

Makt til medvirkning?
– Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen

Masteroppgave i sosialt arbeid

av

Anne Wullum Aasback

Trondheim mai 2011

Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap NTNU

Tusen takk!

Til Nina Skjefstad og Riina Kiik for kyndig og tålmodig veiledning.

Til Agnes og Aksel for god hjelp til å koble av og tenke på andre ting.

Til informantene som tok seg tid til å svare på alle mine spørsmål.

Til Arnstein for all oppmuntring og støtte, dette kunne jeg aldri fått til uten deg.

Til Mamma for at du alltid stiller opp.

Til alle gode kollegaer i HUSK Midt-Norge for kritiske innspill og støtte på veien.

Til ansatte ved NAV-kontorene som tok seg tid til å komme med innspill til intervjuguide og rekruttere informanter.

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	5
Sammendrag	9
Resume	11
Kapitel 1. Innledning.....	13
Bakgrunn for oppgaven	13
Om problemstillingen	14
Begrepsavklaringer og definisjoner.....	15
Oppgavens oppbygging	15
Kapitel 2. Arbeidsevnevurdering i NAV.....	17
Begrepet arbeidsevne.....	17
Målgruppen for arbeidsevnevurdering	17
Egenvurderingsskjema og ressursprofil.....	18
Juridisk forankring.....	18
Kartleggingsverktøy arbeidsevnevurderingen er inspirert av.....	19
Målsetninger med arbeidsevnevurdering.....	21
Kapitel 3. Kontekst for arbeidsevnevurdering	25
NAV.....	25
Arbeidslinja	28
Bakgrunn for arbeidslinja	28
Arbeidslinja som begrep	29
Debatten om arbeidslinja	30
Kapitel 4. Kunnskapsoversikt	35
Litteratursøk.....	35
Sosialfaglig kartlegging.....	35
Kartlegging i sosialtjenesten (KIS).....	36
Arbeidsevnevurdering i Aetat.....	37

Funksjonsvurdering i Trygdeetaten	39
Den danske arbeidsevne metoden.....	41
Brukerundersøkelser i NAV	42
Brukermedvirkning	43
Brukerbegrepet.....	43
Brukermedvirkningsbegrepet.....	44
Andre beslektede begrep	44
Empowerment	44
Brukerperspektiv, brukerretting, brukerorientering og brukervalg.....	46
Ulike tilnærminger til brukermedvirkning	48
Ulike grader av brukermedvirkning.....	48
Brukerens eierforhold til problemet.....	49
Ulike argumenter for brukermedvirkning.....	49
Hva skyldes økt fokus på brukermedvirkning?	51
Maktperspektiv.....	53
Maktbegrepet.....	53
Maktaspektet og autoritetstema i sosialt arbeid.....	54
Bourdieu's begrepsapparat.....	55
Symbolsk makt.....	55
Pedagogiske handlinger	56
Habitus	57
Forholdet mellom struktur og agent.....	57
Stein Bråtens teori om modellmakt	58
Kapitel 5. Metodiske valg, vitenskaplig utgangspunkt og fremgangsmåte.....	61
Kvalitative metoder – styrker og svakheter.....	61
Vitenskaplig utgangspunkt	62
Fenomenologi	62

Hermeneutikk.....	63
Et strukturelt perspektiv	65
Fremgangsmåte.....	66
Kvalitative intervju	66
Lydbåndopptak, notater og transkribering.....	67
Utvalg.....	69
Om analyseprosessen	70
Validitet og reliabilitet.....	73
Etiske refleksjoner	76
Kapitel 6. Sentrale funn.....	79
Kort om bakgrunnen til den enkelte informant	79
Ulike praksiser knyttet til arbeidsevnevurderingen	81
Hensikten med arbeidsevnevurdering	81
Egenvurderingsskjemaet.....	83
Forståelse av egenvurderingsskjema.....	84
Relevante tema for arbeidsevnevurderingen.....	84
Samtale	86
Tapsopplevelser og fremtidsutsikter	87
Tidsaspektet	88
Arbeidsfokus.....	90
Brukermedvirkning.....	92
Ressursprofil og resultat av arbeidsevnevurdering.....	94
Kontrollaspektet.....	95
Kapitel 7. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen	97
Medvirkning til hva?	97
Forståelse av hensikten med arbeidsevnevurderingen.....	99
Informasjonsflyt mellom hjelpere	101

Tidsbruk.....	102
Tidspunktet for arbeidsevnevurderingen	102
Helhetsvurdering	103
Det strukturelle aspektet	104
Ressursfokus kontra dokumentasjon av rettigheter	107
Innsyn i veilederens vurdering	108
Arbeidslinjas føringer	109
Kontrollaspektet i arbeidsevnevurderingen	110
Konsekvenser av arbeidsevnevurderingen	111
Kapitel 8. Strukturell makt, og agentenes handlingsrom i problemdefineringsen.....	113
Brukermedvirkning i problemdefineringsen	114
Kampen om klassifiseringsen	116
Ulike former for tilpassning til systemet	119
Språkets betydning i kategoriseringsen.....	122
Veilederens muligheter for skjønnsutøvelse og brukermedvirkning.....	123
Brukermedvirkning - en ny form for kontroll og styringsverktøy?	125
Kapitel 9. Avsluttende refleksjoner.....	131
Litteraturliste	137
Internettreferanser:.....	143

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv til informanter og samtykke

Vedlegg 3: NSD godkjenning

Sammendrag

Denne masteroppgaven tar utgangspunkt i ni kvalitative intervju med brukere i NAV som har vært igjennom en kartlegging ved hjelp av NAVs nye verktøy for arbeidsevnevurderinger. Arbeidsevnevurderingen skal være en kartlegging av brukerens ressurser og barrierer sett opp i mot arbeidslivet og samfunnets og arbeidslivets krav og forventinger. Dette verktøyet er tenkt brukt opp i mot brukere i NAV-systemet som anses å ha nedsatt arbeidsevne eller har behov for noe ekstra oppfølging. En av de viktigste målsetningene NAV har med innføringen av arbeidsevnevurderinger er at den skal styrke brukermedvirkningen i oppfølgingsarbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007, Heum 2010). Intervjuene har derfor hatt fokus på brukernes opplevelse av eierskap til prosessen og deres tanker rundt medvirkning og innflytelse.

Hovedproblemstillingen for oppgaven er hvordan informantene har opplevd arbeidsevnevurderingen med tanke på medvirkning i deres egen sak. Oppgaven tar for seg både på hvilken måte arbeidsevnevurderingen har bidratt til å styrke brukernes medvirkning og hvilke faktorer som har hemmet brukermedvirkningen. Når det gjelder hvordan arbeidsevnevurderingen bidrar til å styrke brukermedvirkningen trekker informantene frem at dette avhenger av hvor mye tid som settes av, mulighetene for dialog med veileder og at det som kommer frem får betydning for det videre arbeidet. Et annet av hovedfunnene i oppgaven er at informantenes opplevelse av arbeidsevnevurderingen i stor grad avhenger av hva slags informasjon de har fått vedrørende prosessen. En del av informantene har ikke fått noen forklaring av hensikten med arbeidsevnevurderingen. Dette har gjort at de har oppfattet den som et kontrollverktøy eller som en teknisk formalitet. Arbeidslinja og kontrollaspektet i arbeidsevnevurderingen er også aspekter som informantene mener bidrar til å gjøre brukermedvirkning mer utfordrende.

Jeg har i oppgaven også sett på maktaspektet i sosialt arbeid og hvordan dette påvirker mulighetene for brukermedvirkning. Jeg har derfor i den siste delen av oppgaven tatt for meg arbeidsevnevurdering med utgangspunkt i definisjonsmakt og hvordan arbeidsevnevurderingen kan bidra til brukernes muligheter til å påvirke definisjonen av problemet. Jeg ser på hvilke hindringer makt- og autoritetsaspektet ved arbeidet kan føre med seg i forhold til å inkludere brukeren som en sentral beslutningstaker i prosessen.

Resume

This Master Thesis is based on nine qualitative interviews with clients of The Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) who have been through an evaluation with the help of NAV's new tool for work ability assessment. This assessment is meant to be an evaluation of the clients resources and challenges with regard to employment and the demands and expectations of society.

The tool is intended to be used with clients in the NAV system who are suspected of having a reduced work capacity or a need for extra follow-up. One of NAV's most important goals for the implementation of the work ability assessment is the purpose of strengthening the client participation in the follow-up work (The Norwegian Labour and Welfare Administration, The Norwegian Directory of Health 2007, Heum 2010) The interviews have thus been focused around the informants feeling of ownership to the process, and their thoughts on participation and influence.

The main question this thesis poses is how the informants have experienced the work ability assessment with regard to the influence they feel they have on their own case. The thesis examines how the work ability assessment has contributed to strengthening the clients' participation, and which factors have inhibited client participation. When asked about how work ability assessment contributes to strengthening client participation, informants emphasize that it depends on the amount of time given, the possibilities for dialogue with the counsellor, and the importance of seeing that their efforts have an influence on the further development of this work.

Another main discovery of this thesis is that the informants' experience of the work ability assessment to a large extent depends on what kind of information they have been given about the process. Some of the informants have been given no explanation about the purpose of the work ability assessment. This has made them see it as a means for control, or as a technical formality. The strong influence of the workfare policies and the control aspect of the work ability assessment are aspects which the informants believe contribute to making client participation more challenging.

I have in this thesis also looked at the power aspect of social work and how this affects the possibility for client participation. In the last chapter of this thesis I have therefore focused on work ability assessments with power to define the problem as a starting point, and I have

looked at how work ability assessment can contribute to the clients' possibility for influencing the definition of the problem. I look at which obstacles the power and authority aspect of the work can lead to with regard to including the client as a central decision-maker in the process.

Kapitel 1. Innledning

Bakgrunn for oppgaven

Jeg har siden jeg først ble introdusert for begrepet på sosionomutdanningen syntes at brukermedvirkning er et interessant begrep, særlig fordi brukermedvirkning er et ord som brukes om så mange ulike former for sosialfaglig praksis og mange ganger med ulike betydninger og målsetninger. Jeg synes derfor det har vært veldig spennende å undersøke hvordan en organisasjon som NAV velger å operasjonalisere begrepet brukermedvirkning gjennom det nye kartleggingsverktøyet arbeidsevnevurdering. Hensikten med masteroppgaven er å se på hvilke muligheter og utfordringer som ligger i arbeidsevnevurderingen for å fremme brukermedvirkning. Brukermedvirkning er et sentralt begrep i sosialt arbeid og for meg handler denne oppgaven også om hvordan sosialt arbeid kan bidra i utviklingen av NAVs nye kartleggingsverktøy.

Jeg har også vært opptatt av at brukermedvirkning er et ord som mange ganger utvannes og brukes i sammenhenger hvor brukerne ikke har noen form for reell makt til å være med å påvirke sin egen sak. Maktaspektet er et sentralt element i sosialt arbeid (Shulman 2003, Levin 2004, White, Fook og Gardner 2006). Synet på makt er også en svært aktuell diskusjon innenfor fagfeltet, en diskusjon jeg har hatt stor interesse av å følge (Mik-Meyer og Villadsen 2007, Järvinen, Larsen og Mortensen 2005, Nissen, Pringle og Uggerhøy 2007, Rønning 2005, Karlsen og Villadsen 2007).

Intervju med brukere som har gjennomført en arbeidsevnevurdering er datamaterialet for oppgaven. Både brukerintervjuene og mastergradsoppgaven har bakgrunn i prosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV” som er et prosjekt som er initiert av HUSK (høyskole- og universitetssosialkontor) Midt-Norge. Formålet med dette prosjektet er å studere implementeringen av arbeidsevnevurderingsmetodikken og si noe om utviklingen av praksis ved bruk av metoden. Det er i undersøkelsen blitt lagt vekt på å fange opp refleksjoner ansatte og brukere har om bruken og hvordan anvendelsen settes ut i praksis. Datainnsamlingen blant de ansatte har foregått ved at ansatte ved tre ulike kontor har deltatt i refleksjonsforum. Møter hvor utfordringer og løsninger knyttet til bruken av arbeidsevnevurderinger er blitt drøftet. Deltakerne i refleksjonsforumene har vært en gruppe ansatte på hvert enkelt kontor med forskjellig etats- og yrkesbakgrunn. Forumene har vært holdt cirka en gang i måneden over en periode på fire til seks måneder. Målsetningen med refleksjonsforum har vært på en strukturert måte å samle informasjon fra de refleksjoner som kommer frem. I tillegg har det

vært et ønske om å gi de ansatte mulighet for selv å tenke løsninger og å påvirke egen praksis ut i fra de føringer som er lagt. Som en del av prosjektet har også ledere ved NAV-kontorene som deltar i prosjektet blitt intervjuet. Hovedtema for disse intervjuene har vært forankring av intensjonene med og den videre utviklingen av arbeidsevnevurderingene, i tillegg til det organisatoriske aspektet ved arbeidet. En rapport fra prosjektet "Arbeidsevnevurderingen i NAV" er underveis og forventes utgitt i løpet av august 2011. Det er brukerintervjuene som er det empiriske grunnlaget for denne mastergradsoppgaven, men jeg kommer noen steder til å dra inn funn fra refleksjonsforum med ansatte for å belyse funnene fra flere sider.

Om problemstillingen

Brukermedvirkning er som jeg vil komme nærmere tilbake til en av de sentrale målsetningene med innføringen av arbeidsevnevurderinger i NAV. Derfor har det i problemstillingen vært svært nærliggende med et fokus på mulighetene for medvirkning i arbeidsevnevurderingen og hvordan arbeidsevnevurderingen kan bidra til brukermedvirkning i NAV. Jeg har også valgt å se på mulighetene for å utøve brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen i et maktperspektiv. Grunnen til at jeg har valgt dette perspektivet er for det første fordi kontroll- og maktspektet ved arbeidsevnevurderingen og veilederens rolle har vært noe informantene har vært opptatt av. For det andre er det interessant å innta et maktperspektiv fordi det å ha reell medvirkning fordrer at brukeren er tilført makt til innflytelse (Arnstein 1969).

Hovedproblemstilling:

- *Hvordan opplever brukerne arbeidsevnevurderingen i forhold til brukermedvirkning?*

Forskningsspørsmål:

- *På hvilken måte kan arbeidsevnevurderingen bidra til mer brukermedvirkning?*
- *Hva bidrar til å hemme brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen?*
- *På hvilken måte kan arbeidsevnevurderingen bidra til å tilføre brukerne makt til å medvirke?*
- *Hvilke mekanismer kan være til hinder for at brukerne har reell makt til å medvirke?*

Målsetningene med å innføre arbeidsevnevurderinger er mange og det er mange ulike innfallsvinkler som kunne ha vært benyttet for å undersøke praktiseringen av arbeidsevnevurderinger. Det er i denne oppgaven tatt utgangspunkt i brukermedvirkning i

arbeidsevnevurderingen og det er derfor mange sider ved praktiseringen av verktøyet som ikke er tatt med.

Begrepsavklaringer og definisjoner

Sosialarbeider/Veileder. Informantene bruker både saksbehandler og veileder når de omtaler sine kontaktpersoner i NAV. Jeg har holdt meg til veileder som betegnelse fordi det er denne betegnelsen som er den offisielle i NAV-systemet. De stedene hvor praktikerne omtales som sosialarbeidere siktes det til utøvere innenfor sosialt arbeid mer generelt.

Bruker. Jeg velger å benytte begrepet bruker om de som er aktuelle for arbeidsevnevurdering. Dette er den betegnelsen som benyttes både av NAV og andre offentlige helse- og velferdstjenester for øyeblikket. Jeg vil derimot komme tilbake til og problematisere bruken av dette begrepet på et senere tidspunkt i oppgaven.

Arbeidsevne. I stortingsmelding nr. 9 (2006/2007) ”Arbeid, velferd og inkludering”, defineres arbeidsevnen som evnen og potensialet til å kunne fylle de krav og forventninger som stilles i arbeidslivet, sett i forhold til individets helse, utdanning, kompetanse, arbeidserfaring, livs- og familiesituasjon.

Arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurdering er NAVs nye metode for kartlegging av brukere som har behov for mer enn ordinær bistand og hvor man har mistanke om at arbeidsevnen kan være nedsatt.

Oppgavens oppbygging

Oppgaven starter med å gi en beskrivelse av arbeidsevneметодikken slik den er tenkt fra sentralt hold i NAV, og si noe om hvilke sentrale målsetninger som ligger bak innføringen av en slik metode. Deretter vil jeg forsøke å si noe om konteksten for metoden ved kort å si noe om NAV og NAV- reformen, samt arbeidslinja som velferdspolitik.

I kunnskapsoversikten vil tidligere forskning på kartleggingsverktøy som ligner arbeidsevnevurderingen bli behandlet. Forskning og teori knyttet til brukermedvirkning vil også bli behandlet i denne delen. I tillegg vil jeg ta for meg ulike tilnærminger til makt og autoritetstema i sosialt arbeid. Dette er teori jeg vil knytte sammen med empiri fra undersøkelsen og teori om brukermedvirkning i diskusjonsdelen av oppgaven.

Sentrale funn og gjengivelse av hovedtrekk ved materialet vil bli behandlet i kapitel 6 før funnene drøftes videre i diskusjonskapitlene, kapitel 7 og 8. Temaer i kapitel 7 er hvordan arbeidsevnevurderingen kan bidra til brukermedvirkning og hvilke utfordringer som medvirker til å hemme brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen sett fra brukernes ståsted. I kapitel 8 vil jeg ta for meg den *definerings* av *problem* som skjer i arbeidsevnevurderingen og drøfte noen ulike syn på mulighetene for maktutøvelse og brukermedvirkning i denne prosessen. Jeg vil der ta utgangspunkt i både funnene i brukerintervjuene og intensjonene med arbeidsevnevurderingen slik den er beskrevet i sentrale dokumenter og annen aktuell litteratur. Til sist i oppgaven følger en oppsummering med noen avsluttende refleksjoner omkring praktiseringen av arbeidsevnevurderinger og mulighetene for brukermedvirkning, samt forslag til områder hvor det er ønskelig med videre forskning.

Kapitel 2. Arbeidsevnevurdering i NAV

Kartlegging og vurdering av arbeidsevne er noe man har drevet med i alle de tre tidligere etatene, men det er i løpet av de siste par årene utviklet en felles metodikk for arbeidsevnevurderinger i NAV. Arbeidsevnevurderingen er bygd opp rundt et egenrederingsskjema hvor brukeren selv skal si noe om ressurser og barrierer i forhold til arbeidslivet, helse og sosiale forhold. Med bakgrunn i egenrederingsskjemaet og eventuelt annen innhentet informasjon skal det utarbeides en ressursprofil som viser brukerens ressurser og barrierer sett i forhold til omgivelsesfaktorer både i dagliglivet og arbeidslivet.

Arbeidsevnevurderinger ble ved enkelte kontor tatt i bruk allerede i 2008, men ble først obligatorisk ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010. I følge Helgøy og hennes kollegaer (2010) er arbeidsevnevurderingen helt sentral som utgangspunkt for den individuelle planleggingen av hensiktsmessige virkemidler og aktiviteter fordi den gir både den ansatte og brukeren innsikt i hvilke muligheter og begrensninger som må hensyntas.

Begrepet arbeidsevne

I rapporten ”*Arbeidsevnevurderinger i NAV*” utgitt av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet i 2007 slås det fast at det med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid. Begrepet arbeidsevne er i denne rapporten omtalt som et relasjonelt begrep. I dette ligger det at arbeidsevnen er et resultat av relasjonen mellom brukerens ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre.

Målgruppen for arbeidsevnevurdering

Alle nye brukere i NAV skal i følge NAV-lovens §14-a gjennom en såkalt behovsvurdering. Behovsvurderingen skal si noe om brukeren har behov for mer omfattende bistand eller ikke. De av brukerne som vurderes til å ha behov for mer utstrakt oppfølging vil få tilbud om en arbeidsevnevurdering. I rapporten om arbeidsevnevurdering heter det at arbeidsevnevurdering skal benyttes dersom det er et gap mellom brukerens nå-situasjon og ønsket arbeidsdeltakelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Som jeg vil komme tilbake til er det i tillegg en del ytelser og tiltak som krever nedsatt arbeidsevne, slik at alle brukere som skal søke om disse må ha gjennomført en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurdering er derfor en metodikk som er tenkt inn mot en mangfoldig sammensatt gruppe av brukere.

Egenvurderingsskjema og ressursprofil

Formålet med arbeidsevnevurderingen er å belyse brukerens ressurser og barrierer i forhold til kravene på brukerens nåværende arbeidsplass, et fremtidig yrke, i forhold til kravene i arbeidslivet generelt, eller i forhold til det som kreves for å kunne gjennomføre tiltak eller virkemidler (op.cit.). I tillegg ønsker man i enkelte tilfeller å benytte arbeidsevnevurdering for å belyse brukerens ressurser og barrierer i forhold til krav i nærmiljøet for eksempel i familien eller i lokalmiljøet med tanke på å styrke sosial deltakelse (op.cit.).

Sentralt i arbeidsevnevurderingen er egenvurderingsskjemaet som bruker fyller ut alene eller i samarbeid med veileder. Egenvurderingen er basert på det tidligere arbeidet med Kartlegging i sosialtjenesten (KIS), men er tilpasset et bredere nedslagsfelt (Heum 2010).

Egenvurderingen i arbeidsevnevurderingen består av seks hovedtemaer: arbeidserfaring, utdanning og kompetanse, interesser og fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold samt helse. Egenvurderingen skal sammen med informasjon fra samtaler og eventuelle innhentede opplysninger fra samarbeidende instanser resultere i en ferdigstilt arbeidsevnevurdering eller en såkalt ressursprofil (op.cit.). Denne ressursprofilen er tenkt å være en systematisk kartlegging og fremstilling hvor brukerens ressurser og barrierer blir veid opp mot hverandre. Målet er at det skal lages en treffsikker beskrivelse av brukerens muligheter til å delta i arbeidslivet og at man skal se på brukerens muligheter opp mot brukerens egne mål (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

Juridisk forankring

Arbeidsevnevurdering er juridisk forankret i NAV-lovens §14a. Her heter det at brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har krav på en arbeidsevnevurdering. Det slås her også fast at brukeren skal få en skriftlig versjon av vurderingen.

Vurderingene som blir gjort rundt brukerens arbeidsevne får også konsekvenser for videre saksgang. Arbeidsevnen skal være grunnlaget for vurderinger rundt både den enkelte brukers behov for tiltak og virkemidler fra det offentlig og den skal se på de mulighetene den enkelte har i arbeidslivet (op.cit.). Arbeidsevnevurderingen skal være et utgangspunkt for brukerens aktivitetsplan og arbeidsevnevurderingen skal i tilfeller hvor brukeren har krav på individuell plan også danne basis for utarbeidelse av denne (op.cit.).

Nedsatt arbeidsevne er det mest sentrale inngangsvilkår til en rekke tiltak og ytelser. I folketrygdlovens ytelser gjelder vilkåret først og fremst arbeidsavklaringspenger (Folketrygdloven §11-5) og etter lov om sosiale tjenester kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad (Lov om sosiale tjenester i NAV § 29). En rekke arbeidsmarkedstiltak er i tillegg forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne, og tidsubestemt lønnstilskudd krever varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

Arbeidsevnevurderingen kan ha både et veiledningsfokus og et forvaltningsfokus eller det kan være ulike blandingsforhold mellom disse to (Heum 2010). I et forvaltningsfokus vil arbeidsevnevurderingen bli brukt til å underbygge vilkårene i et enkeltvedtak eller som en begrunnelse for beslutninger knyttet til videre bistand fra NAV. Brukes arbeidsevnevurderingen i et veiledningsfokus skal metoden bidra til å danne grunnlag for dialogen mellom bruker og veileder. Her er målet om økt egendeltakelse sentralt og man ønsker at brukeren gjennom arbeidsevnevurderingen skal få en økt forståelse av egne ressurser og barrierer. Brukermedvirkning skisseres av Heum (2010) som et hovedmål i begge disse tilnærmingene til arbeidsevnevurdering.

Kartleggingsverktøy arbeidsevnevurderingen er inspirert av

Arbeidsevneметодikken er basert på tilsvarende erfaringer med kartleggingsarbeid fra alle de tre tidligere etatene (Heum 2010:217). Her har man hentet mye inspirasjon fra KIS (kartlegging i sosialtjenesten)¹, men også tidligere Aetat har hatt en form for arbeidsevnevurdering av noe mindre omfang og Trygdeetaten har hatt funksjonsvurdering som kartleggingsverktøy.

KIS er en metodikk som ble utviklet for å kartlegge arbeidsevne i sosialtjenesten. De overordnede målsetningene med KIS var at brukerne skulle bli bedre i stand til å vurdere sin egen arbeidsevne, at man skulle legge opp til aktiv brukermedvirkning i kartleggingsforløpet, styrke relasjonsarbeidet mellom bruker og ansatt, noe som skulle gjøre samordning og koordinering av innsatsen ovenfor brukerne lettere (Rambøll 2007). KIS består av et

¹Rambøll Management har gjort en evaluering av KIS. Denne evalueringen vil jeg komme tilbake til i kapitel 4 og den kan lastes ned på:
http://www.helsedirektoratet.no/publikasjoner/rapporter/evaluering_av_kis___sluttrapport_72669

egenkartleggingsskjema som er bygd opp med temaer som familie, nettverk og bosituasjon, kontakt med offentlig instanser, arbeids og utdanningsbakgrunn, interesser/fritid, helse, utfordringer og muligheter for å komme i arbeid, ønsker for aktivitet og arbeid og hvilke tiltak som kan settes i verk for å bedre mulighetene for å komme i arbeid. Til sist i skjemaet er det også en side hvor veileders vurderinger kommer frem (op.cit.). Egenkartleggingsskjema og samtalene rundt temaene fra dette skjemaet er viktig i KIS, men forberedelse og oppfølging av det som kommer frem i kartlegging utgjør også viktige holdepunkter (Sosial- og Helsedirektoratet 2007).

I tillegg til KIS og erfaringer fra tidligere kartleggingsverktøy benyttet i de tre tidligere etatene har man i utviklingen av den norske arbeidsevnevurderingen også hentet inspirasjon fra tilsvarende danske og svenske modeller. I Danmark har man benyttet ”arbejdsevne metoden”² for å beskrive, utvikle og vurdere borgerens arbeidsevne i saker knyttet til sentrale velferdsytelser. Grunnsynet i metoden hviler på respekten for det enkelte individ og troen på at menneske utvikles gjennom handling. Det understrekes i beskrivelsen av metoden at brukeren settes i sentrum og tar ansvar for sin egen situasjon (arbejdsevne metode.dk 2011).

Det tilsvarende verktøyet benyttet av den svenske förskringskassan SASSAM (Strukturerad Arbeidsmetodik för Sjukfallsutredning och SAMordnad rehabilitering)³ er en metode utviklet for rehabiliteringskartlegging. Selve kartleggingsskjemaet ses på som et pedagogisk virkemiddel, og betydningen av den enkeltes medvirkning i prosessen understrekes. Både hindringer og ressurser hos den enkelte og i omgivelsene kartlegges, og det skal legges en plan for tilbakevendelse til arbeidslivet. SASSAM legger opp til et helhetssyn, men med et større fokus på de medisinske vurderingene enn arbeidsevnevurderingene i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

I utviklingen av arbeidsevnevurderingen som metode har også ICF (International Classification of Functioning, Disability and Health) vært viktig selv om ICF er svært kompleks og ikke benyttes i sin helhet (op.cit.). ICF er utviklet av WHO og regnes både som en modell og et klassifiseringssystem (Vik 2004). I følge Vik er det en dynamisk modell som

² Metoden omtales på nettsiden: www.arbejdsevne metode.dk

³ Informasjon hentet 1.02.2011 fra: <http://uppsol.forsakringskassan.se/templates/Page.aspx?id=6547>

viser det komplekse samspillet og sammenhengene mellom en persons helsetilstand, omgivelser og personlige faktorer (op.cit:57). Et hovedpoeng i klassifiseringssystemet som har hatt betydning i utviklingen av arbeidsevnevurderingsmetodikken, er at sykdom eller skade ikke bare kan ses ut fra en bestemt diagnose, men det må tas med i betraktningen hvilke konsekvenser den får for den enkelte.

Målsetninger med arbeidsevnevurdering

Myndighetene legger i rapporten om arbeidsevnevurderingen fra 2007 frem en rekke målsetninger med å ta i bruk og utvikle arbeidsevnevurderingen i NAV.

Arbeidsevnevurderingen skal bidra til et trygt faglig ståsted, trygg kompetanse og et faglig grunnlag for systematisk skjønnsutøvelse. Dette skal være med å sikre systematikk og profesjonalitet i avklaringsarbeidet. Arbeidsevnevurderingen ses også på av NAV som et vesentlig virkemiddel for å sikre reell brukervedvirkning. I rapporten defineres brukervedvirkning på følgende måte:

”Brukervedvirkning (på individnivå) innebærer å involvere brukerne og gi dem innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud i saker der de selv er berørt.

Brukervedvirkningen blir først reell når endringer skjer ut fra de tilbakemeldinger brukeren gir, og forutsetter at brukeren betraktes av hjelpeapparatet som en kompetent og myndig deltaker i egen prosess.” (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007:7)

Arbeidsevnevurderingsmetodikken skal bidra til brukervedvirkning i NAV ved at brukeren skal være den viktigste kilden til vurderingsgrunnlaget. Betydningen av at vurderingen av arbeidsevnen må skje i dialog med bruker og at det skal utvikles en felles forståelse av brukerens ressurser og barrierer understrekes (op.cit.). En forutsetning for brukervedvirkning i arbeidsevnevurderingen er i følge rapporten at brukeren skal være kjent med premissene for vurderingen og at brukeren betraktes som en kompetent og myndig deltaker i egen prosess. Spesielt egenvurderingsdelen av arbeidsevnevurderingen anses som svært betydningsfull i forhold til brukervedvirkning, den skal bidra til å sikre aktiv egendeltakelse og engasjement hos bruker gjennom hele prosessen.

I stortingsproposisjon 51 (2008-2009) oppsummerer regjeringen hva som er blitt gjort i forhold til brukervedvirkning i NAV og betydningen av arbeidsevnevurderinger for brukervedvirkning i etaten fremheves:

”Med innføring av arbeidsevnevurderinger er brukermedvirkning satt i system og gjort til en integrert del av etatens saksbehandlings- og beslutningsprosess.” (St.prop.nr. 51 (2008-2009):27)

I følge Heum⁴ (2010) er ikke egenvurderingen bare et skjema, men et viktig verktøy i veiledningsprosessen. Han beskriver arbeidsevnevurderingen som en metodikk med et stort ressursfokus som vil bidra til større oppmerksomhet på funksjon, arbeidsevne og muligheter og mindre fokus på sykdom. Han understreker også arbeidsevnevurderingenes betydning for reell brukermedvirkning:

”Sammen med individuelle planer skal arbeidsevnevurderingene derfor være et instrument for å få den mye omtalte brukermedvirkningen ned fra de retoriske skylagene den ofte har befunnet seg i og inn i den praktiske hverdagen og samhandlingen” (op.cit:195)

Arbeidsevnevurderingen skal i forhold til den enkelte bruker i tillegg til å understøtte medvirkning i egen prosess også bidra til å gi rammer for den videre samhandlingen og sørge for forutsigbarhet for de involverte. Den skal gi brukeren mulighet til å arbeide med endring og utvikling gjennom avklaring av tydelige og omforente mål, og gi brukeren innsikt i egne ressurser og barrierer. På denne måten skal arbeidsevnevurderingen bidra til en myndiggjørende prosess (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Med arbeidsevnevurderingene ønsker man også å styrke det gjensidige tillitsforholdet mellom forvaltning og bruker, samt sørge for et sterkere arbeidsfokus i brukerprosessen.

Arbeidsevnevurderingene skal i tillegg bidra til å sikre den nødvendige helheten og bredden i den enkeltes plan og bidra til et mer individuelt tilpasset tjenesteforløp. Et individuelt tilpasset tjenesteforløp krever i større grad enn den tidligere mer rettighetsbaserte tilnærmingen en utstrakt bruk av skjønnsutøvelse (Heum 2010). Arbeidsevnevurderingene har som målsetning å styrke det lokale handlingsrommet og gi en økt mulighet for skjønnsutøvelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Samtidig tjener arbeidsevnevurderingen som en standardisering av grunnlaget for systematiske skjønnsavgjørelser (op.cit.).

⁴ Ingar Heum er seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet og har ledet arbeidet med å utvikle arbeidsevne metodikken.

Målsetningene med innføringen av arbeidsevnevurderinger i NAV er altså mange. En del handler om fagutvikling og felles kulturbygging på tvers av tidligere etatsgrenser i NAV. Mange av målene handler om å få brukeren mer delaktig i prosessen og det er en uttalt målsetning om at arbeidsevnevurderingene skal styrke brukernes muligheter for medvirkning i sin egen sak. Arbeidsevnevurderingene skal også være arbeidsrettet og NAV-reformens målsetninger om *arbeidsretting* og *brukerretting* kommer tydelig frem i beskrivelsen av målsetningene med verktøyet.

Kapitel 3. Kontekst for arbeidsevnevurdering

NAV

I tråd med utviklingen i de andre europeiske landene har norske myndigheter til tross for en relativt høy sysselsetting, sett med bekymring på stadig økende utbetalinger til ulike stønadsordninger som gjør at velferdsbudsjettene stiger (Eriksen 2007). Dette i tillegg til kritikk mot ”kasteballproblematikk” og et ønske om mer koordinerte tjenester med fokus på brukerens behov utgjør noe av bakgrunnen for innledningen av NAV- reformen.

Omorganiseringen og samordningen av tidligere Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten var et forsøk på å møte disse utfordringene (op.cit.).

NAV-reformen ble formelt vedtatt i Stortinget 31. mai 2005. Stortinget hadde fire år tidligere vedtatt en utredning av mulighetene for å lage en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds-, og trygdeetaten. Det ble etter flere ulike forslag til organisering besluttet at man skulle ha en felles statlig etat for arbeid og velferd og at denne skulle samordnes i en felles førstelinje med den kommunale sosialtjenesten (Hernes 2010). Året etter, 1. juli 2006, ble den nye arbeids- og velferdsforvaltningen etablert. Reformen regnes som den største reformen innenfor arbeids- og velferdsområdet i nyere tid (regjeringen.no 2010). Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen forvalter til sammen vel en tredjedel av statsbudsjettet gjennom ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, pensjoner og barnetrygd (nav.no 2010).

Det ble fra myndighetenes side lagt opp til stor lokal frihet i forhold til organisering av tjenestene og hvilke kommunale tjenester som skulle legges til NAV-kontoret (Klemsdal 2009). Som et minimum skulle den økonomiske sosialhjelpen inn som en del av NAV-kontoret, men de fleste kommunene valgte å legge flere sosiale tjenester til NAV. Selv om man i den valgte løsningen gikk for en modell med både en statlig og kommunal del inn i NAV-kontoret bryter den nye organiseringen med et 100-årig skille mellom inntekstforsikring finansiert og forvaltet på statlig nivå og behovsprøvd sosialstøtte på kommunalt nivå (Andreassen, Fimreite og Hagen 2009). Det ble lagt til rette for at kontoret kunne velge å ha en felles leder, samt kunne utnytte medarbeiderressursene ved å delegerer arbeidsoppgaver på tvers av statlig eller kommunal tilknytning (Hernes 2010). Partnerskapet mellom stat og kommune i de lokale NAV- kontorene reguleres av en lokal samarbeidsavtale. Til grunn for de lokale samarbeidsavtalene ligger en rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS (Andreassen og Fossetøl 2011).

NAV-reformen integrerer det borgerbaserte rettighetsprinsippet med en sosialfaglig skjønnsutøvelse. Målsetningen er å overskride skillet mellom universelle og selektive ytelser: alle skal ha lik rett til en individuell løsning på sitt problem (Andreassen et al 2009).

Reformen legger opp til et økt fokus på oppfølging og den tradisjonelle saksbehandlerrollen skal fases ut til fordel for en veilederrolle (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010). I dette ligger det også føringer for at det skal satses mer på oppfølgingsarbeid og mange av saksbehandlingsprosedyrene som tidligere har ligget hos det lokale forvaltningskontoret har nå blitt flyttet ut i spesialiserte forvaltningsenheter. Disse forvaltnings- og spesialenhetene jobber blant annet med søknader om ulike typer stønader, hjelpemidler, internasjonale saker og kontroll og innkrevingsaker. Å flytte disse områdene ut av de lokale kontorene handler delvis om å frigjøre ressurser til oppfølging av brukere og å sikre kvalitet i vedtak og tjenesteyting (regjeringen.no 2010).

På NAVs hjemmeside er hovedmålene til NAV gjengitt som:

- flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- et velfungerende arbeidsmarked
- rett tjeneste og stønad til rett tid
- god service tilpasset brukernes forutsetninger og behov
- en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Kilde: nav.no, besøksdato 16.11.2010

Disse målene kan oppsummeres i de tre grunnleggende målsetningene bak NAV-reformen: *arbeidsretting, brukerretting og effektivitet* (Helgøy, Kildal og Nilssen 2010, Heum 2010). Arbeidsretting handler kort sagt om å få flere folk i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Den gjeldene arbeids- og velferdspolitikken har en målsetning om å få folk ut på arbeidsmarkedet og sørge for at de blir værende i arbeid over tid. En del av dette går også ut på å gjøre det mindre attraktivt å gå på offentlige stønader. Helt enkelt skissert er dette også hovedtrekkene i den såkalte arbeidslinjen som jeg vil komme grundigere inn på senere i oppgaven.

Brukerretting⁵ er et begrep som brukes i mange ulike sammenhenger og med noe ulikt innhold, men en vanlig forståelse av begrepet er at det betyr å legge større vekt på brukernes behov og ønsker både når det gjelder hvilke tjenester som benyttes og hvordan (Hernes 2010). Brukerrettingen som målsetning har ført til at begrep som empowerment og brukerinnflytelse har blitt viktige retoriske poeng i den nye organiseringen (Helgøy et al 2010).

Målet med å skape en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning er forankret i tanken om rett hjelp til rett bruker til rett tid. Man ville også hindre en velferdsadministrasjon med overlappende funksjoner og forsøke å dra nytte av eventuelle stordriftsfordeler en samorganisering innebærer (Helgøy et al 2010). Målet om at systemet skal gjøres lettere tilgjengelig for brukerne og at bistanden skal tilpasses brukernes behov er et utslag av målene om en effektiv og brukerrettet forvaltning. Begge disse målsetningene er sterkt influert av den internasjonale reformbølgen kjent som New Public Management (Hernes 2010). I diskusjonen rundt begrunnelsen for NAV ble det hevdet at arbeidsretting var det viktigste målet for å forsvare reformen, mens brukerretting ble sett på som et middel for å arbeidsrette (op.cit.).

NAV- reformen har hatt en utfordrende oppstart, og Hernes (2010) omtaler reformen som en reform med fødselsveer. I gjennomføringsfasen av reformen har det i følge Hernes vært stor slitasje på organisasjon og medarbeidere. I enkelte tidsrom har det vært vanskelig å levere helt fundamentale, rettighetsbaserte tjenester og ytelser til brukerne. Hernes trekker frem flere mulige årsaker. For det første nevner han at NAV har et utfordrende organisatorisk utgangspunkt med mange hundre NAV-kontorer med dobbel kommandolinje underlagt både statsetatens fylkesleder og kommunal administrasjon og ledelse. For det andre har saksbehandling og brukeropfølging måttet gå sin gang til tross for store organisatoriske omveltninger. Omstillingsarbeidet har tatt mye ressurser og interne undersøkelser har visst at en stor andel timeverk har blitt benyttet til administrative oppgaver og interne opplæringsoppgaver (op.cit.). I tillegg kommer to andre store reformer (pensjonsreformen og en overføring av refusjoner for helsetjenester til helseforetakene) og omfattende innholdsreformer som krever omfattende opplæringsprogram, hvilket NAV-systemet har måttet håndtere parallelt med selve den organisatoriske NAV-reformen. Hernes stiller også

⁵ Dette er også et begrep jeg vil komme nærmere tilbake til i kapitel 4

spørsmålstegn ved om det fra politisk hold ble tatt nok høyde for hvor ressurskrevende arbeidet med reformen ville bli. Som et siste utfordrende forhold nevner Hernes at forvaltningsenheter som ble etablert for å avlaste de lokale kontorene i saker som ikke krevde direkte brukerkontakt også hentet ut verdifull kompetanse fra kontorene (op.cit.).

