



Brukermedvirkning i Nav

En kvalitativ studie av Nav-veileders erfaring med og forståelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen

Caroline Køhn Lundgaard

VID vitenskapelige høyskole

Oslo

Masteroppgave

Master i sosialt arbeid

Antall ord: 28337

26.mai 2021

Sammendrag

Denne masteroppgaven handler om Nav-veilederes forståelse av og erfaring med begrepet brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Arbeidsevnevurderingen er siden 2010 en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i Nav og gjelder for personer som har behov for bistand rettet mot arbeid. Målet er at flere skal komme i arbeid og aktivitet gjennom tilpasset bistand og oppfølging. Brukermedvirkning er et viktig prinsipp og er forankret som en forutsetning for all brukeroppfølgning.

Oppgavens problemstilling er: *«Hvordan kommer brukermedvirkning til uttrykk og anvendelse i arbeid med arbeidsevnevurderingen, og på hvilken måte kan det være utfordrende å ivareta perspektivet?»*. Metoden som er benyttet for å innhente data er kvalitative intervjuer med seks Nav-veiledere som jobber med arbeidsevnevurderingen. Datamaterialet ble analysert ved hjelp av en temasentrert tilnærming. Resultatet fra analysen er drøftet i lys av teorier om brukermedvirkning, makt og bakkebyråkrati, og tidligere forskning. Temaene som er trukket frem i analysen er: (1) Bakgrunnen for brukermedvirkningsarbeidet i arbeidsevnevurderingen (2) Brukermedvirkning i praksis og (3) Arbeidsevnevurderingens to funksjoner. I analysen av materialet fremkommer det at informantene har en kompleks arbeidssituasjon der oppgavene er mange, og tidvis kan være i konflikt med hverandre. De er ambivalente knyttet til arbeidsevnevurderingen og synes at den kan være et vanskelig arbeidsverktøy. Det kom også frem at det kan være utfordrende å ivareta brukermedvirkning i et slikt arbeid, fordi brukermedvirkning kan stå i kontrast til standarder og prosedyrer som ligger til grunn for arbeidsevnevurderingen i Nav. Informantene understreker betydningen av et godt samarbeid og en god relasjon med brukerne som viktig, og som en forutsetning for reell brukermedvirkning. Nav-veilederne hadde både like og ulike forståelser av begrepet, som kan medføre ulik praksis hos veilederne. Deres forståelse av brukermedvirkning utfordres av en byråkratisk tankegang. Studien viser at veilederne tilrettelegger for ulike grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen. Dette avhenger av den enkelte veilederen og hvordan situasjonen til bruker oppleves av veilederen. Det kan være store variasjoner, og det å få til reell brukermedvirkning kan være utfordrende.

Nøkkelord: Arbeidsevnevurderingen, avmakt, bakkebyråkrati, brukermedvirkning, empowerment, makt, Nav-veileder, organisasjonsmessige rammebetingelser, relasjon, tillit

Summary

This master's thesis is about the Nav supervisors' understanding of and experience with user participation in the Norwegian work capability assessment. The work capability assessment has been a statutory follow-up method in Nav since 2010 and applies to people who need assistance for obtaining employment. The goal is to get more people into work and activity through individually adapted assistance and follow-up. User participation is an important principle that is anchored as a prerequisite for all user follow-ups.

The research question is: *"How is user participation in the work capability assessment expressed and implemented, and in what way can it be challenging to maintain the perspective?"*. The method that has been used to collect data is qualitative interviews with six Nav supervisors' who work with the work capability assessment. The data material was analyzed using a thematic analysis approach. The results of the analysis are discussed in light of theories about user participation, power, bureaucracy and previous research. The topics which have been raised in the analysis are: (1) The background for the user participation work in the work capability assessment (2) User participation in practice and (3) The two functions of the work capability assessment. In the analysis of the material, it appears that the informants have a complex work situation where the tasks are many and can sometimes be in conflict with each other. They are ambivalent about the follow-up method and think that it can be a difficult procedure. It was also found that it can be challenging to ensure user participation because user participation can be in contrast to standards and procedures that form the basis for the work capability assessment in Nav. The informants emphasize the importance of good cooperation and a good relationship with the users as a prerequisite for real user participation. The Nav supervisors had both similar and different understandings of the term, which can lead to different practices among the supervisors. Their understanding of user participation is challenged by bureaucratic routines. The study shows that the supervisors facilitate different degrees of participation in the work capability assessment. This depends on the individual supervisor and how the user's situation is experienced by the supervisor. There are large variations, and achieving real user participation might be challenging.

Keywords: Bureaucracy, empowerment, Nav supervisor, organizational framework conditions, power, powerlessness, relationship, trust, user participation, work capability assessment.

Forord

Å skrive masteroppgave har vært en lærerik, spennende og krevende prosess, som jeg aldri ville ha vært foruten. Tiden har gått fort, samtidig veldig sakte. At oppgaven nå er ferdig føles surrealistisk, det har vært et viktig mål.

Tusen takk til deltakerne i studien, for at dere har delt av tid, erfaringer, kompetanse og refleksjoner. Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten dere. Takk til min kontaktperson i Nav.

Tusen takk til min veileder Heidi Moen Gjersøe, for utrolig gode og konstruktive tilbakemeldinger under hele prosessen. Du er virkelig et geni og et godt menneske, selv om du har vært litt pirkete til tider. Takk for at du har delt din kunnskap med meg, og for at du har vært min ledestjerne gjennom prosessen. Du har støttet meg, hatt troen på meg og vært tilgjengelig når det trengtes som mest.

Tusen takk til familie, venner og medstudenter. Dere har vært viktige støttespillere gjennom denne prosessen. En helt spesiell takk til min lillesøster Victoria, for at du utfordrer meg og er kritisk, slik at jeg hele veien kan bli bedre. Takk for at du tror på meg og heier på meg. Til slutt, takk til min venninne Camilla, for den du er og det du gjør.

Ha en hyggelig lesning!

Ski, 24.05.2021

Caroline Køhn Lundgaard

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	10
1.1. Bakgrunn for valg av tema	10
1.2. Samfunnsmessig relevans.....	10
1.3. Sosialfaglig relevans	12
1.4. Min motivasjon	12
1.5. Problemstilling	12
1.6. Hvem er brukere og Nav-veiledere?	13
1.7. Oppgavens disposisjon	14
2. Arbeidsevnevurderingen i Nav	15
2.1. Introduksjon til kapitlet	15
2.2. Konteksten	15
2.2.1. Den norske velferdsstat	15
2.2.2. Arbeidslinja	16
2.2.3. Nav-reformen	16
2.2.4. Hvorfor brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen?	17
2.2.5. Brukeren i sentrum	18
2.3. Arbeidsevnevurderingen	18
2.3.1. Behovsvurdering og arbeidsevnevurdering	19
2.3.2. Innsatsbehovene	20
2.3.3. Aktivitetsplanen	20
3. Tidligere forskning	21
3.1. Introduksjon til kapitlet	21
3.2. Norsk forskning.....	21
3.3. Internasjonal forskning.....	24
3.4. Oppsummering	27
4. Teoretisk rammeverk.....	28
4.1. Introduksjon til kapitlet	28
4.2. Brukermedvirkning	28
4.2.1. Medborgerskap.....	29
4.2.2. Nivåer av brukermedvirkning	29
4.2.3. Grader av brukermedvirkning.....	29
4.2.4. Partnerskap.....	31
4.3. Empowerment	31
4.4. Makt	32
4.4.1. Aktørmakt	32
4.4.2. Strukturmakt.....	33
4.4.3. Michel Foucaults syn på makt.....	33

4.4.4. Profesjonell maktutøvelse	34
4.5. Organisatoriske rammebetingelser	35
4.5.1. Bakkebyråkratene	36
4.6. Tillit	37
5. Metode.....	38
5.1. Introduksjon til kapittelet	38
5.2. Valg av metode.....	38
5.3. Min egen forforståelse.....	39
5.4. Det kvalitative forskningsintervju	40
5.4.1. Datainnsamling: Utvalg og rekruttering.....	40
5.4.2. Utforming av intervjuguiden.....	43
5.4.3. Gjennomføring av intervjuene.....	43
5.4.4. Transkribering av intervjuene	45
5.5. Analyse av data	46
5.6. Vitenskapsteoretisk forankring – Hermeneutikken.....	50
5.7. Vurdering av metode	52
5.7.1. Reliabilitet.....	52
5.7.2. Validitet.....	52
5.7.3. Overførbarhet	53
5.8. Etske vurderinger	53
6. Presentasjon av funn	55
6.1. Introduksjon til kapittelet	55
6.2. Bakgrunnen for brukervedvirkningsarbeidet i arbeidsevnevurderingen	55
6.2.1. Navs tilgjengelighet.....	56
6.2.2. Knapphet på tid	56
6.2.3. Samarbeid og relasjonens betydning for brukervedvirkning	57
6.2.4. Barrierer for samarbeidet	59
6.3. Brukervedvirkning i praksis	59
6.3.1. Brukervedvirkning i en byråkratisk kontekst	59
6.3.2. Informasjonsplikt og medvirkningsplikt.....	60
6.3.3. Brukernes stemme.....	62
6.3.4. Arbeidsevnevurderingen	64
6.4. Arbeidsevnevurderingens to funksjoner	68
6.4.1. Arbeid	68
6.4.2. Helse	69
6.5. Oppsummering	71
7. Drøfting av funn.....	72
7.1. Introduksjon til kapittelet	72
7.2. Arbeidsevnevurderingen kan være et vanskelig arbeidsverktøy for brukervedvirkning.....	72
7.2.1. Spenningene mellom helse og arbeidsevne	74

7.3. Det er mange ulike grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen	77
7.3.1. Ikke-deltakelse	77
7.3.2. Grader av skinninnflytelse	79
7.3.3. Grader av borgermakt.....	81
7.3.4. Kritikk mot Arnsteins stige	83
7.4. Rammebetingelser i Nav.....	84
7.4.1. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen utfordres av en byråkratisk kontekst	85
7.4.2. Brukermedvirkning, en styringsstrategi?	87
7.4.3. Navs strukturmakt	87
8. Oppsummering og konklusjon	89
Litteraturliste	91
Vedlegg 1 – NSD sin vurdering	97
Vedlegg 2 – Informasjonsskriv	100
Vedlegg 3 – Intervjuguide	105

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for valg av tema

Denne oppgaven handler om Nav-veilederes erfaring med og forståelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Arbeidsevnevurderingen er en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i Nav og gjelder for personer som har behov for bistand rettet mot arbeid. En arbeidsevnevurdering skal gi en helhetsvurdering av personens samlede ressurser og hindringer i forhold til krav og forventninger i arbeids- og hverdagslivet. Målet er at den enkelte skal kunne komme ut i arbeid eller aktivitet, og arbeidsevnevurderingen skal utarbeides i samhandling med brukeren (Arbeids- og velferdsetaten, 2020; Proba, 2011, s. 1). Da Nav ble etablert i 2006 ble brukermedvirkning en lovfestet rettighet (Olsson & Vågan, 2016). Innføringen av metodikken arbeidsevnevurdering er, ifølge de som har utviklet metodikken, det viktigste grepet for å sikre reell brukermedvirkning i den praktiske hverdagen (Heum, 2010, s. 195).

Til tross for at brukermedvirkning er slått fast som et viktig prinsipp i ulike områder av velferdspolitikken, finnes det ulike forståelser av begrepet (Slettebø, 2008, s. 2). Økt brukermedvirkning har vært introdusert som hjelpeapparatets svar på brukernes kritikk over å ikke bli møtt med anerkjennelse og respekt (Rønning, 2015 i Slettebø, 2008, s. 2). Prinsippet om brukermedvirkning står helt sentralt i sosialt arbeid og er nedfelt i de yrkesetiske prinsippene (Fellesorganisasjonen, 2015). Blant ansatte i Nav kan det også finnes ulike oppfatninger om hvor mye brukere skal bestemme. Navs uttrykte mål om å få flest mulig ut i arbeid, og å hele tiden ha så gode og treffsikre løsninger for brukerne som mulig, vil i tillegg kreve god kunnskap om ulike brukergrupper. Dette kan føre til at brukermedvirkning kan være utfordrende å ivareta i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Det at brukermedvirkning er en viktig målsetting i Nav, og at fenomenet brukermedvirkning er interessant og viktig sett fra et sosialfaglig perspektiv, er det som danner bakgrunn for valg av tema for denne oppgaven.

1.2. Samfunnsmessig relevans

Stortingsmelding 33 «*Nav i en ny tid- for arbeid og aktivitet*» handler om Regjeringen Solbergs strategi for å videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) slik at den blir bedre rustet til å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken. Rapporten peker på at arbeidskraft er

samfunnets viktigste ressurs, og at det skal tas sikte på å få flest mulig ut i arbeidslivet. Videre understrekes det at det skal legges til rette for at de personene som har utfordringer med å kunne delta i arbeidslivet, skal få tilrettelegging og kvalifisering i form av tilpassede oppgaver. Det poengteres også at i enkelte tilfeller kan arbeid og aktivitet motvirke sykdom eller helseplager (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015).

Arbeidsevnevurderingen brukes i forbindelse med å avklare om brukere har rett på stønadene; arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsstønad og uføretrygd. Ved utgangen av 2020 mottok 124 500 personer arbeidsavklaringspenger (AAP). Det er forventet en økning som følge av koronapandemien, da det ble mulig å forlenge AAP-perioden med inntil et halvt år (Arbeids- og velferdsetaten, 2021). Ved utgangen av mars 2021 mottok omtrent 359 900 personer uføretrygd, mot 355 200 personer ved utgangen av mars 2020 (Arbeids- og velferdsetaten, 2021). Statistikken viser at totalt ca. 484 400 personer mottok en arbeidsevnevurdering i perioden januar 2020 til utgangen av mars 2021. Dette har medført at veiledere i Nav har utført flere arbeidsevnevurderinger i 2020 frem til mars 2021 enn tidligere, og det er ifølge Nav forventet at økningen vil fortsette ytterligere ut i 2021 (Arbeids- og velferdsetaten, 2021).

Brukermedvirkning har blitt tillagt større vekt i helse- og sosialtjenestene og er blitt fremhevet i offentlige dokumenter de siste tiårene, som en verdi det er verdt å etterstrebe (Slettebø, 2008, s. 56). I regjeringens langtidsprogram for perioden 1998-2001, ble det understreket at brukernes egne ressurser og behov i størst mulig grad skulle være utgangspunktet for planlegging og utforming av tiltak (Meld. St. 4 (1996-1997) i Slettebø, 2008, s. 56). Brukerne har med andre ord rett til å medvirke i egen sak, som vil innebære at tjenestene også har en plikt til å involvere brukerne. Tjenesteapparatet kan derfor ikke velge å forholde seg til det eller ikke. Det blir også hevdet at brukermedvirkning kan føre til en mer effektiv praksis da det kan bidra til økt treffsikkerhet med tanke på utformingen og gjennomføringen av tjenestetilbudet (Helsedirektoratet, 2017). Brukermedvirkning kan omtales som en velferdspolitisk trend (Hansen et al., 2013), da det er bred enighet om at Nav skal sørge for at brukere medvirker aktivt og har eierskap til egen sak (Riis-Johansen et al., 2018).

1.3. Sosialfaglig relevans

Sosialtjenesteloven legger vekt på sosialarbeidernes plikt til å utforme tjenestetilbudet i samarbeid med mottaker av tjenesten (Sosialtjenesteloven, 2009, §42). En forutsetning for å kunne få til dette er tilbakemeldinger og dialog med den/dem det gjelder. I et sosialfaglig perspektiv er relasjonen mellom bruker og sosialarbeider helt sentralt for arbeid med endring (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 118). Begrepet brukermedvirkning blir benyttet i alle deler av hjelpeapparatet og blir forstått som borgernes rett til medvirkning. De siste tiårene har begrepet brukermedvirkning også blitt knyttet til et fokus på modernisering og effektivisering av offentlige tjenester som eksempler på styringsmekanismer, som New Public Management (NPM) og en markedsorientert nyliberalisme har ført med seg (Ellingsen & Skjefstad, 2015, s. 106). Brukermedvirkning burde ifølge Slettebø og Seim (2007, s. 28) reserveres til former for samarbeid som både innebærer deltakelse og innflytelse for brukerne. Brukermedvirkning er derfor et spenningsfylt fenomen med høy sosialfaglig relevans.

1.4. Min motivasjon

Jeg er utdannet sosionom og har i flere år jobbet innenfor helse- og omsorgssektoren, både i bolig for utviklingshemmede og i bolig- og ambulerendetjeneste innenfor rus og psykiatri. Likevel har Nav som arbeidsplass alltid interessert meg og jeg kan se for meg å jobbe i Nav i fremtiden. Brukermedvirkning er et sentralt begrep på begge arbeidsplassene, men begrepet kan oppleves utfordrende og komplisert å forholde seg til. Jeg reflekterer stadig rundt hva reell brukermedvirkning egentlig betyr, og ikke minst hvordan det oppleves og hva det betyr for den enkelte bruker jeg møter i praksis. Noe av det viktigste som skiller brukermedvirkning i Nav fra boligjenester som jeg jobber ved, er den byråkratiske organiseringen i Nav. På bakgrunn av dette ønsker jeg å få økt innsikt og kunnskap om hvordan veiledere i en byråkratisk kontekst ivaretar brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen.

1.5. Problemstilling

Denne oppgaven skal gi innsikt i hvordan Nav-veilederes erfaring med og forståelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen håndteres av veilederne i deres arbeidshverdag, der det kan oppstå dilemmaer i spennet mellom brukermedvirkning og målene i arbeidslinja.

Masteroppgavens problemstilling er som følger:

Hvordan kommer brukermedvirkning til uttrykk og anvendelse i arbeid med arbeidsevnevurderingen, og på hvilken måte kan det være utfordrende å ivareta perspektivet?

Det vil være Nav-veiledernes egne stemmer som er i fokus for oppgaven. I oppgaven studeres ulike forhold som kan være med på å hemme eller fremme brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Målet med oppgaven har vært å få innsikt i hvordan brukermedvirkning kommer til uttrykk og anvendelse i arbeidsevnevurderingen, sett fra Nav-veiledernes perspektiv. I oppgavens teorikapittel vil jeg forøvrig redegjøre nærmere for forståelsen av begrepet brukermedvirkning. Senere vil mine funn også tolkes og analyseres i lys av teorier om brukermedvirkning.

På bakgrunn av den sosialfaglige relevansen og den samfunnspolitiske målsettingen om å øke arbeidsdeltakelse i befolkningen, det faktum at det er forventet en økning i AAP-mottakere som følge av pandemien, og at brukermedvirkning er verdt å etterstrebe, kombinert med dilemmaene dette kan skape, vil jeg argumentere for at oppgaven har en stor sosialfaglig og samfunnsmessig relevans.

1.6. Hvem er brukere og Nav-veiledere?

I Nav-reformen defineres brukermedvirkning både som «Mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning» (Prop.nr.46 (2004-2005), pkt. 1.4). Det finnes ulike oppfatninger av hvem som defineres som bruker og hvordan brukermedvirkning forstås (Rønning & Solheim, 1998). Begrepet bruker kan defineres slik: «Å si at det er en som benytter seg av et offentlig tjenestetilbud» (Rønning & Solheim, 1998, s. 21). I oppgaven vil personene som er i kontakt med Nav-veilederne i forbindelse med arbeidsevnevurderingen omtales som brukere.

Nav-veiledere har en rolle som bakkebyråkrater fordi de stadig står i krysspress mellom profesjonsidealene og de begrensningene loven, staten og kommunen gir (Lipsky, 2010). Bakkebyråkraten er en yrkesutøver som i møtet mellom faglige idealer og begrensende ressurser utvikler mestringsstrategier som ofte ikke kan være i overensstemmelse med både brukernes behov, faglige idealer og politikken (Fossestøl et al., 2020). Informantene som er Nav-veilederne blir derfor omtalt som bakkebyråkrater, førstelinjearbeidere og frontlinjearbeidere.

1.7. Oppgavens disposisjon

I neste kapittel redegjør jeg for arbeidsevnevurderingen i Nav og konteksten for arbeidsevnevurderingen. I kapittel tre redegjøres det for relevant forskning. I kapittel fire beskrives oppgavens teoretiske rammeverk. Mine metodiske valg og undersøkelsens gjennomføring blir gjort rede for i kapittel fem. Deretter presenterer jeg oppgavens funn og mine analyser i kapittel seks. I kapittel syv diskuterer jeg presenterte funn. Oppgaven avsluttes med både en oppsummering og en konklusjon i kapittel åtte. Etter litteraturlisten følger vedleggene: godkjenning fra NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste), informasjonsskriv med samtykkeerklæring og intervjuguide.

2. Arbeidsevnevurderingen i Nav

2.1. Introduksjon til kapittelet

I dette kapittelet presenteres bakgrunnsinformasjon som er vesentlig for forståelsen av oppgaven, samt for å kunne besvare min problemstilling. Med dette vil jeg redegjøre kort for konteksten ved å belyse den norske velferdsstat, arbeidslinja og Nav-reformen. Videre skriver jeg om hvorfor det er nødvendig med brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen, og at brukernes behov skal være i sentrum i all brukeroppfølgning. Avslutningsvis i dette kapittelet vil jeg gjøre rede for arbeidsevnevurderingen, innsatsbehovene og aktivitetsplanen som kan være et verktøy for brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen.

2.2. Konteksten

2.2.1. Den norske velferdsstat

Den norske velferdsstat bygger på idealene om likhet, rettferdighet, sosial og økonomisk trygghet og sosial integrasjon (Halvorsen, 2005, s. 33). Begrepet velferdsstat har vært brukt siden tidlig i forrige århundre. Ideen om velferdsidealene skjøt først fart etter 2. verdenskrig. Bakgrunnen for utformingen var politisk enighet om at full sysselsetting og bedring og utjamning av levekår skulle være felles sosialpolitiske mål (Halvorsen, 2005, s. 40). Sosial- og helsepolitikken kan ses på som hovedpilarene i velferdsstaten. I sosialpolitikken står disse punktene helt sentralt:

- Sikring av økonomisk trygghet gjennom full sysselsetting (arbeid for alle)
- Sikring mot inntektsbortfall gjennom trygdesystemet og økonomisk sosialhjelp
- Sikring av ulike tjenester og tiltak, som behandling ved sykdom og omsorg og pleie (f.eks. barnevern, eldreomsorg og særomsorg) (Halvorsen, 2005, s. 42).

Den norske velferdsstat omtales som velferdsambisiøs, og i henhold til Esping-Andersen (1990) sin inndeling over ulike velferdsregimer vil Norge, og de andre øvrige nordiske landene, falle inn under betegnelsen sosialdemokratiske velferdsregimer. I et sosialdemokratisk velferdsregime sikres borgernes velferd gjennom staten, og det er forholdet mellom staten, individer og organisasjoner som er det mest grunnleggende. I de to andre velferdsregimene er markedet og incentiver sentralt (Esping-Andersen, 1990). De nordiske velferdsstatene

kjennetegnes av at de er mindre markedsavhengige. Det vil si at man kan motta sosiale ytelser fra staten i stedet for å jobbe, og fremdeles opprettholde en akseptabel levestandard uavhengig av markedsdeltakelse (Rugkåsa, 2012, s. 33).

2.2.2. Arbeidslinja

Siden tidlig på 1900 tallet har arbeidslinja vært sentral og det viktigste bakteppet for politikkutviklingen på arbeids- og velferdsområdene. Den såkalte arbeidslinja skulle gi en bevegelse fra passivitet til arbeidsaktivitet, og fra stønadsavhengighet til selvforsørgelse (Hernes, 2010, s. 42-43). I Stortingsmelding nr. 35 fra 1994-1995, velferdsmeldingen, presenteres arbeidslinja slik: «Arbeidslinja betyr at virkemidler og velferdsordninger-enkeltvis og samlet- utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støtter opp under målet om arbeid til alle» (i Stjernø & Øverbye, 2012, s. 19). Da Nav ble etablert var det blant annet for å styrke arbeidslinja i velferdspolitikken og stille krav til brukerne (Hansen et al., 2013, s. 12).

2.2.3. Nav-reformen

Etter en lang politisk prosess ble Nav-reformen vedtatt og satt i verk sommer 2006 (Christensen, 2008; Fimreite, 2008, i Hansen et al., 2013, s. 18). Reformen besto i at Aetat og trygdeetaten ble slått sammen til en statlig organisasjon; arbeids- og velferdsetaten. I tillegg ble den kommunale sosialtjenesten inkludert i lokale Nav-kontorer i samtlige kommuner (Hansen et al., 2013, s. 12). Bakgrunnen for Nav-reformen var et ønske om en felles etat for den kommunale sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten. Intensjonen var at en sammenslåing av de ulike etatene ville bidra til å få flere i arbeid og dermed færre på stønad, økt brukervennlighet, og et mer effektivt velferdssystem (Hansen et al., 2013, s. 18). Nav-reformen blir ofte omtalt som en brukerreform fordi brukerne skulle få én dør inn til de offentlige velferdstjenestene i stedet for tre, slik det var tidligere (Heum, 2010, s. 194). I Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016) presenteres reformen slik:

Reformen skulle primært gi bedre brukeropplevelser og en bedre organisering av det arbeidsrettede tilbudet til personer som hadde mer omfattende og sammensatte bistandsbehov. Den sentrale målgruppen var de som befant seg i arbeidsmarkedets randsone og risikerte å bli sendt mellom de ulike hjelpeinstansene, noe som ofte endte med varig uføretrygd. (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 13)

Nav-kontorene ble altså etablert med to «eiere» og gjennom et lovpålagt partnerskap mellom staten ved Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune (Hansen et al., 2013, s. 18). Målsettingene med reformen var å gi bedre brukeropplevelser og en forbedret organisering av det arbeidsrettede tilbudet til personer som hadde mer omfattende og sammensatte bistandsbehov. I lys av dette ble det formulert tre hovedmål for Nav-reformen:

- Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasse tjenestene til brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015, s. 12).

Arbeidslinja og dens idealer har vært et viktig premiss, mens Nav-reformens mål var også at brukerne skulle gis en sentral rolle og myndighet i eget liv (Hansen et al., 2013, s. 175). En føring i reformen som har fått mye oppmerksomhet, er et økt lokalt handlingsrom. Dette vil si at den enkelte veilederen skulle gis større makt til å kunne velge løsninger som imøtekommer den enkelte brukers behov (Heum, 2010, s. 186). Behovsvurdering er den innledende vurderingen til arbeidsevnevurdering, og er en del av metodikken. Handlingsrommet til å møte brukers behov skal ivaretas gjennom denne metodikken. Behovsvurdering i Nav-loven (2006, §14a) fremholder: «Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov». I Arbeids- og velferdsdirektoratets utfyllende Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i Nav (2010) står det: «Behovsvurderingen er en første vurdering av hvilket bistandsbehov brukeren har for å komme i arbeid. Behovsvurderingen innebærer dermed også å identifisere brukere som kan ha behov for mer omfattende bistand og som derved skal tilbys en arbeidsevnevurdering» (s. 8).

2.2.4. Hvorfor brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen?

I Navs metodebeskrivelse «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning» beskrives brukermedvirkning først som reell når brukeren får anledning til å uttale seg og bidra. Det skal tas hensyn til brukeres forutsetninger for eksempel ved behov for tolketjenester. Brukernes meninger skal være dokumentert, vurdert og ivaretatt i den grad det er mulig (Nicolaisen & Lima, 2015, s. 37). Brukermedvirkning er forankret som en forutsetning for all

brukeroppfølgning, både i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven) §15 og i sosialtjenesteloven §42 (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, 2006). Det viktigste grepet for å sikre reell brukermedvirkning i den praktiske hverdagen var innføring av metodikken arbeidsevnevurdering (Heum, 2010, s. 195).

