene plaget dem. En kan spørre seg hvorfor de tok opp dette i intervjuene og ikke med sin oppfølger? En forklaring kan være at de i intervjuet fikk anledning til å reflektere over sin rolle som bruker, og at de gjorde det i liten grad sammen med oppfølger. Flere ga uttrykk for at ”de hadde ikke tenkt over det før”. En annen forklaring kan være at jeg i forskerrollen var mer åpen og nøytral, enn jeg er i saksbehandlerrollen. Dette har blant annet sammenheng med at rollen som saksbehandler innebærer mindre tid til samtaler med brukerne kombinert med press om hurtige avgjørelser og tiltak. En delforklaring kan også være at brukerne hadde et annet perspektiv i intervjuet enn hva tilfellet er i en samtale med saksbehandler. I intervjuet var temaet brukerrollen, mens temaer på avtaler i kontoret ofte er mer saksorienterte. Intervjuene

lærte meg at dersom vi bruker mer tid på refleksjon sammen med bruker, vil vi oppnå mer informasjon og refleksjon om brukers situasjon og behov.

Fog beskriver forskerens oppmerksomhet under intervjuet som "...ikke skarpt fokusert eller dirigert, man er ikke på jakt etter bestemte træk eller utsagn. Der er snarere tale om en oppmerksomhet, som udspringer af selve samtalen nærvær og af en allmenn menneskelig evne til og bestræbelse på at få mening i det.." (1994:67). Hun deler inn forskerens oppmerksomhet i fire spor. Det første er en oppmerksomhet på innholdet i det personen sier. Henger innholdet sammen med det han sier underveis, snakker han utenom eller direkte? Det neste er måten innholdet uttrykkes på og hvordan personen forholder seg til sin egen fortelling. Oppmerksomheten er her rettet mot det som sies, og språklige formuleringer, stemme, ansikts- og kroppsuttrykk. Det interessante her er hvorvidt det er uoverensstemmelse mellom det personen sier og det han uttrykker nonverbalt, og hva som kan ligge bak dette. Det tredje sporet er selve prosessen; hvordan personen forholder seg til seg selv og intervjueren. Har forskeren kontakt med vedkommende og hvordan er denne kontakten? Den siste oppmerksomhetstypen er rettet mot forskeren selv; egne fornemmelser og reaksjoner underveis i intervjuet. Bli en for eksempel følelsesmessig berørt og oppleves personens fortelling som troverdig? Implisitt i dette er den forståelse av at det er informasjon i alt som skjer og ikke skjer i intervjusituasjonen. Forskerens oppgave er å bruke denne informasjonen i prosessen mot å skape ny kunnskap. Dette krever at denne ikke lar seg rive med i samtalen slik en vanligvis gjør i en hverdagslig prat; forskeren må være oppmerksom.

Et godt forskningsintervju forutsetter en viss grad av fortrolighet. Dersom dette mangler, vil den som blir intervjuet sannsynligvis ikke dele sin verden åpent med forskeren. Grensegangen mellom en fortrolig intervjusituasjon og en terapeutisk samtale er imidlertid viktig. Forskeren skal oppnå åpenhet og fortrolighet, men likevel på en "viss avstand". Forskeren må unngå å involvere seg i den intervjuedes situasjon eller problemer ved å gi direkte råd eller informasjon. Den som blir intervjuet kan ha særlige utfordringer i sin livssituasjon og være sårbar. Personen kan derfor ha et stort behov for å bli lyttet til og få råd; noe som igjen kan lede forskeren til å føle ansvar for personen. Forskeren er et menneske informantene vanligvis møter kun en gang og han kan ikke følge opp personen i videre samtaler. Personen kan også oppleve å ha vært for åpen i intervjuet og angre dette i ettertid. Dette viser at grensegangen forsker – behandler er et viktig ansvar forskeren har. Fog (1994) påpeker at den terapeutiske samtalen og det kvalitative forskningsintervjuet har ulike formål. I førstnevnte er det personen

som har henvendt seg til terapeuten for å hjelp. I det kvalitative forskningsintervjuet er det omvendt; her er det forskeren som har oppsøkt personen med en mer eller mindre klart definert forskningsmessig interesse. Her er det forskerens interesser som bestemmer forløpet, mens det er personens interesser som står i fokus i terapisamtalen.

Subjektiviteten kan bli en feilkilde dersom forskeren blir for sterkt følelsesmessig involvert (Fog). Forskeren kan bli overinvolvert i temaet, i personen eller i egen reaksjoner. Dette kan resultere i at forskeren blir så engasjert at hun/han knapt lar informanten komme til ordet. En annen konsekvens av overinvolvering kan være at temaene informanten tar opp skaper motvilje hos forskeren. Også dette kan resultere i at den som blir intervjuet stopper opp og blir taus fordi han blir påvirket av forskerens dalende interesse og engasjement

Det kan hevdes at engasjement i intervjupersonen kan være særlig utfordrende for forskere som har bakgrunn som behandler og sosialarbeider. Dette fordi forskerintervjuet og den sosialfaglige samtalen har likhetstrekk, og der forskeren på grunn av sin erfaring lett går inn i behandlerrollen. Imidlertid kan det også sies at forskere med slik bakgrunn er særlig egnet til å gjennomføre kvalitative intervju nettopp på grunn av sin utdanning og praksis.

Flere av mine respondenter delte såre erfaringer og fortalte åpent om sine livsproblem. Jeg måtte derfor balanse mellom å oppnå tilstrekkelig, men ikke for mye, fortrolighet og informasjon. Jeg merket meg at flere manglet informasjon og tiltak som kunne ha skapt endringer i deres vanskeligheter, slik jeg så det der og da. Det var derfor fristende å gi råd og informasjon mens jeg intervjuet. Jeg opplevde også at intervjuet ga andre utfordringer enn en klientsamtale. Klientsamtalen er ofte mer strukturert, eksempelvis med inndelinger i bakgrunn for kontakt/ressurs- og behovskartlegging/tiltak. Intervjuene var, til tross for intervjuguide, løsere strukturert og uten krav om konklusjon, slik klientsamtalen ofte er. Jeg opplevde at dette krevde en mer avventende holdning fra meg, og dette var en utfordring; legge til rette for en avslappet atmosfære, støtte informantene til å dele sine opplevelser og samtidig registrere det som skjedde underveis i intervjuene uten å bli for mye involvert.

Flere påpeker at det i større eller mindre grad skjer en gjensidig påvirkning mellom forsker og respondent under intervjuet. Begge vil være sensitive på den andre. De svar og den informasjon forskeren får i et kvalitativt intervju vil derfor kunne være "forurenset" av ham selv. Dette kan være tilfellet ved at respondenten svarer det han tror forskeren ønsker og følgene av dette er at undersøkelsens gyldighet /validitet er usikker. Dette handler om i hvor

stor grad undersøkelsen gir svar på de spørsmål den vil belyse (Kvale 1997). Validiteten kan også påvirkes dersom respondenten misforstår spørsmålene, husker dårlig eller bevisst eller ubevisst ønsker å gi et annet bilde av seg selv. Disse forholdene måtte jeg også ta hensyn til i intervjuene. Det er viktig å få respondentenes svar godt belyst og forsøke å unngå misforståelser eller at en selv påvirker svarene. Jeg prøvde derfor å få gode avklaringer underveis i intervjusamtalene ved å utdype svar og spørsmål, samt registrere sammenhenger mellom det de formidlet muntlig og non-verbalt.

Utvalget

På det tidspunktet undersøkelsen ble foretatt var etableringen av NAV-kontor i en relativt tidlig oppstartfase. Høsten 2006 ble det etablert en NAV-pilot i alle landets fylker. Pilotene skulle være en erfaringsbank for de nye etableringene som kom etter. Rammer og metodikk som lå til grunn forut pilotetableringene endret seg raskt etter hvert som nye NAV-kontor ble etablert. Dette i forhold til både avklaring av oppgavefordeling mellom NAV-kontorene og forvaltnings- og spesialenheter, prosjektstyring i forbindelse med etableringen, kompetansetiltak m.v. Opprettingen av forvaltningsenheter og overføring av saksbehandlingsoppgaver var ikke gjennomført på undersøkelsestidspunktet. Ettersom etableringene av NAV-kontorene var kommet såpass kort på det tidspunkt jeg planla undersøkelsen, valgte jeg å gjennomføre undersøkelsen i et pilotkontor. Dette ut i fra den vurdering at det var her reformen var kommet lengst. Jeg vurderte også muligheten til å foreta intervju i flere piloter. Ettersom det var brukernes forventninger og erfaringer jeg hadde i fokus, vurderte jeg at dette ikke var nødvendig. Dersom jeg hadde valgt å kontakte flere kontor, ville jeg fått et bredere bilde av hvordan ulike kommuner har valgt forskjellige løsninger med hensyn til tjenesteinnhold og organisering. Ettersom mitt fokus imidlertid var brukernes forventninger til NAV, fant jeg ikke grunnlag for å si at disse er systematisk forskjellig andre steder i landet. Det antas at brukere i denne pilot og kommune er typisk for brukere i andre NAV-kontor, der deres forventninger og erfaringer kan generaliseres til brukere i andre kontor. Undersøkelsen skulle gi et bilde av hvordan det kan oppleves å være bruker i NAV. Kvalitative studier er ikke statistisk representative, men gir kunnskap om hvordan noe kan være for individer eller grupper (Grimen 2004).

Det neste spørsmålet jeg måtte ta stilling til var hvilke brukere jeg ønsket å intervju. NAV-kontoret har en sammensatt brukergruppe, hele befolkningen har en eller annen kontakt med NAV og brukergruppen spenner fra personer som mottar barnetrygd og pensjoner til de som har behov for oppfølging på grunn av problemer av sosial, helse og eller økonomisk art. Med bakgrunn i reformens målsettinger fant jeg det mest interessant å forsøke å komme i kontakt med brukere som hadde hatt kontakt med tjenestene over lengre tid, minimum ett år, og som hadde sammensatte problem og brukererfaringer fra flere av de tidligere etatene.

Jeg utarbeidet et informasjonsskriv som fortalte om undersøkelsen, samt et tilbakemeldingsskjema til brukere som kunne tenke seg å bli intervjuet. Deretter tok jeg kontakt med pilotkontorets leder. Det gikk greit å få tillatelse til å foreta undersøkelsen og informasjon om denne ble formidlet videre inn i kontoret via leder og avdelingsledere. Saksbehandler som arbeidet med oppfølging ble bedt om å informere brukere om undersøkelsen. I tillegg ble informasjonsskrivet og tilbakemeldingsskjemaet lagt ut i kontorets mottak (ekspedisjon).

Det viste seg imidlertid å være vanskelig å komme i kontakt brukere som ville være med i undersøkelsen. Jeg henvendte meg til kontoret med jevne mellomrom og fikk beskjed om at de ikke hadde aktuelle informanter. Det ble opplyst ulike grunner til dette; avdelingslederne hadde ikke hatt tid til å orientere de ansatte om undersøkelsen, det var vanskelig å huske på å spørre brukerne om dette i en travel hverdag, brukere som var spurt ønsket ikke å være med. I ettertid ser jeg at det hadde vært nyttig å delta på kontorets avdelingsmøter for å informere om undersøkelsen. På denne måten kunne jeg ha sikret at de ansatte ble informert på et tidligere tidspunkt, og at ansatte hadde fått anledning til å komme med eventuelle spørsmål de hadde til undersøkelsen. Jeg ser ikke bort i fra at noen kunne oppleve undersøkelsen som en vurdering av deres arbeidspraksis. Etter at jeg kom i gang med undersøkelsen, fikk jeg spørsmål fra noen om jeg trodde det var mulig å evaluere NAV så kort tid etter oppstart. Dersom jeg hadde hatt et møte med kontoret i forkant av undersøkelsen ville jeg ha informert om at mitt hovedansvar var å få kunnskap om hvordan brukerrollen kan oppleves.

Etter hvert fikk jeg svarskjema fra tre brukere som hadde lest om undersøkelsen. Samtidig engasjerte to saksbehandlere seg aktivt med å rekruttere brukere og plutselig var situasjonen den at jeg hadde mange flere aktuelle kandidater enn jeg trengte! Jeg kontaktet brukere som hadde sagt seg villig til å la seg intervju og gjorde avtaler om intervju. Flere av de jeg gjorde

avtale med, kom ikke til avtalt tid. Noen av disse gjorde ny avtale og intervju ble gjennomført. Til sammen gjennomførte jeg intervju med ti personer; fire menn og seks kvinner. Ettersom utvalget av informanter kom gjennom selvseleksjon, kan det verken utelukkes eller antas at utvalget er skjevt. Når det gjelder utvalgets størrelse er validiteten i kvalitative undersøkelser mer avhengig av mangfold i informasjonen og forskerens analyseevne, enn utvalgets størrelse (Postholm 2005). Ut i fra dette var antall informanter begrenset til ti personer. I en fenomenologisk undersøkelse må heller ikke datamaterialet bli så stort at det blir uhåndterlig i analysen. Det er viktigere å arbeide grundig med få informanter enn overfladisk med mange.

Hovedtrekk ved informantenes kontakt med NAV

Nedenfor presenterer informantene som deltok i undersøkelsen i form av hvor lenge de har vært bruker, hvilke kontor de hadde kontakt med før NAV, hovedgrunnen til kontakt i dag og hvilke livssituasjonsproblemer de har i dag. Jeg har valgt å presentere disse opplysningene i diagram. Dette fordi diagrammene gir enn tydeligere bilde av utvalget enn det en tekst alene ville gitt.

Diagram A: Informantens kontakt med velferdstjenestene (tidligere sosialkontor, trygdekontor og aetat) i antall år før NAV-etableringen

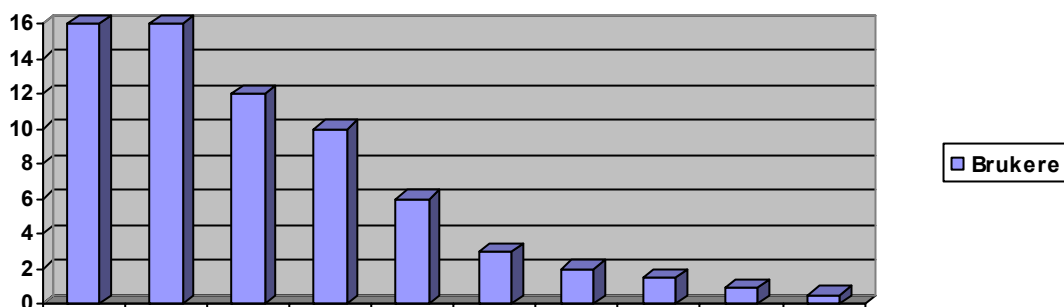


Diagram A viser at åtte av de ti informantene hadde hatt kontakt med tjenestene i over ett år. Disse benevnes fremover som langtidsbrukere.

Diagram B: Langtidsbrukernes kontakt med tidligere kontor før NAV-etableringen

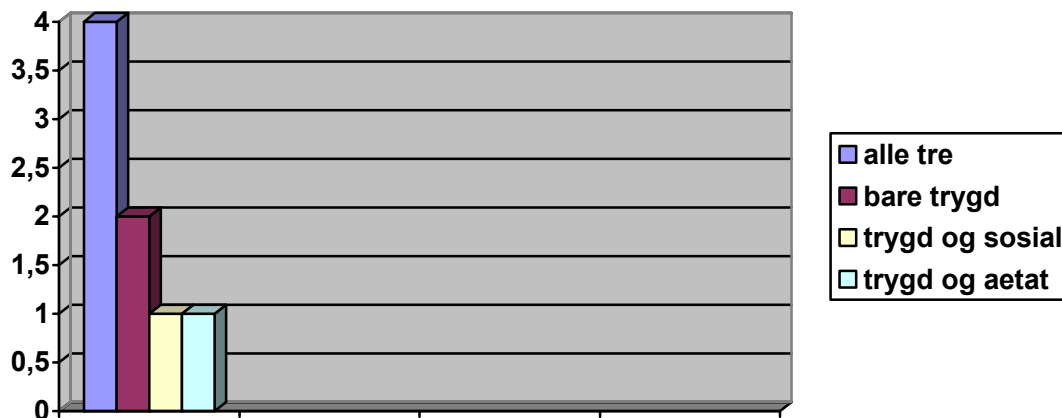


Diagram B viser at halvparten av langtidsbrukerne hadde hatt kontakt med alle de tidligere tjenestene tidligere (sosialkontor, trygdekontor og aetat) før NAV.

Når det gjelder saksbehandlerkontakt før NAV etableringen oppga en person å ikke ha hatt fast saksbehandler tidligere. De øvrige som hadde hatt kontakt med to eller flere kontor, hadde hatt minimum to saksbehandlere før NAV.

Diagram C: Informantenes hovedgrunn for kontakt med NAV-kontoret i dag

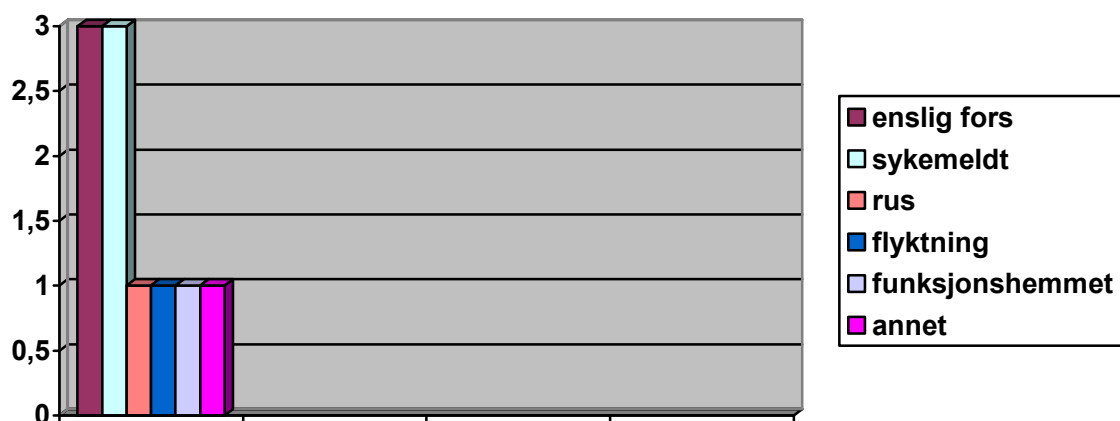


Diagram C viser at *hoved*grunnen til kontakten med NAV-kontoret i dag er at de mottar stønad i folketrygdloven som enslig forsørger eller sykemeldt, eller har oppfølging på grunn av rusbehandling, er flyktning, har funksjonshemming eller annet. De fleste informantene hadde sammensatte problemer, se diagram D.