Arbeidslinja

Bakgrunn for arbeidslinja

Arbeidslinja handler om en velferdspolitik som søker å få flere i arbeid og færre på trygd. Den kjennetegnes av utsagn som at ”arbeid skal være det naturlige førstevalget”, og målsetninger om å få flere fra passive stønader til aktive tiltak (Andreassen og Fossetøl 2011). Arbeidslinja ble introdusert som et viktig virkemiddel for å møte påstanden om det økende misforholdet mellom antall personer i og utenfor arbeidsstyrken (Fløtten, Grønningsæter, Hippe og Christensen 2007). Det er blitt hevdet at Norge er det landet som har den høyeste andelen av befolkningen som ikke deltar i arbeidslivet på grunn av sykdom og uførhet (Hernes 2010). I perioden 1990 til 2000 økte antallet uføretrygdede i Norge med 19,3 prosent (Tveråmo, Dalgard og Claussen 2003). Norge har per i dag nærmere 300 000 uføretrygdede (nav.no 2011a) og tall fra NAV viser at det de ti siste årene har vært relativt stabil tilførsel av antall nye uføretrygdede i Norge (nav.no 2011b). Andelen mottakere av uførepensjon i befolkningen som helhet er fra 2001 til 2010 derimot redusert fra 10 prosent til 9,5 (nav.no 2011c). Noe av det som har vekt størst bekymring har vært økningen i andelen uføre blant de yngste aldersgruppene. Her har det vært en prosentvis økning sammenlignet med de øvrige befolkningsgruppene hvor det prosentvise antallet stønadsmottakere er noe redusert (op.cit.). På den annen side har Norge høy arbeidslivsdeltakelse sammenlignet med andre land (statistisk sentralbyrå 2011a).

Arbeidslinja er dypt forankret i den protestantiske etikken hvor arbeid ses på som en moralsk forpliktelse. Den er derfor ikke et nytt fenomen som sådan (Fløtten et al 2007, Hernes 2010). Ifølge Lødemel (1997) har arbeidslinja vært en hjørnestein i den norske velferdsstaten så lenge den har eksistert, men han hevder at politikken ble innskjerpet når arbeidslinja som begrep ble innført med regjeringen Brundtlands attføringsmelding på starten av 90-tallet (St.meld.nr.39, 1991-92). I denne stortingsmeldingen foreslo man tiltak som: å innskjerpe kriteriene for uførepensjon, øke innsatsen for rehabilitering og attføring, og å gjøre det lettere å velge kombinasjonsløsninger mellom arbeid og trygd (Fløtten et al 2007). Velferdsmeldinga i 1995 bygget videre på dette ved å vektlegge betydningen av at sysselsettingen ikke svekkes.

Den la opp til en satsning på rehabilitering og den understreket betydningen av at folks restarbeidsevne ble utnyttet. Siden den gangen har arbeidslinja vært sentral i alle offentlig meldinger og utredninger på velferdsområdet, noe som innebærer at både stønadsforløp og velferdstjenester arbeidsrettes (op.cit.).

Arbeidslinja som begrep

I den såkalte Velferdsmeldinga fra 1994/95 blir arbeidslinja definert som alle virkemidler og velferdsordninger som bygger opp under målet om arbeid til alle:

”Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger- enkeltvis eller samlet- utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle”

(St.melding nr. 35, 1994-1995:89)

Som denne definisjonen viser til innføres det med arbeidslinjepolitikken ulike incentiv for å oppnå arbeidslinjas intensjoner. Et eksempel på motiverende tiltak for å få flere i arbeid er ifølge Lødemel (1997) skattelette for pensjonister med deltidsjobb, men han hevder at arbeidslinjas incentiver bærer preg av ”pisk” i mye større grad enn ”gulrot”. Tillegget i sosialloven om arbeid for sosialhjelp som ble vedtatt i 1991 er ifølge Lødemel et eksempel på hvordan ”piskan” innføres i arbeidslinja.

Arbeidslinja brukes som beskrivelse på mange ulike tiltak og ordninger innenfor både helse, velferd og arbeidsmarkedspolitikk. Begrepet arbeidslinja beskyldes av Midré for å være et upresist og tvetydig begrep, noe han mener også har gitt begrepet slagkraft (Midré 1995 i Kjørstad 2008). I mange sammenhenger settes arbeidslinja som en motsats til den såkalte trygdelinja (eks. NOU 1999:13 Kvinnens helse i Norge) hvor det argumenteres for at arbeidslinja skal erstatte den tidligere trygdelinja. Målet med arbeidslinjepolitikken er å begrense bruken av passive trygdeytelser, men også å øke den samlede sysselsettingen. Denne koblingen mellom arbeids- og velferdspolitikken har stadig blitt tydeligere (Fløtten et al 2007). Sammenslåingen av de tre tidligere etatene som arbeidet innenfor dette området i NAV-reformen illustrerer denne koblingen. Et hovedmål med reformen er som nevnt nettopp det at flere skal i arbeid og færre på stønad.

Arbeidslinjepolitikken har ført til at rettighetstenkningen er kommet i bakgrunnen og at politikken i større grad preges av kontrakt- og byttetenkning, det vil si velferdsytelser mot arbeidsinnsats (Kjørstad 2002). Hernes (2010) skriver at rettighetstankegangen i følge offentlig dokumenter var så altoverskyggende frem til 1990-tallet at det bidro til å bygge opp

under den enkeltes funksjonstap. Mye av argumentasjonen bak arbeidslinja er i følge Hernes at rollen som velferdsgarantist ikke måtte overskygge rollen som pådriver i forhold til arbeidslivet.

Arbeidslinja er ikke et særnorsk fenomen. Tvert imot hevder Kjørstad (2002) at Norge kan ses på som sent ute sammenlignet med andre land i denne utviklingen. Internasjonalt har den såkalte *workfare*-politikken gjort seg gjeldende i mange land. Det har blitt brukt begreper som *activation*, *the work approach* og *active labour policies*. Disse har hatt noe ulike utgangspunkt, men er alle blitt brukt for å betegne arbeidslinjas ulike utforminger (op.cit.). *Workfare* handler om det vi på norsk ville kalt arbeid for sosialhjelp, men i USA har begrepet også vist til ”arbeid istedenfor sosialhjelp”, noe som innebærer at arbeidsledige fattige får lavtlønnet offentlig arbeid som eneste tilbud og inntektskilde (op.cit.). Dette er en mer ytterliggående tilnærming til arbeidslinja enn de fleste nordiske landene har lagt seg på.

Debatten om arbeidslinja

Retorikken rundt arbeidslinja i de europeiske velferdsstatene er mye den samme som i mange år har vært en del av debatten i USA. Det som er spesielt for arbeidslinja i Norden er at man ikke har redusert stønadsnivået, men styrket aktivitetsplikten (Fløtten et al 2007, Hernes 2010). Arbeid for sosialhjelp er et eksempel på dette fra Norge. I Danmark har den såkalte aktiveringslinjen hatt stor oppslutning. Her fremmes budskapet om aktivisering som noe svært positivt og en motsetning til passivisering. Innenfor denne tankegangen ses deltakelse og inkludering på som en rettighet (Kjørstad 2002). Selv om det hersker en noenlunde enighet om at man innen den norske arbeidslinja ikke har redusert stønadsnivået, argumenterer Lødemel (1997) for at det innenfor de norske ordningene hersker et desto sterkere aspekt av sosial kontroll. Lødemel fremhever arbeid for sosialhjelp som et eksempel på samfunnets økte sosiale kontroll med de fattige.

Det har innen norsk politikk vært stor oppslutning rundt arbeidslinja som utgangspunkt for utformingen av sosiale ytelser og arbeids- og velferdspolitikken forøvrig (Hernes 2010). I stortingsmeldingen ”Arbeid, velferd og inkludering” (St. meld nr. 9, 2006-2007:179) henvises det til at man antar at det å fremme krav om arbeidsrettet aktivitet ovenfor stønadsmottakere vil øke sjansene for overgangen til arbeid. Det fremheves også at det å legge opp til krav til aktivitet og deltakelse er i tråd med anbefalinger fra OECD og EU. Myndighetenes argumentasjon for å fremme aktivitetskrav knyttet til en del ytelser har delvis

vært grunnet i et kvalifiseringsargument (op.cit.). Dette har gått på at tiltakene virker kvalifiserende og at de bidrar til å strukturere stønadsmottakernes liv bedre.

Aktivitetskravet er fra myndighetenes side også forankret i et legitimitetsargument (op.cit.). Her anses det som viktig at det finner sted en gjenytelse mellom bruker og myndighet fordi dette øker legitimiteten til velferdsordningene. Man tenker seg også at aktivitet styrker motivasjon til å søke arbeid: ”Aktivitetskrav som medfører tap av fritid ved å være på stønad, kan gjøre jobbsøking og arbeid mer attraktivt” (St. meld nr. 9 2006-2007:179). Tilslutt begrunner myndighetene i stortingsmeldingen ”Arbeid, velferd og inkludering” aktivitetskravet i at det bidrar til en sortering av brukerne fordi aktivitetskrav vil føre til at stønadsmottakere som ikke har reelle behov for tiltak faller fra (op.cit.).

Frykten for velferdsavhengighet er et annet argument som brukes hyppig i debatten om arbeidslinja. Espen Dahl har undersøkt dette argumentet i en artikkel om arbeidspplikt i sosialhjelp og hevder at han i norsk forskning finner lite som støtter opp om argumentet om velferdsavhengighet (Dahl i Kjørstad 2002). Tallet på sosialklienter går ned når etterspørselen etter arbeidskraft er stor hvilket tyder på at også denne gruppen er motiverte for arbeid og at de evner å utnytte de tilbud som finnes (Kjørstad 2002).

Kjørstad (2008) viser til flere norske forskningsundersøkelser som viser en kobling mellom en marginalisert posisjon på arbeidsmarkedet og langvarig bruk av økonomisk sosialhjelp. Hun viser til hvordan denne koblingen kan være noe av bakgrunnen for at rehabiliteringsargumentet for arbeidslinjen fremmes så sterkt. Rehabiliteringsargumentet er overlappende med det som i ”Arbeid, velferd og inkluderingsmeldingen” omtales som kvalifiseringsargumentet. Begge disse handler om å gjenopprette den enkelte brukers evne til å arbeide. Marginalisering foregår derimot også på grunn av strukturelle årsaker. Asbjørn Wahl (2009) kritiserer arbeidslinja for å mangle fokus på strukturelle forhold som bidrar til å skyve mennesker ut av et stadig mer brutalisert arbeidsmarked. Han ser arbeidslinja og en del av mistenkeliggjøringen som han mener følger med denne som noe som støtter opp om myten om at det foregår et utbredt misbruk av velferdsstatens ytelser. Også Fløtten (2007) kritiserer arbeidslinjepolitikken for å være for ensidig fokusert på tiltak rettet mot enkeltindivid som står utenfor arbeidsmarkedet og for lite opptatt av de strukturelle rammene som årsak til disse problemene.

Stjernø og Halvorsen (2008) beskriver dette som et skifte i fokus på om det er samfunnet eller individet selv som har ansvaret for å skaffe seg jobb:

”While the right to work and society’s obligation to secure `work for all` have been stressed, today the duties of the individual to find paid work tend to overshadow the duties of the states to find work for him” (Stjernø og Halvorsen 2008:42).

Kjørstad (2002) beskriver to ulike former for kritikk mot arbeidslinja. En teoretisk eller ideologisk form for kritikk som tar utgangspunkt i arbeidslinjas konsekvenser for medborgerskap. Arbeidslinja hevdes her å ha en negativ effekt på medborgerskap på grunn av den disiplinering og kontroll den fører med seg og på grunn av dreiningen fra rettighetsorientering til orientering mot plikter og gjennyttelser som betingelse for å få tilgang til offentlige velferdsgoder. Den andre typen av kritikk retter seg mot utformingen av tiltakene i arbeidslinja og mindre mot arbeidslinja som prinsipp. Noe av denne kritikken kommer fra sosialarbeiderens egen fagorganisasjon, FO (Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere). Det blir hevdet at tiltakene er i strid med deres yrkesetiske prinsipper på grunn av at de får negative konsekvenser for brukernes selvbestemmelsesrett og muligheter for medvirkning (op.cit.). Kritikken mot tiltak går også på måloppnåelse: det stilles spørsmål ved om flere brukere kommer ut i det ordinære arbeidslivet som en følge av tiltakene i tråd med arbeidslinja.

Mens Wahl (2009) ser på arbeidslinja som et angrep på velferdssystemet, velger Hernes (2010) å se på arbeidslinja som et bredt sett av tiltak som skal hjelpe vanskeligstilte på arbeidsmarkedet tilbake i arbeid. Han er opptatt av de sosiale og helsemessige gevinstene arbeid ser ut til å ha. Ifølge Hernes (2010) er det et viktig element i arbeidslinja at det ikke bare skal stilles krav til samfunnet om en politikk som tilrettelegger for arbeid, men at det også stilles krav til den enkelte.

At arbeidslinja virker slik at flere kommer i arbeid bygger på en forutsetning om at sosial isolasjon er en av årsakene til arbeidsledighet, noe som ikke er underbygd empirisk (Kjørstad 2002). Økonomiske problem er en viktig årsak til mistrivsel under arbeidsledighet. Det å oppleve trivsel i perioder som arbeidsledig utgjør derimot ikke et negativt incitament for å komme i arbeid igjen (Goul Andersen et al 2001 i Kjørstad 2002).

Fløtten (et al 2007) spør om arbeidslinja innebærer et brudd med det universalistiske tankegangen som har kjennetegnet den nordiske velferdsmodellen. Tiltakene som utformes i

tråd med arbeidslinja er i følge Fløtten (et al) i større grad enn tidligere nødt til å tilpasses det enkelte individ. Den skaper et behov for skreddersydde tiltak for den enkelte. Dette kan ifølge Fløtten og kollegaer ses på som en videreføring av universalismeprinsippet ved at rettighetene fortsatt er de samme, men at tjenestene tilpasses. Det er allikevel slik at behovstilpassing fører til et større rom for skjønn for saksbehandler når det gjelder hvilke stønader, tiltak eller ytelser den enkelte skal få tilgang til (op.cit.).

Arbeidslinja er en viktig premissleverandør i utformingen av norsk sosial- og velferdspolitik. Samtidig foregår en diskusjon om hvorvidt arbeidslinja handler utelukkende om disiplinierende tiltak ovenfor den enkelte, eller om den også inkluderer regulerende tiltak ovenfor et ekskluderende arbeidsmarked.

Kapitel 4. Kunnskapsoversikt

Litteratursøk

Arbeidsevnevurdering i NAV er en relativt ny metode. En evaluering av arbeidsevnevurderingen i NAV er underveis, men ellers er det lite tidligere forskning på den nye arbeidsevneметодikken. Jeg har i gjennomgangen av tidligere forskning derfor valgt å se på noen kartleggingsverktøy som ligner NAVs arbeidsevnevurdering.

I kartleggingen av tidligere forskning gjennomførte jeg flere litteratursøk for å finne relevant forskning og litteratur. Søkemotorene som ble brukt var Bibsys og Google scholar. Det ble også søkt i aktuelle vitenskapelige tidsskrift som Nordisk sosialt arbeid og European Journal of Social Work. Søkeordene som ble brukt var brukermedvirkning, NAV, kartleggingsverktøy i sosialt arbeid og arbeidsevne. På søkeordene kartleggingsverktøy og sosialt arbeid var det få relevante treff, med unntak av en mastergradsoppgave om KIS. Det jeg derimot fikk flere relevante treff på var søk på spesifikke kartleggingsverktøy som ligner arbeidsevnevurderingen: den danske arbeidsevneметодden, KIS, Arbeidsevnevurdering i Aetat og funksjonsvurdering.

I tillegg til tidligere forskning og evalueringsrapporter har jeg funnet en del offentlige rapporter, utredninger og stortingsmeldinger som har omhandlet arbeidsevnevurderingen i NAV, og bruk av kartleggingsverktøy i etatene før NAV-reformen.

Når det gjelder brukermedvirkning er det et tema det er skrevet mye om og søk på ordet brukermedvirkning på google scholar gir over 800 treff og over 1300 treff på Bibsys. Jeg supplerte derfor med flere søkeord, som NAV, skjønn, kartlegging og sosialt arbeid for å spesifisere søket noe. Jeg har gjennomgått en del litteratur om brukermedvirkning, og presentert noe av det i kunnskapsoversikten, men dette er ikke et forsøk på noen helhetlig gjennomgang av forskning på brukermedvirkning. Jeg har også kort valgt å si noe om brukertilfredshetsundersøkelser som har blitt gjort i NAV og tatt frem noen tema fra denne undersøkelsen som kan bidra til å se denne studiens funn i en bredere kontekst.

Sosialfaglig kartlegging

I følge Molven og Askeland (2010) er det viktig i sosialfaglig kartlegging å gjøre en avveining mellom det å samle tilstrekkelig informasjon for å belyse problemet eller situasjonen som må løses, og samtidig ivareta brukerens rett til konfidensialitet og personlige

integritet. Molven og Askeland fremhever også betydningen av kartlegging av ressurser fordi det er et nødvendig grunnlag for å få frem realistiske mål og tiltak for endring. Det er i tidligere forskning avdekket at sosialarbeidere har liten oversikt over ressurser og behov hos langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp og at det er behov for en mer omfattende kartlegging (Lødemel og Johannesen 2005). Det har i tidligere forskning også blitt pekt på at profesjonsutøvere har en tendens til å forenkle tiltaksarbeidet ved å ha løsninger før problemene er tilstrekkelig avklart (Seim og Hjemdal i Eriksen 2007).

Eriksen (2007) hevder at en fare med kartleggingsverktøy er at de kan oppleves som ”tvangstrøyer” og bidra til objektgjøring av brukerne. Hun advarer mot ukritisk bruk av kartleggingsverktøy: *”Verktøy kan være gode i seg selv, men anvendelsen av dem kan bli praktisert på en krenkende måte”* (op.cit:239)

Hun understreker betydningen av fortløpende dialog partene imellom for at slike verktøy skal oppleves som gode hjelpemiddel. Er derimot hjelperne sensitive i forhold til hvilket budskap de gir brukerne og oppmerksom på at bruken av verktøyet ikke skal føre til mer maktutøvelse, kan de bidra til at det utvikles planer som treffer brukerens behov mer presist.

Kartlegging i sosialtjenesten (KIS)

Arbeidsevnevurderingen bygger i stor grad på arbeidet med KIS (Kartlegging i sosialtjenesten). Arbeidet med dette verktøyet startet opp i 2003. Det ble utviklet som et nasjonalt verktøy for kartlegging i sosialtjenesten, og i 2005 ble KIS brukt i 136 kommuner av landets kommuner (Rambøll 2007). Rambøll Management gjennomførte på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet en evaluering av arbeidet med implementeringen av KIS. Her kommer det frem at kommunenes erfaringer med KIS er at bruken av verktøyet er relativt tidskrevende. De fleste kommunene anser derimot tidsbruken for å være lønnsom, fordi den fører til en bedre kartlegging tidligere i forløpet. En grundigere kartlegging kan bidra til at brukerne hurtigere kommer i jobb eller relevante tiltak, og metoden kan dermed på sikt bidra til større treffsikkerhet og dermed effektivitet (op.cit.). Det anbefales i rapporten at medarbeiderne som arbeider med KIS bør ha en meget sterk profesjonell dialogkompetanse og at de bør ha verktøy til å håndtere de personlige problemstillingene som kommer frem under en slik samtale. Nesten 70 prosent av kommunene anså at KIS i høy grad bidro til å styrke en fruktbar dialog med brukeren. Som kartleggingsverktøy vurderte kommunene at man ved hjelp av KIS fikk et godt overblikk over brukerens muligheter og begrensninger, men det kunne godt vært rom for flere spørsmål rettet mot helse (op.cit.).

Brukernes egne erfaringer i evalueringen kommer frem som hovedsaklig positive. Dette gjelder både KIS som kartlegging og som relasjonsbygging (op.cit.). Flere av brukerne som deltok i evalueringen opplevde å få ”satt ting ned på papiret”, og at verktøyet hjalp dem å bli mer klar over sin egen situasjon. De opplevde med KIS-kartleggingen å bli tatt på alvor. Dette både fordi de så på det som verdifullt å få lov til å fortelle sin egen historie, og fordi KIS sikret at det ble spurt om vanskelige problemstillinger som brukerne opplevde det kunne være vanskelig å ta opp på eget initiativ. KIS-kartleggingen bidro til at en del brukere vurderte det dit hen at veilederen fikk mer informasjon om dem i løpet av kortere tid enn de ellers ville ha gjort fordi de ville brukt lengre tid på å åpne seg. En negativ konsekvens av dette er at det kan oppleves krevende å utlevere så mye av seg selv ovenfor en person man kjenner dårlig (op.cit.). Noen av brukerne som Rambøll intervjuet hadde også vært i kontakt med sosialkontor i kommuner hvor man ikke brukte KIS. Disse informantene kunne dermed sammenligne og de opplevde både mottakelsen og oppfølgingen med bruk av KIS som kvalitativt bedre. Det var også brukere som deltok i evalueringen som var litt mindre positivt innstilt til bruken av KIS. En grunn til dette var at en del av spørsmålene opplevdes som merkelige fordi de omhandlet tema som ikke var relevante for dem. En del av brukerne var også usikre på formålet med at de skulle gjennomgå en KIS-kartlegging (op.cit.).

En konklusjon i evalueringen er at KIS oppleves som mest nyttig i forhold til brukergruppen med mer sammensatt problematikk. Det foreslås i rapporten en enklere versjon av KIS hvor man kan velge ut noen av spørsmålene og besvare resten etter behov.

Arbeidsevnevurdering i Aetat

Arbeidsevnevurdering er også noe som var en del av arbeidet i Aetat før NAV-reformen. Metoden for arbeidsevnevurdering i Aetat ble innført i 2004 for å behandle krav om yrkesrettet attføring ⁶(Econ 2006). Den skulle være et verktøy for å avklare muligheter og begrensninger i forhold til arbeidslivet og gi et grunnlag for hensiktsmessig bistand. Personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt eller har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig

⁶ Fra 2010 er denne ytelsen avskaffet og ordningen gått inn under Arbeidsavklaringspenger (AAP)

innskrenket hadde rett til ytelser under yrkesrettet attføring.⁷ Yrkesrettet attføring skulle brukes der det var nødvendig og hensiktsmessig for at en person skal kunne komme tilbake til arbeidslivet eller beholde arbeid. Arbeidsevnevurdering i Aetat ble tatt i bruk for å vurdere hvorvidt en person oppfyller de medisinske kravene til attføring (op.cit.). Metoden var basert på at man vektla både muligheter og begrensninger og at både muligheter og begrensninger skulle ses i relasjon til arbeidslivets krav. Arbeidsevnevurderingen skulle bidra til å kartlegge hvilke tilpassninger og virkemidler som kan bidra til å gi brukeren innpass i arbeidslivet (op.cit.). Faktagrunnlaget for vurderingen ble innhentet gjennom egenvurdering og veiledningssamtale og saksbehandlerne blir rådet til å sortere de ulike faktorene i tre kategorier: ”individuelle faktorer som øker mulighetene for arbeid”, ”individuelle faktorer som reduserer mulighetene for arbeid” og ”arbeidsmarkedets krav og forventninger” (op.cit.).

Econ foretok i 2006 en evaluering av arbeidsevnevurdering i Aetat for å skaffe et kunnskapsgrunnlag for den videre utviklingen av et felles metodeverktøy i NAV. Econ har foretatt åtte kvalitative intervju av saksbehandlere ved ulike lokalkontor og benyttet seg av to ulike kvantitative spørreundersøkelser rettet mot et representativt utvalg saksbehandlere og kontorledere.

Econ har i evalueringen avdekket at det var ulike praksiser knyttet til hvordan arbeidsevnevurderingen gjennomføres. Variasjoner i bruken av metoden dreide seg først og fremst om i hvilken grad formell dokumentasjon ble tillagt vekt på den ene siden og hvor stor vekt som ble tillagt kommunikasjon med arbeidssøkeren på den andre. Disse ulikhetene i måten å dra inn brukeren i arbeidet på var i følge Econ knyttet til saksbehandlerne personlige preferanser i forhold til arbeidsmetode. De finner to hovedtyper av saksbehandlere: de som vektlegger formaliteter og de som vektlegger kommunikasjon. Saksbehandlere som vektla formaliteter var mer opptatt av å lese gjennom relevant dokumentasjon og legerklæringer før de startet arbeidsevnevurderingen. De arbeidet ut fra faktagrunnlaget slik det var satt opp i Arena, mens saksbehandlere som vektla kommunikasjon la opp til en friere samtale med arbeidssøkeren. Saksbehandlere som vektla kommunikasjon pleide å gå systematisk gjennom

⁷ Rundskriv om yrkesrettet attføring:

<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidss%C3%B8ker/Inntektssikring/Attf%C3%B8ringspenger/Attf%C3%B8ringspenger/Rundskriv+om+yrkesrettet+attf%C3%B8ring.1073743386.cms?kapittel=8>

de ulike delene av faktagrunnlaget og diskuterte konklusjonen med arbeidssøkeren. De som vektla formaliteter pleide å tilby arbeidssøkeren en utskrift av arbeidsevnevurderingen, men svarte i mindre grad at de pleide å vise eller fortelle arbeidssøkeren det de skrev (op.cit.). Det var også variasjoner i hvor grundig arbeidsevnevurderingene ble utført. Her er de ulike praksisene i større grad knyttet til ulike brukergrupper enn hos egenskaper hos saksbehandlerne. Hos gruppene med størst bistandsbehov ble arbeidsevnevurderingen mer grundig gjennomført enn hos ordinære arbeidssøkere hvor arbeidsevnevurderingene også sjelden ble brukt (op.cit.).

Innføringen av arbeidsevneметоден i Aetat førte ifølge saksbehandlerne i Aetat til at søkere om arbeidsrettet attføring fikk en mer helhetlig og systematisk kartlegging enn tidligere. Saksbehandlerne i Aetat opplevde også at metoden gjorde det lettere å sette seg inn i en sak, at den bidro til systematisering av arbeidet og til at det ble lettere å finne hensiktsmessige tiltak (op.cit.). En annen fordel med arbeidsevnevurderingen i følge saksbehandlerne i Econs undersøkelse var at den kunne ha betydning for arbeidssøkerens motivasjon ved at hun eller han ble klar over sine muligheter.

Saksbehandlerne hadde i følge Econ få kritiske innvendinger mot metoden. Det som kom frem av negativ karakter var knyttet til hvordan metoden ble lagt opp i saksbehandlerverktøyet, Arena. Her ønsket saksbehandlerne i større grad at man skulle tvinges til å gjennomføre arbeidsevnevurderinger og at man i større grad unngikk dobbeltregistreringer i datasystemet. Det kommer også frem som et forbedringsområde at metoden bør utvides med flere spørsmål om sosiale forhold som kan medføre begrensninger i forhold til arbeidsmarkedet. En overvekt av de spurte saksbehandlerne mente at metoden i større grad enn det som er tilfellet kan brukes i forhold til oppfølging av sykmeldte og i forhold til nye brukere med lav arbeidsevne. Dette er innspill som er tatt opp videre i arbeidet med arbeidsevnevurderingen i NAV hvor man har tenkt en mye bredere målgruppe og det er inkludert flere spørsmål om sosiale forhold (op.cit.).

Funksjonsvurdering i Trygdeetaten

I forbindelse med Inkluderende Arbeidsliv og trygdeetatens overtakelse av bedriftsintern attføring ble funksjonsvurdering tatt i bruk som kartleggingsverktøy av Trygdeetaten (Econ 2006). Funksjonsvurderingen var ment å være et kartleggingsverktøy som vektla funksjon fremfor diagnose (Trygdeetaten 2003). Ifølge Trygdeetaten (op.cit:6) er funksjonsvurdering:

”En prosess for å etablere eller opprettholde et aktivt arbeidsforhold. Prosessen handler om en gjensidig undersøkelse og endring av arbeidstakers forutsetninger for og arbeidsgivers krav til arbeidet. Vurderingen skal gi arbeidsgiver mulighet for å tilrettelegge for å dra best mulig nytte av arbeidstakers funksjonsevne. Funksjonsvurderingen forutsetter endringsvilje og forplikter arbeidstaker og arbeidsgiver til samspill i nytenkning og utprøving av muligheter.”

Funksjonsvurderingene hadde som mål å minke gapet mellom de individuelle forutsetningene og arbeidslivets krav. Arbeidstaker og arbeidsgiver skulle være hovedaktører i funksjonsvurderingen og vurderingen skulle forankres i den enkeltes arbeidsplass og arbeidslivet (op.cit.). Bistående aktører i funksjonsvurderingen kunne blant annet være behandlende lege, kontaktperson i trygdeetaten og trygdeetatens arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten.

Jeg har ikke funnet noen evaluering av funksjonsvurderingene i Trygdeetaten og den nye metodikken for arbeidsevnevurdering i NAV er kanskje i større grad påvirket av arbeidsevnevurderingen i Aetat og KIS. Ressursfokuset og det at man ønsker å gå vekk fra diagnostekning er derimot innarbeidet i arbeidsevnevurdering i NAV. Krohne (2005) har et viktig poeng i forhold til dette ressursfokuset når hun kritiserer Trygdeetatens funksjonsvurdering for måten den skifter mellom ressursfokus og fokus på svikt. Hun omtaler dette som metodens janusansikt og hevder at dette kommer enda tydeligere frem i Sandmanutvalgets rapport fra 2000:

”Kvinnehelserapporten fra 1999 (NOU 1999:13) nevner funksjonsvurdering som en metode for å få fokus vekk fra trygdens rigide diagnosesystem. Tanken var å gjøre det enklere for kvinner med stor funksjonssvikt, men med uklare eller til dels uaksepterte diagnoser, å få rett til trygdeytelser. Man merket seg denne tanken sentralt og fulgte den nærmere opp i Sandmanutvalgets rapport bare ett år senere (NOU 2000:27) – vel og merke med en aldri så liten justering: Det hele var snudd på hodet. Funksjonsvurdering kan nemlig også anvendes for å redusere tilgangen til sykmelding og uførepensjon – altså gjøre det vanskeligere å oppnå trygdeytelser.”

Det er en balansegang mellom det å ha fokus på ressurser og dokumentering av problematikk som utløser ytelser i samme kartleggingsverktøy. Informantene i mitt materiale har også vært inne på dette, noe jeg vil komme nærmere tilbake til.

Den danske arbeidsevneметoden

Ida Hammen gjennomførte i 2006 en kvalitativ studie av den danske arbeidsevneметoden. Hun intervjuet 23 kommunale saksbehandlere, 4 kommunale ledere, 3 som arbeidet med planlegging av arbeidsevneметoden og 10 brukere. I tillegg gjennomførte hun observasjoner av både samtaler og andre daglige gjøremål på forvaltningskontorene.

En del av saksbehandlerne i Hammens studie så på arbeidsevneметoden som en fallitterklæring mot deres fag. Sosialrådgiverne hadde i forkant av innføringen av metoden møtt massiv kritikk blant annet fra politisk hold, men også fra forskere som kritiserte sosialrådgiverne for å bedrive krenkende former for skjult maktutøvelse. Mange av de kommunalt ansatte sosialrådgiverne som deltok i Hammens studie opplevde derfor at arbeidsevneметoden kom som en konsekvens av at de som yrkesgruppe ikke i stor nok grad hadde klart å vise til systematisk faglighet. Arbeidsevneметoden ble i følge Hammen utviklet uavhengig av denne kritikken, men hun argumenterer for at metoden er i tråd med en tankegang som også denne kritikken springer ut fra. Tanken er at saksbehandlerne arbeid skal være rasjonell og eksplisitt og at borgeren skal sikres sin grunnleggende frihet og selvstendighet gjennom å gjøre makten eksplisitt (op.cit.). De fleste saksbehandlerne sier seg enig i at metoden gir borgerne større innblikk i vurderingene bak beslutningsprosessene. Hammen hevder samtidig at det er mange eksempler på at metoden ikke er fleksibel nok i møte med borgeren og at det gjør det vanskelig for saksbehandlerne å integrere metoden i sitt daglige arbeid.

I arbeidsevneметoden skal det utarbeides en ressursprofil med 12 ulike temaområder. I de fleste tilfellene skrev rådgiveren inn de momentene klienten tok opp underveis i gjennomgangen av de ulike temaene på PC'en. Hammen problematiserer fokuset på utarbeidelsen av et skriftlig produkt og hevder at dette i mange tilfeller dominerer samspillet og at det har negative konsekvenser for de klientgruppene som er mindre skriftvante. Sosialrådgiverne brukte mye ressurser i samtalen på å omformulere klientenes utsagn til et språk de anså passet inn i ressursprofilen. Dermed hadde de mindre mulighet til å følge opp innholdet i klientenes utsagn. Dette var annerledes for klienter med akademisk bakgrunn som i større grad formulerte seg i korte og konkrete setninger som var tilpasset en skriftlig form. Disse brukerne kunne også hjelpe saksbehandleren når de så at det ble vanskelig å skrive noe direkte inn i skjemaet. Denne gruppen fikk dermed i større grad kontroll med hva slags ord og formuleringer som skulle være med i ressursprofilen. Med bakgrunn i dette argumenterer

Hammen (2006) for at idealet om dokumentasjon og rettsikkerhet som vektlegges ved arbeidsevneметоден ikke nødvendigvis virker befriende ovenfor brukeren. Standardiseringen av samhandlingen i arbeidsevneметоден gjør det mer utfordrende å skulle være aktivt deltakende i prosessen for brukere med lav utdanning enn for de med høy utdanning fordi denne gruppen ikke er vant til å skulle uttrykke seg analytisk og selvevaluerende i forhold til sin egen arbeidssituasjon (Hammen 2008).

I artikkelen ”*Sagsbehandlernes kompetencer og arbejdsevneметоден*” beskriver Hammen (2006) ulike former for praksislogikker blant sosialrådgiverne som jobbet med arbeidsevneметоден og på hvilken måte dette påvirker deres holdning til og bruk av verktøyet. Hun skiller mellom psykososiale, administrative og omsorgspregende praksislogikker. Med innføringen av arbeidsevneметоден mener hun at det skjer en oppprioritering av den administrative delen av arbeidet. Hun hevder videre at dette ikke behøver å gå på bekostning av det mer omsorgspregede arbeidet, men at de administrative handlinger kan ses på som en form for omsorg. Denne dreiningen kan på en annen side virke negativt inn på tilbudet til borgere som har behov for oppfølging på et mer psykososialt plan (op.cit.).

Brukerundersøkelser i NAV

Det ble i 2009 gjennomført en brukerundersøkelse i NAV som blant annet tok for seg tillit til NAVs arbeid, det å bli møtt med respekt og kvaliteten på den informasjonen man blir gitt (Hansen 2009). Utvalget i undersøkelsen baserer seg på de som mottar en statlig ytelse. Det vil si at de som kun får økonomisk sosialhjelp eller annen form for kommunal bistand er ikke inkludert i undersøkelsen.

Når det gjaldt tillit til arbeidet hadde 41 prosent svart at de hadde stor tillit til NAVs arbeid i sin helhet i 2008. I brukerundersøkelsen fra 2009 er det 30 prosent som kan si det samme. Når det gjelder de som svarer i motsatt ende av skalaen, at de har svært lav tillit til NAV, var tallet fra 2008 her på 16 prosent, mens det i 2009 var oppe i 22 prosent (op.cit.). Det har altså i løpet av et år vært en betydelig nedgang blant de som ga toppkarakter og en tilsvarende økning av bunnkarakterer.

Når det gjelder det å bli møtt med respekt når de henvender seg til etaten er det 60 prosent som gir toppkarakter i 2008, mot 55 prosent i 2009 (op.cit.). Også her får NAV en dårligere score i 2009 enn i 2008. En intern survey gjennomført av NAV Sør-Trøndelag i desember 2010 viser at brukerne gir gode tilbakemeldinger i forhold til det å bli møtt med respekt.

Gjennomsnittlig gir brukerne NAV 5 av 6 mulig poeng på spørsmål om i hvilken grad de møtes med respekt⁸. Samme gjennomsnittlige score blir også gitt på spørsmålet om ”veileder vektlegger det jeg hadde å si”.

Det utsagnet som kommer dårligst ut i den sentrale brukerundersøkelsen fra 2009 er utsagnet om at informasjonen de får fra NAV bidrar til at de forstår sin sak bedre samt spørsmålet om tillit. 34 prosent av brukerne gir toppkarakter, mens 27 prosent gir dette området laveste karakter (mot henholdsvis 37 og 22 prosent i 2008).

Sammenligner man surveybasert forskning med casestudier er det ofte sprikende funn mellom de ulike metodene. Surveyer som denne undersøkelsen kommer jevnt over ut med mer positive resultater enn casebasert forskning (Goodshell 2004 i Hansen 2009). Forklaringer som er lansert på dette er enten at casestudiene har for sterkt negativt fokus eller at den surveybaserte tilfredshetsforskning i for stor grad baserer seg på globale tilfredshetsmål og dermed ikke er i stand til å fange opp lokal misnøye. Man kan derfor tenke seg at en casestudie av brukertilfredsheten i NAV ville gitt et dårligere resultat for NAVs del. Brukerundersøkelser i NAV kan uansett være interessant å se på for å gi en pekepinn på hvilke tilbakemeldinger NAV får fra brukerne generelt sett.

Brukermedvirkning

Brukerbegrepet

Ordet brukermedvirkning er satt sammen av to ord, bruker og medvirkning. Ordet bruker henspiller på at man er bruker av en tjeneste som velferdsstatene tilbyr, noe mange av oss er. Når det gjelder for eksempel NAVs tjenester vil de aller fleste av oss være brukere fordi vi har rettigheter knyttet til for eksempel pensjon, fødselspermisjon eller barnetrygd. Bruken av ordet bruker fremfor klient har også bakgrunn i at man ønsket å benytte et begrep som gir assosiasjoner til noe mer offensivt og aktivt (Humerfelt 2005). I brukerbegrepet ligger det forventninger og ambisjoner om medbestemmelse og innflytelse. Brukerbegrepet henviser også til rollen som konsument og forbruker av tjenester (Salonen 1999). I hverdagspråket forbindes også ordet bruker med misbruker, noe som oppfattes som et langt mer negativt ladet

⁸ Adresseavisen 19. januar 2011

uttrykk. Bruker-begrepet benyttes imidlertid fordi det i følge Andreassen (2009) av de fleste oppfattes som et nøytralt begrep.

Brukermedvirkningsbegrepet

Medvirkning blir i bokmålsordboka forklart som; *i samarbeid med*. Altså kan vi forstå brukermedvirkning som noe som skjer i samarbeid med den som mottar tjenesten.

Brukermedvirkning er et relasjonelt begrep fordi medvirkning er noe som finner sted mellom to eller flere parter. Ordet medvirkning gir dermed en forventning om at denne samhandlingen får konsekvenser for både gangen i og utfallet av prosessen (Rønning og Solheim 2000).

På hvilket nivå og i forhold til hvilke deler av prosessen medvirkningen finner sted varierer. Ifølge Andreassen (2009) er brukermedvirkning et ord som *"brukes om mange ulike metoder og organisasjonsformer som skal bidra til at hjelpeapparatet lytter til brukernes erfaringer og lar brukernes perspektiver prege utformingen av hjelpen"* (Andreassen 2009:26)

Brukermedvirkning kan skje både på individplan og på systemnivå. Slettebø og Seim (2006) skiller mellom individuell og kollektiv brukermedvirkning ved at de har noe ulike formål. Individuell brukermedvirkning handler om en enkeltperson eller en families innflytelse og medvirkning i forhold til sitt individuelle hjelpe- og behandlingstilbud. Kollektiv brukermedvirkning har som formål å forandre tjenestetilbudet på systemnivå. På systemnivå handler brukermedvirkning ofte om brukerråd og brukerorganisasjoners muligheter til å påvirke planer og organisering av aktuelle etater eller instanser på systemnivå (Andreassen 2009). Kollektiv brukermedvirkning kan skje både på sentralt og lokalt plan. Her kan man i tillegg skille mellom brukermedvirkning på tjeneste- og organisasjonsnivå og medvirkning på politisk nivå (Jenssen 2009).

Andre beslektede begrep

Empowerment

En norsk oversettelse av ordet empowerment som er blitt brukt er myndiggjøring (Slettebø 2000). Det er imidlertid vanskelig å finne en dekkende norsk oversettelse og det er derfor vanlig å benytte det engelske ordet, empowerment, også på norsk. Hutchinson og Oltedal (2003:138) definerer empowerment som *«den prosessen hvor både mobilisering av krefter i den enkelte og mobilisering av krefter til å endre problemskapende forhold i system- og samfunnsforhold er mål»*. Hovedessensen i denne maktmobiliseringen er delt i to ulike deler,

mobilisering av krefter i den enkelte og mobilisering av krefter til å endre strukturelle forhold (op.cit.).

