

Brukermedvirkning i sosialtjenesten

En kvalitativ studie av hvilke muligheter og begrensninger der er for brukermedvirkning i praksis sett i lys av de ansatte.

Av Synnøve Strømme

Master i velferdsforvaltning

Avdeling for helse- og sosialfag

Høgskolen i Lillehammer

Vår 2010



Sammendrag

Masteroppgaven bygger på intervju med seks ansatte i forskjellige sosialtjenester.

Forskningsmetoden har dermed vært kvalitativ, i tillegg til kvalitative intervju har jeg benyttet meg av sekundær litteratur som omhandler temaet.

Den teoretiske rammen for avhandlingen er utvalgt teori i forhold til brukermedvirkning og Lipsky sin teori om bakkebyråkrati. Dette setter de rammer for hva oppgaven ønsker å belyse: ***Hvilke muligheter og begrensninger er der for brukermedvirkning i sosialtjenesten sett i lys av de ansatte?***

Perspektivet jeg har valgt er ut i fra de ansattes ståsted. Brukermedvirkning er en rettighet som bruker har, men denne retten utløser også plikter i form av at bruker må være en aktiv part i relasjonen. Videre er der et hovedskille mellom demokratiske og instrumentelle argumenter for brukermedvirkning.

Brukermedvirkning trekkes frem av informantene som noe de har fokus på i det daglige arbeid. Informantenes syn gjenspeiler at på den ene siden er medvirkningen en rett som bruker har, men dette fordrer også plikter i form av å være en aktiv part. I forhold til det å skulle fremme brukermedvirkning i det daglige arbeidet har sammenheng med hvilket område dette er på. Også hvilke brukergrupper det er snakk om. Områder som blir trukket frem i avhandlingen er individuell plan, økonomisk stønad og boligbiten. Mens brukergrupper som blir trukket frem og drøftet er de med psykiske problemer, rusmisbrukere, de ressurssterke og de svake brukerne.

Begrensningene som blir trukket frem av informantene er dette med ressurser. Ressursene de har tilgjengelig samsvarer ikke med de oppgaver de er satt til å utføre. Informantene trekker videre frem at de til stadighet befinner seg i en mellomposisjon, mellom bruker og systemet. Der er også en stor grad av administrative krav de må forholde seg til. Disse synene samsvarer med Lipsky sin teori om bakkebyråkratene, da kjennetegnet til disse er at de er mellom barken og veden.

Implikasjoner fremover for brukermedvirkning i lys av undersøkelsen er at det er et sterkt prinsipp i Nav og kvalifiseringsprogrammet. Så alt tyder på at brukermedvirkning vil stå sterkt videre i helse- og sosialsektoren. Men dette fordrer at det blir en realitet, ikke bare et honnørord uten innhold.

Innhold

Sammendrag	1
Forord	5
Kapittel 1 Innledning	6
1.1 Bakgrunn for valg av tema og problemstilling	6
1.2 Presentasjon av problemstillingen	7
1.3 Metodisk tilnærming og teoretisk ramme for avhandlingen	7
1.4 Avgrensning av oppgaven	7
1.5 Oppbygging av oppgaven	8
Kapittel 2 Teori og tidligere forskning	8
2.1 Bakgrunnen for brukermedvirkning	9
2.2 Brukermedvirkningsbegrepet	10
2.3 Ulike begrunnelser for brukermedvirkning	11
2.3.1 De instrumentelle begrunnelsene	11
2.3.2 De demokratiske begrunnelsene	12
2.4 Brukermedvirkning - et spørsmål om makt	13
2.5 Brukermedvirkning i sosialtjenesteloven	16
2.6 Lipsky sin teori om bakkebyråkrati	17
2.6.1 Utilstrekkelige ressurser	18
2.6.2 Motstridende og tvetydige mål	19
2.6.3 Relasjonen til brukerne	20
2.6.4 Fremmedgjøring	20
2.7 Bakkebyråkratens mestringsstrategier	21
2.8 En kort oppsummering av de teoretiske rammene	21
2.9 Tidligere forskning på feltet	23
2.9.1 Brukers møte med sosialtjenesten	23
2.9.2 Hjelpen fra sosialtjenesten	24
2.9.3 Fra den andre siden - ansattes erfaringer	25
2.9.4 Hva viser de utvalgte undersøkelsene?	25
Kapittel 3 Metodisk tilnærming	26
3.1 Kvalitativ metode	26
3.2 Valg av metode og forberedelser	28
3.3 Utvalg og forberedelser i forkant	28
3.3.1 Vurderinger mht utvalg	28

3.3.2 Valg av intervjuform	29
3.3.3 Intervjuguide	30
3.3.4 Rekruttering av informanter	30
3.4 Gjennomføring av intervjuene.....	31
3.5 Transkripsjon av intervjuene	32
3.6 Analyse.....	33
3.7 Empirien sett i lys av reliabilitet og validitet.....	34
3.8 Forskningsetikk	37
Kapittel 4 Empiri og drøfting	38
4.1 Hva legger de ansatte i begrepet brukermedvirkning?	39
4.1.1 Hovedessensen i begrepet	39
4.1.2 Brukermedvirkning - en rettighet som igjen utløser plikter for bruker	41
4.1.3 Et ledd i å gjøre bruker selvhjulpen.....	42
4.1.4 En internalisert arbeidsmåte gjennom utdanning og praksis	44
4.1.5 Hva karakteriserer deres syn på brukermedvirkning?	45
4.2 Brukermedvirkning i forhold til ulike områder	45
4.2.1 Individuell plan.....	46
4.2.2 Økonomisk stønad.....	48
4.2.3 Boligbiten	50
4.2.4 Avsluttende refleksjoner over brukermedvirkning i forhold til ulike områder	52
4.3 Brukermedvirkning i forhold til ulike grupper	52
4.3.1 De med alvorlige psykiske lidelser.....	53
4.3.2 Rusmisbrukere.....	55
4.3.3 Ressurssterke brukere.....	57
4.3.4 De ”svake” brukerne som ikke kan fremme sine egne ønsker	59
4.3.5 Avsluttende refleksjoner over brukermedvirkning i forhold til brukergrupper.....	60
4.4 Begrensninger for brukermedvirkning	61
4.4.1 Ressurser	62
4.4.2 Administrative krav og mellomposisjon	64
4.4.3 En dobbeltsidig rolle	65
4.4.4 Urealistiske ønsker	67
4.5 Veien fremover– med et særlig fokus på NAV	68
Konklusjon	71
Litteratur.....	75
Vedlegg 1- Brev til informantene.....	
Vedlegg 2 - Intervjuguide.....	

Forord

Nå er målet endelig nådd... Jeg vil først og fremst takke alle som har gjort denne rapporten til det den er i dag! Det har vært en lang og spennende prosess fra start til ferdigstillelse.

Til alle informantene som tok i mot meg og delte sine erfaringer med meg. Det er deres bidrag som har gjort at oppgaven i det hele tatt er blitt til. Dere har mye kunnskap og dere gjør en fantastisk jobb der ute i feltet. Takk for at dere tok dere tid i en hektisk arbeidshverdag til å gi deres bidrag!

En stor takk ønsker jeg å gi min veileder Ole Petter Askheim for bra og konstruktiv veiledning, samt gode råd underveis i hele prosessen.

Jeg vil også rette en spesiell takk til mamma, som har vært en uvurderlig støtte gjennom hele masterstudiet. Takk for all oppmuntring og motivasjon!

Linda, takk for korrekturlesing og gode råd i innspurtfasen!

Videre vil jeg takke resten av familien min og mine venner for gode råd og samtaler underveis.

Ålesund, mai 2010

Synnøve Strømme

Kapittel 1 Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av tema og problemstilling

Sosialtjenesten har et bredt arbeidsfelt og en vid brukergruppe etter sosialtjenesteloven. Det kan være brukere med rusproblemer, økonomiske problemer og sosiale problemer. Problemene er ofte komplekse og sammensatte, og brukerne trenger hjelp på flere områder i livet. Sosialtjenestens generelle oppgaver er å gi råd og veiledning for personer som har behov for dette, så dette gjør at sosialtjenestens brukergruppe er mangfoldig og bred. Videre har sosialtjenesten ansvar for å ha oppfølging på brukere som har behov mer langvarige og koordinerte tjenester. Herunder kan de ha ansvar for å utarbeide og følge opp brukere som har rett på individuell plan.

Jeg har valgt å se på brukermedvirkning fra de ansattes side. Grunnen til at jeg velger å se brukermedvirkning fra ansatte i sosialtjenesten sin side, er på grunn av det jeg føler er et ensidig fokus i ulike artikler og fagbøker om at brukere blir dårlig møtt på sosialkontoret. Møtene der blir beskrevet som møter preget av skam, umyndiggjøring og lignende. Jeg vil i denne masteroppgaven fokusere på problemstillingen fra de ansattes side. Brukermedvirkning er lovpålagt etter sosialtjenesteloven § 8-4, der man har plikt å rådføre seg med klienten. Og tjenestetilbudet skal utformes i samarbeid med klienten. Men jeg ville se hvilke muligheter man som ansatt har for å kunne praktisere dette i virkeligheten. Og hvilke begrensninger der er for at man skal kunne fremme brukermedvirkning. Dette for å få et mer nyansert bilde, hvor sosialtjenestens ansatte får komme med sine synspunkt og erfaringer på feltet.

Brukermedvirkning er på mange måter et honnørord i dagens velferdssamfunn, noe man skal trakte etter å fremme i praksis. Dette prinsippet er også en viktig del av NAV reformen, der brukermedvirkning blir trukket frem som et sentralt moment i reformen.

Jeg velger å forholde meg til definisjonen til Arbeids- og inkluderingsdepartementet St.meld nr.34:

Brukermedvirkning, som vil si at de som berøres av en beslutning, eller er brukere av tjenester, får innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet.(...)
Brukermedvirkning er en kvalitetssikring av tjenesteutformingen og en overføring av erfaringsbasert kunnskap til beslutningstakere og tjenesteytere.

Videre avklaring av begrepet vil jeg komme inn på i teorikapittelet.

1.2 Presentasjon av problemstillingen

Problemstillingen ble valgt på bakgrunn av overnevnte. Når jeg hadde funnet temaet for masteroppgaven, og skulle formulere problemstillingen hadde jeg følgende i mente: Målet med problemstillingen var å gå i dybden på temaet. Og gjøre den kort og konkret, samtidig som den gjenspeilet det jeg ønsket å forske på. Den ble som formulert som følgende:

Hvilke muligheter og begrensninger er der for brukervedvirkning i praksis i sosialtjenesten sett i lys av de ansatte?

Herunder ville jeg se hvilke muligheter og begrensninger de ansatte ser på det å skulle fremme brukervedvirkning i forhold til ulike områder og brukergrupper. Dette også for at informantene skulle tenke konkret hvordan medvirkningen foregikk i det daglige arbeidet.

1.3 Metodisk tilnærming og teoretisk ramme for avhandlingen

For å belyse problemstillingen min har jeg valgt å anvende kvalitativ metode, herunder valgte jeg å intervju flere ansatte i sosialtjenesten. Og dette intervju materialet er utgangspunktet for min analyse. Funnene jeg har fått har jeg valgt å ramme inn i relevant teori på brukervedvirkning og denne blir presentert i eget kapittel. Herunder har jeg også valgt å ha sterkt fokus på Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet, da funnene mine reflekterer denne problematikken i stor grad.

1.4 Avgrensning av oppgaven

Valget av informanter var basert på hva jeg ønsket å ha fokus på. Jeg hadde også mulighet til å intervju brukere av sosialtjenestene. Men valgte å avgrense oppgaven til å se problemstillingen gjennom øynene på de ansatte i sosialtjenesten. Dette i bakgrunn av at det jeg ønsker å få frem er hva de ser på som muligheter og begrensninger for brukervedvirkning i deres arbeid.

Brukermedvirkning kan ses på både i forhold til individnivå og systemnivå. For å avgrense oppgaven har jeg valgt å se på brukermedvirkning på individnivå. Dette er på grunn av at det er mest hensiktsmessig i forhold til å belyse problemstillingen på best mulig måte. Det daglige arbeidet i sosialtjenesten foregår hovedsakelig med den enkelte bruker, og det er relasjonen mellom de som er i fokus.

1.5 Oppbygging av oppgaven

Jeg har valgt å dele inn oppgaven i fire kapitler, der innledningen er kapittel 1. Kapittel 2 tar for seg den teoretiske rammen for avhandlingen, herunder relevant teori på brukermedvirkning. Videre har jeg valgt å ha fokus på Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet. Jeg avslutter kapitlet med å presentere ulike undersøkelser på feltet som er relevant for å belyse problemstillingen.

Kapittel 3 vil ta for seg den metoden jeg har valgt å anvende for min oppgave, altså her vil jeg gjøre rede for den kvalitative metode. Og hva denne metoden innebærer, og hvorfor den valgt for å belyse problemstillingen. Her vil jeg også komme inn på begrepene validitet og reliabiliteten, som sier noe om hvor gode og troverdig funnene mine er.

De to teoretiske tilnærmingene i kapittel 2 legger grunnlaget for oppgavens hoveddel i kapittel 4, der jeg vil drøfte mine funn opp imot de teoretiske tilnærmingene og tidligere funn på dette feltet. Her vil bygge opp kapittel på følgende måte: Først presentere relevant teori under det enkelte punkt, videre presentere relevant forskning der det er aktuelt og så vil jeg presentere mine funn og se på de i lys av relevant teori og forskning på det enkelte punkt.

Avslutningsvis vil jeg trekke frem de viktigste funnene mine, og i størst mulig grad ha en kort oppsummering på hva svaret på min problemstilling er.

Kapittel 2 Teori og tidligere forskning

2.1 Bakgrunnen for brukermedvirkning

Kierkegard (1964) var tidlig ute med å fremheve viktigheten av å sette seg inn i ståstedet til bruker når man skulle gi god hjelp. *”Dersom du ikke kan begynne sådan med et menneske, at han kan finde sand lindring i at tale med dig om sin lidelse, så kan du heller ikke hjælpe han, han lukker sig for dig, han lukker sig i sitt inderste – og præk du så kun for ham!”* Her referert etter Ørstavik 2002.

Her i Norge har det i de siste tiårene vokst frem en mer brukerrettet tilnærming i helse- og sosialsektoren. Dette med bakgrunn i at det tradisjonelle synet på de ansatte sett opp i mot brukerne, har vært at de profesjonelle er ekspertene og brukeren har hatt lite medvirkning når det gjaldt deres eget liv. Fokuset er at det skal legges mer vekt på hva bruker selv mener, og det at de skal ha selvbestemmelse i saker som omhandler deres eget liv. *”Ideen om brukermedvirkning uttrykker et perspektivskifte når det gjelder denne uforbeholdende tilliten til faglig ekspertise. Ekspertautoriteten er ikke lenger selvfølgelig, og det er ikke like selvfølgelig at fagkunnskapen gir svar på alle avveiningene helsetjenesten må foreta”* (Andreassen 2006: 230). Selv om dette sitatet har fokus på helsetjenestene er dette i høy grad overførbart til sosialtjenesten. Da der er også et perspektivskifte i forhold dette feltet. Fokuset er at ekspertene er ikke selvsagt de profesjonelle, men det er bruker selv som ses på som eksperten i forhold til sitt eget liv. Dette momentet vil jeg komme nærmere inn på i senere avsnitt.

Man kan si at brukermedvirkning er blitt et honnørord i sosialpolitikken og ses på en viktig grunnpilar i velferdssamfunnet. Som Andreassen (2004: 54) skriver:

Velferdspolitikken har de siste tiårene vært preget av målsetninger om å reformere velferdsstatens tjenesteyting slik at den mer skal være utformet på brukernes premisser. Tjenestene skal utformes ut fra et brukerperspektiv, og brukermedvirkning blir et styringsmiddel for å sikre at brukerperspektivet synliggjøres.

Paradokset her er at i de siste tiårene er det blitt trukket frem ulike undersøkelser som viser at bruker har følt seg ydmyket og dårlig behandlet i møtet med sosialtjenesten¹ til tross for fokuset på brukermedvirkning. Så vi ser selv om dette er et prinsipp som står sterkt i dagens velferdsforvaltning, er dette en målsetning som viser seg å være vanskelig å fremme i praksis.

¹ For nærmere innsikt i undersøkelsene, se senere avsnitt om tidligere forskning på området.

Formålet med en mer aktiv brukermedvirkning, vil være at brukerne opplever dette ” *Velferdsstatens klienter betrakter seg ikke som hjelpesløse, men som kompetente til å gjøre vurderinger både om egen livssituasjon og om velferdspolitikkenes utforming og praksis*” (Andreassen 2006: 30). Men undersøkelser viser at det er lang vei å gå før dette er oppnådd.

Jeg vil fokusere på det som har vokst mer og mer frem de siste årene; ansvarliggjøring og plikten til å være en aktiv medborger. Det at bruker av velferdstjenestene ikke skal motta tjenester passivt er i fokus. Det stilles nå større krav til arbeid og aktivitet i tråd med arbeidslinjen. Dette ser vi også i Nav reformens verdigrunnlag der prinsippet om brukermedvirkning blir trukket frem, men også at det skal stilles større krav til at brukerne skal være en aktiv part i deres eget liv. Den nye Nav reformen er også designet for at bruker skal få et bedre tjenestetilbud, i den grad av at man skal slippe å gå fra kontor til kontor. Det er et viktig prinsipp at velferdstjenestene skal være lett tilgjengelige og lett å orientere seg i for brukerne.

2.2 Brukermedvirkningsbegrepet

Som vi så ovenfor har brukermedvirkning siden 1990-årene vært et korrekt begrep både politisk, helsefaglig og sosialfaglig. Dette kan ses på som en verdi man vil fremme innenfor de nevnte områdene. Jeg vil i dette kapitlet gå nærmere inn på hva som ligger i begrepet og hvordan det kan anvendes i praksis. Det ligger et positivt menneskesyn innbakt i begrepet, herunder at bruker er likeverdig og skal få mulighet til å leve et, så langt som mulig, selvstendig liv. Også prinsippet om at alle har rett til medbestemmelse når det gjelder deres eget liv står sterkt her (Humerfelt 2005).

Definisjonen som sitert i innledningen etter St.meld nr.34, er den jeg velger å forholde meg til. Så brukermedvirkning er når brukerne får innflytelse over prosessen når en beslutning skal fattes og de får være med på utforme tjenestetilbudet. Jeg velger å se på brukermedvirkning på individnivå, siden det er mest relevant i forhold til problemstillingen min. Her skal bruker i relasjonen være en aktiv part. Videre handler brukermedvirkning i min avhandling om hvordan den enkelte bruker skal få medvirke sammen med de ansatte i sosialtjenesten (Humerfelt 2005). Her ligger det at for at der skal være medvirkning fra bruker, må der foreligge en relasjon mellom han/ hun og den ansatte i sosialtjenesten.

2.3 Ulike begrunnelser for brukervedvirkning

2.3.1 De instrumentelle begrunnelsene

I dag kan det synes som om brukervedvirkning er blitt et viktig politisk styringsmiddel for å nå politisk målsetting om legitimitet og effektivitet, hvor oppmerksomheten rettes mot velferdsstatens yrkesutøvere mer enn innbyggernes behov og ønsker (Humerfelt 2005:27²).

Som vi ser av dette sitatet kan brukervedvirkning ses på et politisk grep som skal være med på å fremme effektivitet. Og det rettes mer kritikk mot at brukervedvirkning blir et styringsmiddel for å gjøre det enklere for de ansatte fremfor bruker. Hvis dette er tilfellet ser vi at begrunnelsen for å fremme brukervedvirkning i det daglige arbeidet, primært er instrumentell. Det er ikke brukers beste som står i fokus, men effektivitet er noe som står sterkt her. Så her ligger en klar nyttebegrunnelse i forhold til hva samfunnet vil ha nytte av.

De instrumentelle begrunnelsene for brukervedvirkning kan ha ulike karakterer i forhold til hva som ses som gevinster. En av de instrumentelle begrunnelsene er de økonomiske gevinstene ved brukervedvirkning. Her vektlegges følgende: Ved at bruker er en aktiv part og deltar i prosessen, kan dette gjøre at arbeidet vil være kostnadsbesparende. Dette ved at man "treffer" lettere de rette tiltakene, som bruker er med på å bestemme om hva det skal være (Ørstavik 1996). Her ligger det til grunne at jo mer medvirkende bruker er, jo høyere grad av oppnåelse av målene til tjenestene er der. Samtidig hvis bruker blir mer egenaktivisert kan man legge flere av tjenester over på bruker (Rønning og Solheim 2000). Dette ser vi for eksempel i NAV systemet, der brukerne skal fylle ut bestemte skjemaer, gjerne elektronisk. I sosialtjenesten kommer dette til syne ved at bruker skal være aktiv arbeidssøkende, innhente dokumentasjon av ulik art og lignende.

Videre vil de instrumentelle begrunnelsene vektlegge at brukerne skal lære seg å bli gode og aktive borgere i samfunnet. Og de må utvikle sin kompetanse og bli bedre skolerte til å kunne være aktive medborgere. Brukervedvirkning ses her som et middel for å nå en høyere verdi

² Humerfelt 2005 referer i dette avsnittet til Andreassen 2004.

enn brukermedvirkning i seg selv. Altså at man skal være kompetente og aktive medborgere i samfunnet (Humfelt 2005).

Brukermedvirkning har sine moralske begrunnelser også. Det å passivere seg og motta stønad er umoralsk og man bør aktivt søke seg ut av stønadsrollen (Ørstavik 1996). Målet vil her være at den enkelte bruker skal være autonomt og klare seg selv. Det å være en passiv mottaker av stønad, og dermed ikke være en aktiv deltager i samfunnet, er en situasjon som ikke er akseptabel og bør forandres. Ikke bare vil brukermedvirkning gagne samfunnet som de instrumentelle begrunnelsene vektlegger, men også gagne den enkelte bruker. Da ved å være en aktiv part vil gi bruker verdighet og respekt for seg selv (Rønning og Solheim 2000).

Humerfelt (2005) sitt sitat reflekterte at de instrumentelle begrunnelsene er sterkt vektlagt som et politisk styringsargument. Det står sterkt prinsippet om at brukermedvirkning vil være samfunnsøkonomisk heldig i den grad man vil få større måloppnåelse og gjøre helse- og sosialsektoren mer effektiv. På den annen side står de demokratiske begrunnelsene sterkt, da formålet med medvirkningen er å gi den enkelte bruker medbestemmelse og derav være viktig for menneskeverdet. Jeg vil videre gjøre kort rede for de demokratiske begrunnelser for brukermedvirkning, da de vektlegger andre prinsipper enn de instrumentelle.