Diagram D: Problemområder i informantenes livssituasjon

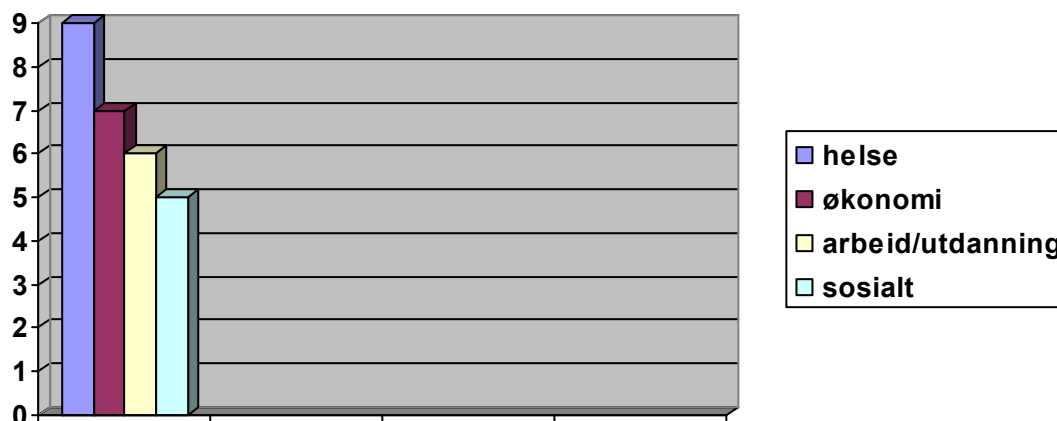


Diagram D viser at nesten alle informantene hadde helseproblemer. Det var også mange som hadde problemer knyttet til områdene økonomi, arbeid/utdanning og sosiale forhold. Tre var i fast jobb, tre hadde skoleplass eller søkte skoleplass, mens tre var på tiltak. Halvparten hadde en kombinasjon av folketrygdytelser og sosialhjelp.

Gjennomføring av intervjuene

Undersøkelsen ble gjennomført i perioden juni – juli 2007. Intervjuene ble foretatt på NAV-kontoret eller hjemme hos bruker. Intervju bør foregå på et sted som skjermer for forstyrrelser og det er forskerens jobb å finne et slikt sted (Postholm 2005). Hva som virker forstyrrende kan være ulikt fra person til person. I ettertid har jeg spurt meg om det var forstyrrende for noen å bli intervjuet på NAV-kontoret? Dette på den måten at det var vanskelig å snakke åpent fordi intervjustedet var samme sted der samtalene med saksbehandler foregikk; at det ikke var tilstrekkelig ”distanse”? På den andre siden kan det hevdes at nettopp fordi de var på NAV-kontoret, gjorde det at deres opplevelse som bruker kom tydelig frem.

Intervjuene varte fra en halvtime til en og en halv time. I de fleste intervjuene opplevde jeg at samtalen gikk lett, der brukeren fortalte mye og levende om sine opplevelser. I andre gikk det tregere; brukeren var forsiktig eller ordfattig. Jeg la vekt på å legge til rette for et positivt klima preget av ekte interesse. Jeg mener jeg lyktes med dette i de fleste intervju, men ikke godt nok i alle. I et tilfelle kom intervjuet senere i gang enn avtalt og neste intervju ble for tett på. I et annet intervju var både språk og aktive barn en utfordring med hensyn til å holde fokus og flyt i samtalen.

Alle intervjupersonene hadde en utpreget positiv holdning til å delta i intervjuet. De ga uttrykk for at de ønsket å bidra med sin erfaring og at det var positivt for dem at de ble spurt om denne. Jeg er imponert over at de deltok i intervjuene og brukte såpass mye av sin tid til dette. Dette ble formidlet ved slutten av hvert intervju, noe som ga intervjuene en positiv avslutning.

Analysefasen

Når datamaterialet er innhentet må det omarbeides til en meningsfull tekst. De fenomen brukerne formidlet skal danne grunnlaget for en forståelse og innsikt i temaene.

Analysearbeidet krever at fenomenene betraktes både innenfra fra brukernes ståsted, og utenifra i en reflektert setting (Postholm 2005). Veien til dette er å transformere intervjuene til en tekst. Oppstarttidspunktet for analysen i kvalitative undersøkelser er imidlertid glidende, den starter allerede under intervjuet og skjer fortløpende. Analyseperioden kan likevel inndeles i underveis i intervjuet, og etterpå (Postholm 2005). Analysearbeidet skjer ved at en organiserer og sammenfatter informasjonsmaterialet. Deretter gjennomgås og oppstykket teksten, for å klassifisere innholdet i ulike tema. Neste prosess er å sortere temaene, deretter utarbeiding av matriser med kolonner for enheter/personer og ulike tema. I den videre analyseprosessen ser forskeren etter spesielle særtrekk eller hovedmønstre. Hva er felles og forskjellig, og hvordan står disse i forhold til annen empirisk forskning? Denne prosessen kan beskrives som en veksling mellom helhet og deler, der begge må forstås for å finne meningen bak. Prosessen kalles den hermeneutiske sirkel (Dilthey); en toveis prosess mellom data og teori for å skape en meningsfull tekst. En dypere forståelse av delene gir en ny forståelse av helheten (Grimen 2004). Resultatet kan være ideer om begrep og hypoteser om hva som kan forklare interessante trekk ved fenomenet.

Den kvalitative analysen er en balansegang mellom beskrivelse og fortolkning (Postholm 2005). På den ene siden er det viktig å gi en fylldig og virkelighetsnær fremstilling av observerte fenomen. På den andre siden vil en rendyrket beskrivelse som ikke er koblet til faglige begrep og teori få mer preg av journalistikk enn av forskning.

Analysen kan inndeles i en deskriptiv og en teoretisk fase (Postholm 2005). Den deskriptive analysen utgjør prosessen som strukturerer datamaterialet og gjør det mer oversiktlig. Teoretisk analyse innebærer at forskeren tar i bruk teori for å analysere deler av et materialet. Teoriene fungerer sammen med forskerens erfaringer som briller når hun observerer, samler inn og analyserer datamaterialet. Analysearbeidet i en fenomenologisk undersøkelse innebærer at forskeren klargjør meningen, strukturen og essensen av det erfarte fenomenet (Patton 2002). Hensikten er å finne den sentrale underliggende meningen for en opplevelse eller erfaring.

Arbeidsprosessen med å konvertere samtalen til tekst og utskrift er en viktig og krevende fase i den kvalitative undersøkelse. Det talte ord er ikke beregnet på å bli tatt opp og bli en utskrift, den har en annen status enn det skrevne ord. "(Den) løsrives fra sin opphavsmann og kommer til at leve sitt eget liv. Det gjør dens innhold også, det er ikke lenger personbundet. Det er altså ikke en person som møder i teksten, men en "sandhet" om dette eller hint"(Linhardt 1989:58). Forskeren har makt til å konstruere og offentliggjøre en person eller en sammenheng, på måter han finner riktig, men som personen selv kan føle seg uenig eller såret av. (Fog 1994). Teksten kan komme til å fremstå som mer bastant enn det vedkommende mente i samtalen. I bearbeidingen skjer det dessuten et utvalg som intervjupersonen ikke styrer. Intervjueren velger hvilke utsagn som skal gjengis konkret, samt redigerer intervjumaterialet på en måte som intervjupersonen kan være enig eller uenig i. Prosessen fra samtale til utskrift innebærer derfor et ansvar og en moralsk plikt for forskeren til å behandle materialet på slik måte at informantens stemme kommer mest mulig korrekt frem.

Begrepet reliabilitet står for grad av observasjons- og registreringsfeil (Kvale 1997). Dette har tradisjonelt vært relevant for den kvantitative forskningen, men er også aktuelt innen kvalitativ forskning. I min studie valgte jeg å bruke båndopptaker under intervjuene. Dette sikret at jeg fikk bevart fortellingene fra respondentene, og jeg var ikke avhengig av egen hukommelse i like stor grad som hadde vært tilfellet uten dette hjelpemiddelet. Samtidig slapp jeg å notere under intervjuene og kunne bruke all oppmerksomhet på innholdet i samtalen, respondentens stemme, samt ikke-verbale data som ansiktsuttrykk, tonefall osv. Slik informasjon er viktig i den videre bearbeidelsen av materialet.

Etter intervjuene gjennomgikk jeg bandene og skrev ned intervjuene i sin helhet (transkriberte). I tillegg skrev jeg ned stikkord med observasjoner og ideer. Videre skrev jeg

ned tekster med sitater fra brukerne. Dette var sitater som jeg mente enten beskrev ulike tema på en direkte eller beskrivende måte. Sitattekstene ble et grunnlag for datamaterialets temasortering. Jeg startet opp med tretten tema, og endte opp med fire hovedtema etter en bearbeidingsperiode. I løpet av analyse fasen ble noen antagelser bekreftet, andre avkreftet og noen tema jeg ikke hadde tenkt på, dukket opp. I den siste fasen laget jeg matriser over brukernes kontakt med NAV og deres tilbakemeldinger ble satt opp. Dette ga en oversikt over materialets fordeling i forhold til temaene, samt et utgangspunkt for analyse på tvers og på langs.

I presentasjonen av materialet la jeg til grunn den teorien som jeg hadde gjennomgått og presentert i kapittel 1 og 2, der jeg forsøkte å koble dette opp mot det materiellet undersøkelsen hadde gitt. Jeg forsøkte å balansere fremstillingen mellom beskrivelse og fortolkning, og gi et mest mulig sannferdig bilde av brukernes forståelse.

Forskningsetikk

Forskningsetikk dreier seg om hvordan forskeren skal eller bør opptre i visse situasjoner. (Grimen 2004). Forskningsprosessen innebærer at forskeren må foreta etiske overveielser både før, under og etter datainnsamlingen (Posthold 2005). Dette skal ivareta at hensynet til menneskeverdet kommer foran hensynet til kunnskapsdannelse, selv om dette kan innebære redusert datakvalitet (Grimen 2004).

Følgende hovedhensyn tas ofte opp i forbindelse med kvalitativ forskningsetikk; at deltagerne får informasjon om hensikten med forskningen, at de orienteres om at opplysningene som fremkommer blir behandlet konfidensielt og hva som skjer med materiellet i etterkant ((Moustakas 1994). Hensynet til enkeltindividene og deltagerne i forskningen er overordnet; forskeren skal søke å unngå at informanten tilføres negative konsekvenser som følge av deltagelse i forskningen.

Deltagerne i denne undersøkelsen ble først orientert om prosjektet i en skriftlig informasjon som de fikk til gjennomlesning i forbindelse med at jeg søkte informanter. Deretter ble de i forkant av intervjuet muntlig informert om bakgrunnen for og innholdet i prosjektet.

Informantene ga etter dette et informert samtykke; det vil si at de var informert om undersøkelsen og de hadde gitt samtykke i deltagelse (Posthold 2005).

Konfidensialiteten ble ivaretatt ved at deltagerne fikk skriftlig og muntlig informasjon om at intervjuene ville bli anonymt behandlet. Jeg registrert ingen personlige data i form av fødselsdato eller fullt navn. De ble opplyst om at alle opptakene fra intervjuene ville bli slettet i løpet av september måned samme år. Anonymiteten er dessuten ivaretatt ved at brukerne har fått pseudonymer i teksten, samt ved at særtrekk og kjennetegn er utelatt. Samtidig er deres erfaringer og synspunkt forsøkt gjengitt på en mest mulig identisk måte.

Informantene ble også informert om muligheten til å trekke seg fra undersøkelsen. Som tidligere nevnt var det noen brukere som ikke møtte til avtalt intervju. Årsaken til dette kan i noen tilfeller ha vært at de ombestemte seg. Videre ble de gjort kjent med at deltagelsen i undersøkelsen ikke ville få konsekvenser for brukerkontakten de hadde med NAV-kontoret. I samtalene med informantene fortalte jeg om min rolle som student, der jeg vektla at jeg ikke hadde en rolle i NAV-kontoret. Jeg tenkte at det var viktig å presisere dette for å legge til rette for en åpen samtale med brukerne om NAV, idet jeg ikke utelukket at noen ville legge band på seg dersom de betraktet meg som en del av kontoret.

Et sentralt tema i forskningsetikk er forskerens ansvar når det gjelder å ivareta, spesielt sårbare, brukerne i intervjusituasjonen. En må unngå at informanten åpner seg for mye på det personlige plan (jamfør ovenfor) og vise varhet for spesielle sårbarheter hos informantene. Jeg ville unngå at de i ettertid følte ubehag over det de hadde fortalt i intervjuet. Brukerne i denne undersøkelsen var voksne, selvstendige personer. Mange var imidlertid i en personlig, vanskelig situasjon når det gjaldt til familieforhold, helseproblematikk, sosiale forhold m.v.. De var derfor ekstra sårbar, noe som krevde særlig varsomhet fra min side i form av aksept og åpenhet. Postholm skriver at de etiske retningslinjene er kontekstavhengige. Forskeren må være sensitiv og er ansvarlig i forhold til hvilken informasjon som gir i forkant, hvor inngående spørsmålene i intervjuet skal være, og når hun skal stoppe å spørre.

Det var ingen informanter som viste at de var opptatt av min rolle som student, eller av egen anonymitet. Flere var imidlertid opptatt av hva jeg skulle bruke rapporten til, og av at deres synspunkt kom frem. Noen ba om å få tilsendt rapporten. Alle syntes opptatt av og fornøyd med at de fikk delta, og at deres synspunkt skulle være nyttig for NAV. Flere påpekte at de

hadde lang erfaring som bruker og at NAV burde være enda mer opptatt av hvordan brukerne opplevde brukerrollen.

KAPITTEL 5: Brukere av NAV-kontoret – noen fortellinger

Før intervjumaterialet gjennomgås, har jeg valgt å beskrive fire brukere fra undersøkelsen. Beskrivelse vil kunne gi større nærhet til den virkeligheten undersøkelsens materiell er hentet fra. Den vil også vise mangfoldet og likhetene ved ulike brukere av et NAV-kontor. Brukerfortellingene har likhetstrekk og også sine spesielle historier. Fortellingene verken gir eller har som mål å gi et fullstendig bilde av personene. De er mer et uttrykk for deler av hans eller hennes tanker og erfaringer med det å være avhengig hjelp i en vanskelig livssituasjon, en delnarrativ. Denne fremgangsmåten for presentasjon hører inn under den narrative tilnærningen (*narrare*; å fortelle).

Elise – langtidsbruker som ønsker seg et vanlig liv

Elise har hatt kontakt med hjelpeapparatet fra hun var tenåring. Hun flyttet fra hjemplassen på grunn av mobbing og kom til ungdomsavdelingen på Nordlandssykehuset hvor hun fullførte siste ungdomsskoleår. Videre utdanning ble avbrutt på grunn av en ulykke der hun skadet ryggen. Hun forteller at hun etter dette ble tilbudt uførestønad, noe hun ikke ønsket. Siden har hun vært i ulike attføringsopplegg.

Elise har tre barn og er gift med en mann som verken har oppholdstillatelse eller inntekt. Familien har over flere år levd på hennes attføringsytelser kombinert med sosialhjelp. De bor i en slitt kommunal bolig og langt fra øvrig familie. Økonomien tillater ikke å reise på besøk og hun har ikke truffet sin mor på lenge. Det er problemer knyttet til samvær og samarbeid med faren til de to eldste barna og ett av dem har ADHD. Elise beskriver en hverdagssituasjon som krever mye av henne. Hun er i et tiltak med jobb noen dager i uken og har kontakt med mange i hjelpeapparatet i forhold til økonomi, tiltak og helseproblemer for barna, ektefellen og seg selv.

Elise var positiv til NAV men opplever at hun ikke finner frem i systemet slik hun på en måte gjorde før. Hun har kontakt med flere saksbehandlere både eksternt og internt, og opplever at flere av disse ser helheten i hennes kompliserte situasjon. Både eksternt og Internt i NAV-kontoret erfarer hun imidlertid dårlig koordinering. Hun forteller at det tar mye tid å komme frem i systemene ennå, selv om de er under samme tak. Elise har satt seg inn i bakgrunnen for NAV og har forventninger om en bedre tjeneste. Hun er engasjert i de fattiges situasjon og opplever daglig hvordan dårlig økonomi begrenser deres muligheter. Dette har gitt henne gjennomtenkte ideer om hvordan tjenestene kunne fungert bedre for brukerne.

Elises drøm er å greie seg selv og hun beskriver situasjonen som bruker som å stå i kø: "Disse køene skal være en back-up plan. Skal ikke være målet. Bli det sånn, da er det ingen skam. Men det er ikke målet. Målsettingen er å få et vanlig liv. Kanskje få kjøpt seg eget hus, sånn som andre som har fast jobb og ikke har hatt disse problemene; tar for gitt. Og å få gitt ungene mine slikt jeg ser andre tar for gitt; en ferietur, en sykkel. Som i dag ikke er aktuelt for mine unger."

Roald – sykemeldt som gikk på en smell

Roald "gikk på en smell" og har vært sykemeldt i over ett år. Arbeidsgiver følger tett opp, men han opplever at ledelsen ikke har forstått helseproblemene som gjør at han ikke greier jobben nå. Han forteller at det er ubehagelig å gå sykemeldt; er du sykemeldt på grunn av en knekt arm vet folk det, men dersom grunnen er en depresjon eller angst, kvier en seg for å møte arbeidskollegaer og andre. Han er fornøyd med at han har en fast saksbehandler som han kjenner; det gir muligheter for utvikling av et tillitsforhold. Han tror at dersom NAV hadde vært ennå tidligere inne i bildet med møter med ham og arbeidsgiver, hadde de kommet frem til en raskere løsning.

Roald gir inntrykk av å være en forsiktig person som forsøker å innrette seg de krav som stilles. For noen år tilbake gjennomgikk han et attføringsopplegg med utdanning, og han opplever at mye er endret siden da. Forrige gang fikk han bestemme lite selv; verken skole eller lærlingplass. I dag har han større innflytelse. Han har nå diskutert mulighetene for ny attføring med saksbehandler og skal i første omgang få yrkesveiledning. Han opplever at det i dag tas hensyn til at han er familiefar og har egne tanker om fremtiden. Likevel mener han at

NAV kan bli enda flinkere til å lytte til brukerne. ”Det er jo bra at de hører på folk, jeg tror ikke at folk er her frivillig, nei!”

Han ser frem til at det nå skal etableres en samarbeidsgruppe som skal planlegge tilbakeføring til jobb og eventuell videreutdanning slik at han kan kvalifisere seg til en annet arbeide. Hans råd til NAV er at de må bli enda flinkere til å lytte til folk.

Silje – gravid tenåring som forsøker å få orden på tilværelsen

Silje er ny bruker og har oppsøkt NAV-kontoret i forbindelse med at hun er gravid. Hun er i ferd med å utdanne seg som hjelpepleier, og må utsette utdanningen i ett år i forbindelse med kommende fødsel. Hun både gruer og gleder seg til fødselen. Og er veldig opptatt av å få ordnet mest mulig i forkant. Hun skal snart flytte inn i ny leilighet som hun har leid. Møbler har hun fra før.

Hun prater fort om alt hun har måttet ordne og gir et veslevoksent, men optimistisk inntrykk. Hun er usikker på hvordan økonomien som enslig mor vil bli og har søkt på de stønader hun tror er mulig å søke på. Det er imidlertid vanskelig å få full oversikt over mangfoldet i og vilkår for de ulike stønadene: Overgangsstønad, barnetrygd, bidrag og andre rettigheter som enslig forsørger, samt hvilke rettigheter hun kan ha i lånekassen etter fødselen. Hun er forvirret over reglene og over at ikke en person på NAV-kontoret kan forklare sammenhengen. Derfor har hun vært på kontoret tre ganger og snakket med ulike, til slutt måtte hun få med seg stemoren for å forstå det hele. Hun synes det er viktig at saksbehandlerne er positiv og tålmodige når hun selv ikke forstår den informasjonen hun får.