Empowermentideologien hevdes av enkelte å ha sitt utspring i borgerrettsbevegelsen i USA og kvinnefrigjøringsbevegelsen, mens andre fremhever røtter innenfor frigjøringsteologi, avkoloniseringen av Afrika og bærende prinsipper i internasjonal fagbevegelse (Slettebø 2000). Paulo Freire med sin bok "De undertryktes pedagogikk" har hatt stor betydning for utviklingen av empowerment-begrepet. Freire skriver i denne boken om dialogen og dens betydning for menneskets verd. Han argumenterer for at dialog mellom mennesker er det som hjelper mennesker å oppnå sitt sanne menneskeverd (Freire i Hutchinson og Oltedal 2003).

Innenfor empowerment er man opptatt av makt og skjev maktfordeling. En viktig del av empowermentbegrepet ligger i det å frigjøres fra avmakt. Løfsnæs (2002) skriver om empowerment at det er en aktiv prosess som minsker maktesløsheten og forsterker det enkelte individs muligheter for selv å treffe bestemmelser om forhold som gjelder egne eksistensielle vilkår i hverdagen. Det er mange ulike modeller og metoder i sosialt arbeid som tar til seg begrepet empowerment, men teoriene rundt empowerment er sterkt knyttet til radikalt sosialt arbeid og kritisk teori (Hutchinson og Oltedal 2003). Innenfor denne retningen er man opptatt av å kombinere strukturelle årsaksforhold med mer interpersonlige for å forstå individet inn i en kontekst (Follesø 2005). Det er derfor viktig for empowerment som metode at det sosiale arbeidet ikke avgrenses til individuelle psykologiske prosesser, men at det også innbefatter endringsarbeid på system- og samfunnsnivå (Hutchinson og Oltedal 2003).

Slettebø (2000) beskriver empowerment både som et mål, en metode og en prosess.

Empowerment som mål handler om et ønske om å øke individuell eller kollektiv makt slik at individet eller gruppen/lokalsamfunnet kan handle i retning av å forbedre sin egen situasjon (op.cit.). Målet er ikke å tilpasse seg situasjonen, men å øke makt og ressurser for å endre eller forebygge de forhold som forårsaker problemene.

Empowerment er også en metode som bygger på en ressursorientert tilnærming til sosialt arbeid. Her er partnerskap og samarbeid, brukermedvirkning og mobilisering av makt og ressurser viktige stikkord (op.cit.). Å ha et ressursfokus er også et av målene med arbeidsevnevurderingsmetodikken (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Empowerment som metode bygger på forutsetninger om at mennesket har en iboende helende livskraft, og den er forankret i en overbevisning om at ved

å støtte mennesker på det de gjør som er godt vil de gjøre mer av dette isteden for å fokusere på problematferd (Slettebø 2000). Det er også viktig at man aksepterer menneskers egne erfaringer som en valid form for kunnskap, og at dette sammen med andres erfaringer utgjør et felles grunnlag for kunnskapsutvikling. Empowerment utfordrer på denne måten den tradisjonelle hjelperollen, og representerer antitesen til paternalisme. Selv om tankegangen ikke setter den profesjonelle kunnskapen i tvil, er den skeptisk til ekspertrollen og understreker at det finnes flere former for kunnskap (op.cit.).

Slettebø beskriver til sist empowerment som en prosess. Denne prosessen består av mange delprosesser; utvikling av selvtillit, utvikling av gruppebevissthet, reduksjon av selvbepreidelse, personlig ansvar for endring og øking av egen kompetanse (op.cit.). Dette er en bevisstgjøringsprosess hvor klientene hjelpes til å heve seg over ren individorientert analyse av sine problemer samt utvikle en forståelse av hvordan de ytre samfunnsmessige forhold påvirker vedkommendes problemer (op.cit.).

Innenfor empowerment er det av avgjørende betydningen at klienten som ekspert på sitt eget liv må ha retten til å definere egne problemer og områder hvor de behøver hjelp (op.cit.). Derfor er også brukermedvirkning sentralt i empowerment. Brukermedvirkning blir innenfor empowermenttekningen sett på som et mål i seg selv, som en demokratisk rettighet. Formålet med dette er ikke bare å oppnå politisk makt og styring, men også å beholde og gjenvinne sin status som likeverdig, kompetent og meningsberettiget samfunnsmedlem (op.cit.).

Myndiggjøring og empowerment er altså begrep som gjerne brukes i sammenheng med brukermedvirkning. I rapporten om arbeidsevnevurderinger i NAV beskrives også myndiggjøring som et mål med innføringen av arbeidsevnevurderingsmetodikken. Heum (2010) ser brukermedvirkning som et virkemiddel for å oppnå myndiggjøring, men man kan også tenke seg at myndiggjøring kan være et virkemiddel for å oppnå brukermedvirkning. Empowerment er samtidig et mye bredere begrep enn brukermedvirkning. Brukermedvirkning handler om innflytelse når det gjelder bestemte tjenester, mens myndiggjøring handler om hele livssituasjonen.

Brukerperspektiv, brukerretting, brukerorientering og brukervalg

Brukermedvirkning er et mye brukt begrep innenfor det meste av offentlig tjenesteproduksjon. Det er også tatt i bruk et mangfold av begreper som nyanserer og på ulike måter betegner brukerens muligheter for deltakelse og påvirkning. Et av disse begrepene er

brukerperspektiv. Brukermedvirkning og brukerperspektiv benyttes i følge Humerfelt (2005) både om hverandre og ulikt i faglitteratur og offentlige utredninger. Hun omtaler *brukermedvirkning* som den aktivitet brukerne deltar med og som de profesjonelle legger til rette for, mens *brukerperspektivet* er brukernes forståelse av sin egen situasjon. Det er nødvendig for det videre samarbeidet at den profesjonelle klarer å formidle at det er ønskelig at brukeren medvirker med sitt perspektiv. Klarer den profesjonelle å ta del i og oppfatte brukerens perspektiv vil det utvikle seg en intersubjektiv forståelse mellom de partene som kan legge et godt grunnlag for brukerens medvirkning (op.cit.).

Brukerretting er et annet eksempel på et nærliggende begrep. Brukerretting er som nevnt en av de tre hovedmålene med NAV-reformen. I den offentlige utredningen om NAV fra 2004 defineres brukerretting på følgende måte:

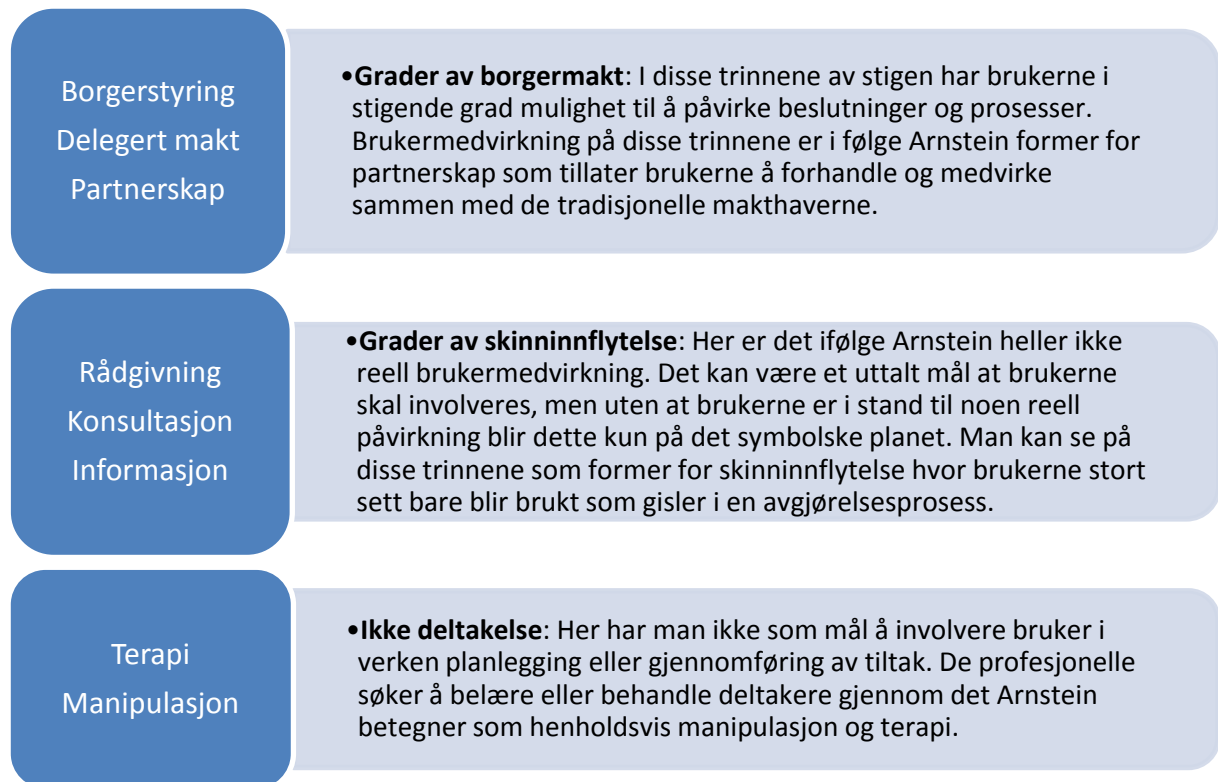
”Brukerretting er å la behovene til den enkelte bruker og brukergruppe i større grad styre både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis.” (NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning)

Brukerretting dreier seg både om på hvilken måte man møter brukeren og hva slags tjenestetilbud som blir gitt. *Brukerorientering* er også et lignende begrep. Ifølge Heum (2010) vil brukerorientering innebære at tjenesteutviklingen er rettet mot brukerens behov, og at man i utformingen har lagt vekt på hva man tror brukeren vil være best tjent med. *Brukervalg* er også et eksempel på hvordan brukeren kan gis valgmulighet. Brukeren får ved fritt brukervalg selv velge mellom flere forhåndsdefinerte valgmuligheter. Høyresiden i norsk politikk har ofte argumentert for frie brukervalg når det gjelder for eksempel skole og sykehjemstjenester. Heum (2010) sammenligner dette med en form for tombola der loddselgeren avgjør hva man kan vinne, hva som skal til for at man vinner og hvilken hylle man får velge fra når man vinner. Brukervalg gir altså i følge Heum ingen form for reell innflytelse. Jeg vil hevde at heller ingen av begrepene brukerperspektiv, brukerretting eller brukerorientering forutsetter at brukeren har direkte innflytelse. Hvem ellers skal tjenestene ta hensyn til om ikke brukeren og brukerens behov?

Ulike tilnæringer til brukermedvirkning

Ulike grader av brukermedvirkning

En mye brukt modell for å belyse ulike grader av brukermedvirkning er Sherry Arnsteins (1969) brukermedvirkningsstige. Denne stigen består av åtte trinn som strekker seg fra manipulasjon på nederste trinn til borgerstyring på det øverste:



Arnsteins brukermedvirkningsstige er en forenklet fremstilling, men illustrerer at ikke alt som kalles brukermedvirkning har noe med reell innflytelse å gjøre. Det man i enkelte sammenhenger omtaler som brukermedvirkning kan også være et tomt ritual uten å tilføre brukerne virkelig makt til å påvirke utfallet av prosessen.

Humerfelt (2005) har også utviklet en modell hvor grader av brukermedvirkning fører til ulike praksiser som omtales som henholdsvis:

5. brukerstyring
4. delegasjon
3. partnerskap
2. konsultasjon
1. informasjon

Denne modellen strekker seg fra informasjon som det laveste nivået av brukermedvirkning til brukerstyring som det høyeste nivået av brukermedvirkning.

Brukerens eierforhold til problemet

Rønning og Solheim (2000) beskriver brukerens eierforhold til problemet som en mulig tilnærming til brukermedvirkning. I denne tilnærmingen ses det etter i hvilken grad brukeren er delaktig og har innflytelse over faktorer som:

- å bestemme hvorvidt et problem eksisterer
- å definere hva problemet gjelder
- å ta beslutninger knyttet til om det skal gjøres noe og i tilfelle hva som skal gjøres med problemet
- å ta initiativ til, vedlikeholde eller å avslutte kontakten

Å bestemme hvorvidt et problem eksisterer dreier seg om hvorvidt brukeren ser på situasjonen som problemfylt eller ikke. Å definere hva problemet gjelder handler om hva i situasjonen som er problemfylt. Hva omfatter problemet og hva kan være årsakene situasjonen? Brukeren kan ha innflytelse over hvorvidt det skal gjøres noe med problemet og i tilfelle være med å beslutte hva som skal gjøres med det. Hvilke løsninger og muligheter er det for å avhjelpe situasjonen på lang og kort sikt? Det siste punktet går på mulighetene til innflytelse på kontakten med hjelpeapparatet. Hvem tar initiativ til, vedlikeholder eller avslutter kontakten? Er bruker delaktig i dette arbeidet?

Ulike argumenter for brukermedvirkning

Brukermedvirkning er på mange måter et mål i seg selv innen både offentlig forvaltning og hjelpeapparatet (Jenssen 2009). Det er stor politisk enighet omkring brukermedvirkning som målsetning og brukermedvirkning er blitt både høyre og venstresidas svar på aktuelle politiske utfordringer (op.cit.). Løsningene som skisseres innenfor ulike politiske leire og det man ønsker å oppnå med brukermedvirkning er imidlertid vidt forskjellig. Dette viser noe av kompleksiteten og mangfoldet når det gjelder brukermedvirkning. Det viser også betydningen av å avklare nærmere hva som menes når man bruker ordet.

Argumentasjonen bak en styrking av brukermedvirkningen er også forskjellig og viser at man kan vektlegge helt ulike sider ved brukermedvirkning. Argumentasjonen for brukermedvirkning kan ta utgangspunkt i et ønske om å ansvarliggjøre brukeren.

Ansvarliggjøringsargumentet vektlegger at brukeren har ansvar for sin egen livssituasjon og forbedring av denne (Jenssen 2009). Brukermedvirkning innenfor dette perspektivet kan dreie seg om at brukeren har ansvar for innhenting av nødvendig informasjon eller

dokumentasjon. En konsekvens av denne tilnærmingen til brukermedvirkning kan være individualisering av ansvar og at strukturelle forklaringer på sosiale problem overses.

Brukermedvirkning kan også ses på som en form for effektiviseringsstrategi. En del av argumentene for brukermedvirkning er at det vil bidra til å effektivisere og kvalitetssikre tjenestene og dermed skape mer treffsikre tilbud til brukerne (op.cit.). Ønsket om en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning er en av de tre hovedmålsetningene bak NAV-reformen. Et av tiltakene for å nå målet om effektivitet er at man øker graden av treffsikkerhet i beslutningene, noe arbeidsevneetodikken er tenkt å bidra til. Større treffsikkerhet vil igjen føre til en mer økonomisk og effektiv ressursutnyttelse.

Man har også argumenter for brukermedvirkning som er forankret i terapeutiske og pedagogiske tilnærminger til begrepet (op.cit.). Troen på at brukermedvirkning kan fungere som et terapeutisk og pedagogisk hjelpemiddel handler om at økt medvirkning vil føre til økt motivasjon og mestringsfølelse som kan gi ringvirkninger også på andre livsområder. Empowerment- ideologien er en inspirasjonskilde for denne argumentasjonen rundt brukermedvirkning. Brukermedvirkning er innenfor denne formen for argumentasjon tenkt å bygge opp under en myndiggjørende tankegang hvor mestring og følelse av kontroll over egen livssituasjon skal bidra til økt selvfølelse og gi positive ringvirkninger.

En del argumenter for brukermedvirkning tar utgangspunkt i en demokratitankegang og understreker betydningen av at brukeren bør ha myndighet til å ta avgjørelser i viktige saker i sitt eget liv (Rønning og Solheim 2000). Brukermedvirkning ses da på som en demokratisk rettighet. Bak dette ligger det en medmenneskelig hensikt med brukermedvirkning knyttet til at alle har rett til deltakelse ut fra sine demokratiske borgerrettigheter (Humerfelt 2010). Ifølge Heum (2010) handler brukerinnflytelse i velferdsforvaltningen både om det demokratiske medbestemmelsesaspektet og det menneskerettslige selvbestemmelsesaspektet. Dette innebærer derfor beslutninger som gjelder både fellesskapet og en selv.

Brukermedvirkning er også i mange sammenhenger en juridisk rettighet brukerne har. Brukermedvirkning i offentlig tjenestevirksomhet er rettighetsfestet i lovverket flere steder, deriblant NAV- lovens § 6:

”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.”

I Jensens doktorgradsavhandling (2009) kommer det frem at sosialarbeidere ser på *informasjon* som sitt viktigste bidrag i forhold til brukermedvirkning. Informasjon om regelverk, rettigheter og om systemet er da en viktig del av dette bidraget.

Det finnes også et legitimitetsargument bak brukermedvirkning som handler om at brukerne skal konsulteres i utformingen av tjenestene og at dette skal bidra til å skaffe aksept og forståelse fra brukernes side. Det at brukerne har blitt konsultert vil også bidra til legitimitet til tjenestene og de profesjonelle kan befris for ansvar ved kritikk mot tjenesteutformingen (Dahlberg og Vedung 2001 i Humerfelt 2005).

Hva skyldes økt fokus på brukermedvirkning?

Ifølge Humerfelt (2005) er det fire ulike påvirkningskilder bak det økte fokuset på brukermedvirkning: offentlige myndigheter, helse- og sosialfagene, brukernes opplevelse og media. Offentlige dokumenter og utredning har i økende grad vektlagt betydningen av brukermedvirkning i tjenestene. Humerfelt betegner det som et nytt trekk ved offentlig myndighetsutøvelse at de griper inn i handlingsrelasjonen mellom bruker og helse- og sosialarbeidere på denne måten, og at det tidligere var underforstått som en del av praksis at brukerne skulle bli møtt på en måte som ivaretok behov for medbestemmelse og likeverdig behandling. Helse- og sosialfagene har stått som en pådriver bak det faglige fokuset på brukermedvirkning. I følge Humerfelt handler dette om at de forståelsesmodellene som brukes innenfor fagene som er sterkt preget av interaksjonistiske teorier. Disse teoriene er opptatt av at menneskeverdet er likt for alle, og har et menneskesyn hvor brukerne blir sett som aktive subjekter (op.cit.). Disse forståelsesrammene ligger også bak utviklingen av nye handlingsmodeller og metoder som også ivaretar de samme verdiene knyttet til brukernes medvirkning. Brukerens muligheter for påvirkning til økt brukermedvirkning henger sammen med samfunnets strukturer og hvilke rettigheter som finnes for å sikre individet deltakelse i utøvelsen av politisk makt. Humerfelt viser her til at det i løpet av de siste årene har blitt etablert flere slike strukturer i form av ulike råd og utvalg som skal ivareta brukernes interesser. Media er regnet som den fjerde påvirkningskilden. Gjennom media kommer enkeltmennesker til orde om sine opplevelser som bruker og synspunkter knyttet til hvilke muligheter de har for innflytelse og medvirkning (op.cit.).

Rothstein (1999) beskriver utviklingen fra et samfunn hvor universelle standardløsninger med høy kvalitet ble sett på som et ideal for velferdsstaten, til et samfunn med økende etterspørsel etter individuell skreddersøm av tjenester, som noe av bakgrunnen for den økende

vektleggingen av brukermedvirkning i offentlig tjenesteyting. Servicen til de offentlige tjenestene skulle tidligere være så høy at det ikke oppsto noen etterspørsel etter alternative private tjenestetilbydere. I et samfunn med små kulturelle forskjeller og få krav til kulturelle tilpassninger fungerer denne ideen om en kvalitetssterk standardløsning godt. Etterspørsel etter individuell tilpassning oppstår først når man som i dagens samfunn står ovenfor en situasjon med økende kulturelle forskjeller og borgere med høyt kunnskapsnivå som ser på sitt liv som et individuelt prosjekt (op.cit.).

Innenfor NAV blir det såkalte behovsprinsippet tatt frem som en av årsakene til det økte behovet for brukermedvirkning. Behovsprinsippet er med NAV-reformen blitt en stadig viktigere retningslinje for rettferdig fordeling av helse og velferdstjenester (Heum 2010). Avgjørelser skal ifølge dette prinsippet baseres på hva den enkelte trenger og har behov for. Man er innenfor dette prinsippet opptatt av å se hvert enkelte menneske som et individ med særegne behov (op.cit.). Like tilfeller skal i utgangspunktet behandles likt, men de forhold man står ovenfor på et NAV-kontor påvirkes ofte av den enkeltes interesser, sosiale forhold, læringsevne, arbeidskapasitet osv. og med det tatt i betraktning er ingen saker like. Det argumenteres derfor for at den hjelpen man tilbyr tar utgangspunkt i den enkeltes situasjon og at tjenestene skal baseres på den enkeltes mål, behov og forutsetninger (op.cit.).

Arbeid i forvaltningen etter behovsprinsippet vil i følge Heum (2010:167) kreve utstrakt kunnskap om den enkeltes situasjon: *"Behovsprinsippet krever derfor normalt en relativt stor grad av innflytelse fra brukeren selv, enten det er indirekte som informant eller direkte i selve beslutningen"*. Brukerens egne vurderinger rundt behov, mål og hva som kreves for å nå disse målene blir viktigere når man arbeider etter behovsprinsippet, og det gjør brukerinnsflytelse viktigere (op.cit.).

Maktperspektiv

Maktbegrepet

Makt er et ord som for mange har en negativ klang. I følge Rønning (2001) kommer dette av at Norge er et egalitært samfunn hvor likhet etterstrebtes, og at makt derfor ikke er noe det flagges med i utide. Makt kan slik sett ses på som et av vår tids siste tabu. Det finnes mange ulike tilnærminger til og måter å se på makt på (op.cit.). Den tradisjonelle tilnærmingen til makt retter søkelyset mot hvem som kan tenkes å ha makt. Her tenker man gjerne at makten kan lokaliseres i enkeltpersoner eller organisasjoner hvor makten ofte utøves ovenfra og ned. Makt regnes i den tradisjonelle tilnærmingen som noe man har (Solheim og Øvrelid 2001). Innenfor de nye tilnærmingene til makt blir makt sett på som noe relasjonelt og det fokuseres i større grad på selve maktutøvelsen enn hvem som innehar makt (op.cit.).

Solheim og Øvrelid (2001) deler maktbegrepet i to: *aktørmakt* og *strukturmakt*. Aktørmakt tar for seg makten til handlende aktører. Aktør kan henseile på organisasjoner eller enkeltpersoner. Dette er en form for makt som kan lokaliseres og defineres ut fra de ressursene aktørene har tilgjengelig for å få andre til å handle slik de ønsker selv om det er mot deres vilje (op.cit.). Strukturmakt er ifølge Solheim og Øvrelid et mer diffust begrep. Strukturmakt handler om makt som ligger i faste strukturer og som kan virke tilsynelatende urokkelige. Det kan dreie seg om ideer, tenkemåter, prosedyrer eller spilleregler for menneskelig kontakt. Denne formen for makt er ikke nødvendigvis direkte synlig (op.cit.). Det som kjennetenger denne formen for makt er at den kan virke naturgitt. Det handler ofte om en måte å tenke på som er kommet til oss gjennom sosialisering. Vi aksepterer uten å stille spørsmålstegn ved de gjeldende normer og tankesett i det samfunnet vi lever i.

Definisjonsmakt handler i følge Solheim og Øvrelid om en kamp om situasjonsforståelsen. De beskriver definisjonsmakt som en form for strukturmakt: *"Ein viktig del av maktkampen på en arena går nettopp ut på å kome i posisjon til å definere kva som skal være tema for diskusjon, og kva som ikke skal være det"* (Solheim og Øvrelid 2001:139).

Det er ingen direkte motsetning mellom aktørmakt og strukturmakt. De er to ulike tilnærminger til å analysere maktforhold som både utfyller og forutsetter hverandre:

"Strukturmakta blir utøvd gjennom aktørar, og aktørperspektivet føreset at aktørane dei taler om, opererer innanfor strukturar som påverkar dei på forskjellig måte" (Solheim og Øvrelid 2001:133).

Med utgangspunkt i en definisjon av brukermedvirkning som krever at brukeren tilføres makt synes jeg det er interessant å se på brukermedvirkning i et maktperspektiv som inkluderer både aktør- og strukturmakt.

Maktaspektet og autoritetstema i sosialt arbeid

Sosialarbeidere arbeider på mange ulike arenaer og i ulike systemer som alle har sine egne kjennetegn og særpreg når det gjelder det maktforholdet som oppstår mellom klient og sosialarbeider. Felles for alt hjelpearbeid er imidlertid at maktaspektet i en eller annen form er tilstedeværende (Skau 2003). Ifølge Askeland og Molven (2010) er makten sosialarbeidere utøver knyttet både til rolle- og statusmakt, personlige makt og kunnskapsmakt.

Levin (2004) trekker frem forholdet mellom hjelp og kontroll i sosialarbeiderrollen som et sentralt spenningsfelt innenfor faget sosialt arbeid. Hun skriver at hjelp og kontroll ofte blir sett på som to uforenelige og atskilte enheter. Det er også ofte knyttet svært negative assosiasjoner til ordet makt. Ifølge Skau (2003) og Jenssen (2009) forbinder sosialarbeidere makt ofte med maktmisbruk og overgrep, noe som vanskelig kan forenes med rollen som hjelper. Det å hjelpe kan virke som en motsetning til det å skulle kontrollere. Hjelp og kontroll er i utøvelsen av sosialt arbeid derimot tett vevd inn i hverandre (Levin 2004). Dette gjenspeiles i den dobbeltfunksjon som finnes i hjelpeapparatet ved at en del av oppgavene er å være det offentliges kontroll- og styringsorgan, samtidig som man skal være samfunnets hjelpeinnsats for mennesker i vanskelige livssituasjoner (op.cit.). Man handler på denne måten både på oppdrag fra samfunnet og på oppdrag fra brukerne, og dette representerer ifølge Levin et dilemma.

Ofte er opplevelsen av avmakt blant sosialarbeidere større enn opplevelsen av å ha makt (Järvinen et al 2005). Avmakt blant sosialarbeiderne skapes av at det er vanskelig å se sin egen makt i systemet og avmakten gjør at kontrollfunksjonen og maktaspektet blir underkommunisert (Levin 2004). Den makten sosialarbeidere har i kraft av sin profesjonelle rolle og oppgaver forsøkes ofte å skjules i møte med brukeren. Maktaspektet er i følge Jenssen (2009) et tabuområde for sosialarbeidere og derfor noe som heller ikke diskuteres kollegaer i mellom.

Sosialt arbeid er i følge Nissen, Pringle og Uggerhøj (2007) en del av samfunnet og må derfor som fag tilpasse seg samfunnsmessige forandringer. De hevder at som en konsekvens av dette vil sosialt arbeid også til en viss grad bidra til å reprodusere rådende samfunnsstrukturer. At

sosialt arbeid må forholde seg til og tilpasse seg økonomiske, politiske og rettslige forventninger gjør at faget bindes til strukturelle maktkonfigurasjoner i samfunnet (op.cit.). Nissen, Pringle og Uggerhøy mener derimot at sosialt arbeid ikke utelukkende bidrar til en reproduksjon av de rådende maktstrukturer. Sosialt arbeid bidrar også gjennom faglig praksis til å konstruere og endre samfunns- og maktstrukturer. Forfatterne ønsker heller ikke å se makt som noe utelukkende negativt eller problematisk. De drar i sin bok "Makt og forandring i sosialt arbeid" frem en rekke konkrete eksempler på bevisste forandringer som bidrar til en gjensidig oppbygging av makt både hos bruker og sosialarbeider. De argumenterer ut fra dette for at makt og maktrelasjoner kan ses både som noe produktivt og reflektivt (op.cit.).

Bourdieu's begrepsapparat

Wilken (2006) betegner den franske sosiologen Bourdieu (1930-2002) som en av de mest betydningsfulle forskere i det 20. århundre. Han har et komplekst og innholdsrikt forfatterskap og står bak en rekke begreper som har vært en viktig inspirasjonskilde for forskere og studenter innenfor mange ulike fag (op.cit.). Begrepene må ses i sammenheng med hverandre (Marthinsen 2003), men i denne sammenfatningen vil Bourdieus teorier knyttet til symbolsk makt vektlegges samt begrepene habitus, pedagogisk handling og agent.

Symbolsk makt

Begrepet symbolsk makt eller symbolsk vold handler om makten til å få en bestemt virkelighetsforståelse til å fremstå som objektiv og sann. Dette skjer uten at det gjøres klart for de involverte aktørene at dette bare er en av flere mulige alternative virkelighetsforståelser (Wilken 2006). Det er denne formen for makt Øvrelid og Solheim (2001) kaller strukturmakt.

Symbolsk makt er ifølge Bourdieu (1996) en usynlig form for makt:

"Symbolsk makt er denne usynlige makten som bare kan utøves med delaktighet av de som ikke vet at de ligger under for den, eller endatil ikke vet at de utøver den" (op.cit:38)

Verken de som blir utsatt for maktutøvelse eller de som utøver makten gjenkjenner altså noen form for maktbruk i situasjonen. Marthinsen (2003) skriver at i en tilstand av symbolsk vold erkjennes ikke maktforholdet som det det objektivt sett er.

Konsekvensene av den symbolske makten er at de dominerte tar til seg de dominerendes syn som om det skulle være deres eget (Bjørnhaug 2002). Noe som fører til en reproduksjon av de eksisterende maktforholdene (Bourdieu 1996). Staten kan sies å ha monopol på fysisk vold, og ifølge Bourdieu (1996) er det av minst like stor betydning at staten også har monopol på

symbolsk vold. Dermed har staten makten til å konstruere den sosiale virkeligheten. Dette skjer gjennom makt til å definere og klassifisere ulike sosiale fenomener og situasjoner. Staten i denne sammenhengen kan ses på som en mektig ”*klassifikasjonsmaskin*” (Prieur og Sestoft 2006). Staten har den legitime retten til å bestemme klassifikasjonsprinsipper av allmenn og universell gyldighet, og det er svært vanskelig for andre aktører å utfordre denne virkelighetsforståelsen. Makten over disse klassifikasjonsprinsippene handler om statens makt til å frembringe og påtvinge tanke kategorier som vi mer eller mindre ukritisk benytter oss av i alle mulige sammenhenger (Bourdieu 1996:48). På denne måten eksisterer staten ikke bare som en ytre disiplinerende autoritet, men også inne i oss i form av et slags indre kognitive skjema (Prieur og Sestoft 2006).

Pedagogiske handlinger

Den omtalte klassifiseringen skjer i regi av staten, men arbeidet kan delegeres videre (op.cit.) Mye av klassifiseringen og utøvelsen av symbolsk makt foregår gjennom skoleverket, men den foregår også i det offentlige forvaltningsapparatet, i private arbeidsmarkedstiltak, i psykiatrien eller andre deler av hjelpeapparatet. Selv om staten anses for å være nøytral og handle til allmennhetens beste, er det slik at staten opprettholder og skaper en bestemt sosial orden som privilegerer visse grupper. Det er vanskelig for oss å se fordi vi i følge Bourdieu er så inkorporert i statens klassifikasjoner (op.cit.).

Måten utøvelsen av symbolsk makt skjer på er igjennom det Bourdieu kaller pedagogiske handlinger. Pedagogisk handling er alle former for undervisning i, eller informasjon om hvordan verden er (Wilken 2006). Disse handlingene sørger for formidling og reproduksjon av det sosiale doxa. Bourdieu definerer doxa som ”*det som sier seg selv og derfor ikke behøver sies*” (Bourdieu 2000:164 sitert i Järvinen og Mik-Meyer 2003). Det er de pedagogiske handlingene som former synet vårt på den etablerte orden og eksisterende maktforhold som det er noe doksisk (Bjørnhaug 2002). Den symbolske makten og de pedagogiske handlingene gjør at de gjeldende maktstrukturene internaliseres. For å ha denne effekten er de pedagogiske handlingene avhengig av legitimitet (Wilken 2006). Pedagogisk handling er i likhet med symbolsk makt basert på et vilkårlig maktforhold uten at dette er klart for de involverte. Legitimiteten i disse handlingene oppnås ved at handlingen bekreftes og anerkjennes av det økonomiske eller symbolske markedet den relateres til (op.cit.).

Habitus

Bourdieu ser på kroppen som utgangspunkt for vår forståelse av verden og *habitusbegrepet* hans kan ses på som en slags kroppsliggjort form for kunnskap (Bjørnhaug 2002). Järvinen (2007:353) beskriver habitus som; *et system av varige, men foranderlige disposisjoner, gjennom hvilke agentene oppfatter, bedømmer og handler i verden*. Habitus kan omhandle måter vi er disponert til både å tenke, føle, vurdere og handle på, men også synet på en selv og ulike sosiale situasjoner (Järvinen og Mortensen 2005). Det er vanskelig å endre på dette fordi habitus ønsker å være i overensstemmelse med omgivelsene (Bjørnhaug 2002). Negative følelser som skam og ubehag kan bli fremkalt når handlingene våre trosser omgivelsenes normer og regler. Dette er med og bidrar til at det å gjøre opprør mot eksisterende maktstrukturer eller handlingsnormer oppleves som vanskelig.

Sosialiseringen inn i en bestemt habitus kan være både individuell og kollektiv (Mik-Meyer og Villadsen 2007). Den er individuell i form av at det er en kroppslig internalisering av en rekke strukturelle forhold som får oss til å se på verden på en bestemt måte. Det som gjør den kollektiv er at vi som sosiale aktører sosialiseres kollektivt for eksempel gjennom skolegang, på arbeidsplassen eller i nabolaget (op.cit.). Habitusbegrepet tar ifølge Marthinsen (2003) opp i seg noe av livsverdenbegrepet fra fenomenologien som vil bli nærmere behandlet i metodekapitlet.

Forholdet mellom struktur og agent

Både innenfor filosofi og politikk var franske intellektuelle på 1950- tallet splittet. Politisk mellom kommunisme og konservatisme, og filosofisk mellom eksistensialismen og strukturalismen (Wilken 2008). Fremtredende eksistensialister som Sartre hevdet at mennesket forstås som summen av sine handlinger og at mennesket vil bli hva det gjør. Innenfor dette perspektivet forklarer man gjerne med henvisninger til rasjonelt funderte handlinger i et mikroperspektiv (op.cit.). Bourdieu omtalte eksistensialismen og andre tilnærminger som setter aktøren i fokus som subjektivisme. Strukturalistene, representert ved antropologen Levi Strauss, hevdet derimot at underliggende strukturer i stor grad var styrende for folks tilsynelatende frie valg (op.cit.) Bourdieu omtalte strukturperspektivet som objektivisme og en del av hans prosjekt gikk ut på å forsøke å bygge bro mellom disse to perspektivene (op.cit.). Selv om mennesket er bundet av sine livsvilkår forstås Bourdieu mennesket som aktivt handlende i et mulighetsrom (Marthinsen 2003). Gjennom bruken av ordet *agent* forstås mennesket som et aktivt handlende subjekt. Agent henspiller på posisjoner

i det sosiale rom og forhandlinger rundt disse, og ikke roller som mennesket er tildelt eller skaffer seg (op.cit.).

Til tross for at Bourdieu forsøkte å løsrive seg fra de mest rigide formene for strukturalisme som ikke lot det være stort handlingsrom for det aktive og velgende subjektet står han likevel nærmere objektivismen enn subjektivismen (Wilken 2008, Järvinen 2007). Järvinen hevder at: *”Agenterne i Bourdieus empiriske analyser ser oftest du til at være havnet i et komplekst net af dominans og underordningsrelationer, som umuliggjør opbrud og forandring”* (Järvinen 2007:363)

Bourdieu's teori om symbolsk vold er i følge Järvinen på mange måter en logisk konsekvens av hans habitusbegrep. Det doxiske og kroppsliggjorte i habitusbegrepet bidrar til at det skapes en nærmest fullstendig harmoni mellom de strukturelle samfunnsbetingelsene agentene lever i og deres innerste ønsker og drømmer. Bourdieu kritiseres for å ha et sterkt fokus på makt og reproduksjon og for å ha vært for lite opptatt av motmakt og forandring (op.cit.). Hans arbeider kan også ses på som reproduksjonsanalyser, og at det må være opp til andre å analysere det sosiale roms foranderlighet og individuelle variasjoner.

Stein Bråten's teori om modellmakt

Stein Bråten (1983) er i sin bok om dialogens vilkår i datasamfunnet opptatt av hva som skjer med dialogen når tilgangen til informasjon er svært ujevnt fordelt i befolkningen. Han introduserer i boken begrepet *”modellmakt”*. I dette legger han at innenfor et gitt saksområde vil ulike aktører ha ulik modellstyrke. Modellstyrke omfatter både formelle og ikke-formelle forhold. Man kan se på modellmakt som en slags symbolressurser som noen har mens andre ikke har (op.cit.). Den modellsterke har innenfor det gjeldende saksområdet et begrepsapparat og et sett av handlingsnormer hvor den modellsvake parten fremstår som uvitende. Kontroll over de relevante perspektivene fører til at det er den med modellmakt innenfor området som er på hjemmebane. Den modellsvake tilpasser seg den andres beskrivelser og tilegner seg den modellsterkes modeller og forståelsesrammer.

Modellmakt-mekanismene kan føre til at dialog gjør at den modellsvake gir slipp på sin selvbestemmelse og tar til seg den modellsterkes måte å se verden på (Branstad 2003). Selv om hensikten er medvirkning og dialog kan utfallet altså bli det motsatte, at dialogen går over til en monolog (op.cit.).

Bråten (1983) skisserer flere måter effekten av modellmakt kan oppheves på. En av disse måtene er at den modellsvake parten får tilgang til andre modellkilder. For å unngå at dialog utvikler seg til monolog er det viktig å åpne for andre kilder og ha åpenhet i måten saksområder defineres. Dette vil gjøre det lettere å slippe til andre aktører og dermed skape modeller med større gyldighet. Bråten er også opptatt av bevissthet rundt modellmaktmekanismene og hvordan det kan bidra til at man reduserer de uheldige konsekvensene de kan ha. Han understreker i tillegg betydningen av tid, og at det i selvutviklende og selvforstående prosesser hvor det er viktig at det settes av *”Tid til utvikling av forståelse og uttrykk innenfra på egne premisser”* (op.cit:126).

Både Bourdieu og Bråten er opptatt av hvordan det er den modellsterke som behersker habitus i et felt. Dette handler både om hvilken plass de alternative diskursene får innenfor et system og om hva slags konsekvenser det får at alternative tankemåter og handlingsmuligheter blir utelatt. Det er også dette jeg har vært opptatt av å se på, og i denne sammenheng hvilke muligheter arbeidsevnevurderingen gir for brukermedvirkning i kategorisering og definerings av ulike problemområder.

Kapitel 5. Metodiske valg, vitenskaplig utgangspunkt og fremgangsmåte

Kvalitative metoder – styrker og svakheter

Kvalitativ metode er lagt til grunn for forskningsmetoden i denne studien. Kvalitative metoder bygger på teorier om menneskelig erfaring, fenomenologi, og fortolkning av disse, hermeneutikk (Malterud 2003). En viktig årsak til at jeg har valgt kvalitativ metode som tilnærming er at jeg ønsket å få frem rike og nyanserte beskrivelser både av hva som bidro til medvirkning i arbeidsevnevurderingen og hva som hemmet medvirkning i arbeidsevnevurderingen. Kvalitative metoder er godt egnet for slike beskrivelser:

”Kvalitative metoder er forskningsstrategier som egner seg for beskrivelse og analyse av karaktertrekk og egenskaper eller kvaliteter ved de fenomener som skal studeres.” (op.cit:31)

Dette innebærer rom for utforskning av menneskers erfaringer, opplevelser, tanker, forventninger, motiver, holdninger, verdier og samhandlinger. Kvalitative metoder gir også mulighet til å spørre etter mening, betydning og gå i dybden i nyanser av en hendelse eller et fenomen (op.cit.).

Noe av det som skiller kvantitative og kvalitative metoder er graden av strukturering i innsamlingen (Johanessen, Tufte og Kristoffersen 2006). Innsamling av kvantitative data er i stor grad strukturert og mindre fleksibelt enn innsamling av kvalitative data (op.cit.). Det har vært en fordel at det har vært mulig å gjøre forandringer underveis i forskningsprosessen fordi ny kunnskap om hvordan arbeidsevnevurderingene praktiseres har gjort at nye problemstillinger og spørsmål har dukket opp. Det har også vært en fordel at kvalitative metoder er mer sensitiv i forhold til å fange opp aktuelle tema knyttet til informantenes opplevelser og oppfatninger rundt brukermedvirkning og arbeidsevnevurderingen.