2.2.5. Brukeren i sentrum

Brukermedvirkning er et mangfoldig begrep, med en rekke ulike definisjoner. I Nav-reformen defineres brukermedvirkning både som «Mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning» (Prop.nr.46 (2004-2005), pkt.1.4). Brukermedvirkning er også hjemlet i lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav-loven), både på individnivå (§15) og på systemnivå (§6). På individnivå slås det fast at brukeren har rett til å få informasjon, en helhetlig behovsvurdering og at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. På systemnivå skal etaten «Sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester» (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, 2006).

En brukerrettet oppfølging i Nav dreier seg i hovedsak om at tjenestene skal være individuelt tilrettelagt, med brukernes behov i sentrum. Tjenester skal ses i sammenheng, være lett tilgjengelige og utformes i samhandling med den enkelte (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006). Sammen med en styrket arbeidslinje skal en brukerrettet tjeneste bidra til å få brukeren ut i arbeidslivet (Hansen et al., 2013).

2.3. Arbeidsevnevurderingen

I boken «Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge» har Ingar Heum (2010) skrevet et kapittel om «Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV». Han beskriver hvordan arbeidsevnevurderingen er utformet og hva slags tenkning metoden er beskrevet ut fra. Arbeidsevnevurderingen (AVE) ble introdusert i 2008 i forbindelse med Nav-reformen. Arbeidsevnevurderingen inngår i den såkalte aktiveringspolitikken, også kalt arbeidslinja. Hensikten med metodikken er å sikre en bred vurdering av hvilke muligheter personer med helseproblemer eller sosiale problemer har for å kunne delta på arbeidsmarkedet. AVE ble lovfestet i 2010 som en del av en felles arbeidsmetodikk i Nav-kontorene. Den er hjemlet i

Nav-loven §14a. Arbeidsevnevurderingen er et vurderingsverktøy veiledere i Nav skal bruke til å vurdere brukere med et stort behov for oppfølging (Heum, 2010). Arbeidsevne forstås i Nav som «Den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet» (Heum, 2010, s. 198). I forbindelse med arbeidsevne, er inntektsevne et nært beslektet begrep. Det vil si å utføre inntektsgivende arbeid. Arbeidsevne innebærer ikke nødvendigvis lønnet arbeid, men ulønnet og subsidiert arbeid. I tillegg til annen form for aktivitet som kan bidra til en meningsfull tilværelse for den enkelte (Heum, 2010, s. 198).

2.3.1. Behovsvurdering og arbeidsevnevurdering

I forvaltningen av velferdsgodene har behovs- og arbeidsevnevurderingene to ulike formål. Vurderingene er både et viktig hjelpemiddel i oppfølgingsprosessen, i samhandlingen med den enkelte brukeren og for å finne frem til de riktige tiltakene. Vurderingene danner samtidig et sentralt grunnlag for ytelser som arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og kvalifiseringsstønad (Heum, 2010, s. 204). Det todelte formålet med behovs- og arbeidsevnevurderingene kan derfor innebære et stort spenn av utfordringer. Vurderingene skal både gi et godt grunnlag for oppfølging der målet er at brukeren skal komme ut i arbeid eller aktivitet, og den skal bidra til å avklare om brukeren har rett på ulike trygdeytelser, tiltak og virkemidler. Oppfølging vil kreve stor grad av fleksibilitet og et bredt handlingsrom, og her er brukernes innflytelse sentral. Rettighetssiden vil bære preg av regulering og forutsigbarhet, og rettsikkerhet og likebehandlingsprinsippet står sentralt. De to formålene kan i prinsippet ses på som to sider av samme sak; en helhetlig vurdering av brukers muligheter og begrensninger (Heum, 2010, s. 205). Vurderingene representerer dermed en krevende arbeidsoppgave for førstelinjearbeidere i Nav.

Arbeidsevnevurderingen er et virkemiddel overfor førstelinjearbeiderne for å bidra til at de i deres vurderinger vektlegger arbeid og aktivitet. Veiledere skal vurdere arbeidsevnen ut fra en mal i et IT-system der de skal kartlegge og ta stilling til en rekke individuelle faktorer slik som personenes arbeidserfaring, utdanning, interesser, muligheter og utfordringer, sosiale forhold, helse, samt strukturelle faktorer ved arbeidsmarkedet, samt hvilke krav og forventninger som stilles i arbeidslivet (Heum, 2010, s. 213-215). Modellen som Heum (2010)

har beskrevet har blitt endret og delvis forenklet i senere tid. Utgangspunktet er stort sett det samme med unntak av at vurdering av tiltak, nå også er inkludert i den nye malen.

2.3.2. Innsatsbehovene

Ifølge Retningslinjer for oppfølgingsvedtak (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 5-7) skal Nav-kontorets vurdering av brukernes bistandsbehov konkluderes i ett av fire forhåndsbestemte innsatsnivåer. De to første nivåene, *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*, omfatter brukere som anses å komme i arbeid gjennom bruk av Navs generelle tjenester som jobbsøking og arbeidsformidling. Det kan også være kortvarige kvalifiserende aktiviteter for brukere som har behov for det. En behovsvurdering er vanligvis tilstrekkelig for å gi utfallene *standardinnsats* og *situasjonsbestemt innsats*. Disse kategoriene krever i utgangspunktet ikke en arbeidsevnevurdering, men i enkelte tilfeller kan det likevel utføres. De to siste nivåene, *spesielt tilpasset innsats* og *varig tilpasset innsats*, krever at brukere har gjennomgått en fullstendig arbeidsevnevurdering som har konkludert med nedsatt arbeidsevne (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010, s. 5-7; Heum, 2010, s. 226). Disse innsatsbehovene er knyttet til helsemessige og/eller sosiale forhold, med medisinske kriterier for ytelsene arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (Folketrygdloven, 1997, kapittel. 11 og 12).

2.3.3. Aktivitetsplanen

Aktivitetsplanen er forankret i Nav-loven §14a og er en rettighet for alle brukere som har behov for hjelp til å skaffe seg eller beholde arbeid. Planen er et av verktøyene knyttet til introduksjonen av arbeidsevnevurdering som oppfølgingsmetodikk. Personer som gjennom en arbeidsevnevurdering har fått fastslått et bistandsbehov, har rett å delta i utarbeidelse av en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal definere en persons mål, og systematisere arbeidet for å nå målet. Planen skal være et dokument som brukeren føler et eierskapsforhold til. Brukermedvirkning vil dermed være helt nødvendig i utformingen (Heum, 2010, s. 222-223).

3. Tidligere forskning

3.1. Introduksjon til kapittelet

Det har blitt gjennomført en rekke undersøkelser knyttet til arbeidsevnevurderingen. Det vil her bli redegjort for noe av denne forskningen som har fokus på brukermedvirkning. Videre vil det redegjøres for internasjonal forskning som både har undersøkt aktiv arbeidsmarkedspolitikk og som har sett på brukernes posisjon. Dette er kunnskap jeg har valgt å bygge min oppgave videre på. Funnene i den gitte forskningen vil i drøftingskapittelet knyttes opp mot, og sammenlignes med funnene i denne studien. Databasesøk på søkemonitoren Google Scholar, Academic Search Elite og SocIndex med ulike kombinasjoner og variasjoner av begreper som bureaucracy, empowerment, organizational framework conditions, power og user participation har blitt benyttet for å finne relevant forskning. Det er utført mange studier, spesielt i Danmark og Australia som har fokus på bakkebyråkratenes arbeid i offentlig sektor, som kan ses i sammenligning med Nav. I den forbindelse vil det redegjøres for noen utvalgte av disse forskningsartiklene.

3.2. Norsk forskning

Siden arbeidsevnevurderingen ble introdusert i 2008, har det blitt gjennomført mye forsknings- og evalueringsrapporter knyttet til arbeidsmetodikken. Brukermedvirkning er et av de viktigste prinsippene for og en målsetting med arbeidsevnevurderingene, og den skal derfor utarbeides i nær dialog med den enkelte bruker (Proba, 2011). En viktig arbeidsoppgave for veiledere i Nav er derfor å ha møte med brukerne. Dette er viktig med tanke på samfunnspolitiske mål om flest mulig i arbeid, og viktig for den enkelte brukeren som har behov for veiledning, økonomisk eller praktisk hjelp. Et mål er også å ha aktivitet med størst mulig grad av brukermedvirkning (Riis-Johansen et al., 2018). I tråd med dette ble det i rapporten «Et Nav med muligheter» lagt vekt på brukermøtene (Vågang et al., 2015, i Riis-Johansen et al., 2018). Fafo-notat 2014 «Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?» har utført et prosjekt som tar utgangspunkt i den dominerende organiseringen av brukermedvirkning i Nav, som er brukerutvalg tilknyttet hvert enkelt Nav-kontor. Hovedmålet i notatet er forbedring av brukermedvirkning i Nav, og å identifisere hva som fungerer og ikke fungerer (Haualand & Hilsen, 2014).

Tidligere evalueringsrapporter viser blant annet at arbeidsmetodikken i Nav foreløpig ikke har fungert i tråd med ambisjonene. Dette på bakgrunn av at det er store variasjoner både i praksis og kvalitet hos veilederne. Metodikken fremstår som ambisiøs og krevende, da Nav-veilederne er utsatt for stort tidspress og arbeidsmengde grunnet store saksmengder (Galaasen & Lima, 2014; Nicolaisen & Lima, 2015; Proba, 2011). Et hovedfunn hos Galaasen og Lima (2014) viser at veilederne opplevde arbeidsevnevurderingen som et vanskelig arbeidsverktøy. Det er usikkerhet omkring hva vurderingene skal inneholde, og hvordan de skal komme fram til riktige beslutninger. Brukermedvirkning er ofte mangelfull, og samspillet med ulike samarbeidspartnere er utfordrende. Et sentralt funn hos Nicolaisen og Lima (2015) viser at både arbeidsevnevurderingen i seg selv og brukermedvirkning i metodikken, fungerer best for reelle jobbsøkere og dårligst for de som søker uføretrygd, eller for de brukerne som mottar arbeidsavklaringspenger og har en arbeidsgiver de skal tilbake til. Dette konkluderes på bakgrunn av at arbeidsmetodikken har et todelt formål. Det at man både skal vurdere vilkår for ytelsen, og muligheter for arbeid ses på som et hinder for reell brukermedvirkning. Disse evalueringsrapportene er fra Navs interne forskningsavdeling.

På bakgrunn av de tidligere nevnte evalueringsrapportene har AFI (2020) nylig evaluert hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 (2015-2016) implementeres på de ulike Nav-kontorene. Viktige strategier for Stortingsmeldingen var å videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene, sikre utvikling av mer brukerrettede tjenester, gi Nav-kontorene økt myndighet og handlingsfrihet til å kunne tilpasse tjenester lokalt, og å sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse (Fossestøl et al., 2020, s. 11). Evalueringsrapporten viser at utviklingen går den retningen politikerne ønsker, som gir følger av økt myndighet og løsningsorienterte Nav-kontorer. Likevel er det fremdeles store utfordringer knyttet til veiledernes oppfølging av brukere. En forutsetning for brukermedvirkning er tilgang til veiledere. Flere av de som deltok i undersøkelsen mente at brukerne deres trenger mer oppfølging enn det de kan gi dem, og at de derfor ikke hadde nok tilstrekkelig ressurser til både veiledning og oppfølging av brukerne. Veilederne hadde store porteføljer, få av dem møtte brukerne fysisk, mange opplevde at de måtte jobbe i høyt tempo og at arbeidet hopet seg opp grunnet ujevn arbeidsbelastning. Flere av veilederne mener at oppfølgingen er et samarbeid mellom brukeren og veilederen, at de møter krav til aktiv medvirkning og at brukerne har innflytelse

på hvilken aktivitet/innsats som velges (Fossestøl et al., 2020, s. 8-9). Videre viser rapporten at brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen har økt over tid. Noen veiledere mente at det fortsatt er vanskelig å få til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene, og det hevdes at mange brukere ikke deltar aktivt i arbeidet med aktivitetsplanen, som i de senere år er blitt gjort digital. Dette kan skyldes at mange brukere mangler digital kompetanse. AFI rapporten (2020, s. 10) konkluderer med at det er skjedd et retningsskifte i Nav som kan føres tilbake til Stortingsmelding 33. Det vises til forbedringer i veiledernes arbeidssituasjon som kan gjøre dem mer myndige og løsningsorienterte. Videre konkluderer rapporten med at til tross for endringer som er gjennomført, synes retningsskiftet derimot i liten grad å ha slått inn på veiledernes opplevelse av egen arbeidshverdag. Det understrekes derfor at det er viktig å fortsette arbeidet med å utvikle tiltak, som gjør veilederne i bedre stand til å arbeide med brukerrettet oppfølging (Fossestøl et al., 2020, s. 7-10).

Annen forskning som kan bidra med et perspektiv til min oppgave, er Lundberg (2012) sin doktorgradsavhandling om brukeres erfaring med Nav i det tidsrommet Nav-reformen ble implementert. Studien tar utgangspunkt i erfaringene til brukere som mottok tidsavgrensede ytelser for livsopphold med aktivitetskrav, som arbeidsavklaringspenger og dagpenger. Lundberg (2012) fant i sin studie at brukerne opplevde Nav som et fragmentert system med mange instanser, der det er mange ulike ansatte å forholde til. Brukere kan ikke ta det for gitt at søknadene blir behandlet innen fastsatt tidsfrist, og det kan være vanskelig å tilegne seg riktig og relevant informasjon. Videre fant Lundberg (2012) at relasjonen mellom brukere og Nav-ansatte er ustabile. Relasjonen er preget av vilkårlighet og tilfeldigheter som får konsekvenser for brukerne, men dette betyr imidlertid ikke ifølge Lundberg (2012) at brukerne har like stor sjanse for å komme dårlig ut som når man for eksempel triller en terning. Han mener at i stedet for å se på det som et terningspill, kan bruker/Nav-relasjonen ses gjennom en pokermetafor. Lundberg (2012) mener pokerspillet er preget av tilfeldigheter, men også at det er styrt av spillernes individuelle ferdigheter. Pokermetaforen kan også knyttes til at spillerens spill i tillegg er påvirket av bemidling. Det må understrekes at han ikke oppfattet at brukerne opplevde relasjonen med Nav som et spill, men at brukerne oppfattet Nav som et rettighetssystem, der de selv har mulighet til å aktivere visse rettigheter for å få hjelp, men at de samtidig har en del plikter. Et annet interessant funn er at brukernes

problemer ofte er komplekse og at hyppige saksbehandlerbytter kan prege relasjonen mellom veileder og bruker. Han viser gjennom sin analyse hvordan det lett kan oppstå spenninger mellom standardiserte forvaltningssystemer og idealet om individuell tilpasning, spesielt når sakene er komplekse. Et overraskende funn ifølge Lundberg (2012) er fraværet av en intensivert arbeidslinje. For brukerne ser utfordringene rundt den administrative prosessen og oppfølgingen ut til å dominere fremfor opplevelsen av å samhandle med et målrettet system spisset mot arbeid (Lundberg, 2012).

Gjersøe har i en årrekke forsket på Nav, og mye av hennes forskning er knyttet til arbeidsevnevurderingen. I artikkelen «Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline» (Gjersøe, 2016), tas det utgangspunkt i førstelinjearbeidernes håndtering av arbeidsevnevurderingen når de skal fastslå på hvilket tidspunkt stønadsmottakere er klare for arbeid og kan gå ut av trygdesystemet. Hovedfunn som fremkommer i studien, viser at frontlinjearbeiderne ofte oppfatter oppgaven med å avklare arbeidsevnen til langtidssyke som krevende. Deres vurderinger må forholde seg til kriterier som er satt av aktører utenfor Nav-kontoret (henholdsvis arbeidsgivere og Navs forvaltningsenheter), og disse kriteriene kan være vanskelig å oppnå. Et annet hovedfunn i Gjersøe (2016) sin studie, er at førstelinjearbeidernes vurderinger av arbeidsevnen til personer som søker arbeidsavklaringspenger, vris mot stønad snarere enn arbeid. Forhold som bidrar til dette er at arbeidsevnevurderingen skal gjøres i spennet mellom en profesjonell og en byråkratisk beslutningsmodell, samt manglende profesjonell kompetanse og sterke trygderettigheter. Gjersøe (2016) hevder at betydningen av å ta riktige beslutninger i henhold til et forhåndsbestemt regelverk synes viktigere enn individuelle vurderinger. Til sammenlignet med denne artikkelen viser også andre studier at Nav-veiledernes arbeidssituasjon er komplekse. De har mange ulike arbeidsoppgaver som kan komme i konflikt med hverandre (Døhlle & Støkken, 2013; Malmberg-Heimonen et al., 2016; Røhnebæk, 2016; Terum & Jessen, 2015, i Riis-Johansen et al., 2018).

3.3. Internasjonal forskning

Internasjonal forskning om bakkebyråkratene viser at det er sterke likhetsstrekk mellom de utenlandske velferdssystemene og Nav. Bakkebyråkratenes arbeidssituasjon har flere

fellestrekk, men spesielt Danmark og Australia har en strengere velferdspolitik enn Norge. Forskningslitteraturen har bidratt med kunnskap om at ulike samtaleformer med brukerne kan ha betydning for utfallet av deres situasjon, deltakelse og om brukernes stemme blir tillagt vekt (Matarese & Caswell, 2018). Den internasjonale forskningen har fokus på deltakelse på arbeidsmarkedet, og uavhengig av brukernes helse- og livssituasjon er spørsmålet om mulig deltakelse alltid aktuelt (Caswell, 2020; Eskelinen et al., 2010). Eskelinen et al. (2010) problematiserer i sin studie at den aktive sysselsettingspolitikken i sosialt arbeid kan føre til at brukere som i utgangspunktet har helserelaterte utfordringer og dermed er uten arbeid, likevel blir vurdert som ansettelsesbare fremfor arbeidsledige.

I artikkelen «I'm Gonna Ask You about Yourself, so I Can Put It on Paper: Analysing Street-Level Bureaucracy through Form-Related Talk in Social Work» (Matarese & Caswell, 2018), undersøkes det ulike "form-talk" tilnærminger som tar sikte på å se hvordan standardisering, rutiner, tidsaspektet og dokumentasjon fungerer sammen for å oppnå sosialt arbeid. Dokumentasjon er en viktig og nødvendig del av bakkebyråkratenes arbeid, men forskerne setter spørsmålstegn ved at en av årsakene er ledernes behov for «accountability», altså en bevegelse mot økt dokumentasjonskrav ledet av lederne (Matarese & Caswell, 2018). Forskerne tar utgangspunkt i både diskursanalyse og samtaleanalyse for å undersøke de dilemmaene bakkebyråkratene kan stå overfor i arbeidet på et hospits med bostedsløse menn. I samtalene med de hjemløse benyttet bakkebyråkratene enten spørreskjemaer med konkrete spørsmål eller annen type samtaleteknikk uten spesifikke spørsmål. Matarese og Caswell (2018) konkluderte med at bruk av spørreskjemaer gir lite rom for brukernes stemme, mens samtaleteknikk uten spesifikke spørsmål ga økt mulighet for brukernes deltakelse og stemme. Videre konkluderte forfatterne med at brukere som ble introdusert med standardiserte spørreskjemaer i samtalen med sosialarbeideren oftere ble forvirret og sinte, fordi samtalene var lite gjennomsiktede. Åpenhet og ærlighet i hva hensikten med samtalen var, ble sett på som viktig for brukerne (Matarese & Caswell, 2018).

Artikkelen «Talking policy into being – How street-level bureaucrats and vulnerable unemployed talk about labor market participation» (Caswell, 2020), handler om hvordan det politiske fokuset på deltakelse på arbeidsmarkedet blir overført til samtaler i samspill mellom

bakkebyråkratene på gatenivå og arbeidsledige brukere, som av ulike årsaker står langt unna arbeidslivet. Arbeidsmarkedsdeltakelse er et sentralt politisk mål i mange velferdsstater, og samtale mellom bakkebyråkratene og brukerne om aktivitet- og arbeidsrettede tiltak er dermed en av bakkebyråkratenes viktigste arbeidsoppgaver. På denne måten formes politikken gjennom bakkebyråkratenes daglige praksis, hvor samhandling med brukerne er en viktig del av denne praksisen, men det er ifølge Caswell (2020) likevel et aspekt som ofte ignoreres i policyen. Artikkelen tar sikte på å forsøke å beskrive en tilnærming som gir økt innsikt og forståelse av hvordan samhandlingen mellom partene utfolder seg, når disse tar for seg det politiske spørsmålet om inkludering av arbeidsmarkedet. For mange brukere handler ikke arbeidsmarkedsdeltakelse bare om å søke jobb. Arbeidet som går ut på å synliggjøre og muliggjøre mulige arbeidsmarkedsalternativer, er et langt løp både for brukere og bakkebyråkratene. For noen av disse brukerne vil dette aldri være en realistisk mulighet, og i dansk sammenheng vil det sannsynligvis bli innvilget uføretrygd på et senere tidspunkt. Likevel må spørsmålet om mulig deltakelse på arbeidsmarkedet tas opp. Til tross for at artikkelen er basert på en dansk sammenheng, kan den ses i sammenheng med en norsk kontekst. Den danske arbeidsmetodikken knyttet til oppfølging av brukere uten arbeid har likheter med den norske arbeidsevnevurderingen. Bakkebyråkratenes arbeidssituasjon er også lik, da begge velferdssystemene står overfor dilemmaer knyttet til politikken (Caswell, 2020).

Caswell (2020) konkluderer med at politikken ofte blir oversatt fra svært generelle termer i møter med brukerne. Dette generelle fokuset kan ses som å føre til dilemmaene som oppstår på gatenivå når politiske intensjoner om å øke arbeidsmarkedsdeltakelsen møter en mangfoldig og en stadig mer utsatt brukergruppe som arbeidsledige. Ifølge Caswell og Larsen (2015, i Caswell, 2020) har det vært forsøkt å begrense skjønnnet til bakkebyråkratene som et forsøk på å fremme en strengere gjennomføring av aktiv arbeidsmarkedspolitikk. Caswell (2020) finner i sin studie at det generelle arbeidsmarkedsperspektivet er både nødvendig og meningsfullt i lys av det institusjonelle og politiske rammeverket. Samtidig hevder hun at det må tas hensyn til hvordan arbeidsmarkedsperspektivet oversettes til noe konkret og meningsfylt for den enkelte brukeren. Dette er relevant når man skal vurdere en bred brukergruppe med mangfoldige og komplekse problemer, i tillegg til arbeidsledighet. Videre finner Caswell (2020) at det er behov for å utvikle en sterkere kobling mellom

bakkebyråkrati-tradisjonen, med fokus på implementering av politikk og sosialt arbeid som profesjonell praksis. Brodtkin påpeker at bakkebyråkratene ikke gjør hva de vil, men hva de kan. Ifølge Caswell (2020) vil denne uttalelsen bidra til at det både fokuseres på de strukturelle forholdene i arbeidet, men også mer bredt til de ressursene bakkebyråkratene har til rådighet. Kunnskap, opplæring og ferdigheter er relevante ressurser hvis bakkebyråkratene skal betegnes som profesjonelle fagpersoner så vel som politiske aktører.

Som sådan er kommunikasjonsferdigheter kjernen i politikimplementering, samt profesjonell praksis i sosialt arbeid med arbeidsledige brukere (Caswell, 2020). I tråd med dette jobber det veiledere i Nav med ulik utdanningsbakgrunn, som ifølge Skarpaas (2013, i Riis-Johansen et al., 2018) kan føre til at «faget» eller profesjonen i Nav blir uklar. Videre finner flere forskere at også ulik utdanningsbakgrunn ser ut til å ha betydning for hva en vektlegger i arbeidet med brukere (Terum & Jessen, 2015, i Riis-Johansen et al., 2018).

3.4. Oppsummering

Den norske forskningen som ble presentert, peker på store utfordringer knyttet til brukermedvirkning i Nav. Forskningen viser at arbeidslinja og politikken i Nav-kontorene kan komme i konflikt med både brukermedvirkning og maktaspektet, slik det fremstilles hos Lundberg (2012) og Fossestøl et al. (2020). Bakkebyråkratenes «dobbeltrulle» mellom den offentlige sektoren og innbyggerne, kan føre til at relasjonen til brukere preges av både omsorg og kontroll. På denne måten er det potensial for både empowerment og undertrykkelse. De internasjonale forskningsartiklene har belyst hvor viktig det er med medvirkning, og hvordan og hvilke spørsmål bakkebyråkraten stiller i samtalen, kan ha betydning for brukernes utfall. Forskerne er opptatt av å vise og studere hva som skaper brukermedvirkning som åpenhet og ærlighet, og det understrekes at det å formidle hensikten med samtalen er helt avgjørende for brukernes mulighet til deltagelse og medvirkning. På denne måten kan bakkebyråkratene potensielt gi fra seg noe av makten i disse samtalen, men de må samtidig forholde seg til en sterk aktiveringspolitikk.

4. Teoretisk rammeverk

4.1. Introduksjon til kapittelet

I dette kapittelet beskrives de teoretiske perspektivene som er sentrale i forhold til mitt tema, og som vurderes relevante for å belyse problemstillingen. Brukermedvirkning er derfor det mest sentrale begrepet i oppgaven. Det vil også bli redegjort for empowerment, partnerskap og maktaspektet, da dette er begreper som ofte blir knyttet sammen når det er snakk om brukermedvirkning. Deretter inkluderes det teori om organisatoriske rammebetingelser. I den forbindelse vil det bli gjort rede for Lipskys' teori om bakkebyråkrati. Bakkebyråkrater kan forstås som de ansatte som stadig står i krysspress mellom profesjonsidealene og de begrensningene loven, staten og kommunen gir. Hensikten med å benytte begrepet om bakkebyråkrater er å vise hvordan Nav-veiledernes daglige dilemmaer kan prege deres ivaretagelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Til slutt vil jeg redegjøre for tillit mellom bruker og veileder.

4.2. Brukermedvirkning

Brukermedvirkning har av mange blitt klassifisert og kategorisert ut fra blant annet type, begrunnelse og hensikt (Rønning & Solheim, 1998). Begrepet brukermedvirkning kan forstås som: «De som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet» (Rønning & Solheim, 1998, s. 31). Brukermedvirkning kan oppfattes som et virkemiddel, en prosess og et mål (Slettebø, 2008, s. 53). Ifølge Slettebø og Seim (2007, s. 28) bør begrepet brukermedvirkning reserveres til former for samarbeid som innebærer både deltakelse og innflytelse for brukerne. De mener også at god informasjon om tjenestene er et nødvendig grunnlag for medvirkning, men at informasjonen likevel ikke kan betraktes som medvirkning fordi det ikke innebærer noen aktivitet fra brukernes side. Videre hevder de at brukere som deltar aktivt i undersøkelses- og beslutningsprosesser, er et skritt på veien mot deltakelse og partnerskap. Det kan gi mulighet for innflytelse, men det omfatter ikke rett til å bestemme (Slettebø & Seim, 2007, s. 30).

4.2.1. Medborgerskap

Brukermedvirkning i en demokratisk tradisjon bygger på en forutsetning om at brukernes aktive deltakelse skal bidra til bedre og mer demokratiske tjenester (Arnstein, 1969). Deltakelse og brukermedvirkning kan fremme et aktivt medborgerskap, samt at det i praksis kan åpne for demokratisering av offentlige tjenester (Slettebø, 2008, s. 53; Slettebø & Seim, 2007, s. 23). Som følge av det, argumenteres det med at et aktivt medborgerskap er mer hensiktsmessig for demokratiske tjenester sammenlignet med passivt medborgerskap (Arnstein, 1969).

4.2.2. Nivåer av brukermedvirkning

Hensikten med brukerperspektivet er at brukernes interesse skal legges til grunn i utforming av tjenester og tiltak i stedet for at det kun er faglig, profesjonsmessige eller økonomiske interesser som vektlegges. Brukermedvirkning kan deles inn i nivåene: individ-, tjeneste-, og politisk nivå. Det er på disse nivåene brukerne kan samhandle med det offentlige hjelpeapparatet (Slettebø, 2008, s. 59). En annen inndeling av begrepet er å skille mellom individuell og kollektiv brukermedvirkning (Vedung & Dahlberg, 2013). Individuell brukermedvirkning dreier seg om hvordan den enkelte bruker kan ha innflytelse i egen sak, mens formålet med kollektiv medvirkning er å endre tjenestetilbudet (Slettebø & Seim, 2007, s. 21).