Silje har oppfølging av jordmor på helsestasjonen i forbindelse med graviditeten. Dette synes hun er utrolig positivt og sier at helsestasjonen er veldig flink i kontakt med mennesker. I begynnelsen var hun redd for at noe skulle være galt med fosteret og fikk derfor ekstra oppmerksomhet fra jordmor. Hun synes det var en stor overgang å bli gravid som tenåring, et kjempesjokk!

Silje mener det er unødvendig med samarbeid mellom helsestasjonen og NAV-kontoret. Hun føler at det er to ulike ting; helsestasjonen ivaretar henne helsemessig - og sosialt, mens NAV – kontoret tar seg av det økonomiske. Hun deltar i en ung – mamma gruppe på helsestasjonen som har sosialt samvær og tilbud om samtaler.

Når babyen er blitt ett år, er planene å gå videre på utdanningen, og å få barnehageplass til barnet. Hun mener at hun vil greie seg godt med de stønadene hun får som enslig forsørger det første året. Deretter blir det mindre og hun må derfor ha fremtidsplanene klare. Hun liker å ha konkrete planer og sier at "Det er jo faktisk fremtiden det er snakk om, livet mitt der er snakk om!". Hun har ikke tenkt over at NAV-kontoret kan hjelpe til med noe utenom det økonomiske i førstningen, for eksempel barnehageplass, avlastning eller jobb. Så lenge hun er à jour med søknadene før fødselen, tror hun det skal gå godt med alt fremover.

Janne – sterk mor til funksjonshemmet ungdom

Janne er aleneforsørger til tre barn, hvorav en gutt med flere funksjonshemminger. Hun har hatt kontakt med hjelpeapparatet i seksten år i forbindelse med hjelp til sønnen. Hun sier at hun har alltid vært åpen på sønnens problem. Sønnen har vært i en egen tilrettelagt gruppe på skolen og hatt tilrettelegging i form av blant annet eget undervisningsopplegg og rom på skolen. Han har nå fått individuell plan og egen koordinator. Hun forteller at koordinatoren har full oversikt over døgnet deres; det var ikke artig i begynnelsen, men nå er det greit.

Til tross for avlastningen via koordinator og egen mor, beskriver hun en tøff hverdag med aleneomsorg for tre barn, uregelmessig døgnrytme og mye arbeid med grensesetting og læring i det daglige. Likevel er hun ukuelig optimist og har klare mål for sønnens fremtid. Hun har gått aktivt inn for å lære seg om sønnens funksjonshemminger og tiltak i den forbindelse, og beskriver seg selv som en ressurs for hjelpeapparatet. Hun mener at egen kompetanseheving har bidratt til å bygge seg selv opp.

Janne er fornøyd med hjelpeapparatet og skryter av den kontaktpersonen hun har hatt i NAV. Hun syntes det var godt at denne var opptatt av deres situasjon, ikke bare det hun trengte som saksbehandler, men at hun også viste medmenneskelig oppmerksomhet og interesse. Tett oppfølging er viktig for barnas trygghet mener hun, og de har vært heldige med de personene de har møtt i hjelpeapparatet. Hun har kontakt med mang foreldre med funksjonshemmede barn som er slitne og nedbrutte, og mangler koordinert oppfølging. Selv beskriver hun seg som sterk og optimistisk; "en kommer ingen vei med å tenke negativt!".

Hun synes NAV-reformen er positiv og har erfart at samarbeidet i hjelpeapparatet har blitt bedre. Om sønnens fremtid sier hun: "Han har hatt en fin oppfølging, han har en fin oppfølging

og han kommer til å fortsette med det!” Det ble et sjeldent møte med en sterk mor som nesten utelukkende hadde gode erfaringer med alle deler av hjelpeapparatet!

KAPITTEL 6: Brukernes forventninger og erfaringer – analyse

Kjennskap og forventninger til NAV-kontoret

Jeg ønsket å finne ut om brukerne var kjent med NAV. Hvilken informasjon hadde de om reformen? Hadde de fått informasjon direkte fra NAV-kontoret, eller hadde de kjennskap til reformen gjennom media eller på annen måte? Jeg ønsket også å vite om de var opptatt av å være informert om endringene. Hvorfor er viten om brukernes kjennskap til NAV viktig? Det er flere grunner til at dette og jeg vil trekke frem følgende tre forhold: – informasjon til brukerne kan ha betydning i forhold til deres forventninger til NAV, – informasjon til brukerne kan ha betydning i forhold til de opplysningene brukerne gir om seg selv til NAV, og – informasjon til brukerne kan ha betydning i forhold til brukernes muligheter til medvirkning.

Jeg har tidligere beskrevet at forventninger påvirkes av erfaringer. En slik erfaring kan være å ha fått informasjon om NAV-kontoret. Dette kan være informasjon i form av informasjonsmateriell eller muntlig informasjon fra saksbehandler. Denne informasjonen vil kunne skape forventninger til NAV-kontoret. Eksempel på slik informasjon er at brukeren får opplyst at kontoret tilbyr en koordinerende kontaktperson, eller at kontoret gir et samordnet tilbud utover økonomisk støtte; hjelp til arbeid, bolig, barnehage m.m.. Dersom bruker ikke er kjent med at tjenesten har slike ordninger, ressurser og intensjoner, vil han muligens ikke etterspørre slike selv om han kan ha behov for denne type hjelp.

Denne situasjonen vil også påvirke hvilken informasjon bruker gir om sin situasjon til NAV-kontoret. Vanligvis bes bruker om å dokumentere eventuell rett til en økonomisk ytelse og

tradisjonelt er det denne informasjonen kontorene i hovedsak har etterspurt. Dersom bruker skal få en helhetlig oppfølging, kreves enten at bruker etterspør annen type hjelp, eller at NAV-kontoret gir informasjon om kontorets tjenester og oppfølgingsmetodikk. Etableringen av NAV-kontoret innebærer en ny måte å arbeide på. Dersom brukerne ikke er kjent med det nye, er det stor sannsynlighet for at de vil henvende seg til kontoret på den tradisjonelle måten. Eksempel på dette er informantene i undersøkelsen som hadde hatt trygdeytelse som enslig forsørger over år. Hun beskrev at hun ringte til NAV-kontoret og ba om å bli satt over på trygdekantoret og sin faste kontaktperson her. Dette viser at også brukere trenger tid og informasjon til å bli kjent med den nye tjenesten. At også brukerne må omlæres. Et annet eksempel fra utvalget er den gravide tenåringen som tok kontakt for å søke økonomiske ytelser som enslig forsørger. Hun tenkte tradisjonelt trygdekantoret og hadde ingen forventninger om å få annen type hjelp; eksempelvis råd i sin vanskelige livssituasjon i forhold til kontakt med barnefaren, bolig, barnehage, avlastning eller annet. Hun henvendte seg derfor til kontoret utelukkende med økonomiske spørsmål.

Informasjon og medvirkning er nært sammenknyttet. Dersom en person ikke er informert eller har nødvendig kjennskap til situasjonen, vil muligheten for å kunne medvirke og bestemme i mindre grad være tilstede. Informasjon i denne sammenheng kan være å ha kunnskap om tjenestene, lovverket og egen sak. Dette blir nærmere behandlet senere i dette kapitlet.

I undersøkelsen ble brukerne spurt om de hadde fått informasjon om NAV og den nye organiseringen av kontoret. I tillegg ble de spurt om de hadde fått tilstrekkelig informasjon og hvilken informasjon de eventuelt manglet. Med ”informasjon om NAV” tenkes på hvorvidt brukerne er kjent med samlokaliseringen, kjent med intensjonen med NAV og kjent med hvilke tjenester de kan få i kontoret.

To av informantene opplyste at de ikke hadde informasjon om NAV. Begge hadde hatt kontakt med kontoret i under ett år. De etterlyste heller ikke informasjon. Den ene var fornøyd med informasjonen han fikk via saksbehandlingen av sin sak. Den andre var opptatt av å få mer informasjon om sin sak i forhold til hvilke stønader som kunne søkes på. De var opptatt av regler og saksgang, og ikke hva kontoret kunne eventuelt tilby utover informasjon om og behandling av søknader. Denne holdningen er lik det som i kapittel 2 ble forklart som forvaltningsorientering. I det følgende vil uttrykket *forvaltningsorientering* bli

anvendt om de informantene som i kontakten med NAV-kontoret primært var opptatt av saksbehandling og forvaltning.

Alle langtidsbrukerne (kontakt i mer enn ett år, til sammen åtte brukere) hadde fått en eller annen informasjon. En oppga å ha fått informasjon i brev fra NAV, to hadde fått muntlig informasjon hos saksbehandler, to var informert via media, mens tre hadde fått informasjonen fra henholdsvis arbeidsplassen, venner og i form av intervju av NAV ansatte i forbindelse med skriving av artikkel til en brukerorganisasjon.

På spørsmål de hadde fått tilstrekkelig informasjon svarte flesteparten (seks av de åtte) av langtidsbrukerne ja. Flere mente at de visste en god del om reformen og endringene i eget lokalkontor. Dette gjaldt både den som hadde informasjonen fra eget arbeidssted og den som hadde intervjuet. De øvrige hadde en formening om hva NAV var, men var ikke opptatt av å vite mye om dette. En av brukerne fortalte at hun hadde fått litt muntlig informasjon om at kontoret var nyorganisert og at hun regnet med at hun ble mer kjent med dette etter en tid. Karakteristisk for de tre personene som var langtidssykemeldt var nettopp dette; de hadde en del informasjon og mente det var viktig å vite litt om reformen. De hadde imidlertid et lite aktivt forhold til dette, og det kunne synes som om de anså reformens innvirkning på deres sak som liten. De hadde samme oppfølging som tidligere. Deres innstilling til reformen kan etter dette også beskrives som en forvaltningsorientering. Jeg har på denne bakgrunn kategorisert kortidsmottakerne og de sykemeldte i gruppen *Forvaltningsgruppen*.

For flere hadde endringene kommet overraskende i oppstarten. En av informantene svarte følgende på spørsmålet om hun hadde fått informasjon om endringene lokalt:

”Nei, egentlig ikke. Jeg så bare plutselig et skilt det sto NAV på”.

Denne informanten var på kontoret i forbindelse med attføringssaken sin og NAV-kontoret ligger i samme lokaler som tidligere trygdekontor og aetat. En annen fortalte at hun fikk beskjed om å komme til samtale på ny adresse da hun skulle søke sosialhjelp:

”Fikk bare beskjed om å komme hit ned”.

Begge utsagnene kan tolkes som at brukerne mente at det egentlig ikke hadde skjedd noen endringer; kontorene var bare fysisk flyttet. De kan også forstås slik at brukerne ikke hadde forventinger til tjenestene. Utsagnene ble nærmest fremført med et skuldertrekk, og uten noen form for indikasjon eller overraskelse over manglende informasjon. Dette kan også tolkes som at informantene ikke opplevde at de hadde påvirkningskraft. Den ene sa senere i intervjuet at hun hadde fått nye saksbehandlere, men at hun ikke visste om skiftet hadde sammenheng med omorganiseringen. Den andre sa at hun trodde omorganiseringen var mer til for de ansatte enn for brukerne. Begge ga underveis i intervjuet uttrykk for at de ikke var opptatt av hva NAV-kontoret gjorde og at de ville greie seg selv. Samtidig hadde de vært brukere av tjenestene i ca. seks og elleve år. Disse informantene hadde i motsetning til informantene i Forvaltningsgruppen, hatt langvarig oppfølging i tjenestene og de hadde sammensatte behov utover det økonomiske. Ut i fra ovenstående grupperes de i *Oppfølgingsgruppen* (jmfør kapittel 2) sammen med de tre andre informantene som hadde hatt langvarig kontakt med kontorene.

Forventningen til langtidsbrukerne ovenfor er samsvarende med hva en informant svarte på spørsmålet om hva NAV var:

”De var jo bare sammenslått”.

En annen hadde følgende refleksjon:

”Supert, kjempebra! Da har vi alt i samme bygning, mye lettere!”.

Utsagnene ovenfor kan tyde på at brukerne ser NAV-reformen mer som en praktisk forandring og ikke en ny tjeneste. Karakteristisk for brukerne som uttrykte denne holdningen var at for dem hadde ikke reformen medført endringer i oppfølgingen. Ny adresse var den mest konkrete endringen reformen hadde resultert i. Utsagnene kan forstås på den måten at de konstaterer situasjonen. De kan imidlertid også sees i lys av skuffelse og ironi. Brukeren som benevnte endringen med sammenslåing fremla senere i intervjuet forventninger om tettere oppfølging. Dette i motsetning til den andre.

Det var kun to brukere som mente at de hadde fått for lite informasjon om NAV og etterlyste mer informasjon om hva endringene konkret vil innebære for brukerne:

”Vi fikk bare beskjed om hva som skulle skje, ikke hva det ville innebære. Det sto at aetat, sosialkontoret og trygdekontoret skulle bli ett og at de skulle få navnet NAV og at dette var for å yte oss bedre service”.

Begge mente at det lokalt burde ha vært utarbeidet en skriftlig informasjon om NAV reformen, endringene i lokalkontoret og konsekvensene dette hadde for brukerne. Karakteristisk for disse to var at de hadde gode kontakter i kontoret. De var begge i oppfølgingsopplegg som innebar fremtidige muligheter for å komme i jobb. De anså dette som mulig, med hjelp fra NAV. En kan se det slik at de av denne grunn hadde forventninger til reformen, fordi de så at denne kunne innebære konkrete endringer for dem selv. Til tross for forventningene var det imidlertid også usikkerhet knyttet til om det ville bli bedre:

”Vi var veldig spent på dette NAV og fryktet at det ble kaos. Og på en måte finne vi ikke frem i dette systemet som vi på en måte gjorde før. Det er positivt at alle er samlet under ett tak og at vi slipper å springe mellom byggene og avtale nye timer. Men likevel føler vi at det er blitt litt kaos, litt rot”.

Denne brukeren hadde forventninger om en mer samordnet oppfølging, men var skeptisk til hvordan utfallet ville bli. Hun beskriver en situasjon preget av manglende oversikt og orden. Denne situasjonen gjorde henne bekymret og erfaringene nådde ikke opp til forventningene hun hadde til NAV. En annen bruker hadde motsatt syn. Hun mente at alle har fått ganske god kompetanse på det meste og så det i sammenheng med at de ansatte samarbeidet mer enn før. Hennes forventninger til NAV var like positive som erfaringene hun hadde med de tidligere tjenestene.

Oppsummering

Det var kanskje ikke overraskende at brukerne totalt sett var lite informert om NAV-reformen. Til tross for at reformen innebærer store sentrale og lokale endringer i tjenestenes organisering og utforming, var det forholdsvis liten fokus på dette i media i den perioden intervjuene ble foretatt. Muligens har dette sammenheng med at reformen strekker seg over en lang tidsperiode der det først i 2010 er etablert NAV-kontor i helelandet. I dag, ca ni måneder

etter gjennomføringen av intervjuene og i etterkant av mange flere etableringer, er medias fokus på NAV betraktelig større. Det er usikkert, men en kan heller ikke se bort i fra, at brukernes tilbakemelding ville blitt annerledes dersom intervjuene hadde blitt gjennomført i dag.

Jeg har funnet det formålstjenelig å inndele brukersvarene i to grupper: *Forvaltningsgruppen* og *Oppfølgingsgruppen*. Typisk for Forvaltningsgruppen var at de hadde forholdsvis liten informasjon om bakgrunnen for og innholdet i NAV-reformen og at de ikke savnet mer informasjon. De som hadde hatt kortest kontakt med kontoret forventet minst informasjon og var mest opptatt av den forvaltningsmessige siden av tjenesten. De som var langtidssykemeldt hadde mer informasjon, men anså at reformen ville ha forholdsvis liten innvirkning på oppfølgingen av deres sak.

Personene i Oppfølgingsgruppen hadde følgende fellestrekk; de hadde hatt kontakt med tjenestene over lang tid, flere hadde to eller tre saksbehandlere i kontoret og de hadde en mer sammensatt problematikk. Også denne gruppen var todelt; tre personer hadde positive kontakter i forbindelse med oppfølging og de var opptatt av å få mer informasjon. Gjennom tiden som langtidsbrukere hadde de erfart manglende koordinering og tilretteleggig, jamfør kapittel 1 om reformens bakgrunn, og de hadde noen tro på endringer. De øvrige to personene i gruppen hadde manglende forventninger til reformen. Disse hadde mindre fast oppfølging av tjenestene og syntes å ha mindre tiltro til hjelpeapparatet. De ga uttrykk for at de ikke var opptatt av informasjon om NAV.

Intern samordning i NAV-kontoret

Som beskrevet i kapittel 1 er en av reformens intensjoner å gi en samordnet og koordinert tjeneste til brukere med sammensatte behov. Målet med ”en dør” var nettopp å koordinere tjenestene inn i et kontor. Brukere med sammensatte behov skal tilbys en fast kontaktperson som skal løse brukeren gjennom de forskjellige ordningene, koordinere og støtte.

Ut i fra dette, samt egen praksis, var jeg interessert i å finne ut hvordan brukerne så på dette. Var de kjent med NAVs intensjoner om samordning og hadde de ønske om en fast kontaktperson? Hadde brukerrollen blitt lettere etter etableringen? Informantene ble spurt om

de hadde fått ny saksbehandler, om de hadde fast saksbehandler og om de hadde en fast saksbehandler i kontoret som samordnet tjenestene.

En av de åtte fortalte at hun hadde fått ny saksbehandler som følge av omorganiseringen, mens en skulle få ny saksbehandler fordi den tidligere hadde sluttet i jobben. Av dette følger at mesteparten av langtidsbrukerne i hovedsak fikk oppfølging av samme personer som før. Av de som hadde sammensatte oppfølgingsbehov oppga ingen å ha fått en fast saksbehandler som ivaretok eller koordinerte alle områder i kontoret. Disse hadde fortsatt kontakt med mer enn en saksbehandler i NAV-kontoret; der denne kom fra tidligere sosialkontor, aetat og/eller trygdekantoret. Heller ikke de to som hadde hatt kontakt med NAV-kontoret i mindre enn ett år hadde en fast saksbehandler som ivaretok alle områder. De hadde enten kontakt med en person fra tidligere trygd og en fra tidligere sosial, eller med flere fra tidligere trygd.

Undersøkelsen viste at informantene hadde ulike behov for intern samordning i kontoret og at samordningsbehovet hadde sammenheng med årsaken til og varigheten av kontakten med NAV. I Forvaltningsgruppen hadde de langtidssykemeldte ytelser (sykepenger) fra kun et område i kontoret og de hadde en fast saksbehandler. Behovet for intern samordning for denne gruppen var dermed ikke til stede. På spørsmålet om intern koordinering svarte alle tre at de ikke hadde behov for det. En av informantene i denne gruppen hadde imidlertid forventninger om koordinering. Hun hadde erfart at hun måtte snakke med flere personer fra samme fagområde for å få tilstrekkelig informasjon, noe hun opplevde forvirrende og stressende. Hennes forventninger var å få oversikt over hvilke ytelser kontoret kunne tilby av en person. Etter tre besøk i kontoret trodde hun at hun hadde fått denne oversikten.