Det er også noen svakheter ved et slikt metodisk valg. For å fange opp tilbakemeldinger omkring formuleringer og innhold i egnevurderingsskjemaet hadde det kanskje vært mer hensiktsmessig å benyttet en survey som kunne ha blitt besvart etter utfylling av egnevurderingsskjema. Det hadde sannsynligvis gjort at informantene kunne svart mer detaljert på hva som var utfordrende i utfyllingen og hvilke spørsmål de opplevde som relevante. For å kompensere for dette var det noen av informantene som fikk mulighet til å se igjennom egnevurderingsskjemaet underveis i intervjuet. Jeg har heller ikke gått i dybden på

oppbygging og innhold i egenvurderingsskjemaet, men vært interessert i *hva* det var som eventuelt gjorde at de hadde følelsen av å være aktive deltakere med beslutningsmyndighet i prosessen med NAV eller hvilke faktorer som bidro til at de følte på avmakt og hjelpeløshet. Jeg vil ta opp noen flere mulige utfordringer knyttet til valg av metode i underkapitlet reliabilitet og validitet.

Vitenskaplig utgangspunkt

Vitenskaplig utgangspunkt handler om hvilke antagelser om kunnskap og verdenssyn som ligger til grunn for arbeidet. Utgangspunktet for den metodiske tilnærmingen i denne oppgaven er fenomenologi. Jeg ønsker kort å si noe om fenomenologien og hermeneutikken som utgangspunkt for mitt vitenskaplige ståsted, samt ta for meg noen sentrale begrep som har hatt betydning for det metodiske arbeidet med denne masteroppgaven.

Fenomenologi

Fenomenologien er et vitenskapsteoretisk syn som vektlegger menneskets subjektive oppfatning og forståelse av verden (Eriksen 2007). Fenomenologien betegnes ofte som en bevissthets- eller konstitusjonsfilosofi (Thornquist 2003). Dette fordi den befatter seg med hvordan gjenstander i verden viser seg (konstitueres) for bevisstheten. Mens positivismen og empirismen baserer seg på direkte observerbare sansedata uavhengig av subjektet, er fenomenologien opptatt av hvordan fenomener fremtrer for subjekter (op.cit.).

Fenomenologien står i motsetning til det en kan kalle en ensidig dyrkning av vitenskaplig og intellektuell refleksjon som går på bekostning av livserfaring, sunn fornuft og praktisk erfaring (op.cit.).

Fenomenologien søker å forstå menneskelige handlinger og begivenheter ut fra aktørens eget subjektive perspektiv. Det har vært viktig for meg å forsøke å beskrive arbeidsevnevurderingen slik den oppleves av informantene. Det fenomenologiske perspektivet passer slik sett godt i forhold til problemstillingen, hvor jeg har et ønske om å forstå brukernes egen opplevelse av deltakelse og medvirkning i arbeidsevnevurderingen.

Det en grunnleggende forutsetning innenfor fenomenologisk tenkning at det finnes mange ulike forestillinger om virkeligheten. Fordi virkeligheten oppleves ulikt ut fra det enkelte menneskets ståsted er alle disse virkelighetsforståelsene gyldige (Thornquist 2003). Dette fremgår også av begrepet *livsverden*. Livsverden kan forstås som den verden vi lever i til daglig, og alle mennesker har sin egen subjektive livsverden (Eriksen 2007). Den kan

betraktes som dagliglivets umiddelbare erfaringsverden og det er denne som er menneskets primære erkjennelsesform (Thornquist 2003). Dette handler om den delen av verden vi vanligvis ikke forholder oss undersøkende, analytisk eller reflekterende til, men hvor mening og betydning mer eller mindre er gitt og blir oppfattet som naturlig (op.cit.). Husserl⁹ beskriver livsverden som en sfære hvor alt synes enkelt og selvnlysende (Husserl 1970 i Thornquist 2003). Livsverden består av ikke-tematiserte og ikke-eksplisitte erfaringer. Disse erfaringene er i utgangspunktet ikke underlagt noen analyse. Livsverden er allikevel basis for all kunnskapsutvikling, refleksjon og vitenskap (Thornquist 2003). Fenomenologien setter søkelyset på menneskets egne erfaringer og egen forståelse av sin livsverden og bygger derfor opp under et brukerperspektiv (Eriksen 2007). Dette har vært en fordel for problemstillingen i denne oppgaven fordi jeg har forsøkt å innta et brukerperspektiv på arbeidsevnevurdering.

Hermeneutikk

Hermeneutikk kan sies å være læren om fortolkning av tekster (Kvale og Brinkmann 2009). Innenfor hermeneutikken fremheves betydningen av å fortolke menneskers handlinger med fokus på å søke et dypere meningsinnhold (Thagaard 2003).

Hermeneutikken har vært en viktig inspirasjonskilde for samfunnsvitenskaplige tilnæringer hvor fortolkning har en sentral plass (op.cit.). Datamaterialet i fag innenfor samfunnsvitenskapen består i stor grad av meningsfulle fenomener. Forståelse og fortolkning av mening ligger derfor til grunn for disse fagene (Gilje og Grimen 1993). Tolkning av intervjuetekster kan ses på som et forsøk på å fange opp den meningen teksten gir gjennom en slags dialog mellom forsker og tekst (Thagaard 2003). Tolkningen kan foregå på ulike nivåer, man kan se på meningen av den direkte handlingen, man kan forsøke å avdekke handlingens symbolske betydning, eller avdekke handlingens underliggende betydning (op.cit.).

Mennesket tillegger egne handlinger og fenomener mening gjennom beskrivelser og fortolkninger av både seg selv og det samfunnet de lever i (Gilje og Grimen 1993). Samfunnsforskere må derfor forholde seg til en verden som allerede er fortolket av andre. Det er i følge Gilje og Grimen to ulike måter å forholde seg til dette; man kan forsøke å se bort fra

⁹ Edmund Husserl (1859-1938) regnes som grunnleggeren av fenomenologien. Senere har aspekter ved hans tenkning blitt videreutviklet og det har utviklet seg flere retninger innenfor fenomenologien.

disse uttalelsene fordi de ofte er feilaktige og uvitenskaplige. Alternativt kan man vurdere dem som av fundamental betydning fordi det er aktørenes egen oppfattning av det de gjør som gir handlingene deres mening og identitet (op.cit.). Samfunnsvitenskaplig forskning bygger nettopp på aktørenes beskrivelser og disse er derfor av sentral betydning.

Et annet sentralt begrep i hermeneutikken er forforståelse. Forforståelse er alt vi har med oss inn i nye erfaringer som er med å forme måten vi ser og opplever fenomener på. Vi møter ikke verden forutsetningsløst, våre tolkninger baseres på tidligere erfaringer vi har gjort oss (Gilje og Grimen 1993). Det er mange ulike komponenter i forforståelsen, det kan være snakk om språk og begreper, trosoppfatninger, det kan være basert på noe som oppfattes som allment innenfor et samfunn, eller det kan være snakk om individuelle personlige erfaringer (op.cit.).

Husserl argumenterer for at man som forsker skal forsøke å legge forforståelsen til side for å åpne for et nytt perspektiv til fenomenet som undersøkes (Creswell 2007). Dette omtales som Bracketing. En måte å gjøre dette på er å forsøke å skrive ned egen erfaringer med fenomenet som skal undersøkes for så å legge disse til side. Gadamer¹⁰ ser derimot på forforståelsen som noe vi ikke kan legge fra oss. Tvert i mot argumenterer han for at forforståelsen er nødvendig som grunnlag for at tolkning overhodet skal være mulig. I det vi skal fortolke en tekst eller et annet meningsfullt fenomen må vi ha et utgangspunkt for å vite hva vi skal se etter (Gilje og Grimen 1993). Uten forforståelse ville undersøkelsene være uten retning og vi ville ikke vite hva vi skulle rette vår oppmerksomhet mot. Jeg har opplevd både egne erfaringer som bruker i møte med NAV og erfaringer og kunnskap jeg har som sosionom som nyttige for å kunne forstå beskrivelser informantene gir. Samtidig er det viktig å kunne legge egne erfaringer til side og åpne opp for nye innfallsvinkler og mulige perspektiv.

Innenfor hermeneutikken anses sammenheng og kontekst fenomenene forekommer i som svært viktig (op.cit.). Dette er noe av det som illustreres ved hjelp av den hermeneutiske sirkel. I følge Gilje og Grimen betegner den hermeneutiske sirkel det forhold at all fortolkning består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det vi skal fortolke og den konteksten det fortolkes i, eller mellom det vi skal fortolke, og vår egen forforståelse. Dette

¹⁰ Hans-Georg Gadamer (1900-2002) var en tysk filosof som er kjent for å ha utviklet hermeneutikken gjennom sitt verk "Sannhet og metode".

innebærer at hvordan delen skal fortolkes avhenger av hvordan helheten fortolkes og at denne igjen avhenger av hvordan delene fortolkes. Dette gir en spiral som åpner for en stadig dypere forståelse av meningen. Den hermeneutiske sirkel referer også til begrunnelsessammenhenger og det er et poeng at fortolkninger alltid må begrunnes. Fortolkning av en del av en tekst må vise til teksten som helhet og fortolkning av hele teksten må begrunnes ut fra de ulike enkeltdelene i teksten (op.cit.).

Alt er på denne måten en del av en større helhet. Eksempelvis er arbeidsevnevurderingen bare en del av informantenes samhandling med sin veileder og NAV. Det er verken mulig eller ønskelig å se på arbeidsevnevurderingen helt isolert. Deres helhetlige situasjon og samhandling med både veileder og NAV innvirker på synet på arbeidsevnevurderingen. Likedan påvirker arbeidsevnevurderingen forholdet til og synet på NAV-systemet som helhet.

Et strukturelt perspektiv

Fenomenologien har møtt kritikk både for ikke å ta høyde for maktforhold og interessekonflikter i samfunnet, og for å ha en universalistisk tendens (Thornquist 2003). Det er innenfor fenomenologien ofte snakk om allmennmenneskelige forhold, og fenomenologien kritiseres for at den ikke tar opp i seg betydningen av sosial og kulturell variasjon (op.cit.). Bourdieu er også en av de som kritiserer fenomenologene for å overse de historiske og sosiokulturelle betingelsene som legger føringer for borgernes handlinger og selvforståelse (Bourdieu 1990 i Thornquist 2003).

Hermeneutikkens vektlegging av konteksten utgjør et supplement til fenomenologien i forhold til å vektlegge betydningen av sosial og kulturell variasjon. Den tyske filosofen Jürgen Habermas kritiserer likevel hermeneutikken og Gadamer for sin motvilje mot å ta tilstrekkelig høyde for den sosiopolitiske dimensjonen av forståelse (Dooley og Kearney 2004).

Noe av det som er kjennetegnende for Bourdieus sosiologi er hans ambisjon om å overskride dikotomiene mellom mikro-makro og aktør-struktur som han mente kjennetegnet samfunnsvitenskapen (Wilken 2008, Mik-Meyer og Villadsen 2007). Bourdieu legger i likhet med fenomenologien stor vekt på både levd erfaring og ubevisst og ureflektert handling og læring. Han er også i likhet med fenomenologene opptatt av dagliglivets gjøremål og

hendelser, *men* han setter dem inn i en større samfunnsmessig sammenheng (Thornquist 2003).¹¹ For meg har det vært viktig å forstå innføringene av arbeidsevnevurderingene som en del av dagens politiske og faglige strømninger. De problemene som informantene beskriver må også ses i et mer overordnet samfunnsperspektiv og ikke utelukkende som individuelle problem. Jeg ser derfor på fenomenologien, hermeneutikken og Bourdieus mer struktuorienterte tilnærming som utfyllende perspektiv heller enn konkurrerende, og har i denne oppgaven derfor benyttet alle tre som et vitenskapsfilosofisk utgangspunkt.

Fremgangsmåte

Kvalitative intervju

Det finnes mange ulike metoder for datainnsamling innen kvalitative metoder og jeg har i denne studien valg å benytte individuelle kvalitative intervju. Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er å søke å forstå verden sett fra intervjupersonenes side (Kvale og Brinkmann 2009).

I forberedelsene til intervjuet ble det utarbeidet en intervjuguide¹². Intervjuguiden hadde en del hovedspørsmål med en del hjelpespørsmål under hvert hovedspørsmål. Intervjuguiden var bygd opp rundt gangen i en arbeidsevnevurdering. Først med spørsmål knyttet til hensikten med arbeidsevnevurderingen, deretter spørsmål om egnevurderingsskjemaet, samtalen med veileder og til slutt ressursprofilen. Under arbeidet med intervjuguiden deltok jeg på refleksjonsforum om arbeidsevnevurdering sammen med andre HUSK-ansatte og veiledere i NAV. Dette var en svært nyttig forberedelse i forhold til å få kunnskap om ulike måter å gjøre en arbeidsevnevurdering på som man ikke kan lese seg til i offentlige dokumenter og dette ga mange nyttig innspill i utarbeidelsen av intervjuguiden. Deltakere i refleksjonsforum ble også konsultert i forhold til spørsmålene i intervjuguiden som en validering. NAV-veilederene som deltok i refleksjonsforum var spesielt interessert i brukernes opplevelse av de ulike delene av arbeidsevnevurdering og det ble lagt til et par spørsmål som gikk på dette.

¹¹ Bourdieus syn på aktør-struktur perspektivet ble mer detaljert fremstilt i oppgavens teoridel, og forholdet mellom aktør og struktur er et av temaene i kapittel 8.

¹² Se vedlegg 1

Temaet for intervjuguiden var både om hvordan arbeidsevnevurderingen ble gjennomført i informantenes tilfelle og hvordan deres opplevelse av prosessen hadde vært. De ble også spurt om hva de legger i å være aktiv og medvirkende i sin egen sak, og hva deres opplevelse av arbeidsevnevurderingen var i så måte. Intervjuguiden ble også endret noe underveis. Jeg oppdaget at noen av spørsmålene hadde en litt vanskelig ordlyd og disse ble forsøkt forenklet noe, eller det ble lagt til en litt lengre forklaring. Da brukerne ikke hadde gjennomgått alle deler av arbeidsevnevurderingen var det også noen av spørsmålene som utgikk på enkelte intervju. Intervjuene var halvstrukturerte og inneholdt både åpne og standardiserte spørsmål. Mens intervjuguiden i noen av intervjuene stort sett ble fulgt kronologisk ble den på andre intervju stort sett bare brukt som en sjekkliste på slutten av intervjuet. Fordelen med denne typen intervju er også at man har mulighet til å følge opp med spørsmål som går mer i dybden på enkeltmomenter som kommer opp, og at man har mulighet til å stille oppklarende spørsmål for å sikre at man har forstått. Dette bidrar også til å sikre reliabiliteten i undersøkelsen.

Intervjuene foregikk i perioden mellom januar 2010 og juni samme år. Informantene bodde i tre forskjellige kommuner i regionen og intervjuene foregikk derfor på litt ulike steder. Et par av intervjuene ble holdt på møterom på det respektive NAV-kontoret, ved to av kontorene skaffet jeg møterom i kommuneadministrasjonens lokaler og noen intervjuer ble også gjennomført på mitt kontor. Intervjuenes lengde hadde en varighet mellom 30 minutter og en og en halv time, men de fleste var på rundt 45 minutter.

Informasjonsskrivet¹³ til informantene ble delt ut før intervjuet. Jeg fortalte i tillegg kort om forskningsopplegget i HUSK prosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”, om mastergradsprosjektet mitt og hva informasjonen de ga ville bli brukt til. Jeg redegjorde også for at det var frivillig å delta og at de når som helt kunne trekke seg som informanter.

Lydbåndopptak, notater og transkribering

En fordel med å bruke lydbåndopptaker er at man i større grad kan konsentrere seg om å være tilstede i samtalen enn dersom man skal føre notater samtidig. En ulempe kan være at lydbåndopptakeren kan gjøre informanten usikker og engstelig for å gi ærlige svar. Den kan også bidra til å gi atmosfæren i intervjuet en mer formell karakter, noe som kan svekke muligheten til å gå i dybden på personlige erfaringer.

¹³ Se vedlegg 2

Jeg valgte derfor i starten av intervjuet å spørre informanten om hun foretrakk lydbåndopptak eller om hun syntes det var bedre at jeg skrev notater underveis. De fleste informantene hadde ingen spesielle synspunkter på dette og de ga uttrykk for at lydbåndopptaker var helt greit. Jeg redegjorde da for bruk av lydbåndopptaket og at det kun var jeg som skulle bruke det for å kunne skrive ned samtalen i etterkant.

En av informantene foretrakk at jeg tok notater. Vi skrev da ned på papir underveis i intervjuet. Denne informanten hadde ikke norsk som morsmål og han ønsket at jeg skulle lese opp det jeg hadde skrevet underveis sånn at han kunne bekrefte at opplysningene var korrekte. Dette var en fin å måte og sikre at vi forsto hverandre, og få bekreftet eller avkreftet mine tolkninger underveis i intervjuet. Jeg synes også at det å skrive notater gir muligheter for små tenkepauser underveis hvor man har mulighet til å reflektere over oppfølgingsspørsmål.

De åtte intervjuene som var tatt opp på lydbånd ble senere transkribert. Talespråket og skrevne tekster innebærer ulike språklige spill som kan være utfordrende å oversette i mellom slik man gjør i en transkripsjon (Kvale og Brinkmann 2009). Det er ifølge Kvale og Brinkmann mer konstruktivt å spørre *”hva er nyttig transkripsjon for min forskning?”* enn hva som er korrekt transkripsjon (op.cit:194). I og med at jeg har vært mer interessert i å fange opp innholdet rundt temaene jeg har vært interessert i, og ikke hadde til hensikt å foreta noen tekstanalyse av intervjuene, valgte jeg ikke å inkludere alle småord som gjerne er en del av et muntlig språk. Nøling og gjentakelser ble derimot inkludert og det ble satt inn tegn der hvor det forekom pauser eller latter. Lydfilene med intervjuene ble gjennomlyttet i etterkant for å kvalitetssikre transkriberingen. Jeg opplevde i den transkriberte versjonen av intervjuene at meningen kom frem noe annerledes enn jeg hadde oppfattet den ansikt til ansikt med informanten. En del utsagn fremsto for eksempel som aggressive og sinte i det transkriberte intervjuet selv om jeg i intervjusituasjonen opplevde at det ble sagt med sterke undertoner av humor. Et par av informantene snakket også med ulike ”stemmer” for å forklare hvordan de føler at de ble møtt enten av veilederen sin eller av systemet. De omtaler da seg selv i andre person og dette er ikke like lett å forstå i en skriftlig gjengivelse. Jeg forsøkte der dette forekom å sette de delene av utsagnet som ble sagt med ironi eller var en gjenfortelling av budskap man hadde møtt fra andre, i hermetegn.

Jeg har i de sitatene jeg har valgt å gjengi i oppgaven omskrevet til et mer skriftlig språk fordi gjengivelse av usammenhengende og repetitive utsagn kan få informantene til å fremstå som forvirret og man risikerer å latterliggjøre informantenes utsagn (Malterud 2003).

Utvalg

Målsetningen i sammensetningen av et strategisk utvalg er at materialet har potensial til å belyse problemstillingen (Malterud 2003). I mitt utvalg var det derfor viktig å få rekruttert brukere som kunne beskrive sin opplevelse av arbeidsevnevurderingen.

Informantene i utvalget ble rekruttert gjennom de tre kontorene som deltok i HUSK prosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”. Kontorene tilknyttet prosjektet er lokalisert i tre ulike kommuner. Et kontor ligger i en liten kommune, et i en mellomstor og det siste i en større bykommune. Informantene ble i hovedsak rekruttert gjennom veilederne sine. Veilederne ble oppfordret til å spørre brukere som hadde vært gjennom en arbeidsevnevurdering om de kunne tenke seg å være med på et forskningsintervju. Det ble i tillegg rekruttert et par informanter ved at en NAV-ansatt sendte ut en forespørsel per e-post til de som nylig hadde gjennomført en arbeidsevnevurdering.

Veilederne hadde fått informasjonsskrivet til informantene som de kunne dele ut, men det viste seg at informantene hadde fått lite informasjon om intervjuene av sin veileder. Et par av de rekrutterte informantene trakk seg og ønsket ikke å delta da jeg informerte om at det var frivillig å delta i undersøkelsen på telefon. Det var også en av informantene som avlyste et avtalt intervju på grunn av sykdom og det var også et par av de andre informantene som trakk seg av ulike andre grunner da jeg snakket med dem på telefonen.

Utvalget består av totalt ni informanter, tre menn og seks kvinner i alderen 25 til nærmere 60 år. Halvparten har høyere utdanning fra universitet eller høgskole, resten hadde enten grunnskole eller fagbrev. En av informantene har flyktningebakgrunn, mens resten er etniske nordmenn. To av mennene i utvalget var tilknyttet kvalifiseringsprogrammet og den tredje mottok dagpenger. Kvinnene i utvalget hadde alle ulike former for helseplager som gjorde at de hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger (tidligere rehabiliteringspenger og attføringsstønad). Flere av kvinnene hadde også et ønske om uføretrygd og var i gang med en prosess hvor de skulle søke om dette.

I kvalitative tilnærminger bør forskeren ha et særlig skarpt blikk mot utvalgets egenart med tanke på forskningens betydning for kunnskapsutvikling av mer generell art (Malterud 2003).

Det kan se ut som dette utvalget er sammensatt av ressurssterke brukere¹⁴. Det er for eksempel mange med universitets- og høgskoleutdanning. Jeg opplevde alle informantene som sosialt aktive og selvsikre i måten å opptre på.

Et annet særtrekk ved utvalget er at alle de kvinnelige informantene forteller om uliker former for skjelett- og muskellidelser. Helsetilstand har ikke vært et tema i intervjuguiden, men det har likevel kommet opp i flere av intervjuene. Noen av informantene har hatt behov for å redegjøre for bakgrunnen for hvorfor de har blitt NAV-bruker og da har helse blitt et sentralt tema. Selv om forekomsten av skjelett- og muskellidelser i utvalget er høy gjenspeiler dette også noe av situasjonen i den øvrige befolkningen, hvor skjelett-muskellidelser er den tilstanden som i uføresammenheng øker raskest i omfang (Sundby 2000:35). Utviklingen gjelder spesielt kvinner og i 1998 ble cirka ni ganger så mange kvinner som menn uføre med muskelsmertediagnoser (op.cit.).

Selv om en bør være bevisst på hvilken betydning spesielle særtrekk ved utvalget kan få for overførbarhet av kunnskap som utvikles, er det ikke en målsetning med kvalitative metoder at kunnskapen skal være overførbar på populasjonsnivå. Informasjonsrikdom er et langt viktigere kriterium enn representativitet når utvalget skal settes sammen (Malterud 2003). Det som er viktig i sammensetningen av utvalget er at materialet belyser problemstillingen i studien (op.cit.). For meg var det viktig å kunne si noe om spektret av erfaringer med arbeidsevnevurderingen, og jeg valgte derfor å gå aktivt mot veilederne for å få rekruttert flere menn og informanter uten norsk som morsmål til undersøkelsen. Etter den første runden med rekruttering hadde jeg fått gjennomført intervju bare med etnisk norske og kun en mann.

Om analyseprosessen

Ifølge Kvale og Brinkmann (2009) starter analyseprosessen allerede ved at informantene i løpet av intervjuet oppdager nye forhold og ser nye betydninger av fenomenet ved hjelp av sine egne spontane beskrivelser og at intervjueren i intervjusituasjonen foretar fortetninger og fortolkninger av informantens utsagn som sendes tilbake. Forskeren har da mulighet til å få direkte tilbakemelding på sin forståelse av informantenes beskrivelser.

¹⁴ Jeg vil diskutere dette nærmere i avsnittet om validitet og realibilitet

Både de transkriberte intervjuene og referatet ble gjenstand for en systematisk analyse ved hjelp av systematisk tekstkondensering som beskrevet av Malterud (2003). Systematisk tekstkondensering er en måte å analysere på hvor man i løpet av flere omganger leter systematisk etter strukturelle trekk ved datamaterialet. For mitt vedkommende var en av fordelene med denne måten å arbeide med materialet på at den er velegnet for utvikling av beskrivelser. Malterud gir også en detaljert beskrivelse av en strukturert fremgangsmåte som var viktig for meg som ikke hadde utstrakt erfaring med kvalitativ analyse fra tidligere. Den formen for tverrgående analyse som systematisk tekstkondensering representerer, er også egnet for å se på variasjoner og fellestrekk mellom informantene. I tverrgående analyse sammenfattes informasjon fra mange ulike informanter, i motsetning til langsgående analyse hvor man følger et enkelt forløp over lengre tid (op.cit.). For meg var dette en fordel fordi jeg ønsket å få frem bredden av opplevelser informantene satt inne med.

I systematisk tekstkondensering deler man analyseprosessen i fire trinn, hvor den første delen av analysen består i å lese gjennom hele det transkriberte materialet for å danne seg et helhetsinntrykk. For å danne seg et helhetsinntrykk forsøker man å legge forforståelse og teoretisk referanseramme til side for å kunne åpne seg for det inntrykket som materialet formidler (op.cit.). Etter at materialet var gjennomlest forsøkte jeg å oppsummere og jeg laget en liste over noen interessante tema som var kommet opp i intervjuene.

Det neste steget i analyseprosessen går ut på å forsøke å finne det Malterud kaller meningsbærende enheter. Jeg gikk i dette steget gjennom alle de transkriberte intervjuene nok en gang for å finne eksempler på temaene jeg hadde funnet i første runde og lage koder ut av disse. Jeg forsøkte å trekke ut hovedessensen i de enkelte meningsbærende enhetene og kom frem til åtte ulike kategorier. Under to av kategoriene som er knyttet direkte til metodikken i arbeidsevnevurderingen, egnevurderingsskjemaet og samtale, kom det også frem noen underkategorier. Kategoriene er:

- Ulike praksiser knyttet til arbeidsevnevurderingen
- Hensikten med arbeidsevnevurderingen
- Egnevurderingsskjema
 - Forståelse av skjemaet
 - Relevante tema for arbeidsevnevurderingen
- Samtale
 - Tidsaspektet

- Tapsopplevelser og fremtidsutsikter
 - Arbeidsfokus
 - Brukermedvirkning
 - Ressursprofil og resultat av arbeidsevnevurderingen
 - Kontrollaspektet

Selve kodingen av materialet ble gjort i et dataprogram utviklet for kvalitativ analyse, NVivo. Bruk av dataprogram for tekstanalyse er ingen snarvei til en god analyse, men har for meg vært et nyttig verktøy for å lette arbeidet med kategoriseringen og gi en lett tilgang til de ulike kategoriene, muligheter for omkodinger og strukturere notater og stikkord. Koding innebærer en form for systematisk dekontekstualisering hvor man tar tekstelementer ut av den opprinnelige sammenhengen og ser det i sammenheng med andre beskrivelser rundt samme tema. Det er samtidig under hele analyseprosessen i kvalitative metoder et ideal om helhetstenkning og det å se de ulike utsagnene i sammenheng (op.cit.).

Trinn tre i systematisk tekstkondensering består i å abstrahere innholdet i de enkelte meningsbærende enhetene. Jeg laget en innholdsbeskrivelse for hver av gruppene og så etter ulike typer av undergrupper av erfaringer innenfor hver enkelt kodekategori. Underkategorier som kom frem i kategorien ”egenvurderingsskjema” var ”forståelse av skjemaet” og ”relevante tema for arbeidsevnevurderingen”. I kategorien ”samtale” var ”tidsaspektet” en viktig underkategori, samt ”tapsopplevelser og fremtidsutsikter”. Hovedpoenget med dette trinnet i analyseprosessen er å forsøke å trekke ut den kunnskapen som er representert i hver av kodegruppene (op.cit.). Disse hovedkategoriene og underkategoriene danner også utgangspunktet for gjengivelsen av materialet slik det er fremstilt i kapittel 6.

Det siste steget i systematisk tekstkondensering er å sammenfatte betydningen av de ulike bitene igjen. Jeg sammenfattet innholdsbeskrivelsene fra kategoriene og forsøkte å rekontekstualisere bitene mot helheten i materialet. For eksempel hang relevante tema for arbeidsevnevurderingen for mange av informantene sammen med kategorien ”Hensikten med arbeidsevnevurderingen”. I denne delen av prosessen forsøkte jeg også å finne treffende sitater fra de ulike kategoriene.

Validitet og reliabilitet

Når man skal se på validiteten i forskningsresultater skiller man gjerne mellom intern og ekstern validitet. For å undersøke intern validitet kan man stille spørsmålet *”Hva er det vi har kommet frem til sant om?”* (Malterud 2003). Dette handler om i hvilken grad de verktøyene vi bruker for å få frem kunnskapen, både metoder og referanserammer er egnet til å gi gyldige svar på de spørsmål vi har stilt (op.cit.). Stilles spørsmålene på en slik måte at informantene har en noenlunde lik oppfattelse av hva det spørres etter? Et eksempel på dette er spørsmålet om hva informantene opplever som brukervedvirkning. I et tilfelle hadde brukeren selv treårig helse- og sosialfaglig utdanning og ordet brukervedvirkning ble brukt med den største selvfølgelighet. Hun kunne gå inn i begrepet og på en selvsikker måte definere hva hun la i ordet og hvilke muligheter hun så for å skape brukervedvirkning i en arbeidsevnevurdering. En av de andre informantene opplevde brukervedvirkning som et vanskelig ord som han i grunnen ikke hadde noe forhold til. I flere av intervjuene ble jeg nødt til å bruke alternative formuleringer av dette spørsmålet.

Ekstern validitet dreier seg om overførbarheten av den kunnskapen som kommer frem (op.cit.). Malterud spør: *”Til hvilke sammenhenger kan våre funn gjøres gjeldende ut over den kontekst der vi har kartlagt dem?”* Denne studien har ikke hatt som formål å produsere generaliserbar kunnskap om brukernes opplevelse av arbeidsevnevurderingen, men å kartlegge noen erfaringshorisonter. Det er allikevel en del trekk som går igjen i flere av informantenes opplevelser som man kan tenke seg vil gjelde flere av de som har vært gjennom en arbeidsevnevurdering. Dette gjelder for eksempel sammenhengen mellom hvordan skjemaet ble presentert og informantens opplevelse av utfyllingen av skjemaet.

Den eksterne validiteten kan også være påvirket av at det er saksbehandlerne som har rekruttert informantene som har deltatt i studien. Informasjonen som ble gitt til veilederne i forkant av rekrutteringen var at vi ønsket å gå bredt ut og se på ulike brukeres erfaringer, men det er likevel veilederne som har gjort den endelige vurderingen i forhold til hvem de ønsker å spørre. Det er dermed ikke umulig at saksbehandlerne vurderinger har gitt en del føringer for utvalget av informanter. Samtlige som har deltatt i intervju fremstår for meg som både veltalende og ressurssterke. Det er også fire av ni informanter som har høyere utdanning. Det kan tyde på at denne måten å rekruttere på gir ressurssterke informanter. Det er uansett ikke slik at ni personer vil representere noe gjennomsnitt av NAVs brukere. Det har på mange måter også vært en fordel at informantene har vært i stand til å uttrykke seg og sette ord på sin

opplevelse av arbeidsevnevurderingen. Flere av informantene har dessuten gitt mange eksempler på hvordan de tror det ville vært å fylle ut skjemaet for andre NAV brukere med andre behov enn dem selv.

Det er også en mulighet at veilederne har spurt utelukkende brukere som de selv opplever å ha hatt en god prosess rundt arbeidsevnevurderingen med og hvor de føler at arbeidsevnevurderingen har foregått ”etter boka”. Det kom frem i refleksjonsforum på flere av kontorene at det ble foretatt arbeidsevnevurderinger av brukere uten at brukerne selv hadde deltatt i utfyllingen av egenvurderingsskjemaet, og i enkelte tilfeller var brukeren heller ikke klar over at arbeidsevnevurderingen ble foretatt¹⁵. Denne gruppen brukere vil kanskje heller ikke bli spurt av sin veileder om å delta i et forskningsintervju om arbeidsevnevurderingen¹⁶. Selv om man kan tenke seg at veilederene har valgt å spørre informanter med mer positiv innstilling til NAV enn gjennomsnittet, har jeg intervjuet flere brukere som har vært misfornøyd både med oppfølgingen fra veileder og med prosessen rundt arbeidsevnevurderingen.

Reliabilitet handler om forskningsresultatenes konsistens og troverdighet (Kvale og Brinkmann 2009). Dette kan handle om intervjuerens påvirkning på materialet. Trekk ved den som foretar intervjuet kan påvirke de svarene som er gitt (Malterud 2003). Slike trekk kan være snakk om personlige egenskaper som kjønn og alder eller det kan være ulike ordvalg som bidrar til ulike svar. Det kan også være sider ved forskerens forforståelse som påvirker studien i en bestemt retning. Man kan tenke seg at min forforståelse som forsker har gjort at jeg har oppmuntret informantene til å bevege svarene i en bestemt retning. Jeg har også drøftet funnene inn i en bestemt teoretisk kontekst (modeller for brukermedvirkning og teorier knyttet til maktforståelse). De teoretiske begrepene og rammene jeg har satt funnene inn i er ikke noe som har vært gitt fra starten av arbeidet. Slik sett kan man si at jeg har valgt noe midt i mellom induktiv og deduktiv metode i tilnærmingen til denne oppgaven. Det er likevel

¹⁵ I varierende grad ble temaene fra egenvurderingsskjemaet da benyttet som mal for en samtale isteden. Begrunnelsen for denne praksisen var blant annet at det dreide seg om brukere som ikke hadde norsk som morsmål eller som hadde lese- og skrivevansker.

¹⁶ Det er en av informantene som ikke har fylt ut egenvurderingsskjema. Denne informanten ble rekruttert via e-post fra en NAV-ansatt som sendte ut e-post til en del av brukerne som i systemet sto oppført med gjennomført arbeidsevnevurdering.

mulig å tenke seg at det er mange andre tilnærminger, metoder og teorier som kunne ha vært aktuelle. Andre tilnærminger og teorier ville gitt rom for andre forståelser og tolkninger av datamaterialet. Forforståelse kan ses på som en forutsetning for å kunne gjøre tolkning og refleksjoner og er ikke mulig å fri seg fullstendig fra (Thornquist 2003). Det er allikevel mitt ansvar som forsker å forsøke å ha et reflektert forhold til min egen innflytelse på materialet for at jeg på en mest mulig lojal måte kan videreformidle informantenes erfaringer og meninger uten å bruke min egen tolkning som fasit (Malterud 2003).

Det kan også være forhold ved informantene som påvirker studiens realibilitet (Kvale og Brinkmann 2009). Et slikt eksempel kan være informanten som i liten grad husket detaljene i egenrederingsskjemaet to måneder etter skjemaet ble fylt ut. I tillegg kan det være trekk ved intervjusituasjonen som påvirker reliabiliteten. Noen av intervjuene fant sted i møtelokaler i tilknytning til det lokale NAV-kontoret og man kan tenke seg at det å treffe veilederen sin i gangen rett før intervjuet kan påvirke informantens svar i intervjuet. Det at intervjuene fant sted så nært det lokale NAV-kontoret gjorde også at jeg måtte være enda mer tydelig i presentasjonen av meg selv og spesifisere at jeg ikke jobbet der til daglig.

Reliabilitet omhandler også hvorvidt et resultat kan reproduseres på andre tidspunkt av andre forskere (op.cit.). Repeterbarhet er derimot ikke alltid et mål i seg selv (Malterud 2003).

Undersøker man metoden for arbeidsevnevurderinger i implementeringsfasen er forhåpentligvis måten det gjøres på under stadig utvikling og brukeres tilbakemeldinger vil være annerledes om man stiller de samme spørsmålene et år senere. Målet er som nevnt heller ikke å få frem funn som er generaliserbare til den gjennomsnittlige NAV-bruker, men å løfte frem noen erfaringshorisonter.

Høy reliabilitet motvirker vilkårlig subjektivitet, selv om det alltid vil være grenser for hvor langt man skal gå i forhold til å etterprøve reliabilitet (Kvale og Brinkmann 2009). Jeg har i denne oppgaven forsøkt å gi en grundig redegjørelse for valgene rundt den metodiske fremgangsmåten og analysen for å forsøke å styrke reliabiliteten og belyse eventuelle feilkilder. Dette er også en av grunnene til at jeg har valgt å fremstille datamaterialet i en mer deskriptiv form før jeg går over til analysen. Det vil alltid være rom for andre tolkningsmuligheter og jeg ønsker å gi leseren en mulighet til å gjøre sine egne refleksjoner rundt materialet.

Etiske refleksjoner

De etiske vurderingene bør i følge Kvale og Brinkmann (2009) starte allerede i tematiseringen av undersøkelsen og fortsette gjennom alle fasene i den kvalitative intervjuundersøkelsen. I tematiseringen av undersøkelsen er det i følge Kvale og Brinkmann viktig å ikke bare vurdere den vitenskapelige verdien av den kunnskapen man søker, men også å ta hensyn til forbedring av den menneskelige situasjon som utforskes. På hvilken måte studien kan bidra til å bedre arbeidsevnevurderingen for brukerne har vært et viktig spørsmål i den innledende fasen av arbeidet. I planleggingen av intervjuene er det i tillegg viktig å innhente informert samtykke og å sikre konfidensialitet (op.cit.). I de gjeldende etiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, humaniora og jus er det krav til at deltakere i forskningsprosjekter skal ha avgitt et fritt og informert samtykke (etikkom.no). Informert samtykke innebærer at informantene informeres om det overordnede formålet med undersøkelsen, hovedtrekkene i designet og hva det kan innebære for dem å stille opp i forskningsprosjektet slik at de fritt kan vurdere om de ønsker å stille opp i undersøkelsen (Thagaard 2003). Informantene skal også informeres om at de når som helst kan trekke seg fra studien og at det er frivillig å delta. Dette viste seg å være veldig viktig da noen av de rekrutterte informantene trodde at deltakelse i denne studien var noe de var pålagt av NAV å delta i.

Konfidensialitet i forskning innebærer at datamateriale som identifiserer deltakerne ikke avsløres (op.cit.). I de etiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora og jus punkt 14 heter det at:

”De som gjøres til gjenstand for forskning, har krav på at all informasjon de gir om personlige forhold, blir behandlet konfidensielt. Forskeren må hindre bruk og formidling av informasjon som kan skade enkeltpersonene det forskes på.”

Det at saksbehandlerne har rekruttert informanter gjør at det er en mulighet for at noen av informantene vil bli gjenkjent i materialet, og at det er et behov for anonymisering også utover de mest åpenbare fakta som muliggjør gjenkjennelse av informanten.

Vurderinger rundt konfidensialitet og mulige konsekvenser for intervjupersonene er også viktig å ta med i betraktning i selve intervjusituasjonen (Kvale og Brinkmann 2009.). Her kan man tenke på at en intervjusituasjon kan oppleves stressende eller at måten intervjuet foregår på kan få negative konsekvenser for informantens selvbylde. Her gjelder det etiske prinsippet om velgjørenhet som innebærer at risikoen for å påføre deltakeren noen form for skade skal

være lavest mulig (op.cit.). Kvale og Brinkmann påpeker at den lyttende åpenheten som kjennetegner mye kvalitativ forskning kan føre til at informanten gir informasjon han eller hun senere angre på at ble gitt.

I etterkant av intervjuene må forskeren under transkriberingen av intervjuene ta stilling til hvordan han eller hun skal foreta en lojal skriftlig transkripsjon av informantens muntlige uttalelser (op.cit.). Her er det igjen viktig å sikre konfidensialiteten ved å sørge for at materiale som ikke er anonymisert oppbevares forsvarlig. De etiske vurderingene i etterkant av selve intervjuet omfatter også spørsmål om hvor dypt og kritisk intervjuene skal analyseres (op.cit.). Jeg valgte i stor grad å forholde meg til informantens utsagn så direkte som mulig. Det foregår imidlertid i all kommunikasjon en fortolkning av budskapet som blir gitt og det hadde vært en mulighet å be om tilbakemelding på mine tolkninger i rapporteringen av materialet fra informantene. Det er i rapporteringen forskerens etiske ansvar at kunnskapen som rapporteres er så sikker og verifisert som mulig (op.cit.). Jeg valgte å ikke gå en runde til for å få tilbakemelding fra informantene i etterkant av analysen, men jeg har bestrebet meg på i så stor grad som mulig å være lojal til informantens historier. Sikring av konfidensialitet og anonymisering er også viktig i rapporteringen av materialet (op.cit.). Jeg har i anonymiseringen gitt fiktive navn og endret noen små detaljer ved beskrivelsen av bakgrunnen til den enkelte informant.

Kapitel 6. Sentrale funn

Jeg vil i denne delen av oppgaven gjengi noen sentrale funn. Jeg har valgt å presentere funnene tematisk uten noen form for drøfting eller analyse for at leseren skal kunne danne seg et eget inntrykk av informantenes opplevelse av arbeidsevnevurderingen. I diskusjonsdelen vil jeg komme tilbake til funnene i en mer utførlig drøfting og teoretisering.