2.3.2 De demokratiske begrunnelsene

Som Askheim(2009: 53) skriver i sin artikkel:

De demokratiske begrunnelsene springer ut av retten til innflytelse over eget liv alle har i kraft av menneskeverdet som en fullverdig borger i samfunnet. Det handler med andre ord om å anerkjenne brukernes borgerstatus. Det er en rettighetsbegrunnelse der medvirkning har en verdi i seg selv.

Herunder ses medvirkning for bruker som en viktig verdi for menneskeverdet. Dette ved at den enkelte bruker har medbestemmelse og rettigheter. Demokratibegrunnelsen reflekterer i stor grad *en rettighetsbegrunnelse*. Ørstavik (1996) presenterer medvirkningsperspektivet som et rettighet - og pliktsystem, hvor disse to prinsippene utfyller hverandre. Når du får en rettighet, følger det også plikter med denne rettigheten. Under rettigheter i denne sammenhengen ligger retten til å delta i prosessen når et vedtak skal fattes som angår en selv, og man har retten til å komme med sine ønsker og tanker. Samtidig fordrer

brukermedvirkningsperspektivet at bruker selv skal være mer aktiv i forhold til sin egen livssituasjon.

Brukere vet selv hvor skoen trykker, og dermed kommer de profesjonelle til kort her. De profesjonelle må slippe bruker til orde, og selv innta en mer ydmyk rolle i forhold til bruker. Dette kan igjen ses i forhold til det ulike maktforholdet mellom bruker og de profesjonelle, som jeg vil komme inn på i senere avsnitt. På den annen side presenterer denne begrunnelsen en fare for at de profesjonelle skriver fra seg ansvar og dette blir lagt på bruker selv (Ørstavik 1996, Humfelt 2005).

Demokratibegrunnelse er kommet mer i fokus da brukerne av velferdstjenestene, og herunder sosialtjenestene ofte kommer i en avmaktssituasjon hvor de føler seg undertrykte. Dette henger nært sammen med maktspørsmålet som jeg vil gå inn på i kommende avsnitt.

2.4 Brukermedvirkning - et spørsmål om makt

Brukermedvirkning ses på som styrende for sosialtjenestens arbeid. Dette vil igjen henge sammen med maktperspektivet. Ved å fremme brukermedvirkning må rollene mellom de profesjonelle og bruker forandres. Og for at dette skal forandres må man se nærmere på maktperspektivet. Makt er fundamentalt i relasjonen mellom partene. Maktforholdet mellom partene er i utgangspunktet skjevt, da de profesjonelle sitter med mye kunnskap på feltet og det er de som har tilgang til å fordele ressursene. Dette vil jeg komme nærmere inn på i dette avsnittet.

Som ansatt i sosialtjenesten besitter man ulike roller som blant annet kan være portvakt, bakkebyråkrat, maktutøvere, formidlere av tjenester og tiltak, koordinator og informanter (Hutchinson 2007: 57). Ryburn 1996, her referert etter Conradi (2002) mener at der er mye modellmakt knyttet opp til yrkesrollen som de profesjonelle besitter. Herunder har man *rollemakten*, som gir de makt til å gi belønning, til å tvinge, straffe eller legitimere. Man har makt i hvordan saken fremstilles, man kan påvirke og ta beslutninger. Videre kan de profesjonelle ha *personlig makt*, ved at den profesjonelle har personlige egenskaper og særtrekk. Dette kan henge sammen med hvilken arbeidserfaring de har, ansiennitet, hvor høyt i hierarkiet de er og personlige kjennetegn, som etnisk bakgrunn, kjønn, sosial klasse.

Sist, men ikke minst har de *profesjonell makt*, også makt i form av kunnskap på feltet . Man har en særlig tyngde i sine synspunkter og dette skiller de fra personer som ikke er en del av fagfolkene på emnet. I dialogen mellom bruker og hjelper kan også maktubalansen komme til syne gjennom språket mener Foucault:

Som utøvere av en profesjon står helse- og sosialarbeideren innenfor et maktfelt hvor det språket en bruker, umiddelbart setter klienter i en bestemt posisjon – de er 'rusmisbrukere', 'bostedsløse' (...) Og det er ved sin 'ekspertviten' om slike kategorier at den profesjonelle selv er satt i en posisjon der hun kan utøve sin praksis".

(Thomassen 2007: 120). Foucault vektlegger at måten man anvender språket på er en maktutøvelse. Så den profesjonelle er maktutøvende i den form man anvender språket i samhandling med bruker. Så for å få til en likeverdig dialog med bruker er det viktig at den profesjonelle er oppmerksom på hvilken måte man anvender språket. Ved å bruke mye fagspråk som bruker ikke har kjennskap til, utjevner ikke maktforholdet men dette kan tvert imot føre til avmakt hos bruker.

Brukere kan føle seg i en avmaktssituasjon i møtet med hjelpeapparatet. Avmakt kan kobles opp i mot Freire³ (1974) teori om at de som er undertrykte etter hvert nedvurderer seg selv og man "aksepterer" situasjonen man er i og forblir i den rollen. Men som en sentral del i at bruker skal bli mer aktiv og deltagende i forhold til aspekter som angår en selv, må bruker ut av denne avmaktssituasjonen og gis mer makt over eget liv. Og som Thomassen (2006) skriver: "*De profesjonelles makt blir klientenes avmakt.*" Dette er noe de ansatte må være observante i forhold til.

Samtidig har man som ansatt i sosialtjenesten rollen som portvakt⁴. Man har som oppgave å bestemme hvem av brukerne som skal få tilgang til velferdens goder, og hvem som skal avvises (Terum 2003). De ansatte har makt til å innvilge eller avslå søknaden, de kan gi ut visse goder og har makt til å bestemme hva bruker skal få og ikke. Her ser vi at det er knyttet stor makt til det å skulle utføre denne type arbeid. Og at maktforholdet mellom bruker og de

³ Freire (1974) sin bok "*De undertryktes pedagogikk*", er en sentral i empowerment. Men kan også videreføres til brukermedvirkning og da særlig avmaktsbegrepet. Boken ble i utgangspunktet skrevet i forhold til undervisning og bevisstgjøring av undertrykte og analfabeter i den tredje verdenen. Den har siden blitt anvendt i flere deler av verden og i andre fagfelt.

⁴ For en utførlig beskrivelse av hva som ligger i portvaktbegrepet, viser jeg til Terum (2003) sin bok "*Portvakt i velferdsstaten: om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid.*"

profesjonelle er i utgangspunktet skjevt fordelt. Dette vil igjen by på utfordringer for at bruker skal gis mer makt i denne relasjonen. Disse utfordringene vil bli nærmere drøftet i kapittel 4.

Som Andreassen (2006: 30) skriver i en kronikk i tidsskriftet *Velferd*: ”*Velferdsstatens hjelp er tvetydig: i hjelp og omsorg ligger også kontroll og maktutøvelse. Det er ikke alarmerende unntak, det er et grunntrekk ved velferdsstatens hjelp*”. Her ligger det at all hjelp som de ansatte i velferdsforvaltningen gir, har både sterke element av hjelp samtidig som der er en form for kontroll. I forhold til sosialtjenesten kan man se dette i form av at bruker får utbetalt økonomisk stønad, samtidig er det lagt som vilkår for hjelpen at han/ hun må stå som arbeidssøkende og dokumentere hva pengene som de mottar går til. Dette er et eksempel på hvordan hjelpen og kontrollen henger tett sammen.

Braye (2000) mener også at for at brukermedvirkning skal lykkes, er avhengig av at de som sitter med makten, i dette tilfelle tjenesteapparatet, har vilje og forplikter seg til å møte utfordringene og ønskene til brukerne⁵. Men også videre å forandre det eksisterende forholdet mellom tjenesteapparatet og brukerne. Her under ligger det at hjelper må frasi seg litt av sin makt for å gi bruker mer innflytelse. Som Askheim 2009:54 skriver:

Et kjernesporsmål blir om og hvordan en som profesjonell yrkesutøver kan legge forholdene til rette for at klientene eller tjenestebrukerne selv kan ta makt og gjenvinne styringen over egne liv. Problemstillingen berører selve hjelperelasjonen og rammevilkårene som de profesjonelle arbeider innenfor (krav fra velferdsforvaltningen, fra storsamfunnet), men den stiller også spørsmål ved profesjonenes praksis og metodiske innfallsvinkler og ved deres vilje til å gi fra seg makt og autoritet.

Det ligger innbakt brukermedvirkning at rollen som de profesjonelle skal ha i denne rollen er mer å bistå bruker i prosessen, og tilrettelegge for aktiv medvirkning (Lorentsen og Berge 2006). Så i dette ligger det at bruker skal være en meget aktiv part i relasjonen, og videre skal gis mer makt i forhold til sitt eget liv.

Brukermedvirkningen vil føre til en rolleendring fra begge parter. Bruker skal ikke lenger være en passiv mottaker, men ha innflytelse over det som angår en selv og være en aktiv part.

⁵ Bruker er fritt oversatt, Braye (2000) bruker betegnelsen excluded. Man kan også oversette det til de som blir holdt utenfor, altså de som ikke har mye makt i utgangspunktet. Dette gjenspeiler på en måte det tradisjonelle synet på mottakere av ulike helse- og sosialtjenester.

Samtidig skal den profesjonelle gå mer vekk fra sin ekspert- rolle, og den paternalistiske rollen. Den profesjonelle skal innta en mer tilretteleggerrolle, ved at man legger til rette for at bruker skal få medvirke og ha innflytelse.

Kort sagt kan vi se at makt et viktig moment når det gjelder brukermedvirkning. Bruker skal gis mer makt i forhold til å kunne ha mer innflytelse og kunne være en mer deltagende aktør.

2.5 Brukermedvirkning i sosialtjenesteloven

Brukermedvirkning reflekteres i forhold til de rammer og retningslinjer de ansatte i sosialtjenesten skal arbeide etter. Den klareste føringen for brukermedvirkning i sosialtjenesteloven er nedfelt i § 8-4 ” *Plikt til å rådføre seg med klienten. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener*”. Som man ser i lovteksten er dette en plikt som man har som ansatt, det er ikke noe man kan velge å gjøre, men noe man forplikter seg til å gjøre. Her skal bruker tas med i prosessen og det han/ hun mener skal tillegges stor vekt. Her ligger det også at de ansatte skal samarbeide med bruker for å utforme det aktuelle tjenestetilbudet. Videre når det gjelder innhenting av relevant informasjon skal dette bli innhentet i samarbeid med bruker, så langt dette er mulig etter § 8-5. Hvis bruker ikke kan være med på denne prosessen, skal han/ hun ha kjennskap til innhenting av informasjonen.

Et viktig prinsipp i sosialtjenesteloven er at den hjelpen som gis skal være med øye for å gjøre bruker selvhjulpen. Som det står i § 1-1b: ”*bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre*”. Og i § 5-1 om økonomisk stønad: ” *De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpen*”. Så først og fremst er formålet med sosialtjenesteloven og dermed sosialtjenestens arbeid: å bidra til at bruker får mulighet til å leve og bo selvstendig. Videre at den økonomiske stønaden som blir gitt skal gis med sikte på å gjøre bruker selvhjulpen. Så her ser vi at brukermedvirkningen, sett i lys av sosialtjenesteloven, skal være styrende for arbeidet som blir gjort i sosialtjenesten og samtidig å ta sikte på å gjøre bruker selvhjulpen.

2.6 Lipsky sin teori om bakkebyråkrati

Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet ble utgitt i 1980, og den er per dags dato meget aktuell i forhold til hvordan arbeidshverdagen er i sosialtjenesten. Og den reflekterer i høy grad hvilke dilemmaer der er for brukervedvirkning i praksis. Dette vil jeg tydeliggjøre i drøftingsdelen, hvor jeg ser funnene opp imot denne teorien.

Selve ordet byråkrati blir ofte i dagligtalen brukt som et skjellsord, der man tenker på rigiditet, sommel og pedantisk formalisme (Flaa mfl. 1995). Men faglig sett er byråkrati en betegnelse på at en organisasjon styres av faste regler og programmer (Greve 1995). Den tyske sosiologen Max Weber har bidratt sterkt til denne teorien og anses som en sentral bidragsyter til byråkratiteorien. Jeg vil her presentere ni kjennetegn på en byråkratisk organisasjon:

1. *Formalisert arbeidsdeling, med samsvarende og klart opptrukne ansvarsområder.*
2. *Autoritetsstrukturen er hierarkisk, slik at det alltid er klart hvem som er over- og hvem som er underordnet hvem.*
3. *Saksbehandlingen følger nedtegnete regler og instruksjer.*
4. *Saksbehandlingen foregår skriftlig; til enhver sak må foreligge saksdokumenter, som oppbevares i arkiver.*
5. *Ansettelse og tjeneste i byråkratiet forutsetter formell trening.*
6. *Byråkratiet tar ikke hensyn til klientens person, status, e.l. når det treffer sine beslutninger, og*
7. *byråkraten har ingen privat råderett over organisasjonens ressurser, uansett hvor fritt han forvalter dem i embets medfør.*
8. *Administratorene er uavsettelige, og*
9. *avansement i organisasjonen bygger på ansiennitetsprinsippet*

(Weber 1964, 1971, her referert etter Flaa mfl 1995: 29).

Sosialtjenesten er en byråkratisk organisasjon som bærer preg av momentene ovenfor. Videre er sosialarbeideren en del av et velferdsbyråkrati. Det som kjennetegner dette er at det skal være effektivt, produktivt, kostnadseffektiv og samtidig fremhever det brukerperspektivet og brukervedvirkning (Solheim og Øvreid 2004). Hvis vi går enda nærmere i forhold til byråkratiteorien, er sosialarbeideren en bakkebyråkrat. De anses å ikke være så rigid og har skjønnsutøvelse implementert i sin yrkesrolle i motsetning til for eksempel det tradisjonelle

trygdekantoret. Jeg vil nå se nærmere på Lipsky sin teori om bakkebyråkratiet, og hva den innebærer.

Bakkebyråkrater er profesjonelle som har ansikt til ansikt relasjoner til befolkningen og har skjønnsutøvelse som en del av sin profesjonalitet. Typiske bakkebyråkrater er blant annet lærere, politimenn, sosialarbeidere, dommere, offentlige advokater og helsearbeidere. De leverer goder og sanksjonerer og kan begrense folks liv og muligheter. De er i et konstant krysspress mellom organisasjonens mål og krav, og brukers ønsker. Man kan se de som politikkskapere, der de har relativt høy grad av skjønnsutøvelse og autonomi fra organisasjonens autoritet (Lipsky 1980). Jeg vil nå gå inn på hvilke betingelser bakkebyråkraterne jobber under:

2.6.1 Utilstrekkelige ressurser

De tradisjonelle byråkraterne karakteriseres ved at de tar beslutninger under begrenset tid og informasjon (Lipsky 1980). Hvis vi går nærmere inn på bakkebyråkraterne så jobber de under en høy grad av usikkerhet, dette på grunn av kompleksiteten til brukerne man skal arbeide med og hyppigheten til de avgjørelsene de må ta. Dette fører til at de jobber under et stadig press og dermed ikke kan gjøre sitt arbeid på en tilfredsstillende måte.

Dessuten har de mindre ressurser tilgjengelige for å gjøre jobben sin på en adekvat måte. De har meget store saksmengder i forhold til de ressurser de har tilgjengelige, og dermed kan de ofte ikke oppfylle de ansvarsmandatene de er satt til å ha (Lipsky 1980). Utilstrekkelige ressurser kan i tillegg til tid, økonomi og lignende, også være mangel på tilstrekkelig personal. At antall ansatte ikke samsvarer med de mål og arbeidsoppgaver man er satt til å oppfylle. Her igjen er det ikke alltid det samsvarer mellom antall ansatte i organisasjonen og antall brukere man har skal bistå, hjelpe. Samtidig kan det være at de ansatte kan være uerfarne i forhold til feltet de skal jobbe innenfor og ha mangelfull opplæring innenfor feltet de skal arbeide i.

Street-level bureaucracies usually must choose additional services rather than improvement in services if they have slack resources. Second, claims of qualitative improvements in the form of spending more time on each case are often spurious.

(Lipsky 1980:36). Her ligger det at for eksempel er sosialarbeideren pålagt å gjøre flere hjemmebesøk enn man har mulighet til og samtidig ta seg av andre presserende saker som

haster. Dette kan også resultere i at man kanskje ikke kan bruke så mye tid man egentlig vil på for eksempel samtaler med bruker. Som Lipsky sier ovenfor her, disse kravene til forbedringer som å bruke mer tid på hver sak er ofte uekte, da der ikke er reelle muligheter for dette.

2.6.2 Motstridende og tvetydige mål

Et annet karakteristisk trekk ved bakkebyråkratene er at de jobber under mål som strider mot hverandre, og der igjen kan målene også være ganske uklare. Videre kan offentlige mål ha en idealistisk dimensjon i seg som gjør at det er vanskelig å oppnå de, og i streben etter å nå de kan være preget av forvirring og komplikasjoner (Lipsky 1980). Det er ikke bare innen organisasjonen det kan være motstridende og tvetydige mål, men viktigst er skillet mellom de målene organisasjonen de profesjonelle jobber for og brukernes mål. Målkonfliktene har hovedsakelig tre årsaker:

The conflicts characteristically have three source. 1) Client- centered goals conflict with social engineering goals. 2) Client- centered goals conflict with organization- centered goals. 3) Goals conflict because street- level bureaucrats' role expectations are communicated generally through multiple conflicting reference groups (Lipsky 1980: 41).

Den første målkonflikten er mellom brukerorienterte mål og de sosialt konstruerte målene. Dette kan være for eksempel hvor man har offentlige ordninger for helse og velferd for individuelle brukere. Og disse kommer i konflikt med målene om å eliminere avhengighet og opprettholdelse av tiltrekkingen til lavtlønnet arbeid. I forhold til den andre konflikten mellom brukerorienterte mål og organisasjonens mål, viser denne at de profesjonelle står i en stadig konflikt mellom: For det første skal de tilby individuell oppfølging av hver enkelt bruker og ta hensyn til deres individuelle mål. På den annen side har man organisasjonens mål å følge, og man må arbeide ut i fra de ressurser man tilgjengelig til å anvende. Den tredje kilden til konflikt oppstår på grunn av de motsettende forventningene som skaper bakkebyråkratens sin rolle. Disse motstridende forventningene og målene er noe som er innebygd i bakkebyråkratens rolle.

Dessuten er det vanskelig å måle arbeidsutførelsen til bakkebyråkratene. Organisasjonene de jobber innenfor er ikke selvkorrigerende og definisjonen av adekvat utførelse av arbeidet er høyt politisert.

2.6.3 Relasjonen til brukerne

Ofte har bakkebyråkratene ufrivillige brukere som ikke ønsker å være i relasjonen (Lipsky 1980). Selv om det å søke om ulike tjenester er frivillig, kan det å søke om ulike stønadsformer være deres eneste reelle mulighet for inntekt for en periode. Og dette virker igjen inn på relasjonen mellom bakkebyråkraten og bruker. Men der kan oppstå at bakkebyråkratene blir belønnet hvis de klarer å redusere antall brukere. Dette viser at forholdet mellom de to partene kan være komplekst og der foreligger ulike forutsetninger for de ulike partene. Samtidig fordeler bakkebyråkratene goder og sanksjoner. Herunder ligger det at de har en kontroll over hva de skal gi og ikke gi, hvem som skal få goder og hvem som ikke har rett på det. For å summere opp forholdet mellom partene skriver Lipsky (1980: 59) : *” The relationship is primarily determined by the priorities and preferences of street- level bureaucrats, but the character and terms of the relationship are substantially affected by the limits of the job”*. Dette momentet ser vi henger tett sammen med det vi så i tidligere avsnitt; sosialtjenestens rolle er tosidig, der er både element av kontroll og hjelp.

2.6.4 Fremmedgjøring

Bakkebyråkratenes arbeid er fremmedgjort arbeid (Lipsky 1980). Og dermed blir fremmedgjort sine brukere. Dette kommer av at de ofte bare jobber med segmenter som angår brukerne. De kategoriserer brukerne og har en tendens til å behandle de som bunter av byråkratiske relevante attributter fremfor som hele personer. Siden de ofte bare jobber med segmenter ser de ikke hvilke resultater arbeidet deres munn ut i. I tillegg kontrollerer de ikke farten på arbeidet deres, og dette kan bidra til at de må fatte beslutninger før de er egentlige er klar til dette. Ved fremmedgjøring blir de profesjonelle misfornøyd med jobben sin, og dette påvirker igjen deres forpliktelse ovenfor brukerne og organisasjonen de arbeider for.

2.7 Bakkebyråkratens mestringsstrategier

Solheim og Øvrelid (2001: 55) tar for seg ulike mestringsstrategier som bakkebyråkraterne har for å klare seg i jobben. Den første er organisatoriske mestringsstrategier: ” *det organisasjonen kan gjere for å leggje rammevilkåra for yrkesutøvinga, slik at dei tilsette får ein arbeidssituasjon der dei kan gjere mest muleg nytte for å nå dei målsetjingane organisasjonen har*”. Herunder kan organisasjonen sette grenser for krav og tilgjengelige ressurser kan man maksimere nytten av. For eksempel hvem som skal få hjelp innskrenkes. For det andre kan man minske avstanden mellom målsetting og ressurser ved at man justerer jobbets målsetninger. For det tredje kan man minske forventningene som brukerne har, ved at man gir generell informasjon om tjenestene, ventetid og lignende. For det fjerde kan man ha køordning, slik at brukerne blir fordelt på saksbehandlere som arbeider innenfor området. For det femte kan man organisere arbeidet, ved at man for eksempel opprette mottak og dermed sortere ut brukere på en effektiv måte. Dette gjør at den enkelte saksbehandler kun tar seg av de som trenger mer tid og spesielt behov for utdypende samtaler.

Til sist kan man ha avgrenset tilgang ovenfor brukerne. Dette ved å ha begrenset åpningstid og adgang til saksbehandler i et begrenset tidspunkt på dagen. Foruten de seks mestringsstrategiene jeg har presentert ovenfor kan de enkelte bakkebyråkrat også utvikle individuelle, uformelle mestringsstrategier for å gjøre arbeidsdagen mer overkommelig. Dette er da organisatoriske mestringsstrategier som de ansatte jobber under. Vi ser typiske eksempler på det ovenfor nevnte i NAV, der det opprettes mottak som skal ta seg av brukerne på effektiv måte, samtidig som det sitter bestemte personer i oppfølging. De skal ta seg av brukere som treng mer hjelp og bistand i forhold til ulike områder. Samtidig vil bakkebyråkraterne som jobber i nære relasjoner til brukerne ha innvirkning på det organisatoriske, dette gjennom fagforeninger (eks. FO⁶), avdelingsmøter etc.