Brukerne i Oppfølgingsgruppen formidlet imidlertid større forventninger om økt samordning. Flere hadde ytelser knyttet til to eller tre av tjenestene fra tidligere trygd/arbeid eller sosial, de hadde fortsatt flere saksbehandlere i kontoret og dermed også fortsatt behov for samordning. En uttrykte dette slik:

”De vet liksom ikke hva den andre styrer med i min sak. De er preget av at de har for dårlig tid, de er for lite bemannet og så har jeg et inntrykk av at de som sitter fra gamle aetat ikke har fått satt seg inn på dataen på sosialkontoret, Oscar. Hvordan de skal finne svar på siste vedtak og beregningen i vedtaket. Det blir jo veldig vanskelig når vi må ut igjen og sitte og vente på en i fra sosialen”.

Denne personen hadde attføringspenger, og supplerende sosialhjelp fordi nivået på attføringspengene var lavt. Hun hadde både behov for og en forventning om koordinering i kontoret. Hun hadde hatt kontakt med tjenestene i mange år og opplevde at hun selv brukte mye tid på å koordinere og informere de ansatte. Hun hadde dessuten satt seg inn i NAV reformen og hadde forventninger om økt koordinering. Hun forventet at saksbehandlerne skulle kunne informere og svare henne på ”alle” områdene, i det minste etter en tid. Imidlertid hadde hun erfart at saksbehandlerne i hovedsak fortsatt jobbet på samme saksområder som før. Dette gjorde at hun forsøkte å påvirke hvilken saksbehandler hun fikk samtale med når hun kom på kontoret uten avtale. Kom hun med spørsmål vedrørende sosialhjelp forsøkte hun å komme i kontakt med personer hun visste hadde jobbet på sosialkontoret osv. Ettersom mottaket var organisert med kølappsystem for de som ikke hadde avtale, kom hun til den som først hadde ledig tid og ikke nødvendigvis den som hadde god kompetanse på det området hun tok opp. På spørsmål om hva kontoret kunne gjøre svarte hun at de kunne satt seg ned i lag; det vil si hun og saksbehandlerne i NAV-kontoret fra tidligere arbeid og sosialkontor. Hun fortalte at de hadde aldri hatt et felles møte om hennes situasjon til tross for at hun hadde hatt kontakt med etatene over mange år.

Hennes opplevelse på dette området var karakteristisk for de som hadde sosialhjelp i kombinasjon med andre ytelser. En sa dette om den interne samordningen:

”De skal være ett, med innad vet ikke den ene hva den andre gjør. De kan ikke de tingene som de separate, de kan ikke detaljkunnskapen. Det blir tungvint!” .

En tredje hadde sa dette:

”Tror det er dårlig samarbeid dem imellom. At de ikke har kontakt. Det gjør at jeg må gå til hver enkelt. Mer tungvint.”

Begge informantene bruker ordet tungvint når de beskriver intern samordning i kontoret og mener med det at det er manglende felles kompetanse og samarbeid mellom saksbehandlerne fra de tidligere etatene.

Tre av brukerne i Oppfølgingsgruppen var opptatt av intern samordning, og de hadde både behov for og forventning om dette. To hadde eksterne koordinatore og håpet at tjenestene vil bli mer koordinert gjennom denne, og en hadde en etablert samarbeidsgruppe som hadde resultert i bedre koordinering i hans sak. Brukerne hadde forståelse for at det var vanskelig for de ansatte å ha oversikt og fagspesifikk kunnskaper i oppstarten. De mente imidlertid at nå var det gått såpass lang tid fra oppstarten at de forventet endringer. En uttrykte dette slik:

”Et oppstartproblem, men hvor lenge skal det vare? Fikk ikke disse etatene noe i forkant før de skulle slå seg sammen? Det lure vi på, fikk de ingen forvarsel? Ramlet det ned i postkassen 14 dager før? Hvor lenge skal det gå før de fra gamle aetat lærer seg systemet for sosial og omvendt?”

Det er ikke vanskelig å forstå at det må være vanskelig å være avhengig av flere saksbehandlere, som ikke er koordinert, - innenfor en og samme tjeneste. Med tanke på at tjenestene i NAV-kontoret har så stor betydning for brukeren; det er bokstavelig talt penger ”til livets opphold” kontoret forvalter, kan en forstå noe av den fortvilelsen brukere opplever.

To av brukerne i *Oppfølgingsgruppen* uttrykker imidlertid ingen forventning om koordinering, til tross for at de hadde flere saksbehandlere i kontoret.. Den ene begrunnet dette med at hun anså sitt behov for fremtidig sosialhjelp som liten; og at den fremtidige kontakten med kontoret kun ville dreie seg om et område. Ut i fra dette var hun ikke opptatt av koordineringsaspektet. Den andre ga uttrykk for en resignert holdning til kontoret i sin helhet, herunder også i forhold til samordning. Hun sa dette om hvordan hun opplevde tjenesten:

”Jeg begynner å stille spørsmål med hva de egentlig gjør her. På meg virker det som om det administrative er mer viktig enn andre ting. Jeg har i hvert fall ikke opplevd, ja jeg føler meg bare som; ok jeg er registrert og det er det!”

Brukeren hadde hatt kontakt med kontoret i mange år og opplevde oppfølgingen som mangelfull. I kapittel 2 tok jeg opp relasjonsforholdet i sosialt arbeid og betydningen av tillit og empati. Her viste jeg til Løgstrups benevnelse *misbrukt*; den tilstanden mennesker opplever seg i når den naturlige tilliten til medmennesker er skadet som følge av å ha blitt avvist. Kontakten med hjelpeapparatet vil da kunne preges av manglende tillit fra personens

side, og dette krever mye av oppfølgerens relasjonsferdigheter. Den mistilliten hun uttrykker i forhold til NAV-kontoret kan skyldes at hun opplever seg avvist som følge av tidligere tillitsbrudd i livet. Dersom dette er tilfellet vil hun oppleve seg avvist nærmest uansett tiltak fra kontorets side, såfremt relasjonen med saksbehandler ikke re-opprettetes. Ut i fra dette syn vil en i analysen av hennes erfaringer tolke disse som et uttrykk for hennes perspektiv, og ikke som en direkte tilbakemelding om faktisk mangelfull oppfølging. Hennes kritikk av oppfølgingen kan imidlertid også være uttrykk for at oppfølgingen faktisk har vært mangelfull (jamfør NOU 2004 om at arbeidsmarkpolitikken ikke har vært vellykket for langtidsledige m.m.). Dersom dette legges til grunn tilsier det en informasjonsanalytisk vinkling. Hennes opplevelse kan også forklares ut i fra en kombinasjon av disse perspektivene; oppfølgingen har vært mangelfull og den har vært vanskelig på grunn av en vanskelig samarbeidsrelasjon.

De to informantene i Oppfølgingsgruppen som ikke hadde forventninger om koordinering var de samme som uttrykte at de ikke hadde behov for informasjon om NAV, jamfør ovenfor.

Oppsummering

Seks av de åtte langtidsbrukerne hadde fortsatt samme saksbehandler som de hadde før etableringen. Ingen hadde fått en fast kontaktperson som fulgte opp alle områder internt, det vil si at halvparten av brukerne i utvalget fortsatt hadde to eller flere saksbehandlere i kontoret. Hovedinntrykket er at de brukerne som hadde en fast saksbehandler og kun hadde kontakt i forhold til ett av områdene i kontoret, ikke savnet koordinering (*Forvaltningsgruppen*). I denne gruppen var imidlertid en bruker som understreker behovet for å ha en person som kan svare henne på alle spørsmål. Blant brukerne i *Oppfølgingsgruppen* var det flere som opplevde manglende koordinering, og de beskrev en brukerrolle fylt med venting, unødig tidsbruk og fortvilelse over sin situasjon.

Funnene ovenfor er i samsvar med de erfaringer og undersøkelser som lå til grunn for NAV-reformen (se kapittel 1) om at personer med sammensatte problem har behov for en bedre koordinert tjeneste. Undersøkelsen tyder videre på at hvorvidt brukerne har forventninger om positive endringer som følge av reformen, kan ha sammenheng med de erfaringer de har med tjenestene tidligere. De som har positive erfaringer har størst tro på endringer til det bedre.

Koordinering og eksternt samarbeid

Koordinert oppfølging forutsetter ikke bare interne koordineringer. Der bruker har oppfølging av eksterne instanser, kreves at NAV-kontoret og de øvrige instansene samarbeider og samordner. I kapittel 1 og 2 ble koordinering og helhetssyn i oppfølgingsarbeid tatt opp. Brukerne ble bedt om å fortelle hvilke instanser de hadde kontakt med utenfor NAV-kontoret, og om samarbeidet mellom disse.

Alle hadde kontakt med hjelpeinstanser utenfor NAV-kontoret. Åtte av informantene hadde oppfølging av somatisk helsetjeneste (fastlege, spesialisthelsetjeneste), fire hadde psykiatrisk helsetjeneste (voksenpsykiatrisk og barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinisk tjeneste, kommunal psykiatrisk sykepleier), seks hadde tjenester fra andre instanser i kommunen (helsestasjon, familiesenter, omsorgstjeneste, jordmor, rustjeneste, flyktningtjeneste, barneverntjeneste) og fire var i kontakt med henholdsvis Legemiddelassistert rehabilitering (LAR), familierådgivningskontor, og oppfølging i regi av attføringsbedrifter. Den enkelte bruker hadde kontakt med fra to til åtte instanser utenfor NAV-kontoret.

Informantene hadde få erfaringer og forventninger i retning av samarbeid mellom NAV-kontoret og andre hjelpeinstanser. Til tross for at de hadde parallelle oppfølginger med to eller flere tjenester, savnet de i liten grad samhandling mellom instansene, for eksempel i form av egen deltagelse i fellesmøter, eller gjennom økt kontakt mellom NAV-kontoret og de andre instansene. De langtidssykemeldte i *Forvaltningsgruppen* ga uttrykk for at de regnet med at der var en viss kontakt mellom NAV-kontoret og de andre, primært gjennom dokumentendinger. De mente at saken ble tilfredsstillende fulgt opp ved at NAV mottok løpende skriftlig informasjon fra samarbeidspartnerne om medisinske og arbeidsmessige forhold. En person ga imidlertid uttrykk for ønske om mer samarbeid; han ønsket at NAV skulle delta på møte sammen med arbeidsgiver og ham. Dette for å få arbeidsgiver bedre informert om hans situasjon og begrensninger i forhold til gjenopptak av arbeidet. Han opplevde at arbeidsgiver ikke forsto situasjonen og mente at NAV ville være en støtte for ham. En annen uttrykte at det kanskje hadde vært lurt med samarbeidsmøte, men hun anså dette mindre aktuelt i dag enn tidligere i sykemeldingsperioden. En tredje understreket at det aldri hadde vært noe spørsmål om noe i hans sak; ”alt var greit” i hans sak. Utsagnene fra de langtidssykemeldte i *Forvaltningsgruppen*, forteller at brukerne i denne gruppen ikke utelukker tanken på økt samarbeid. De mente likevel ikke at økt samarbeid var av stor

betydning i deres sak. De uttrykte relativt stor tillit til at NAV-kontoret forvaltet deres sak på en god måte, uten at de ble trukket inn i samarbeidet mellom kontoret og samarbeidspartnerne i noen stor grad. De var kjent med at behandlingen av deres sak om sykepenger var avhengig av medisinske opplysninger fra behandlere. Dersom de hadde behandling i forhold til livsproblemer som ikke direkte innvirket på arbeidsuførheten, anså de ikke dette som relevant for NAVs oppfølging. De anså sin kontakt med NAV-kontoret som en ”forvaltningsmessig sak”.

I denne gruppen var det en bruker som hadde kontakt med NAV og helsestasjon i forbindelse med graviditet. Dette sier hun om forventningene til NAV-kontoret og den andre instansen:

”Der oppe undersøker de at alt er i orden og tar prøver. Her nede er det inntekten. Helsestasjonen tar vare på deg som person. Her nede er det økonomien.”

Denne uttalelsen gir nettopp uttrykk for skillet mellom en behandlingsorientering og en forvaltningsorientering. Brukeren skiller mellom hva hun forventer av NAV og av helsestasjonen. Hun går ut i fra at NAV er den instansen som behandler søknad om økonomiske ytelser, det vil si forvalter. På helsestasjonen venter hun seg medisinsk oppfølging og samtaler om det å bli mor, det vil si behandling og omsorg. Det er her hun kan komme med spørsmål om graviditeten, legge frem usikkerhet for fremtiden og få støtte. Hun ser ikke behov for samarbeid mellom NAV og helsestasjonen; hver instans tar seg av sine deloppgaver i hennes situasjon. En kan spørre om denne inndelingen er hensiktsmessig eller ikke? For henne som bruker av tjenestene, er denne inndelingen naturlig. Forventningene er i tråd med det hun på forhånd visste om tjenestene og det hun i ettertid har erfart. Er det like hensiktsmessig for NAV og helsestasjonen? I følge helhetssynet i sosialt arbeid er det formålstjenelig for brukerne at oppfølger har en bredest mulig forståelse av situasjonen og ser problemene i sammenheng. Ut i fra hennes unge alder (tenåring) er det nærliggende å tenke at det ville vært hensiktsmessig at tjenestene samarbeidet med sikte på tilrettelegging og eventuell forebygging i forhold til utfordringer en enslig tenåringsmor kan få. Dette kunne vært gjennomført ved at begge instansene informerte hverandre og brukeren om hvilke tjenester de rådde over, og at de sammen kartla hvilke behov hun hadde. På denne måten kunne de fått en helhetlig og felles informasjon, og en koordinert oppfølging ved behov.

I Oppfølgingsgruppen var det tydeligere forventninger om eksternt samarbeid. To av brukerne hadde samarbeid i form av samarbeidsgrupper og mente dette var nyttig. Det ene samarbeidet var kommet i stand som følge av at brukeren hadde fått LAR - oppfølging, der LAR satte som vilkår at han hadde en samarbeidsgruppe. Denne brukeren mente at samarbeidet var viktig for hans sak; tiltak/planer ble samordnet og fulgt opp i regi av gruppen. Den andre brukeren hadde samarbeidsmøter i forbindelse med oppfølging av hennes funksjonshemmede sønn. Hun var svært fornøyd med at deres situasjon ble fulgt opp via samarbeidsgruppen. Hun mente at de ansatte gjennom samarbeidet etter hvert hadde fått et felles syn på deres situasjon:

”Merket det på møtet vi hadde. Der kom det frem, der merket jeg at her var de på samme nett. Før var jeg på flere kontor, og en sa det ene og en det andre. Men nu var de på samme nett!”

Tilbakemeldingene forteller at økt koordinering sparer brukerne for tid og krefter og gir mulighet for planlegging og fremdrift i arbeidet. Informantene bekrefter her langtidsbrukernes samordningsbehov, jmfør kapittel 1.

Den tredje hadde ikke et eget fora for samarbeid med alle aktuelle instanser. Hun ønsket dette men var skeptisk:

Når vi ser at de ikke kan samarbeid innad, tenker vi at de ikke kan samarbeid med etater utenfor huset”.

Hun hadde kontakt med til sammen åtte instanser i forbindelse med egne og barns tiltak. For henne innebar den manglende koordineringen store krav til henne med hensyn til eget tidsbruk og å informere hjelpeapparatet. Det er også sannsynlig at dette bidro til en mindre helhetlig oppfølging av henne og familien.

Oppfølgingsgruppen er delt også i synet på behov for og tro på ekstern samordning. En uttaler hun ikke trenger samarbeid, hun vil greie seg mest mulig selv og ønsker ikke økt kontakt med hjelpeapparatet. Denne innstillingen er sammenfallende med hennes syn på internt samarbeid, jmfør ovenfor Den andre har hatt samarbeidsmøter i sin sak men mente at det ikke var til hjelp. Hennes forventninger til og erfaringer med ekstern samordninger er også i tråd med hennes forventninger til intern koordinering og NAV generelt.

Oppsummering

Blant informantene var det to som hadde et formalisert samarbeid mellom NAV-kontoret og eksterne samarbeidspartnere i form av faste samarbeidsmøter. Blant de resterende åtte var det kun en som uttrykte forventninger om økt eller mer formalisert samarbeid. De øvrige som verken hadde slikt samarbeid eller savnet dette, hadde alle mer enn to eksterne tiltaks- eller behandlingskontakter i tillegg til en til to saksbehandlere i NAV-kontoret.

De langtidssykemeldte i Forvaltningsgruppen utelukker ikke tanken på økt samarbeid, men gir heller ikke uttrykk for at dette har vært en stor mangel i deres sak. I Oppfølgingsgruppen var det tydeligere forventninger om eksternt samarbeid hos tre av brukerne og dette er i samsvar med tidligere undersøkelser om behov for koordinering hos personer med sammensatte behov.

Jeg vil nedenfor beskrive hvilke forventninger og erfaringer informantene hadde til selve oppfølgingen i NAV.

Oppfølging i NAV-kontoret – forvaltning og veiledning, et både og

Jeg har tidligere redegjort for informantenes kontakt med NAV-kontoret i form av hvor lenge de har hatt kontakt med tjenestene, bakgrunnen for kontakt og hvorvidt de har en eller flere saksbehandlere. Nedenfor beskrives hvor ofte brukerne og saksbehandler hadde kontakt. Deretter drøftes innholdet i oppfølging. Oppfølging er vesentlig i sosialt arbeid, hvis formål er å hjelpe mennesker i vanskelige livssituasjoner til å bli selvhjulpen. Også når det gjelder intensjonene om å få flere i aktivitet og arbeid er oppfølging sentralt. Hvilke forventninger har brukerne til oppfølging i NAV-kontoret? Og på hvilken måte blir disse forventningene møtt; hva er brukernes erfaring?

Det varierte hvor ofte informantene hadde kontakt med saksbehandlerne og NAV-kontoret. Som tidligere vist i kapittel 4, utvalget, hadde fem informanter kontakt med NAV-kontoret kun i forbindelse med ytelser i folketrygdloven. De langtidssykemeldte ble fulgt opp av en saksbehandler og hadde kontakt ca. en gang pr. måned. Dette ved at de var innom kontoret

med nye medisinske opplysninger eller ved at de hadde samtale med saksbehandler. De øvrige to hadde ingen fast kontakt. Den ene hadde oppsøkt kontoret i forbindelse med søknader som kommende enslig forsørger og hun hadde ingen oppfølging i kontoret. Den andre hadde kontakt i forbindelse med revisjon av trygdestønader eller ved endringer i situasjonen. Hun hadde jevnlige møter med NAV-kontoret og eksterne hjelpeinstanser, men pr. dags dato ingen fast oppfølger i NAV-kontoret.

Halvparten av utvalget hadde kontakt i forbindelse med økonomisk sosialhjelp i kombinasjon med ytelser i folketrygdloven. To hadde fast kontakt; en månedlig i forbindelse med fast supplerende sosialhjelp som flyktning og den andre i forbindelse med oppfølging i regi av LAR ca. to ganger pr. måned. De hadde begge to saksbehandlere. De tre øvrige hadde ytelser som enslig forsørger og eller attføring i bunn. De hadde en fast saksbehandler som behandlet trygdestønadene, samt en ikke fast saksbehandler som behandlet sosialhjelpsstønadene. To hadde regelmessig kontakt med saksbehandleren sin, mens den tredje oppga å ha en mer sporadisk kontakt. To hadde i tillegg en fast kontaktperson i forbindelse med eksterne tiltak og med denne hadde de både hyppigere og tettere oppfølging enn med NAV-kontoret.