4.2.3. Grader av brukermedvirkning

Det skilles ofte mellom ulike grader av brukermedvirkning. Dette dreier seg om hvor mye innflytelse, hvilke påvirkningsmuligheter, og hvor mye myndighet og makt brukeren blir gitt (Fuglseth et al., 2012, s. 48).

I forståelsen av brukermedvirkning er det derfor vanlig å snakke om grader av medvirkning. I artikkelen «*A Ladder of Citizen Participation*» (Arnstein, 1969) beskriver forfatteren Sherry Arnstein ulike grader av medvirkning illustrert i en stige bestående av åtte separate trinn. Målet til Arnstein er å vise at ikke alle måter å delta på sikrer reell innflytelse og makt. Hun mener derfor at det må skje en utjevning av makt for at økt deltakelse skal være oppnåelig. Hennes hovedpoeng er nettopp at deltakelse er makt (Arnstein, 1969). Stigemetaforen ble

utviklet av Arnstein som hjelp til å drøfte deltakelse og innflytelse for borgere i lokalsamfunnsprosjekter (Slettebø & Seim, 2007, s. 31).

De åtte trinnene i stigen viser alt fra ikke-deltakelse til ulike former for skinninnflytelse og grader av borgermakt. De to nederste trinnene er *manipulasjon* og *terapi*. Med *manipulasjon* mener Arnstein (1969) at sosialarbeidere kun informerer og overtaler brukerne. Brukerne får dermed ikke mulighet til å gi informasjon til tjenesteyter, og medvirkning blir derfor ikke-eksisterende. Med *terapi* menes at sosialarbeideren går ut fra at maktløsheten til brukerne er knyttet til psykiske lidelser. Fokuset ligger derfor på å helbrede brukerne i stedet for å se på det som egentlig ligger bak (Arnstein, 1969, s. 218). Med andre ord handler trinnene om å oppdra eller behandle brukerne, og de gis her ingen mulighet til å delta i egen planlegging og prosess. De tre trinnene over illustreres både som ikke-deltakelse og som grader av skinninnflytelse. Dette kan bety at brukere bare blir gisler i en avgjøringsprosess. I trinnene *informasjon* og *konsultasjon*, gis brukerne anledning til å bli hørt og lyttet til, men uten noen garanti for at deres meninger blir tatt hensyn til. På trinn 5, *rådgiving*, kan brukerne komme med råd, men de har likevel ingen makt til å bestemme eller sørge for at rådene blir fulgt opp (Slettebø & Seim, 2007, s. 31). De tre øverste trinnene i denne stigen kan betegnes som medvirkning, og handler om grader av borgermakt. På trinn 6, *partnerskap*, er brukerne med på å forhandle om resultater og være med i beslutningsprosesser, mens de på trinn 7 og 8, *delegert makt* og *borgerstyring* har makt også til å påvirke og styre resultatene. Disse trinnene innebærer at borgerne har innflytelse eller makt (Arnstein, 1969, s. 217-219).

Arnstein (1969) er selv kritisk til brukernes mulighet for absolutt kontroll, men hun mener at medvirkning blir et tomt ritual uten et reelt innhold hvis det ikke innebærer at brukerne har innflytelse. Ifølge Slettebø (2008, s. 62) er poenget med stigemetaforen til Arnstein at medvirkning må bety at brukerne skal ha innflytelse hvis brukermedvirkning skal få et reelt innhold, ellers blir begrepet bare retorikk. Både Slettebø (2008) og Slettebø og Seim (2007) anvender Arnsteins stigemetafor for å diskutere brukermedvirkning i en barnevernsskontekst. Slettebø (2008, s. 62) skriver at stigemetaforen gir mulighet for å analysere foreldres grad av medvirkning i barnevernet, men at det kan være risikabelt dersom det kun er foreldrene som defineres som brukere. Det må likevel understrekes at en barnevernsskontekst skiller seg fra

konteksten i Nav, da det i barnevernet hverken er ønskelig eller juridisk grunnlag for full borger- eller brukerstyring (Slettebø, 2008, s. 62).

4.2.4. Partnerskap

Partnerskap er et ord som benyttes i flere sammenhenger, som for eksempel i Nav mellom statlig og kommunal tjenesteyting, eller det kan være et samarbeid mellom brukere og ansatte (Slettebø & Seim, 2007, s. 21). I de fleste partnerskap samarbeides det mot felles mål og interesser. Ofte har de ulike partnerskapene et element av valg knyttet til seg, slik at det er mulig å endre en avtale selv om dette ikke alltid er ønskelig av den andre parten (Dalrymple & Burke, 2006, s. 131). Partnerskap kan ses på som et ideal knyttet til brukermedvirkning i sosialt arbeid, og det omtales ofte som en prosess (Strier & Binyamin, 2010, s. 1915). Av både Dalrymple og Burke (2006) og Strier og Binyamin (2010) understrekes det at sosialt arbeid i partnerskap ikke er enkelt. Dalrymple og Burke (2006) skriver at et partnerskap innebærer å ta hensyn til mangfoldet, samtidig som man må forstå maktforskjellene mellom profesjonsutøvere og tjenestemottakerne. I tillegg må man forstå hvordan et samarbeid fungerer, og at dette vil involvere tillit, respekt, ærlighet og delt risiko (Dalrymple & Burke, 2006, s. 134-135). Strier og Binyamin (2010) påpeker at det kan oppstå en kompleksitet mellom sosialarbeidere og brukere i prosessen. De skriver at et partnerskap mellom sosialtjenesten og brukere er en kompleks erfaring, og en pågående prosess hvor sosialarbeideren og brukeren utforsker måter å arbeide sammen mot et delt mål (Strier & Binyamin, 2010, s. 1915).

4.3. Empowerment

På norsk oversettes empowerment til myndiggjøring. Empowerment kan forstås både som mål om strategier for utvikling av bevissthet og mobilisering av handling, og at utsatte grupper skal ha et aktivt medborgerskap (Slettebø & Seim, 2007, s. 25). Begrepet har dermed ulike dimensjoner og kan forstås både som prosess og metode, i tillegg til mål. Både partnerskap og samarbeid er betydningsfullt i empowerment-tilnærmingen i sosialt arbeid (Slettebø, 2008, s. 66-67). Sentralt i empowerment er at: «Brukerne får mulighet for å ta kontroll over sine egne liv, og at brukerne opplever at de har innflytelse og makt til å påvirke egne livsbetingelser og forhold som kan øke deres velferd» (Slettebø, 2008, s. 64).

Empowerment kan ifølge Askheim (2012, s. 11-12) knyttes til individer og grupper som er eller har vært i en avmaktssituasjon, og hvordan de kan komme ut av denne avmaktssituasjonen. Bakgrunnen for dette er å styrke de avmektige slik at det kan gi dem økt selvtillit, bedre selvbilde, økte kunnskaper og ferdigheter. Gjennom denne styrkingen kan de avmektige mobilisere kraft til å komme ut av avmakten, og få mer makt, styring og kontroll over eget liv. Empowerment fremstår derfor som et treleddet begrep som samtidig indikerer en prosess. Det dreier seg altså om å skape styrke, kraft og makt (Askheim, 2012, s. 11-12). I tråd med dette mener Dalrymple og Burke (2006) at empowerment er en samarbeidsprosess, der brukere og profesjonelle jobber sammen som partnere. Tjenestemottakerne blir sett på som kompetente og dyktige dersom de får tilgang på ressurser og muligheter. Forfatterne understreker betydningen av at brukerne må delta i egen prosess og definere egne mål, midler og resultat (Dalrymple & Burke, 2006, s. 110-111). I lys av dette skriver Askeland (2011) at brukere er ekspert i eget liv og skal frigjøres fra en passiv til en aktiv rolle. Dette vil si at sosialarbeideren tar inn over seg «realiteten til den andre» ved å være åpne, lyttende, opptre på en ikke-dømmende måte, være både genuint interessert og nysgjerrig, og ha vilje til å lære (Askeland, 2011, s. 52). Empowerment er også nært knyttet opp mot maktspektet, og må derfor ses i sammenheng med forståelsen av makt.

4.4. Makt

I Arnsteins (1969) klassiske stige for borgerdeltakelse illustreres det at maktspektet er sentralt i forståelsen av partnerskap. Innen sosialt arbeid vil relasjonen alltid være preget av makt og maktforskjeller mellom sosialarbeidere og brukere. Brukere kommer til sosialarbeidere fordi de har behov for hjelp. Sosialarbeidere kan gi hjelp fordi de har tilgang til ressurser, tiltak eller kunnskap som brukerne ønsker eller trenger (Askheim, 2012, s. 77). I tråd med dette vil det mellommenneskelige møtet alltid være styrt av posisjoner der makten er ulikt fordelt, uavhengig av hvor god relasjonen er mellom brukere og sosialarbeidere (Slettebø, 2008, s. 71).

4.4.1. Aktørmakt

Makten studeres i et aktørperspektiv ut fra hvordan aktørene opptre for å få sin vilje gjennom til tross for motstand. Slettebø (2008, s. 73) viser til Max Weber sin definisjon av makt som

lyder slik: «Makt er ett eller flere menneskers sjanse til å sette igjennom sin egen vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand» (Weber, 1971, s. 53 i Slettebø, 2008, s. 73). Robert Dahl har en tilsvarende lik definisjon, men den beskrives litt annerledes: «A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort» (Dahl, 1957 i Engelstad, 2005, s. 19). Felles for definisjonene er at makt defineres som noe intensjonelt, relasjonelt og kausalt. En forutsetning for makt er en relasjon mellom mennesker som kan påvirke deres handlinger. Påvirkningen må ha en virkning og et resultat for å gi mening, og dette helst som utfall av en hensikt (Slettebø, 2008, s. 74).

4.4.2. Strukturmakt

Makten i et strukturperspektiv ligger i rammevilkårene for samhandlingen mellom brukeren og hjelpeapparatet, og den utøves som et resultat av eksisterende normer og verdier (Slettebø, 2008, s. 73). I tråd med dette kan strukturmakten omtales som «makt i det stille», fordi den ofte blir etablert og utøvd uten diskusjon og maktkamp, men ut ifra eksisterende normer og verdier (Høiland & Juul, 2015, s. 59; Solheim & Øvrelid, 2001, s. 136). Det skilles mellom flere former for strukturmakt. Makt kan være knyttet til fysiske eller materielle strukturer. Dette kan for eksempel være telefontid, åpningstider, venteværelse og andre forhold som kan påvirke tilgjengeligheten til hjelpeapparatet. Andre former for strukturmakt er lover, regler eller andre rammer som ligger til grunn for arbeidet (Solheim & Øvrelid, 2001, s. 136-137). Språket som benyttes og organisasjonskulturen er andre former for strukturmakt. Et eksempel kan være ansattes holdninger til brukerne (Slettebø, 2008, s. 73).

4.4.3. Michel Foucaults syn på makt

Hensikten med å belyse Foucaults maktproblematikk er at det er et supplement til struktur- og aktørperspektivene, fordi hans perspektiv har en utvidet forståelse av samhandlingen mellom brukere og fagfolk. Foucaults forståelse skiller seg fra Weber og Dahls maktforståelse, fordi Foucault ikke ser på makt som noe intensjonelt eller som en direkte handling slik som Weber og Dahl. I Foucaults teorier om makt flytter han fokuset fra hvordan makten utøves på strukturelt nivå gjennom jus og lovgivning, til hvordan makten utøves og vises i konkrete, komplekse situasjoner. Dette omtalte Foucault som «mikro-makt», som vil si en makt som utøves i det hverdagslige, mot mennesker i deres konkrete liv. På denne måten blir makten

også allestedsnærværende (Askheim, 2012, s. 84-85). Et essensielt poeng hos Foucault er sammenhengen mellom makt og kunnskap. Et av Foucaults mest kjente sitater er: «Der hvor det er makt, er det motstand» (Foucault, 1995, s. 106 i Slettebø, 2008, s. 75). Med dette mente han at mennesker har makt, og at de har evne til å utvikle motmakt gjennom protest og motstand, som vil innebære at de undertrykte ikke står uten makt (Slettebø, 2008, s. 75).

I hans maktanalyse er et grunnleggende utgangspunkt at maktutøvelsen i det moderne samfunnet ikke skjer gjennom et undertrykkende maktmisbruk. En slik maktutøvelse sammenfattet han i begrepet diskurs. Foucault mener at maktutøvelsen heller skjer gjennom påvirkning av individets handlinger, holdninger og tenkning. Denne formen for makt dreier seg om å bringe individet frem til bestemte oppfatninger, slik at de handler på bestemte måter. Makten får dermed ifølge Foucault, mennesker til å oppføre seg på bestemte måter, i stedet for å hindre dem i å oppføre seg som andre (Askheim, 2012, s. 85-87). Foucault mener også at kunnskapen ofte utvinnes i asymmetriske forhold. Han snakker om «den andre» som er objekt for diskursene og beskrives av ekspertene. «Den andre» sin identitet er vanligvis avviker, og dannes ut fra ekspertenes sannheter og kunnskaper om det normale. Sosialarbeidere innenfor en slik styringsform ses på som en viktig maktfaktor, fordi de utgjør et mellomledd mellom staten og bruk av spesialisert kunnskap i samfunnet (Foucault, 1980 i Askheim, 2012, s. 87). Denne prosessen betegnes av Foucault med begrepet *governmentality*, som viser at styringen alltid vil foregå ved at styringen rettes mot individets selvstyring (Askheim, 2012, s. 88; Slettebø, 2008, s. 75). På denne måten kan Nav utøve kontroll ved å få brukerne til å kontrollere seg selv, som for eksempel Navs individualisering av brukerne som kan være at det er brukernes «feil» hvis ting går galt (Slettebø, 2008, s. 75).

4.4.4. Profesjonell maktutøvelse

I tråd med Foucaults maktforståelse, argumenterer forfatteren Askheim (2012, s. 100) for at profesjonsutøvere, har fastlåste eller ubevisste forestillinger om hva som er normalt og unormalt, riktig og galt, og at dette kan føre til en styring av brukerne mot disse verdiene. Fra brukernes side, vil dette fremstå som en bevisstgjøring der sosialarbeidere viser dem hva som er deres eget beste. Fra sosialarbeidernes side, vil dette forbli en form for maktteknologier (Askheim, 2012, s. 100). Maktteknologier kan forstås som de instrumentene, metodene og

institusjonelle prosedyrene som søker å styre individets atferd og underkaste det bestemte mål og former for disiplinering og kontroll (Askheim, 2012, s. 87). Sosialarbeiderens maktteknologier kan begrunnes i at de bringer bestemte innstillinger og oppfatninger videre til sine brukere og får dem til å handle på bestemte måter. Sosialarbeidere får på denne måten brukerne til å utføre handlinger som framstår som brukernes egne valg, uten at dette nødvendigvis alltid er tilfellet (Askheim, 2012, s. 100).

Høilund og Juul (2015, s. 60) er to andre forfattere som argumenterer for at de ulike maktformene som utøves i sosialt arbeid, er usynlige og ubevisste for sosialarbeiderne. På denne måten oppfattes ikke dette som makt for dem. I et Foucault-perspektiv handler sosialarbeiderne aldri fritt, men er underlagt det dominerende sannhetsregime, som vil si at de handler ut ifra hva som er det riktige her og nå (Høilund & Juul, 2015, s. 60). Forfatterne snakker om «dømmekraftformene» som dominerer i sosiale institusjoner. Slik de beskriver begrepet, innebærer dømmekraft: «En styrende idé som omfatter og omslutter alt som er synlig ut fra en bestemt posisjon» (Høilund & Juul, 2015, s. 63). «Institusjonell dømmekraft» definerer de som: «Den dømmekraften som fins i institusjonene og som kommer til uttrykk i rådende oppfatninger og vurderinger» (Høilund & Juul, 2015, s. 62).

4.5. Organisatoriske rammebetingelser

Nav kan forstås som en menneskebehandlende eller menneskeforandrende organisasjon. Dette vil si at Nav er et profesjonelt byråkrati som har kontakt med omgivelsene gjennom direkte relasjoner til brukerne (Svensson, 2008, s. 135). De organisasjonsmessige ressursene er relatert til Navs byråkratiske regler og hierarkiske autoritet og kontroll. På denne måten har Navs arbeid fellestrekk med det såkalte bakkebyråkratiet (Svensson, 2008, s. 131-132). Utfordringene med denne formen for organisasjon er at menneskers behov er komplekse og ubestemte, og Nav som velferdsinstans defineres og styres av politiske beslutninger som skal imøtekomme mange ulike interesser. Målene kan dermed ha en tendens til å være vage og flertydige (Svensson, 2008, s. 136). Med andre ord er profesjonelt arbeid innrammet og bestemt av byråkratisk og organisatorisk kontroll, sammen med profesjonell kollegial kontroll og etikk (Svensson, 2008, s. 141). Nav-veiledernes handlingsrom påvirkes av rammebetingelsene innad i Nav.

4.5.1. Bakkebyråkratene

Street-Level Bureaucracy blir ofte kalt på norsk for bakkebyråkrater eller frontlinjebyråkrater. Sosialarbeidere betegnes ofte som bakkebyråkrater (Lipsky, 2010, s. 3) som skal ivareta både velferdsstatens mål om arbeidslinja og brukernes rettigheter, behov og forventninger i henhold til lov og regelverk. Bakkebyråkratene er med andre ord mellomledet mellom politikken og det øvre forvaltningsnivået og brukere. De kan ses på som «statens agenter», og skal med dette iverksette statens politikk. Bakkebyråkratens behov for utøvelse av skjønn i arbeidet med den enkelte brukeren har betydelig innflytelse på levering av offentlig tjenester, samt i hvilken grad politikernes intensjoner blir realisert (Lipsky, 2010; Van Berkel et al., 2018). Dette var kjerneargumentet i Lipskys (2010) innflytelsesrike arbeid med Street-Level Bureaucracy. Samhandlingssituasjoner mellom brukere og Nav-veiledere blir derfor direkte strukturert av politiske retningslinjer og tjenstedirektiver (Lipsky, 2010, s. 18). Brodtkin (1997) argumenterte for at byråkratene i førstelinjen ikke gjør det de vil, men de gjør det de kan innenfor de rammene de er underlagt (Van Berkel et al., 2018). I tråd med dette må derfor bakkebyråkratene velge om de skal være lojale mot brukere eller staten (Askheim, 2012, s. 106). Frontlinjebyråkratenes ønske om å ha en individuell tilpasning til den enkelte brukeren kan dermed komme i konflikt med statens krav om effektivitet (Rugkåsa, 2012, s. 153). Deres posisjon mellom den offentlige sektoren og brukerne vil innebære at relasjonen mellom bruker og tjenesteyter har innslag av både omsorg og kontroll og potensiale for både empowerment og undertrykkelse (Askheim, 2012, s. 106).

I forbindelse med dette «bottom-up» -perspektivet påpeker Lipsky (2010) at det er flere forhold som kjennetegner bakkebyråkratenes arbeid: Arbeidsmengden er stor, ressursmangel, idealene er høye, målsettingene er motstridende og tvetydige, og brukerne er ofte ufrivillige brukere i den forstand at de ikke har tilgang på hjelpen og tjenesten som trengs andre steder (Lipsky, 2010, s. 27-28). Lipsky (2010) hevder at når bakkebyråkratene står overfor dilemmaer, har de en tendens til å utvikle egne mestringsstrategier og tilpasninger innenfor bakkebyråkratiet, for å håndtere denne situasjonen. Den enkelte bruker behandles ikke skjønnsmessig og individuelt, men heller ut fra de etablerte stereotyper, rutiner og andre mekanismer som bidrar til å gjøre arbeidsoppgavene enklere (Lipsky, 2010, s. 141). For å redusere belastningen, og for å gjøre situasjonen sin lettere som de ansatte opplever med

tanke på gapet mellom mål og muligheter, utvikler bakkebyråkratene forenklede oppfatninger hvor brukere ses på som saker og ikke som individer (Lipsky, 2010, s. 144). Ifølge Lipsky (2010) er altså praksisen til bakkebyråkratene i førstelinjen i stor grad utformet av arbeidsforholdene. For de utenforstående kan dette oppfattes som at de ansatte mangler kompetanse, empati og kunnskaper. Lipsky (2010, s. 149-150) ser det imidlertid som nødvendige mestringsstrategier og tilpasninger som er bunnet i jobbens natur.

4.6. Tillit

Tillit er sentralt i samhandlingen mellom brukere og sosialarbeidere, da det er vanlig å mene at forholdet mellom disse partene er bygd på tillit (Grimen, 2008, s. 200). Tillitsens fremste kjennetegn er fravær av forholdsregler. Tillitsgivere og tillit kan dermed gjøre noe med relasjonen mellom partene. Brukere kan vise tillit ved å overlate sitt problem, i god tro om at sosialarbeideren skal hjelpe til med å løse problemet. På denne måten får sosialarbeideren skjønnsbasert beslutningsmakt overfor brukeren. Tillit kan gjengjeldes med makt, fordi sosialarbeideren kan ta en avgjørelse om brukeren, til tross for motstand og sette sin vilje igjennom. Tillitsrelasjoner og maktrelasjoner har dermed tilsvarende lik kontrollstruktur. På denne måten kan en tillitsrelasjon slå over til en maktrelasjon (Grimen, 2008, s. 197-198).

Ifølge Grimen (2008, s. 200) er tillit til profesjonelle noe annet enn å ha tillit til venner, fordi tillit til profesjonelle vil innebære å stole på deres kompetanse. Dette gjør at relasjonen mellom dem er preget av asymmetriske forhold, som vil si at det ikke er tillit mellom likeverdige parter. Brukere blir derfor fort sårbare overfor profesjonelle. Grimen (2008, s. 200) fremhever fire typer asymmetri som gjør brukere sårbare ved å ha tillit til profesjonelle. Den første er at relasjonen kjennetegnes av epistemisk asymmetri. Profesjonelle forvalter kunnskap som brukere mangler, men trenger (Grimen, 2008, s. 200). Den andre typen asymmetri handler om at profesjonelle yrkesutøvere ofte har portvaktfunksjoner. Dette innebærer at profesjonelle kontrollerer tilgangen til goder, som brukere ikke har, men trenger eller ønsker. Den tredje dreier seg om at i relasjonen mellom profesjonelle og brukere kan det være grader av tvang (Grimen, 2008, s. 201). Den siste omhandler at brukere fortrinnsvis ved alvorlige lidelser, kan være svekket kognitivt eller emosjonelt (Grimen, 2008, s. 202).

5. Metode

5.1. Introduksjon til kapittelet

I dette kapittelet beskrives den metodiske tilnærmingen til studien. I første del vil jeg redegjøre for valg av metode og forforståelse. I kapittelets andre del redegjøres det for forskningsintervju ved å belyse datainnsamling, intervjuguide, intervjusamtalen, transkriberingen og analyseprosessen. Videre vil mine valg i forskningsprosessen knyttes til en vitenskapsteoretisk retning. Kapittelet avsluttes med å drøfte forskningsprosjektets reliabilitet, validitet og overførbarhet, og etiske vurderinger.

5.2. Valg av metode

Forskningsmetode kan beskrives som en fremgangsmåte for å fremskaffe kunnskap. Dermed blir den valgte metoden forskerens redskap i møte med det som skal undersøkes (Dalland, 2017, s. 51). Problemstillingen avgjør hvilken metode forskningsprosjektet skal benytte (Thagaard, 2018, s. 46). Innenfor samfunnsforskningen skilles det mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Formålet med kvalitative metoder er å gå i dybden og undersøke mening. Dette kan gjøres gjennom intervju eller observasjon, eller ved analyser av tekster og visuelle uttrykksform eller annet. Kvantitative metoder vektlegger derimot utbredelse og antall. På denne måten kan kvantitative metoder omfatte store utvalg, mens kvalitative metoder kan gi mye informasjon om få enheter (Thagaard, 2018, s. 15-16). Ved bruk av kvalitativ metode får forskeren innsikt i intervjupersonenes verden, og en nærhet til feltet (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 20). Da min problemstilling vil belyse Nav-veilederes erfaring med og forståelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen, vil kvalitativ metode være en hensiktsmessig metode å benytte. Dette begrunnes i at formålet med oppgaven er å søke enkeltmenneskets forståelse, opplevelser og refleksjoner knyttet til fenomenet (Thagaard, 2018, s. 12). En kvalitativ metode tar sikte på å fange opp mening og opplevelse som ikke lar seg tallfeste eller måle (Dalland, 2017, s. 52). Videre er metoden velegnet til å få fram rike og fyldige beskrivelser av det fenomenet som skal studeres (Johannessen et al., 2010, s. 32).

I både kvalitativ og kvantitativ tilnærming rettes søkelyset mot å oppnå en forståelse av de fenomenene som blir studert. I kvalitativ metode er fortolkning sentralt, og kan derfor

knyttet til fortolkede teorier som fenomenologi, hermeneutikk og symbolsk interaksjonisme. Det er den vitenskapsteoretiske fortolkningsrammen som danner grunnlaget for den forståelsen forskeren utvikler i løpet av forskningsprosessen (Thagaard, 2018, s. 19). I det følgende vil jeg redegjøre for min egen forforståelse.

5.3. Min egen forforståelse

Som forsker er det viktig å være seg bevisst egen forforståelse (Dalland, 2017, s. 58). Før jeg gjennomførte intervjuene hadde jeg en forforståelse av at brukarmedvirkning kunne være utfordrende å ivareta i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Min antakelse har en sammenheng med at Nav er et stort og avansert velferdssystem med mange ulike brukergrupper. Problemstillingens siste setning er derfor formulert på bakgrunn av dette. Jeg har ikke jobbet i Nav, og har dermed kun en utenfra-forståelse av hvordan systemet fungerer, samt kun en teoretisk forståelse av hva arbeidsevnevurderingen innebærer fra min bachelor i sosialt arbeid, og fra den teorien jeg har leste meg opp på i forkant av intervjuene.

Min forforståelse preges nok også av at min svigerinne lenge har vært i Nav-systemet grunnet sykdom, og ikke har fått innvilget «unguføre». I hennes Nav-løp har hun hatt flere saksbehandlere, vært i behandling, forsøkt ulike tiltak og praksisutplasseringer uten at dette har bidratt til at hun har kommet ut i arbeid eller aktivitet. Hun har derfor også fått flere arbeidsevnevurderinger. På bakgrunn av dette har min nysgjerrighet og interesse økt for både brukarmedvirkning og arbeidsevnevurderingen. Jeg ønsket derfor å utforske Nav-veileders forståelse av, og erfaring med brukarmedvirkning i arbeidsevnevurderingen, samt forsøke å forstå avgjørelsen til Nav angående min svigerinne. Likevel etterstrebet jeg å ikke la min forforståelse om at brukarmedvirkning kunne være utfordrende å ivareta, prege utformingen av intervju spørsmålene og analysen av materialet, og hele tiden la informantene snakke så fritt som mulig i intervjusamtalen. En viktig oppfatning hos meg som sannsynligvis er formet av min profesjonsbakgrunn som sosionom, er at brukarmedvirkning i arbeidsevnevurderingen er viktig for at brukere skal kunne komme ut i arbeidslivet. Denne antakelsen delte informantene. Brukarmedvirkning er en viktig verdi i samfunnet generelt, men også en verdi Nav er opptatt av å fremheve i sitt arbeid.