2.8 En kort oppsummering av de teoretiske rammene

Jeg vil nå trekke sammen hva de teoretiske rammene for avhandlingen er. Brukermedvirkning er en viktig verdi i dagens velferdsforvaltning, det skal ikke være de ansatte som skal sitte med all makt, men det er viktig at brukerne av velferdstjenestene har et ord med i laget og

⁶ Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere.

medvirkning i forhold til det som angår deres eget liv. Det sosialpolitiske fokus er sterkt på brukermedvirkning, og det legger føringer for hvordan de ansatte skal utføre sitt arbeid i møte med brukerne av velferdsforvaltningen.

Man kan se brukermedvirkning som et styringsinstrument for å oppnå det sosialpolitiske målet om at brukerne av velferdstjenestene skal være mer aktive i forhold til sitt eget liv. Humerfelt (2005) sitt sitat reflekterte at de instrumentelle begrunnelsene er sterkt vektlagt som et politisk styringsargument. Det står sterkt prinsippet om at brukermedvirkning vil være samfunnsøkonomisk heldig i den grad man vil få større måloppnåelse og gjøre helse- og sosialsektoren mer effektiv. På den annen side står de demokratiske begrunnelsene sterkt, da formålet med medvirkningen er å gi den enkelte bruker medbestemmelse og derav være viktig for menneskeverdet. Men de begrunnelsene jeg har presentert vil jeg komme nærmere innpå i kapittel 4. Da vil jeg se nevnte begrunnelser opp i mot funnene mine.

Felles for disse er at brukermedvirkning vil gi gode gevinster både for bruker selv, men også for velferdsforvaltningen. I form av at bruker blir mer fornøyd, man treffer raskere ofte i forhold til tiltak og man kan spare kostnader både i forhold til tid og penger ved å ta bruker med i prosessen.

Men et viktig aspekt for å oppnå reell medvirkning fordrer at man må se på det eksisterende maktforholdet mellom hjelper og bruker. For hjelpeapparatet har en tosidig funksjon, der er både elementer av hjelp, men også kontroll. Og det er viktig for brukermedvirkning skal bli reell at bruker gis mer makt over eget liv og prosess.

Lipsky (1980) sin teori om bakkebyråkratene reflekterer i høy grad hvilke betingelser sosialtjenestens ansatte må forholde seg til i det daglige arbeidet. De har utilstrekkelige ressurser i forhold til hvilke arbeidsoppgaver de er satt til å utføre. Videre må de forholde seg til tvetydige, og til tider, motstridende mål. Dette kan for eksempel være i forhold at de skal prioritere ren brukerkontakt, mens på den annen side må de forholde seg til å måtte dokumentere og skriftliggjøre sitt arbeid. Hvilken relasjon de har til brukerne er også noe som innvirker på deres arbeidshverdag, da sosialtjenesten både jobber med frivillige brukere men også de ufrivillige. Et eksempel i denne sammenheng er gravide rusmisbrukere, som etter loven skal legges inn på tvang etter kapittel 6 i sosialtjenesteloven hvis der foreligger bevis for aktivt rusmisbruk. Fremmedgjøring er også noe som kjennetegner bakkebyråkraten, dette ved at de ansatte kun jobber med segmenter som angår brukerne. Det er ikke alltid de ser resultater av deres arbeid. Dette er en del av de ansattes hverdag, da de ofte kan bare jobbe

med den økonomiske delen hos brukere. Men der er mestringsstrategier som organisasjonen kan anvende i denne sammenheng, og disse vil igjen påvirke bakkebyråkratens arbeidshverdag.

2.9 Tidligere forskning på feltet

For å sette min egen forskning inn i en større kontekst, vil jeg i denne delen gjøre rede for et begrenset utvalg av tidligere forskning som foreligger i forhold til sosialtjenesten og deres brukere. Dette er undersøkelser jeg mener er relevante for å sette mine egne funn i en kontekst i forhold til å belyse problemstillingen min. Jeg vil samle de ulike undersøkelsene på felte t i ulike grupper for å strukturere de på en oversiktlig og ryddig måte.

Men først vil jeg komme med en kort beskrivelse av de som mottar økonomisk sosialhjelp basert på Fafo⁷'s undersøkelse. Det er en liten overvekt av menn (59 %) som mottar sosialhjelp, og de generelt yngre enn befolkningen ellers. Gjennomsnittet ligger på 37 år, beregnet ut i fra aldersgruppen mellom 16- 74 år⁸. Antall personer som mottar økonomisk sosialhjelp minsker med økende utdanningsnivå, og de aleneboende har en klar overrepresentasjon (Dølvik m.fl 2008). Men sett i for eksempel til Storbritannia er det en relativt liten del av Norges befolkning som mottar sosialhjelp (Terum 2003).

2.9.1 Brukers møte med sosialtjenesten

Der finnes en del undersøkelser gjort i forhold til hvordan brukerne føler seg møtt på sosialkontoret. Mange av funnene er negative og noen av funnene som blir trukket frem er: frarøvelse av autonomi og utrygghet. Dette er funn Underlid(2005) fant i sin undersøkelse, som bestod av intervju med 25 langtidsmottakere av sosialhjelp. Videre fant han at ¾ av de intervjuede følte seg negativt vurdert som fattige. Og sett under ett var det flest som oppga at tilsatte i helse- og sosialsektoren var en kilde til negativ vurdering. Som sosialklient er det også ofte knyttet negative assosiasjoner til. Som for eksempel at man er lat, udugelig, kriminell og lignende. De som er sosialklienter er en stigmatisert gruppe i velferdssamfunnet. Underlid fant videre at mange følte avmakt i møte med sosialkontoret.

⁷ Fafo er en samfunnsvitenskapelig forskningsstiftelse.

⁸ Det er mot 43 år innenfor det samme aldersspennet i befolkning for øvrig.

I Weihle(1999) sin bok *Rusmidler og språk. En oppslagsbok*, fant han at mange av brukerne hadde ofte negative holdninger til samtaler på sosialkontoret. Det ble ansett som pliktløp for å få den økonomiske stønaden de trengte. På den annen side var det negative oppfatninger den andre veien også. Weihle fant ut at det de oppfattet i samtaler med rusmisbrukere var gjerne det at de var manipulerende, aggressive, selvmedlidende, svindlere, og at mange som fremstod som mer hjelpeløse og stakkarslige enn de egentlig var.

En annen undersøkelse som er brukt en del i faglitteraturen, bla Rønning og Solheim (2000), Hutschinson (2007), Halvorsen (1996), er Solheim sin undersøkelse fra 1995 ” Sosialhjelp og sjølvrespekt⁹”. Her fant hun at brukers møte med sosialkontoret var ofte preget av skam og ydmykelse. Mange gruer seg til å oppsøke sosialkontoret og mange har dårlige opplevelser med sosialkontoret. Solheim (1995) antyder at dette kan ha sammenheng med at kontrollfunksjonen er sterkere enn hjelperollen.

Ellefsen (2005) undersøkte i forhold til hva som skulle til for at man skulle lykkes med brukerkontakt på sosialkontoret. Her fant han at dette lyktes i størst grad hvor brukers problemer var knyttet til rusmisbruk og/ eller psykiske problemer. For å lykkes var det viktig å få en positiv relasjon til bruker. Videre at tilstrekkelig tid var essensielt her, i en kombinasjon av at de ansatte var tilgjengelig. Mens spørsmålet om økonomisk støtte kunne være et hinder for relasjonen.

2.9.2 Hjelpen fra sosialtjenesten

Hove (1992) presenterer i sin rapport ”Lite hjelp å få”¹⁰ funn blant langtidsmottakere av sosialhjelp. Her kommer det blant annet frem at bare 1/5 oppgir at de har mottatt annen hjelp utenom økonomisk sosialhjelp. Grunnene til dette oppgir Hove (1992) kan være både problemer med kapasiteten blant de ansatte, men dette kan også ligge i mangel på prioritering og kompetanse på sosialkontoret. Så denne undersøkelsen kan tyde på at fokuset på å gi økonomisk sosialhjelp er sterkere enn å tilby annen hjelp. Samtidig er det knyttet et stigma til det å være sosialklient. Det trekkes også frem at samhandlingen med de ansatte kan være problematisk, dette er blant annet at de føler at de får lite tid med saksbehandler, og at de føler ikke saksbehandleren har prøvd å finne den beste løsningen. Nesten halvparten synes de ikke

⁹ Rapport nr.20/1995. Østlandsforskning.

¹⁰ En av hovedrapportene i den norske delen av prosjektet ”Langtidsmottakere av sosialhjelp i Norden”. Bygger på intervjuer med ca.200 langtidsmottakere av sosialhjelp i en alder mellom 20-49 år.

har fått være med å avgjøre hvilken hjelp de skal motta. I dette ligger det implisitt at brukermedvirkning ikke har vært vektlagt og i fokus.

2.9.3 Fra den andre siden - ansattes erfaringer

Undersøkelser som ser dette fra de ansattes side er heller få. Men deriblant har vi boken *Fattig talt – fra den andre siden*¹¹ Her har 13 ansatte i sosialtjenesten blitt intervjuet og kommet med sine erfaringer og tanker rundt emnet. Her kom det blant annet frem at man som sosialarbeider kunne føle en slags avmakt og føle at man ikke strakk til. Flere trakk frem at de følte at de var mellom barken og veden. Følelsen av utilstrekkelighet ble også trukket frem, og det å ikke kunne gjøre mer på grunn av at man er begrenset av rammer og regler. Som ei sa det: ” *Visst har vi et personlig ansvar, men det krysspresset vi står i...* ” (Brekke 2005: 164). Dette utsagnet viser at man som sosialarbeider står i et krysspress, selv om man kanskje vil strekke seg lenger har man ikke reell mulighet til dette. Og dette kan igjen trekkes opp i mot det å skulle fremme aktiv brukermedvirkning.

I en NF-rapport¹² 12/94 har Siv Oltedal sett på relasjonen mellom klient og sosialarbeider. Her under hvilken form denne relasjonen har og hvilket innhold der er i den. Rapporten bygger på 17 klient- sosialarbeiderrelasjoner fordelt på 4 sosialkontor i et fylke¹³. Denne rapporten fremhever at den gode relasjonen finnes i balansen mellom å være individualistisk orientert og systemorientert. ”*Å spele på lag med klienten- i systemet for klienten*” (Oltedal 1994). Og dette representerer godt det krysspresset sosialarbeider kan være i når de er ansatt i sosialtjenesten.

2.9.4 Hva viser de utvalgte undersøkelsene?

Dessverre viser noen undersøkelser negative funn i forhold til brukers møte med sosialtjenesten. Da mange brukere gruer seg til å gå på sosialkontoret, og selve møtet med sosialkontorets ansatte er preget av ydmykelse og avmakt. Videre viser utvalgte undersøkelser

¹¹ Dette er oppfølgeren til *Fattig talt* (2004) som tar for seg ulike historier om fattige i Norge.

¹² NF- Nordlandsforskning.

¹³ Dette prosjektet kalles ”Arbeid med langtidssklientar på sosialkontor”.

at hjelpen de mottar er begrenset i mange tilfeller til økonomisk sosialhjelp. De har videre liten medvirkning i forhold til hvilken hjelp skal motta.

Undersøkelsene som går på de ansattes syn er preget av at de også kan føle avmakt i forhold til det å ikke strekke til. Man har mange begrensninger man må forholde seg til i det daglige arbeidet, eksempelvis i forhold til de rammer man må operere under.

Så selv om det er klare føringer for at brukermedvirkning skal være et viktig prinsipp i sosialtjenesten viser undersøkelsene som er trukket frem, at de ikke er så lette å realisere i praksis. Der er negative funn både i forhold til brukers møte med sosialtjenesten, men også i forhold til de ansattes erfaringer i sitt arbeid. Selv om undersøkelsene ikke går direkte på brukers og ansattes erfaringer med brukermedvirkning, er det en overførbarhet i form av at de funn som er trukket frem har sammenheng med hvilke prinsipper som er viktige i brukermedvirkning. En god relasjon mellom bruker og de ansatte er en viktig del av det å skulle fremme medvirkning og gi bruker mer makt i forhold til sitt eget liv. Funn som avmakt, ydmykelse og lignende går på tvers av hva brukermedvirkning skal fremme hos bruker. Tvert i mot viser tidligere presentert teori at brukermedvirkning skal vektlegge at bruker skal være en aktiv part i sin prosess og det bruker kommer med skal tas på alvor og bruker skal møtes med respekt.

Kapittel 3 Metodisk tilnærming

3.1 Kvalitativ metode

I samfunnsvitenskapen har vi to hovedmetoder: kvantitativ og kvalitativ. Ved å anvende kvantitativ metode går man i bredden, ved å undersøke et stort antall informanter. Ofte anvendes det spørreskjemaer. Men jeg vil videre her gjøre rede for hva kvalitativ metode

innebærer, og hva som kjennetegner denne metoden. I kvalitativ metode har man få informanter og går i dybden på hver enkelt. Her det vanlig å gjennomføre ulike typer intervju, observasjoner og feltarbeid, og dokumentanalyser (Repstad 1993). Her ønsker man ikke å generalisere, men å få mye informasjon fra et lite antall informanter. Denne metoden egner seg best til undersøkelser hvor man vil få frem ulike personer sine oppfatninger og erfaringer på et felt. Samtidig er det viktig her å se hvilken sammenheng det er mellom informanten og det kontekstuelle rundt vedkommende man intervjuer (Jacobsen 2003). Altså å se informanten i lys av omgivelsene han/ hun er omgitt av.

Fordelen med kvalitativ metode er at man går i dybden på et bestemt tema og får en større forståelse også for de mindre detaljene. Samtidig møter man informanten ansikt til ansikt og det er en mer fleksibel setting der forsker kan stille utdypende spørsmål som dukker opp, be informanten utdype seg og lignende. Og dette er videre med på å sikre høyere validitet ved nettopp å kunne følge opp slike ting. Dette gjelder også for observasjonsstudier, da man kan gjennom observasjon av informantene gjøre det enklere når man skal tolke datamaterialet (Jacobsen 2003, Larsen 2007).

Ulempen med kvalitative metoder kan være det at man ikke kan generalisere ut i fra funnene, da det er kun et lite utvalg informanter man har forsket på. Samtidig kan det kreve mer tid og arbeid i analyse og tolkningsfasen, da dette er en lang prosess som er tidkrevende. Så det å få oversikt over materialet kan være en møysommelig prosess som tar mye tid. Samtidig har forsker ofte fått en nærhet til informanten, noe som kan spille inn når man skal arbeide videre med datamaterialet (Jacobsen 2003, Larsen 2007). At en føler en lojalitet ovenfor informanten, slik man holder igjen konstruktiv kritikk mot det som er kommet frem. Man vil stille informanten i best mulig lys og dermed kommer ikke alle nyanser av funnene frem.

Kvalitativ metode har sine røtter i hermeneutikken. Hermeneutikken er ansett som et samfunnsvitenskaplig forskningsideal (Thaagard 2003). Til forskjell fra positivismen som mener at det å studere mennesker og samfunn er det samme som å studere naturen. Når jeg nå skulle forske på emnet mitt, brukermedvirkning i sosialtjenesten ville jeg få frem hva ansatte tenkte omkring temaet. Og sentrale begrep som blir vektlagt i hermeneutikken er: Fortolkning, forforståelse og kontekst. Fortolkningen av dataene vil foregå i analysedelen, for tolkning og analyse er på en måte to sider av samme prosess (Thaagaard 2003). Og det er viktig i kvalitativ metode at man ser informanten i den konteksten vedkommende befinner seg i. Samtidig fremhever Jacobsen (2003) at man kan se på kvalitativ metode som en åpen

metode, i dette ligger det at forskeren prøver å unngå å legge for mange føringer på den informasjonen som skal hentes inn. Dette kalles også en *induktiv tilnærming* til å samle inn data/informasjon.

3.2 Valg av metode og forberedelser

Jeg har i henhold til avhandlingens tema valgt å anvende kvalitativ metode for å forske på emnet. Grunnen til at jeg ikke valgte kvantitativ metode var fordi hensikten med min undersøkelse var å gå i dybden på et lite utvalg av informanter og få frem deres opplevelse, erfaringer og tanker rundt brukermidvirkning. Ved å fokusere på et mindre utvalg informanter gir meg muligheter til å gå mer i dybden fremfor bredden. Som da er mer vanlig ved kvantitativ metode. Dessuten fremhever (Thagaard 2003) at kvalitative studier egner seg godt til forskning på temaer som det foreligger lite forskning på fra før.

Videre under kvalitativ metode valgte jeg å utføre dybdeintervju. Jeg kunne også gjort observasjonsstudie, ved for eksempel delta på samtaler mellom sosialkurator og bruker. Men både til hensyn for personvern og tidsrammen på prosjektet mitt valgte jeg kun å utføre intervju. Da det å finne brukere som var villige til å delta på en slik type undersøkelse kunne ta lang tid. En annen grunn var at det kunne lett blitt en konstruert setting der sosialkurator følte seg overvåket og under evaluering, og dermed blitt en unaturlig kontekst rundt samtalen.

På forhånd av undersøkelsen hadde jeg en klar forforståelse av emnet. Jeg satte meg inn i empirien som forelå på temaet. Dette innebar både undersøkelser gjort av andre før og relevant teori på emnet. Dette var et ganske stort felt, så det gikk mye tid til å lese og sette seg inn i alt stoffet. Hvis vi går nærmere inn på hva som ligger i en hermeneutisk tilnærming ser vi at her er det ingen egentlig, absolutt sannhet men derimot at man kan tolke fenomener på ulike nivåer. Som Thagaard(2003) skriver at delene blir forstått *i lys av* helheten. Her kommer det også at fortolkning er et viktig moment i hermeneutikken.

3.3 Utvalg og forberedelser i forkant

3.3.1 Vurderinger mht utvalg

Ryen (2002) snakker om to kriterier for kvalitativt utvalg, de er som følgende:

Tilstrekkelighet og tilfredsstillende informasjon. I dette ligger det at antallet informanter er tilstrekkelig for å få frem bredden blant informantene. Og at metningspunktet er nådd, at man har fått nok informasjon som er tilfredsstillende for problemstillingen. Ved å intervju seks informanter mente jeg at jeg ville ha tilstrekkelig med informanter som kan gi meg informasjon om emnet jeg skal forske på. Samtidig ved å intervju personer som jobber i sosialtjenesten og har kontakt med brukere, vil gi meg tilfredsstillende informasjon i forhold til det emnet jeg forsker på. På den annen side kunne jeg ikke vite sikkert at seks informanter var nok for å nå metningspunktet i forhold til at jeg fikk tilstrekkelig informasjon. Selv om utgangspunktet var seks informanter, var jeg åpen for at hvis jeg skulle ha behov for flere informanter ville jeg evaluere dette underveis. Da jeg underveis så at dette var nok for å få den informasjonen jeg ønsket, så det var dette jeg forholdt meg til. Da antall informanter ikke bør være større enn man får gå i dybden på hver enkelt informant. Jeg følte at dette antall var tilstrekkelig for at jeg fikk frem essensen i hvilke erfaringer de har gjort seg med brukermedvirkning i praksis.

3.3.2 Valg av intervjuform

Jeg har valgt følgende intervjuform: Intervju med relativt strukturert tilnærming (Thagaard 2003). I denne varianten er spørsmålene utformet på forhånd, med en noenlunde fastlagt rekkefølge. Men informanten vil da stå fritt til å utforme svarene sine. Denne varianten er hensiktsmessig om svarene skal sammenlignes, noe jeg har som hensikt i analysen.

Intervju gir data om hvordan informanten forstår erfaringer og begivenheter i sitt eget liv. Denne metoden gir et særlig godt grunnlag for innsikt i informantens erfaringer, tanker og følelser. Et særpreg ved informasjonen fra intervjuer er at begivenhetene som beskrives, er gjenfortellinger av hendelser. De preges derfor av informantens forståelse av det han eller hun har opplevd (Thagaard 2003:83).

Hensikten med intervjuene med de ansatte i sosialtjenesten var nettopp å få frem hvordan vedkommende sine erfaringer og tanker som de har gjort seg rundt emnet. Og det de kom med var nettopp gjenfortellinger av det de hadde opplevd sett fra sitt ståsted. Så informasjonen som kommer frem er fra et subjektivt ståsted.

3.3.3 Intervjuguide

I forkant av utarbeidelsen av selve intervjuguiden hadde jeg brukt mye tid til å sette meg inn i relevant teori som gikk på emnet. Da visste jeg hva jeg ville undersøke og hadde et teoretisk bakteppe under utarbeidelsen av intervjuguiden. Spørsmålene jeg formulerte skulle ha som hensikt å få informanten til å komme med sine erfaringer på ulike temaer rundt brukermedvirkning. For å sikre en induktiv tilnærming i forhold til mitt arbeid ville jeg stille åpne spørsmål til informantene slik at det er de som styrer hva de synes er viktig å få frem i forhold til de temaene jeg tar opp.

Grunnen til at jeg valgte å ha en godt utarbeidet intervjuguide¹⁴ å forholde meg til under intervjuet var både for da hadde jeg selv kontrollen over intervjuet, og var sikret å få svar på det jeg ønsket. Uten intervjuguide kunne intervjuet lett glidd ut og jeg hadde kanskje ikke fått frem det som jeg ønsket. Og jeg kjenner meg selv godt nok til at hvis jeg ikke hadde en klarlagt intervjuguide, ville det være lett å ta mange avstikkere underveis utenom temaet. Siden det var et bestemt felt jeg ønsket å se nærmere på, var det logisk nok viktig for meg å finne ut av det bestemte feltet, og ikke la sosialkuratoren/konsulenten ”styre” samtalen utenom hva de ønsket å legge vekt på og komme med i forhold til emnet. Selv om det kunne ha kommet mye interessant informasjon med et løsere intervju, er det på den annen side ingen garanti for at man får svar på det man ønsker ved å anvende denne løsningen. Man kan også tenke at noen garanti har man aldri uansett, men ved å bruke intervjuguide var det i alle fall lettere å styre samtalen inn på hva jeg ønsket å vite i forhold til min problemstilling.