Fast saksbehandler / oppfølger

Hva mente brukerne om det å ha fast saksbehandler? Alle mente det var viktig med en fast saksbehandler. Begrunnelsen for dette var at en da slapp å legge saken frem til flere. Dette var både enklere og tidsbesparende. En annen pekte på at det var lettere å være åpen med en fast saksbehandler, spesielt dersom årsaken til kontakten var psykiske problem. En sa det slik:

”Tror nok at det er godt med fast saksbehandler, slipper å forklare oppatt og oppatt. Like viktig som å ha en fastlege. Dette med at fastlege er pålagt, men ikke fast saksbehandler i NAV!”

Fordelen med fast saksbehandler kan også formuleres på følgende måte:

”Han kjenner meg, på det han trenger å kjenne meg på”.

Denne hadde hatt en fast saksbehandler over mange år og var trygg på at saksbehandleren kjente relevante sider ved hennes situasjon. Utsagnet kan også tolkes slik at hun setter en grense mellom informasjonen saksbehandler trenger, og det han ikke trenger. Dette er et

uttrykk for å ville verne eget privatliv mot offentlig innsyn. Dette er hennes gjennomgående holdning i hele intervjuet; hun ønsker å være mest mulig selvstendig.

Flere hadde kjennskap til saksbehandleren privat; men ingen så dette som et problem, heller som en fordel. For de fleste mennesker vil det å være økonomisk og eller praktisk avhengig av det offentlige innebære grader av usikkerhet. En har ikke kontroll over egen situasjon og blir avhengig av andres tolkning og forståelse av situasjonen. Det er derfor ikke overraskende at brukerne sier at de ønsker en fast saksbehandler. En fast kontakt kan innebære kjennskap, trygghet og forutsigbarhet, og dermed redusere usikkerheten i rollen som mottaker av offentlig hjelp. Med en fast saksbehandler slipper brukeren å fortelle sin historie til ulike personer flere ganger. Brukerundersøkelser viser at dette er en belastning, og i særlig grad for brukere som har mye kontakt (St. melding nr.9 (2006-2007)). Det er både slitsomt å måtte gjenta og forklare situasjonen flere ganger, samt en belastning at mange offentlig ansatte får innsyn i ens personlige problemer.

Innhold i oppfølgingen

Hvilke forventninger har brukerne til saksbehandler og til oppfølging i NAV-kontoret?

Informantene fortalte om ulike forventninger, men det var også flere fellestrekk.

Alle var opptatt av at saksbehandler måtte kunne fagområdene og være faglig sikker. Denne forventningen kan også kalles forventning om god forvaltning. Flere fremholdt at de selv ikke hadde muligheter til å ha oversikt over hvilke ytelser og tiltak NAV råder over. De hadde derfor forventninger til at saksbehandlerne hadde slik oversikt, eller kunne skaffe den, og at de ble informert om eventuelle muligheter. Det var forskjeller i hvorvidt brukerne opplevde at saksbehandler var faglig sikker og hadde oversikt. De som hadde behov for både statlige og kommunale hjelpeordninger opplevde største mangler her, jamfør avsnitt om intern koordinering over. Men også brukere som etterspurte tjenester innen "ett" område hadde erfart frustrasjon over å måtte snakke med ulike saksbehandlere for å få oversikt og svar på spørsmål vedrørende sin situasjon:

"Det var tungvint altså, ble så sint og ordentlig frustrert. Jeg forsto jo ingenting og kunne ikke se sirkelen i dette. Synes fortsatt at de skulle ha hatt en person som kunne forklare. Ganske tungvint var det. I hvert fall at de hadde satt seg litt inn i det!"

Ut i fra mangfold og kompleksitet i dagens lovverk og tiltaksordninger i NAV skulle en tro at brukere med fremmedspråklig- og kulturell bakgrunn, i særlig grad vil ha behov for god informasjon og i større grad oppleve manglende oversikt. Dette var imidlertid ikke tilfellet med brukeren som var flyktning. Han fortalte om et godt samarbeid hvor han la frem sine spørsmål og søknader til saksbehandleren. Han samlet alle brev fra kontoret i en ringperm og her hadde han god oversikt over økonomi og tiltak. Han sa dette om samarbeidet:

”Dette er slik vi samarbeider. Jeg skriver noen papir og de svarer.”

Det var flere personlige ulikheter mellom disse to brukerne, både hva gjelder alder og bakgrunnen for kontakt med kontoret. En annen forskjell var at flyktningen hadde fast kontaktperson og hadde hatt kontakt over noe lengre tid, mens ungjenta kom i kontakt ganske nylig og hadde ikke fast kontaktperson. Dette viser at å ha en fast kontaktperson i NAV kan sikre bedre informasjon og oversikt for brukeren, og dermed større trygghet.

En informant hadde forventninger om at oppfølger oppdaterte seg i deres situasjon. Dette i forhold til utviklingen i hennes sak; hva som er endret og hvilke behov og tiltak familien hadde. Også denne informanten vektla tryggheten i å ha en saksbehandler som kjenner situasjonen:

”Hun var med i gruppen, ville oppdatere seg. Det syntes vi var kjempebra. Dette var uvant i forhold til andre kommuner, at de var interessert i å høre om ungene våre! Men hun var veldig klar på at hun var der for å lære oss å kjenne og at det var viktig. Det syntes jeg var helt topp. Du slipper misforståelser.. det har vært så enkelt. Det har vært enkelt for oss å ha en unge med særskilte behov!”

Sitatet forteller ikke bare om forventninger til at oppfølger er oppdatert. I tillegg forteller det at det er viktig for brukeren at oppfølger er interessert i henne/familiens situasjon. Dette kan også kalles en forventning om omsorg. Det å bli vist interesse som mennesker er et tema som flere av informantene tok opp og som blir nærmere belyst nedenfor.

Det var ingen forskjeller i informantenes forventninger om at saksbehandleren skal beherske fagområdene og gi nødvendig informasjon. Brukerne forventet dette uavhengig av hvor lang

tid de hadde hatt kontakt med tjenestene og hva slags type hjelp de søkte. En uttrykte forventningene her så enkelt:

”At alt blir i orden der og da. At man får den hjelpen man trenger.”

Relasjon til saksbehandler / oppfølger

Betydningen av en god relasjon i sosialt arbeid er behandlet i kapittel 2. Flere informanter tok opp den medmenneskelige siden ved å ha en fast kontaktperson. Deres forventning til NAV handlet ikke utelukkende om forhold som faglig informasjon og riktig stønad, men også mellommenneskelig kontakt og forståelse fra saksbehandler:

”Det behøv ikke bestandig være penga.”

Brukerne var opptatt av å bli sett som hele mennesker og ikke bare som bruker eller klient. Eksempelvis ved at ansatte hilste og sa hei når de kom forbi på gaten. Flere pekte på at faktorer i privatlivet krevde tilpasning og tilrettelegging i tiltakene fra NAV, og at den gode saksbehandleren tok slike hensyn i planlegging og gjennomføring av tiltakene. Vanskelige livssituasjoner kunne være problemer med ektefelle, barn med særlige behov, dårlige boforhold, vanskelig økonomi og egne helseproblem. En tok her frem viktigheten av at saksbehandler hadde evnen til å sette opp delmål, slik at hun kunne ta steg for steg ut av dagens situasjon. Brukerne var dessuten opptatt av at saksbehandleren hadde fokus på deres ressurser. En god saksbehandler så at de var ”brukanes”.

De informantene som hadde erfart at kontaktpersonen var opptatt av deres særegne situasjon, beskrev dette som godt. De mente også at når oppfølgingen tok personlige hensyn, ble de selv tryggere. Dette hadde positiv innvirkning på deres muligheter for å greie gjennomføringen av tiltak. En av brukerne beskrev en god oppfølger på følgende måte:

”Hun ser og skjønner en kjempemasse og gir uttrykk for det. Pluss at hun er et sånt menneske som ser deg, ikke bare hva hun har til jobb. Ikke bare pusjer på for å få deg ut av statistikken, hun ser deg som menneske. For eksempel at hun hilser på deg når hun treffer deg i gata. Det har mye å si for mange mennesker at du blir sett og at du eksisterer utenfor disse veggene!... Vi har jo fått et oppdrag fra aetat, hun ser deg som person, hva du trenger, hva du behøver å få gjennomført for å få det til. Hun drar inn

andre innstanser og avlaster meg fra den heldagsjobben det er å gå her. Så hun ser også helheten, sånn som hun på aetat.

Brukeren trekker frem to viktige trekk ved en god oppfølger. Det ene er evnen til å vise medmenneskelighet og omsorg, det andre er evnen til å se og handle etter et helhetssyn. Både relasjon og helhetssyn er tidligere tatt opp i oppgavens del om sosialt arbeid, og hennes tilbakemelding her bekrefter betydningen av slike kvalifikasjoner i oppfølgingen.

Flere brukere tok opp at ansatte i NAV-kontoret hadde vist omsorg ved å være interessert i for deres private, følelsesmessige situasjon. Dette var en side ved relasjonen til saksbehandler som de oppfattet som både overraskende og positiv.

”De spør hvordan det går, det må jo være fordi etatene prater mer i lag. Jeg ble faktisk litt overrasket, var ikke vant med det! Er vant med det på skolen, men at de spør om det her på huset. Det betyr veldig mye bare de ordene der.”

”Det er jo litt koselig at de spør også, hvordan det går. Hvordan du har det? Det er jo ikke vanlig at kontoret spør om sånt. Det var litt snodig til å begynne med, hæ hva spør du om? Følte at de brydde seg, selv om de sikkert ikke mente det var det jo godt at de sa det... Neida de mente det vel!”

En hadde forventninger om en omsorg han ikke hadde fått:

”Forventer ikke at de skal være sykepleiere, men at de bryr seg og prøver å hjelpe”.

En sammenlignet kontakten med helsestasjonen kontra NAV-kontoret da hun skulle beskrive hva hun la i en god oppfølging:

”De har en ung mamma gruppe, koselig samvær, lager mat og prater med deg. Det gjør dem jo ikke her, de lager ikke mat til deg her (ler). Men de tar jo vare på her og, men ikke i samme grad!”

Utsagnene ovenfor kan tyde på at brukerne i utgangspunktet ikke har store forventninger til at NAV har personlig interesse for deres situasjon. De forventer at saksbehandler prøver å gi den

hjelp som er mulig og egnet. Når de erfarer at noen er opptatt hvordan de *har* det, er dette både uventet og godt. Intervjumaterialet tyder videre på at de som var i kontakt med kontoret grunnet somatiske helseplager var mindre opptatt av dette, deres fokus var primært knyttet til den forvaltningsmessige siden av oppfølgingen. De som hadde mer sammensatte behov og langvarige, problematiske livssituasjoner var mer opptatt av den relasjonelle siden av oppfølgingen. Brukerne bekrefter her forfatteres syn om at sosialt arbeid må kombinere emosjonelt engasjement og dyktig forvaltning (se Kokkin 2005 og Skjervheim 1976 i kapittel 2).

Hjelp i form av tiltak og arbeid

På intervjudtidspunktet var alle informantene enten i jobb, tiltak eller hadde søkt skoleplass. En av langtidsbrukerne var spesielt opptatt av at oppfølging til aktivitet ikke hadde fungert godt:

”Når jeg går inn på meldekortene, krysser jeg ja på at jeg ønske å være arbeidssøker. Dette kan misforståes; jeg legger jo ikke ansvaret på dem sånn sett. Men når de sier i det ene øyeblikket at deres mål er å hjelpe meg, det er jo svada.”

Brukerens utsagn kan forstås slik at hun opplever seg sveket eller lurt av tjenesten. Hun ga flere ganger uttrykk for at hun ønsket å komme i jobb slik at hun slapp å ha kontakt med kontoret. Til tross for dette hadde hun ikke lyktes i å skaffe seg egen inntekt og var derfor helt avhengig av økonomiske stønader fra NAV. En kan forestille seg det dilemma personer i denne situasjonen står i. Langtidsbrukere med liten utdanning og arbeidspraksis kommer vanskelig i jobb uten hjelpetiltak. De har ofte sammensatte helsemessige – og sosiale problemer som kompliserer mulighetene for mestring. Dersom de i tillegg er godt voksen og aleneforsørger, er det også ekstra vanskelig å starte utdanning på egen hånd. Brukere i slike situasjoner vil ofte ha et ambivalent forhold til hjelpeapparatet. De ønsker seg bort fra brukerrollen, samtidig som de trenger de tiltak hjelpeapparatet har for å bli selvstendig. Ut i fra dette perspektivet kan denne brukerens avvisning og resignasjon tolkes som et uttrykk for slik ambivalens. Brukeren ga uttrykk for manglende forventninger til NAV, samtidig som hun kritiserte NAV for manglende oppfølging.

Når oppfølgingsarbeidet mislykkes er årsakene ofte sammensatt. Det kan være mangel på fast oppfølging, koordinering og planer for oppfølgingen. Videre vil det ofte være komplekse utfordringer knyttet til ressurser og livssituasjon hos brukeren, og det kan være ressursmangel

i hjelpeapparatet som vanskeliggjør oppfølgingen, jamfør refererte undersøkelser i teorikapittelet om problemfokusering hos sosialarbeiderne vs. ressursfokusering hos brukerne og kategorisering av behov ut i fra tilgjengelige tiltak vs. brukerbehov. Betydningen av relasjon; tillit og empati er også tidligere tatt opp. Når den gode relasjonen mangler, blir oppfølgingen vanskelig. Dette er kjente og daglige utfordringer i praksis som ikke løses av omorganisering eller regelendringer. Denne brukeren uttrykker et oppgitt, resignert syn på hjelpeapparatet og NAV. Jeg har tidligere tatt opp hvorvidt dette kan skyldes brukerens perspektiv eller om det faktisk er slik at den oppfølgingen hun har fått er mangelfull. Informanten har vært bruker av tjenestene over svært mange år, og dette kan tyde på at begge forklaringer kan være rett. I intervjuet fremkom eksempler på manglende oppfølging i form av oppfølging av tiltak. På den annen side fremsto informanten generelt som resignert. Det er rimelig å tolke tilbakemeldingene i begge perspektiv; der årsaken til den årlange brukerkarrieren ses som en kombinasjon av delvis mangelfull eller feil oppfølging, og sammensatt problematikk kombinert med manglende tillit til hjelpeapparatet. Hvordan kan NAV følge opp langtidsbrukere med mange mislykkede tiltak bak seg? Som vist er ikke samordning og nye tiltak tilstrekkelig som tiltak til denne gruppen. Kanskje er det så enkelt, og så vanskelig, at en god oppfølging forutsetter en god relasjon? Langtidsbrukere vil ofte trenge både grundig kartlegging av ressurser, tidligere tiltak og fremtidige muligheter i kombinasjon med et nært samarbeid og koordinering. Dette er ikke mulig uten tillit og trygghet i brukerens forhold til tjenesten og oppfølger. Brukernes tilbakemeldinger i denne undersøkelsen er at kontaktforholdet til oppfølger er viktig. Informasjon og konkret hjelp er også viktig, men måten en blir møtt og trodd på er essensielt når det gjelder om bruker kan eller vil samarbeide om tiltakene. Dette er i samsvar med tidligere brukerundersøkelser, jamfør teorikapittelet.

Undersøkelsen viser at brukerne hadde ulike erfaringer med oppfølgingen. De som hadde oppfølging som sykemeldt var stort sett fornøyd med samarbeidet med NAV. Dette kan ha sammenheng med det sterke fokuset som har vært på området, både i form av kompetansetiltak til ansatte og sentralt initierte rutiner for oppfølging. Det er sannsynligvis også i høy grad sammenhengende med at brukerne i denne gruppen ikke hadde store sammensatte behov. Hos brukerne med større sammensatte behov er erfaringene mer delt. Samtidig er det denne gruppen som, på godt og vondt, er mest opptatt av innholdet i oppfølgingen. Dette i form av koordinering, tilgang på tiltak og hvordan de blir møtt som medmennesker.

Oppsummering

De fleste informantene hadde en fast saksbehandler som de hadde relativt hyppig kontakt med, og alle syntes det var viktig å ha en fast oppfølger. De med sammensatte behov hadde ikke en fast kontaktperson som ivaretok alle kontorinterne områder. De fikk i hovedsak sine henvendelser og saker ivare tatt av samme personer som før NAV etableringen. Denne gruppen opplevde manglende intern koordinering og var ikke tilfreds med det.

Alle var opptatt av at oppfølger hadde god faglig kunnskap og oversikt; jamfør forvaltningsmessig orientering. De forventet å bli orientert om sine rettigheter og muligheter. I tillegg fremkom forventninger om at kontaktpersonen var oppdatert på endringer i deres situasjon som hadde betydning for oppfølgingen i deres sak. Betydningen av en god relasjon til oppfølger ble vektlagt av flere (forventninger om omsorg). Brukere med langvarig kontakt og sammensatte behov var mest opptatt av denne siden ved oppfølgingen. Det å bli sett som et helt menneske, bli vist interesse, tillit og omsorg var aspekter som ble satt stor pris på. Flere hadde erfart medmenneskelig omsorg og opplevde det som overraskende. Inntrykket er at de ikke slike forventninger i utgangspunktet; NAV-kontoret var først og fremst et sted de søkte økonomisk hjelp og tiltak. I dette ligger at de heller ikke hadde kjennskap til de intensjoner som sosialt arbeid bygger på med hensyn til å øke den enkeltes evne til problemløsning, og å bidra til å motvirke sosiale problem. Dette er i tråd med ”Sosialkontorforsøket” (1985) sin konklusjon om at halvparten av brukerne hadde behov for mer enn penger, men at de ikke oppfattet samtale på sosialkontoret som ledd i et målrettet endringsarbeid fra kurators side.

Sosialhjelpen – sikkerhetsnettet som stigmatiserer

I kapittel 2 ble bakgrunnen for innføringen av sosialtjenesteloven tatt opp. Sosialhjelpen skulle være sikkerhetsnettet for de som falt utenfor andre ordninger og som ikke var selvforsørget. Samtidige skulle den være siste utvei begrenset til den som ikke hadde andre løsninger. Nivået på hjelpen ble satt lavest mulig; ved å gjøre sosialhjelpen lite attraktiv skulle en forhindre at ordningen ble utnyttet.

Som tidligere vist var halvparten av respondentene i undersøkelsen sosialhjelpsmottakere, periodevis eller fast. I intervjuene fremkom sterke synspunkt knyttet til det å søke sosialhjelp. fire av de fem trakk frem at det var en vesensforskjell på å søke sosialhjelp, kontra å søke andre ytelser i NAV-kontoret. Da sosialomsorgsloven kom i 1965 var intensjonen å bringe solidaritet med de fattigste. Folk skulle slippe å stå med lua i handa slik Einar Gerhardsen uttrykte det. Hvordan oppleves dette i dag av de som søker sosialhjelp? Informantene sa følgende om å være sosialhjelpssøker:

”Sosialkontoret har alltid vært tabubelagt. Alle blir møtt med mistenksomhet!”

”Du føler deg som en lus når du kommer dit!”

”De fleste har jo en målsetting om å komme seg bort fra køen på sosialkontoret. Som vi sier; køen på sosialkontoret. Resten er NAV, men sosialkontoret er utskjelt.”

”Har du dårlig råd er du dum, ikke sant?”