5.4. Det kvalitative forskningsintervju

I kvalitativ metode finnes det en rekke ulike fremgangsmåter for å utføre en undersøkelse. Thagaard (2018, s. 12) viser til fire kategorier: Observasjon, intervju, analyse av foreliggende tekster og visuelle uttrykksformer, og analyse av audio- og videoopptak. I min studie undersøkte jeg Nav-veileders forståelse av og erfaring med brukermedvirkning. I den forbindelse har jeg vurdert forskningsintervju som den mest egnede metoden. Ved å benytte denne metoden gis informantene mulighet til å fortelle hvilken forståelse de har av brukermedvirkning og dele sine erfaringer (Thagaard, 2018, s. 12). I tråd med dette er et forskningsintervju ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 156), en interpersonlig situasjon. Dette vil si en samtale mellom to parter om et emne av felles interesse.

5.4.1. Datainnsamling: Utvalg og rekruttering

Et strategisk utvalg handler om å velge deltakere som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2018, s. 54). Mitt strategiske utvalg er dermed Nav-veiledere som jobber med arbeidsevnevurderingen. Med tanke på å oppnå bredde i materialet var et viktig kriterium at informantene skulle rekrutteres fra flere kontorer, som gjerne også var litt ulike med tanke på størrelse. Nettopp for å få et større spenn i datamaterialet. Antall intervjupersoner i et kvalitativt intervju kan ha en tendens til å være enten for få eller for mange (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). Utvalgsstørrelsen av intervjupersonene er preget av hvor utfyllende svar jeg fikk i forhold til å kunne besvare problemstillingen. I utgangspunktet tenkte jeg at et omfang på 5-6 informanter er tilstrekkelig for å besvare oppgavens problemstilling. Jeg endte opp med seks informanter fordi jeg opplevde at metningspunktet var nådd, og at ytterligere intervjuer derfor ikke ville ha tilføyet mye nytt datamateriale (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). I det følgende vil jeg utdype både om utvalget og rekruttering.

Rekrutteringen startet etter godkjenning fra NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste). Planen var å rekruttere informantene gjennom et tilgjengelighetsutvalg ved hjelp av «snøballmetoden». Med snøballmetoden menes at en kontakter personer som har de egenskapene eller kvalifikasjonene som er relevante for problemstillingen. Deretter bes disse om hjelp til å komme i kontakt med andre personer med samme kvalifikasjoner

(Thagaard, 2018 s. 56). Da jeg startet rekrutteringsprosessen ringte jeg Nav sitt hovednummer, for å høre om de kunne gi meg telefonnumrene til avdelingsledere på noen utvalgte Nav-kontorer i ulik størrelse. Dette kunne vedkommende ikke være behjelpelig med, men sa at jeg kunne ta kontakt på nettsiden «vil du forske på Nav». Dette gjorde jeg, og de hadde heller ikke mulighet til å bidra med å rekruttere informanter. På bakgrunn av dette ble jeg nødt til å være «kreativ» ved å google meg frem til navn på avdelingsledere, og deres telefonnumre og mailadresse. Til slutt fant jeg navnet til noen avdelingsledere og tok direkte kontakt med dem, både via telefon og mail. Ingen svarte på telefon, men svarte på min henvendelse på mail om at de dessverre ikke hadde mulighet til at deres ansatte kunne stille til intervju. Heldigvis startet jeg rekrutteringsprosessen tidlig, da rekrutteringen tok lengre tid enn først antatt. Jeg ble derfor nødt til å bruke nettverket mitt for å komme meg «inn» i Nav, slik at min kontaktperson kunne bidra med å rekruttere informanter.

Alle seks informantene ble rekruttert gjennom en kontaktperson i Nav. Min kontaktperson i nettverket mitt tok kontakt med noen aktuelle informanter, og spurte de om de kunne tenke seg å delta i min undersøkelse. De ble fortalt at deltakelsen var helt frivillig, at de kunne trekke seg når som helst uten å oppgi grunn, og de mottok informasjonsskrivet. De som ønsket å delta tok kontakt med meg via kontaktinformasjonen som var vedlagt i skrivet. Den ene av de seks informantene trakk seg like etterpå. Intervjuene ble gjennomført ved informantenes Nav-kontor. Disse informantene jobbet på det største Nav-kontoret i studien. Informantene presenteres med fiktive navn. Susanne jobbet som teamkoordinator i avdelingen helhetlig oppfølging og med alle innsatsbehovene. Lina jobbet som ungdomsveileder hvor hun fulgte opp brukere under 30 år som mottar arbeidsavklaringspenger. Lina skrev derfor ofte arbeidsevnevurderinger, fordi APP ytelsen går inn under innsatsbehov spesielt tilpasset innsats som kreves at det utarbeides en arbeidsevnevurdering. Til tross for kontorets størrelse kjente begge veilederne brukerne sine godt. Lina fordi hun hadde spesialisering på de unge og Susanne fordi kontoret fulgte innsatsgruppe og ikke ytelse, og brukerne beholdt dermed samme veileder gjennom hele Nav-løpet. Dette førte til at også Susanne ofte skrev arbeidsevnevurderinger. Informantene hadde ikke profesjonsbakgrunn som sosionom, men annen sosialfaglig utdanning. De tre siste informantene jobbet på et middelsstort Nav-kontor. Emilie er utdannet sosionom og jobbet i ungdomsteamet med helhetlig oppfølging, og med

alle innsatsbehovene. Mathilde er også utdannet sosionom, men med en mastergrad og jobbet med flyktninger. Mathea har en mastergrad i arbeids- og organisasjonspsykologi og jobbet som veileder i innsatsgruppen spesielt tilpasset innsats. Informantene skrev dermed ofte arbeidsevnevurderinger. Disse intervjuene ble også utført ved informantenes Nav-kontor.

Etter intervju av fem Nav-veiledere opplevde jeg at datamaterialet i utgangspunktet var tilstrekkelig stort for omfanget av oppgaven. I og med at jeg startet rekrutteringen tidlig, forsøkte jeg ytterligere å rekruttere en informant til. Jeg ringte til to nye avdelingsledere ved to mindre Nav-kontorer i ulike kommuner, der kun den ene svarte. Avdelingslederen som svarte, var sykemeldt og ga meg nummeret til en konstituert avdelingsleder på Nav-stat som også tok telefonen. Vi snakket sammen og hun sa at hun skulle høre med noen på kontoret. Da jeg formidlet til avdelingslederen at jeg ønsket å utføre intervjuet fysisk, sa hun at på grunn av Covid19 kunne det være en risiko for at enkelte ikke ville stille til intervju. Dagen etter fikk jeg likevel mail fra en ansatt som hadde sagt seg villig til å stille til intervju. Grunnet Covid19 med en økende smitte i samfunnet ble intervjuet gjennomført en uke senere. Jeg var inne på tanken om å søke ny godkjenning hos NSD for å kunne utføre intervjuet på Zoom, men siden jeg kun hadde et intervju igjen så forsøkte jeg å få utført også dette intervjuet ved fysisk oppmøte. Dette gikk med en hårfin margin, da Covid19 forverret seg like etter at siste intervjuet ble gjennomført. Informanten som ble rekruttert fikk navnet Bianca, og hun jobbet som veileder for alle brukere som mottok arbeidsavklaringspenger. Hun hadde ansvaret for å skrive alle arbeidsevnevurderinger for denne ytelsen. Bianca har to bachelorgrader, der en av de er innen helse. Hun jobbet på det minste kontoret i studien.

Etter siste intervju tok jeg en ny vurdering av datamaterialet. Jeg opplevde at materialet var tilstrekkelig nok til å kunne besvare oppgavens problemstilling, og at metningspunktet var nådd (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 148). Mitt datagrunnlag bestod dermed av intervju med seks Nav-veiledere, som jobbet med arbeidsevnevurderingen ved tre forskjellige kontorer i ulik størrelse. Informantenes ulike utdanningsbakgrunn, veilederrolle og variasjonen i kontorenes størrelse, kan bidra til et bredere spenn og sammenligningsgrunnlag i datamaterialet. Veilederne hadde i tillegg lang arbeidserfaring i Nav, og hadde jobbet med

arbeidsevnevurderingen i flere år. Det er også rimelig grunn til å tro at informantene er opptatt av brukermedvirkning da de ønsket å stille til intervju, men også at det er fokus på brukermedvirkning på Nav-kontorene som deltok i studien.

5.4.2. Utforming av intervjuguiden

I forkant av et intervju er det vanlig å forberede en intervjuguide. Den skal lede forskeren og informanten gjennom intervjuet. Intervjuguiden er en hjelp til å huske de temaene som skal tas opp i intervjusamtalen (Dalland, 2017, s. 78). For å utforme en intervjuguide kreves god planlegging og kunnskap om det som skal studeres, slik at intervjuspørsmålene oppleves som relevante for intervjupersonene (Thagaard, 2018, s. 95). I min undersøkelse har jeg valgt å benytte meg av en semistrukturert intervjuguide. En semistrukturert tilnærming vil innebære at temaene i hovedsak er fastlagt på forhånd, men både formuleringen av spørsmålene og rekkefølgen av temaene kan endres underveis i intervjusamtalen. På denne måten kan intervjuet lettere tilpasses den enkeltes intervjupersonens beskrivelser, samtidig som jeg kan passe på at temaer som er relevante for min problemstilling blir diskutert i løpet av samtalen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 156-157; Thagaard, 2018, s. 91). Da jeg skulle lage intervjuguiden ble det derfor tatt utgangspunkt i de temaene som kunne belyse den valgte problemstillingen.

Ifølge Dalland (2017, s. 78) er det hensiktsmessig å starte intervjuet med spørsmål som er lett å besvare, en form for åpningsspørsmål. På denne måten opparbeides det tillit til intervjupersonene før man går videre på selve hovedspørsmålene som kan være mer krevende å besvare (Dalland, 2017, s. 78). Dette la jeg til grunn da jeg skulle utforme intervjuguiden. Intervjuguiden er lagt til som vedlegg. Fokuset mitt gjennom masteroppgaven har vært å være åpen og nysgjerrige. Intervjuspørsmålene har derfor vært rettet mot informantenes subjektive erfaring, og forståelse om temaer knyttet til brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen.

5.4.3. Gjennomføring av intervjuene

For å danne et godt førsteinntrykk og for å skape trygghet, startet jeg alltid med å småprate litt i forkant av selve intervjuet, og før lydopptakeren ble slått på. Jeg presenterte meg selv og fortalte om studiestedet mitt. Alle informantene var veldig hyggelige. De tok meg godt imot,

og jeg opplevde at kjemien og relasjonen var god med samtlige av veilederne. Dette var med på å skape en trygghet også for meg. Som en uerfaren forsker, var det viktig for meg at jeg ble oppfattet som profesjonell av informantene. Med tanke på at jeg ikke har arbeidserfaring knyttet til hverken Nav eller arbeidsmetodikken, leste jeg meg opp i forkant av intervjuene og tilegnet meg noe kunnskap om arbeidsevnevurderingen. Likevel var det ikke alltid like enkelt å forstå hva veilederne mente. Dette var noe de la merke til, og vi ble enige om at jeg skulle spørre dersom jeg ikke forstod. Et eksempel var at informanten som jobbet med flyktningene omtalte introduksjonsprogrammet som «introprogrammet». Jeg burde selvfølgelig ha skjønnet det ettersom hun jobbet med flyktninger, men det gjorde jeg altså ikke, så informanten forklarte meg at hun mente introduksjonsprogrammet. Informantene var veldig forståelsesfulle, og det ble mye latter i samtalene, spesielt i de situasjonene jeg ikke helt forstod hva de mente. Min «uvitenhet» kan ha gitt meg en fordel, fordi jeg ikke tok noe for gitt i samtalene.

På grunn av at jeg hadde liten erfaring i å gjennomføre intervjusamtaler merket jeg også forskjell på intervjuene fra første til siste. Det første intervjuet som opprinnelig var ment som et prøveintervju, var jeg veldig nervøs og redd for å fremstå som lite egnet. Etter hvert ble jeg tryggere på meg selv og begynte å frigjøre meg litt mer fra intervjuguiden, og jeg klarte også å stille flere oppfølgingsspørsmål. Likevel la jeg merke til at jeg var litt usikker på hvor mye jeg kunne bevege meg utenfor intervjuguiden, til tross for at jeg valgte forskningsintervju som metode og en semistrukturert intervjuguide. Konsekvensene dette kan ha fått er at informantene ikke fikk snakke fritt, og at noe mangel på oppfølgingsspørsmål fra min side kan ha ført til at informantene utdypet spørsmålene mindre enn de potensielt kunne ha gjort. På en annen side inneholdt intervjuguiden spørsmål som likevel kunne besvare problemstillingen. I tillegg ga informantene mye informasjon på eget initiativ, det var god flyt i samtalene og de snakket generelt mye om temaet.

Gjennomføringen av intervjuene skjedde i midten av oktober til midten av november 2020. Informantene jobbet som tidligere nevnt på tre ulike Nav-kontorer i tre forskjellige kommuner i ulik størrelse. Alle seks intervjuene ble gjennomført på informantenes kontorer i den perioden de ikke hadde hjemmekontor. Tre av intervjuene på det samme Nav-kontoret ble

gjennomført på samme dag, fordi de ansatte hadde kontortid likt den dagen. Avdelingsledere på de ulike kontorene ga sin godkjennelse til at jeg kunne utføre intervju av deres ansatte. Grunnet Covid19 ble rommene spritert både før og etter intervjusamtalene. Vi satt med minst en meters avstand, og med en gjennomsiktig skjerm mellom oss på flere av intervjuene. Deltakerne synes at det var spesielt å både stille til intervju, og svare på enkelte av intervjuspørsmålene på grunn av koronapandemien. Dette begrunnet de blant annet med at et spørsmål gikk på hvor ofte de møtte brukerne sine. Informantene måtte da svare både ut ifra nåsituasjonen og hvor ofte de vanligvis møtte brukerne sine. Koronapandemien gjorde også noe med selve intervjusituasjonen, fordi vi for eksempel ikke kunne håndhilse. I den forbindelse er svarene til informantene noe preget av den spesielle situasjonen vi er inne i. Intervjuene varte alt fra cirka 40 minutter til over 60 minutter.

5.4.4. Transkribering av intervjuene

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 204) er transkribering prosedyren som skal til for å gjøre intervjusamtalen tilgjengelig for analyse. Å transkribere vil si å skifte fra en form til en annen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 205). I mitt tilfelle fra muntlig intervjusamtale til skriftlig tekst. Det finnes ulike fremgangsmåter for transkripsjonen av intervjuene. Dette kommer an på hva transkriberingen skal brukes til. Det bør derfor vurderes om uttalelsene skal transkriberes ordrett, og med alle gjentakelser og med alle «eh»-er, eller om intervjuet skal skrives om til en mer formell, skriftlig stil (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 208). I mitt tilfelle skulle transkripsjonene brukes til å utføre en tematisert analyse. Fokuset var dermed på innholdet i tekstene og ikke på selve språket. Likevel valgte jeg å inkludere alle gjentakelsene og alle «eh»-er og alle «mhm»-er, slik at transkripsjonene inneholder en ordrett talespråkstil. Grunnen til dette er at jeg opplevde at transkripsjonene ga meg bedre forståelse, innsikt og sammenheng. Intervjuene ble tatt opp på lydopptaker for å sikre at jeg fikk med all informasjon. Informantene ga samtykke til dette, og jeg opplevde ikke at det medførte ubehag for dem.

Jeg transkriberte alle intervjuene selv for å sikre at alle detaljene som jeg anså som relevante for min analyse kom med (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 207). Kvale og Brinkmann (2015, s. 207) skriver at forskere som transkriberer sine egne intervjuer, lærer mye om sin egen intervjustil. Dette erfarte jeg selv etter transkriberingen av de to første intervjuene, som ble

utført med en dags mellomrom. Jeg valgte å transkribere disse to intervjuene like etter at de ble gjennomført, mens jeg «ventet» på å utføre resten av intervjuene. I disse intervjuene kommenterte jeg ofte det informantene sa med «aha» og «mhm». Dette førte til at transkriberingen tok ekstra lang tid, i tillegg til at det ble flere ekstra sider med datamateriale. Jeg lærte også at kommentarene mine kan ha ført til at jeg avbrøyt de litt for mye, og at informantene på denne måten ble litt forstyrret av det. Ved de neste intervjuene var jeg oppmerksom på å ikke gjenta dette. Min posisjon i møte med transkripsjonene var kun basert på en teoretisk forståelse av arbeidsevnevurderingen, men allerede fra første ferdig transkripsjon endret min forståelse seg. Samtidig begynte jeg å forstå mer ettersom jeg ble bedre kjent med datamaterialet. Etter endt transkribering analyserte jeg deler av transkripsjonen. Underveis i hele transkriberingsprosessen er transkripsjonsdelene sett i lys av transkriptet som en helhet. Under transkriberingsprosessen så jeg også nødvendigheten med dette, fordi det bidro til å sette den enkelte transkripsjonen i perspektiv og for å forstå sammenhengen med det informantene fortalte. Transkriberingen var en svært tidkrevende prosess, men likevel synes jeg at det var både lærerikt og spennende. Jeg brukte opp imot ti til tolv timer på å transkribere et intervju, fordi jeg etter transkriberingen av hvert intervju hørte igjennom alle lydopptakene to ganger til for å sikre meg at alt innholdet var med. Etter ferdig transkribering av de seks intervjuene satt jeg igjen med 107 sider materiale som skulle analyseres.

5.5. Analyse av data

En analyse er et granskningsarbeid der utfordringen ligger i å finne ut hva materialet har å fortelle (Dalland, 2017, s. 229). Det er en «spørsmålsdrevet prosess, der det letes i data etter svar på spørsmål» (Johannessen et al., 2018, s. 22). Ifølge Braun og Clarke (2006, s. 7) kan aldri forskeren forholde seg passivt til sin egen rolle. Forskeren må hele tiden erkjenne sin egen teoretiske posisjon og sine egne verdier underveis i hele undersøkelsen (Braun & Clarke, 2006, s. 7). For å besvare min problemstilling har jeg vurdert det som mest hensiktsmessig å benytte meg av en temasentrert analyse. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i Johannessen, Rafoss og Rasmussens (2018, s. 278) steg-for-steg veiledning til tematisert analyse. Det vil også bli supplert med noe teori fra den trinnvise tematiske analysen til Braun og Clarke (2006). Johannessen et al. (2018, s. 278) skriver at i en tematisk analyse letes det etter temaer i

datamaterialet. Med tema menes en gruppering av data med sentrale fellestrekk. De ulike teamene kan betegnes som en kategori og innad i disse kategoriene er det samlet data som har noe til felles. Målet med en tematisk analyse er at de forskjellige temaene til sammen skal svare på oppgavens problemstilling (Johannessen et al., 2018, s. 278). I denne analysetilnærmingen er det derfor viktig at man har informasjon om det samme temaet fra alle informantene (Thagaard, 2018, s. 172). Braun og Clarke (2006, s. 5) beskriver tematisk analyse som en nyttig og fleksibel analysemetode, som også gir en detaljert og innholdsrik analyse.

I en temasentret analyse er det en rekke spørsmål å ta stilling til, både før og underveis i analyseprosessen. Artikkelen til Braun og Clarke (2006) opplevde jeg som nyttig i den innledende fasen av analysearbeidet, fordi artikkelen gjorde meg oppmerksom på spesielt to spørsmål som det er viktig å ta stilling til. Det ene spørsmålet dreier seg om hva som skal karakteriseres som et tema, er det de temaene som dukker opp flest ganger over hele datamaterialet, eller er temaene det som fanger opp noe viktig i forhold til den overordnede problemstilling, samt hvor mye datamaterialet må det være før det kan kalles et tema (Braun & Clarke, 2006, s. 9-10). Et annet spørsmål handler om en skal ta utgangspunkt i rike beskrivelser av hele datamaterialet, eller en mer detaljert beskrivelse av ett eller noen få bestemte aspekter (Braun & Clarke, 2006, s. 10-11). Jeg valgte å benytte meg av begge disse strategiene. Temaene mine er basert ut ifra at temaene fanget opp noe viktig knyttet til problemstillingen, og datamaterialet er sett ut ifra en helhet, fordi helheten kun kan forstås gjennom de enkelte delene. Dette vil si at jeg både så på datamaterialet som en helhet, og som deler. I min analyse vil dette gi meg en rik beskrivelse av hvilken forståelse og erfaring Nav-veiledere har av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen.

Jeg vil som tidligere nevnt benytte meg av Johannessen et al. (2018, s. 282) sin steg-for-steg-veiledning til temasentret analyse. Stegene er forberedelse, koding, kategorisering og rapportering. I forberedelsesfasen startet jeg med å lese gjennom alle transkripsjonene i sin helhet. Jeg leste dataene nøye, og flere ganger for å bli godt kjent med datamaterialet. For å få en ytterligere oversikt over innholdet skrev jeg notater, og en kort oppsummering av alle transkripsjonene (Johannessen et al., 2018, s. 284). Videre begynte jeg med koding. Hensikten

med koding er å fremheve og sette ord på viktige poenger i datamaterialet (Johannessen et al., 2018, s. 284). Jeg skrev ut datamaterialet og begynte å kode for hånd, der jeg markerte alle viktige poenger i samme farge. I margen skrev jeg stikkordsoppsummering til det jeg markerte i dataene, samt et eget refleksjonsnotat på PC-en. Videre gikk jeg gjennom datamaterialet mitt på nytt og utførte en grundigere kodning, men på Word på PC-en denne gangen. Jeg markerte viktige, relevante og potensielle sentrale poenger i tre ulike farger. I tillegg til både justerte og nye stikkordsoppsummeringer og refleksjonsnotat (Johannessen et al., 2018, s. 285).

For å synliggjøre funnene mine bedre, lagde jeg en tabell på PC-en med tre kolonner. I den første kolonnen kopierte jeg ut de markerte tekstutdragene fra transkripsjonene, og jeg samlet utdragene i de forskjellige fargene i kronologisk rekkefølge. I den andre kolonnen skrev jeg koder som passet med de ulike utdragene. I den tredje kolonnen kopierte jeg inn stikkordsoppsummeringene mine. Jeg benyttet meg av en datanær stikkordsoppsummering, som vil si at stikkordene gjenspeiler det konkrete innholdet i datamaterialet (Johannessen et al., 2018, s. 290). Videre gikk jeg gjennom datamaterialet mitt og kodet det nok en gang, fordi det kom opp flere nye spørsmål til materialet etter den andre gjennomgangen med koding. Dette var en svært tidkrevende prosess, men likevel både gøy og interessant fordi det ga meg dypere innsikt og forståelse av datamaterialet. Jeg endte opp med 124 koder, men flere av disse kodene var like hverandre og hadde nokså likt innhold. For å illustrere analyseprosessen ytterligere, har jeg valgt å lime inn deler av tabellen min.

Tekstutdrag	Koder	Stikkordsoppsummering
Altså jeg tenker jo at det er et viktig begrep, men at det er et sånt ganske oppbrukt begrep og på en måte, fordi du hører det og viktigheten med det og viktigheten med det. Altså det er brukermedvirkning, men innenfor disse rammene, fordi du mottar en ytelse som krever det og det av deg. Så da kan du jo ikke velge.	Bakkebyråkrati	Brukermedvirkning er både et viktig og et oppbrukt begrep. Et vanskelig begrep? Brukerne kan med andre ord ikke velge om de vil medvirke, fordi de er pliktet til å medvirke da de mottar en ytelse.
Vi skal jo ha et samarbeid med brukerne	Samarbeid som en forutsetning for brukermedvirkning	Forstod brukermedvirkning ut fra et samarbeid.
De er jo veldig avhengig av å få god nok informasjon for å kunne medvirke i egen sak.	Veiledernes informasjonsplikt	Må få tilstrekkelig med informasjon for å kunne medvirke.
Det er den brukermedvirkningen i kartleggingen som er ... Så vi skjønner hva som er fakta og hva som ikke er fakta.	Kartleggingssamtalen	Brukermedvirkning i kartleggingen er viktig.
Ja, men jeg vil si at jeg har god erfaring med at de medvirker altså, men at de har litt forskjellig oppfattelse av hva det er da.	Brukernes medvirkning	Brukerne medvirker på ulike måter.
Ja, absolutt det er jo kanskje mest av alt ja. Ja, størst betydning og den relasjonen det er jo det som gjør at tidsperspektivet spiller veldig mye inn, fordi at den relasjonen er helt nødvendig hvis man skal få den brukermedvirkningen som man ønsker da.	Relasjonen og tidsaspektets betydning for brukermedvirkning	Både relasjonen og tiden er nødvendig for å ivareta brukermedvirkning.

Figur 1. Utdrag av koding

Neste steg i analyseprosessen er kategorisering. Med kategorisering menes å sortere data i mer overordnede kategorier. Disse kategoriene er det som blir analysens temaer. Begrepene kategori og tema blir derfor brukt om hverandre. Temaene er altså funnene, og disse rapporteres i resultatdelen av oppgaven (Johannessen et al., 2018, s. 295). Jeg begynte med å skrive ned alle kodene på et dokument. Videre sorterte jeg de ulike kodene, og samlet de som hadde likhetstrekk. Jeg tok videre utgangspunkt i enkelte av intervjuspørsmålene som foreløpige temaer, og sorterte kodene under disse. Informantene fikk fiktive navn slik at jeg kunne skille dem og plassere utdragene deres inn under de foreløpige temaene, etterfulgt av de tilhørende kodene. Jeg endte opp med fire temaer med flere undertemaer. Videre i kategoriseringen gikk jeg gjennom dette på nytt, fordi temaenes navn ikke gjenspeilte det informantene sa. For hensikten med det grundige arbeidet rundt temaene er jo at disse skal understreke meningsinnholdet i datamaterialet, slik at temaene gjenspeiler det informantene

har fortalt underveis i intervjuene (Braun & Clarke, 2006, s. 19-23). I løpet av prosessen fikk temaene nye navn flere ganger. Videre tok jeg en ny vurdering på om tekstutdragene passet til de nye temaene. Noen av disse ble tatt bort, noen ble satt på vent, mens andre ble stående. Rekkefølgene på temaene ble også endret underveis. Enkelte av kodene ble brukt til undertemaer. Jeg endte opp med temaene: *Bakgrunnen for brukermedvirkningsarbeidet i arbeidsevnevurderingen, brukermedvirkning i praksis og arbeidsevnevurderingens to funksjoner*. Disse tre temaene har flere undertemaer. Temaene danner utgangspunktet for rapporteringen som er det siste steget i analyseprosessen, og som vil presenteres i oppgavens funnkapittel. I det følgende vil jeg gjøre rede for det vitenskapelige ståstedet for denne oppgaven.

5.6. Vitenskapsteoretisk forankring – Hermeneutikken

Som tidligere nevnt er det den vitenskapsteoretiske fortolkningsrammen som danner grunnlaget for den forståelsen forskeren utvikler i løpet av forskningsprosessen (Thagaard, 2018, s. 19). Datamaterialet mitt består av meningsfulle ytringer fra Nav-veilederne. Ønsket mitt har vært å forstå og fortolke disse ytringene, og denne tilnærmingen har en vitenskapsteoretisk forankring i hermeneutikken (Thagaard, 2018, s. 37). Ordet hermeneutikk betyr forståelselære eller fortolkningslære (Krogh, 2017, s. 10). I hermeneutikken er man opptatt av å fortolke folks handlinger gjennom å undersøke et dypere meningsinnhold enn det som umiddelbart er innlysende. Det vektlegges at det ikke finnes en egen sannhet, men at et fenomen kan tolkes på flere nivåer (Thagaard, 2018, s. 37).