3.3.4 Rekruttering av informanter

Det å få tak i informanter bar på flere utfordringer. Først og fremst for å komme i kontakt med dem jeg ønsket som informanter, sendte jeg ut et brev med svarfrist hvor jeg gjorde rede for undersøkelsen min (se vedlegg 1). Jeg valgte å sende ut brev til seks kommuner som jeg ønsket som informanter. Men da svarfristen gikk ut var det bare to kommuner som hadde svart. Den ene kommunen ønsket å delta, mens den andre var i en omstillingsfase hvor de ikke hadde noen som var ansatt som sosialkurator/ konsulent. Jeg begynte da uken etter å ringe rundt for avklare om de øvrige kommunene ønsket å delta i undersøkelsen. Heldigvis

¹⁴ Se vedlegg 2, intervjuguiden jeg valgte å anvende i intervjuene.

fikk jeg tre positive svar, og ett negativt. For å nå antallet informanter jeg ønsket som var 6, kontaktet jeg to nye kommuner. Derav den ene sa seg positiv til å delta på intervjuet.

De seks informantene er ansatt i sosialtjenesten i mellomstore/ små kommuner på Vestlandet. Jeg vil nå gi en kort beskrivelse av informantene:

- 1) Er ansatt som sosialkonsulent med hovedvekt på økonomisk saksbehandling. Vedkommende er utdannet sosionom og har grunnfag i migrasjonspedagogikk. Har jobbet i sosialtjenesten siden 2005.
- 2) Er ansatt som sosialleder i kommunen, dette er en liten kommune hvor det er kun en ansatt i sosialtjenesten, da altså informanten. Vedkommende er utdannet barnevernspedagog og vært ansatt ved kontoret siden august 2008.
- 3) Her var det to ansatte som deltok på intervjuet, den ene konstituert som enhetsleder. Den andre har 50 % på rus, mest i forhold til økonomistyring og rundt 36 % som koordinator på støttekontaktordningen. Begge har sosionomutdanning. Enhetslederen har jobbet i sosialtjenesten i overkant av 30 år og særlig med tiltak for funksjonshemmede. Vært i nåværende kommune i 21 år. Den andre informanten har jobbet i kommunen i snart 2 år.
- 4) Er ansatt som sosialkurator. Utdannet som sosionom, og har jobbet cirka 12 år i sosialtjenesten. Og vært 9 år i nåværende kommune.
- 5) Er ansatt som sosialkurator, jobber med funksjonshemmede i kommunen. Vedkommende er utdannet vernepleier og vært 2 år i nåværende kommune.

3.4 Gjennomføring av intervjuene

Etter å ha avtalt tidspunkt med de ulike sosialkontorene, ble intervjuene gjennomført over en periode over tre uker. Alt etter som hvilke dager og tidspunkt som passet de best. Jeg hadde i det utsendte brevet estimert at intervjuet ville ta maks en time.

Jeg valgte å anvende båndopptaker i forbindelse med intervjuene, noe som samtlige informanter samtykket til. Grunnen til å velge båndopptaker, foruten å få med alt, er at jeg ønsket å få god kontakt med informanten gjennom å være interessert og være en aktiv lytter (Andersen og Schwencke 2004). Og ved å bruke båndopptaket kunne jeg fokusere på

selve samtalen og ikke bli forstyrret av det å skulle skrive ned alt informanten sa. Dette tror jeg ville vært en klar hindring i samtalen, samtidig gjorde det at arbeidet i etterkant med stoffet ble lettere å bearbeide og jeg gikk ikke glipp av noe viktig i samtalen. Dessuten er båndopptakerne nå så diskrete at jeg følte at både jeg selv og informanten nesten ”glemte” at den låg på bordet. Den var på størrelse med en mobiltelefon og derav meget diskret. Ved å anvende opptaker inntok jeg en rolle hvor jeg lyttet aktivt og viste interesse for det informanten fortalte. Og følte at det ble en mer naturlig samtale mellom meg selv og informanten.

Jeg ser klart mine egne begrensinger som intervjuer, men føler jeg fikk den informasjonen jeg trengte og var ute etter. Hvis jeg hadde vært en mer dreven intervjuer kunne kanskje kommet på flere gode oppfølgingsspørsmål underveis i samtalen. Dessuten var det noen spørsmål som overlappet hverandre, så enkelte ganger kuttet jeg rett og slett ut noen av spørsmålene, fordi jeg allerede hadde fått svar på dem. De fleste av intervjuene tok litt over 45 minutt, men der det var to personer som ble intervjuet ble det 1 time og 15 minutt.

3.5 Transkripsjon av intervjuene

Både mens gjennomføringene av de ulike intervjuene pågikk, og i etterkant av intervjuene måtte samtlige intervjuer transkriberes til papiret. Dette var en møysommelig prosess som tok mer tid enn antatt. Jeg hadde ingen tidligere erfaring med dette og i starten tok det meget lang tid før jeg klarte å komme inn i en god rytme på å høre på lydopptaket og skrive det av. Intervjuene gikk over flere uker, og dermed flere dager mellom de ulike intervjuene, så jeg kunne skrive av etter hvert som jeg hadde gjennomført de. Siden jeg gjorde intervju i det fylket jeg selv kommer fra, gjorde at jeg tok det valget at jeg skrev det av i slik det ble sagt i intervjuene. Med dette mener jeg at jeg skrev ordene slik informanten sa de på sin dialekt, dette for at jeg synes det er mer naturlig for meg å skrive ned i stedet for bokmål. Og på en måte fikk jeg en følelse av mer nærhet til det jeg transkriberte. Jeg kan forestille meg at hvis jeg hadde transkribert det på bokmål ville det gjort at jeg hadde følt en mer avstand til materialet. Men når jeg anvendte utvalgte sitater i selve oppgaven, valgte jeg og ”oversette” de til bokmål. Da dette er mer hensiktsmessig i presentasjonen, og for å unngå at de kan misforstås.

Men som sagt, tok dette mye tid og når jeg omsider ble ferdig med å transkribere alle intervjuene skulle jeg inn i neste fase i av oppgaven. Nemlig analysen av de dataene jeg hadde samlet inn.

3.6 Analyse

Da dataene ikke taler for seg selv, må de fortolkes. Analysen er en viktig prosess der jeg skal organisere de innsamlede dataene slik jeg får en struktur i datamaterialet mitt. Og dette må gjøres før videre tolkning og drøfting av funnene mine (Repstad 1993). I tråd med hermeneutikken hvor forståelse og tolkning er essensielt var det i analyseprosessen dette kommer klarest til uttrykk. Larsen (2007) viser til analyse av meningsinnhold¹⁵, og dette har jeg valgt å konsentrere meg om. Dette er mest sannsynlig den mest anvendte måten å analysere data på og den jeg valgte å benytte meg av. Her skal forskeren identifiser mønster, sammenhenger og fellestrekk, eller forskjeller i dataene. Og arbeidsgangen kan beskrives i følgende punkter:

- *Dataene samles inn og gjøres til tekster*
- *Tekstene kodes*
- *Kodene klassifiseres i temaer eller kategorier*
- *Datamaterialet sorteres etter disse kategoriene*
- *Datamaterialet undersøkes for å identifisere meningsfulle mønstre eller prosesser*
- *Identifiserte mønstre vurderes i forhold til eksisterende forskning og teorier, overførbar kunnskap etableres*

(Larsen 2007: 98-99).

I praksis foregikk det på følgende måte. For å ha en bedre oversikt over all dataen jeg hadde samlet inn, skrev jeg de ut slik jeg hadde de i papirform. Siden kunne jeg markere med tusjpenner av ulik farge hva som var viktig, også gode sitat som jeg kunne bruke i selve teksten. Jeg hadde ved siden av dette egne ark hvor jeg laget plass til å fylle inn dataene i ulike kategorier, temaer. Her lot jeg også intervjuguide være en navigatør i forhold til hvilke temaer som var viktig for å besvare problemstillingen min. Jeg endte til slutt opp med fire

¹⁵ Johannesen og Tufta 2002, her referert etter Larsen 2007 viser til ytterlige tre analysetilnærminger: Beretningsanalyse, diskursanalyse og konvensjonsanalyse.

temaer. Det første var hva informantene la i begrepet brukermedvirkning. Den andre inndelingen var brukermedvirkning i forhold til ulike områder og brukergrupper. I forhold til områder ble disse tatt opp av informantene, individuell plan, økonomisk stønad og boligbiten. De ulike brukergruppene som ble trukket frem var, de med alvorlige psykiske lidelser, rusmisbrukere, ressurssterke brukere og de ”svake” brukerne. Et annet tema var hvilke begrensninger informantene så i forhold til brukermedvirkning. Her ble trukket frem ressurser, administrative krav, det å være i en mellomposisjon, det å ha en dobbeltsidig rolle og brukers urealistiske ønsker. Det siste temaet er hvordan informantene ser på fremtiden i forhold til brukermedvirkning. I drøftingen vurderte jeg disse temaene som jeg mener er mønstre opp i mot forskning og teori som jeg anså som relevant for problemstillingen.

3.7 Empirien sett i lys av reliabilitet og validitet

I denne delen vil jeg gå nærmere inn på en vurdering av dataene som jeg har samlet inn og se på hvor pålitelig og gyldig datamaterialet som oppgaven bygger på er. Med datamateriale mener jeg både det jeg har samlet inn på egenhånd og den empirien som foreligger på emnet fra før av. Jeg har både benyttet meg av primær- og sekundærkilder, men det er empirien som jeg selv har innhentet som jeg vil se i forhold til reliabilitet og validitet.

I forhold til kvalitative metoder er det viktig å fremheve at forskeren til en viss grad ”skaper” data i forhold til den forståelsen hun eller han har av samfunnet. Både forskerens begrepsforståelse og samarbeidet med informanten er viktig for hvordan de inntrykk forskeren får, blir til data (Thagaard 2003:45).

Når jeg nå skal vurdere reliabiliteten og validiteten i det forskningsmaterialet må det tas hensyn til det som sitatet ovenfor sier noe om. I henhold til hermeneutikken hadde jeg på forhånd en forforståelse for temaet og dette tok jeg med inn i forskningsprosessen. Forforståelsen bygger på de erfaringene vi har gjort oss før. Når man går inn i en situasjon vil man bevisst eller ubevisst ta med seg tidligere erfaringer.

Som en annen lysbildeframviser kaster vi våre egne indre bilder og fordommer ut på det andre mennesket, og ser vedkommende opplyst av våre forhåndsforestillinger. Selvsagt ser

vi den andre slik han eller hun er, men i tillegg farger våre egne subjektive begreper objektet (Aadland 2004:186).

Min forforståelse av feltet besto ikke bare av fagstoff på emnet. Både erfaringer jeg har gjort selv i sosialtjenesten og andres syn kan ha farget mitt bilde av sosialtjenesten. Jeg var i tre måneder i praksis i sosialtjenesten, og her fikk jeg førstehåndskjennskap til hvordan man jobber der. Her opplevde jeg at menneskesynet og måten å arbeide på var mye annerledes enn jeg hadde forestilt meg. Det var mye mer enn økonomisk sosialhjelp som foregikk der. Jeg synes at måten brukerne ble møtt var preget av respekt og godhet fra sosialtjenestens side. Dette gikk på en måte litt i mot det bildet jeg hadde i forkant av praksisperioden, da jeg hadde følt at både medias og en del faglitteratur jeg hadde lest var mer negativt innstilt mot sosialtjenesten.

I alle tilfeller skal man forholde seg kritiske til hvilken kvalitet der er på de data som man har samlet inn.”*Validitet handler om relevans eller gyldighet, altså at vi skal samle inn data som er relevante i forhold til problemstillingen (...)Reliabilitet viser til nøyaktighet eller pålitelighet, altså at undersøkelsen vår er pålitelig, og at nøyaktighet har ligget til grunn i prosessen*” (Larsen 2007: 80). De momentene jeg presenterte ovenfor her er akkurat det som også har noe å si for hvor gyldig og pålitelig datamaterialet mitt er. Jacobsen(2003) skriver også om at empirien må tilfredsstillende to krav som gjenspeiler validitet og reliabilitet:

1. Empirien må være gyldig og relevant.
2. Empirien må være pålitelig og troverdig.

Når jeg nå skal se på **validiteten** må jeg se om de dataene jeg har samlet inn er relevante. Først og fremst har jeg fått tak i de riktige kildene? I henhold til problemstillingen min skulle jeg få frem de ansatte i sosialtjenesten sine erfaringer med brukermedvirkning. Og jeg tok kontakt med de som var ansatt som sosialkurator/ konsulent i sosialtjenesten. De har da kontakt med brukerne og står i en relasjon med dem. I den ene kommunen var der to som deltok på intervjuet, enhetslederen og en ”vanlig” ansatt. Her kan man tenke seg at informasjonen som kunne ha kommt hvis den vanlige ansatte var der alene kunne blitt annerledes hvis ikke enhetslederen hadde vært til stede. Så her kunne kanskje noe av det negative i organisasjonen bli tildekt ved at den ansattes lojalitet mot lederen som var i rommet. Men det bør nevnes at grunnen til at de var som deltok på intervjuet var på grunn av at vedkommende som var

enhetsleder, har mange års erfaring i sosialtjenesten og dermed god kjennskap og erfaring med å det å være ansikt til ansikt med brukerne.

Grunnen til at jeg valgte å intervju seks ulike informanter fra fem ulike kommuner, var fordi de da er uavhengig av hverandre. De har ingen relasjoner seg i mellom og gir dermed sine uavhengige tolkninger på emnet. ”*Informasjon fra flere uavhengige kilder gir en gyldig beskrivelse av fenomenet*” (Jacobsen 2003: 120). En annen grunn til at jeg valgte å ha fem kommuner (herunder to informanter fra samme kommune) var at jeg ønsket å sammenligne om det var forskjeller fra de ulike kommunene. Men som det vil komme frem i analysen i senere kapittel, var det små forskjeller mellom synspunktene til informantene.

Ved at kvalitativ intervju er såpass fleksibel og åpen metode gjør det som kommer frem gir høyere validitet (Larsen 2007). I selve intervjuet trengte jeg ikke å følge intervjuguide til punkt og prikke, jeg kunne be informanten utdype og avklare eventuelle spørsmål som dukket opp underveis. Samtidig ved å stille åpne spørsmål åpnet dette opp for informanten kunne trekke frem det de synes var viktig i forhold til temaet.

Reliabilitet sier noe om hvor pålitelig undersøkelsen min er. Jeg har ikke funnet noen lignende undersøkelser gjort på emnet. Oftest har det gått andre veien, det er gjort flere undersøkelser på brukers opplevelse med sosialtjenesten. Utenom at det ligger mye fagstoff som angår temaet og klare retningslinjer om emnet og det faktum at det er lovpålagt, kan jeg hevde at den pålitelig i den forstand at empirien jeg har samlet inn er behandlet på en nøyaktig måte. Jeg har holdt god orden og struktur når jeg har behandlet datamaterialet.

Intervjusituasjonen i seg selv er en konstruert setting, der jeg som intervjuer stiller informanten ulike spørsmål hvor vedkommende skal komme med sine synspunkter og erfaringer. Men her må en tenke over om informanten på spørsmålene svarer i henhold til hva han/ hun tror jeg vil høre og hva som er det ”rette” å mene og tenke rundt temaet. Dette kan også relateres til det som kalles ”undersøkelseeffekt”. Dette innebærer at de som undersøkes blir påvirket av dette. Mennesker inntar ulike roller, alt ettersom hva de tror forventet av dem. (Jacobsen 2003). Jmf. det kjente Hawthorne prosjektet hvor dette kommer klart frem. Så dette er noe som man må ta med i evalueringen over hva informantene har kommet med av informasjon.

Denne utfordringen var noe jeg hadde tenkt over på forhånd, da dette låg i bakhodet mitt mens jeg utformet spørsmålene jeg skulle stille. Jeg måtte her sørge for at de ansatte kom med sine

konkrete erfaringer, da dette sikret meg i større grad ærligere svar da det utfordret de til å tenke konkret fremfor ideologisk. Samtidig hadde jeg på forhånd kjennskap til lovverket og hvilke arbeidsoppgaver som blir utført i sosialtjenesten. I brevet som ble sendt ut ble det presisert av både informantene og den informasjonen de kom med ville bli anonymisert i oppgaven. Dette vil jeg tro ga de en større trygghet og gjorde at de følte seg mer fri i forhold til hvilken informasjon de ga ut.

Reliabilitet innebærer at informasjonen man innhenter blir behandlet på en nøyaktig måte (Larsen 2007). Gjennom min innsamling og behandling av datamaterialet er dette blitt gjort på en strukturert og ordentlig måte, og er med å gjøre resultatene mine nøyaktige og pålitelige. Jeg mener at dataene jeg har samlet inn er behandlet på en strukturert og skikkelig måte. Her vil vise til avsnittet om hvordan arbeidet med analysen foregikk. Hvor man ser at det innsamlede datamaterialet ble håndtert på en ryddig og strukturert måte.

For å summere opp mener jeg at hensynene til reliabilitet og validiteten er ivaretatt på en tilfredsstillende måte, da det er tatt hensyn til de ovenfor nevnte momentene under hele prosessen. Noe som kunne ha økt reliabiliteten var at enten noen andre gjorde en lignende studie og fikk like resultat eller at jeg selv foretok undersøkelsen igjen etter en stund. Men dette er ikke aktuelt i den tidsrammen som er satt for oppgaven. Det jeg har funnet kan ikke fastbestemt generaliseres, men gi et pekepinn på hvordan ansatte opplever det å skulle fremme brukervedvirkning.

3.8 Forskningsetikk

Den etiske siden ved forskningsprosjekter også viktig å ha i mente, da det skal være et arbeid som er etisk forsvarlig. Jeg tok utgangspunkt i de etiske retningslinjene for samfunnsvitenskap, jus og humaniora¹⁶. Og for sikkerhets skyld tok jeg kontakt med Norsk samfunnsvitenskapelig tjeneste (NSD) for å forsikre meg at prosjektet mitt ikke var meldingspliktig. Siden jeg ikke var ute etter personopplysninger var ikke dette nødvendig.

¹⁶ <http://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

Et viktig moment i de etiske retningslinjene er kravet om der skal foreligge et informert og fritt samtykke fra informanten. Dessuten har informanten rett til å trekke seg underveis i prosessen. Dette var noe jeg klargjorde i brevet som jeg sendte ut til informantene. Samtidig presiserte jeg i starten av intervjuet at informasjonen som kom frem skulle anonymiseres og det var kun jeg som hadde tilgang til lydopptakene. I tillegg ble de informert om hva prosjektet gikk ut på og hvordan informasjonen de ga fra seg skulle anvendes. I forhold til lydopptakene ble disse ikke overført til pc, da NSD opplyste at hvis jeg skulle gjøre dette var prosjektet meldepliktig. Dermed ligger opptakene kun på båndopptakeren, som jeg oppbevarer på en sikker plass hvor kun jeg selv har adgang. Og disse vil bli slettet umiddelbart etter oppgaven er avsluttet.

I intervjuene la jeg stor vekt på å få en god relasjon til informanten, jeg viste interesse for deres felt og hva de formidlet i intervjuet. Jeg brukte åpne spørsmål, og fokuserte mest på erfaringer de hadde med brukervedvirkning i praksis ble det ikke press på at de måtte svare ”riktig”. Jeg presiserte at det var ikke noen gale eller rette svar, at fokuset mitt var på deres erfaringer som de hadde opplevd i arbeidet. Å få informanten til å føle seg vel i intervjusituasjonen mener jeg er en viktig forskningsetisk side som sikrer kvalitet i forhold til trygghet for den informasjon de gir ut blir behandlet med respekt og konfidensialitet.

Kapittel 4 Empiri og drøfting

I denne delen av avhandlingen vil jeg strukturere stoffet på følgende måte, jeg vil presentere funnene og drøfte de opp mot teoretiske perspektiv og tidligere forskning på emnet. Jeg vil her presentere empiri og drøfting for å belyse problemstillingen som tidligere nevnt er som følger: *Hvilke muligheter og begrensninger er der for brukervedvirkning i praksis i sosialtjenesten sett i lys av de ansatte?*

Jeg har valgt å presentere funnene ved at jeg først vil vise hva informantene legger i begrepet brukermedvirkning. Deretter vil jeg se på hvordan de har erfart brukermedvirkning i forhold til ulike felt og grupper. Videre vil jeg se på hvilke hindringer informantene ser for brukermedvirkning i praksis. Avslutningsvis vil jeg se på hva de tenker om veien videre i forhold til det å skulle fremme brukermedvirkning. Fokuset vil være på de ansatte sine synspunkter på emnet og reflektere synspunkter i forhold til deres oppfatninger og erfaringer med brukermedvirkning i praksis.

4.1 Hva legger de ansatte i begrepet brukermedvirkning?

Jeg vil i denne delen presentere informantenes syn på brukermedvirkning i forhold til de ulike forståelsene av begrepet som fremkommer i litteraturen på emnet som ble presentert i kapittel 2. Det som er utfordringen med dette begrepet er at det foreligger ingen enhetlig forståelse i litteraturen, men det er et begrep som tillegges ulik forståelse og betydning. Dette kan variere i forhold til hvilket felt man anvender begrepet i.

4.1.1 Hovedessensen i begrepet

Hvis vi ser på Arbeids- og inkluderingsdepartementet sin definisjon¹⁷ på brukermedvirkning, ligger det i begrepet at brukerne skal ha innflytelse i prosessen hvor en beslutning skal fattes og ha et i ord med i laget når tjenestetilbudet skal utformes etter den enkeltes behov. Men medvirkningen er mest reell hvis bruker tas aktivt med i prosessen og det han/ hun mener tillegges stor vekt.

Først og fremst trekker informantene frem at brukermedvirkning gjenspeiler et positivt syn på brukerne og at det er brukeren selv som kjenner seg selv best. De legger stor vekt på at brukeren skal være en deltagende part i prosessen. En viktig oppgave for de ansatte er at de skal legge til rette for at brukeren skal få komme med sine tanker og aktivt medvirke i prosessen. Som en av informantene sier det: ” *Brukermedvirkning er at personen selv er ekspert på sitt eget liv. Og at brukeren skal være i sentrum(...)* For brukeren har sin brukerkompetanse og er ekspert

¹⁷ St.meld nr.34

på sitt eget liv, og vi har fagkompetanse. Og ut i fra det så utfyller vi hverandre mot å løse problemet.”

Videre trekker flere av informantene frem at de kan ikke gjøre noe uten at bruker er enig i det, da unntaket er tvangsparagrafene. Som en av informantene sier det: *” Den personen som du skal hjelpe, du må vite hvilken vei personen har lyst til å gå. Og det er sånn for alle det, hvis det er noen som peker ut en vei som du ikke har kunne ha tenkt deg i det hele tatt, så er ikke du motivert for veien heller”*. Så det som bruker mener og ønsker skal legges stor vekt på, så langt som det er mulig.