”Alle blir møtt med mistenksomhet”

Utsagnene beskriver et klart ubehag og stigma ved å søke sosialhjelp. Brukerne vet at sosialhjelpen er siste utvei; at de burde ha greid seg uten. Utsagnene bekrefter det flere forfattere har konkludert (jmfør kapittel 2); sosialtjenesten ikke har greid å kvitte seg med skammen fra tiden med fattigkasse.

Det negative forsterkes av en opplevelse av uklare og rigide regler:

”Det er klart at det er ikke de som lager reglene. Jeg har forståelse for det, men er ikke alltid enig. Man kan regle seg i hjel!”

”Jeg synes det er enormt ubehagelig å gå hit. De sitter og vurderer deg opp og ned og snur på hver en krone” *”Det er ikke noe du sjøl vurderer om du er blakk eller ikke, for det bestemmer dem!”*

Retten til sosialhjelp beregnes ut i fra dokumenterte inntekter og utgifter, vurdert opp mot en kommunal sosialhjelpssats. I denne beregningen inngår en rekke faktorer som er lokalpolitisk bestemt; nivå på godkjente boutgifter, eventuelle andre utgifter som kan inkluderes i utgiftssiden, nivå på livsoppholdssatsene, krav om dokumentasjon m.v. Hovedsakelig beregnes rett til sosialhjelp ut i fra summen av inntekter fratrukket summen av boutgifter sett i forhold til en kommunal livsoppholdssats. Samme regnestykke kan imidlertid gi både avslag og innvilgelse, vurdert opp mot eventuelle skjønsmessige vurderinger. En konsekvens av dette er at søkerne for det første må redegjøre for sin økonomiske situasjon i detalj, noe som for flere er vanskelig blant annet fordi de mangler oversikt eller ikke kan dokumentere denne. For eksempel hadde de færreste nett bank og var derfor avhengig av å gå i banken for å få utskrifter av bankkontoer. Folk flest har dessuten en motvilje mot at andre skal få nøyaktige opplysninger om pengebruket, dette blir ansett som en privat sak. Dernest blir saksbehandlingen uforutsigbar; de vet ikke når eller hvordan saksbehandler benytter skjønnet. Ved en anledning dekkes regningen, til tross for at de burde ha greid å dekke den selv ut i fra det regnestykket kontoret setter opp. Neste gang får de ikke utover dette regnestykket. En forsterkende faktor i dette er dessuten at satsene på sosialhjelp er lave og langt under det forbruksnivå folk flest har. Heri ligger sannsynligvis mye av årsaken til opplevelsen av mistenkeliggjøring; systemet krever at saksbehandlerne innhenter detaljerte opplysninger om inntekter og forbruk, og legger opp til en detaljert kartlegging av den enkeltes pengebruk. Dette står i sterk kontrast til for eksempel beregning av for eksempel dagpenger, sykepenger og uføreytelser som beregnes ut i fra tidligere arbeidsinntekt og uavhengig av utgifter og privatforbruk.

Informantene var kjent med tjenestens muligheter til å bruke skjønn. En sa det slik:

”Et menneske er aldri en blåkopi av et annet menneske. Det er ulike grunner til at folk kommer i den situasjonen til at de søker sosialhjelp.”

Flere brukere mente at skjønnet burde brukes mer og på en slik måte at det ga den enkelte en mer tilpasset hjelp, konkret vurdert ut i fra den enkeltes situasjon. Inndelingen av sosialarbeiderrollen i forvaltningsorientering og klientorientering er tidligere tatt opp i kapittel 2. I følge Rangers undersøkelse (Ranger 1986) kjennetegnes forvaltningsorienteringen av en rutinemessig behandling der samtalene hadde fokus på søknadsskjema, regning, innstilling og vedtak. Dette i motsetning til den klientorienterte samtalsens fokus på nyanser,

forventningsavklaring og medbestemmelse. Profesjonelt skjønn blir sett på som motstykket til en forvaltning - og regelfokusering. Det positive med skjønnet er at det kan tilpasses brukerens konkrete behov. Motsatt er det negativt dersom det innebærer uklarhet for brukerne eller dersom skjønnet legger seg på en fastlåst praksis der grunnlaget for etterprøving mangler konkrete vurderinger. Informantenes utsagn tyder at de opplevde en forvaltningsorientert behandling med for dem en uklar bruk av skjønn.

Det er allerede påpekt flere mulige årsaker til at brukerne opplever rollen som sosialhjelpssøker som særlig vanskelig. Dette har blant annet sammenheng med sosialhjelpens intensjon og utforming; den skal være en løsning for færrest mulig over kortest mulig tid, den er satt på en minimums nivå. Derne er det faktorer hos den enkelte bruker og hos saksbehandler som vil kunne innvirke på situasjonen. Tillit og gode relasjoner er tidligere tatt opp. Personer med sammensatte problem har ikke sjeldent opplevd tidligere tillitsbrudd og vil derfor kunne være ekstra sårbare i forhold til å oppleve mistenkeliggjøring. Saksbehandlingen innebærer klare kontrolltiltak der saksbehandleren kommer i en rollekonflikt mellom hjelper- og kontrollør. Undersøkelser viser at ansatte utvikler strategier i form av standardisering og kontrolltiltak for å mestre egen arbeidssituasjon (jamfør kapittel 2). Denne undersøkelsen har vist at på det tidspunkt den ble foretatt hadde NAV-kontoret i liten grad samkjørt ytelsene i kontoret ved at de ansatte behersket både kommunale og statlige ytelser. Brukerne skilte derfor fortsatt mellom sosialkontor og øvrige tjenester i NAV-kontoret. Spørsmålet er hvordan brukernes erfaringer ville vært dersom NAV-kontoret fremsto som en samlet tjeneste? Er det mulig å tenke seg at det negative ved å søke sosialhjelp ble redusert ved at en og samme saksbehandler fulgte opp andre, mer ”nøytrale ytelser”, eller er dette en illusjon? Som tidligere nevnt hevder flere at sosialhjelpen er utformet slik at den uansett er klientfiendtlig. Det kan også hevdes at kompleksiteten i sosialt arbeid er underkommunisert og at forvaltning av sosialhjelp er en nærmest umulig oppgave. Brukernes tilbakemeldinger sier at situasjonen på ingen måte er tilfredsstillende. Hva ville resultatet blitt dersom reglene ble endret der tilgangen ble mer allmenn, og satsene ble økt? Ville dette resultere i flere på sosialhjelp fordi det ble mer attraktivt? Eller ville resultatet blitt motsatt ved at hjelpen ga reel hjelp til selvhjelp, slik lovens intensjon er? Spørsmålene viser at det i sosialhjelpen er innebygd et evig dilemma som resulterer i en problematisk praksis.

Medvirkning i egen sak?

I grunnlagsdokumentene for NAV fremgår at brukermedvirkning og individuelle løsninger står sentralt. Brukermedvirkning er et aktuelt tema innenfor alle hjelpeprofesjoner og i sosialt arbeid, jmfør kapittel 1 og 2. I undersøkelsen ønsket jeg å få belyst hva brukerne tenker om brukermedvirkning. Med andre ord, hvordan opplever de å ha innflytelse i egen sak?

Flere av informantene mente at regelverket ga lite var rom for individuelle løsninger i deres sak. Dette gjaldt både folketrygdloven og sosialomsorgsloven. De langtidssykemeldte i *Forvaltningsgruppen* uttrykte ikke forventninger om medvirkning i forhold til folketrygdytelser. De var kjent med at vilkårene for å kunne få eksempelvis overgangsstønad som enslig forsørger, sykepenger eller dagpenger var bundne med få eller ingen muligheter for individuelle vurderinger. Flere tok opp at saken i stor grad ble avgjort av eksperter som leger og spesialister. Dette gjaldt spørsmål om behandling i form av operasjon, medisin m.v.. Dette ble ikke problematisert av informantene. En var imidlertid opptatt av NAV-kontorets bruk av rådgivende lege. Han mente det var merkelig at rådgivende lege kunne vurdere helsetilstanden hans uten å ha møtt eller undersøkt ham. Informanten hadde ikke tatt opp dette med sin saksbehandler.

Mange hadde erfart at de til tross for regelverk og ekspertise likevel hadde større innflytelse i egen sak nå enn for noen år tilbake. Dette gjaldt spesielt de som var langtidssykemeldt for andre gang. De erfarte mer kontakt i form av samtaler med saksbehandler og at deres synspunkt på tiltak ble mer vektlagt. Dette opplevde de som positivt både fordi de fikk mer informasjon om egen sak, samt kunne gi informasjon og påvirke saksforløpet. Oppsummert kan en si at i gruppen langtidssykemeldte syntes ikke informantene å være mye opptatt av brukermedvirkning. De mente at regelverket i stor grad begrenset mulighetene til dette, men var positiv til at de ble tatt mer med på råd i egen sak enn før. De to brukerne i *Forvaltningsgruppen* som hadde vært brukere i kontoret i ca. ett år, var minst opptatt av medvirkningsaspektet. De fokuserte primært på kontorets forvaltningskompetanse- og rolle og uttrykte tillit til saksbehandlerens forvaltning av reglene. Følgende sitat illustrerer denne holdningen:

I et sivilisert samfunn, må de gjøre det som loven krever. Og jeg må akseptere loven, vi er alle under loven. Derfor må jeg si; sier de nei, må jeg forholde meg til det. Vi må akseptere hverandre og samarbeide. Og jeg må si at jeg er fornøyd.

Jeg sier virkelig; jeg viser til loven. Hvis noen blir sint, hvis jeg blir sint, og viser at jeg presser, så jeg føler at jeg gjør en feil. Så jeg må være obs på mine feil, for da får jeg ikke mine rettigheter. Hvis saksbehandler gjør noe galt, og med andre, mange vil høre om dette og, han vil miste jobben og sin verdighet. Ikke bare av hensyn til publikum, men av hensyn til respekt for seg selv. Så lenge jeg respekterer andre, vil de respektere meg. Så jeg møter aldri vanskeligheter!”

Personen uttrykker tillit til at hans sak blir godt ivaretatt av saksbehandleren, og stoler på lovverkets regulering av saksbehandlers forvaltning. Personen ser lovverket og de sosiale rollene som en slags garanti for at saken hans blir rettmessig behandlet. Han ser derfor ikke behov for større grad av medvirkning.

Oppfølgingsgruppen var mer opptatt av medvirkning enn *Forvaltningsgruppen*. De som var mest fornøyd med medvirkning i egen sak hadde enten svært god oversikt og kunnskap om egen sak, eller en formalisert samarbeidsgruppe som sammen med bruker planla og fulgte opp fremtidige tiltak. Også denne gruppen mente at lovverket sto i veien for medvirkning. Når det gjaldt sosialomsorgsloven hadde de forventninger om individuelle løsninger som ikke ble innfridd, jamfør ovenfor om sosialhjelp. Også når det gjelder medvirkningstemaet er det et skille i *Oppfølgingsgruppen* mellom de som ser muligheter, og de som ikke ser nytte eller muligheter, i dette tilfellet i forhold til medvirkning.

Flere uttrykte imidlertid også at de ønsket å greie seg selv i størst mulig grad. En sa dette slik:

”Vil gjerne gjøre noe selv, ikke vente at andre skal gjøre det for deg.”

Dette utsagnet er et uttrykk for personens behov for å greie noe selv, å være selvstendig. Dette er et iboende behov hos alle. Å være avhengig av hjelpeapparatet innebærer tap av selvstendighet. To av informantene som hadde hatt kontakt med kontorene i mange år hadde søkt skoleplass. Begge fortalte at de på egen hånd hadde vurdert hvilken utdanning de ønsket å ta og at de ikke hadde hatt hjelp fra NAV i forbindelse med søknaden, eksempelvis i form av hjelp til å søke skoleplass på særskilte vilkår eller annet. Det å starte opp utdanning etter

flere års tid uten aktivitet og egen inntekt er et relativt stort steg å ta. At de tok denne beslutningen uten oppfølging fra NAV kan være et uttrykk for ressurser til å ville mestre selv. Det kan imidlertid også være begrunnet i at brukerne ikke hadde diskutert tiltak fremover med sin oppfølger og at de enten ikke kjente til hva NAV kunne bidra med i denne sammenhengen, eller ikke anså dette som en rolle NAV kunne ha.

En annen fortalte at hun selv måtte finne ut av hvor mye kontakt og samtaler hun mente var nødvendig i sin sak. Utsagnet er en påminnelse om at brukerne og deres behov i oppfølging er individuelle, og at oppfølgingsarbeidet må ivareta respekten for medvirkning om innhold og hyppighet i oppfølgingen.

Brukermedvirkning på system nivå

Med brukermedvirkning på systemnivå menes organisert brukerdeltagelse i form av utvalg, råd, høringsinstans m.v. Noen av informantene tok opp behovet for en tilbakemeldingskanal fra brukerne til NAV. Det ble vist til diskusjoner om dette blant brukere på egne nettsider. De savnet et sted eller en nøytral person hvor de kunne legge frem situasjoner de hadde opplevd som ubehagelige, samt et forum som hadde fokus på hvordan brukerne opplever tjenesten. Dette ved at NAV registrerte og systematiserte hva brukerne opplevde, hva de klaget på og hvilke forslag til endringer de foreslo. Ordet ”NAV-børsen” ble introdusert; her skulle slike tilbakemeldinger noteres. Noen tok opp det forhold at ansatte beskytter hverandre, selv der de er uenig i sin kollegas praksis. Det ble vist til at slike mekanismer er forståelige, men at dersom der ikke er system for håndtering av uheldig praksis, vil denne vedlikeholdes. Dette er i samsvar med Hillestad Thunes forslag om å legge til rette for utvikling av en kultur der det er lov å innrømme feil, jmfør kapittel 2. Brukernes forslag er også i tråd med NAV’s intensjon om å opprette lokale brukerutvalg i NAV-kontorene.

Individuell plan

Medvirkning og individuell plan henger sammen. Individuell plan er hjemlet i en rekke lover, deriblant sosialtjenesteloven § 4-3a, kommunetjenesteloven § 6-2a og lov om arbeids- og velferdstjenester § 15. I følge regelverket er det den delen av tjenesteapparatet som bruker henvender seg til som har en selvstendig plikt til å sørge for at arbeidet med individuell plan igangsettes. Alle med behov for langvarige og kordinerte tjenester fra det offentlige har rett til å få utarbeidet en plan, der planen skal sikre at den enkeltes behov for tjenester styrer utformingen og iverksettingen av tiltak.

Som tidligere vist hadde flere av informantene vært tjenestemottaker av mer enn to tjenester over mange år og de hadde sammensatte problemer. Blant de ti informantene var det en som hadde individuell plan. Hun beskrev det å ha en individuell plan og egen koordinator som både arbeidsbesparende og lettende:

”Da jeg så at hun gjorde så mye av det jeg hadde gjort, da fikk jeg mindre å gjøre. Først var det vanskelig å forholde seg til det, for jeg var vant til å ha kontroll. Men når en først slipper er det veldig lettende. Kjempebra!”

En bruker hadde fremmet søknad til kommunen om individuell plan for sin sønn. Hun anså ikke en individuell plan for seg selv som relevant, til tross for at hun på egne vegne hadde kontakt med rundt fire instanser og hadde vært bruker i systemene siden hun selv var tenåring. Søknaden vedrørende sønnen ble tatt opp med kommunen for et halvt år siden, men det var fortsatt usikkerhet knyttet til hvem som hadde ansvaret for å skrive og følge opp en slik plan. Hun beskriver sine koordineringsbehov på følgende måte:

”Jeg står i et rundt rom med mange tråder som jeg drar i, men som jeg ikke når tak i fordi det er så mange kroker som drar i meg. Og når den ene etaten maser om et møte, er det noen andre som skal ha meg på møte. Så jeg får ikke tak i de her trådene som jeg skulle for å få orden på livet mitt”.

Hun beskrev rollen som bruker som en heldagsjobb, der de ulike instansene i hjelpeapparatet i liten grad var koordinert. Ut i fra hennes beretninger er kan det være vanskelig å se at hun i denne situasjonen ville hatt kapasitet til å være i full jobb.

Mange av informantene hadde ikke hørt om individuell plan og var dermed ikke kjent med retten til å få en slik plan.

Det er ingen overraskelse at individuell plan var lite kjent blant informantene og at kun en hadde slik plan. Bruk av individuell plan har ikke blitt praktisert i det omfang som var tenkt da loven kom. Mange kommuner mangler fortsatt system for å motta, iverksette og følge opp søknader, og fagfolkene er ofte lite samkjørt når det gjelder forståelse og praktisk gjennomføring av plan- og oppfølgingsarbeidet. Kompetansemessig er det også en forskjell, der store deler av de ansatte i NAV-kontorene ikke har hatt opplæring i individuell plan.

Intensjonen med individuell plan og NAV er sammenfallende. Begge skal sikre at brukerne får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Ut i fra dette er det nærliggende å anta at en større bruk av individuell plan i NAV er veien å få for å få til koordinering, brukermedvirkning og gode planer for brukere med langvarige og sammensatte tjenestebehov. Dette vil kreve at kommunen i samarbeid med NAV utvikler felles system og opplæring av ansatte.

Oppsummering

For de fleste informantene var uttrykket brukermedvirkning ukjent. Ordet brukermedvirkningsuttrykket synes mer innarbeidet i fagpersonenes fagvokabular. Informantene var likevel opptatt av medvirkning. De langtidssykemeldte i gruppen *Forvaltning* oppga at regelverket begrenset mulighetene for direkte medvirkning. De hadde derfor få forventninger om dette. De mente imidlertid at de ble tatt med på råd mer i dag enn før. De som hadde kortest periode med kontakt i kontoret var minst opptatt av medvirkningsaspektet og mest opptatt av den forvaltningsmessige siden av sin sak. Personene i *Oppfølgingsgruppen* var mer opptatt av medvirkning. Gruppen var todelt i synet på muligheter og erfaringer med medvirkning. De som hadde god oversikt over egen sak og lovverk, samt de som hadde en fast samarbeidsgruppe, var mest positiv.

Resultatene er i tråd med det syn flere forfattere har om at reell brukermedvirkning ikke er mulig på grunn av systemstrukturene, jmfør kapittel 2. Det er ulike grader av medvirkning, fra den situasjonen at bruker ikke har noen innflytelse, til at bruker legger premissene i egen sak. At brukers syn på type tiltak vektlegges mer i dag enn før, er et pluss. Dersom det i tillegg utarbeides en plan for fremtidige tiltak hvor bruker selv er hovedaktør, blir medvirkningen desto større. Det fremkom ikke at informantene hadde en såpass konkret brukerrettet planlegging i sin sak. Bruken av individuell plan synes fortsatt å være i oppstartfasen. Kun en informant hadde slik plan og de fleste var ukjent med retten til en slik plan.

Kapittel 7: Sosialfaglige praksis og mål i NAV-kontoret sett fra brukernes ståsted

Hva forteller undersøkelsen om det å være bruker i NAV? Jeg vil avslutningsvis ta opp brukernes perspektiv på NAV, der deres tilbakemeldinger drøftes opp mot ulike utfordringer i det praktiske arbeidet.