Kort om bakgrunnen til den enkelte informant

Elin er i 50-årene og har vært i NAV-systemet i mange år. Hun ble sykmeldt fra en jobb hun trivdes veldig godt i, og som hun har høgskoleutdanning til. Etter en lengre periode på rehabiliteringsstønad kom hun i samråd med lege frem til at hun burde søke uføretrygd. I denne sammenheng fikk hun egenvurderingsskjemaet tilsendt i posten. Hun har også forsøkt yrkesrettet attføring og vært i et tiltak med arbeidsutprøving.

Tove er i 50-årene og har en variert yrkesbakgrunn med en del fysisk arbeid noe hun opplever som årsakene til mange av de helsemessige utfordringene hun sliter med. Hun har de siste årene vært ute av arbeidslivet. Først som sykmeldt, siden på rehabilitering og attføring. Hun hadde vært i et tiltak med arbeidsutprøving, noe som ikke fungerte så godt, og saksbehandler ville at hun skulle gjennom en arbeidsevnevurdering. Hun ønsker selv uførestønad.

Trine er i 40-årene. Hun ble sykmeldt og kunne ikke lenger praktisere yrket hun hadde fagbrev i. Hun startet deretter i et attføringsløp i regi av NAV og har i løpet av denne perioden tatt en grad på høgskolen. Arbeidsevnevurderingen kom for Trines del etter at høgskoleutdanningen var fullført og hun fremdeles sto uten jobb. Hun er nå i arbeidspraksis gjennom en av NAVs tiltaksarrangører.

Frida er i midten av 50-årene og har teknisk høgskoleutdanning. Hun fikk for seks til syv år siden en del helseplager samtidig som hun ble arbeidsledig. Hun har i løpet av denne perioden vært igjennom flere ulike tiltak og arbeidsutprøvinger. Arbeidsevnevurderingen kom på et tidspunkt hvor hun var ferdig med et rehabiliteringsløp og skulle søke om attføring.

Fredrik er i 30-årene. Han har lang erfaring som bruker hos aetat da han har vært arbeidsledig i flere lengre perioder. Han har tidligere vært på en rekke ulike AMO kurs og tiltak. Han deltar nå i kvalifiseringsprogrammet og er gjennom en tiltaksarrangør i utplassering i en bedrift. Fredrik har en sterk interesse for og mye kunnskap om et bestemt teknisk område.

Han kunne aller helst tenkt seg å jobbe med noe innenfor dette feltet, men ser ikke for seg at det vil være mulig for ham å få en slik jobb uten utdanning.

Signe er i slutten av 50 årene. Hun har arbeidet som selvstendig næringsdrivende siden hun fullførte grunnskolen. De siste 15 årene har hun hatt tiltagende helseplager av forskjellig karakter. Hun har ved hjelp av mannen sin, som hun arbeidet sammen med, klart å tilpasse arbeidssituasjon, tempo og tidspunkt etter sin helsemessige situasjon. De siste årene har dette blitt vanskeligere og hun ønsket uførepensjon. Saksbehandler på NAV-kontoret ønsket at hun skulle på arbeidsutprøving hos en tiltaksarrangør, og i forkant av dette gjennomgikk de en arbeidsevnevurdering.

Lisa er i slutten av 30 årene. Hun har høyere utdanning og har hatt en jobb med personalansvar og ledelsesoppgaver. Hun har de siste par årene hatt en del helseplager og vært periodevis sykmeldt. Plagene har vært av psykosomatisk karakter og utløses av stress. Hun hadde ønsket seg en jobb uten ledelsesansvar, hvor hun samtidig får brukt evnene sine.

Åge er i slutten av 20 årene og har en yrkesfaglig utdanning. Han har en del arbeidserfaring fra dette yrket, men har også i flere perioder vært arbeidsledig. Han ønsker primært å få støtte av NAV til en annen utdanning. Dette er en kortere kursbasert utdanning hvor han gjennom gamle arbeidskollegaer også har lovnad om jobb etter fullført kurs. Han har vært i dialog med NAV om dette også for et par år siden da han var arbeidsledig, men fikk den gangen avslag.

David er i 30 årene. Han kom til Norge som flyktning for tre år siden. Han har fra sitt hjemland utdanning som jurist, men opplever at det er vanskelig å få seg jobb i Norge. Han har vært i flere ulike tiltak både i forhold til norskopplæring og arbeidspraksis. Han hadde i en periode fast jobb, men mistet denne da firmaet han jobbet i måtte skjære ned på virksomheten. På det tidspunktet han deltok i intervjuet var David verken i jobb eller i tiltak.

Ulike praksiser knyttet til arbeidsevnevurderingen

Felles for alle informantene er at de hadde vært gjennom en arbeidsevnevurdering i NAV-systemet. Informantene har gjennomgått noe ulike løp i sine arbeidsevnevurderinger. Alle med unntak av en hadde fylt ut egenvurderingsskjemaet. De fleste hadde også i etterkant av utfyllingen vært til en samtale hos sin veileder ved NAV-kontoret og temaene fra arbeidsevnevurderingen ble i ulik grad tatt opp i denne samtalen. Når det gjelder den ferdigstilte arbeidsevnevurderingen var det to av informantene som hadde mottatt denne i skriftlig form, mens resten enten var usikre på eller mente at de ikke hadde mottatt et slikt dokument.

Hensikten med arbeidsevnevurdering

Det er litt ulikt hvordan informantene har fått egenvurderingsskjemaet presentert av veileder. Dette gjelder både hvordan hensikten med skjemaet har blitt redegjort for og hvordan man har fått beskjed om å fylle det ut. Noen av informantene har fått beskjed om at dette er noe de bare må fylle ut for å komme videre i saksgangen, mens noen har fått beskjed om å fylle ut det de opplever er relevant for deres sak. En del av informantene opplever at de har fått god informasjon om skjemaet i forkant enten ved at de har blitt innkalt til en samtale hvor egenvurderingsskjemaet har blitt gjennomgått og presentert før de har fått det med seg hjem, eller fordi de selv har etterspurt informasjon om prosessen rundt arbeidsevnevurderingen. Flere av informantene etterspør derimot en bedre forklaring på hva som er meningen med å gjennomgå et slikt skjema og hva som er hensikten med at NAV skal ha denne informasjonen. På grunn av at hensikten med skjemaet bør klargjøres er det også noen av informantene som mener at skjemaet ikke bør sendes ut i posten uten noen nærmere forklaring. Det at flere informanter er usikre på formålet med kartleggingen er et funn som samsvarer med brukernes tilbakemeldinger i KIS-evalueringen.

Når det gjelder hvordan informantene forstår hensikten med skjemaet er det flere momenter som kommer opp. Flere av informantene ser på arbeidsevnevurderingen først og fremst som inngangen til en ytelse. Hensikten med arbeidsevnevurderingen blir dermed å være med på å avgjøre om de har krav på en bestemt stønad, ytelse eller et tiltak de ønsker. Elin som selv hadde hatt et yrke hvor veiledning av andre mennesker var en sentral arbeidsoppgave forteller at hun syntes at spørsmålene i arbeidsevnevurderingen hjalp henne til å reflektere rundt sin egen situasjon og at det bidro til å sortere tanker og følelser. Hennes første reaksjon da hun mottok egenvurderingsskjemaet i posten var likevel sinne:

Jeg følte at jeg måtte gjennom en arbeidsevnevurdering for å bevise at jeg ikke er i stand til å jobbe lengre. Det synes jeg ble feil bruk. (Elin)

Hun følte at skjemaet skulle benyttes for å se om hun kunne søke om uføretrygd eller ikke og hun kjente også på en irritasjon over at hun nå plutselig skulle bli hørt når det ikke hadde kommet tidligere i prosessen.

Flere av informantene opplevde også arbeidsevnevurderingen som en måte for NAV å drive kontroll på. Tove opplevde spørsmål knyttet til fritidsaktiviteter som en test på hvor aktiv man er og hvor mye man orker å gjøre i hverdagen. Hun hadde understreket ovenfor saksbehandleren sin at en hobby er en hobby og det er stor forskjell på å drive med noe i sitt eget tempo hjemme og det å være ute i arbeidslivet og gjøre det samme. Hun hadde ikke i forkant fått noen forklaring på hvorfor hun ble stilt disse spørsmålene. Tove ønsket også uføretrygd, og hun syntes en slik vurdering var lite hensiktsmessig for noen som var i for dårlig helsemessig forfatning til å jobbe.

Trine forteller at hun ikke hadde fylt ut skjemaet da hun kom tilbake til neste møte fordi veilederen hennes hadde per telefon sagt at hun skulle se på heftet. Hun fylte etter det ut skjemaet frem til neste gang de møttes, men fikk heller ikke denne gangen noen introduksjon eller veiledning til utfylling av skjemaet. Hun fikk inntrykk av at skjemaet var noe veilederen måtte ha for å ha ryggdekking for vedtaket som skulle fattes i forhold til stønad:

Jeg følte at heftet var et proforma som veilederen måtte ha for å kunne sende meg videre på utføring. (Trine)

Inntrykket hennes av arbeidsevnevurderingen og egenvurderingsskjemaet som en formalitet som må være på plass for å få en ytelse ble forsterket da temaene fra egenvurderingsskjema ikke ble tatt opp i den videre samtalen dem imellom. Veilederen hadde skrevet skjemaet inn på data og spurte om hun hadde noe å tilføye, før de gikk videre til å snakke om et mulig tiltak. Dette med at skjemaet oppfattes som ”*nok et skjema*” er noe som går igjen hos flere av informantene. Enkelte gir uttrykk for at dette er helt greit, det er sånn det er å være i NAV-systemet, mens andre synes det å skulle fylle ut slike skjema er en vanskelig oppgave.

Det at informasjon om dem og deres sak skulle være tilgjengelig for eventuelt nye saksbehandlere var også en av de tingene som gikk igjen i informantenes opplevelse av hensikten med arbeidsevnevurderingen. Informantene som nevnte dette så på det som viktig

at nye saksbehandlere fikk denne informasjonen om dem. Mange hadde opplevd gjentatte bytter av saksbehandlere og syntes det var slitsomt å måtte gjenta seg selv så mange ganger. De håpet arbeidsevnevurderingen kunne bidra til at man med en ny veileder ikke ble nødt til å starte forfra, men at både historie, bakgrunn og målsetninger ble gjort kjent for den nye saksbehandleren. Det er også viktig å få kartlagt hva en har forsøkt av arbeid og at man dermed slipper å prøve noe man ikke har mestret tidligere flere ganger.

Egenvurderingsskjemaet

Informantene hadde stort sett forsøkt å fylle ut det de fikk til av skjemaet hjemme, men egenvurderingsskjemaet ble også brukt noe ulikt av veilederne. Et par av brukerne hadde gått nøye gjennom skjemaet sammen med veileder i ettertid og også brukt tid på å fylle ut skjemaet sammen. Andre igjen fylte ut skjemaet og leverte i skranken uten at selve egenvurderingsskjemaet eller temaene derifra ble tatt opp i møte med veileder.

Det at de var opptatt av at spørsmålene var av en slik karakter at de var vanskelige å fylle ut alene var noe som gikk igjen blant flere av informantene. En av årsakene til det var at en del av spørsmålene gikk på beskrivelser av personlige egenskaper som kan være vanskelig å sette ord på, og som en kanskje ikke har tenkt så mye over. Åge fortalte at veilederen hjalp ham med å fylle ut skjemaet og at hun trakk frem konkrete ting som han hadde erfaring fra som passet å skrive inn i skjemaet. Hun hjalp ham også med å formulere svar på spørsmålene som han skrev inn. Han roste veilederen for å ha fått så god hjelp og sa at han ikke hadde klart å fylle ut skjema uten henne.

Det at det opplevdes problematisk å fylle ut skjemaet alene gikk også på det at det i utfyllingen av et slikt skjema gjerne kommer opp problematiske forhold ved ens egen livssituasjon slik som Elin er inne på:

Hefet hjalp meg i min prosess med å komme videre. Samtidig kjente jeg på det at ingen bør sitte med det alene. Jeg var veldig i tvil til å begynne med hva de ville.. (Elin)

Elin fortalte at hun synes egenvurderingsskjemaet hadde oppklarende effekt i forhold til en del av de valg hun sto ovenfor, men at hun var svært takknemlig for at mannen hennes hadde tatt seg tid til å sette seg ned å fylle det ut sammen med henne. Hun fortalte også at egenvurderingsskjemaet bidro som en støtte i samtalen med veileder omkring arbeidsevnen:

Så da var det greit å ha et slikt hefte fordi det å ikke kjenne noen og skulle legge ut om livet sitt sånn. Det er ganske tøft altså. Så jeg synes det heftet er veldig bra. (Elin)

Forståelse av egenvurderingsskjema

Med unntak av et par informanter som syntes at skjemaet inneholdt en del vanskelige formuleringer, syntes de fleste at skjemaet rent språklig var lett å forstå. Det som derimot virket forvirrende på flere av informantene var at mange av spørsmålene omhandler det samme, men med noe forskjellig ordlyd. Trine synes at:

De spørsmålene som sto der og var relevante var kjempegreie, men de gikk veldig over i hverandre og det var mye det samme det ble spurt etter synes jeg (Trine)

Gjentakelsene gjorde at flere av informantene ble usikre på om de hadde misforstått noe siden de ble nødt til å svare det samme flere steder. Trine fortalte at hun også ringte veilederen sin på NAV-kontoret for å spørre om hun hadde forstått spørsmålene riktig. Også Tove forteller at hun opplevde at temaene hoppet litt frem og tilbake og skled inn i hverandre og at dette virket forvirrende:

De kunne ha alt sammenfattet under ett istedenfor mange av de samme spørsmålene om igjen og om igjen (fordi da) blir du forvirret. (Tove)

David som den av informantene som ikke har norsk som morsmål skilte seg og dermed ut fra resten av informantene på dette punktet. Han har høyere utdanning fra hjemlandet sitt og snakket med tanke på den korte oppholdstiden i Norge relativt godt norsk. Han hadde fått med seg skjemaet hjem for å fylle det ut, men syntes at mange av ordene og uttrykkene i skjemaet var vanskelig å forstå. Han var redd for at det å fylle ut uten å vite akkurat hva som står der kan skape problemer, og han hoppet derfor over mange av temaene. David ønsket heller ikke å benytte tolk i samtale med NAV fordi han hadde opplevd at oversettelsene ble feil og at tolkene ikke overholdt taushetsplikten. David etterlyser heller at veilederen tar seg tid til å fylle ut skjemaet sammen med bruker:

For å gjøre det lettere for folk som ikke har norsk som morsmål å fylle ut skjemaet bør NAV sette seg ned sammen med dem og fylle ut skjemaet sammen. (Referat fra intervju med David)

Relevante tema for arbeidsevnevurderingen

Hva informantene oppfatter som relevante opplysninger for deres arbeidsevne er svært forskjellig. De har også i ulik grad fått mulighet til å være med å bestemme hvilke av

områdene i egenvurderingen som skal være med i deres arbeidsevnevurdering. Noen av informantene har fått beskjed om å fylle ut hele heftet, mens andre har fått beskjed om å fylle ut bare det de selv oppfatter som relevant for sin sak.

Flere av informantene kommenterte utfordringer knyttet til at egenvurderingsskjemaet er et standardskjema som skal gjelde for alle. Elin opplevde ikke at spørsmål om hun rotet med økonomien og hadde problemer med å stå opp om morgenen var så relevant for henne, men hun hadde stor forståelse på at dette var viktige spørsmål for en del og at NAV hadde behov for å vite disse tingene.

Et par av informantene som alle har helsemessige plager oppfattet spørsmål om fritidsaktiviteter som lite relevante. Tove var en av disse:

Ja og det er ikke helt enkelt å forstå da hva de hobbyene du måtte ha, fordi du har jo måttet kuttet en del av den aktive biten. Men hva har egentlig de hobbyene du har når du er syk med jobb å gjøre? Ingenting! Så jeg følte ikke helt at det var sammenheng i alt. Jeg ga klar beskjed om at jeg fyller ut hobbyene mine og de tingene der, men det er ikke dermed sagt at jeg kan jobbe med de tingene der selv om jeg liker å holde på med det. Fordi hjemme kan jeg ta ting i mitt tempo. Om jeg liker å holde på å bake og på kjøkkenet eller om jeg liker å holde på på dataen så kan jeg reise meg og gå frem og tilbake som det passer meg. (Tove)

Flere av informantene som hadde ulike former for helseplager følte at helseaspektet ble for lite vektlagt i arbeidsevnevurderingen. Dette er funn som også går igjen i evalueringen av KIS, hvor det også etterlyses flere spørsmål knyttet til helse. Både Tove og Elin mente imidlertid at den helsemessige delen var noe fastlegen og andre behandlere bedre kunne uttale seg om og at det derfor ikke var en naturlig del av egenvurderingsskjemaet. Tove ønsket derfor ikke å fylle ut helsedelen av egenvurderingsskjemaet selv, mens Elin synes det var positivt at NAV ville ha hennes egen beskrivelse av situasjonen da hun fikk forklart hensikten med det fra veilederen sin.

Det var også et par av informantene som mente at det burde være eget skjema for de som ønsker uføretrygd. Dette fordi en del av spørsmålene i det eksisterende skjemaet blir veldig hypotetiske i en situasjon hvor en ikke ser seg i stand til å jobbe, og kanskje heller ikke har utsikt til noen forbedret helsetilstand. Signe synes at når hun er for syk til at hun er i stand til å jobbe føles det som å lyve når hun må fylle ut hvilke planer man har for å komme i jobb. Hun

hadde ønsket seg et eget åpent felt hvor hun i større grad hadde kunnet fortelle fritt om sin situasjon.

Elin reagerte på det hun oppfattet som en vektlegging av CV og arbeidserfaring i egenvurderingsskjemaet. Hun sier hun ikke forstår poenget med at alt hun har gjort siden ungdomsskolen må føres inn da det for det første er lite relevant for hennes sak der sykdomsbilde er det avgjørende. For det andre er denne informasjonen noe hun tidligere har registrert og allerede har liggende inne på nav.no.

Hovedsaklig virker det derimot som om de fleste informantene stort sett er positivt innstilt til å svare både på spørsmål som har med omgivelserforhold og personlige egenskaper å gjøre. Trine sier at hun synes det er viktig med en grundig kartlegging i starten av samarbeidet med NAV, spesielt med tanke på å avdekke en del ting som noen kanskje vil synes er vanskelig å snakke om. Hun har ikke selv psykiske lidelser, men hun drar opp denne typen problematikk som et eksempel.

Arbeidsevnevurderingen er ment å være et nåtidsbilde av brukerens situasjon (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Flere av brukerne har allikevel fylt ut skjema i forhold til en hypotetisk situasjon hvor de blir friske og ser mulighetene for å komme tilbake i arbeidslivet.

De fleste svarte at de hadde fått tatt opp det som var av betydning for dem i arbeidsevnevurderingen. Det eneste flere av informantene savner som et tema i egenvurderingsskjemaet er forholdet til NAV/hjelpeapparatet eller at det kunne vært et mer åpent rom for kommentarer av ulik art i slutten av skjemaet.

Samtale

Informantene opplevde at egenvurderingsskjemaet ble brukt på ulike måter i den videre dialogen med NAV. Mens en av informantene forteller at hun ble kalt inn til en samtale omkring temaene i egenvurderingsskjemaet som varte i to og en halv time, så har andre informanter opplevd at innholdet i egenvurderingen ikke ble diskutert med veileder overhodet. Elin opplevde at prosessen med å fylle ut egenvurderingsskjemaet gjorde henne mer forberedt til samtalen med veileder. Tove forteller at egenvurderingsskjemaet ikke ble brukt i samtalen med veileder og at hun selv måtte vise til temaene derifra som hun syntes var relevante for samtalen. Trine forteller også at hun syntes det var merkelig at veilederen hennes ikke så på skjemaet hun hadde med seg. Hun hadde lagt ned mye arbeid i å fylle det ut fordi

hun hadde sett for seg at de skulle gå igjennom og se på det sammen. Andre, slik som Elin, har igjen hatt mulighet til å gå gjennom med veileder, og et par av informantene har også fått hjelp til selve utfyllingen av skjemaet.

David er en av de informantene som i liten grad fikk tatt opp det som kunne vært relevant for hans arbeidsevne i samtalen. Han har forsøkt å søke seg inn på sosiologi på universitetet og ser for seg en mulig fremtid innenfor dette faget.

Han er utdannet jurist fra hjemlandet, men dette er ikke noe han kan praktisere i Norge. Han ønsker kanskje på sikt å ta noe innenfor sosiologi. Han snakker godt fransk, men de har ikke engelskundervisning i hans hjemland. Han må derfor lære seg engelsk for å kunne ta høyere utdanning i Norge. Problemet er at han ikke vet hvordan han kan få økonomisk støtte til dette. (Referat fra intervju med David).

Dette har derimot ikke vært noe tema i samtalen med veileder. Da han leverte egenerveringskjemaet ble det snakket om stønad til transport. I tillegg gikk de gjennom de delene av skjemaet han hadde fylt ut, hvilket ikke var så mange fordi han følte seg usikker på betydningen av mange av spørsmålene.

Informantene har hatt svært forskjellige opplevelser av samtalen med veileder omkring arbeidsevnevurderingen. Frida forteller at det ble satt av ekstra tid da hun og veileder skulle se på skjemaet og dette opplevde hun som svært positivt. Det ga en mulighet til både å snakke om hensikten med arbeidsevnevurderingen, og å gå litt mer i dybden på temaene. Tove satt igjen med en annen følelse i etterkant av samtalen og følte seg stemplet som arbeidssky og lat:

Du føler deg lite verd, du er arbeidssky og lat.” Men du ser jo så frisk og sprek ut”. Du går jo ingensteder og går inn for å se fæl ut og lukte døden. Selv om en sliter med helsa så må en kunne gå litt ordentlig kledd og føle seg litt vel. Men det blir misoppfattet, problemet er at en ser ikke syk ut. (Tove)

Fredrik sier han får snakket om ting og får noen innspill på hvordan ulike hindringer kan løses og at han derfor føler seg litt lettet og bedre til mote når han går ut fra NAV-kontoret.

Tapsopplevelser og fremtidsutsikter

Frida som har høyere utdanning innenfor et yrke hun ikke lenger var i stand til å praktisere beskriver det å bli syk og miste jobben som å miste halve livet:

Du har en sorg over å ha mistet et yrke og en arbeidsplass. Du har mistet kollegaer, du har mistet halve livet ditt. Du har mistet halvparten av der du er i våken tilstand og da er det ikke bestandig at du klarer å se hvor du da kan bruke de ressursene du har og jeg kan ikke forstå annet enn at det må sitte folk på huset her som har noen erfaringer som de kan bringe videre der? (Frida)

Dette med tapsopplevelse og sorg over det å ha mistet en jobb er noe flere av informantene er inne på i sine fortellinger. Dette gjelder kanskje spesielt de som har lagt ned tid og krefter i en lengre utdanning som de ikke lenger er i stand til å praktisere. Lisa er en av disse og hun synes det burde være en større forståelse for denne sorgprosessen fra de NAV-ansattes side. Hun er opptatt av at man i en arbeidsevnevurderingsprosess behøver hjelp til å finne ut hva slags muligheter man har. Lisa har behov for en dialogpartner som kan være litt åpen for forslag uten at det blir så konkret. Hun opplever de veilederne hun har hatt på NAV-kontoret som veldig målrettet i samtalen.

Frida etterspør også kompetanse hos veilederne i forhold til videre veivalg og hvilke muligheter man har med den diagnosen eller de barrierer de har i forhold til arbeidslivet. Dette er det også et par av de andre informantene som er inne på. De har forståelse for at man ikke har detaljkunnskap om ulike yrker og utdanningsmuligheter sånn på sparken, men ønsker at man avtaler frem til neste møte hva og hvordan man kan finne ut av disse tingene. Samtidig som de ønsker forståelse for at det er en sorgprosess å innse at man ikke lenger kan jobbe med det man er utdannet som etterlyses det også hjelp til å se etter nye muligheter.

Tidsaspektet

Et tema for alle intervjuene var tidspunkt for arbeidsevnevurderingen og hvor mye tid som ble satt av til å gjennomføre arbeidsevnevurderingen. Mange av informantene mente at arbeidsevnevurderingen i deres tilfelle kommer for sent i løpet for å gjøre noen vesentlig forskjell fra eller til.

Jeg synes det er en veldig fin ting at man skal komme mer på banen og føle at en blir mer hørt. For mitt vedkommende har jeg gått et år sykemeldt og gått en stund på rehabilitering. Så for mitt vedkommende skulle det arbeidsevnevurderingsskjemaet ha kommet mye tidligere. (Frida)

Det var flere av informantene som mente at arbeidsevnevurderingen burde komme mye tidligere i samarbeidet med NAV. Et av argumentene som går igjen er at

arbeidsevnevurderingen potensielt sett hadde kunnet hjulpet dem med å sortere en del ting, men at det kom på feil tidspunkt for dem. Om arbeidsevnevurderingen hadde kommet tidligere i løpet hadde den kunne bidratt både til en slags personlig klargjøring og utvikling og til brukermedvirkning i større grad. Det er derimot også en av informantene som syntes at arbeidsevnevurderingen kom for tidlig og at hun hadde hatt mer utbytte av det om hun hadde rukket å bli litt friskere.

Et annet moment som kommer opp i forbindelse med at det er viktig at arbeidsevnevurderingen kommer på et tidlig stadium i forløpet er at det kan bidra til at man blir bedre kjent og ha en relasjonsbyggende effekt i forholdet mellom veileder og bruker.

Jeg tror det hadde spart dem mye tid om de hadde startet med det (arbeidsevnevurderingen) tidligere. Det kunne jo brukes til å bygge opp en god relasjon. De har jo mange brukere de også, så det er en god innpass til å bygge opp gode relasjoner. Det er jo også noe som de får veldig dårlig skussmål på i dag. (Elin)

Flere av brukerne understreker betydningen av å sette av nok tid i samtalen:

Ja altså jeg føler ikke det at brukeren er spesielt godt ivaretatt og at vi får lov til å være med så veldig mye fordi det er det for lite tid til. (Trine)

Noen har fått utvidet tid på samtalen om arbeidsevnevurdering og gir uttrykk for at det har vært positivt. Åge sammenligner det lokale NAV-kontoret i hjemkommunen med det han har vært innom i en større bykommune når det gjelder bruk av tid:

Det ble jo satt av en hel time (til arbeidsevnevurderingen) hvis jeg skulle spørre om hjelp og hjelpe meg å fylle ut. Det er det som er så greit med NAV her i forhold til NAV i byen. Her tar de seg tid og de kjenner deg. (Åge)

Fredrik har fått det han omtaler som ”den vanlige samtalen” til arbeidsevnevurderingen. Han sammenligner det han fikk gjort av samtale og vurderinger rundt arbeidsevne og målsetninger og muligheter med veilederen på NAV, med lignende samtaler hos en tiltaksarrangør:

Det føles ut som en friere form for NAV da på en måte.. mye mer åpent... (Fredrik)

Han har gode erfaringer fra denne tiltaksarrangøren og skryter av hjelpen de har gitt ham. Han er etter mange år som jobbsøker nå på vei inn i en jobb han er fornøyd med. Veilederen på

NAV-kontoret har ikke samme tid til disposisjon som veilederen ved tiltaket og dette er med på å gjøre den arbeidsevnevurderingen han har deltatt i på NAV-kontoret veldig overfladisk. De ansatte på tiltaket er også mer tilgjengelige og Fredrik forteller at han har fått både direktenummer og mobilnummer til sin kontaktperson der.

Arbeidsfokus

Flere av informantene opplevde arbeidsevnevurderingen som veldig arbeidsrettet. Som Trine sa det: *De vil ha folk ut i jobb, helst i går.* Dette var noe som kom positivt ut blant de jobbsøkende informantene, men som ble møtt med ambivalens fra de som hadde et sykdomsbilde som forhindret dem fra å delta i arbeidslivet.

Trine forteller at hun har prøvd å utfordre veilederen sin til å tenke litt mer helhetlig:

Kan jeg jobbe fullt med de plagene jeg har eller er det smart å gå ned i stilling? Og der rir jeg mine kjepphester i forhold til; hva er livskvalitet? Jeg har stilt spørsmål om det til mine saksbehandlere for å få dem til å tenke mer holistisk og ikke bare jobb. (Trine)

På spørsmål om hva det var som var målsetningen med at hun skulle gjennom en arbeidsevnevurdering svarer Signe:

(Stille).. Det der var et veldig vanskelig spørsmål å svare på.. fordi.. Det var vel kanskje et ønske om at jeg skulle komme ut i et eller annet slags arbeid, eller i alle fall prøve da... men... jeg har prøvd... jeg har prøvd så godt jeg kunne.. jeg har møtt opp og jeg er punktlig på jobb, ikke noe fem minutter for sen og sånn... (Signe)

På meg virket som om flere av informantene også i møte med meg havnet i en slags forsvarsposisjon fordi de ikke var yrkesaktive. De ønsket i likhet med Signe å formidle at grunnen til at de ikke er i jobb ikke er at de ikke har lyst eller at de er late. Dette gjorde at mange brukte mye tid på å fortelle om helseplager, noe som i utgangspunktet ikke var tenkt som et tema for intervjuene.

Tove er også opptatt av det sterke arbeidsfokuset og den mistenkeliggjøringen det for henne fører med seg. Hun etterlyser et større helhetsfokus og større evne til å sette seg i brukers sted:

De kunne ha satt seg ned og tenkt litt og se helheten istedenfor og bare gå etter boka og sånn fungerer det og det har vi lært på skolen. De må begynne å høre litt på brukeren. Er en syk så

gjør det ikke situasjonen bedre å gå fra NAV etter et møte med følelsen av å være arbeidssky og lat. (Tove)

Tove opplevde også at veilederen forsøkte å stille spørsmålstegn rundt hennes psyke og hun oppfattet dette som at veilederen ikke hadde tiltro til hennes forklaring av sine helseplager.

Lisa synes også at presset for å komme ut i arbeid er sterkt og at det i perioder har vært vanskelig å få aksept for at hun er så syk som hun er. Hun har også møtt argumentet om at hun ser og virker frisk. *Det er vanskelig for meg å bli trodd for så dårlig som jeg er (Lisa).* Hun opplever det også som slitsomt når hun endelig har klart å formidle hvor syk hun er å få spørsmål gang på gang om hun ikke vil tilbake til sin gamle arbeidsplass bare som ufaglært arbeider heller enn leder.

Frida forteller at hennes opplevelse er at så lenge du er i en eller annen form for aktivitet, være seg kurs, tiltak eller arbeidspraksis så er alt i orden og det spiller ikke så stor rolle hva du gjør. På spørsmål om hun syntes at arbeidsevnevurderingen hadde bidratt til mer treffsikkerhet i hennes tilfelle svarer hun:

Nei, den har ikke det. Men det har ikke noe med arbeidsevnevurderingen å gjøre, det har med helsa mi å gjøre og at den ikke ble noe bedre så da var det ikke noen vits i å gå noe videre med dette. (Frida)

Signe og Tove hadde vanskelig for å se for seg mulige arbeidssituasjoner som kunne passe deres helsesituasjon, og opplevde heller ikke at arbeidsevnevurderingen bidro til å finne denne type muligheter. I intervjuene fortalte de om ønsker om arbeid som var mindre krevende fysisk, eller hvor det kunne være muligheter for å gjøre arbeid hjemmefra. På spørsmål om dette var noe som kom frem i arbeidsevnevurderingen var svarene mer uklare og de uttrykte redsel for at de ikke kom til å klare å stå i arbeid til tross for endring av arbeidsforholdene slik at det sånn sett ikke spilte noen rolle hvorvidt denne informasjonen ble delt med veileder eller ikke.

Flere av informantene opplever også at tonen i forhold til arbeid og aktivisering er formanende og lite imøtekommende i forhold til deres situasjon. Tove sier at hun vet at det ikke skal lønne seg å gå på trygd og det ikke er noe de behøver å belære henne om.

Brukermedvirkning

På spørsmål om hva de oppfatter som brukermedvirkning svarer informantene for det første at det å ha reell innflytelse er viktig. Dette omfatter både det å være med på avgjørelser og det å være aktiv i forhold til hva slags program som skal legges opp. På spørsmål om hva hun legger i ordet brukermedvirkning svarer Elin:

Det legger jeg i at jeg skal bestemme selv (latter) rett og slett (latter) Neida, brukermedvirkning skal jo være slik at man skal være med å påvirke sin egen situasjon. Jeg mente jo ikke at man skal bestemme alt selv for det behøver jo ikke å bli helt rett, men være med å påvirke situasjonen sin, føle at man har gjort noen ting for sin egen del også. (Elin)

Hun sier videre at dette gjelder både prosessen og utfallet av saken. På spørsmål om hvordan hun syntes arbeidsevnevurderingen påvirket brukermedvirkning svarer Elin:

Jeg fikk endelig sagt det jeg har kjent på selv hele tiden. Det har jeg ikke følt at var viktig før. Jeg føler at legene er redd for å gå imot NAV og at NAV er veldig regelstyrt. Det å legge frem hva du føler, hva du tenker og det du synes er viktig. Det betyr noen ting, endelig fikk jeg virkelig sagt og utdypet hva jeg har problem med.

I tillegg til det å være med å påvirke er det flere av informantene som nevner det at man blir sett og hørt og møtt med respekt som viktig for brukermedvirkning. De fleste av informantene opplevde også at veilederen hørte på det de hadde å si og at de fikk lagt frem det som var av betydning for dem. Tove var unntaket når det gjelder dette og beskriver sin egen rolle i samtalen med veileder slik: *Jeg henger bare på slep og på en måte spiller litt fisefin. Jeg er ikke typen til å lage bråk, men jeg gir beskjed om at nok er nok.*

Hvordan informantene ser på arbeidsevnevurderingen i forhold til brukermedvirkning er også litt forskjellig. Noen av informantene så på arbeidsevnevurderingen utelukkende som et skjema. Andre la mer i det og opplevde at egnevurderingsskjemaet og samtalen kunne bidra til at deres stemme ble hørt. Elin mener at arbeidsevnevurderingen legger til rette for brukermedvirkning fordi både bruker, veileder, lege og alle involverte parter har noe å forholde seg til.

Jeg tenker når en blir syk og sånn så får en sagt for lite. Skal du ha møte med lege og NAV så tar det mange måneder før det klaffer for alle. Det er alt for lite brukermedvirkning. Og jeg synes derfor egentlig at arbeidsevnevurdering er kjempegod. (Elin)

Hva slags forståelse man har av hensikt er også av betydning i forhold til brukermedvirkning:

Det jeg oppfattet i første omgang det var jo det at arbeidsevnevurderingen skulle brukes om jeg skulle søke uføre eller ikke. Jeg satt ikke med noen følelse av at jeg skulle være med å påvirke. (Elin)

Et poeng i forhold til brukermedvirkning som flere av informantene er inne på er forholdet til lover og regler.

Jeg skjønner jo det nå at de har jo sine lover og regler og forholde seg til, men det må jo gå an å bende litt... Det er litt sånn det er ikke snakke om å bryte loven, men å hjelpe litt til.. (Fredrik)

Informantene er opptatt av og viser forståelse for at veilederne har regler og lover å forholde seg til. Noe av det som kjennetegner en god veileder er i følge flere av informantene nettopp det å kunne balansere regelstyringen opp mot muligheter for individuelle tilpassninger og brukermedvirkning. Flere av informantene trekker opp et sterkt skille mellom systemet, som de i enkelte tilfeller er svært sinte på, og veilederen, som de kan ha et veldig godt og personlig forhold til.

Jeg og Randi har et godt samarbeid og hun synes jeg er behagelig å snakke med, det sa hun siste jeg snakket med henne. Nei, vi har et godt samarbeid og vi kommer godt utav det med hverandre, så det her går ikke på henne. Som jeg har sagt hele tiden, dette går ikke på Randi, det er litt systemet.. (Signe)

I enkelte tilfeller kan også rutiner for arbeidet oppleves som for styrende:

Jeg prøvde å gi uttrykk for de tingene som jeg har uttrykt til deg her og han hørte jo på det, men jeg vet ikke hvordan han skulle hjelpe meg derfor tok han frem de verktøyene han var vant med å bruke. Hadde han kanskje klart det annerledes så hadde han sikkert gjort det, så det var nok den rutinen de hadde for hva de pleide å gjøre som ble bestemmende. (Lisa)

Flere av brukerne som ønsker seg et vedtak om uføretrygd stiller også spørsmålstegn rundt hva det er de skal være med å medvirke til. De kan jo ikke selv bestemme om de skal få innvilget denne ytelsen eller ikke.

Ressursprofil og resultat av arbeidsevnevurdering

Arbeidsevnevurderingen skal munne ut i en vurdering hvor egenvurderingen sammen med saksbehandlers vurderinger skal sammenstille faktorer ved den enkelte med omgivelsesfaktorer (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Denne ressursprofilen er det bare to av de ni brukerne som ble intervjuet som har sett. De to som har fått se den ferdige arbeidsevnevurderingen har begge positive betraktninger rundt dette. En av informantene forteller at hun ringte og roste veilederen sin etter at hun hadde fått ressursprofilen i posten.

Jeg husker at jeg ringte henne etterpå og skrøt av henne. Det var veldig godt det som var skrevet. Samtidig synes jeg innholdet er jo rett. Det er rett, men det var sårt å lese det. Det synes jeg. Så var det greit å se det for å ha det. For når en har vært så lenge i systemet så stoler en ikke så mye på de rundt deg noe mer. Så tenkte jeg at; nå har jeg bekreftelsene her.
(Elin)

Tove som også hadde mottatt den skriftlige arbeidsevnevurderingen i posten hadde i utgangspunktet en negativ holdning til å skulle bli arbeidsevnevurdert. Hun opplevde et stort press i forhold til å komme ut i arbeid, og hun opplevde at arbeidsevnevurderingen bygget opp under presset og mistenkeliggjøringen. Hun syntes også at arbeidsevnevurderingen i for liten grad fokuserte på det som for henne var mest relevant; helsesituasjonen. Da hun fikk ressursprofilen i posten endret noe av dette inntrykket seg fordi hun så ut av vurderingen at veileder allikevel hadde hørt hva hun hadde å si selv om hun ikke opplevde det slik i samtalen.

Som nevnt tidligere opplever noen av informantene en sammenheng mellom arbeidsevnevurderingen og ytelser, stønader eller tiltak, noe det også er siden mange av disse ytelsene og tiltakene har et krav om nedsatt arbeidsevne. Det kan derimot virke som om flere av informantene ser på arbeidsevnevurderingen mer som en formalitet enn et verktøy som i seg selv får direkte og konkrete konsekvenser for videre plan og tiltak.

Den (arbeidsevnevurderingen) har gjort at jeg kom til Friskgården, det er det som er resultatet av den. Så slik sett har det vært produktivt for meg, men om det er vurderingen som utløste det eller om det var det de trengte for å kjøre meg videre det vet jeg ikke. (Trine)

Signe opplevde også at arbeidsevnevurderingen i praksis fikk liten betydning for hennes videre aktiviteter. Hun hadde slitt med store helseplager og kunne ikke lenger arbeide som

selvstendig næringsdrivende. Hun hadde sammen med mannen sin klart seg i flere år uten sykmeldinger ved at de kunne legge til rette arbeidshverdagen og variere arbeidsoppgaver etter dagsform. Men etter hvert som helsesituasjonen forverret seg fikk hun for store problemer til at oppgavene lot seg tilpasse. Hun fortalte dette til veilederen i arbeidsevnevurderingen, men hun opplevde til tross for dette etter arbeidsevnevurderingen å bli satt til lignende arbeid da hun ble utplassert i et tiltak. NAV kjøper i de fleste av tilfellene (i denne studien) tjenester av eksterne tiltaksarrangører som uansett gjennomgår en kartleggingsprosess med brukeren som i en del tilfeller går mye mer i dybden. Det er i stor grad i tiltakene at konkrete arbeidsoppgaver skal velges og informasjonen som kommer frem i arbeidsevnevurderingen får betydning.

Kontrollaspektet

Flere av informantene berører på ulike måter kontrollaspektet ved veilederens rolle og hvordan dette bidrar til å hemme en relasjon som fremmer muligheter for brukermedvirkning og tillit. Både Elin, Tove og Lisa forteller om usikkerhet og frustrasjon som oppstår når man forteller om sin situasjon og sine ønsker uten å få direkte respons fra veileder på det de har tatt opp. Tove uttrykker det slik: *Det er litt sånn med det møtet at når de sitter der selv og er veldig usikre på hva de bør gjøre videre så er det veldig frustrerende å gå derifra.* Dette behovet for avklaring henger også sammen med veilederens rolle som portvakt til tjeneste og ytelser som brukerne er avhengige av. Lisa betegner rollen til veileder som en dobbeltrolle i form av at de både har en avgjørende rolle i forhold til å vurdere hvilke tjenester og ytelser man skal få i tillegg at de skal være noen du skal kunne betro deg til og få hjelp fra.