Den tyske filosofen Hans-Georg Gadamer (1900-2002) regnes som den mest sentrale hermeneutiske teoretiker i vår tid. Gadamer var opptatt av menneskelig forståelse, hvordan den oppstår, utvikler seg, samt hvordan forståelse i det hele tatt er mulig (Krogh, 2017, s. 38-39). Sentralt i hermeneutikk er begrepene forforståelse og fordommer. Gadamer mener at all mening og all forståelse er strukturert av en ikke-bevisst forforståelse. Det er dette han kaller for fordommer. Vanligvis oppfattes fordommer som noe negativt, men hos Gadamer forstås begrepet i positiv forstand. Ifølge Gadamer er det bare på bakgrunn av en forståelse vi allerede har, at vi kan gripe en mening. Våre fordommer er dermed det som gir oss muligheten til å forstå noe. Disse fordommene kaller Gadamer for vår forståelseshorisont. Dette vil si all vår

erfaring, men også noe som stadig er i forandring. Vi er ofte i bevegelse, og horisonten kan derfor endres og utvides mot nye horisonter (Thomassen, 2006, s. 86-87). Min egen forforståelse handlet om at brukermedvirkning kunne være utfordrende å ivareta i arbeidsevnevurderingen. Underveis i forskningsprosessen har min forforståelse blitt utvidet mot nye horisonter.

Hermeneutikken bygger på prinsippet om at man bare forstår en del av en tekst ved å se den i forhold til sin helhet. Videre forstås helheten kun gjennom de enkelte delene (Krogh, 2017, s. 24). Dette kan ses i lys av mine valg knyttet til transkriberingen. Som tidligere vist kom det frem at jeg etter endt transkribering analyserte delene av transkripsjonene. Underveis i hele transkriberingsprosessen så jeg transkripsjonsdelene i lys av transkriptet som en helhet. Jeg så også på det transkriberte datamaterialet som en helhet.

Den hermeneutiske sirkelen kan brukes til å utvide vår forståelseshorisont. Den bygger på en forståelse om at vi foregriper en mening i teksten ut fra den forståelsesposisjonen vi er i, og vår forståelse endres i møte med teksten. Dette vil si at vi åpner oss for at teksten har noe å fortelle oss. Dermed antas det at teksten har et budskap som både kan være meningsfullt og sant i den posisjonen vi står i (Thomassen, 2006, s. 163). Dette kan ses i sammenheng med det jeg tidligere skrev om transkripsjonene. Der kom det frem at jeg erfarte at etter hvert som jeg ble bedre kjent med transkripsjonene, endret min forståelse seg. På denne måten utvidet min forståelseshorisont seg, og jeg fikk en bedre forståelse av det jeg studerte. Med utgangspunkt i en hermeneutisk forståelsesramme, har jeg gjennom en semistrukturert intervjuguide fått kunnskap om informantenes forståelse, opplevelse og erfaring med brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Mine metodiske valg gjennom forskningsprosessen, som jeg nettopp har gjort rede for, kan dermed knyttes til en hermeneutisk vitenskapsteoretisk retning.

5.7. Vurdering av metode

5.7.1. Reliabilitet

Reliabilitet handler om forskningens troverdighet. Det er sentralt at forskeren kritisk vurderer om prosjektet er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte (Thagaard, 2018, s. 187). I henhold til Kvale og Brinkmanns (2015, s. 71) diskusjon av vitenskapsteoretisk ståsted i intervjustudier, kan min undersøkelse knyttes til den reisende-metaforen. Denne metaforen kjennetegnes av at intervjueren stiller spørsmål og oppfordrer informantene til å fortelle sine egne historier. Reisen kan føre til ny kunnskap, samt at det også kan skje en forandring med den reisende (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 71-72). Det er derfor viktig at forskeren tydeliggjør for fremgangsmåtene i prosjektet (Thagaard, 2018, s. 188). Jeg har etterstrebet å fremstille hele forskningsprosessen så nøyaktig og transparent som mulig. I utarbeidelsen av analyseprosessen og mens jeg tolket datamaterialet mitt, har jeg hatt et kritisk blikk og vurdert hvorvidt eget ståsted, og spesielt forforståelsen som jeg har hatt med meg inn i denne undersøkelsen, kan ha påvirket tolkningene av resultatene. I funnkapittelet mener jeg at det tydelig fremvises hva som er informantenes utsagn, og hva som er min tolkning av disse. Med tanke på informantenes tolkninger er dette sentralt å ivareta i forhold til forskningens pålitelighet, samt at forskningens troverdighet gjenspeiles gjennom gjennomgangen av fasene i forskningsprosessen.

5.7.2. Validitet

Validitet er knyttet til hvordan dataene tolkes, og om gyldigheten av de tolkningene forskeren har kommet frem til. Det understrekes at forskningens validitet kan styrkes dersom forskeren fremviser eget teoretisk ståsted, forforståelse og grunnlaget for datatolkningen. Med andre ord må forskeren vise om resultatene av undersøkelsen gjenspeiler den virkeligheten som ble studert (Thagaard, 2018, s. 189). Jeg vil argumentere for at det er en god sammenheng mellom funnene mine og drøftingskapittelet. Jeg har fokusert på å ha en åpen og nysgjerrig tilnærming til det innsamlede datamaterialet, og trukket konklusjoner som bygger på det som kom frem i dataene.

5.7.3. Overførbarhet

Ifølge Kvale og Brinkmann (2015, s. 289) omfatter studiens overførbarhet hvorvidt resultatene bare er av interesse for deltakerne som deltok i undersøkelsen, eller om det også kan være relevant i andre sammenhenger. En vanlig kritisk innvending mot intervjustudier med et lite utvalg, er graden overførbarhet. Til tross for at studien ikke kan ha statistisk generaliserbarhet som i kvantitative studier, er det likevel et poeng at kvalitative studier også kan ha betydning i en større sammenheng, og bidra med kunnskap utenfor den lokale undersøkelsen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 289-291). Selv om mitt utvalg er lite, vil forståelsen som analysen gir kunne være med å utvide kunnskapen om brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen.

5.8. Etiske vurderinger

Det er tre grunnprinsipper for etisk forsvarlig forskningspraksis. Det første prinsippet dreier seg om at ethvert forskningsprosjekt, som omfatter personer, kun kan settes i gang etter deltakernes informerte og fri samtykke (Thagaard, 2018, s. 22-23). Når mine intervjuer hadde startet forklarte jeg dem om tema for prosjektet, hva det innebar, hvor lang tid intervjuet forventes å ta, om lydopptak, anonymitet, taushetsplikt, frivillig deltagelse, og at de når som helst kunne trekke seg uten å gi begrunnelse for dette. Det ble også klargjort at jeg ikke var ute etter å bedømme eller vurdere, men å forstå (Dalland, 2017, s. 80-81). Informasjonen ble formulert i et informasjonsskriv som ble sendt via mail i forbindelse med deltakelsen, slik at de kunne lese det på forhånd dersom de ønsket. Før selve intervjuet startet hadde jeg skrevet ut informasjonsskrivet. Vi gikk igjennom dette hvor jeg nok en gang understreket at deltakelsen var frivillig, og poengterte at de kunne trekke jeg hvis de ønsket. Alle skrev under på samtykkeerklæringen.

Med grunnsippet konfidensialitet menes at all informasjon som gis av deltakerne skal behandles konfidensielt (Thagaard, 2018, s. 24). Jeg forsikret intervjupersonene om at informasjonen de ga ble behandlet anonymt, ved at det hverken på lydopptak, i transkriberingen eller i den ferdigstilte oppgaven ikke fremkom direkte personidentifiserende opplysninger om dem. Informantene er også presentert med fiktive navn i oppgaven. Videre informerte jeg deltakerne om at lydopptakene ble oppbevart på et innelåst sted, og at det blir

slettet etter bruk. I undersøkelsen fremkommer det heller ikke opplysninger om hvilke Nav-kontorer eller kommuner de er rekruttert fra.

Det siste grunnprinsippet handler om konsekvenser som deltakelsen i forskningsprosjektet kan medføre. Forskeren har med andre ord et særlig ansvar for å unngå at deltakerne utsettes for skade eller alvorlige belastninger (Thagaard, 2018, s. 26). Dette kan ses i sammenheng med grunnverdier til NESH (De nasjonale forskningsetiske komité). Der fremheves det at forskeren skal arbeide ut fra en grunnleggende respekt for menneskeverd, samt at forskeren skal respektere deltakernes autonomi, integritet, frihet og medbestemmelse (NESH, 2016 i Thagaard, 2018, s. 26). Dette har jeg tatt stilling til, gjennom frivillig deltakelse, ikke belastende spørsmål og respektfull gjengivelse av sitatene. Som tidligere nevnt var jeg også i selve intervjusituasjonen opptatt av å skape trygghet, og danne en god relasjon til informantene.

Før jeg startet med datainnsamlingen ble prosjektet meldt inn og godkjent av NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste), hvor alle innmeldte prosjekter blir vurdert i forhold til forskningsetiske regler (Thagaard, 2018, s. 22).

6. Presentasjon av funn

6.1. Introduksjon til kapittelet

Denne oppgaven handler om Nav-veilederes forståelse av og erfaring med brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Det er veilederens egen stemme som er i fokus for oppgaven. I arbeidet med analysen utformet disse temaene seg; bakgrunnen for brukermedvirkningsarbeidet i arbeidsevnevurderingen, brukermedvirkning i praksis, og arbeidsevnevurderingens to funksjoner. I analysens første tema rettes søkelyset mot funn og generelle spørsmål som ble stilt innledningsvis i intervjuene. Det antas at dette er en viktig kontekst for å forstå arbeidsmetodikken, og hvordan Nav-veilederne jobber. Det illustreres også at enkelte av funnene kan påvirke Nav-veiledernes mulighet til å ivareta brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Underveis i analysen vil resultatene bli belyst. Informantene presenteres med fiktive navn. Som tidligere nevnt har kontorene ulik størrelse. Enkelte av informantene jobbet med helhetlig oppfølging og med alle innsatsbehovene, mens andre jobbet kun med ett av de fire innsatsbehovene. De har derfor ulike utgangspunkt for sine erfaringer knyttet til ivaretagelse av brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen.

6.2. Bakgrunnen for brukermedvirkningsarbeidet i arbeidsevnevurderingen

Som et første spørsmål i intervjuene med mine informanter spurte jeg dem om hvordan en vanlig arbeidshverdag så ut for dem. Informantene beskriver en kompleks arbeidssituasjon der oppgavene er mange, og tidvis kan være i konflikt med hverandre. De fremhever særlig ulike utfordringer knyttet til arbeidsmengde og tidspress, og hvordan dette kan påvirke utøvelsen av brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Susanne beskrev det slik: «(...) Man er aldri liksom ferdig med arbeidet når man logger ut ... det er mer sånn, det var det jeg rakk i dag». Nav-veilederne synes at det var vanskelig å svare på enkelte av spørsmålene, og at det var spesielt å stille til intervju nå på grunn av koronapandemien. Lina sa det slik: «Jeg føler ikke at vi har vanlige arbeidshverdager nå på grunn av corona (...)». I det følgende vil denne delen av analysen presentere temaer som veilederne opplevde som utfordrende i arbeidshverdagen knyttet til deres ivaretagelse av brukermedvirkning. Videre vil det belyses temaer som veilederne oppfattet som grunnleggende for brukermedvirkning, samtidig vil et utvalg av funn knyttet til samarbeid illustrere barrierer for medvirkning.

6.2.1. Navs tilgjengelighet

Veilederne beskriver hvordan arbeidshverdagen deres er endret som følge av koronapandemien, og hvilken betydning dette kan ha for ivaretagelsen av brukervedvirkning. De uttrykker bekymring for at manglende fysisk kontakt i møteform, kan påvirke relasjonen og kommunikasjonen mellom veileder og bruker. Nav-veilederne møtte brukerne ved planlagte møter gjennomsnittlig hver tredje måned før pandemien. Kontakten med brukerne varierte mye med tanke på brukernes situasjon og innsatsbehov. Bianca formulerte det slik: «(...) Jeg tror at vi etablerer en bedre relasjon og grunnlag for medvirkning hvis de ser meg. (...) Jeg skulle ønske at vi kunne ha personlige møter igjen». Lina beskrev det slik: «Jeg synes det er vanskelig nå med korona (...), men nå som alt er digitalt så vil jeg si jeg har kontakt med de oftere (...), men kanskje mer om små ting». Utdragene berører temaer som tilgjengelighet og digital kompetanse. Bianca beskriver sammenhengen mellom fysiske møter og brukervedvirkning. Dette kan illustrere Navs behov for å vise brukerne at de er tilgjengelige for dem. Sitatet til Lina illustrerer dessuten at Nav kan oppleves som en uoversiktlig, og vanskelig velferdsinstans for de brukerne som ikke har den nødvendige digitale kompetansen til å kontakte Nav digitalt. De brukerne som har digital kompetanse kan oppleve at terskelen er lavere for å ta kontakt, fordi Lina sier at hun har kontakt med brukerne oftere, men om små ting. Bianca jobbet med alle AAP-mottakere på et lite Nav-kontor. Mitt inntrykk var at hun hadde et tett samarbeid med samtlige brukere og at brukerne sjeldent fikk en ny veileder. Dersom Bianca fikk en ny bruker, visste hun ofte hvem denne personen var, mens Lina jobbet med unge under 30 år som mottok AAP på et stort Nav-kontor. Til tross for at Lina hadde en større portefølje enn Bianca, kjente Lina også godt til brukerne sine. Imidlertid påpekte Bianca at effektiviteten ofte kan være høyere ved de større Nav-kontorene der det skjer hyppige veilederbytter. Hvorvidt dette er gunstig for brukerne eller ikke, er usikkert.

6.2.2. Knapphet på tid

Informantene fikk spørsmål om de opplevde at de hadde nok tid til hver enkelt bruker. Det var enighet blant veilederne om at de ikke hadde nok tid, og at de ønsket seg mer tid. Dette kan eksemplifiseres av Susanne som sa: «Overhodet ikke». Informanten svarte dette veldig raskt, noe som kan tyde på at hun opplevde særdeles store utfordringer knyttet tidspress og arbeidsmengde. Susanne jobbet med helhetlig oppfølging på samme Nav-kontor som Lina. Emilie forklarte det slik: «Den tiden er jo en kabal da, man må jo hele tiden vurdere hvem man

skal prioritere (...)». Bianca sa det slik: «Jeg skulle ønske at jeg hadde mye mer tid». Mathea formulerte det slik: «Ja, både og. Det er jo travelt, man må jo prøve å porsjonere rettferdig, men det er jo ikke alltid så lett (...)». Sitatene kan antyde at tiden ikke alltid strekker til for nødvendig brukerinvolvering i arbeidet med arbeidsevnevurderingen, i de tilfellene hvor veilederne må prioritere hvilke brukere som skal få bistand først. Utdragene viser også at tidsaspektet oppleves som utfordrende uavhengig av kontorenes størrelse. Emilie, Mathea og Mathilde jobbet på det nest største kontoret i studien.

6.2.2.1. Tidsaspektets betydning for tettere oppfølging

Mathilde jobbet med flyktninger som var ferdig med introduksjonsprogrammet. Denne brukergruppen skulle ha tettere oppfølging, og hun hadde derfor en litt mindre portefølje enn resten av informantene. Mathilde hadde derfor en annen oppfatning av tidsaspektet, hun svarte: «Ja, altså i teorien så har jeg jo det nå. (...) Vi skal jo være tettere på (...)». Utsagnet kan tyde på at Nav-veiledere med mindre porteføljer kan være positivt, fordi de i utgangspunktet burde ha bedre tid til hver enkelt bruker, og til å skrive arbeidsevnevurderinger. En annen informant, Bianca, sa: «Jeg tror nok de med mindre kontorer får en mye tettere oppfølging». Sitatet illustrerer at brukere ved de små kontorene sannsynligvis får tettere oppfølging, men det betyr ikke nødvendigvis at veilederne ved de små kontorene opplever at de har nok tid. Dette påpekes av Bianca i avsnittet over, der hun sa at hun hadde et ønske om mer tid.

6.2.3. Samarbeid og relasjonens betydning for brukermedvirkning

Nav-veilederne beskrev brukermedvirkning som et verdifullt begrep, og et begrep som de også var veldig opptatt av. Til felles forstod informantene brukermedvirkning som et samarbeid med brukerne. De mente det var grunnleggende at det ble dannet et godt samarbeid med brukerne som omhandlet hva de ville med sitt «Nav-løp». Bianca sa: «(...) Et partnerskap». En annen informant, Susanne, omtalte samarbeidet slik: «(...) De skal være med å legge plan, (...) og at vi sammen skal utarbeide det. (...) Det må være et samarbeid». Lina sa det slik: «(...) Vi skal jo ha et samarbeid med brukeren». Uttalelsene kan antyde at Nav mener at et godt samarbeid mellom partene er avgjørende og nødvendig for brukernes medvirkning. Informantene ble spurt om hva de tenkte om relasjonsoppbygging, og om det kunne ha en

sammenheng med samarbeidet. Flere av veilederne mente at relasjonsoppbyggingen er «alfaomega», mens andre sa at relasjonen er en forutsetning for et godt samarbeid. Bianca formulerte det slik: «(...) Det er alfaomega. (...) Når du ikke har en relasjon så blir aldri kommunikasjonen god, og uten kommunikasjon så har du ikke noe medvirkning». Emilie beskrev det slik:

Det tenker jeg at er veldig viktig. Det har vært litt sånn hovedfokus fra dag én i Nav for meg at fra første møte så skal jeg bygge en god relasjon, fordi det er en forutsetning for å få til et godt samarbeid (...).

6.2.3.1. Tillitens betydning for et godt samarbeid

Til felles fremhevet informantene at relasjonen bygde på tillit mellom de og brukerne. Nav-veilederne hadde erfaring med at enkelte brukere befant seg i en svært sårbar situasjon, og at de som veiledere måtte vise respekt og forståelse for dette. De fremhevet språkets betydning, både i skriftlig og muntlig form, som vesentlig. Dette mente de ga bedre forutsetning for brukernes mottakelighet, og dermed bedre grunnlag for å etablere en god relasjon og et godt samarbeid. Bianca sa det slik: «(...) Altså hvis vi skal ha en god kommunikasjon så må den tilliten være der med meg. (...) Og de må også føle at det er en trygghet». Informanten erfarte at AAP-mottakerne ofte hadde en oppfatning av at legen avgjorde om de hadde rett på arbeidsavklaringspenger. Dermed startet Bianca ofte samtaler med å forklare hvilke instanser som kunne bistå med hva og sa: «Viktig å klargjøre roller». Hun mente at dette bidro til at brukerne opplevde en trygghet overfor hun som veileder. En annen informant, Mathilde, hadde en tilsvarende erfaring og sa: «(...) Flyktninger er veldig sånn tillitsfulle til meg». Informanten fortalte at hun opplevde at flyktningene nesten stolte litt for mye på henne. De mente at hun visste hva som var best for den enkelte. Veilederen erfarte at flyktningene også var veldig opptatt av at de hadde en spesifikk diagnose, fordi legen deres hadde sagt det til dem. Mathilde forsøkte dermed å «lokke» frem hva brukerne egentlig ønsket, og hvordan de selv opplevde sin helse. Dette viser at veiledere reelt sett er avhengig av brukernes stemme og innflytelse.

6.2.4. Barrierer for samarbeidet

Informantene gir beskrivelser av at brukermedvirkning også kan være utfordrende dersom det er uenighet mellom partene, eller hvis brukeren er negativt innstilt til samarbeidet.

Mathilde sa: «(...) Da har de kanskje vært i systemet lenge så det er liksom litt klinsj der ... (...)». En annen informant, Susanne, fortalte:

For det er klart at hvis man ikke kan imøtekomme ønsker for eksempel da. (...) At det er uenigheter der om situasjonen og hva situasjonen gir av rettigheter. (...) Hvis man har en situasjon hvor en bruker har gått i lås eller ikke har noen god erfaring med Nav i utgangspunktet.

6.3. Brukermedvirkning i praksis

Et sentralt spørsmål i intervjuene med mine informanter var om deres forståelse av begrepet brukermedvirkning. Målet mitt var å undersøke om Nav-veiledernes forståelse av begrepet hadde sammenheng med hvordan de praktiserte og ivaretok brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen, da dette er essensielt for å besvare min problemstilling. Det kom flere svar både like og ulike. Det fantes også en informant som synes spørsmålet var vanskelig å svare på og sa: «Det var et veldig vanskelig spørsmål». Denne delen av analysen handler om Nav-veiledernes forståelse av brukermedvirkning og om hvordan brukermedvirkning utføres i praksis. Det vil først beskrives generelt om informantenes forståelse av begrepet, deretter vil det belyses hvordan brukermedvirkning ivaretas i praksis. Videre vil arbeidsmetodikken knyttes opp mot dette, samt veiledernes erfaring med arbeidsmetoden. Underveis i analysen vil også utfordringer knyttet til brukermedvirkning og arbeidsevnevurderingen bli presentert. Med andre ord vil analysens andre del starte bredt for deretter å snevre det ytterligere inn til å handle om arbeidsevnevurderingen.

6.3.1. Brukermedvirkning i en byråkratisk kontekst

Informantene fremviser ulike beskrivelser og refleksjoner rundt sin forståelse av brukermedvirkning. De fremhever idealer om begrepets nødvendighet i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Mathilde beskrev det slik:

Altså jeg tenker jo at det er et viktig begrep, men at det er et sånt ganske oppbrukt begrepet og på en måte fordi du hører det og viktigheten med det og viktigheten med det ... (...). Altså det er brukermedvirkning, men innenfor disse rammene, fordi du mottar en ytelse som krever det og det av deg. (...) Så da kan du jo ikke velge (...).

Sitatet kan ses i sammenheng med en byråkratisk tankegang ved at brukerne må medvirke fordi de mottar en ytelse fra Nav, men hvor reell er egentlig brukermedvirkning da? Resten av informantene er enige med Mathilde om at begrepet er viktig, men de har samtidig et litt ambivalent forhold til det. Det er også lite snakk om hvordan brukermedvirkning spesifikt skal utføres i praksis. En annen informant, Mathea, omtalte dette litt «diffuse» begrepet slik:

Jeg tenker at det fort kan bli et sånt svevende begrep. Det er jo egentlig logisk hva som menes på en måte så det kan jo fort bli ... det er mye snakk om det så kanskje lite snakk om hva det har å si i praksis, hva er det det egentlig betyr, og knytte det sammen med formuleringer i journal eller notater for eksempel (...).

6.3.2. Informasjonsplikt og medvirkningsplikt

I de to neste avsnittene vil brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen presenteres. Under intervjuene fremkom det flere faktorer Nav-veilederne mente hadde innvirkning på ivaretagelsen av brukermedvirkning. Faktorene som utkrystalliserte seg, var veiledernes informasjonsplikt og brukernes medvirkningsplikt.

6.3.2.1. Veiledernes informasjonsplikt

Informantene beskrev brukermedvirkning som et begrep som inneholdt mange ulike aspekter, deriblant deres egen informasjonsplikt. De mente at de som veiledere måtte gi tilstrekkelig med informasjon til brukerne slik at de fikk muligheten til å medvirke i egen sak.

(...) Jeg tenker jo også at det som kanskje forsvinner litt i brukermedvirkning begrepet, det er kanskje litt det her med informasjonen de får (...). (...) De er jo veldig avhengig av å få god nok informasjon for å kunne medvirke i egen sak (Mathea).

Sitatet kan tolkes som at brukerne ansvarliggjøres for medvirkning gjennom plikt til medvirkning. Mathea ga også uttrykk for at Nav kunne ha sin «Nav-hatt» på og tilby brukere de verktøyene eller tiltakene de selv mente var best egnet for den enkelte brukeren, og at de på denne måten kunne påvirke brukerne mer enn de nødvendigvis var klar over.

(...) Når jeg tenker brukermedvirkning så tenker jeg jo også at vi har et veldig stort ansvar for å gi nok informasjon til at de kan medvirke. (...) Riktig og god informasjon om hvilke muligheter som ligger hos Nav da. (...) Undersøke om informasjonen er forstått og at den liksom ... at det er ... at de vet hva de, medvirker i holdt jeg på å si. (...) Også er det jo dette å jobbe med relasjonen, men også litt sånn realitetsorientering (...) (Susanne).

Uttalelsen kan tolkes som at Nav også har et ansvar for å tilrettelegge for brukermedvirkning gjennom å gi tilstrekkelig informasjon og sjekke om informasjonen er forstått hos brukerne.

6.3.2.2. Brukernes medvirkningsplikt

Det er enighet mellom veilederne om at de har et ansvar for å gi nok informasjon til brukerne slik at de kan medvirke. Informantene mente også at brukerne har en plikt til å medvirke. De gir ulike forklaringer og refleksjoner rundt dette. I enkelte situasjoner fortalte de om nødvendigheten av å vise til lovverket og varsel om stans av ytelse, dersom brukerne ikke fulgte medvirkningsplikten. Den ene informanten, Bianca, uttalte det slik: «(...) Den medvirkningsplikten de har den må ... de må skjønne det. (...) Vi kan stoppe deg egentlig på medvirkningsplikten». Susanne sa det slik: «Brukerne har et ansvar for å medvirke. (...) Vi skal sørge for brukermedvirkning, men det kan vi bare gjøre hvis brukere også er interesserte i å medvirke».

Det er ikke bare snakk om brukermedvirkning for at brukeren skal ha eierskap til sin sak og på en måte kunne påvirke sitt liv og sin sak, men det er jo også fordi de mottar noe så de ... som de har rett på hvis de ... samtidig som de plikter til å medvirke da. (...) Det er vanskelig å finne et begrep som skal gå begge veier (...) Mathea.

Uttalelsene til veilederne i disse to avsnittene viser for det første at de er bevisst det asymmetriske maktforholdet. Og motsatt veilederne viser at de oppfatter relasjonen som jevnbyrdig der bruker selv har et ansvar for å medvirke og «drive» frem sin egen sak. Dette kan bety at Nav ønsker å myndiggjøre brukerne. Allikevel motsier veilederne seg selv i sine uttalelser.

6.3.3. Brukernes stemme

Veilederne forstod brukermedvirkning som at det er «brukernes egen stemme» som skal gjenspeile seg i den enkelte brukerens arbeidsevnevurdering. På denne måten mente de at brukere medvirket i utarbeidelsen av arbeidsevnevurderingen. Susanne sa: «At det er brukernes stemme inn i egen sak da». Veilederne ga beskrivelser og refleksjoner om hvordan de konkret løste brukermedvirkningstematikken i praksis. Mathea beskrev det slik: «(...) Å spørre liksom veldig sånn spesifikt for å få fram bruker stemmen da, sånn at du på en måte tydeliggjør det i referater også at de skal kjenne det igjen (...)». Informantene mente likevel at det kunne være utfordrende å sikre brukernes stemme i arbeidsevnevurderingen. Brukergruppene som utkrystalliserte seg, var ungdommer og flyktninger. Flyktningene fordi de i enkelte tilfeller hadde behov for tolk. Emilie formulerte det slik: «(...) Med ungdom da så er det gjerne foreldre som er veldig involverte, og skal snakke for barna sine og selv om en forelder kan ha mye nyttig informasjon å gi, så blir det ikke brukernes egen stemme». Til tross for dette opplevde informantene brukerne som stort sett medvirkende i de fleste sakene, men at de kunne medvirke svært varierende ettersom hva brukerne ønsket at utfallet av samtalen skulle bli. Veilederne gir flere eksempler på situasjoner hvor brukerne medvirket mye. Et eksempel er Linas uttalelse: «Der de har en agenda om få penger». Uttalelsen kan ha en sammenheng med at Lina jobbet med unge, og derfor sa dette.

6.3.3.1. Veiledernes operasjonalisering av medvirkning

Til felles var informantene opptatt av å involvere og høre på brukerne, og de hadde en nokså lik forståelse av dette. Lina sa: «(...) For meg er brukermedvirkning det at vi faktisk hører på brukeren og tar det på alvor. Selv om det kanskje ikke gir rett til ytelser så må vi ikke glemme det brukeren sier». Sitatet antyder at brukerne får medvirke i saken med sin stemme, samtidig som veilederne vet at det vedkommende sier ikke nødvendigvis vil medvirke direkte til

ytelsen, noe som er viktig for at hjulene skal gå rundt for mange. Bianca sa det slik: «(...) Når jeg tenker brukermedvirkning, så tenker jeg egentlig bare delaktighet i sin egen sak, og at vi må involvere dem uansett i hvilke bestemmelser vi gjør eller endringer som vil skje». Dette kan tolkes som at Bianca allerede har tatt beslutningene og at brukerne involveres i mindre grad. På den andre siden kan uttalelsen illustrere at Bianca ønsker at brukerne skal være aktive og at hun vil involvere den enkelte brukeren uansett hva utfallet av brukernes arbeidsevnevurderinger blir. På denne måten vil brukere få informasjon og bli involvert selv om brukerne ikke nødvendigvis er enig i beslutningen.