Innledningsvis kan det være nyttig å se nærmere på NAV-reformen og sosialfaget under ett. Dette er tidligere noe berørt i kapittel 1. Enkelte fagmiljø har vært skeptisk til NAV-reformen. Det er påpekt at reformen har urovekkende stort fokus på effektivitet. Hovedmålet er å få flest mulige raskest mulig i jobb. Bekymringen er at fokus på raske resultat vil nedprioritere de svakeste gruppene. Brukere med sammensatte problemer trenger individuelle, tilpassede tiltak og deres muligheter til å komme i jobb eller aktivitet er ofte et langtidsprosjekt. Fokusering på brukerne som raskst kan komme ut av stønadsstatistikken kan resultere i at ressurser og oppmerksomhet kanaliseres bort fra de med langvarige hjelpebehov, jamfør teorikapittelet. Videre er det bekymring for at kommunene kan bli ”statens lillebror”. De statlige tjenestene blir oppfattet som sentralstyrte, standardiserte system som trigger kommunenes autonomi. Det har derfor vært uro for fremtiden til det kommunale selvstyret og det kommunale tjenesteinnholdet. De kommunale tjenestene er basert på lokale beslutninger, mens de statlige tjenestene styres av fylkes- og sentralbaserte organ; hvordan vil dette innvirke på utviklingen og driften av lokalbaserte tiltak?

Dersom slike motforestillinger blir dominerende, kan det føre til et fragmentert NAV-kontor der samarbeidet mellom den kommunale og den statlige delen i NAV-kontoret er begrenset. Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsarbeidere (FO) har uttalt følgende om sosialt arbeid i NAV:

”Sosialt arbeid er et praktisk fag som har som intensjon å hjelpe mennesker til å løse sine sosiale problem. Det er formålsparagrafen i Lov om sosiale tjenester som gjelder også for sosialt arbeid i NAV. Formålet med loven er: - fremme økonomiske og sosial trygghet, -bedre levevilkårene for de vanskeligstilte, - bidra til økt likeverd og likestilling, - forebygge sosiale problemer, - bidra til at den enkelte kan leve og bo selvstendig, - bidra til en aktiv og meningsfylt tilværelse sammen med andre.”

Og om faglig gode tjenester:

”Det er avgjørende at hvert enkelt NAV-kontor kan yte bistand på flere nivåer for at intensjonen med reformen skal lykkes. Derfor vil det i NAV-fellesskapet være avgjørende at noen koordinerer arbeidet mellom etatene og koordinerer bistanden til den enkelte bruker. Sosialfaglig utdanning gir gode muligheter for å mestre dette. Sosialfaget bidrar til faglig gode tjenester, som er levert i et system som fremmer helhet – på en menneskelig måte.”

(<http://www.fo.no/getfile.php/Filer/Aktuelt%20pdf-filer/sosialtarbeid%20i%20nav.pdf>)

Fellesorganisasjonen stadfester med dette at formålene med sosialt arbeid og NAV er omforent, og at sosialfaget anses som et viktig redskap for å oppnå reformmålene. Brukerne bekrefter viktigheten av at alle tjenestene i NAV-kontoret er koordinert, hvor den kommunale og den statlige delen er integrert i en felles oppfølging.

På bakgrunn av brukernes tilbakemeldinger i undersøkelsen ses følgende utfordringer knyttet til brukerrollen og måloppnåelse i NAV:

Utfordringer knyttet til informasjon om tjenestene i NAV

Som tidligere vist hadde de fleste i utvalget lave forventninger til at NAV-reformen ville bety en annerledes oppfølging av deres sak. De færreste hadde informasjon om sosialt arbeid - og NAV-reformens bakgrunn og formål. NAV-kontoret ble primært betraktet som en samlokalisering av tjenestene, noe som innebar en forenkling for de som hadde sammensatte tjenester fordi de slapp å gå fra den ene til den andre kontorbygningen.

Dette gjorde at både langtidsbrukere og de som oppsøkte kontoret for første gang, i stor grad tenkte tradisjonelt; de oppsøkte trygdekontoret, aetat eller sosialkontoret i NAV. Manglende informasjon kan bety at brukerne ikke er kjent med hvilken type hjelp NAV-kontoret tilbyr. Dette kan bety at nye brukere med sammensatte behov gir en stønadsspesifikk informasjon om sin situasjon. Resultatet kan bli at tidlig og helhetlig oppfølging kommer senere i gang og at brukere blir gående lenge på passive stønader. Informasjon ses derfor som en av flere viktige handlinger for å unngå at praksis blir som før.

Utfordringer knyttet til koordinert oppfølging og brukervedvirkning

Overnevnte betyr imidlertid ikke at brukerne ikke har forventninger til saksbehandler og oppfølging i NAV-kontoret. Ut i fra min tolkning av materialet, har brukerne også før NAV hatt slike forventninger. De ønsker en fast saksbehandler i kontoret og de forventer at denne har de fagkunnskaper som de etterspør. Personer med sammensatte behov og ytelser fra ulike områder i NAV-kontoret, har behov for en saksbehandler som kan veilede, saksbehandle og eller koordinere innenfor alle områder. Det kan imidlertid sees ut som om brukere med koordineringsbehov i liten grad *etterspør* dette hos saksbehandlerne. Som en sa det:

”Man tenker ikke over det selv, brukerrollen. Man bare springer hit og dit”

Kanskje er det slik, at det å være bruker er noe en sjeldent tenker over? Flere ga i intervjuet uttrykk for at de ikke hadde tenkt over sider ved kontakten med hjelpeapparatet og at de ikke hadde spurt kontaktpersonene konkret om hvorfor saker ble gjort på den ene eller andre måten. Inntrykket er at brukerne aksepterer ting som de er, selv der de er uenig eller usikker lar de være å si i fra, stille spørsmål eller motsette seg. Dette kan ha sammenheng med rollen som bruker; de er avhengig av et system der de selv ikke har myndighet til å bestemme regler, rutiner og saksgang, samtidig som de er avhengig av den hjelpen de kan få. Det er derfor best å gjøre som de blir bedt om og ikke stille spørsmål. Unntaket var en av brukerne som fortalte om sinne:

”Jeg prøver å være høflig, mange blir veldig sint, det bekker over. Jeg har blitt sint, men jeg har ikke klinet til dem, da kommer bare snusen”

FO skriver i dokumentet ”Kompetanseprofil” at tap av selvtillit og minsket tro og evne til å se muligheter for endring ofte kan være en konsekvens av sosiale problemer. Sosialt arbeid skal derfor bidra til motivering og mobilisering av ressurser hos brukeren. Sosialarbeideren ses som en ressurs mobiliserer, en forvalter og en koordinator hvor sosialarbeidere skal bidra til et helhetlig tilbud for den enkelte. Undersøkelsen viser at NAV ennå har en vei å gå i forhold til å arbeide helhetlig og koordinert. Kun en av brukerne hadde en fast kontaktperson som helhetlig ivaretok eller koordinerte deres sak internt og eksternt. De som hadde ytelser i forhold til både kommunale tjenester og statlige påpekte manglende koordinering. Selv om tjenestene er samlokalisert medfører altså det ikke i seg selv at oppfølgingen blir helhetlig og

samordnet. Dette er i samsvar med konklusjonene i ”Pilotundersøkelsen” (AFI-rapport 4/2007) våren 2007 om at pilotene var kommet kort i arbeidet med utvikling av rutiner for en kontaktpersonordning i NAV og i implementering av nye arbeidsprosesser. Med tanke på at det var marginaliserte grupper som var den primære målgruppen med NAV, er det nettopp denne gruppen som er målet for ”en bedre tjeneste”. Marginalisering betegner en mellomposisjon mellom inkludering og sosial eksklusjon (Halvorsen 2006). Det er i denne gruppen vi finner yrkesaktive personer som er på kortidsytelser over mange år. Et første steg her kan være oppretting av en fast kontaktperson som koordinerer internt i NAV-kontoret og eksternt med samarbeidspartnere.

Brukernes tilbakemeldinger når det gjelder oppfølging er at dette handler om mer enn pengeytelser og tiltak. Det er viktig å bli sett som et helt menneske og et medmenneske. Flere uttrykker at det er lettere for dem å følge opp tiltak når det tas hensyn til deres situasjon og ressurser. Det er spesielt langtidsbrukerne som er opptatt av denne siden ved brukerrollen.

Brukerne er opptatt av at de har ressurser og av å gjøre selvstendige valg. Dette viste de også ved å være aktiv; de fleste hadde gjort egen aktive valg til tross for situasjonen som langtidsmottaker. Eksempler på dette var at de hadde søkt skoleplass, ordnet seg praksisplass på egen hånd, oppsøkt media for å få en konkret behandling, skolert seg på fagområder knyttet til funksjonshemming, og satt seg inn i kommunens næringsliv/sysselsetting. De ønsker ikke å være passiv mottaker dersom det ikke er nødvendig. Dette kan også ses i lys av menneskets behov for kontroll og selvstendighet. Også her vil samarbeid, åpenhet og planlegging sammen med bruker være viktige redskap. En sentral utfordring er maktforholdet mellom ansatt og bruker. Det ligger i intensjonene om medvirkning en forventning om at brukeren skal være aktiv. Dette forutsetter at brukeren er delaktig i å definere hva som er problemet. Dette blir en utfordring når regler og eller manglende tiltak kolliderer med brukerens opplevelse av hva som er problemet, jamfør eksemplet tidligere om å være blakk.

Undersøkelsen tyder på at det er samsvar mellom brukernes behov, intensjonene i NAV og sosialfaget når det gjelder koordineringsaspektet, helhetlig oppfølging og brukermedvirkning. Forventningene er mest fremtredende hos langtidsbrukerne og da i den gruppen som har positive oppfølgingsløp i kontoret. Andre langtidsbrukere har ut i fra livs – og brukererfaring lave eller ambivalente forventninger til tjenestene. Brukere med slike erfaringer vil være den mest krevende gruppen når det gjelder måloppnåelse om økt aktivitet og arbeid. Dette vil i

mange tilfeller kreve en endret måte å arbeide på, hvor medvirkning og relasjonsarbeid vil være sentralt.

Utfordringer knyttet til skjønnsutøvelse

Fleksibelt regelverk og økt bruk av skjønn skal være viktige virkemidler i NAV-kontorene. Skjønnsutøvelse har tradisjonelt stått sentralt innenfor sosialtjenesteloven og i sosialt arbeid. Fellesorganisasjonen skriver i følgende om faglig skjønn i sosialt arbeid:

”... sosialt arbeid baseres på en generell fagkunnskap om samfunnsforhold, samt en konkret forståelse av klientens opplevelse av sin situasjon. I dette spenningsfeltet ligger sosionomens faglige skjønn.” fo.no/getfile.php/Filer/Aktuelt%20pdf-filer/Kompetanse_A5_lavopp.pdf

Skjønn kan være et positivt redskap i saksbehandling og oppfølging. Informantene i undersøkelsen mente imidlertid at skjønnsutøvelsen var streng, vilkårlig og lite tilpasset den enkeltes individuelle situasjon. Dette gjaldt først og fremst skjønnsutøvelse i forbindelse med utmåling av sosialhjelp, men også individuelle tilpasninger i forbindelse med utføringstiltak ble trukket frem. Brukerne mente NAV burde utøve skjønn mindre strengt og mer tilpasset deres konkrete og vanskelige situasjon. Rollen som sosialhjelpssøker opplevdes som uverdigg og stigmatiserende.

Dette er en kjent og utfordrende side ved sosialt arbeid, både for bruker og sosialarbeider, og problemstillingen er verken ny eller knyttet til NAV-pilotene. Sosialt arbeid innebærer utøvelse av makt, myndighet og sosial kontroll, med sosialarbeideren som iverksetter av politisk vedtatte tiltak. Dette innebærer myndighet til å avgjøre spørsmål som har store konsekvenser for den enkelte. Avgjørende i denne sammenheng er at sosialarbeideren viser respekt, åpenhet og omsorg. Fellesorganisasjonen understreker at i sosialt arbeid inngår etiske vurderinger, kritisk refleksjon over egen fagutøvelse, samt valg og handling ut i fra faglig metodikk. Praktiseringen av sosialhjelpen har likevel i alle år vært problematisert. Dette i forhold til hvem som er berettiget hjelp, størrelsen på stønaden og om sosialkontorene vurderer hjelpen for letthendt eller for stengt. På bakgrunnen av denne og øvrige undersøkelser, er det grunn til å spørre om brukerne opplever skjønnsutøvelsen som urettmessig på grunn av erfaring med dårlig bruk av skjønn eller fordi det ligger i sakens natur at skjønnsutøvelsen ikke er rettferdig? Det er tidligere pekt på at intensjonen med sosialhjelp er at den skal være absolutt siste mulighet og at den er tiltenkt personer som er i en spesielt

utsatt periode over kort tid. Problemet er at rundt 3 % av befolkningen til enhver tid mottar sosialhjelp. Moralsk sett er dette en uløselig problemstilling, i særlig grad for den som skal leve på sosialhjelp, samt for fagfolkene som forvaltere av ordningen. Situasjonen med sosialhjelp som siste løsning, lave kommunale sosialhjelpsnormer med små budsjett, brukere med langvarige inntektstap/lave trygdeytelser og en streng behovsvurdering kan ut i fra dette ses som et kronisk dilemma. Noen har foreslått innføring av samfunnslønn. Undersøkelsen her støtter opp om at dagens ordning ikke er tilfredsstillende og at den bør erstattes med ordninger som dette.

Utfordringer knyttet til måloppnåelsen om jobb og aktivitet

De fleste brukerne var i lite opptatt av NAVs rolle når det gjelder råd og veiledning og hjelp til selvhjelp. I kapittel 2 ble Minaham og Pincus' forståelse av sosialt arbeid presentert. De definerte sosialt arbeids mål til å være - å øke evnen til problemløsning, - hjelpe mennesker i kontakt med ressurser, – se at hjelpeapparatet fungerer effektivt og menneskelig og påvirke sosialpolitikken. Det kan se ut som om brukernes primært forventet og erfarte ressurstilførsel som oppgaven til NAV; det var først og fremst svar på spørsmål om ytelser de etterspurte. Denne rollen er samsvarende med den forvaltningsorienterte rollen. Denne forståelsen kom frem både på spørsmål om hva brukerne forventet av saksbehandler og hvordan de så at NAV hadde en rolle i forbindelse med deres mål fremover. Det var noe overraskende at brukerne hadde denne holdningen, særlig med tanke på at mange var langtidsbrukere. Grunnen til at de først og fremst var opptatt av økonomiske ytelser var naturligvis at de var avhengig av slike inntekter. At de i mindre grad anså NAV som en hjelpeinstans for å få jobb eller tiltak er imidlertid overraskende. For brukerne i Forvaltningsgruppen kan dette ha sammenheng med manglende informasjon om NAV' sammensatte tjenestetilbud. Men når det gjelder brukerne i Oppfølgingsgruppen er årsaken mer usikker. Det kan se ut som om forklaringene kan være en kombinasjon av brukernes behov for å greie seg selv, manglende tillit til hjelpeapparatet og eller dårlig samordning internt og eksternt.

Hvilke mål hadde brukerne for fremtiden? Alle informantene formidlet ønske om et ”vanlig liv”; det vil si å komme seg (tilbake) i jobb og å greie seg selv. En uttalte at han ikke trodde noen var frivillig bruker av NAV-kontoret. En annen fortalte at den dagen hun var ute av

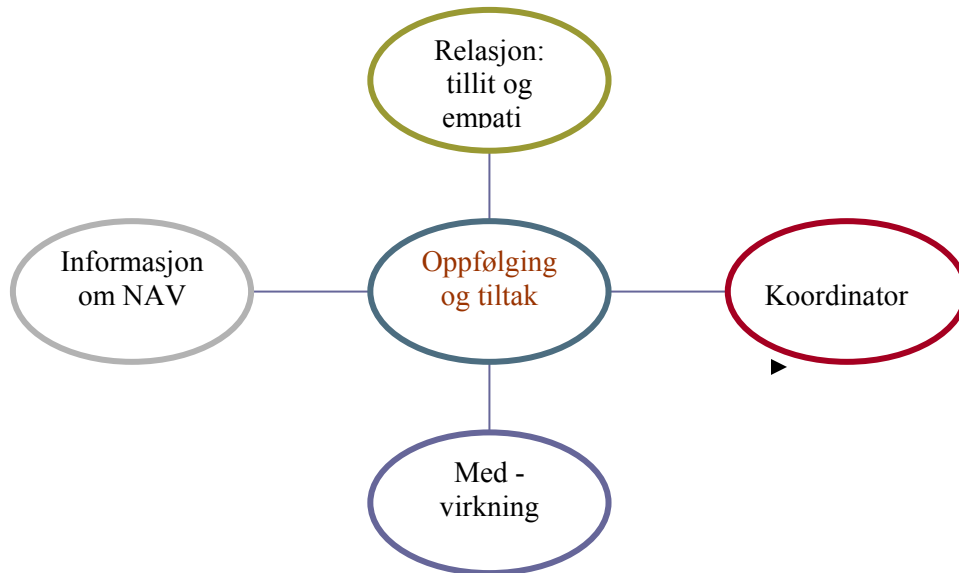
systemet, skulle hun aldri sette sin fot der mer. Følgende utsagn beskriver den opplevelsen brukerne utenfor arbeidslivet hadde:

”Det gjør noe med et menneske å ha noe å gå til! Ikke bare sitte og vente og vente. Målsettingen er et vanlig liv!”

Solheim og Øvrelid (2002) har gruppert profesjonsrollen og (langtids)klientrollen i et sett av komplementære funksjoner som er gjensidig og avhengig av hverandre: Profesjonsutøveren beskrives som ekspert/ansvarlig/aktiv og giver, klienten som uvitende/ikke ansvarlig/passiv og mottaker. Det skisseres en gjensidig binding mellom profesjonsutøver og klient; den profesjonelle er avhengig av brukeren for å ha arbeidsoppgaver og brukeren er avhengig av et hjelpesystem for å være bruker. I dette perspektivet vil veien ut av brukerrollen være vanskelig. Her vil brukermedvirkning og empowerment være sentralt. Dette innebærer at individuell og helhetlig oppfølging kombineres med brukermedvirkning og tiltak som styrker og aksepterer brukernes selvfølelse. Følgende sitat fra en av brukerne uttrykker dette på en fin måte:

”For vi er enig med målsettingen til NAV, men den tiden det tar for å komme dit, den tiden er slitsom og vanskelig. Og kanskje må brukeren tas mer med på råd!”

Med utgangspunkt i sosialtfagets teoretiske grunnlag og på bakgrunn av (langtids) brukernes tilbakemeldinger, har jeg utarbeidet følgende modell for samhandling mellom bruker og NAV-kontoret:



Modellen viser sentrale komponenter i alt oppfølgingsarbeid. Det er avgjørende at NAV-kontoret samlet har en kollektiv forståelse av oppfølging, noe som forutsetter felles refleksjons – og læringsarenaer. Innholdet i komponentene er tidligere tatt opp i oppgavens teoridel og i analysen av brukernes forventninger og erfaringer. Kort beskrevet er dette:

- Relasjon; utgangspunktet er at alt oppfølgingsarbeid er basert på en god relasjon mellom oppfølger og bruker; dette er forutsetningen for et samarbeid med bruker om endring til å komme ut av de problemer som ligger til grunn for kontakten med NAV-kontoret.

- Informasjon om NAV-kontoret; informasjon gir brukerne grunnlag for forståelse av og kunnskap om hva NAV-kontoret er i form av tjenestetilbud, arbeidsmetodikk og rutiner. Informasjonen er del av kontaktetableringen mellom bruker og oppfølger, og gir samtidig muligheten for gjensidig forventningsavklaring.