Det er klart at de sitter på pengesekken og om de skal gi studielån eller hva de skal gjøre og de prøver på en måte å holde igjen og jeg forstår jo det på en måte. (Lisa)

Trine forteller at mange i omgangskretsen hennes ser på NAV som et ”store uhyre” som pisker dem inn til møter med ujevne mellomrom. Hun selv ser ikke slik på dem og mener heller at veilederne burde være mer tilgjengelige:

Jeg synes det hadde vært greit å få litt mer oppfølging og kanskje hadde det gjort at de virker mindre skummel og mer dagligdags. At det er mer hjelp og at de ikke skal skremme deg på plass. (Trine)

Tove forteller at hun har vært forsiktig med hva hun fyller ut i egenvurderingsskjemaet. Hun forteller videre at det er stor forskjell på saksbehandlerne, men at man ikke kan se bort i fra at det du skriver i et slikt skjema på et senere tidspunkt vil kunne bli brukt mot deg.

Åge hadde opplevd å ikke bli hørt i forhold til ønske om kompetanseheving og følte seg overkjørt i forhold til spørsmålet om å kunne ta dette yrkeskurset tidligere. Kurset han ønsket dekning til fylte ikke NAVs krav til lengde på typen kurs de dekket, men saken var igjen opp til diskusjon da han deltok på intervjuet og han ventet på svar.

Jeg har jo bestemt meg allerede for hva jeg skal bli egentlig. Så jeg synes det er bortkastet med en sånn vurdering av ting og tang... og arbeidspsykologen også egentlig når jeg var der for å kartlegge..(Åge)

Jeg vet jo hva de mener, de vil jo ikke at jeg skal begynne med det jeg har lyst til. De er fast bestemt på det.. Jeg forsøkte for 7 år siden og da ble jeg overkjørt, men nå har jeg blitt eldre og bestemt meg for at nok er nok..(Åge)

Likevel uttrykker Åge tiltro til at saksbehandleren hans vil gjøre sitt ytterste til å hjelpe ham mot et stivbent regelverk: *Jeg får se med saksbehandleren min her da.. Hun kan jo regelverket ut og inn, så vi får se om hun finner et smutthull et sted.*

Kapitel 7. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen

NAV har lagt opp til at arbeidsevnevurderingen skal være et sentralt ledd i deres operasjonalisering av begrepet brukermedvirkning. Målsetningen er at arbeidsevnevurderingen skal bidra til å skape reell brukermedvirkningen eller for å bruke Heums (2010:195) ord så skal arbeidsevnevurderingen *”ta brukermedvirkningen ned fra de retoriske skylagene den har befunnet seg i”*. Jeg ønsker derfor i dette kapitlet å se på hvilke muligheter arbeidsevnevurderingen gir i forhold til brukermedvirkning og hva som kan bidra til å gjøre brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen til en utfordring. Først er det nødvendig å gjøre en avklaring rundt hva som kan tenkes å ligge i begrepet brukermedvirkning sett opp mot arbeidsevnevurderingen. Jeg vil derfor innlede kapitlet med å si noe om hva brukerne legger i begrepet brukermedvirkning, og se dette opp i mot teori.

Informantene drar frem noen aspekter ved arbeidsevnevurderingen og samhandlingen med veilederen som bidrar til å styrke mulighetene for reell brukermedvirkning. Dette handler om måten arbeidsevnevurderingen blir presentert og hvordan hensikten med den forstås, tidsbruk og tidspunktet for arbeidsevnevurderingen, helhetssynet i arbeidsevnevurderingen og det handler om mulighetene for innsyn i veilederens vurderinger. Det kommer også frem en del momenter ved arbeidsevnevurderingen som gjør brukermedvirkning mer utfordrende å få til. Her er det flere av brukerne som kommer inn på kontrollaspektet og det sterke arbeidsfokuset i arbeidsevnevurderingen.

Medvirkning til hva?

Brukermedvirkning er et vidt begrep som brukes om mange ulike tiltak og praksiser i forskjellige sammenhenger (Andersen 2009). Begrepet har derfor blitt kritisert for lavt presisjonsnivå og for å være et honnørord (Humerfelt 2005, Rønning og Solheim 2000, Aamodt 2006). For å si noe om hva som kan bidra til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen og hva som hemmer det, er det første som må avklares hva man mener med brukermedvirkning.

I informantenes forståelse av brukermedvirkningsbegrepet er det spesielt to forhold som kommer frem. For det første handler brukermedvirkning om å bli møtt med respekt. På dette punktet gir informantene veilederne stort sett positive tilbakemeldinger, i tråd med resultatene fra brukerundersøkelsen til NAV Sør-Trøndelag. Det andre forholdet som fremgår i informantenes forståelse av brukermedvirkning er at man som bruker skal ha en reell mulighet til å påvirke.

Innenfor NAV-systemet er det, selv om brukermedvirkning er en lovfestet rettighet¹⁷ ikke lagt opp til brukermedvirkning i alle typer avgjørelser. Dette gjelder blant annet alle avgjørelser som omhandler økonomiske ytelser og stønader:

”De fleste ville anse stor brukerinnflytelse i slike tilfeller som å la bukken passe havresekken, ingen skal ha et sugerør direkte inn i felleskapets pengesekk.” Heum 2010:168

Disse ytelsene er basert på fortjenestepriippet og ikke behovsprinsippet, og det legges derfor også andre vurderinger til grunn når det gjelder behovet for brukermedvirkning.

Elin sier hun er klar over at hun ikke kan bestemme selv om hun skal ha uføretrygd eller ikke. For mange av informantene med helsemessige plager er det allikevel dette som er det mest sentrale spørsmålet. Noen av informantene slik som Tove og Signe forteller at de føler at de har hatt innflytelse i forhold til type aktiveringstiltak, men det avgjørende spørsmålet for dem har vært aktivering eller ikke. Begge opplevde å bli presset ut i tiltak som de opplevde gjorde helsen verre. De opplevde også motstand i forhold til sitt ønske om uføretrygd.

Systemet og lovverket legger altså noen føringer for hvilke spørsmål brukerne skal ha muligheter for å påvirke eller ikke. Informantene opplevde ikke noen valgfrihet i hvorvidt de skulle i tiltak eller ikke, eller om de skulle få innvilget en bestemt stønad eller ikke. Andre informanter uten den samme graden av helseproblematikk tar opp noe av den samme problematikken i forhold til ønske om kompetanseheving.

Kartlegging som arbeidsevnevurderingen er likevel viktig som et grunnlag for brukermedvirkning. Ifølge Eriksen (2007:237) er dokumentasjon og kartlegging av brukerens ønsker, ressurser og belastninger helt nødvendig for individuell tilpasning av tiltak og for å oppnå optimal brukermedvirkning. Det vil ikke være mulig å ta hensyn til brukerens ønsker og interesser om man ikke har spurt hva disse er. Min påstand er at det likevel ikke er snakk om brukermedvirkning så lenge svarene på disse spørsmålene ikke får reelle konsekvenser for videre samarbeid og hjelpeinnsats. Skal man kunne snakke om reell brukermedvirkning må det være muligheter for å være med på å påvirke sakens utfall innenfor rammene av systemet. Er det ikke rom for dette vil brukerinnflytelsen reduseres til det Arnstein (1969) omtaler som

¹⁷ Jf. NAV-lovens §6

skinninnflytelse. I tråd med Arnsteins bruk av begrepet brukermedvirkning forstår jeg med begrepet at det er en reell mulighet for brukeren til å påvirke. Legges det opp til en involvering av brukeren uten noen form for reell innflytelse eller tilførsel av makt kan begrepene brukerperspektiv eller brukerreting brukes. Når jeg videre i drøftingen tar for meg hvordan arbeidsevnevurderingen kan bidra til brukermedvirkning i NAV handler det om hvordan brukeren kan sikres en mulighet til å være med å påvirke både prosessen og sakens utfall. Det er allikevel klart at denne påvirkningen ikke vil være like sterk eller like tydelig i alle spørsmål og at det i mange tilfeller er et regelverk som både bruker og veileder må forholde seg til og som noen ganger setter begrensninger for mulige løsninger.

Forståelse av hensikten med arbeidsevnevurderingen

Det ser ut til å være utfordringer knyttet til det å gi en forståelig og god forklaring av hensikten med egnevurderingsskjemaet og arbeidsevnevurderingen. Så godt som alle informantene forteller om utfordringer rundt avklaring av hensikten med arbeidsevnevurderingen.

Å avklare sin rolle som sosialarbeider og formålet med møtet er ifølge Shulman (2003) en av de viktigste ferdighetene i den innledende delen av arbeidet. Dette kan gjøres i form av en enkel formulering som sier noe om formålet med møtet og de tjenestene som tilbys (op.cit.). Ifølge Shulman spør klienter sjelden direkte om hvorfor sosialarbeidere stiller spørsmål om det de gjør. Det å stille spørsmålstegn ved sosialarbeiderens hensikt ville også kanskje blitt oppfattet som uhøflig og lite samarbeidsvillig. Tvil omkring hensikt kan derimot føre til mistenksomhet og usikkerhet hos klienten (op.cit.). Dette er også Askeland og Molven (2010) inne på når de hevder at et uklart utgangspunkt lett kan føre til misforståelser og forvirring rundt hva som er formålet med å hente inn informasjonen.

Dette kommer tydelig frem hos Tove som opplever spørsmål om fritidsinteresser som mistenkeligjørende og kontrollerende. Det er forståelig at hun synes det er merkelig at det spørres etter fritidsaktiviteter og hobbyer når hun ikke har fått noen avklaring rundt hensikten med arbeidsevnevurderingen. Ut fra navnet *arbeidsevnevurdering* forstås det at dette omhandler arbeid, og hvilken rolle familie og fritid spiller kan være uklar om en ikke har fått noen fullgod forklaring på formålet med vurderingen. Det virker som om denne uklarheten i verste fall kan virke støtende, og at det i Toves tilfelle bidro til at hun følte seg mistenkeligjort. Det kan virke som en selvfølgelighet, men brukerne har rett til å vite hvorfor NAV skal ha personlige opplysninger om familiesituasjon og økonomi. Når klienten ikke vet

hvilke opplysninger som er nødvendig for at sosialarbeideren skal kunne forstå og analysere situasjonen vil det også kunne føre til at han utleverer sensitiv informasjon som er irrelevant i den aktuelle saken. Dette kan oppleves både ydmykende og undertrykkende (Askeland og Molven 2010).

Shulmans forskning viser at evnen til å avklare formål og hensikt i startfasen av arbeidet vil medvirke til å utvikle en positiv relasjon preget av tillit mellom sosialarbeider og bruker (Shulman 1991 i Shulman 2003). Dette er også noe som gjenspeiles i mitt materiale. Samarbeidet omkring arbeidsevnevurderingen har potensial til å bidra til en klargjøring omkring det videre arbeidet som kan virke positivt inn på relasjonen mellom bruker og veileder. Elin er en av informantene som argumenterer for at arbeidsevnevurderingen vil ha en relasjonsbyggende effekt forutsatt at den kommer i starten av samarbeidet. En relasjon preget av tillit er også viktig for å fremme brukermedvirkning. Flere av de andre informantene har også vært inne på at arbeidsevnevurderingene har et potensial til å bidra til en gjensidig ”bli-kjent-prosess”. Et konkret forslag fra en av informantene i denne sammenheng er et punkt hvor det er muligheter for å skrive inn hvilke forventninger og erfaringer man har til hjelpeapparatet. Et slikt punkt kunne også bidratt til å avklare hensikt og rolle både med samarbeidet mellom bruker og veileder og med arbeidsevnevurderingen.

Å avklare hensikten med arbeidsevnevurderingen handler også om å gi informasjon om hvilken rolle arbeidsevnevurderingen spiller i prosessen videre og hvordan man kan benytte informasjonen som kommer frem i videre planlegging. I følge Hanssen (2010) er brukermedvirkning avhengig av at man har den nødvendige kunnskapen som behøves for å ta informerte valg. Det å gi informasjon om systemets lover og regler, muligheter og begrensninger kan ikke kalles brukermedvirkning isolert sett, men det bidrar til å legge et grunnlag for å gjøre brukermedvirkning mulig. Det er svært vanskelig å være med å påvirke i sin egen sak uten å kjenne til disse faktorene, derfor er det å ha tilstrekkelig informasjon om prosessen, regelverket og systemet en forutsetning for at brukermedvirkning skal finne sted. Det med å få tilstrekkelig informasjon er ikke en problematikk knyttet bare til arbeidsevnevurderingen, men brukerundersøkelsen som ble gjennomført av NAV i 2009 viser også at informasjon er et av de områdene hvor NAV scorer dårligst (Hansen 2009).

Det å gi tilstrekkelig informasjon er kanskje spesielt utfordrende i forhold til fremmedspråklige. Her handler det ikke bare om å forstå hensikten, men også selve innholdet i skjemaet. David forteller at han ikke fylte ut store deler av skjemaet fordi det var vanskelig å

forstå hva det ble spurt etter. Som Hammen (2006) påpeker kan en slik strukturert skriftliggjøring av ulike livsområder oppleves lettere for mer skiftvante brukere uavhengig av etnisk bakgrunn. Det var heller ikke bare David som syntes selve utfyllingen av skjemaet var utfordrende. Selv om språket i skjemaet var forståelig var det flere av informantene som syntes det var vanskelig å finne ut av hvordan skjemaet skal fylles ut. Spesielt var det flere av informantene som opplevde at mange gjentakelser i spørsmålene skapte forvirring og usikkerhet.

Egenvurderingen er tenkt som et verktøy for at brukeren selv skal kunne fortelle og sette ord på sin situasjon (Arbeids- og Velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). For at denne hensikten skal kunne oppfylles er det et minstekrav at brukeren forstår innholdet i skjemaet og skjønner ikke bare hva det spørres etter, men også hvorfor det spørres. Egenvurderingen gir ingen mulighet for brukeren å fortelle sin historie om hun eller han ikke forstår innholdet i skjema.

Informasjonsflyt mellom hjelpere

Flere av informantene sier at det arbeidsevnevurderingen har bidratt med for dem, er at informasjon om dem og deres situasjon nå vil komme nye veiledere i hende uten at de må starte forfra i å fortelle historien sin ved neste bytte av veileder. Mange av informantene har erfaringer fra hyppige skifter av veiledere og har i enkelte tilfeller selv ikke blitt informert om nye veiledere. Det er interessant at selv om det legges opp til at arbeidsevnevurdering skal være et verktøy som skal bidra til personlig utvikling og mestring hos brukerne, ser informantene på arbeidsevnevurderingens største bidrag for dem som en måte å rette opp i en eksisterende svakhet ved systemet. At saksbehandlere skiftes uten at den nødvendige informasjonsflyten følger med verken til den nye saksbehandleren eller brukerne, er strengt tatt ikke noe brukerne skal behøve å ta ansvar for.

Elin trekker også frem det at samkjøring av flere hjelpere kan bidra til brukermedvirkning ved at alle vet hva de har å forholde seg til. Flere av informantene har opplevd motstridende beskjeder fra leger og veiledere i forhold til hvilke rettigheter de vil ha krav på, og en felles prosess knyttet til en grundig arbeidsevnevurdering vil kunne bidra til en felles oppfattelse ikke bare mellom bruker og veileder, men også mellom andre involverte aktører. Det er store forskjeller mellom informantene hvorvidt arbeidsevnevurderingen er en prosess hvor flere aktører trekkes inn eller ikke. Dette er et område hvor det ville vært interessant med mer forskning.

Tidsbruk

Det er som nevnt i oppgavens forrige del ulikt hvor mye tid som har blitt satt av til arbeidsevnevurderingen. Flere av informantene påpeker at et vanlig møte med NAV på en halv time, ikke gir nok rom for aktivt å kunne være med i en prosess hvor man skal komme til enighet omkring beslutningsgrunnlag, og være inkludert i beslutningsprosessen. De brukerne som hadde fått utvidet tid til samtalen omkring arbeidsevnen opplevde dette som svært positivt.

Alle informantene forteller i løpet av intervjuet om ulike tiltak og tiltaksarrangører de enten selv har vært hos, eller som de ønsker seg til. De har hatt både positive og negative erfaringer med ulike former for tiltak. Når det er snakk om brukermedvirkning er det derimot flere av brukerne som stadig kommer tilbake til og forteller om hvordan det var annerledes hos tiltaksarrangør enn på NAV-kontoret. En av de tingene som går igjen i disse fortellingene er at de opplevde en mye større grad av inkludering, medvirkning og deltakelse i prosesser ved tiltaksarbeid enn på NAV-kontoret. Som en hovedårsak til dette oppgir de at det er bedre tid til å utvikle relasjoner og bli kjent. De fremhever også fordeler ved å være i en gruppe over noe lengre tidsrom som tillot dem å bli kjent med andre i samme situasjon. Å være en del av en gruppe og oppleve at man ikke er alene om et problem kan være et myndiggjørende element. Bedre tid gjorde også at veilederne var mer tilgjengelig og dette bidro igjen til at man fikk et annet forhold til dem. Dette funnet er i tråd med Anne Grete Jensens doktoravhandling (2009) hvor sosialarbeiderne dro frem mangel på tid som den største hindringen for brukermedvirkning. Hun fant også at grunnlaget for brukermedvirkning er dårligere når brukeren er mindre nærværende.

Tidspunktet for arbeidsevnevurderingen

En del av informantene sier at arbeidsevnevurderingen kommer på helt feil tidspunkt for dem i forhold til det å kunne virke inn både på den relasjonelle delen av samarbeidet og på deres muligheter for medvirkning. Det som er litt spesielt er at alle brukerne jeg har intervjuet har hatt et langvarig samarbeid med NAV og de tre tidligere etatene *før* selve arbeidsevnevurderingen. Arbeidsevnevurderingene er relativt nylig tatt i bruk på de fleste NAV-kontorer og man kan derfor tenke seg at arbeidsevnevurderingen hos fremtidige brukere vil komme mye tidligere i forløpet. Flere av informantene mener at de ville opplevd arbeidsevnevurderingen annerledes om den hadde vært en del av startfasen av deres samarbeid med NAV. Det at informantene har hatt noe fartstid i NAV har riktignok også vært

en fordel i den forstand at de har hatt mye informasjon om hvordan de opplever NAV-systemet, og de har mange ulike opplevelser knyttet til medvirkning og deltakelse innenfor en slik ramme.

Lisa, som er den av informantene med den korteste historien i NAV-systemet, synes derimot at arbeidsevnevurderingen kom for tidlig i hennes tilfelle. Hun synes at det hadde vært en fordel om hun hadde fått mulighet til å bli friskere før kartleggingen. Det kan være en utfordring for veileder å vurdere rett tidspunkt for å introdusere arbeidsevnevurderingen. Det er heller ikke alltid valgmulighet i forhold til dette, fordi en økonomisk stønad som bruker er avhengig av kan være basert på gjennomført arbeidsevnevurdering.

Det er mange forhold som er med å påvirke en persons arbeidsevne, og arbeidsevnen er ingen statistisk enhet. Arbeidsevnevurderingen er derfor ment å være et nåtidsbilde av situasjonen og de forhold som påvirker arbeidsevnen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Allikevel er det flere av informantene som har fylt ut skjema i forhold til en hypotetisk situasjon hvor de blir friske og ser mulighetene for å komme tilbake i arbeidslivet. Noe av det som ble fremhevet som grunnen til dette er at plan rundt det å skaffe arbeid har en forholdsvis stor plass i egenvurderingsskjemaet. For de av informantene som skulle på arbeidsavklaringspenger var det stort sett ikke det å skaffe arbeid som var problemet, men det å stå i arbeid. Man kan allikevel tenke seg at nåtidsbilde og plan kan stå i motsetning til hverandre, men det bør komme klart frem hva som er hva. Slike uklårheter viser igjen betydningen av klargjøring av hensikten med vurderingen.

Det er forskjell på om man legger opp til at arbeidsevnevurderingen skal være en enkelt hendelse eller om det skal være en prosess med kontinuerlig evaluering. Jeg vil hevde at det er viktig at man får på plass rutiner for god informasjon og enkel oppdatering av arbeidsevnevurderingen, hvis man skal unngå at arbeidsevnevurderingen blir en ren formalitet som fylles ut i forkant av et stønadsforløp.

Helhetsvurdering

Idealet om helhetssyn står sterkt innenfor sosialt arbeid som fag (Askeland og Molven 2010). Arbeidsevnevurderingen tar mål av seg for å være en helhetlig vurdering av brukerens barrierer og ressurser i forhold til arbeidslivet, hvor faktorer i omgivelsene som påvirker denne relasjonen også skal inkluderes (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Egelund og Hilgaard (1993) skriver at det alltid vil være vanskelig å

bestemme hva som skal være sentrale elementer i helheten. Hvilke forhold vil kunne føre til alvorlige begrensninger i menneskers muligheter for å utfylle deres sosiale roller for eksempel i forhold til arbeidslivets forventninger?

Det varierte i hvilken grad informantene selv kunne medvirke til hvilke områder som skulle behandles i arbeidsevnevurderingen. De fleste følte at alle aktuelle områder var blitt belyst og temaene i egenvurderingsskjemaet fanget opp det som var av betydning for deres arbeidsevne. Det kom i intervjuene opp et par områder hvor informantene opplevde arbeidsevnevurderingen som noe mangelfull. Et av dem var at flere av informantene opplever helseproblematikken som utgangspunktet for sin samhandling med NAV og etterlyser større rom for denne type opplysninger i heftet. Et annet var at erfaringene med og forventningene til NAV ikke kommer frem i egenvurderingsskjemaet.

Hvilke tema informantene opplevde som relevante varierte også noe. Noen hadde stor forståelse for at de måtte fylle ut spørsmål som de opplevde som merkelig og i liten grad angikk dem. Her er vi igjen tilbake til avklaringen av hensikten med skjemaet og hvilken informasjon de fikk om arbeidsevnevurderingen i forkant av, og underveis i prosessen. Noen av informantene hadde også blitt fortalt at de selv kunne avgjøre hvilke momenter som var relevante for dem og konsentrere seg om disse. Etter min mening er det avgjørende for at arbeidsevnevurderingen skal kunne bidra til brukermedvirkning i NAV at brukerne også kan være med å påvirke hvilke momenter som skal være med i deres arbeidsevnevurdering. Dette krever igjen en grundig redegjørelse for hensikten med skjemaet og at brukerne blir informert om hvilken type informasjon saksbehandleren behøver for å gjøre en god vurdering.

Det strukturelle aspektet

Et helhetssyn fordrer ikke at sosialarbeideren skal kartlegge alle aspekt ved klientens liv, men det legger opp til at sosialarbeideren skal tenke gjennom alle faktorer som kan tenkes å ha innvirkning på situasjonen (Askeland og Molven 2010). Et helhetssyn skal bidra til å sikre at alt som er relevant for saken kommer med i vurderingen. Dette innbefatter også de strukturelle og de samfunnsmessige faktorene:

”Når ein får fram samspelet til dømes mellom tilbodet på arbeidsmarknaden og kompetansen og kvalitetane hos personen, vil situasjonen til klienten ofte fortone seg helt annerleis enn om ein berre vurderer ut frå eit individuelt perspektiv” Askeland og Molven 2010:121

Som Arnstein (1969) er inne på i sin artikkel er det langt fra alt vi omtaler som brukermedvirkning som i realiteten gir brukeren større innflytelse over sin egen sak. Om det som omtales som brukermedvirkning fører til at ansvar for å ha havnet i den aktuelle situasjonen og ansvar for å komme seg ut av den tilfaller brukeren selv blir sosiale problem individuelle problem (Jenssen 2009). Strukturelle forhold på samfunnsnivå som gjør brukerens livssituasjon vanskelig overses lett i denne situasjonen.

Arbeidslinjas fokus på rehabiliteringsargumentet handler om å gjenopprette den enkelte klients evne til å arbeide. Marginalisering foregår derimot også på grunn av strukturelle årsaker, som dermed lett overses (Kjørstad 2002). Et eksempel på dette er David som har høyere utdanning og afrikansk opprinnelse. Han er (kanskje i motsetning til hva mange nordmenn med universitetsutdanning ville vært) villig til å ta hvilken som helst jobb for å forsørge seg selv, og han er lei av å gå fra tiltak til tiltak. David er sannsynligvis et eksempel på en bruker hvor hans mangel på arbeid i liten grad skyldes personlige faktorer og i høy grad skyldes at afrikanere diskrimineres på det norske arbeidsmarkedet.

Jevnt over ligger arbeidsledigheten blant innvandrere vesentlig høyere enn blant resten av befolkningen. Statistisk sentralbyrås tall fra siste kvartal 2010 viser at innvandrere fra Afrika hadde høyest andel registrerte ledige med 13,4 prosent (Statistisk sentralbyrå 2011b). Arbeidsledigheten er relativt lik majoritetsbefolkningens for innvandrere med vestlig bakgrunn mens for østeuropeere og latinamerikanere er den tre ganger så høy, for asiater fire ganger så høy og nesten *fem* ganger så høy for afrikanere (Kjeldstadli 2008). Det samme viser mål i forhold til sysselsetningen: innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn har en langt lavere andel sysselsatte. Selv om det også her er tildels store forskjeller mellom ulike nasjonaliteter er 57,5 prosent av denne gruppen i arbeid, mot 70 prosent av majoritetsbefolkningen og de innvandrerne som kommer fra andre vestlige land (op.cit.). Både når det gjelder antall arbeidsledige og prosentandel sysselsatte kommer altså innvandrere, og spesielt innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, dårligere ut enn majoritetsbefolkningen. Antall sysselsatte er på mange måter et bedre tall for hvordan tilknytningen til arbeidsmarkedet er for personer med innvandrerbakgrunn fordi mange innvandrere ikke blir registrert offisielt som arbeidsledige. Dette har flere årsaker: for enkelte handler det om at de ikke har arbeidet i Norge lenge nok til å ha rettigheter til trygd og derfor ikke ser nødvendigheten av å melde seg som arbeidsledig (op.cit.).

Det er også slik at konjunkturer slår hardere ut blant innvandrere. Det tar lengre tid før økt etterspørsel etter arbeidskraft har effekt blant denne gruppen. Dette gjelder ifølge Kjeldstadli spesielt for afrikanere. En del innvandrere har fungert som en reservearmè i arbeidsmarkedet og gått inn og ut av arbeidslivet med konjunktorene (op.cit.). Davids eksempel illustrerer dette da han mistet den ene jobben han hadde etter at arbeidsplassen ble nødt til å nedbemanne. Det er positivt at NAV tar sikte på å fange opp omgivelsesforhold og vurdere disse sammen med de individuelle forholdene i arbeidsevnevurderingen. Spørsmålet er hvordan arbeidsevnevurderingen klarer å fange opp dette og hvilke tiltak som kan settes i verk for å bøte på denne formen for strukturell diskriminering.

Et annet eksempel på hvordan strukturelle faktorer virker inn er Tove og Signe som ikke har utdanning utover grunnskolen og som har hatt fysisk krevende arbeid. De har etter hvert pådratt seg slitasjeskader som gjør fysisk arbeid vanskelig. Her er det også snakk om strukturelle forhold ved arbeidsmarkedet som gjør at det er vanskeligere for arbeidstakere uten utdanning å få ikke-manuelt arbeid, noe som virker inn på deres muligheter i arbeidslivet. Alder er et annet element som kan gjøre det vanskeligere for noen av informantene å få innpass i arbeidslivet på grunn av diskriminering (Solem 2007).

Det er positivt at man i arbeidsevnevurderingene i NAV har som målsetning at strukturelle omgivelsesforhold skal utgjøre en viktig del av vurderingen. Veilederne som deltok i refleksjonsforum uttrykte også at det å skulle sammenstille individuelle faktorer med omgivelsesforhold var meget krevende, men viktig.

Individorienteringen som ofte følger med argumentasjonen om brukermedvirkning kan også være en årsak til at strukturelle forklaringer på sosiale problem som arbeidsledighet lett overses. Aamodt (2006) hevder at brukerperspektivet er et resultat av en markedsorientert ny-liberalisme.

”Det er en fare for at den vektlegging på erfaringskunnskap som kan ligge i brukerperspektivet gjør at vi nedprioriterer den generaliserte kunnskap; den vitenskapsbaserte kunnskap. At brukerperspektivet fører oss inn i individualistiske tilnærminger uten å se at det vi i hjelpeapparatet møter som individuelle og personlige historier på samme tid er uttrykk for strukturelle og kulturelle forhold.” (Aamodt 2006:327).

Som nevnt i oppgavens teoridel er det bred politisk og faglig enighet om brukermedvirkning, men mange ulike argumentasjoner bak som gir ordet ulik betydning.

Ansvarliggjøringsargumentet for brukermedvirkning kan bidra til en individualisering av problemet og til å tildekke strukturelle årsaker til problemet ved at brukeren tillegges både ansvar for å ha kommet i og å skulle komme seg ut av en uheldig situasjon. Et konkret eksempel kan være at spørsmål som ”Hvordan skal jeg nå mitt mål om arbeid eller aktivitet?” i egenvurderingsskjemaet vil være mindre hensiktsmessige om arbeidsledigheten skyldes diskriminering på arbeidsmarkedet. I verste fall kan brukermedvirkning med bakgrunn i ansvarliggjøringsargumentet reduseres til å handle om at arbeidsevnevurderingen tydeliggjør brukers ansvar for å innhente opplysninger og fakta i saken.

Aamodt (op.cit.) hevder at brukermedvirkning samtidig som det er med på å styrke individualistiske tilnærminger, kan være et redskap for å stå imot den oppløsningen av solidaritet som er en innbakt del av den markedsliberalistiske ideologien. Empowerment-tankegangen har som nevnt vært en viktig inspirasjonskilde i utviklingen av de pedagogiske argumentene for brukermedvirkning. Empowerment eller myndiggjøring er også en målsetning med innføring av arbeidsevnevurderinger i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Innenfor denne tankegangen vektlegges det å utvikle en forståelse av hvordan samfunnsmessige forhold påvirker den enkeltes problem (Slettebø 2000). De ulike argumentene som ligger bak begrepet brukermedvirkning og som gir ulike utslag i operasjonaliseringen av begrepet illustrerer på denne måten noe av den tvetydigheten og innholdsrikdommen som bidrar til å vanne ut begrepet.

Ressursfokus kontra dokumentasjon av rettigheter

Ressursfokus kan bidra til å styrke brukerens selvfølelse og motivasjon og dermed legge grunnlaget for en myndiggjørende prosess med bruker. Brukermedvirkning stimuleres også ved at brukerens ressurser synliggjøres, og et ressursfokus bidrar på denne måten til medvirkning (Maluccio 1979 i Eriksen 2007). Profesjonsutøvere i helse- og sosialfag er derimot ifølge Eriksen (2007) kritisert for å være for problemfokuset. Det kan være mange årsaker til at sosialarbeidere er problemfokusede, men det er ifølge Askeland og Molven (2010) ofte et dilemma for sosialarbeideren at det fra systemet tvinges frem et større fokus på problem enn ressurser. Arbeidsevnevurderingen legger opp til å bøte på dilemmaet ved at arbeidet skal preges av et ressursfokus (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

For brukerne handler arbeidsevnevurderingen derimot også om å kunne dokumentere og sette ord på en del byrder som gjør dem berettiget til å motta velferdsstatens ytelser. Å fremstå som for ressursterk kan for brukerne få uheldige konsekvenser i form av avslag på ytelser som forutsetter redusert arbeidsevne. At flere av informantene forteller at de har vært nødt til å kjempe for å bli trodd på at de er så dårlige som de selv mener, bidrar i tillegg til at det kan være vanskelig for dem, i møte med veileder, å innta et ressursperspektiv. Samtidig er det viktig å kartlegge både ressurser og barrierer for å danne seg et helhetlig bilde og for å få en oversikt over hvilke muligheter brukeren har i forhold til arbeidsmarkedet. Dette kan være en utfordrende balansegang som krever gode kommunikasjonsferdigheter fra veileders side både for å forklare hensikten med behovet for kartleggingen, men også for å bruke de ressursene som kommer opp i en myndiggjørende dialog.

Innsyn i veilederens vurdering

Tilgang til veilederes vurdering gjennom ressursprofilen kan bidra til at brukerne får et større innsyn i de vurderinger som ligger bak de avgjørelser som blir fattet i saken deres. Dette gjør dem i stand til å argumentere mot det de måtte se på som feilaktige antagelser, noe som kan gjøre det vanskeligere for veileder å gjemme seg bak regler og lovverk. Dette vil jeg også komme nærmere tilbake til i neste del kapittel om kategorisering.

Tove, som i utgangspunktet hadde vært svært kritisk til arbeidsevnevurderingen og ikke opplevde å bli hørt under samtalen med veileder, var en av de to som hadde sett den ferdige arbeidsevnevurderingen. Hun sa at dette var med på å endre noe av hennes syn på prosessen, da hun så at hennes stemme allikevel kom tydelig frem i sluttdokumentet. Elin, som er den andre informantene som hadde sett den ferdige arbeidsevnevurderingen og ressursprofilen, hadde en lignende opplevelse. Hun hadde fra starten av vært svært skeptisk til arbeidsevnevurderingen, men opplevde det som veldig positivt å få ressursprofilen. Selv om dokumentet omhandlet mye av det som opplevdes vanskelig, følte hun at hun fikk en bekreftelse på sin egen situasjon og forståelse av den ved å lese det som sto der.

Det ser ut til at det å få veilederes helhetsvurdering i form av ressursprofilen har bidratt til at informantene har følt seg sett og at de har følt at deres historie har blitt ivaretatt i vurderingen. Dette til tross for (eller kanskje også på grunn av) at dokumentet inneholder en oppsummering av en del problematiske forhold. I refleksjonsforumene kom det frem at mange av veilederne kviet seg for å dele ressursprofilen med brukeren nettopp fordi det kunne virke nedslående å få alle sine problemer og et vedtak på at man har nedsatt arbeidsevne servert sort på hvitt.

Som bruker har man derimot krav på å få en skriftlig vurdering av arbeidsevnen (NAV-loven §14a). Det er derfor oppsiktsvekkende at så mange ikke har sett dette dokumentet.

En samtale omkring temaene i egenvurderingsskjemaet, slik en del av informantene har etterlyst, ville gitt veileder mulighet til å stille oppklarende spørsmål direkte til brukeren og på denne måten fått tilbakemelding på sin tolkning av utsagnene. Dette ville kanskje også bidratt til at det ville oppleves lettere å dele ressursprofilen og den endelige vurderingen i arbeidsevnevurderingen med bruker. Som jeg vil komme tilbake til er det blant annet gjennom utvikling av en felles problemforståelse at arbeidsevnevurderingen kan bidra til å styrke brukermedvirkning i NAV, og dette krever at veileder deler sine vurderinger og problemforståelser med bruker.

Arbeidslinjas føringer

Samtidig som den skal være en helhetsvurdering tar arbeidsevnetodikken utgangspunkt i ett mål, altså målet om at brukeren skal ut i arbeid. En del av intensjonen bak innføringen av arbeidsevnevurderingene er at de skal bidra til en arbeidsretting av stønadsforløpet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Egenvurderingsskjema er ingen nøytral kartlegging, men er bygd opp omkring målsetningen om arbeid.

Det fremgår av informantenes uttalelser at flere av dem opplever arbeidslinjas føringer som en utfordring i forhold til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. En del av informantene har i liten grad opplevd mulighet til å være med å påvirke hva som skal være målet. De påpeker at det er arbeid som er målsetningen, ikke god livskvalitet eller en bedret helsesituasjon. En del av informantene opplever også at det som teller for veileder er at de er i en eller annen form for aktivitet. Om aktivitet er med på å bedre deres helhetlige helsesituasjon eller ikke, er av mindre betydning. For de fleste av informantene var målet og drømmen å komme ut i arbeid igjen, men de opplever å komme i en forsvarsposisjon ovenfor NAV da de i liten grad føler at de får den nødvendige støtten i forhold til de helsemessige utfordringene de har. Flere av informantene forteller også om sorgprosessen rundt det å måtte innse at man ikke lenger kan jobbe med det man er utdannet til. De ønsker en større forståelse for dette fra NAVs side, men møter isteden det de opplever som et massivt press om å komme i jobb igjen. I følge Humerfelt (2005) avhenger brukermedvirkning av sosialarbeiderens ferdigheter i å formidle ønsket om å sette seg inn i brukerens perspektiv.

Arbeidslinjas føringer er med på å gi strammere rammer for brukermedvirkning og en kan stille spørsmålsteget ved hvilket rom det er for brukermedvirkning innenfor arbeidslinja. Sosialarbeiderne i Kjørstads (2002:90) undersøkelse opplever også at det er vanskelig å ivareta brukernes rett til selvbestemmelse fullt ut ved iverksettingen av arbeidslinja. Krav og forventninger om deltakelse i inntektsgivende arbeid påvirker mulighetene til selvbestemmelse. Ifølge Slettebø (2000) forsterker arbeidslinja også maktubalansen mellom klienten og sosialarbeider ved at det er saksbehandleren som har myndighet til å fremme krav om arbeid og aktivisering for at klienten skal kunne motta nødvendig økonomisk bistand (Slettebø 2000). Arbeidslinja legger i tillegg sterke føringer både for veiledernes arbeid og for definisjonsprosessen rundt problem og løsninger, noe jeg vil komme nærmere tilbake til.

Kontrollaspektet i arbeidsevnevurderingen

Arbeidsevnevurderingen skal bidra til en helhetlig vurdering av brukers oppfyllelse av vilkår for å få tilgang til en del ytelser. Dette innebærer en sterk kontrollfunksjon. I forvaltningen opptrer sosialarbeideren i skjæringspunktet mellom kontroll og hjelp (Askeland og Molven 2010, Levin 2004). Når sosialarbeideren har makt til å påvirke eksistensgrunlaget eller livssituasjonen til brukeren er møtet av stor betydning for brukeren. Utrygghet kan skape avmaktsfølelse (op.cit.). Noen av informantene ser det helt klart som en utfordring at samme person skal være hjelper og kontrollør. Det er vanskelig å bygge en tillitsrelasjon når man samtidig er bekymret for at det du deler vil kunne bli brukt i mot deg.

Det å legge ansvar for økonomiske ytelser og hjelp og oppfølging hos samme person er en bevisst strategi fra NAVs side (Heum 2010). Dette gjøres ut fra et ønske om at beslutninger skal kunne tas nærmest mulig bruker og at disse to funksjonene har mange overlappende faktorer (op.cit.). Sosialarbeiderne i Anne Grete Jenssen (2009) undersøkelse ser på tiltaksarbeid som noe som fremmer brukermedvirkning, mens økonomisk saksbehandling hemmer medvirkning. Dette er både fordi brukernes nærvær er viktig for brukermedvirkning og at ansvar for økonomi styrker veilederens kontrollørfunksjon.

Tove forteller at hun har vært forsiktig med hva hun fyller ut i et slikt egenvurderingsskjema ”fordi noen veiledere fort kan komme til å bruke opplysningene mot deg”. Når man ser nærmere etter hva hensikten med arbeidsevnevurderingen er så kan man ikke se bort i fra at hun har rett i dette. Fremstår du som for frisk og ressurssterk i denne vurderingen blir du heller ikke vurdert til å ha nedsatt arbeidsevne og får dermed også avslag på for eksempel

arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsstønad. Hvordan man fremstår i arbeidsevnevurderingen kan altså få store konsekvenser for økonomi og hverdagsliv.

Lisa er også inne på at det kan være vanskelig at den samme personen både skal hjelpe deg og vurdere dine rettigheter til tiltak og økonomiske ytelser. Samme person har ansvar for både å kontrollere oppfyllelse av vilkår i forhold til den type stønad brukeren ønsker, samtidig som de skal fungere som en person man skal kunne betro seg til og stole på. Flere av informantene gir uttrykk for at de ønsker at veileder skal dele sine tanker og vurderinger med dem. Det å vite hva veilederen baserer sine vurderinger på, ved at veilederen deler ressursprofilen med bruker, kan bidra til å gjøre kontrollaspektet mindre fremtredende.