En annen av informantene trekker også frem at brukermedvirkning handler om det å se bruker og høre på hva deres behov er. *”Men det er viktig i forhold til å få til et godt samarbeid med brukeren, at de ikke føler seg uglesett. At de føler du ser ned på de. Så jeg syns det er viktig å se, vet ikke helt hvordan jeg skal definere det, men likeverd. For da har de respekt og du også har respekt, og da er det lettere å få til et samarbeid”*. Det er viktig å ta brukerne på alvor i utformingen av ulike tiltak, og flere informanter presiserer at i individuell plan er det stor grad av brukermedvirkning.

En av informantene trekker også frem at brukermedvirkning er at de skal ha mest mulig innvirkning på det løpet man legger, og at der skal være enighet om det som blir foreslått og at de synes det er greit. En annen av informantene trekker også frem at i brukermedvirkning ligger det at bruker skal være aktiv i forhold til det sosialtjenesten skal hjelpe de med og de deltar i selve prosessen.

Det å være en passiv mottaker vil virke negativt inn på bruker og det er derfor viktig at de ansvarliggjøres i forhold til sitt eget liv og situasjon. Samtidig er makt et sentralt aspekt her, da meningen er at bruker skal få mer makt over eget liv. Men det avhenger av, som Braye (2000) trekker frem, at for at dette skal skje må de profesjonelle være villig til å gi fra seg en del av sin makt. Tradisjonelt sett har ansatte i sosialtjenesten mye makt, da de bestemmer hvem som skal innvilges ulike typer hjelp i form av stønader, tjenester og lignende. Denne makten er noe de har gjennom de ulike lovene og rammene de jobber under. Videre ligger det mye makt i at man er portvakt til ulike goder (Terum 2003). De profesjonelle mangler denne kunnskap bruker sitter med, da den er egenbasert og individuell. Momentene som er presentert ovenfor her, reflekterer de demokratiske begrunnelsene for brukermedvirkning i stor grad.

For at brukermedvirkning skal realiseres i praksis må bruker gis mer makt og komme seg ut av den eventuelle avmaktssituasjonen (Braye 2000). Dette kan ha oppstått hvis den profesjonelles makt har blitt brukers avmakt. Her vil det være en omfattende prosess å skulle snu dette, da hvis bruker er i en avmaktposisjon vil det kreve mye energi og arbeid for å komme seg ut av denne posisjonen. Her vil det være relasjonelle mellom bruker og den profesjonelle være av særdeles viktighet. Da den profesjonelle har en nøkkelfunksjon her. Man må arbeide for at bruker skal gjenvinne tro på seg selv og sine krefter og pågangsmot. Men det kan tenkes at dette vil være tidkrevende for både bruker og den profesjonelle. Og en kan spørre seg er her rom for denne type arbeid i det daglige? Faren ved at for mye ansvar legges over på bruker, er at det kan føre til en ansvarsfraskrivelse fra de ansattes side. Videre kan dette resultere i at man som ansatt inntar en mer passiv rolle, dette er farer man bør være obs på som ansatt da det bør det hele tiden være en balanse mellom maktforholdet.

Ved at bruker er en aktiv part, vil det igjen gjøre sosialtjenestens arbeid mer effektivt. Så man kan se på dette i forhold til de *instrumentelle argumentene* for brukermedvirkning (Ørstavik 1996). Da det er større sjanse for at man ”treffer” lettere de rette tiltakene for den enkelte raskere ved at bruker er medvirkende i prosessen. For eksempel ved at en bruker med rusproblemer deltar underveis i prosessen, gjør at hvis bruker for eksempel ikke er interessert i rusbehandling på heldøgns institusjon, så kommer dette frem tidlig i prosessen ved at man har samtaler rundt dette og får frem brukers ønsker rundt dette. Da slipper den ansatte å bruke tid og ressurser på å søke vedkommende inn på dette. Man anvender heller tiden til å finne ut hva alternativene er. For eksempel kan det være behandling på rusteam med samtaler i kombinasjon med deltagelse på kvalifiseringsprogrammet¹⁸. Videre hvis bruker har ønske om Legemiddelassistert rehabilitering (LAR)¹⁹ kan bruker komme med ønske om dette og sosialtjenesten vil være behjelpelig med denne innsøkingen. Her ser vi den økonomiske begrunnelsen for brukermedvirkning kan være sterkt, da det å la bruker medvirke kan være ressursbesparende både i form av tid og økonomi.

4.1.2 Brukermedvirkning - en rettighet som igjen utløser plikter for bruker

Sosialtjenestelovens § 8-4 legger klare føringer for brukermedvirkning i sosialtjenesten: ”*Plikt til å rådføre seg med klienten. Tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid*

¹⁸ For nærmere informasjon om Kvalifiseringsprogrammet se blant annet nettsiden:

<http://www.nav.no/83926.cms>

¹⁹ For mer informasjon om dette tilbudet, kan man finne mer informasjon på: <http://www.larnett norge.no/>

med klienten. Det skal legges stor vekt på hva klienten mener". Her ser vi at brukermedvirkning er lovfestet, og noe som sosialtjenesten plikter å ha som føring for sitt arbeid. Denne lovbestemmelsen er noe som informantene trekker frem som grunnlaget for sitt daglige arbeid.

Brukermedvirkning fordrer også en dobbeltrolle, som innebærer at på den ene siden er det å medvirke en rettighet man har som bruker av velferdstjenestene. På den annen side fordrer denne medvirkningen også en plikt for bruker i form av å skulle være en aktiv part (Ørstavik 1996). Dette vil jeg se på nærmere på i de påfølgende avsnittene.

Vi ser av informantenes syn på brukermedvirkning er preget av at bruker har en rett til å være i fokus og være en deltagende part i sitt eget liv. Som vi så i teorikapittelet medfører rettigheter også plikter. Informantene trekker klart frem at brukermedvirkning er en klar rett bruker har, men at dette fordrer igjen plikter for bruker. Her vil brukers rett til deltagelse i prosessen medføre at de plikter å være en aktiv part, og medvirke underveis i prosessen. Denne medvirkningen er ikke bare udelt positivt, for ved å være en aktiv part underveis i prosessen kan dette resultere i at bruker blir kooptert (Ørstavik 1996). I dette ligger det at brukerne selv har vært med i prosessen, og da skal det mer til for at de vil kunne kritisere systemet. De vil på en måte være selv er en del av det, og dette gjør det vanskeligere for dem å være uenige med det som er bestemt. Her kan det også være at de som i utgangspunktet kanskje ikke vil medvirke, blir tvunget til dette mot sin vilje.

Det kan ha sammenheng med det å gå fra å være passiv mottaker til å skulle delta aktivt, kan være en omstillingsprosess for både bruker og den ansatte. Bruker på sin side er kanskje vant til at ting ordner seg automatisk og ikke vant til å skulle ta mer ansvar selv. De er ikke vant til å ha makt over sin egen prosess, og det å skulle nå omstille seg til dette kan for noen være energikrevende. Det at de nå skal medvirke underveis gjør at de må ta mer ansvar over sitt eget liv. For enkelte har det kanskje vært en "hvilepute" at ting har ordnet seg automatisk og man ikke har involvert seg så mye i prosessen.

4.1.3 Et ledd i å gjøre bruker selvhjulpen

Sosialtjenestens formål er å gjøre brukerne selvhjulpne, og den hjelpen de gir skal ta sikte på akkurat dette. Jmfr. Lov om sosiale tjenester § 1-1b²⁰ § 5-1²¹. Jeg vil i videre avsnitt se på hva informantene mener om brukermedvirkning i forhold til prinsippet med å gjøre brukerne selvhjulpne gjennom brukermedvirkning.

”Det er klart å bli selvhjulpne er målet vårt”. En av informantene jeg har intervjuet trekker frem at brukermedvirkning handler om det å se bruker og høre på hva deres behov er. Det er viktig å ta brukerne på alvor i utformingen av ulike tiltak, og presiserer at i individuell plan er det stor grad av brukermedvirkning. Bruker skal selv tenke over hva som er viktig for en selv, og man skal ta sikte på å etter hvert å være selvhjulpne, sier informanten ligger i brukermedvirkning. Dette innebærer at sosialtjenesten skal gi hjelp med sikte på at bruker skal klare seg selv. ”Og det er veldig kjekt når han går til det skrittet at ” nå trenger ikke jeg hjelp av sosialtjenesten lenger for nå har jeg sånn og sånn” og takker for hjelpen. Det synes jeg er veldig greit. At de klarer å stå på egne ben igjen”.

Selvhjulpne kan være et subjektivt begrep, og det kan være ulike grader av selvhjulpnehet. For noen vil det si å klare seg helt på egenhånd uten noe som helst form for støtte. Mens andre igjen vil anse seg som selvhjulpne ved at de bor i en tilrettelagt bolig og mottar ulike former for tjenester. Dette vil si at de skal kunne klare dagliglivets oppgaver på egenhånd som for eksempel å handle i butikken og bestemme selv hva man skal bruke dagene til og lignende.

Dette med å gjøre bruker selvhjulpne reflekterer de *demokratiske argumentene* for brukermedvirkning, altså at det å være aktiv og bli selvhjulpne er med på å fremme brukermedvirkning. Det vil også være viktig for den enkeltes brukers verdighet og respekt for seg selv (Rønning og Solheim 2000). Men det å gjøre bruker selvhjulpne reflekterer *de instrumentelle begrunnelser* for brukermedvirkning, da det vil være ressursparende å få bruker til å klare seg selv og/ eller ikke ha behov for ytelser/ tjenester fra sosialtjenesten. Dermed vil det være flere begrunnelser for å arbeide for å gjøre bruker selvhjulpne, hvor brukermedvirkning kan være et godt verktøy for å oppnå dette i praksis.

²⁰ § 1-1. Lovens formål.

b) Bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

²¹ § 5-1. Stønad til livsopphold. De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne.

4.1.4 En internalisert arbeidsmåte gjennom utdanning og praksis

Tre av informantene påpeker at dette med brukermedvirkning er noe som man har lært mye om i utdanningen og at det er noe de er bevisst på. Som presentert i kapittel 3 har informantene utdanninger som sosionom, barnevernspedagog og vernepleier. Dette er relativt ”like” yrker, i den forstand at de har samme verdigrunnlag. Det å arbeide med mennesker i ulike livssituasjoner er det som kjennetegner denne type yrker. Både det å møte mennesker med respekt og likeverdighet er viktige verdier. Og brukermedvirkning er noe som står sentralt i utdanningsplanene til de ulike utdanningene.

Vi prøver så godt vi kan og jeg synes vi er ganske drillet på skolen da. Jeg synes jeg har veldig masse nyttig som jeg drar med meg fra skolen. Det er så internalisert i meg og der er mye juss vi har. Og dette med brukermedvirkning, være klar over det og du drar med deg fagene du har hatt.

På spørsmål om hvordan brukermedvirkning blir fremmet trekker en av informantene frem at ” det ligger vel bare i måten vi jobber på, at det er utgangspunktet”. Noe som viser at brukermedvirkning er på en måte et prinsipp som er internalisert hos de ansatte. Flere trekker frem at det på mange måter er en måte å tenke på som ligger fast i dem, at det er styrende for måten de jobber på. At de har brukermedvirkning som et utgangspunkt for måten de arbeider på. Det at å gjøre noe ikke bruker er enig er lite ønskelig for den ansatte. Prinsippet om at bruker skal medvirke i prosessen er noe som informantene er en viktig del av deres arbeid.

En informant bruker en modell hun lærte på skolen i sitt daglige arbeid, REKE. Dette står for **R**espekt- **E**kte- **K**onkret- **E**mpati. Dette er også et prinsipp som er viktig i forhold til å skulle fremme brukermedvirkning, da hvis disse prinsippene blir fulgt får man en god relasjon til bruker og dermed et godt samarbeid. En av informantene mener at det er like mye at du lærer det fra starten av utdanningen om brukermedvirkning som gjør at du arbeider etter det prinsippet. Dette har like mye betydning som at det står i en paragraf. Dette er også noe som er nedfelt i de yrkesetiske retningslinjene FO²², hvor det er fremhevet at man skal møte hver enkelt med respekt og som likeverdig.

²² Fellesorganisasjonen for sosionomer, vernepleiere og barnevernspedagoger.

De informantene jeg intervjuet ga klart inntrykk av at brukervedvirkning er en viktig del av deres arbeid og noe de arbeider for å fremme. Men undersøkelser gjort andre steder i landet, viser at brukerne ikke opplever dette på samme måte. Dessverre følte brukerne seg nedverdige i møte med sosialtjenesten. Og da kan ikke prinsippet om brukervedvirkning stå særlig sterkt i disse møtene. Selv om brukervedvirkning er lovfestet, kan det være at i en travel hverdag det blir satt i bakgrunnen.

4.1.5 Hva karakteriserer deres syn på brukervedvirkning?

Jeg vil trekke frem at det er et klart skille på at de ser på brukervedvirkning som en rettighet bruker har, mens på den annen side utløser dette plikter som bruker må forholde seg til. Brukervedvirkning gir bruker rett til å medvirke i prosessen, men dette fordrer at bruker må være aktiv i forhold til eget liv og livssituasjon.

Man kan videre se at brukervedvirkning bunnar i to hovedbegrunnelser for at dette skal være et prinsipp man skal arbeide etter. De demokratiske grunnene for brukervedvirkning innebærer at deltagelse og kompetanse vil gi bedre borgere. Medbestemmelse og rettigheter er viktig for menneskeverdet og den enkelte bruker. Videre så vi at ved å fremme brukervedvirkning vil bedre maktbalansen mellom bruker og det offentlige. Men det er også instrumentelle grunnene for brukervedvirkning, deriblant økonomiske grunnene. Man har også det at ved å la bruker medvirke, blir sosialtjenestens arbeid mer effektivt da bruker vet "hvor skoen trykker". Dette kan bidra til at man treffer raskere det rette tilbudet for den enkelte bruker. Hvis vi trekker det enda lenger kan man se at det er organisatoriske vinninger ved brukervedvirkning, da dette kan gi høyere måloppnåelse.

Videre trekker informantene frem at brukervedvirkning legger føringer for måten de arbeider på, og dette har mye med at man har lært det gjennom utdanningen. De trekker klart frem at det ikke er den ansatte som er ekspert, men bruker selv på sin egen livssituasjon.

4.2 Brukervedvirkning i forhold til ulike områder

Jeg vil i dette avsnittet gå nærmere inn på hvordan informantene ser på brukervedvirkning i forhold til ulike områder som sosialtjenesten arbeider innenfor. Når jeg intervjuet

informantene hadde jeg et spesifikt spørsmål til de, hvilke områder var det enklere/ vanskeligere å fremme brukermedvirkning. Der var noen områder som informantene valgte å trekke frem; individuell plan, økonomisk stønad og bolig. Funnene reflekterer ikke bare hvor man kan få til aktiv medvirkning, men også hvilke områder det kan være vanskelig.

4.2.1 Individuell plan

Det første området jeg velger å trekke frem hvor der foregår aktiv brukermedvirkning er: *individuell plan*. For å gå nærmere på individuell plan vil jeg sitere sosialtjenesteloven § 4-3a: *Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, har rett til å få utarbeidet individuell plan. Planen skal utformes i samarbeid med brukeren, jf. § 8-4.* § 8-4 er paragrafen hvor det står at sosialtjenesten har plikt til **å rådføre seg med klienten**. Så her ligger det klare føringer for at brukermedvirkning skal være et sentralt moment i utarbeidelsen av planen.

Individuell plan ble lovfestet i bakgrunn av at brukere følte seg som "kasteballer", da de hadde sammensatte behov. Også i forhold til sitt eget behandlingsopplegg hadde bruker lite han/ hun skulle ha sagt (Kaasa 2004). Så individuell plan er et verktøy og en arbeidsmåte som skal forhindre at brukerne blir såkalte "kasteballer", og alle tiltak blir samlet i en og samme plan. Dette er også et verktøy som skal forhindre at det oppstår gråsoner, altså der hjelpeapparatet ikke vet hvem som har ansvar for hva. Og det skal være en tjenesteyter som har hovedansvar for å følge opp bruker. Dette ansvaret kan også falle på sosialtjenesten, der de er involvert.

Individuell plan er et verktøy som skal være med på å fremme brukermedvirkning, da dette skal være brukeres plan og hans/ hennes ønsker skal være i høysete. De som får tilbud om individuell plan er brukere som har behov for langvarig og koordinerte tjenester. Dette begrenser antall brukere som får tilbud om plan. Og der må være kriterier som ligger til grunne for at vedkommende skal få tilbudet. Det kan være at enkelte brukere ønsker seg individuell plan, men ikke får tilbud om det siden de ikke er i målgruppen som har rett til denne type tilbud. La oss si en rusmisbruker som skal gjennomgå en langvarig rehabilitering kan ha rett på individuell plan. Men en annen bruker som kun mottar supplerende økonomisk sosialhjelp vil i de fleste tilfeller ikke ha rett til individuell plan.

Men hva viser tidligere undersøkelser i forhold til individuell plan og brukermedvirkning? Undersøkelsen som er presentert i Lorentsen og Berge (2006) viste at ledelsen i de ulike etatene mente at brukers rolle begrenset seg til å formidle om sin situasjon og hvilke behov man hadde. Og videre var det hjelpeapparatets rolle å finne det rette tjenestetilbudet til bruker. Dette gir føringer for at det tradisjonelle synet om at de profesjonelle vet best er fremtredende, og ikke bruker selv. Videre at bruker kan medvirke underveis i middels grad, ved at man kommer med sine ønsker. Men til syvende og sist er den profesjonelle som skal ta avgjørelsen. Her ser vi også at det var ledelsen som uttalte seg om dette, og det er oftest de som legger føringer for hvordan arbeidet skal utføres av de som ansikt til ansikt relasjonene med bruker.

I Helsedirektoratets (2007) *Veileder til forskrift om individuell plan*, viser man til at i følge erfaringene²³, er det viktig for bruker å bli lyttet til, at bruker blir møtt med respekt, tillit og oppmuntring, og bruker hjelpes til å se muligheter fremfor bare problemene. Altså kan man endre den eksisterende rollen til bruker ved å skape en likeverdig relasjon, der hjelper er villig til å slippe bruker til ved at han/hun føler seg respektert i relasjonen. Og dette reflekterer igjen selve essensen i hva brukermidvirkning skal bidra til.

Individuell plan er et område som to av mine informanter trekker frem som et verktøy hvor brukermidvirkning er en sentral del. *”Og så er det dette med starten på IP og når man skal lage de da. Da er det egentlig inne i et sånn brukermidvirkningsbord helt fra starten av”*. Jeg siterer videre hva en av informantene sier om individuell plan:

Jeg synes de er så tydelig eksempel på der ikke vi sitter og definerer i forhold til bruker hva de...og som jeg bruker å si til de og ” at det er din plan, det er du som bestemmer hva som skal stå her”(…). Kommunen har kjøpt et verktøy i forhold til individuell plan, som heter SAMPRO. Som er nettbasert, så det fungerer nesten som en slags nettbank. Der bruker kan sitte hjemme og gå inn på planen sin og ha full oversikt over hva fagpersonene gjør og legger inn i forhold til planen(…). Det er de som skal definere i forhold til hva de ønsker fremover og hvordan vi kan bidra for at de skal nå det som de ønsker.

Kommunen til en av informantene bruker også verktøyet SAMPRO, det fungerer slik at bruker selv kan gå inn på planen, føye til og endre på planen som ligger der. Så dette er noe som går begge veier, både fagpersonene og bruker selv kan gå inn på planen og legge inn

²³ Fremstillingen tar utg.pkt. i tre undersøkelser SKUR har gjennomført om individuell plan. For oversikt over undersøkelsene jf. s. 19 i veilederen.

relevante ting. Som informanten trekker inn: ” *Og så er der en, han er stadig inne på planen og skriver noe*”. Men samtidig trekker de inn at det er ikke alltid brukerne er interessert i å få utarbeidet en individuell plan, dette kan variere og er individuelt. Ordningen med individuell plan er frivillig²⁴. Så kan det hevdes at det også er en form for brukermedvirkning, da bruker bestemmer selv at man ikke vil være deltagende. Dette kan det være flere grunner til. For eksempel en bruker med alvorlig psykiatri, som har bodd mesteparten av livet sitt i en døgninstitusjon. Denne personen kan være så vant til at andre tar beslutninger på hans/ hennes vegne og at det vil føles tryggest for vedkommende.

Hvis bruker får tilbud om individuell plan og takker ja, eller ønsker dette selv og får dette skal bruker være en aktiv part underveis i prosessen både når planen skal utformes og utføres. Man kan se på dette feltet er det gitt mer makt til bruker, da planen skal reflektere hans/ hennes ønsker og behov. Dessuten viser verktøyet SAMPRO som noen kommuner har, at bruker stiller fritt til å forandre underveis på planen sin. Man må huske at et menneske er ikke statisk, men i konstant forandring og bevegelse. Dette er noe som tas hensyn til ved en individuell plan, og dette er noe vi så i tidligere sitat som informantene legger vekt på. Individuell plan er noe flere av informantene trekker frem som det området hvor brukermedvirkning står sterkest. Dette ser vi reflekterer i høy grad formålet og hensikten med individuell plan.

4.2.2 Økonomisk stønad

Etter sosialtjenesteloven²⁵ § 5-1 kan sosialtjenesten gi støtte til livsopphold: ”*De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Stønadene bør ta sikte på å gjøre vedkommende selvhjulpne*”.

²⁴ Unntaket er pasienter som er under tvungen psykisk helsevern, da skal det utarbeides individuell plan uavhengig av vedkommendes samtykke. Jf. psykisk helsevernloven § 4-1.

²⁵ Per 16.12.09 ble kap 5 om økonomisk stønad opphevet ved lov 18 des 2009 nr. 131 (i kraft 1 jan 2010 iflg. res. 18 des 2009 nr. 1584). - Se nå lov 18 des 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen kap. 4. men lovt teksten er den samme som før, derav velger å forholde meg til de ”gamle” paragrafene, da det var de som var aktuelle ved intervju tidspunktene.

Dette er et område som flere av informantene trekker frem som det er vanskelig å ha brukermedvirkning på. Da det som angår økonomi, og særskilt økonomiske vedtak. Sosialtjenesteloven gir klare føringer på hvem som skal få utbetalt støtte og ikke. Hvis man ikke oppfyller visse vilkår har man heller ikke rett på økonomisk stønad.