6.3.3.2. Arbeidsmetodikken

I forbindelse med hvordan brukernes stemme skulle komme frem, ble informantene spurt om hva de synes om arbeidsevnevurderingen som metode. De hadde et litt ambivalent forhold til metodikken, men syntes at den nye utformingen var bedre enn den gamle. Mathilde omtale den gamle metodikken slik: «Det var som å please et system». Lina sa dette om den nye utformingen av arbeidsmetodikken: «Jeg synes egentlig at det er veldig bra, fordi vi blir tvunget til å sette oss ned og gå dypere inn i ting og gå igjennom alt vi har om vedkommende da». Sitatet viser at Nav er opptatt av grundighet i utarbeidelsen. Likevel synes de at arbeidsevnevurderingen fortsatt tar mye tid og fremdeles kan oppleves som et tungt dokument. Mathilde beskrev det slik: «Det er jo litt som et dokument som man tenker at er viktig, men som også er en liten sånn ... holdt jeg på å si bøyg ... litt sånn en ting du bare må gjøre som tar mye tid». Emilie sa: «Jeg synes at arbeidsevnevurderingen kan være litt sånn vanskelig på en måte, fordi man skal få med så mye informasjon om brukeren i en ganske kort tekst». Likevel synes Emilie at: «Arbeidsevnevurderingen er jo også på en måte et slags godt verktøy og vurderingsgrunnlag da for brukernes situasjon». Susanne sa det slik:

Jeg synes teorien rundt det er veldig bra. I praksis så er det ... og synes visjonen om en arbeidsevnevurdering som man samarbeider med brukerne om da er god, intensjonen er god, men jeg tror ikke ... altså i praksis så fungerer det nok ikke så bra som tenkt, i hvert fall ikke alltid.

6.3.3.3. Dokumentet skal skrives i «du» form

Informantene var enige om at det er viktig å etterstrebe å skrive dokumentet i «du» form som referer til brukernes ønsker og vurderinger. Dette til tross for at veilederne synes at arbeidsevnevurderingen var et vanskelig arbeidsverktøy, og at brukeres stemme derfor kunne være utfordrende å ivareta i praksis. Mathea beskrev det slik: «(...) Det skal være «du forteller», «du sier», «du opplever» og «du beskriver» (...)». Med dette mente Mathea at planen som legges sammen med brukeren i utarbeidelse av en arbeidsevnevurdering, skal henge sammen med det brukeren har sagt og det brukeren ønsker, men innenfor de rammene Nav kan tilby. En etablert praksis ved kontorene var at veilederne hadde samtaler med brukerne i forkant av arbeidsevnevurderingen. På denne måten sikres det at uttalelsene til brukerne ikke er noe veilederen har funnet fra tidligere dokumenter. Dette illustreres av Emilie: «Jeg har alltid en kartleggingssamtale før jeg skriver en ny arbeidsevnevurdering, eller oppdaterer arbeidsevnevurderingen for å høre hva er situasjonen nå».

6.3.4. Arbeidsevnevurderingen

Som beskrevet i oppgavens kontekstkapittel, er en arbeidsevnevurdering helt nødvendig for å kunne gi den enkelte brukeren utfallene spesielt tilpasset innsats og varig tilpasset innsats. Standardinnsats og situasjonsbestemt innsats kan også være et resultat av en arbeidsevnevurdering, men ikke nødvendigvis. Informantene ga flere eksempler på at arbeidet med arbeidsevnevurderingen og riktig innsatsbehov kunne være problematisk, fordi systemet ikke alltid er like enkelt å navigere i. Tilfellene som bemerket seg var hvor brukere for eksempel har søkt om arbeidsavklaringspenger, men får avslag. Likevel kan veilederne velge å sette personen på spesielt tilpasset innsats, fordi vedkommende har språkutfordringer eller har vært lenge uten arbeid. Dette vil innebære at brukeren får en arbeidsevnevurdering og en tilpasset oppfølging. Det kunne også handle om brukere som i utgangspunktet hadde innsatsbehovet situasjonsbestemt, men for at veilederen skal kunne melde personen opp på et spesifikt tiltak kreves det innsatsbehovet spesielt tilpasset. Brukeren vil da få endret innsatsbehovet sitt og dermed også få en arbeidsevnevurdering. Dette illustreres av Susanne:

Så er det liksom høna eller egget først. Har man gjort en kartlegging og vurdert om det er spesielt tilpasset innsats eller ser man at vedkommende har behov for dette type

tiltaket som krever spesielt tilpasset innsats som gjør at man skriver en arbeidsevnevurdering.

I disse tilfellene måtte veilederne lage en arbeidsevnevurdering når de i utgangspunktet ikke hadde tenkt til det, og da kan det bli en litt sånn unødvendig «greie» ved å trykke seg igjennom systemet. Arbeidsevnevurderingen ble dermed mest brukt slik det er tenkt, ved brukernes inngang og utgang av Nav. Eksemplene viser likevel at brukerne får en vurdering selv om de ikke er aktuelle for AAP, som kan bety mye for hvilke tiltak de får.

6.3.4.1. Å vurdere brukeres arbeidsevne

Hensikten med Navs vurdering av den enkeltes bistandsbehov er å kunne identifisere de behov den enkelte brukeren har for å kunne komme i arbeid. Nav-veilederne deler ulike beskrivelser og refleksjoner rundt sitt kartleggingsarbeid. Fokus på helheten og en balanse mellom helse og arbeid vektlegges. De fremhever også betydningen av en god relasjon med brukere i kartleggingssamtalen. Det problematiseres at det å vurdere den enkeltes arbeidsevne kan være utfordrende i de situasjonene hvor brukere aldri har vært i arbeid. Susanne sa: «(...) Vi skriver jo arbeidsevnevurderinger på personer som aldri har vært i arbeid. Hvordan vurderer man da noens arbeidsevne? (...)». Sitatene under er eksempler på hva veilederne vektlegger i kartleggingssamtalen av brukernes arbeidsevne, og hvordan brukermedvirkning kommer til uttrykk i arbeidet:

(...) At alle aspekter som vi må svare ut i en arbeidsevnevurdering kommer igjennom deres stemmer eller hvordan de har det i nå situasjon, hva deres muligheter er, hva deres utfordringer er. Også er det jo det å sammenligne deres perspektiv med dokumentasjonen som foreligger og deretter ta våres vurdering ut ifra regelverket. Kartleggingssamtalen er veldig viktig for det er jo der vi får de mest detaljerte og ja beste opplysningene da, spesielt når vi skal snakke om mål (Bianca).

Det er jo hva slags arbeidserfaring og utdanning vedkommende har, hva slags interesser vedkommende har, sosiale forhold, er bolig og økonomi og sånne ting på

plass, familieforhold kan også påvirke arbeidsevnen, ressurser og hindringer (...). (....)
Helseopplysninger er jo alltid ofte veldig vesentlig da (Emilie).

Det blir jo gjerne arbeid og helse som blir tema. Ofte så må man som veileder oppleve
jeg i hvert fall, legge mer vekt på arbeid fordi at mange i hvert fall av de jeg følger opp
har så store helseutfordringer at de egentlig vil snakke om det og vil gjerne bli forstått
på det. Så jeg må passe på at vi også snakker litt om hvilke muligheter som finnes (...)
(Mathea).

Sitatene viser at arbeidsevnevurderingen er en kompleks vurderingsform. Veilederne viser at
de er opptatt av om brukerne oppfyller kravene som stønader, ytelser, vilkår og tiltak, ved å
stille spørsmål om blant annet helse, arbeidssituasjon, utdanning, sosiale forhold og tanker
om fremtiden. Samtidig er de også brukerorienterte i den forstand at de tar utgangspunkt i
den enkeltes livssituasjon, og kommer med innspill til hva Nav kan bidra med, altså hvilke
muligheter som finnes. Nav-veilederne bærer hele velferdsstatenes målsettinger på sine
skuldre i disse samtalene.

6.3.4.2. Arbeidsevnevurderingen skal sendes til brukerne

En etablert praksis ved Nav-kontorene var at veilederne sendte arbeidsevnevurderingen til
brukerne, etter utført kartleggingssamtale. Brukerne skal kunne kommentere eventuelle feil
eller aspekter som de er uenig i og vil ha forandret. Lina sa: «(...) Vi sender den til de med
mulighet for å besvare den». Bianca formulerte det slik: «(...) De vil få en kopi av
arbeidsevnevurderingen (...) sånn at da har de muligheten til å korrigere det (...)». Mathea sa
det slik: «(...) Vi skal ikke ta noen avgjørelser om bruker, uten bruker». Sitatene antyder at Nav
krever at brukere har den byråkratiske kompetansen som er nødvendig for å si ifra til
veilederen sin, dersom de er uenig i uttalelsene veilederne har skrevet om dem i sin
arbeidsevnevurdering.

6.3.4.3. Ulike brukergruppers forutsetninger for brukermedvirkning

Informantene erfarte at brukernes helse påvirket deres kapasitet til å medvirke. Emilie sa det slik: «Personer som er veldig syke som kanskje ikke er i stand til å snakke med oss selv (...)». Bianca beskrev det slik: «Har du en som er dement så kan vi heller ikke forvente mye mer (...), så det er noen ganger brukermedvirkning ikke er nødvendig eller hensiktsmessig». Veilederne opplevde at enkelte brukergrupper kunne være mer utfordrende enn andre. Brukergruppene som gikk igjen var unge mennesker, rusmisbrukere og psykiske problemer.

(...) Altså det er min opplevelse da av at unge mennesker med psykisk sykdom er veldig utfordrende. Nå sier jeg ikke at det er alle fordi noen er veldig aktive også, men unge menn i alderen 18 til 25 sliter jeg veldig med. Jeg sliter veldig med ... fordi de har ofte en ... at de snur døgnnet (Bianca).

En annen informant, Mathea, så på det på en litt annerledes måte: «(...) Jeg tenker at de altså ... de har andre forutsetninger for å følge opp på den måten det er lagt opp til at man skal følge opp sin egen sak».

6.3.4.4. Skrive arbeidsevnevurdering uten brukerne

Til felles mente informantene at ivaretagelsen av brukermedvirkning kunne være utfordrende i de sakene Nav-veilederne ikke fikk tak i brukerne. Både fordi ytelsene ofte er tidsbestemte og fordi de i enkelte tilfeller måtte utarbeide en ny arbeidsevnevurdering, for å få meldt den enkelte brukeren på et tiltak. Mathea sa det slik: «Ja, det er jo stadig noen som ikke gir svar når vi trenger svar eller når vi har avtalt noe (...)». Sitatet antyder at Nav kan utarbeide en ny arbeidsevnevurdering i de tilfellene veilederne ikke får kontakt med brukerne, og at dette kan føre til manglende medvirkning fra brukernes side. Informantene så heller ikke alltid hensikten med å informere brukerne om at det var utarbeidet en ny arbeidsevnevurdering om dem. Susanne sa: «Nok et Nav-brev som personer ikke forstår». Sitatet kan antyde at Nav har rigget et system som det kan være vanskelig å navigere i. Dette kan føre til at veilederne i enkelte tilfeller må utføre noen operasjoner uten å si ifra til brukerne. Emilie formulerte det slik: «(...) At man har litt lite tid og ikke har så mye fokus på det som man burde». Uttalelsen kan poengtere veilederens tidspress og arbeidsmengde. Dette kan resultere i at veilederne ikke

prioriterer å bruke tid på å informere brukerne. Det kan også tenkes at å unnlate å fortelle brukerne om dette ikke vil få konsekvenser for dem.

6.4. Arbeidsevnevurderingens to funksjoner

Arbeidsevnevurderingen ble også beskrevet av informantene som den tekniske biten, en nødvendighet som skal til for at brukerne skal få tilgang på ytelser og oppfølging med tanke på tiltak. Informantene mente at arbeidsevnevurderingen dermed hadde to funksjoner. De skilte mellom de brukerne som gikk mot arbeid og tiltak, altså oppfølging, og de brukerne som gikk mot en varig ytelse. Til tross for at de mente at det er en forskjell på arbeidsevnevurderingene, skal likevel utformingene være lik og brukernes stemme skal alltid være med. Emilie sa: «(...) Jeg prøver jo å få med brukernes stemme inn i alle arbeidsevnevurderingene jeg skriver». Mathea sa det slik: «(...) De skal jo på en måte utformes på samme måte og legge vekt på det samme». Som tidligere nevnt mente veilederne at arbeidsmetodikken kunne være et vanskelig arbeidsverktøy å bruke. Dette kan begrunnes i at systemet ikke alltid er like enkelt å navigere i. I tillegg må veilederne forholde seg til regel- og lovverket, retningslinjer og føringer innenfor et byråkratisk system. I det følgende vil det ikke tas stilling til de spesifikke innsatsbehovene, men kategoriene arbeid og helse.

6.4.1. Arbeid

Nav-veilederne sine erfaringer med arbeidsevnevurderinger som ble skrevet om brukere som gikk mot arbeid eller tiltak fokuserte på brukernes kompetanse, ressurser og mulighetene for at de skulle komme ut i arbeid. Informantene mente at det krevde brukermedvirkning for å finne ut av dette. Susanne sa det slik: «(...) Det krever jo masse brukermedvirkning for å prøve å liksom lokke ut denne kompetansen og disse ressursene (...)». Sitatet viser igjen hvor krevende vurderingsform arbeidsevnevurderingen er. Susanne fortalte også at enkelte av brukerne hadde utfordringer med blant annet språk, helse og lite arbeidserfaring fra tidligere. Arbeidserfaringen kunne også være veldig ensporet og kun fra ett område. Dette førte til at hun måtte forsøke å overføre de kvalifikasjonene til et annet arbeidsfelt, som Susanne igjen mente krevde ekstra mye brukermedvirkning. Susanne er helt avhengig av at brukerne medvirker for å kunne bistå og ha en mening om situasjonen. Uttalelsen kan tyde på at de

finner det vanskelig å praktisere brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen, men at de også er helt avhengig av det.

6.4.1.1. Aktivitetsplanen

Informantene fortalte at det var viktig å snakke om hvilke mål brukerne hadde for fremtiden, og hva de kunne tenke seg å jobbe med. Lina formulerte det slik: «Og prøver sammen å finne en aktivitetsplan, en plan videre for hvordan vi kan hjelpe dem videre ut i jobb. Hvilke tiltak de trenger, og hvilke instanser de trenger at vi samarbeider med». Ut ifra dette kan det trekkes en slutning om at aktivitetsplanen kan være et egnet verktøy for å ivareta brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Planen er relevant for arbeidsevnevurderingen, fordi den skal si noe om hva brukernes plan er videre for at de skal komme ut i arbeid eller aktivitet. Aktivitetsplanen ble beskrevet som et verktøy der brukerne kunne skrive hva de ville, fordi systemet ikke tok en realitetsorientering på om ønskene til brukerne var realistiske eller ikke. Lina sa også at det kunne være utfordrende å få brukere ut i aktivitet, der det er et aktivitetskrav og brukere motsetter seg. For Lina kunne jo ikke tvinge de ut i aktivitet og sa:

Så da prøver jeg å legge det opp til at du har søkt om dette opplegget selv og du kan velge å si det fra deg om du ikke vil, men da får du heller ikke betalt for det liksom.

Sitatet kan ses på som en mild form for tvang, fordi sett fra brukernes perspektiv er det ikke sikkert at de opplever det på den måten Lina sier det på.

6.4.2. Helse

Flere av veilederne arbeidet med brukere som mottok arbeidsavklaringspenger. AAP-mottakere har to mulige veier videre, enten arbeid eller uføretrygd. I hovedsak fokuserte disse arbeidsevnevurderingene på de helsemessige utfordringene, fordi brukeren har redusert helse og sannsynligvis også varig nedsatt arbeidsevne. Informantene mente at selv om brukere søktes mot uføretrygd betydde dette ikke at brukeren aldri skulle arbeide igjen. De mente at brukernes arbeidsevne er nedsatt, og at brukeren ikke kom til å arbeide i nærmeste fremtid. Nav-veilederne gjorde seg ofte veldig i flid med disse arbeidsevnevurderingene, for å

ikke få den i retur av forvaltningsenheten i Nav. Veilederne har altså ikke beslutningsmyndighet over uføretrygd. Dette førte til at Nav-veilederne etterstrebet å skrive arbeidsevnevurderinger kun i de tilfellene de var helt sikre på at brukeren vil oppfylle kriteriene for uføretrygd. Flere av veilederne opplevde likevel at dette var en fin sikkerhet, fordi da hadde de forsøkt alle andre muligheter i dialog med brukerne for at den enkelte skulle kunne komme ut i arbeid. Emilie formulerte det slik:

(...) Ofte når det er arbeidsevnevurderinger mot varig, så er vi veldig.. eller obs på ... eller da skal vi ha en arbeidsrettet dialog i forkant hvor vi ber brukeren si hvordan han eller hun selv vurderer mulighetene sine for jobb med tanke på helsesituasjonen. For da er det jo en helsesituasjon som gjør at de vurderes mot varig (...).

Sitatet illustrerer at Nav tilrettelegger for brukermedvirkning med en samtale i forkant av en eventuell søknad mot uføretrygd. Det understrekes av informantene at brukernes stemme må synliggjøres i arbeidsevnevurderingen, ellers vil den ikke gå igjennom hos beslutteren, noe som kan tyde på at brukerne får medvirke mye i disse sakene. Veilederne opplevde også at disse brukerne ofte var veldig opptatt av sin egen arbeidsevnevurdering og saken sin. Bianca sa det slik: «Arbeidsevnevurderingen er også et verktøy for at de skal føle eierskap for sin sak». Det kan dermed antas at brukerne medvirket mye, men også på eget initiativ. Susanne sa: «(...) Det er også et poeng hvor mye brukerne medvirker i hva som står i legeerklæringene som sendes inn til Nav (...)». Informantene fortalte at Navs vurdering av den enkelte brukers helse er basert på dokumentasjon fra lege og behandlere, men Nav kan aldri vite helt sikkert om brukerne har eller ikke har påvirket hva helsepersonell har skrevet om deres helsetilstand og arbeidsevne.

6.4.2.1. Håp

Veilederne synes det var viktig at det fortsatt skulle være håp i disse arbeidsevnevurderingene, og da spesielt i de sakene brukere søktes mot uføretrygd. Dette begrunnet Nav-veilederne med at de ikke ønsket å ta ifra brukerne alt håp, fordi disse sakene handler om alt brukeren ikke lenger får til. Informantene fortalte at de ved flere anledninger opplevde at brukerne ble

veldig lei seg da de leste arbeidsevnevurderingen sin, fordi veilederne må beskrive at helsen er veldig dårlig for at det skal kvalifisere til uføretrygd. Arbeidsevnevurderingene er dermed vinklet inn på alt det negative rundt brukernes helse. Veilederne fortalte at de ofte snakket med brukerne i forkant av utsendingen av dokumentet, og forklarte at arbeidsevnevurderingen deres ikke er særlig positiv. De formidlet også til brukerne at deres ressurser, kompetanse og eventuelle utdanning er nevnt i mindre grad. På denne måten var brukerne forberedt på hva som kom til å stå i sin arbeidsevnevurdering. Susanne sa det slik: «Jeg tenker at det er ikke noe hensikt å skrive et dokument som ... en vurdering som på en måte tar fra noen alt håp da». Informanten mente at brukerne kunne ta kontakt med Nav dersom de opplevde bedring, og var klare for å få arbeidsrettet oppfølging.

6.5. Oppsummering

Mitt intervjumateriale viser at Nav-veilederne hadde en forståelse av at brukermedvirkning både var viktig og nødvendig i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Til felles forstod de begrepet brukermedvirkning som et samarbeid med brukerne, og det er «brukernes egen stemme» som skal gjenspeile seg i den enkelte brukers arbeidsevnevurdering. Veilederne sikret brukermedvirkning ved å ha en samtale med brukerne i forkant av utarbeidelsen av en arbeidsevnevurdering. Det kom også frem at informantene hadde ansvaret for å tilrettelegge for brukermedvirkning i form av å gi tilstrekkelig med informasjon til brukerne. Likevel mente veilederne at brukerne også har en plikt til å medvirke. Analysen viser videre at det kan være utfordrende å ivareta brukermedvirkning i et slikt arbeid, fordi brukermedvirkning kan stå i kontrast til standarder og prosedyrer som ligger til grunn for arbeidsmetodikken i Nav. Funnene viser også grader av medvirkning. Veiledernes erfaringer og forståelse utfordres av en byråkratisk tankegang. I det neste kapitlet vil funnene i undersøkelsen bli drøftet og diskutert opp mot relevant forskning som ble presentert i kapittel tre og teorien som ble redegjort for i kapittel fire.

7. Drøfting av funn

7.1. Introduksjon til kapittelet

I dette kapittelet drøftes undersøkelsens funn i lys av forskning og teori som ble presentert i kapittel tre og fire. Hensikten med kapittelet er å besvare oppgavens problemstilling: *«Hvordan kommer brukermedvirkning til uttrykk og anvendelse i arbeid med arbeidsevnevurderingen, og på hvilken måte kan det være utfordrende å ivareta perspektivet?»*. I diskusjonen identifiseres tre hovedtemaer: (1) Arbeidsevnevurderingen kan være et vanskelig arbeidsverktøy for brukermedvirkning, (2) ulike grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen og (3) rammebetingelser i Nav.

I kapittelets første del drøfter jeg informantenes erfaring med arbeidsevnevurderingen som oppfølgingsmetodikk, og hvordan brukermedvirkning kan være utfordrende å ivareta i arbeidet. Videre i del to av kapittelet, vil jeg se på hva slags medvirkning informantenes forståelse og erfaring er et uttrykk for, med utgangspunkt i Arnsteins stigemetafor for deltakelse. I del tre drøftes det hvordan organisatoriske rammebetingelser innad i Nav kan påvirke ivaretakelsen av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen.

7.2. Arbeidsevnevurderingen kan være et vanskelig arbeidsverktøy for brukermedvirkning

Gjennomgående i mine funn var at informantene opplevde arbeidsevnevurderingen som et vanskelig arbeidsverktøy når det gjaldt å kunne ivareta brukermedvirkning. Som presentert i kapittel 6.3.4., om arbeidsevnevurderingen, handlet det om at fagsystemet i enkelte tilfeller ikke alltid er like enkelt å navigere i. Det kunne føre til at veilederne utførte noen operasjoner uten å direkte involvere brukerne. Blant annet uttrykte informantene at oppmelding av brukere til et spesifikt tiltak kunne være en handling som ble foretatt uten å direkte involvere brukere, som videre kunne føre til en ny eller endret arbeidsevnevurdering. Med andre ord handlet dette om at informantene synes det er viktigere å kommunisere om tiltak, og at endring i arbeidsevnevurderingen i slike tilfeller ble ansett mer som en teknisk endring i brukernes status, som det ikke var tid eller hensiktsmessig å informere om. Samtidig er det ut fra funnene, grunn til å tro at informantene involverer brukere så langt det lar seg gjøre og

spesielt i tilfeller som har vesentlig betydning. Jeg vil i tillegg argumentere for at Nav-veiledernes opplevelse av arbeidsmetodikken samstemmer med tidligere forskning, som viser at arbeidsevnevurderingen opplevdes som et vanskelig arbeidsverktøy hos veilederne (Galaasen & Lima, 2014).

En av informantene fortalte at hun synes teorien rundt arbeidsmetodikken er bra, men samtidig at den ikke fungerte like bra i praksis som tenkt. Det kan ha sammenheng med metodikkens todelte formål som kan føre til at reell brukermedvirkning hindres, spesielt i vurderinger som angår uføretrygd. Grunnen til dette synes å være at brukere aldri kan få full medvirkningskraft i egen arbeidsevnevurdering mot en varig ytelse, da det er opp til Nav å vurdere og det kreves dokumentasjon om nedsatt arbeidsevne fra behandlere. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene synes å fungere bedre for de brukerne som skal ut i arbeid, fordi de har økt mulighet til å uttrykke gjennomførbare ønsker og behov som kan bidra til å få dem ut i arbeidslivet. Informantenes uttrykk om å være brukerorienterte ved at de spør om forhold knyttet til den enkeltes brukers livssituasjon, samstemmer med funn i undersøkelsen til Nicolaisen og Lima (2015). Som følge av dette, er det relevant å se på de tidligere evalueringsrapportene fra Navs interne forskningsavdeling, som konkluderer med at arbeidsevnevurderingen foreløpig ikke har fungert i tråd med ambisjonene. Nav-veiledernes utøvelse av skjønn kombinert med en presset ressursituasjon, har ifølge Nicolaisen og Lima (2015, s. 61) gjort det vanskelig for Nav-kontorene å få metodikken til å fungere etter hensiktene. Metodikken ble også oppfattet som ambisiøs og krevende. En nyere evalueringsrapport (Fossestøl et al., 2020), viser imidlertid at arbeidsmetodikken kan ses på som forbedret. Dette kan samsvare med mine funn da informantene fortalte at den nye utformingen som tredde i kraft var bedre enn den gamle, som de tidligere evalueringsrapportene siktet mot (Galaasen & Lima, 2014; Nicolaisen & Lima, 2015; Proba, 2011).

Som funnene viste i kapittel 6.4.1.1., mente informantene at aktivitetsplanen som henger tett sammen med arbeidsevnevurderingen, kunne bidra til at brukerne fikk økt eierforhold til sin arbeidsevnevurdering. Informantene beskrev planen som et dokument som skulle definere mål og fremgangsmåte for hvordan brukerne skulle kunne komme ut i arbeid eller aktivitet.

På denne måten kan aktivitetsplanen gi større rom for deltakelse enn arbeidsevnevurderingen. I tillegg kan det være vanskelig å medvirke i en arbeidsevnevurdering, fordi den kan oppfattes mer som veiledernes dokument, mens aktivitetsplanen er mer et delt dokument som begge kan skrive på. Imidlertid kan planen bidra til at brukere kan skrive hva de vil, men igjen så er det ikke sikkert at disse ønskene blir lyttet til eller ivaretatt. Som funnene viste, er veilederne likevel helt avhengig av brukernes medvirkning for å kunne bistå de ut i arbeidslivet og ut av Nav-systemet. Derfor var de også opptatt av å styrke brukerne slik at de kunne bli i stand til å medvirke i egen sak. Dette kan ses i lys av teorien om empowerment i kapittel 4.3. Der kommer det frem at empowerment kan ifølge Askheim (2012) knyttes opp mot å bistå personer og grupper som har vært i en avmaktssituasjon, ut av denne avmaktssituasjonen. Målet er å styrke den avmektige slik at de kan få økt selvtillit, bedre selvbilde, økte kunnskaper og ferdigheter, og på denne måten danne motmakt. Dersom Nav-veilederne bidrar til å styrke brukerne, kan brukerne få mer makt, styring og kontroll over eget liv (Askheim, 2012, s. 11-12).

Imidlertid er det et sentralt poeng at deltakelse i aktivitetsplanen krever noen tekniske ferdigheter, fordi planen er digitalisert og oppleves ikke alltid like tilgjengelig for brukerne. I kapittel 6.2.1., om Navs tilgjengelighet, kommer det frem at en av informantene som jobbet med unge brukere, hadde kontakt med de oftere nå enn tidligere på grunn av at alt skjer digitalt som følge av koronapandemien. Ut fra dette funnet, kan det virke som om denne brukergruppen innehar de nødvendige tekniske ferdighetene som kreves for å kunne bruke den digitale aktivitetsplanen. Tidligere forskning viser at brukermedvirkning kan være vanskelig i arbeidsevnevurderingen, og at dette nettopp skyldes enkelte brukergruppers mangel på digital kompetanse i den digitale aktivitetsplanen (Fossestøl et al., 2020). Ut ifra omfanget av denne studien, kan det ikke konkluderes med at økt kontakt mellom Nav-veiledere og unge brukere via digitale plattformer skyldes koronapandemien, men det kunne vært et interessant perspektiv å undersøke nærmere.