Konsekvenser av arbeidsevnevurderingen

Arbeidsevnevurdering skal føre til at man involverer brukeren i planlegging av tiltak. Med en sterk brukermedvirkning vil det sikre at man i alle fall kommer opp på et av brukermedvirkningsstignens midterste trinn. I følge Sherry Arnstein (1969) må brukerens synspunkter få reelle konsekvenser for sakens utfall om det skal kunne kalles brukermedvirkning. Om arbeidsevnevurderingen skal føre til reell brukermedvirkning må opplysninger som kommer frem i vurderingen få konsekvenser for videre tiltak. Reell medvirkning er det kun snakk om der det som kommer frem i dialogen med bruker får konsekvenser for det videre arbeidet. Det holder ikke at brukerne får være med å definere problemet, men denne felles forståelsen av situasjonen må være anslagsgivende for videre tiltak. Få av informantene opplevde derimot at arbeidsevnevurderingen fikk noen reelle konsekvenser for det videre forløpet i NAV-systemet. Noen av dem følte at arbeidsevnevurderingen var mer et proforma for å gjennomføre tiltak som allerede sto på programmet. Andre opplevde at til tross for informasjon om tidligere arbeid og helsetilstand så ble arbeidsoppgaver i liten grad tilpasset denne informasjonen. De gav informasjonen til NAV-veileder, men avgjørelsene knyttet til tilpassing av arbeidssituasjon og arbeidsoppgaver skjedde hos tiltaksarrangør.

Utsagn om at arbeidsevnevurderingen *”setter brukermedvirkningen i NAV i system”* og at den *”tar brukermedvirkning ned fra de retoriske skylagene den har befunnet seg i”* har liten rot i virkeligheten om den informasjonen som kommer frem her ikke tas hensyn til. Det minner da heller om det Arnstein (1969) kaller skinninnflytelse. At arbeidsevnevurderingen må få konsekvenser for videre forløp for å kunne omtales som brukermedvirkning gjenspeiles også i

NAV's definisjon av begrepet hvor det slås fast at brukermedvirkningen først blir reell når endringer skjer ut fra de tilbakemeldinger brukeren gir.

Kapitel 8. Strukturell makt, og agentenes handlingsrom i problemdefineringen

Sosialarbeidere har i stor grad makt til å definere problemområder i brukerens livssituasjon (Levin 2004). Når brukerens livssituasjon og handlinger fortolkes inn i faguttrykk og fagsjargong defineres en ny virkelighetsbeskrivelse (Skau 2003). Dette handler om makt til å definere virkeligheten og slå fast hva slags forståelsesrammer man skal arbeide ut fra. Ifølge Askeland og Molven (2010) er sosialarbeiderens makt både knyttet til rolle- og statusmakt, personlig makt og kunnskapsmakt, og alle disse tre maktaspektene vil påvirke sosialarbeideren til å definere hva som er problemet, hvordan det skal løses og i hvor stor grad klienten involveres i dette arbeidet. I definisjonsprosessen rundt et problem er at det alltid noen perspektiver på den sosiale virkeligheten som utelates, og slik produseres den herskende forståelsen (Bourdieu 1996). Definisjonsmakt er en kamp om situasjonsforståelsen og i følge Solheim og Øvrelid (2001) utgjør denne formen for makt en del av det strukturelle maktaspektet. Dette er derimot en kamp som foregår på mange nivåer, også på individnivå. Selv om det ligger strukturelle føringer for samhandlingen i form av antatte sannheter (doxa) og symbolsk makt, er det som Bourdieu ville sagt det, likevel et handlingsrom for agentene til å påvirke disse forutsetningene i det sosiale spillet (Wilken 2008). Med utgangspunkt i arbeidsevnevurderingen og informantenes opplevelser vil jeg i denne delen av oppgaven se på forhandlingene i dette mulighetsrommet. Mer konkret vil jeg se på arbeidsevnevurderingen som kategorisering og drøfte noen ulike syn på mulighetene for maktutøvelse og brukermedvirkning i denne definisjonsprosessen. Først vil jeg se på funnene i undersøkelsen i lys av Rønning og Solheims modell for brukermedvirkning. Jeg vil se på språkets betydning i kategoriseringen og hvordan doxa kan påvirke definisjonsprosessen rundt problemet. Deretter vil jeg si noe om informantenes ulike måter å tilpasse seg eller opponere mot systemets krav og forventninger. Arbeidsevnevurderingen er tenkt som en standardisering og dokumentering av faglig skjønnsutøvelse, og jeg vil i dette kapitlet også ta for meg forholdet mellom skjønnsutøvelse og brukermedvirkning. Dette handler om ulike måter å se på sammenhengen mellom brukers og veileders tilgang til makt og hvordan rettigheter og reguleringer påvirker dette. Jeg vil til slutt gjøre noen avsluttende bemerkninger om hvordan strukturelle rammevilkår og moderne styringsformer i ytterste konsekvens vil kunne gjøre forsøk på å styrke brukerens medvirkning til verktøy for å få brukeren til å tilpasse seg systemets habitus.

Brukermedvirkning i problemdefineringsprosessen

En mulig tilnærming for å se på hvordan arbeidsevnevurdering kan bidra til brukermedvirkning er Rønning og Solheims (2000) modell for eiendomsrett til eget problem. I defineringsprosessen av et problem har sosialarbeideren makt til enten å støtte klienten i tolkninga hans eller nekte å godta synspunktene hans og redefinere problemet (Askeland og Molven 2010:40). Innflytelse og muligheten for påvirkning i denne definisjonsprosessen er sentralt i Rønning og Solheims modell som er beskrevet i kunnskapsoversiktens brukermedvirkningsdel. Alle de tre første punktene i denne modellen handler i stor grad om definisjonsmakt og retten til å definere hva som er problemet og hva som kan være aktuelle årsaker og løsninger.

Å gjøre en vurdering av noens arbeidsevne handler også om å definere hva som er problem, og når det gjelder å bestemme hvorvidt et problem eksisterer kan man tenke seg at det kan være uenighet mellom veileder og bruker. Et eksempel på dette er Tove som mente at veileder trodde at hun hadde psykiske problemer. Et annet eksempel kan være at flere av informantene opplever å ikke bli tatt på alvor når det gjelder helsemessige og psykosomatiske plager de sliter med. Disse informantene forteller at de har brukt mye tid på å få gjennomslag ovenfor veilederen sin for at helseplagene deres er reelle. Brukermedvirkning utfordres når det oppstår uenighet mellom den profesjonelle og brukeren i forhold til det å definere hva problemet gjelder eller hva slags hjelp som er nødvendig eller mulig (Eriksen 2007). Om man kan si at prosessen har vært preget av brukermedvirkning eller ikke, vil avhenge av hvem sin stemme som i siste instans blir tellende. Rapporten om "Arbeidsevnevurderingen i NAV" understreker betydningen av at arbeidsevnevurderingene skal legge hovedvekt på brukernes *egen* vurdering av ressurser og barrierer. Det vil derimot være vanskelig for brukeren å finne ut om dette er tilfelle eller ikke, all den tid brukeren ikke vet at ressursprofilen eksisterer. De fleste informantene har ikke hatt mulighet til å se ressursprofilen og veilederens vurderinger i den ferdige arbeidsevnevurderingen.

Når man skal definere hva problemet gjelder kan man se både på hva som utgjør problemet og hvordan det har oppstått. En del av brukerne har selv fått mulighet til å bestemme hvilke faktorer i egenvurderingsskjemaet som er relevant for deres sak eller ikke. Flere av informantene opplever at skjemaet ikke er dekkende nok på områder som helse. Det å bli lyttet til når en skal fortelle sin historie og bli møtt med forståelse er noe informantene har definert som en viktig del av brukermedvirkningsbegrepet. Arbeidsevnevurderingen kan være

et sentralt redskap på dette punktet ved å legge til rette for en dialog mellom veileder og bruker om problemdefineringsprosessen.

Arbeidslinja er i mange tilfeller sterkt førende når det gjelder det tredje området for brukervedvirkning i Rønning og Solheims modell; å ta beslutninger knyttet til om det skal gjøres noe og i tilfelle hva som skal gjøres med problemet. Her er det et førende prinsipp om at trygd skal være en absolutt siste mulighet. Flere av informantene har opplevd et sterkt press i forhold til å delta i en eller annen form for aktivitet til tross for at dette har påvirket helsesituasjonen deres negativt. Som vist til tidligere i oppgaven bidrar arbeidslinjas føringer til å gjøre brukervedvirkning mer utfordrende. Man kan allikevel tenke seg at ressursfokus i arbeidsevnevurderingen og en mer helhetlig kartlegging (sammenlignet med den som er blitt brukt av aetat og trygdeetaten tidligere) kan bidra til å finne mulige løsninger innenfor rammene av arbeidslinja. En grundig kartleggingsprosess vil kunne ta for seg muligheter brukeren har til å delta i arbeidslivet med det utgangspunktet brukeren har, og det vil kunne komme frem ressurser hos brukeren som kan komme til nytte når en blir nødt til å endre arbeidssituasjon. Dette forutsetter at det er rom for en kreativ prosess hvor bruker og veileder kommer frem til aktivisering som bruker har interesse for og som kan tilrettelegges på en måte som gjør at man unngår helsemessige belastninger. Dette forutsetter også at den informasjonen brukerne deler i arbeidsevnevurderingen tas med videre inn i arbeidet med planen.

I følge Rønning og Solheims modell vil graden av brukervedvirkning avhenge av hvor stor grad brukeren har innflytelse over initiativ og vedlikehold av kontakten med hjelpeapparatet. De fleste av informantene i denne studien har følt at mye av ansvaret for å opprettholde kontakten hviler på dem og for noen har dette i perioder vært en belastning. Noen av informantene forteller at de bruker mye energi på å forsøke å få kontakt med veilederen sin og at de hadde kunnet tenke seg tettere oppfølging fra NAV også i perioder hvor de er ”aktivisert” gjennom utdanning eller tiltak. Informantene ser ikke på ansvar for kontakten som brukervedvirkning. De fremholder isteden en tilgjengelig veileder som betydningsfullt for deres muligheter for medvirkning. Dette er i tråd med tidligere forskning som også viser at tilgjengelighet og brukernes nærvær er viktig for å fremme brukervedvirkning (Jensen 2009).

Når det gjelder mulighetene for å avslutte kontakten, som er det siste punktet i Rønning og Solheims modell, er det i liten grad en reell valgmulighet for de fleste av NAVs brukere. Avhengighet av de økonomiske ytelsene som NAV administrerer gjør at man ikke har mulighet til å avslutte kontakten.

Ser man på brukervedvirkning i arbeidsevnevurderingen ut fra Rønning og Solheims modell kan arbeidsevnevurderingen bidra til brukervedvirkning både i forhold til definering av problemet, årsaker og løsninger. Dette forutsetter imidlertid en dialog og rom for en gjensidig utveksling av oppfatninger og perspektiver mellom veileder og bruker.

Arbeidsevnevurderingen fremmer ikke brukervedvirkning dersom bruker fyller ut egenrederingsskjemaet og veileder gjør sine vurderinger uten at bruker får innsyn i dem eller uten at det foregår noen samtale mellom partene. I følge Rønning og Solheims modell er det en del av brukervedvirkning at bruker også har et ansvar i forhold til initiativ til og vedlikehold av kontakten med NAV. For informantene er dette noe som kommer i bakgrunnen i forhold til betydningen av å ha en veileder som er tilgjengelig og mulig å få tak i på telefon for spørsmål og avklaringer. Mulighet for å avslutte kontakten er det de færreste som har på grunn av avhengighet til velferdstjenestene som ytes. Denne avhengigheten er med på å bygge opp under en sårbarhet som hemmer mulighetene for brukervedvirkning, noe jeg vil komme tilbake til i underkapitlet om informantenes ulike tilpassninger til systemet.

Kampen om klassifiseringen

Som nevnt i kapitel fire er symbolsk makt i følge Bourdieu den mekanismen som gjør at de fleste agentene velger å akseptere systemets grunnleggende strukturer (Wilken 2008). Symbolsk makt innebærer makten til å definere og klassifisere. Makten over hvilke prinsipper som skal benyttes i klassifiseringen handler om statens makt til å frembringe og påtvinge tanke kategorier som vi mer eller mindre ukritisk benytter oss av i alle mulige sammenhenger (Bourdieu 1996:48). Samtidig foregår det forhandlinger rundt hvilke kategorier og klassifiseringer som til enhver tid er gyldige. Hvordan man skal forstå og definere ulike sosiale problematikker er for eksempel en stor diskusjon på det sosialfaglige området. Hva man ser på som hindre og ressurser hos en bruker er også noe som forandrer seg over tid (Järvinen og Mik-Meyer 2003). Den rådende oppfatningen av hva som utgjør et problem er ikke naturgitt. Ulike problemoppfatninger kan gi seg utslag i forskjellige typologiseringer og klassifiseringer av både klienter og sosiale problem (Guldager 2002). Arbeidsevnevurdering er i seg selv et eksempel på en form for klassifisering. Brukerne sorteres etter en del gitte

faktorer og skal i enden av prosessen komme ut med et resultat som sier noe om hvorvidt man har nedsatt arbeidsevne eller ikke, og noe om graden av innsats som kreves fra NAV sin side. Den skal også si noe om hva som oppfattes som hindre og barrierer for brukeren i forhold til arbeidslivet, og hva som oppfattes som ressurser (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Ifølge Bourdieus teorier er denne formen å klassifisere bruker på ikke verdinøytral og den bidrar til å fremme bestemte syn og utelukke andre.

Kategoriseringen av problemet får konsekvenser i form av at det åpner for noen tiltak og ekskluderer andre (Askeland og Molven 2010). Om man i arbeidsevnevurderingen vurderer barrierene i forhold til arbeidslivet til å være en psykisk lidelse, vil det gjøre at man setter i verk andre tiltak enn om man vurderer problemet som mismatch i arbeidsmarkedet (med påfølgende depresjon som følge av arbeidsledighet). Ser man på årsakene til arbeidsledighet som i hovedsak strukturelle, vil det gi andre føringer for hva slags tiltak som settes i verk enn om man vektlegger individuelle årsaksforhold.

Måten et problem forstås og tolkes på henger også sammen med de grunnleggende antagelsene vi ofte tar for gitt og som det sjelden reflekteres over, eller det Bourdieu kaller doxa (Mik-Meyer og Villadsen 2007). Måten problemet defineres på henger på denne måten sammen med prinsipper og tankesett som ikke er opp til diskusjon eller forhandling, men som blir sett på som ”det naturlige”. Hvordan fenomenet ”nedsatt arbeidsevne” skal kategoriseres og hvilke egenskaper dette begrepet rommer vil derfor i varierende grad være forhandlings spørsmål. I hvor stor grad det hersker enighet eller er en diskusjon rundt slike spørsmål avhenger av hvor mye av problemforståelsen som har bakgrunn i doxiske antagelser. Mitt inntrykk fra refleksjonsforumene er at de fleste veilederne har et reflektert forhold til den kompleksiteten av faktorer som påvirker arbeidsevnen og hvordan arbeidsevne defineres. De har også et nyansert syn på for eksempel arbeidslinjas føringer og ser ikke på disse retningslinjene som naturgitte. Faren er derimot at det i en travel hverdag er liten tid refleksjon rundt de grunnleggende prinsippene for arbeidet og at de derfor over tid vil bli innarbeidet som ”det som sier seg selv”. Dette kan være en av farene med den type kategorisering som arbeidsevnevurderingen er og den typen standardisering av kartleggingen som den representerer. Det at veilederne er pålagt å bruke arbeidsevnevurderingen slik den foreligger er noe som kan bidra til at innholdet og bruken gjøres til doxa.

Guldager (2002) benytter begrepet forforståelse for å beskrive hva som er bestemmende for hvilke spørsmål praktikerne stiller og finner relevante. Forforståelsen kan (i motsetning til

doxa) være mer eller mindre bevisst. Den kan også være mer eller mindre moraliserende, fordomsfull, verdibasert, erfaringsbasert eller forskningsbasert (op.cit.). Problemforståelsen knyttet til en gitt sosial problematikk utgjør også en del av forforståelsen. Som en del av denne forståelsen inngår hva som er retningsgivende for hvordan man forstår og karakteriserer det sosiale problemet. Det inngår også en forståelse av hva som er relevant for å belyse saken nærmere (op.cit.). Dette gjelder hvilke spørsmål som inkluderes i en arbeidsevnevurdering. Når det for eksempel ikke er spørsmål i egenvurderingsskjemaet direkte knyttet til oppvekstforhold eller forholdet til personlig hygiene kan man tenke seg at slike forhold ikke er knyttet til forforståelsen av relevante barrierer i forhold til arbeidslivet. Det er mange faktorer som er med på å påvirke forforståelsen. Blant annet er oppvekst og utdanning med på å danne grunnlaget for ens forforståelse. Veiledere i NAV har mange ulike bakgrunner og for eksempel vil de som har en sosialfaglig utdanning ha en annen forforståelse enn de som ikke har det. Helhetssyn er sentralt både som fagideal og som profesjonell metodikk i sosialt arbeid som fag og sosionomer i NAV har en annen oppfatning av hva som utgjør komponentene i helhetlig arbeid enn ansatte med andre yrkesbakgrunner (Røysum 2009). I følge Røysum er sosialarbeidernes forståelse av ”helhet” knyttet til endringsarbeid samt å intervensere på flere ulike nivåer. NAV-ansatte uten sosialfaglig bakgrunn forstår i større grad ”helhetlig” som veiledning på tvers av NAVs tjenestespekter.

Symbolisk makt handler om å få agentene til å tro på bestemte tolkninger av hvordan verden er innrettet og få dem til å fremstå som naturlig tilstand uten konkurrerende tolkninger. Forhandlingene kan foregå på ulike nivå og innenfor ulike felt. Måten media og politikere omtaler saken vil være med å påvirke den allmenne forståelsen av fenomenet. Når Dagbladet¹⁸ skriver at manglende arbeidsevne synes å gå i arv mellom foreldre og barn er det med på å forme synet på denne gruppen. Tilsvarende eksempel fra rettsapparatet er lovendringen i 1995 som gjorde at fibromyalgi kunne kvalifisere for uføretrygd (Tveråmo et al 2003). Dette er forhandlinger på samfunnsnivå, men forhandlingene skjer også på individnivå. Jeg vil i neste avsnitt skrive om informantenes ulike måter å tilpasse seg eller gjøre motstand mot systemets doxa.

¹⁸ <http://www.dagbladet.no/2010/11/29/nyheter/uforhet/arbeidsliv/utdanning/14503238/>

Ulike former for tilpassning til systemet

Blant informantene er det ulike former for tilpassning til systemets krav og underliggende forventninger. Det er flere eksempler på informanter som tilpasser seg systemets doxa. I følge Bourdieu er habitusbegrepet sentralt i hvordan vi kan forstå reproduksjonen av maktforhold og rådende tankesett. Habitus er med på å bygge opp under doxa og den rådende sosiale orden. Brudd mot rådende tankesett og handlingsmønster som er i uoverensstemmelse med omgivelsene kan i følge Bourdieu føre til fysisk ubehag og skamfølelse (Wilken 2006). Flere av informantene som i utgangspunktet ønsker uføretrygd uttrykker en svært unnskyldende holdning i forhold til dette. For en del av informantene virker det som om ønske om uføretrygd oppleves nærmest som et tabu i møte med NAV. Noen av informantene bruker gjentatte ganger utsagn som at *”det skal ikke lønne seg å gå på trygd”* og *”arbeid er jo sunt for en”*, selv om de beskriver en helsemessig tilstand hvor dette åpenbart ikke er tilfelle. De forsøker å forklare ovenfor meg hvorfor de har havnet i NAV-systemet ved å bruke mye tid på å fortelle om diagnoser og helseplager. Jeg opplevde at de på denne måten søkte å legitimere sitt behov for hjelp fra det offentlige velferdssystemet.

Samhandlingen mellom bruker og sosialarbeider skjer på sosialarbeiderens arena. Det er sosialarbeideren som kjenner fagspråket og reglene som gjelder for det aktuelle saksområdet i denne sammenheng (Skau 2003). De gjeldende regler og muligheter innenfor velferdssystemet er komplekse og kan være vanskelige å sette seg inn i for enhver. Sosialarbeiderens forståelse står dermed i fare for å bli en fasit på virkeligheten.

Hanssen (2010) setter brukernes mulighet til påvirkning i sammenheng med om de er i en posisjon hvor de kan opptre som reelle aktører i egen sak. Det å bli bruker fører også i mange tilfeller til avhengighet til de profesjonelles hjelp. De er avhengig av de tjenestene som ytes og dermed også av de personene som enten forvalter eller utøver tjenestene. I mange tilfeller avhenger brukerne også av den hjelpen som ytes, og man kan stille spørsmålstegn ved hvilke muligheter det er for reell innflytelse i et system man er avhengig av. For informantene i denne studien fører økonomiske ytelser til en avhengighet av NAV for å dekke basale behov. Sårbarhet vil ofte være en følge, noe som gjør det vanskelig å hevde sin rett ovenfor de profesjonelle (Hanssen 2010). Avhengigheten er også med på å fremme medgjørighet og tilpassning fremfor kritikk og kamplyst for egne rettigheter (Skau 2003). I mitt materiale trekker flere av informantene også frem at det kan være vanskelig å forholde seg til samme person som både hjelper og kontrollør.

Avhengighet til systemet er også et av problemene Rothstein (1999) trekker frem når kravet om brukerinnflytelse øker. Produsenten av tjenestene befinner seg i en monopolsituasjon hvor det stort sett ikke er mulig for borgeren å bytte tjenesteleverandør. Dette skaper en sårbar situasjon som gjør det vanskelig for enkeltindivider å fremme kritikk. Rothstein kaller denne situasjonen ”demokratiets sorte hull”. Jevnbyrdig diskusjon krever derimot likeverdighet i makt og status (Okin 1989 sitert i Rothstein 1999). En løsning på problemet monopolsituasjonen skaper vil ifølge Rothstein være å gi borgerne rett til å velge mellom ulike servicealternativ. Det oppstår da ingen konflikt mellom lik behandling og respekt og individets valgfrihet fordi staten da respekterer individets valg. Han argumenterer for at brukernes mulighet til å velge bort gjør tjenesteprodusentene mer lydhøre for deres ønsker og at de dermed blir mer jevnbyrdige hva angår makt og status. Dette kan være en forklaring på at informantene trekker frem tiltakene de har vært i som positive eksempler på brukervedvirkning. De fleste av informantene opplever i stor grad å ha fått mulighet til å velge det tiltaket de har vært i selv. Dette gjelder også der hvor valgmulighetene ikke har vært mange og de av informantene som i utgangspunktet har vært negative til tiltak og aktivisering generelt. Heum (2010) kritiserer det han kaller brukervalg for å være svært overfladiske og ikke tilfører brukeren noen reell medvirkningsmulighet. Dette er helt klart en viktig poengtering, men man skal ikke se bort i fra at denne ”valgmuligheten” har positiv innvirkning på brukerens videre relasjon til tiltaksarrangør og hjelpere tilknyttet tiltaksarrangøren slik flere av informantene i denne undersøkelsen er inne på. Det at kontrollaspektet knyttet til de økonomiske ytelsene ikke i like stor grad er tilstedeværende i tiltakene og at det er en mye større grad av samhandling mellom brukerne og de ansatte er også faktorer som kan bidra til at brukervedvirkning er mindre utfordrende i en tiltaksenhet.

Selv om valgfrihet i forhold til tjenesteleverandører ofte er forbundet med privatisering, er det ifølge Rothstein ikke om en organisasjon er privat eller offentlig som er problemet, men hvordan den er organisert i forhold til å få tilbakemeldinger fra sine brukere. Kjernen av problemet, hevder Rothstein, er at organisasjoner som ikke får et slags signal når de gjør noe rett og et annet slags signal når de gjør noe feil, kommer i lengden til å gjøre mer feil enn rett (Rothstein 1999:242). Det som er avgjørende er ifølge Rothstein hvilke strukturer som finnes for å fange opp tilbakemeldinger fra brukerne. I forhold til å fange opp brukernes tilbakemeldinger kunne det virket positivt å ha med spørsmål om forventninger og tidligere erfaringer med hjelpeapparatet i egenvurderingsskjemaet slik noen av informantene foreslår.

I tillegg til å fange opp brukernes tilbakemeldinger handler det dessuten om viljen til å prioritere i tråd med disse tilbakemeldingene. Spørsmålet blir da hvilke prioriteringer som er viktigst og hvilke måltall velger å forholde seg til. En del av informantene opplever i så måte at kravet om arbeid og aktivitet er overskyggende i forhold til andre avveininger, og at så lenge de er i et eller annet tiltak er de ”krysset av på listen” til veileder. De opplever da at det er av mindre betydning at NAV og staten betaler for tiltak som kanskje både på kort og lang sikt forverrer deres helsesituasjon, så lenge de når sine måltall om antall brukere i aktivitet.

I følge Bråtens (1983) teori vil skjevheten i modellmakt mellom bruker og sosialarbeider føre til at brukeren lettere tilpasser seg sosialarbeiderens forventninger. Ujevn fordeling av modellmakt vanskeliggjør ifølge ham en dialog mellom sosialarbeider og bruker. Forsøk på dialog og medvirkning kan i verste fall være med på å styrke det motsatte, og samhandlingen mellom sosialarbeider og bruker vil da være monologisk. Den definerte målsetningen er i arbeidsevnevurderingen klarlagt og målet om arbeid kommer tydelig frem, noe informantene også påpeker. Brandstad (2003) hevder at når målene for dialogen er fastlagt fra den ene partens side blir det vanskelig å forvente en dialog basert på gjensidighet og utveksling av perspektiver. Dette kan også være noe av grunnen til at noen av informantene som ikke har hatt arbeid som målsetning har reservert seg noe i utfyllingen av egenvurderingsskjemaet og i samtalen i arbeidsevnevurderingen. De opplevde det som ubehagelig å fylle ut spørsmål som var tydelig arbeidsrettet fordi de oppfattet målsetningen som svært urealistisk.

Større risiko for det Bråten omtaler som modellovertakelse er et annet faremoment med samhandling basert på dialog (op.cit.). Det vil si at skjevheten i modellmakt gjør at informantene tar til seg veilederens synspunkt og holdninger, fremfor å hevde sitt eget ståsted. Dette er ikke ulikt måten Bourdieu beskriver effekten av symbolsk makt. For å motvirke modellovertakelse er det i følge Bråten viktig å ha en åpenhet i systemet som gjør at andre mulige modellkilder og virkelighetsforståelser slipper til (Bråten 1983). En del av informantene trekker frem erfaringer med det å være i grupper med flere i samme situasjon som positivt. I en gruppe vil det være mulighet for andre mulige modellkilder blant de andre gruppemedlemmene og dette kan bidra til å svekke de negative konsekvensene av modellmaktmekanismene.

Det gir i følge Bourdieu like lite mening å operere med et deterministisk strukturbegrep som antas å forme aktørens handlinger fullstendig, som det gjør å anta at aktørene handler helt fritt (Bourdieu 1996 i Mik-Meyer og Villadsen 2007). Habitus er som nevnt både individuelt

og kollektivt. Forskjellige individuelle forhold, som oppvekst, skaper ulike vilkår for internalisering av de objektive strukturene. På denne måten forsøker habitusbegrepet å forbinde aktør og struktur (op.cit.). På denne måten kan man også forklare hvorfor brukere i ulik grad vil tilpasse seg doxa og det rådende tankesettet innenfor et system som NAV. Det er flere eksempler på situasjoner hvor informantene ikke tilpasser seg strukturene i systemet. Tove er en av informantene som opponerer åpenlyst ovenfor veilederen sin i forhold til kravet om arbeid og aktivisering. Dette er et eksempel på ideen om motmakt som er sentral i Foucaults teorier om makt. Det man tradisjonelt tenker på som maktutøvelse i form av hierarkiske dominansforhold er ifølge Foucault kun eksempler på en viss type maktkonstellasjoner, men det er ikke det samme som makt generelt (Lindgren 2007). Foucault hevder at der det finnes makt finnes også motmakt. Motmakt ses på som alle hindringer og motstand som makten møter i sin bevegelse (op.cit.). Denne motstanden får mange ulike uttrykk, det kan være spontant, samordnet, isolert, voldsomt, egennyttig, altruistisk, kompromissvillig eller uforsonlig. Et annet eksempel på mer stillfaren motstand og motmakt blant informantene er Åges kamp for å få NAV til å dekke et kurs som gjør at han kan starte opp i et yrke han har ønsket seg i mange år. Han omtaler seg selv som sta og sier at han kommer ikke til å gi seg så lett. Han finner seg ikke automatisk i at regelverket ikke dekker kurset fordi det ikke svarer til kravene om lengde for den type kurs.

Språkets betydning i kategoriseringen

Bourdieu vektlegger også språkets betydning og hvordan språket ikke bare brukes til å beskrive verden rundt oss, men også er med på å forme vårt syn på den (Wilken 2008). Språket spiller dermed en avgjørende rolle i kategoriseringen. Språket bidrar i følge Askeland og Molven (2010) til å skape kategorier som igjen er med på å farge vår oppfatning. Som et eksempel kan man tenke seg at det å kategorisere noen til å ha ”vesentlig nedsatt arbeidsevne” vil påvirke synet på personen. Sosialarbeideren kategoriserer både personer og problemer. Selv om kategorisering alltid er vanskelig er det i følge Askeland og Molven også nødvendig.

Veilederene problematiserer bruken av begrepet ”nedsatt arbeidsevne” i refleksjonsforumene. Problematiskeringen gjelder spesielt i forhold til ungdom som har hatt problemer med å komme seg inn på arbeidsmarkedet og det faktum at man er blitt nødt til å kategoriseres med ”nedsatt arbeidsevne” for at de skal kunne få nødvendig arbeidspraksis. Disse ungdommene har aldri fått prøvd ut sin arbeidsevne, og flere av veilederne uttrykker bekymring for den stemplingen det medfører å få et papir fra det offentlige hvor det står at man har nedsatt

arbeidsevne. Også Askeland og Molven (2010) er inne på dette når de hevder at kategorisering kan bidra til å fremheve enkelte trekk og på denne måten virke både stigmatiserende og konserverende. Å oppleve at man blir kategorisert som en person med ”nedsatt arbeidsevne” vil slik sett hemme myndiggjøring og kan også bidra til å gjøre det vanskeligere å innta et ressursfokus.

Veilederens muligheter for skjønnsutøvelse og brukervedvirkning

En målsetning med innføringen av arbeidsevnevurderingene i NAV er å sikre brukernes rettssikkerhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet).

Arbeidsevnevurderingene er tenkt å bidra til dette gjennom dokumentering og standardisering av skjønnsutøvelse (op.cit.). Avgjørelser basert på skjønn er i følge Hanssen (et al 2010) kjennetegnet ved at beslutningstakeren skal treffe den på bakgrunn av vurderinger av den konkrete situasjonen eller de konkrete saksforholdene. Utfallet er ikke gitt på forhånd i form av konkrete instruksjoner eller generelle regler som presist angir utfallet av enkeltsaker. Med utviklingen av arbeidsevnevurdering som metode ønsker NAV en skjønnsmetodikk med felles prinsipper og rutiner som tydeliggjør hvilke rammer skjønnen skal utøves innenfor, hvilke fakta som er relevante og hvilke forhold som bør tillegges vekt (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet).

Skjønnsutøvelse er ikke et begrep informantene bruker, men flere av dem snakker indirekte om bruken av skjønn ved at det i noen sammenhenger føler seg prisgitt veilederens avgjørelser og er usikker på veilederens vurderinger. Carstens (2002) beskriver saksbehandlernes makt på aktiveringsområdet som *den treenige makt*. Hun hevder at saksbehandler med sine muligheter til å frata borgerens eksistensgrunnlag i velferdssystemets nederste sikkerhetsnett gjør dem til både den lovgivende, utøvende og dømmende makt. I følge Carstens har arbeidslinja i Danmark ført til en desentralisering av makten til kommunalt nivå. Dette medfører at det ofte er opp til den enkelte saksbehandler å definere hvilke forhold som skal vektlegges og hvordan suksesskriteriene skal defineres. Uansett hvor stramme retningslinjene for arbeidet er vil en vesentlig del av den treenige makten i følge Carstens havne hos det utøvende ledd. Hun argumenterer videre for at klientens vern mot at dette utarter seg til manglende muligheter til innsyn for brukeren og maktmisbruk er lovfestede prosessrettigheter:

”Man kan sige, at jo større magt i form av skønsmessige vurderinger, der legges hos myndigheden, des vigtigere bliver borgerens processretigheder som et- i det minste lille-vern mot overmagten” Carstens 2002:43

Innføringen av arbeidsevnevurdering som en fastlagt metode i NAV kan ses på som en måte å møte kritikk mot vilkårlig utøvelse av faglig skjønn og maktutøvelse fra sosialarbeidernes side (Heum 2010). Arbeidsevnevurderingen skal sikre innsyn i veiledernes vurderinger og hindre maktmisbruk. Dette er basert på tanken om at synliggjøring av maktutøvelsen vil bidra til å gjøre den mindre omfattende. På denne måten kan man se på arbeidsevnevurderingen som et tiltak mot å basere avgjørelser på sosialarbeiderens doxa og på denne måten styrke brukerens posisjon. Informantene i denne undersøkelsen forteller imidlertid at de i liten grad har hatt mulighet for innsyn i den ferdige arbeidsevnevurderingen. De kan da heller ikke kontrollere hvilke vurderinger som legges til grunn for arbeidet videre.

En annen måte å se på sammenhengen mellom skjønnsutøvelse og brukervedvirkning er at det er der hvor det er rom for å utøve faglig skjønn at brukerens deltakelse kan føre til innflytelse (Hanssen 2010). At det finnes beslutningsrom er dermed en forutsetning for brukervedvirkning. Faren med en standardisering av kartleggingen er at det gir mindre rom for faglig skjønnsutøvelse. Noen av informantene har ikke følt at de selv kunne påvirke hvilke livsområder som er relevante å dra inn i arbeidsevnevurderingen. En del har også syntes at enkelte områder har blitt tillagt for liten vekt i deres arbeidsevnevurdering. Et større spillerom for den enkelte veileder vil kunne føre til at brukeren har en større innvirkning for eksempel i forhold til hvilke tema som skal med i arbeidsevnevurderingen.

Slik Carstens (2002) fremstiller forholdet mellom klient og sosialarbeider kan man oppfatte det slik at sosialarbeiderens makt går på bekostning av brukerens. En alternativ tilnærming er Foucaults syn på makt hvor makt ikke er noe man kan inneha, men et kjennetegn ved alle relasjoner (Lindgren 2007). Ifølge Foucault er makt heller ikke noe som er primært destruktivt eller negativt, men en elementær kraft som utgjør grunnkomponenten i alle sosiale relasjoner (op.cit.). Med en slik tilnærming vil det ikke være slik at veileders makt og muligheter for myndighetsutøvelse nødvendigvis går på bekostning av brukerens makt. Et slikt syn er også i tråd med synet på makt innenfor empowerment-tankegangen (Harder og Pringle 2007). Nissen (2007) stiller spørsmålstegn ved om en sterk følelse av maktesløshet hos hjelperne tvert imot kan føre til negative, selvforsterkende prosesser både hos hjelper og bruker fordi det bidrar til en gjensidig avmaktighetsfølelse. På denne måten vil mindre makt til de profesjonelle ikke føre til mer makt til brukerne, men tvert om bidra til en gjensidig følelse av maktesløshet. Veileders syn på sin egen myndighet i arbeidsevnevurderingsprosessen vil også kunne påvirke hvordan informantene får forklart hensikten med arbeidsevnevurderingen.

Informantene som har fått informasjon fra veileder om at arbeidsevnevurderingen brukes for at deres stemme skal komme frem i saken og at den skal bidra til at de i fellesskap skal kunne fatte en beslutning for videre forløp vil ha større muligheter for å oppleve arbeidsevnevurderingen som en myndiggjørende prosess, enn de som har fått formidlet et bilde av arbeidsevnevurderingen som en påtvungen teknisk formalitet. Slik kan makten ha en produktiv kraft slik Nissen og hennes kollegaer (2007) argumenterer for, hvor det foregår en gjensidig oppbygging av makt mellom veileder og bruker.

Arbeidsevnevurderingen har som mål å bidra til styrking av brukermedvirkning ved at den krever en dokumentering av faglig skjønnsutøvelse som skal bidra til å forhindre vilkårlig skjønnsutøvelse. Samtidig kan den standardisering av kartleggingen som arbeidsevnevurderingen innebærer gjøre at det er et mindre rom for faglig skjønnsutøvelse og dermed mindre muligheter for innflytelse fra brukeren. Skal arbeidsevnevurderingen gjøres til en prosess brukeren har eierskap til og har innflytelse over, er det avgjørende at veilederen er bevilget makt fra systemets tide til å tilpasse metoden i samarbeid med den enkelte bruker. Kort oppsummert kan man si at arbeidsevnevurderingen gjennom standardisering og dokumentering av faglig skjønn kan bidra til økt rettsikkerhet og likebehandling, noe som på den ene siden styrker brukerens rettslige posisjon. På den andre siden kan denne standardiseringen stå i motsetning til skjønnsutøvelse og brukermedvirkning ved at det minsker mulighetsrommet som veileder og bruker opererer innenfor.

Brukermedvirkning - en ny form for kontroll og styringsverktøy?

Arnstein (1969) omtaler forsøk på brukermedvirkning som ikke tilfører brukerne noe reell makt som skinninnflytelse. Jeg vil hevde at det er mulig å problematisere praksiser som har som uttalt mål om å skulle føre brukermedvirkning, men som ikke gir brukerne reell innflytelse, ytterligere. Det som omtales som medvirkning kan i noen tilfeller også fungere som verktøy for å utøve styring og kontroll.

Ifølge Foucault er governmentality den styringsmentaliteten som kjennetegner moderne, liberale samfunn. Governmentality-begrepet kan defineres som tankesett og praksiser for styring som kjennetegnes ved kalkulerbare og veloverveide aktiviteter som har til hensikt å styre, forme, påvirke og forvandle menneskers måter å handle og leve på (Lindgren 2007). Denne formen for styring rettes mot individers selvstyring (Foucault 1988 sitert i Mik-Meyer og Villadsen 2007). Det er en skapende form for maktutøvelse som tar sikte på å fremelske, dyrke frem og stimulere bestemte evner hos borgerne (Mik-Meyer og Villadsen 2007).

Foucault hevder at myndighetsutøvelse i den moderne stat bygger både på individualiserende teknikker og totaliserende prosedyrer. Totaliserende prosedyre kan være obligatorisk skolegang, skatteinnkreving, vaksineringsprogram eller oppdeling av borgerne i kategorier som arbeidsledige, pensjonister, studenter og så videre (op.cit.). Individualiserende teknikker forekommer når den moderne stat interesserer seg for den enkelte borgers personlighet, hans eller hennes selvoppfattelse eller psykiske helse. Foucault sammenligner disse individualiserende teknikkene med den kristne kirkes teknikker for å lede den enkelte mot frelsen og omtaler dem som pastoralmakt (op.cit.). Pastoralmakten viser seg gjennom empatiske og medfølende relasjoner hvor den profesjonelle umerkelig, i likhet med hyrden viser flokken på rett vei (Breumlund og Hansen 2007). Øvrelid (2007) ser en klar sammenheng mellom moderne styringsteknikker og betydningen av kommunikasjon og kartlegging av brukere:

”Etikkens inntog via brukerretting betyr at brukerne må utredes bedre, kommunikasjonen med brukerne må bli mer effektiv, mer motiverende, være mer treffsikker i forhold til den enkeltes behov” (Øvrelid 2007:178)

Behovet for en grundigere og mer helhetlig kartlegging som innføringen av arbeidsevnevurderinger representerer kan ses ut i fra behovet for moderne styringsmekanismer som krever informasjon om brukeren på et mer personlig nivå enn tidligere.