Når det er økonomi så er det ikke alltid så lett, for det er klart oss har jo den rollen at vi skal sette begrensinger også, og krav(...). Så sånn sett føle vel mange brukere at de ikke har noen brukermedvirkning når det gjelder økonomi. Men vi prøver jo i forhold til at der vi går inn i forhold til å skulle lage et opplegg, budsjett, gjeldshåndtering og sånne ting. De skal jo være med på prosessen hele tiden selv, og de blir hele tiden spurt: Syns du det er greit, at de har en sjanse til å trekke seg, klart når du sitte i en sånn situasjon så har du ingen reell mulighet å trekke deg nødvendigvis. Så ja, brukermedvirkning, jeg tror i enkelte tilfelle er den ikke veldig reell.

Det samme trekker en av informantene frem; det at brukerne ofte sikkert kan føle at der ikke er noen brukermedvirkning i forhold til økonomi. Så her er et område som aktiv medvirkning fra bruker sin side i praksis er lite reell. Og de ansatte har forståelse for at dette er et vanskelig område å ta med bruker i prosessen når vedtaket om økonomisk stønad skal fattes.

§ 5-1 i sosialtjenesteloven er klar på hvem som har rett til økonomisk stønad og hvem som ikke har det. Her er det mer rigid i forhold til hvem som oppfyller kravene og hvem som faller utenom. Derimot har sosialtjenesten en skjønnsbasert paragraf som gir de ansatte mer handlingsrom i forhold til hva de kan innvilge. Dette er § 5-2 ”Stønad i særlige tilfeller. Sosialtjenesten kan i særlige tilfeller, selv om vilkårene i § 5-1 ikke er til stede, yte økonomisk hjelp til personer som trenger det for å kunne overvinne eller tilpasse seg en vanskelig livssituasjon”. Herunder kan en bruker som ikke har penger til mat, få nødhjelp. Selv om han/ hun i utgangspunktet skal være økonomisk selvhjulpen. For eksempel en rusmisbruker som mottar sosialhjelp og bruker opp pengene sine på rusmidler, kan søke om hjelp til diverse utgifter. Selv om han/ hun ikke har krav på det etter § 5-1. Her kan bruker medvirke i forhold til å søke om økonomisk bistand til diverse utgifter som man ikke har penger til å dekke selv.

I forhold til § 5-2 fremhever informantene at man kan få til mye innen denne paragrafen, og her vil det være større rom for brukermedvirkning. Da man for eksempel innen denne paragrafen kan sette opp et treningsprogram for bruker, hvis dette er noe vedkommende ønsker og noe man kan se vil hjelpe på andre områder. For det er allment kjent at psyken og kroppen er noe som henger nært sammen, og trening kan gi positive effekter for bruker.

Samtidig siden dette er en skjønnsbasert ytelse vil det variere hvilken hjelp som gis og hvor langt den profesjonelle strekker seg.

Videre kan man gi økonomisk hjelp der det kan hjelpe bruker å komme seg ut av en vanskelig livssituasjon. For eksempel har bruker barn som går i barnehage. Bruker har ikke anledning til å dekke denne regningen selv på grunn av ulike omstendigheter. Sosialtjenesten kan da ta en vurdering om man skal gå inn å dekke denne regningen for at dette er barnas beste for eksempel. Dette med at barna trenger å gå i barnehagen og hvis ikke regningen blir dekt mister de barnehageplassen. Her har sosialtjenesten anledning til å gå inn og bruke paragraf § 5-2 og gi stønad i særlige tilfeller.

Terum (2003) viser til undersøkelser som er gjort på ulike sosialkontor i landet, disse viste at der er store forskjeller fra kontor til kontor i forhold til hvilke skjønnsutøvelser som blir gjort, da særlig i forhold til bestemmelsene i § 5-2. Dette mener han har sammenheng med skjønnets som er innbakt i rollen som ansatt i sosialtjenesten, men også hvilket verdisyn som er rådende på arbeidsplassen. Dette viser at selv om lovverket setter rammer for sosialtjenestens arbeid, bli dette også influert av hvilket verdisyn de ansatte velger å ha for sitt daglige arbeid. La oss ta et enkelt eksempel, for eksempel i storbyer vil det å ha bil være noe som bruker må "kvitte" seg med for å frigjøre kapital. Da det er billigere å ha et månedskort på bussen. Mens i en mindre kommune hvor kollektivtransporten er dårlig, kanskje de mener at bruker bør få beholde bilen, så fremt den er av en nøktern standard. Forskjellene mellom de ulike sosialkontorene, som Terum fant i sin undersøkelse, var stor.

Samtidig er dette en vanskelig del av sosialtjenestens arbeid, hvor langt skal man strekke seg og hva skal bestemme om man skal dekke denne type utgifter for noen brukere, mens andre ikke får støtte til dette? Dette er et dilemma de ansatte i sosialtjenesten nesten daglig møter. Det som kan være faren med denne type skjønnsutøvelser er at det blir vilkårlig hva brukerne får alt ettersom hvem de møter som sitter med makten. Samtidig sikrer dette at bruker får en individuell vurdering av sin søknad, og man har adgang til å komme frem med forhold som bør virke inn på avgjørelsen.

4.2.3 Boligbiten

Etter § 3-4²⁶ i sosialtjenesteloven plikter sosialtjenesten å hjelpe brukere med bolig, denne bistanden skal gis hovedsakelig til de som ikke kan ivareta sine egne interesser på boligmarkedet. Herunder ligger det også boliger med hjelp – og vernetiltak og særlig tilpassing, dette for brukere som trenger det på grunn av funksjonshemming, alder eller som trenger denne type boliger av andre grunner. Og etter § 4-2d²⁷ innebærer dette at personer som har behov for heldøgnsbolig eller plass i institusjon av ulike grunner skal få tilbud om dette.

Utfordringer i forhold til boligbiten trekker en av informantene frem. I informantens kommune har de ikke, per dags dato når intervjuet tok sted, boveiledertilbud. Noe informanten mener er et viktig tilbud for brukerne, men ting skal være på gang. En av informantene sier følgende om sin kommune: ” *hadde en hatt nok boliger og egne boliger så hadde det vært lettere å få til gode opplegg og der brukermedvirkning var enda mer på banen. Nå har vi ofte nødløsninger, du kan ende med at du putter en i ei campinghytte*”. I en annen informant sin kommune var det også lite kommunale boliger, og dette var noe de kontinuerlig måtte jobbe med for å få til. Så tilbudene sosialtjenestens ansatte ønsker å tilby sine brukere er ikke alltid tilstede. Refleksjonene som informantene kommer med ovenfor viser at der ikke er samsvar mellom det de er lovpålagt og de reelle ressursene de har til disposisjon.

Her kommer det inn at de ansatte ved sosialtjenesten har oppgaver de er pålagt å utføre, men disse samsvarer ikke til de ressurser de har disponible. Antall kommunale boliger er ofte i et fåtall rundt om i kommunene. Og sosialtjenesten har en plikt å sørge for midlertidig husvære, om man ikke finner permanent husvære til de som har behov for det. Dermed kan bruker fremme ønske om å få seg bolig, men handlingsrommet til de ansatte er ikke alltid i samsvar med ønskene og behovene til brukerne.

Dette stiller de i et dilemma, det er de som skal møte bruker ansikt til ansikt og stå i denne situasjonen. Det er de som må formidle til bruker at man ikke kan oppfylle deres behov og ønsker. Selv om viljen til å hjelpe er det blant de ansatte er ikke der rom for å gjøre noe med det. Det er ikke viljen det står på med der er ingen mulig vei å gå. Og dette gjør at de ansatte

²⁶ § 3-4. *Boliger til vanskeligstilte*. Sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpassing og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

²⁷ § 4-2 d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker

ofte kan stilles i et dilemma, mellom det systemet de er en del av og lojalitet mot brukerne og deres behov. Jeg vil senere i kapitlet gå nærmere inn på denne problematikken.

4.2.4 Avsluttende refleksjoner over brukermedvirkning i forhold til ulike områder

Vi har sett av avsnittene ovenfor hvordan man kan fremme brukermedvirkning i forhold til de ulike feltene. Men der er også utfordringer i forhold til dette. Individuell plan er et klart verktøy for å få bruker til å medvirke i sin egen prosess og sitt eget liv, men undersøkelser viser at den ikke alltid fungerer etter sitt formål. Men informantene trekker frem dette området hvor det er størst fokus på medvirkning.

Videre så vi at økonomisk stønad er et område hvor brukermedvirkning kan være vanskelig, men der er rom i § 5-2 der man kan gi stønad i særlige tilfeller hvor det blir et skjønnsmessig spørsmål. I forhold til boligbiten er der klart utfordringer, selv om bruker ønsker seg bolig er der ikke alltid muligheter for å gi bruker tilbud om tilfredsstillende bolig. Dette kan ha nær sammenheng med hvilke ressurser man har disponible.

Her ser vi at hva sosialtjenesten kan bidra med, er avhengig av hvilke rammer de har å forholde seg til. Og dette kan igjen virke inn på områdene hvor det er enklere å få til brukermedvirkning, og omvendt at rammene sosialtjenesten arbeider innenfor gjør det vanskeligere å fremme brukermedvirkning i det daglige arbeidet. Rammebetingelsene man må forholde seg til i det daglige arbeidet, virker inn på om man fremmer brukermedvirkning på de ulike områdene.

4.3 Brukermedvirkning i forhold til ulike grupper

Brukerne i sosialtjenesten er en sammensatt og differensiert gruppe. Der er mennesker med ulik bakgrunn, ulik problematikk og ulike livssituasjoner. Dette er også noe informantene trekker frem, da de vil være forsiktige med å sette brukerne i "båser" og har det synet at hver bruker er forskjellig og de vil ikke kategorisere de. Økonomisk sosialhjelp er for de som faller utenom enten arbeidslivet eller ikke kan motta trygdeytelser av ulike grunner. Samtidig er der brukere som mottar enten lønn eller trygdeytelser, men disse strekker ikke til så de må supplere med sosialhjelp. Der er også brukere som mottar økonomisk sosialhjelp for en kort

periode, for eksempel mens de venter på utbetaling av trygdeytelser. Men økonomisk sosialhjelp er bare en del av den hjelpen som blir gitt i sosialtjenesten. De skal gi hjelp både i forhold til funksjonshemmede, rusmisbrukere og de med andre problemer enn økonomien. Med andre ord har sosialtjenesten en bred målgruppe og et bredt arbeidsfelt. Videre nevner en av informantene at vilje er en viktig forutsetning for brukermedvirkning, da bruker selv må ønske at ting blir ordnet opp i og tar litt ansvar og gjør det de kan selv. For eksempel det å ringe til banken selv, at den ansatte ikke gjør alt men de gjør det de kan selv. *”Det er sånn med oss mennesker generelt, vi må stå på litt for å nå de målene vi har”*.

Jeg vil videre gjøre rede for erfaringer og tanker informantene har rundt det å fremme brukermedvirkning i forhold til ulike grupper. Selv om informantene er forsiktige med å kategorisere og sette brukerne i ”båser” er der likevel forskjeller i forhold til ulike brukergrupper.

4.3.1 De med alvorlige psykiske lidelser

De med psykiske lidelser opplever ofte stigmatisering og diskriminering i samfunnet. Flere kan ha dårlige sosiale nettverk og dermed stille svakere enn andre brukere. Det å ha et sosialt nettverk å støtte seg til vil ofte være en positiv faktor. Videre er mange arbeidsledige og det er vanskelig å komme seg inn på arbeidsmarkedet for dem når de har en alvorlig psykisk lidelse (Bergem og Ekeland 2006).

De med alvorlig psykiske lidelser var en brukergruppe informantene mente det var vanskeligere å fremme brukermedvirkning med. En av informantene kommer med eksempel om de med alvorlige psykiske lidelser som har vært lenge i en institusjon og er vant til å blitt ”tatt hånd” om. De er på mange måter så institusjonalisert at de ikke er vant til å klare seg selv. Ofte har de ønske om at sosialtjenesten skal ordne opp for dem og ta avgjørelsene for deres vegne. For eksempel at sosialtjenesten skal disponere økonomien hans/hennes. *”Der bli vel lite brukermedvirkning, der går vi inn å søker og ordner til og sånn. I veldig mange tilfeller går det over til disponeringer, inntekter også. Så der er det så å si null brukermedvirkning egentlig”*. De med alvorlige psykiske problemer er som regel svært syke, og ikke alltid i stand til å ta klare og selvstendige valg. Her kan det komme inn at de ikke ser hva de trenger og ikke har overskudd til å være en deltagende når beslutninger tas. Som en av

informantene sier: ”Mens psykiatri, når de er så dårlige så er de ofte under psykisk helsevern og da de først kommer til oss med økonomi, så er det fordi de er så dårlig at de ikke klarer noe”. Her ser vi at de som har alvorlige psykiske problemer havner under psykisk helsevern²⁸, men likevel kan de få hjelp av sosialtjenesten i forhold til de generelle bestemmelsene. Slik som økonomisk stønad, støttekontakt og lignende.

Brukermedvirkning i forhold til denne gruppen har jeg som illustrert ovenfor kan være vanskelig. Da de ikke innehar alltid, på grunn av varierende psykisk fungering, evne til å fatte beslutninger som er til det beste for dem selv. Dette utsagnet er igjen problematisk, hvem skal bestemme om bruker er psykisk fungerende eller ikke? Men dette er en annen diskusjon jeg velger å la ligge i denne avhandlingen. Likevel kan man si der er en grad av brukermedvirkning i forhold til denne brukergruppen. Da bruker med alvorlige psykiske lidelser ikke trenger å ta imot psykiatrisk behandling for eksempel om man ikke ønsker. For å legge inn en person på tvang må der foreligge fare andre og eller sitt eget liv og helse (jf. psykisk helsevernloven). Derfor kan de unnlate å ta i mot behandling dersom de ikke ønsker det. Man diskutere hvor reell denne medvirkningen er da det kan bli satt vilkår i utbetalingen av økonomisk sosialhjelp at vedkommende må delta i psykiatrisk behandling for å kunne motta økonomisk stønad. Samtidig vil flesteparten hevde at det er hensiktsmessig at man stiller denne type vilkår for å hjelpe bruker på lang sikt. At det er formålsetisk i den forstand at målet helliggjør middelet. Informantene trekker frem mest vanskene med å fremme brukermedvirkning hos denne gruppen, de hadde ingen klare tanker om hvordan man skal fremme medvirkning hos denne gruppen. Utenom det generelle ved å la de være med prosessen når det er mulig.

Artikkelen av Bergem og Ekeland (2006) jeg refererte til i starten av avsnittet viste at dette er en brukergruppe som ofte føler seg diskriminert og stigmatisert. Funnene mine viser også at dette er en brukergruppe som de ansatte i sosialtjenesten synes det er vanskelig å fremme brukermedvirkning hos. De viser til at dette er en gruppe som er svært syke og ikke i stand til å ta egne, selvstendige valg. Så fremt holdningene til denne brukergruppen er slik den tradisjonelt sett har vært, fremholder vil der liten forandring i forhold til å legge mer til rette for aktiv medvirkning. Det som kanskje vil være viktig her er at den ansatte utfordrer seg selv i forhold til holdninger og syn man har på denne brukergruppen. Kan de holdningene som er

²⁸ Jf. LOV 1999-07-02 nr 62: Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).

rådene forandres, og utfordres? Ved at holdningene forandres til denne brukergruppen kan i beste fall føre til at de med alvorlige psykiske lidelser føler at de blir møtt med respekt og i neste omgang føre til at de ønsker å bli en mer aktiv part i relasjonen. Ved å ha fokus på dette i det daglige arbeidet vil føre til at man får til en mer aktiv medvirkning i forhold til denne brukergruppen.

Jeg vil vise til Brukerforum²⁹ som var et prosjekt fra 2002, som fant at det var mange utfordringer i forhold til å få til brukermedvirkning på psykisk helsefeltet. Brukerforum ble videreført av prosjektet ”Myndiggjøring og medvirkning” fra 2004-2007. Dette prosjektet kunne vise til positive resultater, hvor det ble arbeidet med på å fremme makt, styrke, kraft og bevisstgjøring hos brukerne. Prosjektet kunne vise til positive resultater blant medlemmene, de ble mer trygge på selv og utviklet seg. Noen av medlemmene fikk også styrke nok til å starte opp i ordinært arbeid. Så der absolutt muligheter for å få til en mer aktiv brukermedvirkning hos denne brukergruppen, spørsmålet er om man er villig til å sette fokus på denne brukergruppen i fremtiden.

4.3.2 Rusmisbrukere

Som Askheim (2009) skriver i sin artikkel om brukermedvirkning på rusfeltet, er rusmisbrukerne en av de mest forsømte gruppene i Helse- Norge. Dette ble påpekt av helse- og omsorgsministeren i 2008. Ikke- verdige trengende kan være et aktuelt begrep å se på i forhold til denne gruppen, da rusmisbrukere er en gruppe brukere som ofte faller langt ned på rangstigen i samfunnet og blir til tider regnet som ”outsidere” av det vanlige samfunnet. I dette begrepet ligger det at de ikke ses på som verdige, da rusproblemet de har, ofte ses på som selvforskyldt og de ses på en brukergruppe som er vanskelig å hjelpe (Midre 1990, her referert etter Askheim 2009).

Det å møte brukere med rusproblemer i sosialtjenesten, er meget sannsynlig da det er ca. 86 % av rusmisbrukere som mottar sosialhjelp (Pedersen 2003). Weihle (1999) fant at mange ansatte i sosialtjenesten var mistroiske til de med rusmisbruk. Da de mente de var

²⁹ For utfyllende informasjon om Brukerforum, se kap. 11 i Askheim & Starrin 2007.

manipulerende, aggressive, selvmedlidende og at flere fremsto som mer stakkarslige og hjelpeløse enn de var i realiteten.

Etter kapittel 6 i sosialtjenesteloven skal sosialtjenesten jobbe med tiltak rettet mot rusmisbrukere, dette kan være i forhold til behandlingsopplegg enten i eller utenom institusjon. Herunder går også tvangsinnleggelse etter § 6-2. Her mener informantene det kan være et godt grunnlag for å ha inn aktiv brukermedvirkning. Da bruker kommer med sine ønsker om hva en ønsker, for eksempel i forhold til rusbehandling i eller utenfor institusjon, om man ønsker å delta i forhold til noen tiltak og lignende. Her kan det legges til rette for at bruker kan være en deltagende part i prosessen. De kan også være en gruppe brukere som ønsker å være en aktiv part, de er bevisst på sine rettigheter og vil gjerne ha et ord med i laget. Ofte har de også ansvarsgruppe der bruker står i fokus, og dette fremmer igjen samarbeid hos de som er involvert i bruker sitt liv.

På den annen side trekker informantene frem at de brukerne som har rusproblemer, kan det være vanskelig å fremme brukermedvirkning med. På grunn av at de kan være meget ambivalente i forhold til hva de ønsker av tiltak, behandling og lignende. I en samtale kan de ønske behandling for sitt rusproblem, så kan de plutselig miste motivasjonen og trekke seg fra det planlagte løpet.

Det er ikke akkurat enklere i forhold til rus, for de er så ambivalente. Når de ruser mener de en ting, det er ikke alltid de ser problemet med rusen heller. Så der går det ofte frem og tilbake, i det ene øyeblikket virker de klare og er med og lager planene sine selve, er med og styrer løpet og...

Rusmisbrukere kan ofte være en vanskelig gruppe å arbeide med. Både i forhold til det at de kan være ambivalente i forhold til sitt eget rusmisbruk og at der er flere problemer ofte som kommer som følge av misbruket. Flere kan ha dype økonomiske problemer i form av gjeld, lån og lignende. Weihle (1999) sine funn som nevnt tidligere, kan bli en hemmende faktor i forhold til å det å skulle legge til rette for at bruker skal medvirke og være en aktiv part i prosessen. Da en god relasjon mellom bruker og de ansatte vil være en viktig faktor for at man skal lykkes med å få til en reell medvirkning, der bruker gis mer makt og tas alvorlig av de ansatte.

Som jeg har nevnt ovenfor kan denne gruppen være ambivalente i forhold til behandling for sine rusproblemer. Hvis de er motivert for behandling, kan dette endre seg underveis i

prosessen hvis man må vente lenge på venteliste før man får komme inn til behandling. Det er vært mye frem i mediene den siste tiden at køene for å komme inn på rusbehandling er lange og mange brukere mister motivasjonen underveis. Her ser vi enda et dilemma de ansatte kan være i, da de ønsker at bruker skal få hjelp for sine rusproblemer, men der er ikke alltid et tilbud til de når de trenger det.

To informanter trekker frem at ofte er det både rus og psykiatri inne i bildet samtidig, da dette er som kjent som dobbeldiagnose. Så de to gruppene jeg har presentert ovenfor kan være komplekse brukere med varierende psykisk tilstand og livssituasjon. der kan være alvorlige psykiatriske lidelser, til mindre alvorlige og der kan være de som har problemer i forhold til begge områder. Som kjent er ofte man treffer på brukere som har en dobbel problematikk, da de på den ene siden har et rusproblem men også psykiske problemer. Denne type problematikk går ofte hånd i hanske, og det er til tider vanskelig for helse- og sosialvesenet å se hva som er hovedproblematikken. Var det rusen som utløste de psykiske problemene, eller omvendt? Dette er en diskusjon som ikke skal tas opp i denne oppgaven, men det er et viktig moment at dette er en reel problemstilling i forhold til sosialtjenestens arbeid også. Hva skal man ha fokus på i sitt arbeid?

4.3.3 Ressurssterke brukere

Informantene trekker frem en brukergruppe som det kan være enklere å få til brukermedvirkning med: De ressurssterke brukerne og det er en brukergruppe som det kan foregå en mer aktiv medvirkning hos. Dette har noe med at bruker har evne og kapasitet til å bruke sin egen stemme og kunne fremme sine tanker og ønsker for den ansatte i sosialtjenesten. Men hvem skal defineres som ressurssterke brukere og ikke? I denne fremstillingen, som er basert på funnene mine, er de ressurssterke brukerne de som har gode nettverk som de kan dra nytte av, da enten i form av familie, venner og lignende. Det er også brukere som har god kjennskap til sine rettigheter og som står på for å få frem sine ønsker og behov. Dette er en gruppe som er vanskelig å definere da brukerne kan være ressurssterke men ikke får frem dette i relasjonen. Så selv om de ikke gir uttrykk for at de har ressurser i form av nettverk, kunnskap og lignende kan de likevel inneha mye ressurser. Videre i fremstillingen vil jeg fokusere på de brukerne hvor ressursene de har kommer til syne i relasjonen med de ansatte.