- Medvirkning; muligheten for reel og motivert endring øker når brukeren gis muligheter til å stake ut kursen i egen sak og til å foreta egne valg. Medvirkning forutsetter at bruker er informert, og at det er en god relasjon mellom bruker og oppfølger.

- Kontaktperson og koordinering; brukere med behov for det bør tilbys en fast kontaktperson i NAV-kontoret som også koordinerer eksternt. Dette kan sikre en samlet og omforent oppfølging, der brukeren kan konsentrere seg om tiltak som jobb eller aktivitet, i stedet for å bruke tid på møter og samordning av hjelpeapparatet.

Det er grunn til å tro at oppfølgingen av langtidsbrukere har større sjanse til å lykkes dersom ovennevnte komponenter er tilstede. Imidlertid vil det være slik at noen brukere ikke kommer i arbeid eller aktivitet til tross for god oppfølging. For noen vil oppfølgingen i beste fall resultere i en mer avklart situasjon. Komponentene i modellen vil likevel være viktige i *prosessen* i oppfølgingsarbeidet; dersom det lykkes å etablere tillit, informasjon, medvirkning og koordinering i arbeidet vil en sannsynligvis lettere lykkes i å skape en god prosess, uavhengig av oppfølgingens utfall. Som en av brukerne så godt uttrykte det; situasjonen som bruker var en ”back-up plan”, målet var å få et vanlig liv. Men hvis det blir sånn, er det likevel ingen skam!

Avsluttende refleksjon

Forandringer er ikke bare mulige og forutsigbare, men å fornekte dem er å medvirke til at vi stagnerer, uten at det er nødvendig.

Gail Sheehy

Oppgavetittelen ”Mot en bedre tjeneste” henspeler på at dagens praksis kan endres til det bedre. Samtalene med brukerne ga mange tanker om hvordan det er å være bruker, og derigjennom tanker om praksis. Det er et hovedinntrykk at brukerne er mennesker som fortsatt møter den nye tjenesten med ”lua i handa”. Selv der brukeren møter på NAV-kontoret med sinne, krav eller resignasjon, er han fult klar over sin plass på rangstigen; den er nederst og i høyeste grad avhengig av den profesjonelles kunnskaper og handling.

Det er et tankekors at mens ansatte i NAV opplever omfattende endringer i organisasjonen, merker brukerne bare i liten grad forandringer i form av økt koordinering, brukermedvirkning

og tettere oppfølging. Hvorfor er det så vanskelig å få til en helhetlig tjeneste? Det finnes knapt noen som er uenig i at dette er veien å gå i arbeidet med brukere med sammensatte behov, men tilbakemeldingene fra brukerne sier oss at vi bare i begrenset grad får dette til. Skyldes dette stort arbeidspress, mangel på felles kompetanse eller manglende motivasjon til å forandre måten vi jobber på? Mennesker flest har en tendens til å repetere egne handlinger; vi handler som vi har gjort fordi vi så gjerne vil mestre situasjonen. Endringsprosesser er vanskelig og at det ikke bare er å vedta at vi skal ”tenke nytt”. Endring er ikke mulig ved at ledelsen vedtar nye sett med verdier; arbeidsmiljøet bør være slik at ideologi og praksis gjennomgår en løpende refleksjon (Bang 1995).

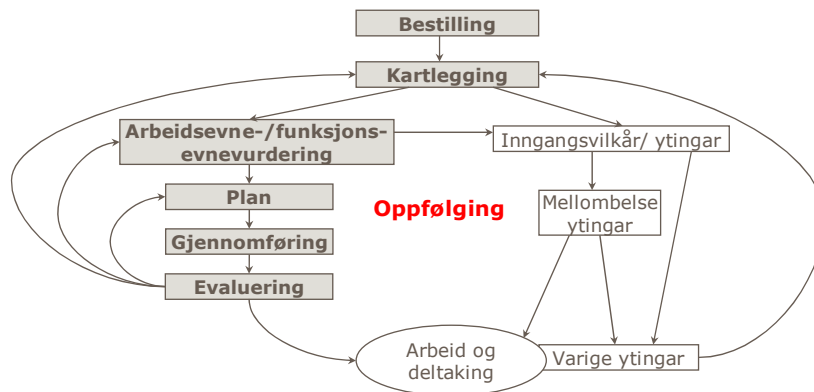
Til slutt kan en spørre om flere kommer i arbeide og aktivitet dersom oppfølgingen ble tettere? Noen mener at økt fokus dette bidrar til mas og mistenkeliggjøring på allerede marginaliserte grupper (Fugelli 2003). Like fullt erfarer langtidsbrukerne oppfølgingsprosessen unødig langvarig, og forholdsvis lite koordinert og målrettet. Dette sier oss at vi bør ha like mye fokus på prosess som på resultat, fordi det gjør noe med et menneske å være i brukerrollen. En bedre tjeneste forutsetter en kontinuerlig refleksjon over egen praksis, der veiledning, teamarbeide og brukerfora vil være nyttige arenaer.

Vedlegg

Vedlegg 1



Oppfølgingsmodellen i NAV



Vedlegg 2:

Til NAV-

Ved leder

Vedrørende studentprosjekt brukerundersøkelse NAV-kontor

I forbindelse med at jeg er masterstudent ved Høyskolen i Bodø skal jeg gjøre en undersøkelse om brukernes erfaring med NAV. Jeg skal intervju personer som har vært bruker av gamle trygdekontor, aetat og sosialkontor, nå NAV-kontoret. I den forbindelse ber jeg om hjelp til å komme i kontakt med aktuelle brukere for intervju. Vedlagt finner dere et brev til aktuelle informanter. Jeg ber om at saksbehandlerne gir dette til aktuelle brukere på NAV-kontoret. Ettersom prosjektet har fokus på det nye NAV-kontoret sett i forhold til gamle trygdekontor, aetat og sosialkontor, ønsker jeg å komme i kontakt med langtidsbrukere som langtidsledige, langtidssykemeldte, funksjonshemmet etc.

Det er flott hvis en av de ansatte kan påta seg å samle konvoluttene med svarsletter fra brukerne.

Dersom dere har spørsmål om prosjektet må dere gjerne ringe med på tlf 75 42 66 26 eller 458 66440.

Vennlig hilsen

Karin Isaksen Rødolv

Vedlegg 3:

Til bruker av NAV-

BRUKERUNDERSØKELSE NAV-KONTOR

Jeg er student ved Høyskolen i Bodø og skal gjøre en prosjektoppgave om brukernes erfaring med NAV. Jeg skal intervjuere personer som har vært bruker av gamle trygdekontor, aetat og sosialkontor, nå NAV-kontoret. Jeg håper derfor at du kan delta i et intervju om NAV. Ved å delta gir du nyttig informasjon om NAV og hva NAV kan bli bedre på.

Intervjuet skjer på og varer ca. 1 time. Formålet med intervjuet er å få informasjon om hvordan du opplever tjenesten og kontakten med NAV-kontoret.

Under intervjuet benytter jeg båndopptaker. Jeg innhenter ikke personopplysninger som navn, personnummer eller adresse. Jeg har taushetsplikt og alle intervjuene blir behandlet anonymt. Intervjuene foregår på forsommeren og opptakene blir slettet innen september 2007.

Din deltagelse i et intervju er frivilling. Dersom du ønsker å delta og senere angrep, kan du trekke deg når som helst uten å forklare hvorfor. Ditt forhold til NAV-kontoret påvirkes på ingen måte av om du intervjues/ikke intervjues.

Dersom du kan tenke deg å delta skriver du navn og telefonnummer på vedlagte svarslipp. Jeg vil da kontakte deg for å gjøre avtale om tidspunkt for intervju.

Dersom du har spørsmål kan du gjerne ringe meg på telefon 458 66440.

Takk for hjelpen!

Vennlig hilsen

Karin Isaksen Rødely, student

Vedlegg 4:

BRUKERUNDERSØKELSE NAV-KONTOR

Jeg har lest orienteringen om brukerundersøkelsen som student ved Høyskolen i Bodø skal gjøre og kan tenke meg å delta i intervju om NAV.

Navn:

Jeg kan kontaktes på telefon:

eller på adresse:

Vedlegg 5:

INTERVJUGUIDE

FØR:

Kontakt med gamle kontor

1. Hvor lenge var du i kontakt med trygdekontoret/aetat/sosialkontoret?
2. Hadde du noen faste saksbehandlere da?
3. Kan du fortelle om årsaken til at du kontaktet kontoret?

I DAG

Informasjon

4. Hvilken informasjon har du fått om NAV og om omorganiseringen av kontoret?
5. Synes du at du har fått nok informasjon? Hvilken informasjon synes du ev mangler?

Oppfølging

6. Hvorfor har du kontakt i dag?
7. Er du i arbeide i dag (utdanning)?
8. Har du kontakt med andre saksbehandlere i dag enn før NAV?
9. Har du fast saksbehandler? Hva synes du om det?
10. Hvor ofte har du kontakt med saksbehandler eller kontoret?
11. Beskriv en god oppfølging eller god hjelp

Samarbeid/koordinering

12. Har du kontakt med andre hjelpeinstanser i forbindelse med din situasjon?
13. Hvordan synes du samarbeidet er mellom NAV-kontoret og andre instanser? (+internt)
14. Hvordan var dette før?

Brukermedvirkning

15. I hvor stor grad opplever du at du får være med å bestemme hvilke tiltak du får?
16. Hvordan blir du tatt med på råd i din sak?
17. Er dette endret etter NAV?

18. Har du individuell plan?

19. I hvor stor grad ble denne laget i samarbeid med deg?

20. Hvor fornøyd er du med de tiltakene du har fått?

Samhandling

21. Hvordan synes du at du blir møtt som person? (respekt, høflighet)

Fremover

22. Hvilke planer har du fremover? (arbeide viktig?)

23. På hvilken måte kan NAV-kontoret bidra her?

Referanser

AFI-rapport 4/2007, På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Evalueringsrapport av NAV-pilotene, Norsk forskningsråd

Anvik, C. H., Mellom drøm og virkelighet? Nordlandsforskning rapport nr. 17/2006

Bang, H., Organisasjonskultur, TANO, Oslo 1995

Berger, P. L., Luckmann, T., Den samfunnsskapte virkelighet, Fagbokforlaget, Bergen 2004

Bredland, E. L., Linge, O. A., Vik, K., Det handler om verdighet, Gyldendal Norsk forlag, Oslo 2002

Christoffersen, S. A. (red.), Profesjonsetikk, Universitetsforlaget, Oslo 2005

Eckhoff, T., Rettskildelære, Tanum, Oslo 1971

Fevang, E., Røed, K., Westlie, L., Zhang, T., Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning, Rapport 6/2004

Fog, J., Med samtalen som utgangspunkt, Akademisk forlag, København 1994

Fossestøl, B., Sosialarbeider i velferdsstaten – om betydningen av en praktisk orientert handlingsforståelse, i Tronvoll & Marthinsen (red.), Sosialt arbeid – refleksjoner og nyere forskning, Tapir akademisk forlag, Trondheim 2001

Fugelli, P., 0-visjonen: essays om helse og frihet, Universitetsforlaget, Oslo 2003

Gjeitnes, K., Relasjoner – mål og middel i tiltaksarbeid, i Marthinsen, E., og Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo 2007

Granlund, L., Andersen, G., Samfunnsvitenskapelige tenkemåter Et hjelpehefte, Universitetsforlaget, Oslo 2005

Grimen, H., Samfunnsvitenskapelige tenkemåter, Universitetsforlaget, Oslo 2004

Halvorsen, K., Sosiale problemer – En sosiologisk innføring, Fagbokforlaget, Bergen 2006

Halvorsen, T., Miljøarbeid – teori og praksis, Fagbokforlaget, Bergen 2006

Hammersley, M., Atkinson, P., Feltmetodikk, Ad Notam Gyldendal, Oslo 1996

Hasselø, A.R., Anstendig og godt organisert, i Marthinsen, E., og Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo 2007

Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998-2002

Hillgaard, L., Keiser, L.; Sosial (be)handling, Tiden Norsk forlag, Oslo 1981

Holme, I., Solvang, B.K., Metodevalg og metodebruk, TANO, Oslo 1986

<http://www.fo.no>

<http://nav.no>

<http://www.nav.no/805317091.cms>

http://www.shdir.no/sosialetjenester/fagtema/oppfolging_brukere/tettere_individuell_oppf_lgin_g__tio__76314

http://www.shdir.no/rusmidler/kunnskapsgrunnlag_for_lar_retningslinjer_54764

http://www.shdir.no/sosialetjenester/kvalifiseringsprogrammet/kvalifiseringsprogrammet_81712

Hutchinson, G. S., Oltedal, S., Modeller i sosialt arbeid, Universitetsforlaget, Oslo 2003

Killen, K., Faglig veiledning – et tverrfaglig perspektiv, Universitetsforlaget, Oslo 1992

Kirkebøen, G., Skjønn, formler og klinisk praksis: Hvorfor vurderer erfarne klinikere så dårlig enda de vet så mye?, Tidsskrift for Norsk Psykologforening 1999

Kokkin, J., Profesjonelt sosialt arbeide, Universitetsforlaget, Oslo 2005

Kristoffersen, S., Holdningsendring som mestringsstrategi, Hovedoppgave i sosiologi, Universitetsforlaget i Oslo 1966.

Kvale, S., Det kvalitative forskningsintervju, Ad Notam Gyldendal, Gjøvik 1997

Levin, I., Hva er sosialt arbeid, Universitetsforlaget, Oslo 2004

Lindhardt, J., Tale og skrift: to kulturer, Munksgaard, København 1989

Lingås, L.G., Legg ned sosialkontorene!, Kommuneforlaget, Oslo 1998

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. 06.2006 nr. 20

Løgstrup, K.E., Den etiske fordring, J.W. Cappelen forlag, Oslo 2000

Madsen, K.B., Psykologisk Leksikon, Gyldendal Oslo 1971

Madsen, V., Hvem eier brukerens problem? I Tronvoll & Marthinsen (red.), Sosialt arbeid – refleksjoner og nyere forskning, Tapir akademisk forlag, Trondheim 2001

Marthinsen, E., Sosialt arbeid – et fag i sosiales grense? i Tronvoll & Marthinsen (red.), Sosialt arbeid – refleksjoner og nyere forskning, Tapir akademisk forlag, Trondheim 2001

Marthinsen, E. Tiltaksarbeid og sosialt arbeid i Marthinsen, E., og Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo 2007

MEMU 04-07

Minahan, A. og Pincus, A., Praktisk sosialt arbeid, Peacock Publishers, Inc. 1973

Moustakas, C., Phenomenological Research methods Thousand Oaks: SAGE Publication
1994

NAV Interim ”Arbeidsmetoder i NAV-kontor”, dokument av 14.03. 2006.

NAV Interim ”Brukermedvirkning i NAV”, dokument av 26.06. 2006

NAV Interim, ”Nye roller i NAV-kontor”, dokument av 23.06. 2006

Normann, T., Sandvin, J. og Thommesen, H.; Om rehabilitering, Kommuneforlaget AS, Oslo
2003

NOU 2004:13 En ny arbeids – og velferdsforvaltning

Olsen, R. H., Oltedal, S. (red.) Blikk på praksis, Gyldendal akademisk, Oslo 2007

Oltedal, S., Klientsamtaler innan velferdsstaten, Fagbokforlaget, Bergen 2004

Oltedal, Siv (red.) Kritisk sosialt arbeid, Gyldendal Norsk Forlag, Oslo 2005

Oltedal, S., Haldning og handling, TANO, Bodø 1988

Oltedal, S., Muligheter og begrensningar for profesjonalisering, i Marthinsen, E., og
Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo
2007

Patton, M.Q., Qualitative research and Evaluation methods, Thousand Oaks: SAGE
publification, 2002

Pervin, L. A., Personality: theory, assessment and research, Livingston College, The State University 1980

Postholm, M.B., Kvalitativ metode, Universitetsforlaget, Oslo 2005

Ranger, M.N., ”Er det bare meg som roter sånn?”: Klientsamtaler på et sosialkontor, Universitetsforlaget, Oslo 1986

Richmond, M.E., Social Diagnosis, Russel Sage Foundatioen, New Yourk, 1917

Risa, K., Fire årsaker til at hovudmålsettinga bak NAV vanskelig kan la seg realisere, Høgskolen i Bodø, 2006

Risa, K., Kvifor auke i talet på uførepensjoniste?, Høgskolen i Bodø, 2006

Risa, K., Nye gode grep i St.meld. nr.9?, Høgskolen i Bodø, 2007

Schaef, A.W., Meditasjoner for kvinner som gjør for mye, Emilia AS, Oslo 1995

Skjervheim, H., Deltakar og tilskodar og andre essays, Tanum-Norli, Oslo 1976

Skau, G. M., Gode fagfolk vokser, Cappelen akademisk forlag, Oslo 2005

Skau, G. M., Mellom magt og hjelp – vejledning i god klientbehandling, Gyldendal, København 2001

Skjefstad, N., Tiltaksarbeid og selvutvikling i Marthinsen, E., og Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo 2007

Skjefstad, N., Respekt og anerkjennelse i Marthinsen, E., og Skjefstad, N. (red), Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!, Universitetsforlaget, Oslo 2007

Skog, O. J., Å forklare sosiale fenomener, Gyldendal akademisk, Oslo 2005

Solheim, L. J., Øvrelid, B., Samhandling i velferdsyrke, Fagbokforlaget, Bergen 2002

Solstad, A. (red.), Privatøkonomisk rådgivning, en håndbok for sosialarbeidere, Tano AS, Oslo 1995

Statistisk sentralbyrå, Sosialt utsyn 2000, Oslo, Kongsvinger 2000

Stjernø, S., Heszlein, A.M., Terum, L.I., Et bedre sosialkontor! Universitetsforlaget, Oslo 1988

Stolanowski, P., Tilstrekkelig til livets opphold. Grunnlag og metode for økonomisk rådgivning på sosialkontor, Bedriftsøkonomenes Forlag, Oslo 1994

Strategi for oppfølging i NAV, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet, 15.3.2007

St.meld. 39 (1991-1992) Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldinga)

St.meld. nr. 35 (1994-1995) Velferdsmeldingen

St. meld. nr. 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom

St. meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, Trygdeetaten og Sosialtjenesten

St.meld. nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmedes barrierer

St.meld.nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering

St. prp nr 46 (2004-2005) Ny arbeids – og velferdsforvaltning

Strømfors, G., Kollegaveiledning i sosialt arbeid – relasjon og refleksjon, Temaer i sosialt arbeid, HiO-hovedfagsrapport 2000 nr. 2, Oslo 2000

Thommesen, H., Normann, T. og Sandvin, J. T., Individuell plan Et sesam, sesam?, Kommuneforlaget AS, Oslo 2006

Thornquist, E., Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori, Fagbokforlaget, Bergen 2003

Thune, G.H., Brukermedvirkning alvorlig ment? Kronikk i MEMU nr.05.07

Tøssebo, J., Metarefleksjoner omkring sosialt arbeid i Tronvoll & Marthinsen (red.), Sosialt arbeid – refleksjoner og nyere forskning, Tapir akademisk forlag, Trondheim 2001

Wadel, C., Now, Who's Fault Is That? Newfoundland Social and Economic Studies No.11, Toronto 1973 / 9, 1985

Willumsen, E.: Brukernes medvirkning, Universitetsforlaget, Oslo 2005