Karlsen og Villadsen (2007) trekker frem nye former for samtaleteknologier som brukes for å lede medarbeidere, pasienter eller klienter som eksempel på en moderne form for maktteknologi. De hevder at samtale- eller dialogbasert ledelse i dag anvendes som en teknologi som skal rette opp i den overstyring og passivisering som relasjonen mellom profesjonell og bruker har blitt kritisert for. I økende grad skal den tidligere tause underordnede inkluderes ved å komme i tale omkring målene for den sosiale innsatsen eller behandlingen (Karlsen og Villadsen 2007). Ved første øyekast kan dette virke som en frigivelse av den tidligere underordnede og en styrking av brukerens posisjon, men i realiteten er det en snakk om en ny form for styringsmekanisme: selvedelse. I mitt materiale er det Tove som er den av brukerne som gir tydeligst uttrykk for å ha oppfattet arbeidsevnevurderingen som en slik styringsmekanisme. Hun understreker at man bør være forsiktig med hva man sier i møte med NAV fordi det kan tenkes å bli brukt i mot deg på et senere tidspunkt. Karlsen og Villadsen (2007) beskriver styring ved hjelp av

samtaleteknologier som lytte- og samtaleteknikker som benyttes og gjør at brukeren kommer med uttalelser som hun eller han senere holdes ansvarlig for. Det er også dette Tove er bekymret for. Det er spørsmål i egenvurderingsskjemaet som tydelig legger opp til å produsere slike uttalelser. For eksempel er en av spørsmålsformuleringene ”*hva kan jeg gjøre for å komme i arbeid?*”. Målet er her allerede lagt og enkelte av informantene sier at det føles som å lyve å svare på slike spørsmål. For det første fordi arbeid ikke er deres målsetning og for det andre fordi det å komme i arbeid ikke er et problem, men det å være i arbeid. Karlsen og Villadsen hevder at brukerne ved hjelp av samtaleteknologier disiplineres til å mobilisere sine egne ressurser for å bedre sin egen livssituasjon. Moderne maktteknologier rettes mot individer med mål om å påvirke deres selvledelse. Ifølge Mik-Meyer og Villadsen (2007) er dette bare en annen form for maktutøvelse som sjelden bærer form av tvang, men heller søker å påvirke frie individers potensiale. På denne måte kan man se på arbeidsevnevurderingen som en måte å påvirke brukerne til å lede seg selv på veien mot arbeid og til å velge den rette målsetningen (arbeid og ikke trygd). En av informantene, Trine, utfordrer i denne sammenhengen veilederne til å tenke mer helhetlig og å utvide perspektivet til å omfatte mer enn bare arbeid.

Det å gi informasjon klassifiseres av noen som det laveste nivået av brukermedvirkning (Humerfelt 2005). Sosialarbeiderne i Jenssens doktoravhandling så for eksempel på det å gi informasjon til brukerne som sitt viktigste bidrag til brukermedvirkning (Jenssen 2009). Sosialarbeidernes mål med å gi informasjon var i følge Jenssen at brukerne bedre kunne forstå og tilpasse seg hjelpeapparatet. Informasjonen skulle også bidra til forståelse for at sosialarbeiderne gjorde så godt de kunne. Informantene i min studie forteller også alle sammen at de har stor forståelse for veilederne og deres situasjon. Flere av dem er opptatt av at veilederne har en tøff hverdag hvor de er utsatt for et stort tidspress. ”*Det er ikke så lett for dem heller*” synes å være et gjentakende utsagn som ble brukt til å forsvare manglende muligheter til brukermedvirkning i NAV.

Det å gi informasjon kan også være utøvelse av symbolsk makt eller det Bourdieu kaller pedagogiske handlinger. Pedagogiske handlinger er former for undervisning i, eller informasjon om hvordan verden er som har som formål å reprodusere eksisterende maktstrukturer (Wilken 2006). De pedagogiske handlingene finner i følge Bourdieu (1996) ofte sted i skoleverket. Jeg mener at det er relevant i også andre sammenhenger og kan forekomme andre steder som for eksempel på et NAV-kontor. En illustrasjon på dette kan

være at noen av informantene føler at de blir møtt med en oppdragende tone i møte med NAV hvor enkelte blant annet har opplevd å bli møtt med utsagn som ”*at det skal ikke lønne seg å gå på trygd*” når de har hatt spørsmål knyttet til økonomiske utbetalinger. Enkelte av informantene har funnet dette utsagnet urimelig, da de på ingen måte ønsker å bli rik av å gå på trygd, men har havnet i en helsemessig situasjon som gjør at de er nødt til å benytte seg av samfunnets sikkerhetsnett. Andre gjentar dette utsagnet som om det var deres eget.

Selv om det i mange tilfeller ser ut til at informantene har fått lite informasjon om arbeidsevnevurderingen og dette begrenser mulighetene for å være med å påvirke utfallet av den (både fordi de ikke har mottatt den ferdige arbeidsevnevurderingen og fordi de ikke har fått informasjon om hensikten med vurderingen) ser ikke informantene på informasjon som brukervedvirkning. Så lenge intensjonen med å gi informasjon er å få brukerne til å tilpasse seg systemets rammer og skape forståelse for egen arbeidssituasjon er dette pedagogiske handlinger og ikke brukervedvirkning.

Symbolisk makt handler om å få en bestemt virkelighetsforståelse til å fremstå som den eneste og gjennom de pedagogiske handlingene internaliseres denne virkelighetsforståelsen. En del av informantene ser også ut til å ta til seg et moraliserende syn på mennesker som benytter seg av økonomiske velferdsgoder. Dette kommer frem ved at de føler behov for å gi en grundig forklaring til meg på hvorfor de mottar arbeidsavklaringspenger. Flere av informantene spesifiserer også at de ikke har problemer med å stå opp om morgenen, at de ikke kommer ofte for sent eller har en rotete økonomi, som om dette er noe man ellers skulle forvente av mennesker som mottar arbeidsavklaringspenger. Dette er ikke nødvendigvis holdninger veilederne formidler, men en del av det rådende tankesettet i samfunnet som reproduseres. Veilederne fortalte i refleksjonsforum at de noen ganger syntes det var utfordrende å få brukere til å uttrykke sin egen mening. De opplevde at brukerne sa det de trodde veilederen ønsket å høre fremfor å gi sin egentlige vurdering. Dette kan komme av at veilederen er den modell-sterke og at brukerne dermed prøver å tilpasse seg, og oppføre seg på en måte som er forventet og i tråd med systemets habitus. At forholdet ikke gjenkjennes av noen av partene som maktutøvelse er også noe som kjennetegner symbolisk makt. Habitus ønsker å være i overensstemmelse med omgivelsene og det å handle imot disse forventningene kan fremkalle skam og ubehagelige følelser (Bjørnhaug 2002).

Metoder, som arbeidsevnevurdering i NAV, som omtales som brukervedvirkning kan samtidig fungere som et kontroll- og styringsverktøy. Det er ikke nødvendigvis feil eller

negativt. Å unngå direkte tvang og stimulere til mobilisering av egne ressurser til arbeid kan ha mye positivt for seg, men det er uriktig å kamuflere det som brukermedvirkning.

Kapitel 9. Avsluttende refleksjoner

I målsetningene med innføringen av arbeidsevneметодikken tydeliggjøres alle de tre sentrale målsetningene med NAV-reformen: brukerretting, arbeidsretting og effektivisering.

Målsetningene med arbeidsevneметодikken i forhold til brukerretting er spesielt tydelig; Arbeidsevnevurdering skal bidra til å sikre brukermedvirkning i avklaringsarbeidet ved at brukerens egen historie og stemme kommer frem. Den skal fremme deltakelse fra brukeren i å definere hva som er problemet og se etter løsninger og ressurser gjennom utfylling av egenvurderingsskjema og samtale med veileder.

I følge informantene kan arbeidsevnevurderingen bidra til mer brukermedvirkning på flere ulike måter. Først og fremst kan den bidra til at de får sagt det de ønsker om saken sin. Den kan bidra til at man blir bedre kjent med veileder og at det dermed blir lettere å legge frem sin side av saken. Den kan bidra til en samkjøring mellom flere hjelpere som gjør at alle vet hva de har å forholde seg til. Den kan bidra til å gjøre det lettere å ta opp vanskelige tema fordi det spørres direkte etter det i egenvurderingsskjemaet. En del ser også på det å få tilgang til kurs eller andre tiltak de ønsker som et viktig resultat av arbeidsevnevurderingen.

At arbeidsevnevurderingen skal bidra til brukermedvirkning forutsetter at flere ting er på plass. Det er avgjørende at det gis god informasjon om hensikten med arbeidsevnevurderingen. Informantene hadde ulike opplevelser knyttet til arbeidsevnevurderingen og arbeidsevnevurderingen ble gjennomført på noe ulike måter, men noe av det som var felles for informantene var at de syntes at det var vanskelig å forstå hensikten med bruken av skjemaet og formålet med arbeidsevnevurderingen. Måten hensikten med arbeidsevnevurderingen ble oppfattet på gjorde også at synet på arbeidsevnevurderingen ble påvirket. De av informantene som oppfattet arbeidsevnevurderingen som et kontrollverktøy hadde også et svært negativt syn på å måtte gjennom noe slikt. Andre informanter oppfattet arbeidsevnevurderingen mer som en formalitet og ”nok et skjema fra NAV” som måtte fylles ut. Dette gjorde at inntrykket av NAV som et regelstyrt skjemavelde ble forsterket. I tillegg til informasjon om hensikten med arbeidsevnevurderingen syntes noen av informantene det var vanskelig å forstå hva det spørres etter en del steder i egenvurderingsskjemaet. Det styrker på ingen måte brukerens posisjon å få et skjema som hun eller han ikke ser seg i stand til å besvare og det er derfor avgjørende av brukeren får nødvendig hjelp til dette.

Arbeidsevnevurderingen må også komme på et hensiktsmessig tidspunkt i forløpet. Arbeidsevnevurderingen har i denne studien blitt undersøkt i en implementeringsfase og det har ført til at informantene alle hadde kjennskap til NAV i forkant av vurderingen. I følge informantene vil brukere som er helt nye i NAV-systemet ha større nytte av arbeidsevnevurderingen enn de har hatt. Spesielt nevnes dette i forbindelse med potensialet arbeidsevnevurderingen har som et relasjonsbyggende element, men også i forhold til å bli bevisst egne muligheter og begrensninger i forhold til arbeidslivet.

I tillegg er det viktig at det settes av nok tid til å gå inn på temaene, samt at det foregår en dialog mellom bruker og veileder. Det er i denne dialogen eventuelle uenigheter kommer frem og slik utfordres brukermedvirkningen, men det er også nødvendig at disse uenighetene kommer frem for at brukermedvirkningen skal være reell. En del av informantene har uttrykt at de har fått mer tid til samtalen omkring arbeidsevnen enn det som er vanlig og at dette har vært nyttig. De fleste av informantene savner imidlertid en tettere dialog med og en mer tilgjengelige veileder. De ønsket å fylle ut egenrederingsskjemaet sammen med noen, både fordi det var godt å ha noen til å hjelpe seg å se ting litt utenifra og fordi skjemaet hadde spørsmål som ikke var umiddelbart forståelig. Noen av informantene hadde ikke hatt noen samtale som en del av arbeidsevnevurderingen og etterlyste muligheten til å komme med utdypende svar og spørsmål omkring prosessen.

Det er også viktig at arbeidsevnevurdering i NAV legger opp til en helhetlig vurdering av både ressurser og barrierer og til å inkludere strukturelle barrierer i arbeidsmarkedet som en del av vurderingsgrunnlaget. Arbeidsevnevurderingen kan sørge for et grunnlag for brukermedvirkning ved at brukerne inviteres inn til å si noe om sine vurderinger og ønsker i saken. Brukermedvirkning blir det allikevel først når disse innspillene får betydning for utfallet av saken og det videre forløpet. Det er avgjørende for at arbeidsevnevurderingen skal kunne bidra til brukermedvirkning at den må få konsekvenser for det videre arbeid, noe det hos enkelte av informantene ser ut til at den i liten grad gjør. Arbeidsevnevurdering kan ikke automatisk kalles brukermedvirkning, men det er en del faktorer som bidrar til at arbeidsevnevurderingen muliggjør brukermedvirkning i NAV.

Det er primært to forhold informantene tar opp som virker hemmende for brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. For det første handler dette om det sterke arbeidsfokus, som hos en del av informantene ser ut til å bygge opp under en allerede sterk følelse av mislykkethet. Det at arbeidslinja setter sterke føringer for målsetningen med arbeidet bidrar også til å

forsterke kontrollfunksjonen hos veilederne. Flere av informantene tar også opp kontroll- og maktaspektet ved arbeidsevnevurderingen og veileders rolle som en utfordring for brukervedvirkning. Kontrollaspektet kan påvirke samarbeidet mellom bruker og veileder på en måte som bidrar til å gjøre reell brukervedvirkning vanskeligere. Det kommer av den sårbarheten det medfører å være avhengig av de økonomiske ytelsene NAV-kontoret kontrollerer. Avhengigheten kan bidra til at brukeren kommer i en underlegen posisjon og den setter brukerne i en sårbar situasjon hvor reell medvirkning blir en utfordring. Det som ytterligere kan bidra til en slik posisjon er at medvirkningen foregår på veilederens arena. Dette resulterer i det Bråten (1983) kaller skjev modellmakt og kan gjøre at brukeren tilpasser seg systemets habitus. Det er allikevel ikke alle informantene som velger å tilpasse seg systemet. Mens noen ser ut til å ta til seg systemets holdninger og regler uten å stille spørsmål, er det også noen som setter seg til motverge mot det de opplever som stigmatiserende holdninger og stivbente regelverk.

Arbeidsevnevurderingen kan bidra til å gi brukeren større mulighet og makt til påvirkning i problemdefineringsprosessen. Hvordan problemet defineres gir føringer for hvilke løsninger og målsetninger som fremtoner seg i det videre arbeidet. Det er også i defineringsprosessen av problem og løsninger brukervedvirkningen kan utfordres dersom det er uenighet mellom bruker og veileder. Definisjonsmakt er et sentralt element i Rønning og Solheims (2000) modell for brukervedvirkning. Arbeidsevnevurderingene kan være et viktig verktøy for å fremme brukervedvirkning i defineringsprosessen av problem og løsninger. Dialog er en forutsetning for dette - om arbeidsevnevurderingen blir nok et skjema som skal fylles ut, uten at det ligger noen form for sosialfaglig metodikk i bunn, vil den heller ikke kunne bidra til at brukerens stemme blir hørt. Ressursprofilen hvor veileder kan dele sine vurderinger med bruker spiller en viktig rolle i dette. De av informantene som har sett denne ressursprofilen har opplevd det som nyttig og positivt, det er derfor synd at dette gjelder bare to av informantene. Det vil derfor være viktig i den videre utviklingen av arbeidsevnevurderingen som metode at det innføres rutiner for å dele den ferdige arbeidsevnevurderingen i form av ressursprofilen med brukeren. Og at det legges opp til en måte å dele denne på som åpner opp for diskusjon og tilbakemeldinger fra brukeren.

Arbeidsevnevurderingene påvirker også mulighetene for skjønnsutøvelse i NAV. Med en standardisering av kartlegging og vurderingsgrunnlag som arbeidsevnevurderingen innebærer er det viktig å bevare bevisstheten om hvorfor man velger å benytte de

kartleggingsspørsmålene man gjør og hvordan det gjøres. Om arbeidsevnevurderingen blir en ren rutine er det fare for at vurderingene i større grad baseres på doxa og antatte sannheter som det ikke stilles spørsmålstegn ved.

Det er tydelig at mangelen på informasjon om arbeidsevnevurderingen har vært et hinder for at den skal kunne bidra til brukervedvirkning. Samtidig kan man ikke sette et likhetstegn mellom det å informere og arbeid for å fremme brukervedvirkning. Informasjon som har til hensikt å fremme tilpassning til og forståelse for systemet kan bidra til at bruker innretter seg. Slike pedagogiske handlinger, som Bourdieu (1996) ville kalt dem, er i likhet med selvledelse eller governmentality-tankegangen bare en annerledes form for styring. Den økte bruken av dialog og informasjon i tiltak som er ment å fremme brukervedvirkning kan problematiseres. Metodikken i arbeidsevnevurderingen kan også ses på som en moderne form for styring: selvledelse. Denne typen styring krever en mer helhetlig kartlegging og en større innsikt i den enkelte bruker, noe arbeidsevnevurderingen legger opp til. I ytterste konsekvens kan dermed det sosialarbeidere og andre profesjonelle i hjelpeapparatet ser på som brukervedvirkning bidra til å opprettholde rådende maktstrukturer og sosial orden fremfor å gi brukerne en reell mulighet til å påvirke. For å oppnå reell brukervedvirkning må hjelpeapparatet og sosialarbeiderne etter min mening både være bevisst sin egen maktposisjon, og brukerne må få en mulighet til å påvirke som ikke bare ender opp som det Arnstein (1969) omtaler som skinninnflytelse. Dette forutsetter at brukerne tilføres makt til å være med å påvirke.

Arbeidsevnevurderingen er en del av en utvikling hvor kontraktliggjøring blir et stadig viktigere element i offentlige tjenesteprodusenters samhandling med brukerne (jf. Åkerstrøm Andersen 2003). Arbeidsevnevurderingen skal danne grunnlag for aktivitetsplanen, som underskrives av bruker og danner vilkårene for utbetalingen av arbeidsavklaringspenger¹⁹. Hvilke konsekvenser arbeidsevnevurderingen får for aktivitetsplanen og hvilket rom det er for brukervedvirkning i utarbeidelsen av planen kunne være et aktuelt og interessant tema for videre forskning.

¹⁹ Rundskriv om Folketrygdlovens §11-6 Lastet ned fra:
<http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+11-6+Behov+for+bistand+til+%C3%A5+skaffe+seg+eller+beholde+arbeid.232246.cms>

Sosialt arbeids teori kan være en viktig bidragsyter i den videre utviklingen av arbeidsevnevurderingen som NAVs kartleggingsverktøy. Et helhetssyn som også innbefatter strukturelle forhold er noe man har en lang tradisjon for i sosialt arbeid. Det å se personen i situasjonen er et viktig faglig ideal og sosialt arbeid har metoder utviklet til å gripe inn på ulike nivå. Andreassen og Fossetøl (2011) hevder i sin bok ”NAV ved et veiskille” at fokuset i mange NAV kontor har vært på produksjon og resultatoppnåelse heller enn på å utvikle helhetlige arbeidsformer. Dette har gjort at kommunalt ansatte med sosialfaglig bakgrunn har følt at det sosialfaglige arbeidet har kommet i bakgrunnen. Andreassen og Fossetøl (op.cit.) beskriver sosialt arbeids helhetlige tilnærming og koordinerende rolle som svært betydningsfull i veien fremover for NAV-kontorene.

Sosialt arbeid har også utviklet metodikk i forhold til myndiggjøring og ressursfokus som kunne inngått som en del av arbeidsevnevurderingsmetodikken. Eksempler på dette er Narrativ tilnærming²⁰ og LØFT²¹ som begge inneholder konkrete metoder for å finne ressurser hos brukerne. I sosialt arbeids teori er det også beskrevet mer konkrete ferdigheter i å håndtere maktaspektet, som å avklare hensikt og rolle, ta opp autoritetstema og underliggende budskap (Shulman 2003).

Jeg har i denne masteroppgaven forsøkt å beskrive hvordan arbeidsevnevurderingen kan bidra til brukermedvirkning og hvordan maktaspektet ved utøvelsen av rollen som veileder i forvaltningen kan påvirke mulighetene for brukermedvirkning. Mitt poeng er at brukermedvirkning i NAV er viktig, men også at det er viktig å skille mellom det som er brukermedvirkning og det som ikke er det. Kontrollaspektet ved veiledernes rolle i NAV er sterkt. Å omtale praksiser som er sterkt preget av kontrollaspektet i forvaltningen og som ikke innbefatter noen reel innflytelse fra brukerne som brukermedvirkning bidrar til å tåkelegge maktforholdene. Dette vil gjøre makten mer virkningsfull og kanskje også mer krenkende. En ærlighet og en bevissthet rundt den makten man har som forvalter av viktige velferdsgoder og rettigheter er derfor avgjørende for å kunne arbeide for en praksis som fremmer brukermedvirkning.

²⁰ For mer om narrativ terapi se for eksempel: Lundby, Geir (2009) *Historier og terapi :om narrativer, konstruksjonisme og nyskriving av historier*. Oslo: Tano Aschehoug

²¹ For mer om LØFT se for eksempel: Berg, Insoo Kim og Miller, Scott D. (1998) *Rusbehandling : en løsningsfokusert tilnærming*. Oslo: Gyldendal

Litteraturliste

Aamodt, Ingerid (2006) Den nødvendige uroa – en kritikk av brukerbegrepets uutholdelige letthet. *Nordisk sosialt arbeid* 4:2006, 318-326

Andreassen, Tone Alm (2009) *Brukermedvirkning i NAV- Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*, Oslo: Gyldendal

Andreassen, Tone Alm, Fimreite, Anne Lise og Hagen, Kåre (2009) NAV i støpeskjeen: Intensjoner og utfordringer. *Tidsskrift for velferdsforskning* 3:2009,152-154

Andreassen, Tone Alm og Fossetøl, Knut (2011) *NAV ved et veiskille – organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal

Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Arbeidsevnevurderinger i NAV, Sluttrapport*.

Arnstein, Sherry R. (1969) A ladder of citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 3, 216-224

Bourdieu, Pierre (1996) *Symbolsk makt*. Oslo: Pax forlag

Bjørnhaug, Inger (2002) Pierre Bourdieu – alle stridigheters sosiolog. *Nordisk sosialt arbeid* 3:2002,162-166

Branstad, Are (2003) Fra monolog til dialog – fra en maktform til en annen. I Hauge, Hans og Mittelmark, Maurice (Red.) *Helsefremmende arbeid i en brytningstid, fra monolog til dialog*. Oslo: Fagbokforlaget

Breumlund, Anne og Hansen, Inger Bruun (2007) Det blir i familien, rummelighet og forandring i botilbud for dobbeltdiagnosticerede sindslidende. I Nissen, Maria Appel, Pringle, Keith og Uggerhøy, Lars (Red.) *Magt og forandring i sosialt arbejde*. København: Akademisk forlag

Bråten, Stein (1983) *Dialogens vilkår i datasamfunnet – essays om modellmonopol og meningshorisont i organisasjons- og informasjonssammenheng*. Oslo: Universitetsforlaget

Carstens, Annette (2002) ”Motivation” i visitationssamtaler på aktiveringsområdet. I Järvinen, Margaretha, Larsen, Jørgen Elm og Mortensen, Nils (Red.) *Det magtfulde møde mellom system og klient*. Aarhus: Universitetsforlag

Creswell, John W. (2007) *Qualitative inquiry and research design. Choosing among five approaches*. London: Sage

Dooley, M. og Kearney, R. (2004) Hermeneutics, including Critical Theory. I *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 6665-6672

Econ (2006) *Arbeidsevnevurdering i Aetat*, Econ-rapport 2006-095

Eriksen, Rita Elisabeth (2007) *Hverdagen som langtids sosialklient – mestring i et (bruker) medvirkningsperspektiv*. Doktorgradsavhandling , NTNU

Folketrygdloven (1997) *Lov om folketrygd*. Hentet fra: <http://www.lovdatab.no/all/hl-19970228-019.html>

Follesø, Reidun (2005) Kritisk teori i sosialt arbeid. I Oltedal, Siv (Red.) *Kritisk sosialt arbeid – å analysere i lys av teori og erfaringer*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

Fløtten, Tone, Grønningsæter, Arne, Hippe M., Jon og Christensen, Johan (2007) Den reformerte velferdsstaten- en ny samfunnskontrakt. I Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon M (Red.) *Hamskifte – Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal forlag

Fløtten, Tone (2007) Ulikhet og sosial fordeling. I Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon M (Red.) *Hamskifte – Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal forlag

Gilje, Nils og Grimen, Harald (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger – innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget

Guldager, Jens (2002) ”Metode vejen” – en ny hovedvej eller en blindgyde? *Uden for nummer 5*, 1-13. København: Dansk Socialrådgiverforening.

Halvorsen, Knut og Stjernø, Steinar (2008) *Work, oil and welfare*. Oslo: Universitetsforlaget

Hammen, Ida (2006) Sagsbehandlerens kompetencer og arbeidsevne metoden. *Uden for Nummer 13*, 16-37. København: Dansk Socialrådgiverforening.

Hammen, Ida (2008) Nye styringsredskaber i sosialt arbejde – Arbejdsevne metoden som lovmæssigt imperativ. *Tidskriftet Antropologi* 57,63-82

Hansen, Hans-Tore (2009) NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. *Tidskrift for velferdsforskning* 12:3:2009, 207-227

Hanssen, Helene (2010) Faglig skjønn ved utforming av vilkår for sosial stønad - handlingsrom, resonneringsprosess og brukarmedvirkning. I Hanssen, Helene (Red.) *Faglig skjønn og brukarmedvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget

Harder, Margit og Pringle, Keith (2007) De velfærstsalige betingelser for empowerment i England og Danmark. I Nissen, Maria Appel, Pringle, Keith og Uggerhøy, Lars (Red.) *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag

Helgøy, Ingrid, Kildal, Nanna og Nilssen, Even (2010) *Mot en ny yrkesrolle i NAV?* Uni Rokkansentret notat 1 - 2010

Hernes, Thorgeir (2010) Om Arbeidslinja. I Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (Red.) *Arbeidsinkludering – om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag

Heum, Ingar (2010) Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (Red.) *Arbeidsinkludering – om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag

Humerfelt, Kristin (2005) Begrepene brukermedvirkning og brukerperspektiv – honnørord med lavt preisisjonsnivå. I Willumsen, Elisabeth (Red.) *Brukernes medvirkning – kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo: Universitetsforlaget

Humerfelt, Kristin (2010) Et faglig skjønn forutsetter anerkjennelse av brukerne. I Hanssen, Helene (Red.) *Faglig skjønn og brukermedvirkning*. Oslo: fagbokforlaget

Hutchinson, Gunn Strand og Oltedal, Siv (2003) *Modeller i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget

Jenssen, Anne Grete (2009) *Brukermedvirkning i sosialtjenesten, en studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Doktoravhandling, NTNU

Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne og Kristoffersen, Line (2006) *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag

Järvinen, Margaretha og Mik-Meyer, Nanna (2003) Innledning: At skabe en klient. I Järvinen, Margaretha og Mik-Meyer, Nanna (Red.) *At skabe en klient – institutionelle identiteter i sosialt arbeid*. København: Hans Reitzels forlag

Järvinen, Margaretha, Larsen, Jørgen Elm og Mortensen, Nils (2005) *Det magtfulde møde mellom system og klient*. Aarhus: Universitetsforlag

Järvinen, Margaretha (2007) Pierre Bourdieu. I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (Red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels forlag

Karlsen, Mads Peter og Villadsen, Kaspar (2007) Hvor skal talen komme fra – dialogen om omsiggrepene ledelsesteknologi. *Dansk sosiologi* 2(18), 7-29

- Kjeldstadli, Knut (2008) *Sammensatte samfunn. Innvandring og inkludering*. Oslo: Pax forlag
- Kjørstad, Monica (2002) *Sosialhjelp og arbeidsplikt, Utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen*. HiO rapport nr. 11
- Kjørstad, Monica (2008) *Et kritisk realistisk perspektiv på sosialt arbeid i forvaltningen, en studie av sosialarbeideres iverksetting av arbeidslinjen i norsk sosialpolitikk*. Doktoravhandling, NTNU
- Klemsdal, Lars (2009) Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. *Tidskrift for velferdsforskning* 12:3:2009, 180-191
- Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal
- Krohne, Kariann (2005) Jakten på den perfekte funksjonsvurdering – og problemene underveis, *Velferd* 2005:3
- Levin, Irene (2004) *Hva er sosialt arbeid?* Oslo: Universitetsforlaget
- Lindgren, Sven-Åke (2007) Michel Foucault. I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (Red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels forlag
- Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Lastet ned fra: <http://www.lovdatabasen.no/all/nl-20091218-131.html>
- Lødemel, Ivar (1997) *Pisken i arbeidslinja, Om iverksettning av arbeid for sosialhjelp*. Oslo: FAFO-rapport 226
- Lødemel, Ivar og Johannesen, Asbjørn (Red.) (2005) *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje? Sluttrapport fra evaluering av Forsøk med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsrette tiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp 2000-2004*. HiO-rapport nr. 1
- Løfsnæs, Berit (1999) *Bestemme selv? Familieråd sin metode i praktisk arbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Malterud, Kirsti (2003) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Marthinsen, Edgar (2003) *Sosialt arbeid og symbolsk kapital i et senmoderne barnevern*. Doktoravhandling, NTNU
- Mik-Meyer, Nanna og Villadsen, Kaspar (2007) *Magtens former, sosiologiske perspektiver på statens møde med borgeren*. København: Hans Reitzels forlag

NAV-loven (2006) *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. Hentet fra:
<http://www.lovdatab.no/all/hl-20060616-020.html#6>

Nissen, Maria Appel, Pringle, Keith og Uggerhøy, Lars (2007) *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag

Nissen, Maria Appel (2007) Magt og magtesløshet i sosialt arbeid – refleksiv inklusion som mulighet. I Nissen, Maria Appel, Pringle, Keith og Uggerhøy, Lars (Red.) *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag

Norsk Offentlig Utredning (2004:13) *En ny arbeids og velferdsforvaltning*.

Priour, Annick og Sestoft, Carsten (2006) *Pierre Bourdieu – en introduksjon*. København: Hans Reitzels forlag

Rambøll Management (2007) *Evaluering av KIS – sluttrapport*.

Rothstein, Bo (1999) *Vad bör staten göra? Om välferdsstatens moraliska och politiska logikk*. Stockholm: SNS Förlag

Rønning, Rolf og Solheim, Liv Johanne (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukervedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal akademisk

Rønning, Rolf (2001) *Vårt politiske Norge – en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget

Rønning, Rolf (2005) Den institusjonelle ydmykingen. *Nordisk sosialt arbeid* 2:2005, 111-121

Røysum, Anita (2009) Ulike forståelser av helhetlig oppfølging i NAV? *Tidsskrift for velferdsforskning* 12:3:2009, 92-105

Salonen, Tapio (1999) Klienter. I Devall, Verner og Jacobson, Tord (Red.) *Hverdagsbegreper i sosialt arbeid – ideologi, teori og praksis*. København: Hans Reitzels forlag

Seim, Sissel og Slettebø, Tor (2006) *Brukermedvirkning i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget

Shulman, Lawrence (2003) *Kunsten å hjelpe – individer og familier*. Oslo: Gyldendal

Skau, Greta M. (2003) *Mellom makt og hjelp – om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. Oslo: Universitetsforlaget

- Slettebø, Tor (2000) Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. *Nordisk sosialt arbeid: 2:2000*, 75-85
- Solheim, Liv Johanne og Øvreid, Bjarne (2001) *Samhandling i Velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget
- Solem, Per Erik (2007) *Seniorer i arbeidslivet – kunnskap om arbeid og aldring*. NOVA rapport 16/2007
- Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Muligheter og mot*. Veileder til KIS
- Sosial- og helsedirektoratet (2007) *KIS Egenkartleggingsskjema*. versjon 2007
- St. melding nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St. melding nr. 35 (1994-1995) *Velferdsmeldingen*.
- St. melding nr.39 (1991-92) *Attføringsmeldingen*.
- St. prop. nr. 51 (2008-2009) *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids og velferdsetaten*.
- Sundby, Per (2000) Sosialmedisinske trekk ved helsetilstanden og dens utvikling. I Noreik, Kjell og Stang, Grete (Red.) *Lærebok i sosialmedisin*. Oslo: Gyldendal
- Thagaard, Tove (2003) *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget
- Thornquist, Eline (2003) *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori for helsefag*. Bergen: Fagbokforlaget
- Trygdeetaten (2003) *Rapport om funksjonsvurdering*. Inkluderende Arbeidsliv
- Tveråmo, Aksel, Dalgard, Odd Steffen og Calussen, Bjørgulf (2003) Økende psykisk stress blant unge voksne i Norge 1990-2000. *Tidsskrift for den norske legeforening* 15:2003, 2011-2015
- Vik, Kjersti (2004) ICF – en felles modell og et felles språk i rehabilitering. I Wekre, Lena Lande og Vardeberg, Kjersti (Red.), *Lærebok i rehabilitering, Når livet blir annerledes*. Oslo: Fagbokforlaget
- Wahl, Asbjørn (2009) *Velferdsstatens vekst- og fall?* Oslo: Gyldendal
- Wilken, Lisanne (2006) *Pierre Bourdieu*. Trondheim: Tapir akademisk forlag

White, Sue, Fook, Jan og Gardner, Fiona (2006) *Critical reflection in health and social care*. London: Open University Press

Øvrelid, Bjarne (2007) Etikk og brukerretting: - frihet og styringsteknikk? *Nordisk sosialt arbeid* 03:2007, 171-181

Åkerstrøm Andersen, Niels (2003) *Borgerens kontraktliggjørelse*. København: Hans Reitzels forlag

Internettreferanser:

Arbejdsevnetode.dk (2011) *Om arbejdsevnetoden*. Tilgjengelig fra: <http://www.arbejdsevnetode.dk/aktorer/> [Lastet ned 22.01.2011]

Etikkom.no (2011) *De forskningsetiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, humaniora og jus*. Tilgjengelig fra: <http://www.etikkom.no/Documents/Publikasjoner-som-PDF/Forskningsetiske%20retningslinjer%20for%20samfunnsvitenskap,%20humaniora,%20juss%20og%20teologi%20%282006%29.pdf> [Lastet ned 15.01.2010]

Nav.no (2010) *om NAV*. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/1073751209.cms> [Lastet ned 16.11.2010].

Nav.no (2011a) *Uføreytelser*. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Pensjon/Uf%C3%B8reytelser> [Lastet ned 20.04.2011].

Nav.no (2011b) *Mottakere av uførepensjon etter kjønn og alder per 30.06.2001-2010*. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/249470.cms> [Lastet ned 20.04.2011].

Nav.no (2011c) *Mottakere av uføretrygd som andel av befolkningen*. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/249472.cms> [Lastet ned 20.04.2011]

Regjeringen.no (2010) *NAV-reformen: organisering og innhold*. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-Organisering-og-innhold.html?id=606543> [Lastet ned 17.11.2010].

Statistisk sentralbyrå (2011a) *Arbeid-temaside*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/06/arbeid/> [Lastet ned 23.04.2010]

Statistisk sentralbyrå (2011b) *Invandrere, arbeidsledighet*. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/emner/06/03/innvarbl/> [Lastet ned 15.04.2010]

Intervjuguide brukere

Hvordan ble det bestemt at du skulle gjennomføre en arbeidsevnevurdering?

Kan du si noe om hvordan arbeidsevnevurderingen foregikk?

Egenvurderingsskjema

Hvordan foregikk utfyllingen av egnevevurderingsskjemaet?

Hva synes du om spørsmålene i egenvurderingsskjemaet?

- Var det noen som ikke sto der som du følte at burde være med?
- Var det noe som var unødvendig?
- Var det noen tema som du mener var absolutt nødvendig og hensiktsmessig at var med?
- Var skjemaet forståelig?

Hvordan opplevde du prosessen med å fylle ut egenvurderingsskjemaet?

- Hva slags følelse satt du igjen med da du var ferdig?
- Hva tror du er grunnen til at det hadde denne effekten?

Veiledningssamtale

Hva gjorde du og veileder sammen av arbeidsevnevurdering?

Hvordan opplevde du samtalene med veileder omkring arbeidsevnevurdering?

En av intensjonene med AEV er at bruker skal delta aktivt og være medbestemmende i prosessen. Hvordan var din opplevelse i forhold til dette?

Hvem bestemmer hva som blir tatt opp under en arbeidsevnevurdering?

- Hvem avgjør hvilke tema som er relevant?

Hva ble vektlagt i denne samtalen?

- Hva betyr det for deg at disse delene ble mer vektlagt?

Følte du at du fikk lagt frem det som er av betydning for din arbeidsevne?

- hvorfor /hvorfor ikke?

Hva slags følelse satt du igjen med da veiledningssamtalen var slutt?

Ressursprofil/konklusjon

Etter å ha vært gjennom samtale med veileder omkring arbeidsevnevurdering og evt.

Egenvurderingsskjemaet, hvor deltakende var du i sluttvurderingen rundt arbeidsevnen?

- Fikk du se sluttvurderingen/ressursprofilen?

Generelle spørsmål

Hvordan synes du at arbeidsevnevurderingen har fokusert på mulighetene i det lokale arbeidsmarkedet?

Hva legger betyr ordet brukermedvirkning for deg?

Hvordan opplevde du arbeidsevnevurderingen i forhold til dine muligheter for medvirkning?

Hva oppfatter du at er meningen med arbeidsevnevurderingen?

Kunne noe i arbeidsevnevurderingen vært gjort på en bedre måte?

Hva har arbeidsevnevurderingen bidratt til for deg?

Er det noe annet du vil si om arbeidsevnevurdering?

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

Dette er en forespørsel om din deltakelse i forskningsprosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”. For å undersøke erfaringer med arbeidsevnevurderinger ønsker vi blant annet å intervju brukere angående deres erfaringer med å gjennomgå en arbeidsevnevurdering. Undersøkelsen ”Arbeidsevnevurderingen i NAV” er utformet slik at den skal kunne fange opp erfaringer fra praksisfeltet ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger ved utvalgte enheter. Dette er enheter som er involvert i et samarbeid med Høgskole og universitets sosialkontor (HUSK) Midt-Norge. Disse utvalgte enhetene er NAV Verdal, NAV Midtbyen og NAV Kristiansund.

NAV sitt overordnede mål er å bidra til arbeid, aktivitet, brukermedvirkning og et helhetlig tjenestetilbud. Arbeidsevnevurderingen er et arbeidsredskap/virkemiddel for å få brukere i arbeid, aktivitet eller for å avklare rettigheter. Å se på om anvendelsen av arbeidsevnevurderingene leder brukerne mot det som er den aktuelle intensjonen med vurderingene blir dermed viktig.

Det vil i denne undersøkelsen bli lagt vekt på å fange opp refleksjoner ansatte og brukere har om bruken og hvordan anvendelsen settes ut i praksis. Det vil bli sett på om arbeidsevnevurderinger kan knyttes til rettighetsavklaring ved brukernes behov for velferdsytelser. Det vil også sees i sammenheng med hva som har kommet av direktiver fra NAV sentralt om bruken av arbeidsevnevurderinger, og bruken av disse i forhold til KIS (Kartlegging i sosialtjenesten).

Målsetting

Det innsamlede datamaterialet skal kunne si noe om *utviklingen av praksis* ved bruk av arbeidsevnevurderinger. Dette er fordi arbeidsevnevurderingen er ny og det dermed er vanskelig å kunne si noe om de forhold som er påvirkende for bruken over tid.

Innsamling av data

Vi ønsker å gjennomføre kvalitative intervjuer av omtrent 10 brukere som er eller skal bli arbeidsevnevurdert ved hvert enkelt NAV - kontor. Det blir også bedt om tilgang til deres skriftlige dokumenter i NAV i forhold til den arbeidsevnevurdering som er gjort av dem. Dette er for å se på hvilke brukere som blir vurdert og fremgangsmåte i forhold til vurderingene. Resultatene av dokumentstudiene og intervju skal brukes som materiale for å fange opp synspunkter om hvordan de ulike partene opplever arbeidsmåten.

Deltakelsen er basert på frivillighet og det er også lov til å trekke seg underveis. Alle opplysninger behandles konfidensielt. Det er kun forskergruppen ved NTNU som skal ha tilgang til opplysningene. Lydbånd blir slettet og alle opplysningene anonymiseres i alle rapporteringer fra studien og når prosjektet er over.

Viktige spørsmål er hvordan arbeidsevnevurderingen er med på å fremme et godt tilbud til brukerne, og hva som er utfordringer ved dette verktøyet. Analyse og fortolkning vil etter planen bli gjort i løpet av våren - 2010. Resultatene vil bli formidlet i form av artikler, samt gjennom forelesninger, konferanseinnlegg etc.

Undersøkelsen er et prosjekt i Høgskole og universitets sosialkontor (HUSK)-forsøket i Midt-Norge. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Dersom det er ønskelig med flere opplysninger kan følgende kontaktes:

Edgar Marthinsen tlf. 73559244, e-post: edgar.marthinsen@svt.ntnu.no

Heidi Pedersen, tlf. 97 07 01 76, e-post: heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no

Ann Kristin Alseth, tlf. 98657723, e-post: ann.k.alseth@hist.no

Anne Aasback, tlf. 928039227, e-post: anne.aasback@samfunn.ntnu.no

Trondheim 15.04.2009

Vennlig hilsen

Heidi Pedersen

Ann Kristin Alseth

Anne Aasback

Forskningsmedarbeider

Forskningsmedarbeider

Forskningsmedarbeider

Svarslipp

Jeg ønsker å delta i undersøkelsen ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”.

Navn:

Fødselsdato.:

Adresse:

Telefon:



Edgar Marthinsen
Avdeling for helse- og sosialfag
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Ranheimsveien 10
7004 TRONDHEIM

Vår dato: 23.04.2009

Vår ref: 20799 / 2 / GRH

Deres dato:

Deres ref:

TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.12.2008. All nødvendig informasjon om prosjektet forelå i sin helhet 21.04.2009. Meldingen gjelder prosjektet:

20799

Behandlingsansvarlig
Daglig ansvarlig

*Arbeidsevnevurderingen i NAV
Høgskolen i Sør-Trøndelag, ved institusjonens overste leder
Edgar Marthinsen*

Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilrådning forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.05.2010, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henriksen


Grethe Halvorsen

Kontaktperson: Grethe Halvorsen tlf: 55 58 25 83
Vedlegg: Prosjektvurdering

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyre.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmsa@sv.uit.no