På spørsmål om det er noen brukergrupper det er enklere å få til brukermedvirkning med svarer en av informantene:

Det er klart at med de som er så ressurssterke at de kan både innhente opplysningene selv og ta reflekterte valg. Å komme seg ut av situasjonen, det å være i en litt vanskelig situasjon til å kunne klare å mestre hverdagen, og kanskje kunne kanskje ha jobb eller. Selvfølgelig er det lettere å jobbe med folk man kan kommunisere og ta reelle valg.

Dette er noe en annen av informantene også trekker frem, da det vil være enklere når de kan videreformidle hva de ønsker og trenger. At de har meninger om hva de vil, presenterer det og begrunner hvorfor man vil ha det slik. *”Men det er enkelte som er mye mer målbevisst enn andre igjen og da er det klart lettere å få hjulpet de også. Når de vet hva de vil prøve å oppnå i alle fall”*. Her kommer også ordningen med brukerstyrt personlig assistent inn, da det er et klart tilbud hvor brukers egne ønsker og behov står i høysete. En av informantene jobber primært med funksjonshemmede, og da kan det være at pårørende må være brukers stemme og på den måten er det de som er medvirkende på vegne av bruker. Da er det ikke bruker i seg selv som er ressurssterk, men han har en ressurssterk verge som står på for brukers del. *”Så de som har familie, sterkt nettverk de greier kanskje å oppnå tilbudene enklere enn andre, det skal man ikke se bort ifra”*.

En av de andre informantene kommer med en historie hvor brukermedvirkning har lyktes:

En flyktning som gikk på introduksjonsprogrammet og ønsket seg arbeid. Og da var det Aetat i nabokommunen, det var ikke Aetat her inne, så det ble mye rådgivning på sosial- og flyktningkonsulent. Og han la føringen selv, hva han ville, hva han ønsket og søkte jobber selv. og så var vi inne og la til rette, hjalp han med å skrive søknad. Så han fikk mye hjelp, men han gjorde det meste selv. i forhold til å få seg jobb og bli økonomisk selvhjulpen, selvstendig. Så han du vel si var brukermedvirkning på topp.

På spørsmål om der er noen suksesshistorie sier en annen informant:

Altså er det nå de gangene der du på en måte gjør minst mulig. Hvor man har fått brukeren til å utføre selv, der føle jeg selv at det er suksess. Altså kunne klart å skaffe seg jobb selv, med å kunne få litt hjelp, der du har hatt et behandlingsopplegg i institusjon for eksempel eller utenfor institusjon. Der bruker selv har komt seg ut, er rusfri i dag. Det er klart at du har eksempel på det, hvor du har vært en brikke, hjulpet litt, men at du vise at ”her kan du ta den og den telefonen, du kan henvende deg til den og den arbeidsgiveren for vi har

tilfeldigvis fått en mail om der er ledig". Den personen har tatt kontakt selv, det er da du har lykkes(...). Når jeg tenker suksess er på en måte de gangene hvor du har samarbeid med brukeren skissert forskjellige valg, og så har da brukeren klart å komme seg ut av den situasjonen med at man har hatt disse samtalene, man har hatt den innleggelsen for eksempel. Eller at du har vært en brikke inni det, men at brukeren selv som klarer å komme ut av det.

Som vi ser av eksemplene ovenfor er det best brukermedvirkning der bruker selv tar tak i hva man ønsker å oppnå og tar litt ansvar selv. Men at de ansatte i sosialtjenesten er en viktig brikke i dette, hvor man legger til rette for at bruker skal få medvirke og ha innflytelse av hva som skal skje fremover. Som ansatt har man ansvar for å opplyse og gi bruker informasjon, slik at man vet hva som kan være aktuelt og hva man har rett på.

De som anses som ressurssterke brukere er også ofte de som har et godt sosialt nettverk sier av informantene. Dette gir bruker mer støtte utenom kontoret og sosial kapital kan spille inn her, bruker har et nettverk som støtter en og gir selvtillit. Så hvis bruker har et godt sosialt nettverk kan dette gjøre bruker mer ressurssterk i den forstand at de kan være støttespillere og gi bruker den ekstra hjelpen for å stå på. *"Så de som har familie, sterkt nettverk de klarer kanskje og oppnå tilbudene enklere enn andre, det skal ikke man se bort i fra".*

Kan dette føre til slags "survival of the fittest" hvor det blir de sterkestes rett? Som en av informantene trekker frem: *" At det kan skje fortsatt at de som er stille og ikke sier ifra, kan man tro at alt er bra".* Faren ved at man fokuserer mye på denne gruppen brukere kan være at det blir de som krever sin rett som i virkeligheten får innflytelse. Det kan på flere måter være enklere å forholde seg til denne type brukere, da de er klare på hva de ønsker og hva man ønsker hjelp til. Da de lettere fremmer sine ønsker ovenfor de ansatte, de er klare på sine rettigheter og har innsikt i regelverk og lignende. Selv om det ikke skal være forskjellsbehandling i forhold til hvem som får hva, men likebehandling av alle og enhver, skal man ikke se bort i fra at man lettere gir til de som krever sin rett fremfor de som ikke fremmer sine krav og ønsker.

4.3.4 De "svake" brukerne som ikke kan fremme sine egne ønsker

Denne forrige brukergruppen står i en sterk kontrast til den neste gruppen jeg ønsker å presentere: Det er de "svake" brukerne, som ikke kan fremme sine egne ønsker. Enkelte brukere kan være vanskelige å kommunisere med av ulike grunner, og da kan det å få frem brukers ønsker være en utfordring. En av informantene sier følgende: *"Det er klart der er*

enkelte brukere som er så vanskelig å kommunisere med at det er ikke så enkelt å få en reell brukermedvirkning. At man da må ta avgjørelser ut i fra hva man tror vil være det beste”.

Man har også de som synes det er tryggest at den profesjonelle tar avgjørelsen for dem. Men som en informant sier:

Men da blir det sånn at brukermedvirkning er kjempeviktig å ha det i fokus, for det er en person som sier ja til alt. Uansett så er det greit, han har ingen formening, har lite taleevne. Og spesielt de med funksjonshemming der må du trå varsomt, for det er så lett å overkjøre(...). Jo mer må du ha dette i fokus og dra med så godt di kan på brukermedvirkning.

Her ligger det at jo mer ”svake” brukerne desto viktigere er det å ha fokus på å få med vedkommende med i prosessen, det kan være lett her å overkjøre og ta avgjørelsene på vegne av bruker. Og det kan by på utfordringer når man skal få frem de svakes stemmer. *”Men det som opptar meg litt er disse her som ikke har pårørende som står på og som ikke har disse hjelpevergene, vergene som gjør jobben i den forstand. Så kommer de til kort. Hvem som skal gjøre det da?”* Samtidig trekker en informant frem at det kan være vanskelig å vite når man trår over og overkjører, for det er lett å ta avgjørelser på vegne av de sier hun.

Denne gruppen kan vi se på i forhold til den forrige gruppen jeg drøftet, de ressurssterke. Her er det brukere som ikke har like gode forutsetninger for å fremme sine krav og ønsker. Enten de er hemmet av psykiske eller fysiske grunner. For eksempel en bruker med lav selvtillit kan være en av de ”svake” brukerne som ikke tør eller klarer å fremme sine ønsker og behov ovenfor de ansatte. Her kan det være lett at man, ikke med vilje, ”kjører” over bruker med det de ansatte mener er best for vedkommende. I forhold til de med psykisk utviklingshemming kan det å få frem bruker sine egen stemme være vanskelig. Da enten på grunn av psykisk funksjonsnivå, fysiske stengsler som døvstum og lignende. De som har behov for det har hjelpeverge, og her vil oftest hjelpevergen være den som skal ivareta brukers interesser. Dermed vil en annen person enn bruker selv være den som skal fremme aktiv medvirkning. Videre vil det være signifikant at den ansatte legger opp til at der er rom for at vedkommende får uttalt seg og få reell innflytelse over det som angår bruker.

4.3. 5 Avsluttende refleksjoner over brukermedvirkning i forhold til brukergrupper

Den ene brukergruppen som ble trukket frem var brukere med alvorlig psykiske lidelser, her var det ofte vanskelig å fremme brukermedvirkning da de ofte er svært psykisk syke. Da ofte er vant til at ting blir ordnet for dem, blant annet de som har oppholdt seg i institusjoner over lengre perioder. Informantene var lite konkrete i forhold til hva som kunne gjøres i forhold til å fremme medvirkning hos denne gruppen, utenom det generelle om at man måtte ta de med underveis i prosessen så langt det er mulig.

Videre var rusmisbrukerne en gruppe hvor det til tider kunne være enklere å fremme brukermedvirkning med, samtidig var det ofte vanskelig da mange er ambivalente over hva de ønsker. Der er også de brukerne som har en dobbeldiagnose, hvor det er vanskelig å vite hva som er hoveddiagnosen. Dette er brukere som det til tider kan være vanskelig å fremme medvirkning hos.

Der var et klart skille mellom ressurssterke brukerne versus de svake. Det var klart enklere å fremme medvirkning hos de ressurssterke, da de selv tar tak i hva man ønsker å oppnå og er aktiv i prosessen. Mange har også gode sosiale nettverk rundt seg som gjør de ressurssterke. Faren her er at det blir en survival of the fittest, hvor de sterkeste vinner mest frem i forhold til å få til aktiv brukermedvirkning. De står i klar kontrast til svake brukerne, som det kan være vanskeligere å få til aktiv medvirkning. Men det er viktig her å ha fokus på å få frem deres stemme og ikke overkjøre de.

4.4 Begrensninger for brukermedvirkning

Jeg vil i dette avsnittet se på hvilke begrensninger informantene så for brukermedvirkning i det daglige arbeidet. I intervjuene spurte jeg informantene åpne spørsmål om hva de så som hindringer eller begrensninger for brukermedvirkning i deres daglige arbeid. Flere av informantene trakk frem det samme; det var et spørsmål om ressurser de kunne benytte seg av. Dette var et viktig moment i forhold til hvilke begrensninger de hadde for medvirkning, da selv om de kunne ønske å sette inn mer så var der ikke rom for det innenfor de ressursrammene de må forholde seg til.

Videre trakk de frem at de hadde fått flere administrative krav de måtte forholde seg til, deriblant at tid som kunne ha blitt brukt til oppfølging av brukere heller ble anvendt til rent

papirarbeid. Informantene trakk også frem i intervjuene at de stadig befinner seg i en mellomposisjon, da mellom bruker og systemet ble klart trukket frem som en begrensning for brukervedvirkning.

4.4.1 Ressurser

”Men umiddelbart tenker jeg at det er mest et kapasitetsspørsmål. Hadde vi hatt nok tid, så hadde en kunne fått det enda bedre”.

Lipsky (1980) skriver om utilstrekkelige ressurser som bakkebyråkratene må forholde seg til. Sakene som de ansatte skal jobbe med er ikke i samsvar med de ressurser de har til disposisjon. Dermed kommer de i konflikt, da de ikke har reell mulighet til å fylle de ansvarsmandat de er satt til. Budsjettene som er satt ligger utenfor de ansatte rekkevidde og påvirkning, da de kun er satt til å utføre bestemte arbeidsoppgaver. Økonomi er en vesentlig del som spiller inn på hvilke ressurser de ansatte har å forholde seg til.

Videre er bemanning noe som spiller inn, der er ofte for få ansatte i forhold til hvilke arbeidsoppgaver man skal utføre. Og at de som jobber der ikke har fått tilstrekkelig opplæring til å utføre sine arbeidsoppgaver på en adekvat måte. Siden sosialtjenesteloven gir rom for skjønn vil dette være en arena der man aldri blir utlært, men til stadighet vil finne ut nye aspekt ved jobben. Og dette krever igjen omstillingsdyktige ansatte som må forholde seg til vidt forskjellige problemstillinger i jobbhverdagen. Et av kjennetegnene med bakkebyråkratene er at de må ta beslutninger under en tidsbegrensning og ut i fra begrenset informasjon.

Informantene trekker frem at det er en sammenheng med hvilke ressurser man har tilgjengelig, at både tid og økonomi spiller inn i forhold til det å skulle fremme brukervedvirkning i det daglige arbeidet. Som en av informantene trekker frem:

Ting tar tid. Det har med dette å av og til ta en kjapp” nå ser jeg at klokken går sant, jeg tror jeg bare søker deg inn her”. Og det er klart det er en hverdag du sitter med hver dag, at vi har alt for mye å gjøre og alt for lite ressurser (...). Det er disse rammene vi har, at det kan være begrensninger og det er også midlene, men også tiden vår.

Også i forhold til funksjonshemmede brukere som har brukerstyrt personlig assistanse, trekker en informant frem at det kan være problematisk å få assistentene til å jobbe såpass fleksibelt som bruker har krav på. Så her kan det bli at bruker må tilpasse seg når de kan jobbe, i stedet for omvendt. For å kunne imøtekomme brukers ønsker må der være ressurser til å sette inn på turnusarbeid, da dette kanskje må til for gi bruker et tilfredsstillende tilbud. Og dette fordrer igjen at det prioriteres i budsjettene og det frigjøres ressurser i form av økonomi til å utvide antall stillinger for personlige assistenter.

I forhold til rusbehandling er der også begrensinger til hvilke behandlingsplasser man kan tilby bruker. Dette har med at kommunene ikke har mulighet til finansiere et opphold på en privat institusjon som koster mye, dermed blir det en begrensning i hva de kan tilby at behandling. Så de har begrensninger i forhold til hva de kan tilby innenfor de rammebetingelsene de har å forholde seg til.

Som nevnt i tidligere avsnitt og drøfting er boligbiten i sosialtjenesten ikke i samsvar med det hva de ansatte ønsker å tilby sine brukere. Her kan en klar hindring være ressurser som man har som ansatt. Slik at man ikke har nok boliger for brukere som ønsker å benytte seg av dette tilbudet. En av informantene sier at det er ofte et kapasitetsspørsmål, at hvis man hadde hatt nok tid kunne man ha fått det enda bedre. Videre at for eksempel i forhold til boligbiten er hvilke økonomiske ressurser man har å sette inn er vesentlig for hva man kan få til. *”Men det er klart i sånne ting er det økonomiske ressurser er nå ganske vesentlige på hva du kan greie å sette inn”.*

Ressurser i forhold til andre tiltak kan også forekomme, slik for eksempel at der ikke er arbeid for de som ønsker det. Som en av informantene sier det: *” Men det har jeg følt på, der det ikke har vært midler til å sette i gang de tiltakene(...). Men kan av og til være vanskelig å finne noen tiltak her, da tenker jeg spesielt på de som er yngre. De må heller reise ut, her er ikke så mange arbeidsplasser”.* Her kan vi se at der er forskjeller mellom hva de enkelte kommunene har å tilby av arbeidsplasser for de som ønsker det.

Det er ikke alltid vi kan tilfredsstillende på alle kanter og bauer i forhold til valg. Da er det hvilke midler vi har, og det andre tiltak med. Du kan ønske deg ferie til syden, men har på en måte ikke...vi må ha muligheter og midler, altså organisasjonens mål middel, rammene jeg har å forholde meg til. Så innenfor der har vi ulike ting vi kan tilby

Sosialtjenestens arbeid er et bredt felt med nettopp store saksmengder og komplekse saker, og dette gjør at det de ansatte ofte må ”velge” hva som er mest presserende i hver sak, og dette kan ofte føre til en slags ad.hoc arbeidsmåte. Jf. Lipsky 1980. Faren ved dette er at det kan gå på bekostning av en god oppfølging og derav en aktiv medvirkning for enkelte brukere. ”*Ut i fra fantasi og hvilke ressurser du har, det kan variere fra kommune til kommune noe enormt, så e det som avgjør brukermedvirkning*”.

4.4.2 Administrative krav og mellomposisjon

Lipsky(1980) skriver om hvordan bakkebyråkratene kan havne mellom barken og veden, og dette er et av kjennetegnene av en bakkebyråkrat. De arbeider under tvetydige, til tider motstridende mål, noe som kan sette de i vanskelig arbeidssituasjon. Lipsky (1980) opererer med begrepet målkonflikter innefor denne problemstillingen. I forhold til sosialtjenesten vil de ansatte ofte kunne støte på denne type konflikt, i de tilfeller hvor brukers mål ikke samsvarer med organisasjonens mål som de ansatte må forholde seg til.

På spørsmål om begrensninger for det å skulle fremme brukermedvirkning i det daglige arbeidet, trekker en av informantene frem følgende:

Det må være i forhold til de administrative kravene i slike typer stillinger, at de blir bare større og større, og det går så mye til administrasjon og rent papirarbeid. Så du har ikke den tiden til brukerne som vi gjerne skulle hatt (...). Jeg kjenner at jeg vil være nærmest bruker. Og lojalitet sier at den skal være til bruker (...). Kravene til brukermedvirkning blir også sterkere. Men allikevel så kommer det³⁰ og andre føringer på det her med dokumentasjon, og at den skal være sterkere og da bli det litt sånn mellom barken og veden.

Som ansatt i sosialtjenesten kan man føle at man ikke får utført arbeidsoppgavene sine på en tilfredsstillende måte både for seg selv og ikke minst for brukerne. De administrative kravene tar mye av tiden som kunne ha vært anvendt på den enkelte bruker. Her ligger det også at de jobber under tvetydige mål som de skal fremme, kravene tilsvare ikke forhold til hva som er mulig å utføre i praksis. På den ene side foreligger der sterke krav om dokumentasjon, samtidig skal man sikre at hver enkelt bruker får en god oppfølging. Hva skal man prioritere i en hektisk hverdag?

³⁰ Administrative krav.

Jeg tror at alltid når du er i sånn type jobb så er du på en måte i en mellomposisjon uansett. Mellom virkemidlene du har og brukers ønsker. For det er enda sånn at vi sitter på et regelverk med paragrafer og satser. Du må forholde deg til hva kommunen budsjetterer til oss. Så du sitte uansett i mellomposisjon, der du skal fremme brukers ønsker og behov og rettigheter. Samtidig skal du sette begrensninger ut i fra de mulighetene vi faktisk har.

Man kan si at den ansatte til stadighet er mellom barken og veden, altså mellom bruker og systemet. De ansatte kan begrunne hvorfor man ønsker det og det for bruker, men det er ikke alltid beslutningsmyndigheten ligger hos dem selv. Den ligger oppe på et høyere nivå. I sosialtjenesten har man visse rammer man skal forholde seg til, men samtidig skal det legges stor vekt på hva bruker ønsker. Dette kan ende med at den ansatte havner i en såkalt mellomposisjon, med hvem skal lojaliteten ligge? De ansatte skal på den ene siden være brukers advokat og samtidig være lojal mot systemet som man er en del av. Her er det en finstilt balanse mellom det å skulle hjelpe bruker, men samtidig være en kontrollør. Terum (2003) kommer med et illustrerende bilde på dette, på den ene siden er de ansatte brukers advokat, men samtidig må de ansatte kle seg med dommerkappen.

4.4.3 En dobbeltsidig rolle

De ansatte i sosialtjenesten har en dobbeltsidig rolle, de skal hjelpe samtidig som de har makt til å kontrollere. Terum (2003) kaller denne rollen for portvakt, da de kontrollerer hvem som skal få tilgang til ulike goder og hvem som ikke får det. Andreassen (2006: 30) skriver følgende:

Velferdsstatens hjelp er tvetydig: i hjelp og omsorg ligger også kontroll og maktutøvelse. Det er ikke alarmerende unntak, det er et grunntrekk i velferdsstatens hjelp.

Som ansatt har man makt til å stille vilkår til bruker og man sitter med makten i forhold til hva som innvilges og ei. Denne makten er ikke noe man enkelt kan dekke over, for den er til stede i større eller mindre grad. Braye (2000) mente at for å få til reell brukermedvirkning må tjenesteapparatet være villige til å gi fra seg en del av makten og gi den til bruker selv.

Men hvor reelt er dette i praksis? En bruker kan ønske så mye en vil å få hjemmehjelp. Men hvis der ikke er grunnlag for å gi bruker dette, kan ikke den ansatte gi fra seg makten og la bruker bestemme hva han/ hun skal få og ikke få. De ansatte har klare retningslinjer, slik som

loven, å forholde seg til. Videre i forhold til brukere som ønsker rusbehandling ved en privat institusjon og ønsker økonomisk støtte fra sosialtjenesten til dette, er det til syvende og sist den ansatte som kan innvilge eller avslå dette. De ansatte har et budsjett å forholde seg til, så man har ikke rom for å innvilge dyre institusjonsopphold alltid når de ønsker dette. Videre foreligger der retningslinjer som ansatte må følge i henhold til når man kan innvilge denne type opphold og ikke. Selv om det er rom for skjønn må denne type opphold godkjennes av ledelsen.

Noe alle informantene er enige om er at man må ha både elementene av kontroll og hjelp for å utføre jobben man har. Selv om brukerne når de må fremlegge dokumentasjon kan føle at de ikke blir stolt på, kan man hevde at brukervedvirkning kan anvendes her også. Da det etter lovens § 8-5 skal innhentes dokumentasjon i samarbeid med bruker så langt det er mulig. Hvis ikke dette er mulig, så skal bruker ha kjennskap til at opplysningene innhentes. Så det skjer aldri uten at bruker har kjennskap til dette.

Du må ha begge hatter for å kunne hjelpe. Også kunne ha en kontrollrolle og ha den ekstra makten som du har for å kunne hjelpe. For og bare å bære en da kan like godt være en menigmann ute i gaten, hvis du ikke har den kontrollbiten og litt maktrolle. Så kan du like godt være en nabo eller venn. Du må ha den kontrollrollen også for å hjelpe, ha litt makt for å kunne hjelpe.

Akkurat her ligger mye av essensen av det å være ansatt i sosialtjenesten. Det ligger en makt knyttet opp til rollen som sosialtjenesteansatt, samtidig skal bruker i tråd med brukervedvirkning gis mer makt.

Men det kan vel være at vi på mange måter blir oppfattet som den som sitter og har makten til å si ja og nei til det du vil ha. At det blir fortsatt litt sånn hierarki i dette her, at brukeren ikke er på samme nivå. Og det tror jeg de opplever en del, spesielt i forhold til det med økonomisk sosialhjelp tror jeg nok mange føler at de er små fi forhold til den de skal få hjelp fra. Og det er ei utfordring at det en bli en veileder, rådgiver, medspiller på likt nivå. At de føler seg verdsatt.