7.2.1. Spenningene mellom helse og arbeidsevne

Mine funn viser at informantene ivaretar aspekter vedrørende den enkeltes brukers livssituasjon, som kan påvirke deres arbeidsevne i forkant av utarbeidelse av en

arbeidsevnevurdering. Ut fra funnene er det grunn til å tro at veilederne er bevisste på at det er mye i et menneskes liv som kan ha betydning for deres mulighet til å arbeide. Nav-veilederne gir uttrykk for evne til å se brukernes helhetlige behov. Det virket som at informantene mente at de grunnleggende tingene måtte være på plass, før de kunne snakke om jobb. Jeg tolker det som at informantene har en helhetlig tilnærming i møte med brukerne og gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen. I forlengelse av det, kan dette tyde på ivaretagelse av vesentlige behov er et fundamentalt fokus fremfor ensidig fokus på arbeidsevne. En av Nav-veiledernes viktigste arbeidsoppgave er å ha en arbeidsrettet samtale med brukerne (Caswell, 2020; Riis-Johansen et al., 2018). Veilederne er opptatt av å inkludere brukerne i samtalen, og at deres stemme har betydning som er relevant med tanke på å kunne ivareta brukermedvirkning. Dette kan gi rom for at brukerne kan fortelle om alt de selv tenker at kan være aktuelt i forbindelse med egen livssituasjon med tanke på å kunne delta på arbeidsmarkedet. Dette kan ses i lys av tidligere forskning (Matarese & Caswell, 2018), som viser at bakkebyråkratenes ulike samtaleteknikker har betydning for brukernes deltakelse og for hvordan deres stemmer kommer frem i samtalen.

Som vi så i kapittel 6.3.4.1., fortalte en av informantene at hun la spesielt vekt på å snakke om brukernes mulighet på arbeidsmarkedet fremfor å prate om brukernes helse. Dette begrunnet veilederen med at hun ofte opplevde at enkelte av brukerne ønsket å snakke om egen helsesituasjon. Med andre ord kan informantens utsagn tolkes som et forsøk på å snu brukernes fokus mot arbeid, som kan motvirke sykdom. Samtalen mellom brukere og veiledere kan vurderes som et dynamisk verktøy for avklaring og medvirkning, men det kan være vanskelig å få til gode samtaler om muligheter dersom brukerne er ensidig opptatt av å sikre seg en ytelse, eller opplever sin sak som ferdig avklart. I slike tilfeller vil fokus på inntektssikring ofte få en dominerende plass. Eskelinen et al. (2010) viser, gjennom sin forskning at den aktive sysselsettingspolitikken kan føre til at brukere som i utgangspunktet har helserelaterte utfordringer og dermed er uten arbeid, likevel blir vurdert som klare for å delta på arbeidsmarkedet fremfor å bli avklart som arbeidsledige. I mine data virket det ikke som om dette var tilfellet.

Som funnene viste kan det være utfordrende for veilederne å vurdere brukernes arbeidsevne, spesielt i tilfeller der brukere aldri har vært i arbeid. Mitt inntrykk er at de dermed kan være usikre på hva arbeidsevnevurderingene skal inneholde og hvordan de skal komme frem til de riktige beslutningene. Arbeidsevnevurderingen kan derfor være en kompleks vurderingsform. Jeg vil også argumentere for at dette kan samsvare med det Galaasen og Lima (2014) fant i sin forskning. Kompleksiteten i arbeidsevnevurderingen kan ses i sammenheng med Gjersøe (2016) sin forskning, som viser at førstelinjearbeidere synes det er vanskelig å avklare arbeidsevnen til langtidssyke. Artikkelen til Caswell (2020) kan bidra til å belyse de dilemmaene bakkebyråkratene står overfor i samhandlingen med brukerne når temaet for samtalen dreier seg om deltakelse på arbeidsmarkedet. Ifølge Caswell (2020) formes politikken gjennom bakkebyråkratenes arbeidspraksis, men dette er likevel et aspekt hun mener ignoreres i policyen. Dette kan være i overenstemmelse med mine funn, fordi det kan virke som om det er et lignende dilemma som kan forekomme i arbeidsmetodikken. Fokus på arbeidsdeltakelse i politikken kan være problematisk, da det er utsatte brukergrupper med sammensatte og ulike behov og forutsetninger for både deltakelse på arbeidsmarkedet og medvirkning.

Mine funn viser at arbeidsevnevurderingene kan vris mot stønad fremfor arbeid. Mitt inntrykk er at informantene i disse tilfellene ikke handlet helt i tråd med intensjonen. Hovedpoenget kan imidlertid synes å være at informantene gjorde dette fordi de lyttet til brukernes behov om inntektssikring, og er opptatt av å ivareta brukerne. Funnene mine står i likhet med Gjersøe (2016) sin forskning, som viser at førstelinjearbeidernes vurderinger av arbeidsevnen til personer som søker AAP, vris mot stønad fremfor arbeid. Faktorer som førte til dette, er at arbeidsevnevurderingen skal gjennomføres i spennet mellom en profesjonell og en byråkratisk beslutningsmodell (Gjersøe, 2016). Ifølge Askheim (2012, s. 106) må Nav-veilederne derfor velge om de skal være lojale mot brukere eller staten. Mine funn peker i retning av informantenes lojalitet til brukere.

Som vist i kapittel 6.4.2., gjorde informantene seg ofte i flid med arbeidsevnevurderingene som gikk mot en varig ytelse, slik at de ikke fikk dem i retur av forvaltningsenheten i Nav. Informantene ga uttrykk for at de derfor etterstrebet å skrive arbeidsevnevurderingene kun i

de tilfellene de var helt sikre på at brukerne ville oppfylle kriteriene for uføretrygd. Det kan virke som om informantene synes å vurdere det på denne måten, fordi de er opptatt av å ivareta brukernes beste. Samtidig kan ikke veilederne gjøre akkurat som de vil, men de kan gjøre det de kan innenfor de rammene de er underlagt. Dette kan ses i sammenheng med Brodtkin (1997) sin uttalelse (Caswell, 2020; Van Berkel et al., 2018), som ifølge Caswell (2020) vil føre til at det både fokuseres på de strukturelle forholdene i arbeidet, og til de ressursene bakkebyråkratene har til rådighet.

7.3. Det er mange ulike grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen

I kapittel 4.2.3. ble det redegjort for Arnsteins stigemetafor for ulike grader av medvirkning. Som en kort gjentakelse, er hennes stige delt inn i åtte trinn som igjen er delt inn i ulike grader av medvirkning, hvor gradene handler om hvor mye innflytelse, påvirkningsmuligheter og makt brukerne blir gitt. Stigen viser ikke-deltakelse på de to nederste trinnene, ulike grader av skinninnflytelse på de tre midterste trinnene og reell medvirkning på de tre øverste trinnene (Arnstein, 1969, s. 217-219). Et gjennomgående trekk i mitt datamateriale er at det er grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen, og at informantenes ivaretagelse av brukermedvirkning kan variere mellom alle trinnene i stigen.

7.3.1. Ikke-deltakelse

Mine funn viser at informantene hadde et reflektert forhold til begrepet brukermedvirkning. En av informantene fortalte at Nav kunne ha sin såkalte «Nav-hatt» på i samtale med bruker. Informanten forklarer videre at Nav som velferdssystem hadde mye å tilby brukerne, og at de som veiledere satt på all informasjonen om hva som finnes av tilbud innad i Nav. Risikoen ved å bruke «Nav-hatten» ifølge denne informanten, er at de kan foreslå et tiltak fordi de selv mener at dette er til brukernes beste og det riktige valget. Informasjonen som gis til brukerne blir dermed tilpasset i forhold til det de selv tenker er lurt. På denne måten kan de påvirke brukerne mer enn de nødvendigvis er klar over. Mitt inntrykk av denne «Nav-hatten», er at dette kan være et tegn på at veilederne kan være litt rigide eller «firkantet». Imidlertid var dette ikke tilfellet i mine data. En hovedutfordring ved å ikke bruke «Nav-hatten», kan derimot synes å være at det kan være vanskelig å vite hvilken informasjon om som skal gis. Da det kan virke mot sin hensikt å gi ut absolutt all informasjon, fordi dette kan gjøre det vanskelig for

brukerne å ta et valg. Det er Nav disponerer informasjonen om tilgjengelige tiltak, og tilpassede tjenester til brukere er et generelt mål i velferdssystemet. Det kunne vært interessant å utforske hvordan tjenestene kan utvikles med mål om å forhindre bruk av en såkalt «Nav-hatt», men likevel være tilpasset brukernes behov. Videre kan det også tenkes at det kanskje ikke er målet eller reelt å forhindre bruk av «Nav-hatt», men utforske hvordan vi kan utvikle tjenestene til å være mangfoldige og tilpasset hver enkelt brukers behov.

Uavhengig av hvorvidt de bruker «Nav-hatten», kan dette likevel være i overensstemmelse med Askheim (2012, s. 100) sitt argument om at profesjonsutøvere har ubevisste forestillinger om hva som er normalt og riktig. Som en form for motsetning til Askheims (2012) argument kan dette være helt bevisste og gjennomtenkte tiltak hos veilederne. I mine funn kom det frem at informantene hadde ubevisste forestillinger. Ifølge Foucault vil den som bærer makten være den som sitter med sannheten og definisjonsmakten. På hvilke måter Nav-veilederne definerer det normale vil derfor uansett prege hvilke tiltak og verktøy veilederne introduserer brukerne for (Askheim, 2012, s. 86-87). Dette kan føre til at Nav-veilederne tror de rettleider brukerne mot den «beste» løsningen, men i virkeligheten styrer de brukerne mot Navs verdier. På denne måten kan Nav-veilederne få brukerne til å gjøre handlinger som kan fremstå som brukernes egne valg, men som i virkeligheten er et resultat av styring og kontroll fra veilederen (Askheim, 2012, s. 100). Om dette er tilfellet, kan det ut fra Arnsteins stige forstås som «manipulasjon». Dette vil si ingen form for medvirkning for brukerne (Arnstein, 1969, s. 218). Ut fra mine funn, vil jeg argumentere for at dette ikke er tilfellet. Da det kan virke som at Nav-veilederne har brukernes beste i fokus, og en veiledning rettet mot spesifikke tiltak kan anses som en form for omsorg i beste hensikt.

I kapittel 6.3.4.3., vises det til at funnene samsvarer med Arnsteins nest nederste trinn «terapi». Dette vil ifølge Arnstein (1969, s. 218) si at sosialarbeideren går ut fra at maktesløsheten til brukerne er knyttet til psykiske lidelser. Oppmerksomheten ligger dermed på å helbrede brukerne i stedet for å se på det som egentlig ligger bak (Arnstein, 1969). Informantenes utsagn samstemte og mente at enkelte av brukergruppene har ulike forutsetninger for å medvirke. Brukerne var enten psykisk syke eller hadde andre diagnoser som gjorde at medvirkningen ikke var til stede. Informantene uttrykte i disse tilfellene at

medvirkning ikke alltid var nødvendig eller hensiktsmessig. Disse brukerne var ofte i behandling hos andre instanser. Mitt inntrykk er at visse brukergrupper er unnskyldt fra å medvirke, som jeg synes er rimelig i slike tilfeller. Det virket som om informantene fremdeles ivaretok medvirkning, som er viktig uavhengig av brukernes diagnose.

7.3.2. Grader av skinninnflytelse

Et gjennomgående trekk i mitt materiale var at informantene mente at brukermedvirkning både var viktig og nødvendig i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Det var enighet blant veilederne at de hadde ansvaret for å gi tilstrekkelig med informasjon slik at brukerne fikk muligheten til å medvirke i egen sak, og de sjekket også at informasjonen ble forstått hos brukerne. Jeg vil her argumentere for at informantenes beskrivelse av egen informasjonsplikt, kan ses i sammenheng med trinn tre «informasjon» i stigen til Arnstein. Dette tredje trinnet står i kontrast til det Slettebø og Seim (2007, s. 28-30) hevder om at informasjon ikke kan betraktes som medvirkning, fordi dette ikke innebærer noen form for aktivitet fra brukernes side. Likevel forstod informantene informasjon som medvirkning. Det kan tenkes at grunnen til dette er fordi de er helt avhengige av at brukerne er informerte slik at de kan medvirke. Brukernes medvirkning i utarbeidelsen av en arbeidsevnevurdering, er helt nødvendig for at veilederne skal kunne hjelpe dem med å finne en løsning som både kan fungere for den enkelte brukeren, men også ut ifra rammebetingelsene til Nav. Videre er veilederne også helt avhengige av at brukerne medvirker, for at de i det hele tatt skal kunne danne seg en mening om situasjonen og et utgangspunkt for å hjelpe de videre ut i arbeid eller aktivitet. Mitt inntrykk er også at Nav-veilederne gjør så godt de kan med tanke på de rammene de er underlagt. Ved å informere tilstrekkelig, kan bidra til at prosessen går litt raskere.

Funnene i kapittel 6.3.2. viser at informantene er bevisst det asymmetriske maktforholdet, og motsatt viser at de oppfatter relasjonen som jevnbyrdig der bruker selv har et ansvar for å medvirke og «drive» frem sin egen sak. Dette kan bety at informantene har et ønske om å myndiggjøre brukerne, som kan ses i lys av empowerment tilnærmingen som ble beskrevet i kapittel 4.3. Der kommer det frem at brukerne er eksperter i eget liv og skal frigjøres fra en passiv til en aktiv rolle (Askeland, 2011, s. 52). Informantenes forståelse av begrepet brukermedvirkning som informasjon, kan bidra til at makten i noe grad utjevnes ved at de gir

informasjon til brukerne. Derimot har de makt til å avgjøre hvilken informasjon som gis. Veilederne kan enten velge å informere brukerne om for eksempel spesifikke tiltak, verktøy eller en løsning som de selv tenker at er den beste. Eller motsatt, de kan velge å tenke at informasjonen som gis skal være til brukernes beste.

Det mellommenneskelige møtet vil alltid være styrt av posisjoner der makten er ulikt fordelt, uavhengig av hvor god relasjonen er mellom partene (Slettebø, 2008, s. 71). Lundberg (2012) fant i sin studie at relasjonen mellom brukere og Nav-ansatte er ustabile. Mine funn viser at informantene opplever relasjonen mellom bruker og veileder som helt avgjørende for å kunne få til brukermedvirkning. Informantenes utsagn kan tolkes som at den enkeltes brukers relasjon til sin veileder kan være nøkkelen til et godt samarbeid, og grunnlag for brukermedvirkning. Motsatt kan det ut fra funnene, tolkes som at dersom relasjonen mellom partene ikke er særlig god kan brukermedvirkning bli utfordrende. Lundberg (2012) viser gjennom sin forskning hvordan relasjonen er preget av vilkårlighet og tilfeldigheter som får konsekvenser for brukere. Dette kan tolkes som at medvirkning både er avhengig av brukernes rolle og ressurser, samt den byråkratiske kompetansen som kreves i samhandlingen med Nav.

Mine funn viser at for informantene handlet brukermedvirkning om å involvere og lytte til brukerne. Etter min tolkning svarer informantenes erfaringer til trinn fire og fem, altså «konsultasjon» og «rådgivning» i Arnsteins stige. Brukere kan komme med ønsker og ytre sin mening, men det er ingen garanti for at dette blir fulgt opp av Nav-veilederne (Slettebø & Seim, 2007, s. 31). Dette bekreftes i mine funn, som viser at en av informantene mente at brukernes mening skal tas alvorlig selv om det ikke nødvendigvis gir rett til ytelser. Mens en annen informant forteller at brukerne skal involveres uavhengig av hvilke beslutninger eller endringer som iverksettes. Informantenes utsagn kan oppfattes bastante, men de synes å vurdere det på denne måten fordi de ønsket at brukerne skulle oppleve å bli sett, selv om brukerne ikke alltid kunne få det de ønsket seg mest.

Alle informantene i studien fremhevet at relasjonen bygde på tillit mellom dem og brukerne. Informantene ga uttrykk for at det var viktig for å ivareta brukermedvirkning i arbeidet med

arbeidsevnevurderingen. En av informantene fortalte at dersom hun og brukeren skulle opprettholde en god dialog, måtte tilliten være til stede. Dette kan ses i lys av teorien i kapittel 4.6. om tillit. Der kommer det frem at relasjonen mellom partene er bygd på tillit (Grimen, 2008, s. 200). Utsagnet til informanten kan tolkes som om at dette implisitt vil innebære at informanten har en forventning om at brukeren må stole på hennes kompetanse for at kommunikasjonen skal være god. Imidlertid må det understrekes at informanten også la vekt på at brukerne skulle føle seg trygge på henne. Relasjonen mellom bruker og veileder vil med andre ord være preget av asymmetriske forhold. Dette vil si at det ikke er tillit mellom likeverdige parter. På denne måten kan brukere fort bli sårbare overfor veiledere (Grimen, 2008, s. 200). En annen informant fortalte at flyktningene kunne være veldig tillitsfulle til henne, og stolte på hennes avgjørelser. Informanten ga uttrykk for at hun måtte «lokke» ut hva brukerne egentlig ønsket og hvordan de opplevde sin egen helse. Dette viser at veiledere reelt sett er avhengig av brukernes stemme og innflytelse. Det er også grunn til å tro at informanten ikke misbruker hverken tilliten eller makten overfor brukerne, men i stedet tilrettelegger for medvirkning.

7.3.3. Grader av borgermakt

Alle informantene forstod begrepet brukermedvirkning som et samarbeid med brukerne. Informantene ga uttrykk for at medvirkning var avhengig av at det ble etablert en god relasjon og et samarbeid. Brukermedvirkning ble på denne måten forstått som en prosess hos informantene, fordi det ofte tar tid å opparbeide seg en god relasjon (Slettebø & Seim, 2007, s. 30). Som funnene viste i kapittel 6.2.3., fortalte informantene at brukerne skulle være med på å legge en plan som de sammen skulle utarbeide. De mente at et godt samarbeid vil føre til økt medvirkning, som dermed ga bedre forutsetning for at brukerne kan ytre hva de vil ha ut av sitt samarbeid. I denne prosessen opplevde informantene at brukerne deltok aktivt. Dette står i likhet med et av Fossetøls et al. (2020) funn om at veilederne mente at oppfølgingen foregår i et samarbeid med brukeren, at de møter krav til aktiv medvirkning, og at brukerne har innflytelse på hvilken aktivitet/innsats som velges.

I lys av teorien om partnerskap i kapittel 4.2.4., kan informantenes forståelse av brukermedvirkningsbegrepet forstås som et forpliktet samarbeid hvor partene jobber

sammen mot et felles mål. Brukerne får mulighet til å forhandle om resultater og bidra i beslutningsprosesser (Arnstein, 1969; Dalrymple & Burke, 2006, s. 131). Samtidig kan informantenes beskrivelser være i overenstemmelse med de øverste trinnene i Arnsteins stigemetafor, og fortrinnsvis med det sjette trinnet «partnerskap». Der har brukerne mulighet til å delta i forhandlinger om resultater (Arnstein, 1969, s. 217-219). På en annen side poengteres det av Dalrymple og Burke (2006, s. 134-135) og Strier og Binyamin (2010, s. 1915), at et partnerskap i sosialt arbeid kan være utfordrende. Dette kan ha likheter med mine funn, som viser at det kan oppstå konflikter dersom det er uenighet mellom partene, eller hvis brukere er negativt innstilt til samarbeidet. Ut fra disse funnene, er det grunn til å tro at det kan bli utfordrende for veilederne å ivareta reell brukermedvirkning i brukernes arbeidsevnevurdering. Likevel skal brukerne involveres i et partnerskap uavhengig om de er uenige.

Som funnene viste i kapittel 6.3.3., hadde informantene en forståelse av at brukermedvirkning involverte brukernes stemme. Veilederne mente at stemmen til brukerne alltid skulle komme frem i brukernes arbeidsevnevurdering. Informantene synes å vurdere det på denne måten, fordi da medvirket brukerne med sin stemme i sin arbeidsevnevurdering. En av informantene sa at de ikke skulle ta noen avgjørelser om brukere, uten å involvere brukeren. Om man ser dette ut fra teorien om brukermedvirkning (Arnstein, 1969; Slettebø & Seim, 2007, s. 31), kan det se ut som om informantene forstår brukermedvirkning som at brukerne blir gitt makt til å påvirke eller styre resultatet av sin arbeidsevnevurdering. Dersom dette er tilfellet, kan denne forståelsen synes å være i de to øverste trinnene i Arnsteins stige. Dette er trinnene syv og åtte, altså «delegert makt» og «borgerstyring». Samtidig kan dette bety at veiledere i Nav har blitt bedre til å ivareta brukermedvirkning, som kan ses i lys av Fosseth et al. (2020) sin evalueringsrapport som viser at brukermedvirkning har økt over tid. En av informantene fortalte at brukerne må medvirke fordi de mottar en ytelse som krever noe fra brukeren. Med andre ord vil medvirkning alltid foregå innenfor Nav sin ramme, som vil si at brukerne ikke kan velge å medvirke. Ideen om å ikke ta avgjørelser på vegne av brukere, uten å involvere brukere, kan stå i kontrast til det jeg tidligere har drøftet angående relasjon og samtale som betydningsfullt. Der ble det argumentert for at involvering er viktig, men at informantene kunne foreta administrative oppgaver som kunne føre til endringer i arbeidsevnevurderingen

uten å involvere brukerne, fordi det ikke ble ansett som hensiktsmessig. Slike synspunkter kan virke å være et paradoks i arbeidet med arbeidsevnevurderingen.

7.3.4. Kritikk mot Arnsteins stige

I teorikapittelet redegjøres det for at Arnstein (1969) selv er kritisk til brukernes mulighet for absolutt kontroll. Hun mener at medvirkning blir et tomt ritual uten et reelt innhold, hvis det ikke innebærer at brukerne har innflytelse. Dette kan ses i lys av det Slettebø (2008, s. 62) hevder om at medvirkning må innebære at brukerne skal ha innflytelse i egen sak dersom brukervedvirkning skal få et reelt innhold, ellers blir begrepet ifølge han bare retorikk. Jeg vil her argumentere for at anvendelse av stigen til Arnstein kan bidra til å finne ut om brukerne har den innflytelsen de er ment å skulle ha i utarbeidelse av egen arbeidsevnevurdering, men også i møte med velferdssystemet som en helhet. På en annen side kan benyttelse av stigemetaphoren føre til en hierarkisk inndeling, og begrepene kan fremstå fastsatte. Dette kan føre til at begrepene under borgermakt ikke lenger har noen verdi. Mine funn viser at det er grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen, og at informantenes ivaretagelse av brukervedvirkning kan være på alle trinnene i stigen. Likevel kan det se ut som at veilederne i de fleste tilfellene tilrettelegger for grader av skinninnflytelse. I de tilfellene hvor det ikke er deltakelse, kan skyldes ulike brukergruppers forutsetning for å kunne medvirke. Dersom brukerne får muligheten til å påvirke resultatet av sin arbeidsevnevurdering, kan det tenkes at veilederne gir brukerne grader av borgermakt. Det må understrekes at veilederne må forholde seg til lover, regler og føringer fra et byråkratisk system, som vil legge begrensninger for brukernes mulighet for full borger- eller brukerstyring. Imidlertid kan det være potensial til borgermakt i en arbeidsevnevurdering, men brukerne vil ikke ha like stor innflytelse på stønader, som på tiltak og praksisplasser. Det kan synes at en bruker med de rette ressursene, og som både kan undersøke og argumentere godt nok, kan for eksempel få gjennomslag ved å få støtte til å ta en utdanning. Innen arbeidsevnevurderingen er det både et ideal, men også et krav om brukervedvirkning. Ifølge Slettebø (2008, s. 53) og Slettebø og Seim (2007, s. 23) kan deltakelse og brukervedvirkning fremme et aktivt medborgerskap, og i praksis kan det åpne for demokratisering av offentlige tjenester. Jeg vil derfor argumentere for at informantenes etterstrebelser med å ivareta brukervedvirkning i arbeidsevnevurderingen kan føre til et aktivt medborgerskap hos brukerne.

7.4. Rammebetingelser i Nav

Både de like og ulike forståelsene av begrepet brukermedvirkning jeg nettopp har diskutert, kan skyldes ulike forhold. Det kan henge sammen med organisatoriske forhold, som kan ses i lys av teorien om organisasjonsmessige rammebetingelser innen Nav som ble presentert i kapittel 4.5. Det kan også tenkes at informantenes forståelse stammer fra omgivelsene rundt, som for eksempel deres ulike utdanningsbakgrunn eller fra metodikken. Da brukermedvirkning er sentralt i arbeidet med arbeidsevnevurderingen, var samtlige informanter godt kjent med begrepet, men likevel hadde de noe varierende oppfattelse av begrepet. Enkelte av informantenes forståelse kan knyttes til en byråkratisk tankegang, mens andres kan kobles til en mer teoretisk forståelse. Til tross for at samtlige informanter hadde sosialfaglig bakgrunn, kan differanser i begrepsoppfattelse muligens være påvirket av fagspesifikk studieretning. Informantenes ulike utdanning kan også ha betydning for hva de vektlegger i arbeidet med den enkelte brukeren. Dette viser imidlertid også tidligere forskning (Terum & Jessen, 2015, i Riis-Johansen et al., 2018). Jeg vil igjen understreke at brukermedvirkning ble sett på som en svært viktig verdi å etterstrebe på alle Nav-kontorene som deltok i studien.

Som funnene viste, hadde informantene en nyansert forståelse av brukermedvirkning. Likevel kunne informantene tillegge begrepet forståelser som ikke nødvendigvis kan defineres som brukermedvirkning på høyt nivå i teoriene. Et eksempel som gikk igjen hos informantene var deres forståelse av begrepet brukermedvirkning som informasjon. Dette er ifølge Slettebø og Seim (2007, s. 28) ikke reell brukermedvirkning. Dette kan det tolkes som at brukerne kan stå i fare for å ikke få reell medvirkningskraft i sin arbeidsevnevurdering. Informantene synes ikke å vurdere det på denne måten, fordi de brukte informasjon til å tilrettelegge for medvirkning. For informantene handlet dette om at brukerne skal få medvirke. Min tolkning er også at veilederne gjør så godt de kan innen de rammene de er underlagt. Dette kan det ses i sammenheng med Lipsky (2010) som hevder, at bakkebyråkratenes praksis er til en vis grad utformet av arbeidsforholdene.

Det kan være andre forhold som virker inn på informantenes forståelse av medvirkning. Det kan blant annet gjelde veiledernes opplevelse av å bli påvirket av brukernes egen forståelse

av brukermedvirkning. Informantene uttrykte at relasjonen mellom partene er særdeles betydningsfull for både samarbeidet, og for brukernes medvirkning. Delaktighet fra brukeren i samtalen ble derfor sett på som viktig i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. I slike tilfeller kan det trolig være enkelt å inngå et partnerskap med brukeren. Informantene ga uttrykk for at det kan være brukere som i liten grad uttrykte ønsker, og ville at veilederen skulle ta avgjørelsen for dem. Det kan virke vanskelig å inngå i et partnerskap med slike brukere, og det kan bli et litt mindre rom for medvirkning. Likevel er det ikke alle brukere som ønsker å medvirke. I slike tilfeller kan det vurderes at «informasjon», «konsultasjon» og «rådgivning» er de eneste, og mest hensiktsmessige alternativene (Arnstein, 1969).

Informantene fortalte om brukere som ofte skiftet mening om sine fremtidsplaner. I slike tilfeller skulle veilederne i utgangspunktet ha endret arbeidsevnevurderingen for hver gang brukere skiftet mening. Dette gjorde imidlertid ikke informantene, da de heller valgte å prioritere andre arbeidsoppgaver. Ut fra funnene, er det likevel grunn til å tro at de sikret brukernes endrede ønsker andre steder enn i arbeidsevnevurderingen, slik at ønskene ble tatt hensyn til og registrert. Samtidig er det viktig å være seg bevisst at brukere som har mange meninger eller at de hyppig skifter mening også kan oppleves krevende, dersom veilederne ikke er enige i disse meningene. Sårbare brukergrupper som mottar en arbeidsevnevurdering, kan bli desto mer sårbare som følge av ulik praksis. Mitt inntrykk basert på funnene er imidlertid at informantenes forståelse av begrepet ikke differensierer i den grad at det vil medføre veldig ulik praksis hos veilederne.

7.4.1. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen utfordres av en byråkratisk kontekst
Mine funn viser at informantenes beskrivelse av egen arbeidshverdag og ressursituasjon er i overensstemmelse med Lipskys (2010) definisjon av bakkebyråkrater. Informantene opplevde arbeidsdagene som hektiske og krevende, og preget av prioritering av brukere fordi tiden ikke strekker til. Dette kan forstås i lys av Lipskys (2010) mestringsstrategier og tilpasninger innenfor Nav som bakkebyråkrati. Der har bakkebyråkratene utviklet egne strategier for å håndtere dilemmaene som kan oppstå i arbeidshverdagen. Som et resultat av dette kan det virke begrensende til realiseringen av brukermedvirkning. Brukermedvirkning kan oppleves som en tidkrevende prosess å få til i tilstrekkelig grad, samtidig som Nav-veilederne må være

effektive i sitt arbeid. I enkelte tilfeller kan dette føre til at brukermedvirkning kan bli nedprioritert. Et eksempel er mine informanternes valg av hvilke brukere de skal prioritere i form av omfang av oppfølging. Samtidig er det ut fra funnene grunn til å tro at tidsbegrensende ytelser kan føre til at brukere og veiledere har mindre tid på å etablere en god relasjon, som er utslagsgivende for reell brukermedvirkning. Veiledernes tidspress er også et resultat av at de i enkelte tilfeller må utarbeide en ny arbeidsevnevurdering, som vil føre til at informantene har begrenset tid til å involvere brukeren. Arbeidssituasjonen til Nav-veilederne er preget av et krysspress mellom faglige prinsipper, effektivitets- og måloppnåelser, og dokumentasjonskrav på den ene siden, samtidig som relasjonsoppbygging og brukermedvirkning skal ivaretas tilstrekkelig. Til tross for dette viser funnene mine at informantene mente de hadde stor frihet til selv å organisere eget arbeid. Veiledernes skjønnsutøvelse kan medføre muligheter og begrensninger for realiseringen av brukermedvirkning. AFI-rapport (2020) argumenterer for at Stortingsmelding 33 kan ses som et uttrykk for et ønske om å bedre vilkårene for bakkebyråkratene i Nav. Den tradisjonelle bakkebyråkraten skulle erstattes med en ny. Det skulle være den myndige, løsningsorienterte og kunnskapsbaserte bakkebyråkraten (Fossestøl et al., 2020, s. 12). Av det foregående viser jeg at vilkårene for bakkebyråkratene i Nav kan føre til at brukermedvirkning i arbeidsevnevurdering kan være utfordrende, og slik understøtter jeg meg til det rapporten argumenterer for.

Tidligere forskning (Galaasen & Lima, 2014; Nicolaisen & Lima, 2015; Proba, 2011) viser at veiledere i Nav er utsatt for stort tidspress og arbeidsbelastning som følge av blant annet store saksmengder. Dette samsvarer med mine funn i kapittel 6.2. Til tross for store saksmengder blant informantene, mente de likevel at de hadde god kjennskap til alle brukerne sine. Dette begrunnet de med at ofte kunne flere av brukerne være til for eksempel behandling, ute i tiltak eller praksis. Likevel mente informantene at de hadde altfor liten tid, arbeidsmengden var uoverkommelig og de fikk ikke fulgt opp brukerne så mye som de ønsket. Dette er i tråd med Fossestøl et al. (2020) sin forskning, som viser at det fremdeles er store utfordringer knyttet til oppfølging av brukerne. Deltakerne i undersøkelsen mente at brukerne trengte mer oppfølging enn de kunne gi dem (Fossestøl et al., 2020).

7.4.2. Brukermedvirkning, en styringsstrategi?

Med utgangspunkt i Foucaults maktforståelse som ble beskrevet i kapittel 4.4.3., kan brukermedvirkning oppfattes som en styringsstrategi i arbeidsevnevurderingen. Foucaults syn på makt kan forstås som en kritikk til brukermedvirkning, fordi Nav-veilederne kan bruke brukermedvirkning som en form for maktteknologi (Askheim, 2012). Om man ser på arbeidsevnevurderingen som et verktøy for brukermedvirkning, kan den gi makt til begge partene. I lys av Foucaults syn på makt, vil det umulig kunne unngås skjerfordeling av makt mellom bruker og Nav-veileder. Nav-veilederen innehar makten til å definere hva som anses til det beste for brukeren, og videre innehar hun makten til å tilby eller frata tiltak ut ifra egne vurderinger. På denne måten kan det ligge en form for usynlig makt i arbeidsevnevurderingen, en såkalt tilsørt makt. Ifølge Høilund og Juul (2015, s. 60) kan de ulike maktformene som utøves i sosialt arbeid være usynlige og ubevisste for sosialarbeiderne. Nav-veiledernes makt er knyttet til deres instituerte posisjoner og mulighetene for maktutøvelse er tilordnet stillingen som veiledere.

7.4.3. Navs strukturmakt

Informantene er underlagt rammevilkårene i Nav for samhandlingen mellom brukeren og veilederen (Slettebø, 2008, s. 73). Nav-veilederne må forholde seg til lover, regler og fastlagte rammer som ligger til grunn for arbeidet (Solheim & Øvrelid, 2001, s. 136-137). Informantene kan gi effektive sanksjoner i form av belønning eller straff til sine brukere. Som vi så i kapittel 6.4.1.1., fortalte en av informantene at det kan være problematisk å få brukere ut i aktivitet, der det er et krav om dette og brukerne motstår kravet. Informanten fortalte at hun sa til brukeren at vedkommende hadde bedt om dette opplegget selv. Det kan se ut som at hun sa dette litt på trass. For brukeren kan det imidlertid oppfattes som en mild form for tvang, fordi veilederen kan velge å stanse ytelsen som en form for straff dersom brukeren ikke møter opp til aktiviteten. Ifølge informantene er brukerne helt prisgitt informasjonen som blir gitt for at de skal kunne medvirke i egen sak. Hvilken informasjon som gis, vil være opp til den enkelte veilederen. Informantene uttrykte bekymring for hva koronapandemien kan få som konsekvenser. Navs fysiske tilgjengelighet er begrenset, noe som er bekymringsverdig i lys av endret og svekket samhandling, og oppfølging til brukere.

Relasjonen mellom brukere og veiledere kan forstås i lys av en strukturell forståelse av makt. Nav-veilederne er delegert makt fra samfunnet til å forvalte lover og regler. Selv om regelanvendelse er en viktig funksjon, skal Nav-veiledere også utøve skjønn. Regler må tolkes, og de treffer sjeldent helt de problemene som de skal anvendes på. Det vil alltid være rom for individuell maktanvendelse innenfor de regler og retningslinjer som eksisterer. Dersom vi ser brukere som mottar en arbeidsevnevurdering i lys av Foucaults forståelse av makt, vil de ikke ses på som passive ofre for andre, men at de også kan handle aktivt med tanke på sin egen livssituasjon. Brukerne kan forsøke å vinne makt der de kan, som for eksempel klage på vedtak, saksbehandler og de har rett til å få egen arbeidsevnevurdering endret dersom de er uenige. Slike handlinger kan ifølge Slettebø (2008, s. 75-76) forstås som motmaksstrategi. Det forutsetter at brukere har den byråkratiske kompetansen som kreves for å kunne si ifra til Nav-veilederen.

8. Oppsummering og konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke Nav-veilederes erfaring med, og forståelse av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen med utgangspunkt i følgende problemstilling: «*Hvordan kommer brukermedvirkning til uttrykk og anvendelse i arbeid med arbeidsevnevurderingen, og på hvilken måte kan det være utfordrende å ivareta perspektivet?*». Resultatet av analysen ble sammenfattet i tre hovedfunn, og jeg vil avslutningsvis oppsummere disse, før jeg trekker en hovedkonklusjon.

Det første funnet handler om Nav-veilederens erfaring med arbeidsevnevurderingen som oppfølgingsmetodikk, og hvordan brukermedvirkning kan være utfordrende å ivareta i arbeidet. Et fellestrekk blant informantene var erfaringer med at arbeidsevnevurderingen kunne være et utfordrende arbeidsverktøy samtidig med å skulle ivareta brukermedvirkning. Hovedutfordringen synes å være at fagsystemet ikke alltid er like enkelt å navigere i, samt veilederens tidspress og arbeidsbelastning. Det kom også frem at metodikkens todelte formål kan ses på som et hinder for reell brukermedvirkning, spesielt i arbeidsevnevurderingene mot en varig ytelse. Informantene mente at aktivitetsplanen kan brukes som et verktøy for brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen. I den forbindelse benyttet veilederne seg av «empowerment» som verktøy, slik at brukerne kunne bli i bedre stand til å medvirke i egen sak. Veilederne opplevde å være helt avhengige av brukernes medvirkning for at de skal kunne bistå dem ut i arbeid og aktivitet. Imidlertid understrekes det av samtlige informanter at det kan være krevende å vurdere arbeidsevnen til brukere. Dette underbygger at arbeidsevnevurderingen er en kompleks vurderingsform og et vanskelig redskap å bruke. Funnene i studien vedrørende informantenes erfaringer med arbeidsevnevurderingen, kan ses i sammenheng med tidligere utført forskning.

Det andre funnet handler om hva slags medvirkning informantenes forståelse og erfaring kan være et uttrykk for. Disse resultatene ble drøftet i lys av teorier om makt og brukermedvirkning, med utgangspunkt i Arnsteins stige. I arbeidet ble det stadig tydeligere for meg hvor små nyanser det kan være mellom gradene av medvirkning, og at det er mange ulike forhold som kan spille inn på ivaretakelsen av brukermedvirkning. Samtlige informanter anser brukermedvirkning som en verdi det er verdt å etterstrebe i sitt arbeid. Empirien viste

at det er flere grader av medvirkning i arbeidsevnevurderingen. Informantenes tilrettelegging av brukermedvirkning kan foregå på alle trinnene i stigen, men i de fleste tilfellene var det grader av skinninnflytelse. Det fremkommer også i materiale at informantenes forståelse er knyttet til å dele ut informasjon til brukere. I lys av teorien om partnerskap tolker jeg informantenes forståelse som et forpliktet samarbeid der bruker og veileder jobber sammen mot et felles mål.

Til slutt drøftet jeg hvordan de organisatoriske rammebetingelsene innad i Nav kan påvirke ivaretagelsen av brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen. Mine funn viser at Nav-veilederne hadde både lignende og ulike forståelser av begrepet brukermedvirkning. Dette kan ha sammenheng med deres utdanningsbakgrunn, metodikken eller det kan handle om tilpasning av informasjon knyttet til den enkelte brukers behov, ønsker og forutsetning for å medvirke. Ulik forståelse kan medføre ulik praksis hos veilederne. Resultatene av empirien viste at informantenes beskrivelse av egen arbeidshverdag og ressurssituasjon er lik med Lipskys (2010) definisjon av bakkebyråkrater. Ut fra funnene i undersøkelsen synes Nav-veilederne stadig å være i et krysspress mellom profesjonsidealene, som å tilrettelegge for brukermedvirkning og de begrensningene statlige bestemmelser har for organiseringen.

Avslutningsvis i denne masteroppgaven, vil jeg løfte frem at empirien viste at det ikke bare er en eller to middelsformer for brukermedvirkning. Tidligere forskning indikerer at arbeidsevnevurderingen er standardisert og at brukermedvirkning er utfordrende å ivareta. I min undersøkelse finner jeg derimot hele spekteret av medvirkning i stigen til Arnstein. Medvirkning er som sådan mer sammensatt og komplekst som fenomen, og det avhenger av den enkelte Nav-veilederen. Dersom brukernes ønsker og behov er rimelig både tidsmessig og i forhold til mulige tiltak, kan brukernes rom for medvirkning bli veldig stor. Dersom veilederne har lite tid til å undersøke kan det bli litt mindre tid til medvirkning. Det er en stor variasjon og det vises gjennom stigen og hva denne variasjonen avhenger av. Til slutt vil jeg fremheve at informantene har en helhetlig tenkning og tilnærming til sitt arbeid, og ser brukernes individuelle behov.

Litteraturliste

- Arbeids- og sosialdepartementet. (2006). *Arbeid, velferd og inkludering*. (Meld. St. 9 2006-2007). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/35077d66b65349118f79ee74beb0ade7/no/pdfs/stm200620070009000dddpdfs.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2015). *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. (Meld. St.33 2015-2016). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet. (2010). *Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV*. Hentet fra https://www.NAV.no/Arbeid/_attachment/269927
- Arbeids- og velferdsetaten. (2020, 10.20). *Vurdering av arbeidsevne*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/oppfolging-fra-nav/arbeidsevnevurdering>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2021, 01.15). *Stor økning i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger i 2020*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/nyheter/stor-okning-i-antall-mottakere-av-arbeidsavklaringspenger-i-2020>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2021, 05.07). *Uføretrygd kvartalsstatistikk*. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Askeland, G. A. (2011). Kvifor reflektera kritisk? I G. A. Askeland (Red.), *Kritisk refleksjon i sosialt arbeid*, s. 42-56. Universitetsforlaget.
- Askheim, O. P. (2012). *Empowerment i helse- og sosialfaglig arbeid. Floskel, styringsverktøy eller frigjøringsstrategi?* Gyldendal Akademisk.

- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>.
- Caswell, D. (2020). Talking policy into being – How street-level bureaucrats and vulnerable unemployed talk about labor market participation. *European Policy Analysis*, 6 (1), 23-37. <https://doi-org.ezproxy.vid.no/10.1002/epa2.1071>
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Dalrymple, J. & Burke, B. (2006). *Anti-Oppressive Practice Social Care and the Law* (2. utg.). Maidenhead: Open University Press.
- Ellingsen, I. T. & Skjefstad, N. S. (2015). Anerkjennelse, myndiggjøring og brukervedvirkning. I I. T. Ellingsen, I. Levin, B. Berg & L. C. Kleppe (Red.), *Sosialt arbeid. En grunnbok* (s. 97-111). Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. (2005). *Hva er makt*. Universitetsforlaget.
- Eskelinen, L., Olesen, S. P. & Caswell, D. (2010). Client contribution in negotiations on employability – categories revised? *International journal of social welfare*, 19 (3), 330-338. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2009.00717x>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fellesorganisasjonen (FO). 2015. *Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere: Stå opp for trygghet*. Oslo
- Folketrygdloven. (1997). Lov om folketrygd av 28.februar 1997 nr. 19. (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19?q=folketrygdloven>
- Fossestøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. (AFI-rapport 2020:09). Hentet fra https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/6471/r2020_09_Nav%20i%20en%20ny%20tid.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Fuglseth, T., Tronvoll, I. & Jenssen, A. (2012). *Brukermedvirkning: Likeverd og anerkjennelse*. Universitetsforlaget.

- Galaasen, A.M. & Lima, I. A. Å. (2014). Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre. *Arbeid og velferd*. (3-2014). Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsevnevurderinger-i-nav-kunnskapsstatus-og-veien-videre>
- Gjersøe, H. M. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic journal of working life studies*, 6 (1), 129-145. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4889>
- Grimen, H. (2008). Profesjon og tillit. I A. Molander, & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 197-215). Universitetsforlaget.
- Halvorsen, K. (2005). *Grunnbok i helse- og sosialpolitikk* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Hansen, H-T., Lundberg, K. G. & Syltevik, L. J. (Red.). (2013). *Nav- med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget.
- Haualand, H. & Hilsen, A. I. (2014). *Brukermedvirkning i NAV – hvor er vi nå?* (Fafo-notat 2014:05). Hentet fra <https://www.fafo.no/images/pub/2014/10192.pdf>
- Helsedirektoratet. (2017, 10. 17). *Brukermedvirkning*. Hentet fra <https://www.helsedirektoratet.no/tema/brukermedvirkning>
- Hernes, T. (2010). Om arbeidslinja. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds- Norge* (s. 42-55). Gyldendal Akademisk.
- Heum, I. (2010). Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I T. Hernes, I. Heum & P. Haavorsen (Red.), *Arbeidsinkludering: Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds- Norge* (s. 194-229). Gyldendal Akademisk.
- Høilund, P. & Juul, S. (2015). *Anerkendelse og dømmekraft i sosialt arbeid* (2. utg.). Hans Reitzels AS.
- Johannessen, A., Tufte, P. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Abstrakt forlag AS.

- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W. & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Krogh, T. (2017). *Hermeneutikk. Om å forstå og fortolke*. Gyldendal Akademisk.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Doktoravhandling i sosiologi. Universitetet i Bergen. Hentet fra <https://bora.uib.no/bora-xmli/bitstream/handle/1956/5715/42918%20Lundberg%20materie.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Matarese, M. T. & Caswell, D. (2018). I'm Gonna Ask You about Yourself, so I Can Put It on Paper: Analysing Street-Level Bureaucracy through Form-Related Talk in Social Work. *British Journal of Social Work*, 48 (3), 714-733. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcx041>
- Nav-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen av 16. juni 2006 nr. 20. (LOV-2006-06-16-20). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2006-06-16-20>
- Nicolaisen, H. & Lima, I. A. Å. (2015). Arbeidsevnevurderingen: Reell Brukermedvirkning? *Arbeid og velferd*, (2), 35-49. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeidsevnevurderingen-reell-brukermedvirkning>
- Olsson, B. S. & Vågen, A. (2016). *Strategi for brukermedvirkning i NAV på system- og tjenestenivå*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukermedvirkning/strategi-for-brukermedvirkning-i-nav>
- Proba. (2011). *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. (Proba-rapport 2011-06, nr. 917). Hentet fra <https://proba.no/wp-content/uploads/rapport-2011-06-arbeidsevnevurdering-i-nav.pdf>

- Prop. Nr. 46 (2004-2005). *Ny Arbeids-og velferdsforvaltning*. Regjeringen. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sok/id86008/?term=prop.nr.46+%28004-2005%29>
- Riis-Johansen, M. O., Halvorsen, K., Andenæs, E. & Hammerstad, G. T. (2018). Interaksjon med brukere i NAV. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21 (03), 227-240.
- Rugkåsa, M. (2012). *Likhetens dilemma: Om sivilisering og integrasjon i den velferdsambisiøse norske stat*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Rønning, R. & Solheim, L. J. (1998). *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Slettebø, T. (2008). *Foreldres medbestemmelse i barnevernet*. En studie av foreldres erfaringer med individuell og kollektiv medvirkning. Doktorgradsavhandling, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet. Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse. Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap. VID: Open. <https://vid.brage.unit.no/vid-xmlui/handle/11250/99093>
- Slettebø, T. & Seim, S. (2007). *Brukermedvirkning i barnevernet*. Universitetsforlaget.
- Solheim, L. J. & Øvrelid, B. (2001). Makt og medverkand. *Samhandling i velferdsyrke* (s. 131-155). Vigmostad & Bjørke AS.
- Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18. desember 2009 nr. 131. (LOV-2009-12-18-131). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (2012). *Arbeidslinja- arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.
- Strier, R. & Binyamin, S. (2010). Developing Anti-Oppressive Service for the Poor: A Theoretical and Organizational Rationale. *British Journal of Social Work*, s. 1908-1926. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcp122>
- Svensson, L. G. (2008). Profesjon og organisasjon. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 130-143). Universitetsforlaget.

- Thagaard, T. (2018). Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2006). *Vitenskap, Kunnskap og Praksis: Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Gyldendal Akademisk.
- Van Berkel, R., Larsen, F. & Caswell, D. (2018). Introduction: Frontline delivery of welfare-to-work in different European contexts. *International Social Security Review*, 71 (4), 3-11. <https://doi.org/10.1111/issr.12186>
- Vedung, E. & Dahlberg, M. (2013). *Demokrati och brukarutvärdering*. Studentlitteratur.

Vedlegg 1 – NSD sin vurdering



NSD sin vurdering

Prosjekttittel

NAV-veilederes perspektiv på brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen

Referansenummer

840806

Registrert

19.09.2020 av Caroline Køhn Lundgaard - carolineklundgaard@gmail.com

Behandlingsansvarlig institusjon

VID vitenskapelige høyskole / Fakultet for sosialfag / Fakultet for sosialfag Oslo

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Heidi Moen Gjersøe, heidi.moen.gjersoe@vid.no, tlf: 22963776

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Caroline Køhn Lundgaard, carolineklundgaard@gmail.com, tlf: 94891069

Prosjektperiode

22.09.2020 - 31.12.2021

Status

30.09.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

30.09.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet 30.09.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

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

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

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

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

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

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Lene Chr. M. Brandt Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Forespørsel om deltakelse i mastergradsundersøkelse

«NAV-veileders perspektiv på brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen»

Dette er et spørsmål til deg om å delta i en mastergradsundersøkelse. Jeg studerer master i sosialt arbeid ved VID vitenskapelige høyskole i Oslo og holder nå på med den avsluttende oppgaven. I dette skrivet gis det informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Temaet for min masteroppgave er Nav og arbeidsevnevurderingen med fokus på Nav-veileders perspektiv på brukermedvirkning i arbeidet. Formålet med prosjektet er å undersøke hvilken forståelse og erfaringer ansatte i arbeidsevnevurderingen har av brukermedvirkning. Arbeidsevnevurderingen sier noe om brukerens evne til å arbeide og et sentralt mål i Nav er blant annet å få flest mulig ut i arbeid. Nav har også et uttrykt mål om å hele tiden ha så gode og treffsikre løsninger for brukerne som mulig. Dette krever god kunnskap om de ulike brukergruppene. At brukere blir hørt i kartleggingen av deres arbeidsevne, tror jeg kan bidra til å tilpasse hver enkelt brukers vei tilbake i arbeid, blant annet i form av stillingsprosent og type arbeid. Likevel kan det være utfordrende å ivareta medvirkning i arbeidsevnevurderingen. Dette kan skyldes ulike forhold i prosessen. I utvikling av velferdstjenester skal fagfolkene vise respekt for brukernes integritet og selvbestemmelsesrett. I praksis er dette ikke alltid like enkelt og selvinnsynende fordi det blant fagfolkene finnes ulike oppfatninger om hvor mye brukerne skal bestemme og hva de selv legger i begrepet brukermedvirkning. I mitt prosjekt ønsker jeg derfor å undersøke dette

og hvordan brukermedvirkning kommer til syne i arbeidsevnevurderingen sett fra Nav-veilederes perspektiv.

Problemstillingen som ønskes belyst er: Hvordan kommer brukermedvirkning til uttrykk og anvendelse i arbeid med arbeidsevnevurderingen og på hvilken måte kan det være utfordrende å ivareta perspektivet?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

VID vitenskapelige høyskole er ansvarlig for prosjektet.

Ansvarlig veileder: Heidi Moen Gjersøe

Student: Caroline Køhn Lundgaard

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg har valgt deg fordi jeg ønsker å intervju personer som arbeider med arbeidsevnevurderingen i Nav.

Hva innebærer det for deg å delta?

Jeg har valgt en kvalitativ metode for mitt prosjekt, med fokus på enkeltintervju av Nav-veiledere som jobber med arbeidsevnevurderingen. Det er de ansattes perspektiv jeg ønsker å få tak i og spørsmålene vil omhandle deres erfaringer med og forståelse av brukermedvirkning knyttet til arbeidsevnevurderingen. Intervjuene vil vare i ca. en time og blir tatt opp med lydopptaker. Tid og sted for intervjuene er noe vi må bli enige om, men planen er å få gjennomført intervjuene innen utgangen av 2020. Det krever ingen forberedning til intervju.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke

Samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene som er fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun jeg som har tilgang til hele materialet, men veileder vil bli presentert for utdrag gjennom veiledning på oppgaven. Informasjonen du gir vil bli fremstilt i en anonymisert form slik at ingen vil kunne kjenne deg igjen. Det vil ikke bli oppgitt navn, alder, kjønn, arbeidsplass eller nasjonalitet.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Når prosjektet avsluttes, vil alt datamateriale bli anonymisert og lydopptak slettet. Prosjektet skal avsluttes innen 31.12.2021.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra VID vitenskapelige høgskole har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

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

- Heidi Moen Gjersøe ved VID vitenskapelige høgskole på epost:
heidi.moen.gjersoe@vid.no
- Caroline Køhn Lundgaard. Telefon 94 89 10 69 eller epost:
carolineklundgaard@gmail.com
- Vårt personvernombud: Nancy Yue Liu ved VID Vitenskapelige Høgskole på epost
nancy.yue.liu@diakonhjemmet.no eller telefon: 93 85 62 77

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost personverntjenester@nsd.no eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Heidi Moen Gjersøe
(Førsteamanuensis/veileder)

Caroline Køhn Lundgaard
(Student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Nav-veileders perspektiv på brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

☐ å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet desember 2021

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 – Intervjuguide

Informasjon (ca. 5- 10 min)

- Takke for deltakelse i prosjektet
- Si litt om temaet for samtalen (bakgrunn, formål og problemstilling)
- Forklare hva intervjuet skal brukes til, og om taushetsplikt, anonymitet og muligheten til å kunne trekke seg.
- Spørre om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål
- Formidle at det settes pris på ærlige og oppriktige svar
- Informere om opptak av intervjuet og be om samtykke til opptak
- Starte opptaket

Presentasjonsrunde (ca. 5 min)

- Stilling og arbeidsoppgaver
- Utdanningsbakgrunn
- Hvor lenge de har jobbet med arbeidsevnevurderingen

Hovedspørsmål (ca. 50 min)

1. Kan du fortelle litt om hvordan en vanlig arbeidshverdag er for deg?
 2. Kan du fortelle litt om hvilke erfaringer du har med arbeidsevnevurderingen?
- Hva synes du om denne arbeidsmetoden?
 - Hva vektlegger du i kartleggingen av brukernes arbeidsevne?

- Hvor ofte møter du brukerne dine?
- Opplever du at du har tid til hver enkelt bruker?
- Hva tenker du om relasjonsoppbygging til brukere? Har det betydning for kartleggingen/arbeidet?

3. Hva tenker du når du hører begrepet brukermedvirkning?

- Hvordan forstår du begrepet?

Oppfølgingsspørsmål: Hva tenker du om begrepet i forhold til arbeidsevnevurderingen?

4. På hvilken måte sikrer du brukermedvirkning i arbeidet med arbeidsevnevurderingen?

- Hvordan kommer det til uttrykk og utføres i praksis?
- Hvordan medvirker brukerne?
- Kan du gi noen eksempler på i hvilke situasjoner brukerne medvirker?
- Kan du si noe om i de tilfellene det er lite brukermedvirkning eller lite aktuelt? Og hvorfor?

5. Kan du fortelle om konkrete situasjoner hvor medvirkning har vært utfordrende og hvorfor? Gi gjerne eksempler.

6. Hva tenker du selv som NAV-veileder at du kan gjøre for å øke brukermedvirkning i arbeid med arbeidsevnevurderingen? Kan du nevne noen tiltak?

7. Kan du nevne de tre viktigste faktorene for å oppnå brukermedvirkning?

8. Hvordan legges det til rette for brukermedvirkning på ditt NAV-kontor?

Avrunding (ca. 5-10 min)

- Har du til slutt noe å tilføye?
- Er det noe du vil legge til, i noen av spørsmålene?
- Synes du det er noe jeg har glemt å spørre om, eller som kan være relevant?