Dette samstemmer med velferdsstatens tvetydige rolle, der element av både hjelp og kontroll er innbakt. Jf. sitatet fra Andreassen (2006). I rollen til de ansatte ligger det innbakt motstridende forventninger, ved at man skal ha på seg begge hattene når man er i relasjon til bruker. Hvis man kun skal yte hjelp, og ikke ansvarliggjør bruker vil dette virke mot sin

hensikt. Selv om man kan føle at det kun yte hjelp og ikke stille krav til bruker der og da kan føle riktig vil det i det lengre løp være mer hensiktsmessig å sette krav til bruker og myndiggjøre han/ hun. Flere av informantene mener at denne kontrollen de utfører er til det beste for bruker og er en nødvendighet. Hvis man stiller krav til bruker og behandler de som kompetente og selvstendige individ, kan dette bidra til at bruker selv kan få et slikt syn på seg selv og gi positiv effekt på lengre sikt. Selv om dette kan oppleves som vanskelig for enkelte i begynnelsen. Da de kanskje er vant til å ikke bli stilt krav til og dette vil kreve en omstillingsprosess. Mange kan ha befunnet seg i en avmaktsposisjon i forhold til eget liv, og ved å stille krav gis bruker mer makt over eget liv og livssituasjon.

4.4.4 Urealistiske ønsker

En annen begrensning kan være om det bruker ønsker er realistisk. Dette trekker flere av informantene frem som kan være vanskelig i forhold til dette med brukermedvirkning. Hvem skal definere hva som er realistisk og urealistisk? Er dette noe som tilfaller bruker selv, eller er det den ansatte?

For eksempel som en av informantene trekker frem, det kan være en bruker som ønsker seg ut i fulltidsarbeid, men dessverre ikke har helse til dette. Eller som en annen informant trekker frem at de kommer inn: ” *gi meg tjuetusen i måneden så er jeg fornøyd*”. Her kan også forventningen bruker har til sosialtjenesten og seg selv være en hindring. At de ønsker seg ut i arbeid, til tross for eksempel de har et alvorlig rusproblem. En av informantene mener at her er det avgjørende hvilken relasjon du får til bruker og får til et godt samarbeid med bruker. Sosialtjenesten har som oppgave å gi råd og veiledning, herunder kan det å informere bruker om hvilke rettigheter vedkommende har være et viktig moment.

I forhold til de ansatte legger loven et grunnlag for hva sosialtjenesten kan bidra med³¹. Som eksempelet ovenfor der bruker ønsker å få utbetalt 20 000 kr i økonomisk sosialhjelp og ”klare seg på egenhånd”. Men dette vil ikke være noe som kan være hensiktsmessig i måten sosialtjenesten jobber på. Hvis det var så enkelt at hvis bare bruker fikk nok penger så ville problemene løst seg, ville der ikke vært behov for den type arbeid sosialtjenesten utfører.

³¹ For utførlig beskrivelse av sosialtjenestens oppgaver jf. sosialtjenesteloven.

Men det er ikke bare i forhold til økonomi der kan være urealistiske ønsker sett fra de ansattes side, for eksempel en person som har kombinasjon av psykiske problemer og rusproblemer, og som ikke innser dette selv. Vedkommende ønsker seg ut i heltidsjobb og innser ikke hvilke utfordringer dette kan by på. *”Høre hvilke ønsker de har, hva de har tenkt i fremtiden, fortelle hvilke muligheter som kan være for å komme seg dit. Men det er ikke alltid de er så realistiske da. Det kan være de ønsker seg jobb, men helsen tilsier at de ikke kommer i jobb. De har ikke helse til å stå i det”*. Men hvor langt sosialtjenesten skal gå i forhold til å fraråde bruker å begynne i fulltids jobb når man har kjennskap til problemene? Er det rett at sosialtjenesten skal bestemme begrensningene til bruker, hvis bruker ikke ser det på denne måten selv?

De ansatte har kanskje anlagt visse mønster de følger i forhold til sitt arbeid, man har vent seg til å tenke i visse baner og det å skulle tenke nytt og alternativt kan være utfordrende. La oss si at bruker har ønske om å ta opp sosiallån for å starte et budfirma. Dette er noe den ansatte kanskje i begynnelsen ser på som et urealistisk ønske fra brukers side. Men der kan være argument for at man skal gi dette lånet for å gjøre bruker i neste omgang økonomisk selvhjulpen. Kanskje der man tenker at bruker har urealistiske ønsker, kan stengslene like mye være den ansattes vegring mot å tenke i nye baner? Så jeg vil avslutningsvis igjen trekke frem spørsmålet om hvem har definisjonsmakten over hva som er realistisk eller ikke?

4.5 Veien fremover- med fokus på NAV

Jeg vil i dette avsnittet presentere hvilke muligheter informantene ser for brukermedvirkning i årene fremover. Det blir blant annet trukket frem at for å kunne fremme brukermedvirkning enda sterkere, er det en forutsetning at det blir et bedre samarbeid mellom de ulike etatene. Informantene mener at godt samarbeid er grunnleggende for å skulle fremme brukermedvirkning, og komme bruker til gode. Og her kommer de også inn på at de håper det nye NAV³² kan bidra til dette. Mange er spente på NAV- reformen og hvordan det vil bli da. På spørsmål om hvilke muligheter de ser for brukermedvirkning i fremtiden trekker en informant frem følgende: *” Det er dette med Nav – reformen da, skal bli lettere for brukeren. Og han har alle tjenestene han trenger der og da, og at han får ordnet det opp fortere enn om han skal gå innom alle tre instansene”*. Videre sier informanten: *” Nav også legger føringer*

³² Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Der tidligere trygdeetaten og Aetat blir slått sammen. Og i alle fall den økonomiske sosialhjelpen i sosialtjenesten. Flere kommuner har også valgt å legge hele sosialtjenesten under NAV.

på hva vil du egentlig, når bruker kommer der. Og man skal jobbe derifra. Der også er det veldig brukervedvirkning”.

Brukermedvirkning er et viktig prinsipp som er blitt fremhevet i både skriv og lover som omhandler NAV. Og informantene håper at det fremdeles blir et sentralt moment i det daglige arbeidet deres. En av informantene er etablert i NAV og hun trekker frem at det er lettere å fremme brukervedvirkning i de rene sosialsakene fremfor forvaltningssakene. Som informanten sier: *”Diverse stønader blir beregnet ut i fra den enkeltes inntekt og der er det at enten har du rett på stønaden eller så har du ikke”.* Mens i de typiske sosialsakene har man mer rom for skjønn og dermed brukervedvirkning. Videre trekker en av informantene frem at Nav gir flere muligheter og tiltak man kan tilby bruker: *”Og det er en stor fordel med at vi er Nav nå da, at vi har mye større verktøykasse en tidligere. Med at vi kan få de kvalifiserte på AMO³³ – kurs, og vi har samarbeid med en lokal kvalifiseringsbedrift og en annen tilretteleggingsbedrift, kan henvise de til ARK³⁴”.*

Der er et nytt kapittel, 5A i sosialtjenesteloven som omhandler **kvalifiseringsprogrammet**, og dette er et program som er innlemmet i Nav. § 5 A-1: *Kvalifiseringsprogram gjelder for personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven.*

Rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at

- a) søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering,*
- b) tett og koordinert bistand gjennom deltakelse i programmet vurderes som hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for deltakelse i arbeidslivet, og*
- c) arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program.*

Bakgrunnen for at kvalifiseringsprogrammet ble lansert som et program som skulle være en del av bekjempelsen av fattigdommen her i Norge. Dette skal være et program for brukere

³³ Opplæring skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber og hindre utstøting av personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er i en usikker sysselsettings situasjon og har behov for kvalifisering. Arbeidsmarkeds kurs er ofte korte yrkesrettede kurs og er åpne for både ordinære arbeidssøkere og personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt. Kilde: <http://www.nav.no/page?id=720>

³⁴ ARK= Arbeidsrådgivning.

som ikke "faller" inn under trygd eller arbeid. Dette vil ofte være langtidsmottakere av sosialhjelp, de har ikke kunne ha hatt ordinært arbeid men de har heller ikke noen godkjent medisinsk diagnose som utløser trygderettigheter. Som regjeringen.no skriver i sin pressemelding: *"Kvalifiseringsprogrammet skal bestå av tiltak som støtter opp under og forbereder overgangen til arbeid"*³⁵. Kvalifiseringsprogrammet ble startet opp i november 2007, og det foreligger allerede gode resultater av programmet, i form av at det blir flere og flere deltagere, og flere av deltagerne går over til arbeid, arbeidsrettede tiltak eller utdanning³⁶.

Flere av informantene trekker frem dette med kvalifiseringsprogrammet, et program de mener vil være et godt verktøy for å fremme brukervedvirkning. Da programmet etter § 5A-2 skal tilpasses den enkelte bruker sine forutsetninger og behov. *"Da tror jeg også med kvalifiseringsprogrammet, der er det jo brukerne som skal bestemme. Så når det kommer i drift, og vi som skal jobbe med det begynner å kunne det, så tror jeg det vil bli en veldig bra måte å ivareta brukervedvirkning på"*. Dette ser vi også i paragrafen som er sitert ovenfor, da den enkelte skal gjennomgå en arbeidsevnevurdering og her ligger det at det blir et individuelt tilpasset opplegg. For å frem de ulike opplysningene må bruker være en aktiv part i prosessen, dette bør være en forutsetning for at det blir tilpasset den enkeltes brukers behov og ønsker. *"Nav kontoret har nå tro på dette med kvalifiseringsprogrammet skal være et godt tiltak der brukervedvirkning er nå helt avgjørende for å være et godt tiltak"*. Kvalifiseringsprogrammet er et eksempel på en instrumentell brukervedvirkning, i den forstand at den har rot i arbeidslinjen. Som igjen reflekterer sterkt instrumentelle begrunnelser for brukervedvirkning. Samfunnet tjener på å ha brukere som er i arbeid, dette gir både økonomiske gevinster slik at de blir økonomisk selvhjulpne.

Dette med Nav og kvalifiseringsprogrammet er noe informantene trekker frem som et viktig ledd i det å skulle fremme brukervedvirkning enda sterkere i årene fremover. Hvordan det blir i praksis gjenstår ennå å se.

35

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/presesenter/pressemeldinger/2007/kvalifiseringsprogram.html?id=487539>

³⁶ <http://www.ks.no/tema/Samfunnsansvar/Velferd/God-framdrift-pa-Kvalifiseringsprogrammet/> og flere sider på nav.no viser til gode resultater. Se eksempel på treff på søkeord kvalifiseringsprogrammet på nav.no sine sider: <http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?offset=0&queryparameter=kvalifiseringsprogrammet>

Konklusjon

Problemstillingen som er belyst i oppgaven er som følgende:

Hvilke muligheter og begrensninger er der for brukermedvirkning i praksis i sosialtjenesten sett i lys av de ansatte?

Jeg vil nå trekke ut de viktigste funnene som belyser denne problemstillingen.

Vi så i teorikapittelet at brukermedvirkning er et honnørord i dagens velferdssamfunn, og i flere områder av helse – og sosialsektoren, deriblant sosialtjenesten. Det kom frem at de ansatte i sosialtjenesten la vekt på å fremme brukermedvirkning i det daglige arbeidet. I dette begrepet vektla de at bruker skulle være en aktiv part, og delta i prosessen når man skulle finne rette tilbud eller tiltak for dem. Hva brukerne mener og ønsker skal tas på alvor, og de skal få rom til å medvirke. Og det er de ansattes ansvar og oppgave å gi bruker denne muligheten. I dette ligger det en rettighet for bruker i det å kunne medvirke i prosessen, men dette fordrer igjen plikter for bruker i form av at han/ hun må være en aktiv part i relasjonen.

Begrunnelsene for brukermedvirkning er mange, men de kan deles inn i to hovedgrupper: instrumentelle og demokratiske begrunnelser. Ved å vektlegge de instrumentelle begrunnelsene er det fokus på at medvirkning er ressursbesparende, både i form av at man treffer tidligere eller enklere det rette tiltaket for bruker og bidrar til effektivisering av tjenestene. De demokratiske begrunnelsene vektlegger mer de gevinster som det gir for den enkelte, medvirkning vil være positivt for den enkelte bruker og bidra til at bruker blir selvhjulpne. Noe av essensen med brukermedvirkning er at bruker skal gis mer makt over eget liv. For å oppnå dette må den tradisjonelle maktbalansen mellom partene endres, og dette kan også ses på som et demokratisk begrunnelse for brukermedvirkning.

Terum (2003) skriver om at de ansatte er portvakter, som vokter over hvem som skal få tilgang til goder og hvem som ikke har rett til det. Dette er med å belyse den komplekse rollen man har som ansatt i sosialtjenesten. Dette er ikke noe man kan forandre på i stor grad, der vil alltid være makt knyttet opp til rollen som portvakt. Dette er et faktum man ikke kan skjule, men ved å være bevisst på det vil dette være et bra utgangspunkt i møtet med den enkelte bruker.

Hovedfokuset i min problemstilling var hvordan brukermedvirkning praktiseres i det daglige arbeidet i sosialtjenesten. Hovedfunnene mine var at det er skille mellom områder det er enklere/ vanskeligere å fremme brukermedvirkning på. Et av funnene var at individuell plan er et verktøy for aktiv brukermedvirkning. Selv om tidligere forskning viste at IP ikke alltid fungerte etter sitt formål, sitter jeg igjen med et inntrykk av at brukermedvirkning er sterkt vektlagt hos informantene når det skal utarbeides IP. Økonomisk stønad og boligbiten er områder der brukermedvirkning er mer variabelt, dette har nær sammenheng med de rammebetingelser sosialtjenesten har å forholde seg til. Selv om man stor grad av skjønnsutøvelse innenfor § 5-2 i sosialtjenesteloven, er ofte rammene her preget av hvilket verdisyn som er rådende på det enkelte kontor.

I hvor sterk grad man får til brukermedvirkning i praksis henger ofte sammen med hvilken type brukergruppe man arbeider med. Som vi så var det utfordringer å få til dette med noen brukergrupper, mens andre igjen var det enklere. Rusmisbrukere og de med alvorlige psykiske lidelser ble trukket frem av informantene som de brukergruppene det kunne være til tider være vanskelig å jobbe med. Rusmisbrukere ofte var ambivalente, mens de psykiske syke kunne være "institusjonalisert" i den forstand at de ønsket å være en passiv part.

Et klart skille i funnene mine, var mellom de ressurssterke brukerne og de svake. I dette fant jeg at de ressurssterke har mange ressurser i form av sosialt nettverk, kjennskap til lover og sine rettigheter. Dette er brukere som står på og videreformidler til de profesjonelle hva de ønsker og trenger. Faren her er at det blir en "survival of the fittest", det blir de som roper høyest som blir hørt og prioritert. Kontrasten til denne gruppen er de svake brukerne, som ikke kan kommunisere hva de ønsker og trenger. Ofte er det her snakk om brukere som har funksjonshemninger som gjør dette vanskelig, men også de som står uten noen form for nettverk og støtte utenom hjelpeapparatet. Her kan det tenkes at hjelpeapparatet må være mer inne i forhold til å bistå bruker med å formidle ønsker, og gi den enkelte bruker rom og tid for å medvirke.

Selv om brukermedvirkning blir fremhevet som styringsinstrument for helse- og sosialsektoren, har den sine begrensninger. I forhold til problemstillingen min, ville jeg finne hva de ansatte så som begrensninger for brukermedvirkning i praksis. Det ene hovedfunnet her var spørsmålet om ressurser de har tilgjengelig. Dette både i form av tid de kan bruke på hver enkelt bruker, hvilke tiltak de kan sette i gang, hva de kan tilby brukere av tjenester og lignende. Dette er noe av det som karakteriserer en bakkebyråkrat, det at ressurser man å har å forholde seg til samsvarer ikke med de oppgaver man er satt til å gjøre.

Det andre hovedfunnet i forhold til hvilke begrensninger de så, har også nær tilknytning til Lipsky sin teori om bakkebyråkratene: De administrative kravene, og det at man konstant befinner seg i en mellomposisjon mellom bruker og systemet. Et av dilemmaene i denne sammenhengen er at man på den ene siden har både hjelpe- og kontrollørrollen innbakt i en og samme rolle. Man er både advokat og dommer på samme tid. Men informantene fremhever at dette er noe som er et faktum som man må forholde seg til. Det er noe av det som gjør at man har makt til å hjelpe bruker.

En annen begrensning som blir trukket frem er det at bruker kan ha urealistiske ønsker, så her kommer det sterkt inn at det er visse begrensninger for hva bruker kan forvente av bistand. La oss ta den ene informantens eksempel frem igjen, de som mener at de bør få tjuetusen utbetalt og greie seg selv, er i utgangspunktet urealistisk og noe som sosialtjenesten ikke kan oppfylle. Men her kan man godt reflektere over hvem skal bestemme hva som er realistisk eller ikke?

Hva kan funnene si om hvilke reelle muligheter det er for sterkere brukermedvirkning i fremtiden? Hvis vi ser i nyere lovgivning (jf. blant annet Nav – loven) er brukermedvirkning noe som blir fremhevet som særdeles viktig for helse- og sosialsektoren fremover. Man kan

tenke at dette har vokst frem siden der har vært misnøye blant brukere av tjenestene at de ikke har blitt møtt på den måten de ønsker å bli møtt på. Brukermedvirkning er et viktig verktøy for å sikre en god og likeverdig relasjon mellom den ansatte og bruker. Hvis man lar bruker komme til orde og tas med på prosessen vil dette igjen gi bedre tjenester og til og med effektivisere systemet. Ved at man finner de rette tiltakene og hjelpetilbudene på et tidlige stadium.

Men at der vil være en ujevn maktbalanse mellom partene er ikke til å legge skjul på. Og det at den ansatte både skal utføre hjelp, men samtidig kontroll er noe som vil eksistere i relasjonen. Vi så at brukermedvirkning fordret at maktbalansen mellom bruker og de profesjonelle må jevnes ut før den blir reell. Spørsmålet blir da om de profesjonelle er villige til å gi fra seg en del av denne makten de er vant til å ha. Der er mange faktorer som spiller inn i forhold til om brukermedvirkning vil stå sterkt i fremtidens sosialtjeneste. Til syvende og sist er det bra verktøy i all kontakt med brukere av velferdstjenestene. Men det er vel så viktig at der legges til rette for at der er rom for brukermedvirkning, dette i forhold til at de ansatte er bevisst dette i sitt daglige arbeid. Men også at der gis rom for det i form av ressurser, at der er både tid og rammer for at denne medvirkningen ikke bare ender som en ideologi men en realitet i dagens sosialtjeneste.

Der er klare styrker og begrensninger ved denne masteroppgaven. Begrensningen er at det er bygget på funn fra et fåtall av informanter, dermed har man ikke stort nok grunnlag til å generalisere funnene. På den annen side vil jeg hevde at funnene kan likevel være et viktig bidrag til å se hvilke syn de ansatte i sosialtjenestene har på brukermedvirkning. Da de ansatte i sosialtjenesten har de samme lover og rammer å forholde seg til i det daglige arbeidet. Selv om funnene gjenspeiler bare en promille av alle ansatte i sosialtjenestene, kan funnene i en viss grad ha en overførbarhet til andre sosialtjenester. En annen styrke ved oppgaven er at den går i dybden på de ansattes erfaringer. Funnene reflekterer i stor grad hva som foregår i praksis i sosialtjenestene, dette er konkretisert ved å se på de ulike områder og brukergrupper man til daglig arbeider med. Samtidig er det trukket frem begrensninger for brukermedvirkning, noe som vil være med på å gi et nyansert bilde av det daglige arbeidet.

Oppgaven ville klart blitt styrket hvis der var tid til å intervju brukerne av sosialtjenestene, for å se hvordan de opplever brukermedvirkning i praksis. Man kan reflektere over om brukerne ville ha vært enig med det som er kommet frem i denne studien, føler de at de har en aktiv medvirkning i sitt eget liv og prosess? Vi så i undersøkelsene som jeg presenterte i

kapittel to at brukerne dessverre har mest negative møter med sosialtjenesten. Forskning i forhold til brukernes erfaringer med brukervedvirkning i sosialtjenestene, vil jeg klart hevde vil være noe som bør forskes videre på. Hvis det er slik at bruker sitter med en følelse av at han / hun ikke har reell medvirkning, bør dette frem og løftes til systemnivå. Å ha brukerforum, brukerorganisasjoner og lignende vil være et viktig prinsipp for at brukere av sosialtjenestene sikres en reell medvirkning i forhold til deres eget liv og prosess. Det som videre hadde vært interessant å forskes videre på, er om Nav reformen oppfylder sitt mål om aktiv brukervedvirkning. Som nevnt tidligere, dette gjenstår ennå å se.

Litteratur

Aadland, E. (2004): *Og eg ser på deg - vitenskapsteori og metode i helse -og sosialfag*. 2.utgave. Oslo: Tano Aschehoug.

Andersen, E.S. og Schwenke, E. (2004): *Prosjektarbeid – En veiledning for studenter*. Oslo: NKI Forlag.

Andreassen, T.A (2004) *Brukermedvirkning i praksis : faglig fortolkning av politiske mål*. I Dahle, R. og Thorsen, K. (red.) *Velferdstjenester i endring : når politikk blir praksis*. Oslo

Andreassen, T. A (2005) *Brukermedvirkning i helsetjenesten : arbeid med brukerutvalg og andre medvirkningsprosesser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T. A. (2006) *Brukermedvirkning utfordrer fagfolkenes rolle*. Kronikk i *Velferd* 2/06.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet- St.meld. nr. 34 (1996-1997): *Resultater og erfaringer fra Regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre*. Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Askheim, O.P. (2009) *Brukermedvirkning - kun for verdige trengende? Om brukermedvirkning på rusfeltet*. I Tidsskrift for psykisk helsearbeid nr.01/2009.

Bergem, R. & Ekeland, T.J (2006): *Psykisk sjuke som medborgarar*. I Tidsskrift for Velferdsforskning, vol. 9, nr.1: 26-38.

Braye, S. (2000) *Participation and involvement in social care. An overview*. I Kemshall, H. and Littlechild, R. (eds.): *User involvement and participation in social care. Research informing practice*. S. 9-28. London: Jessica Kingsley Publishers.

Brekke, T (2004) *Målet er mestring*. I Flavik, A. L (red.) (2004) *Fattig talt: fra den andre siden*. Nesbyen: Stølen media.

Dalen, M. (2004) *Intervju som forskningsmetode- en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dølvik, T., Nadim, M. og Nielsen, R.A. (2008) *Levekår og sosialhjelp. Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner - effekt på sosialhjelpsutgifter*. Fafo- rapport 2008: 2. Oslo: Fafo. <http://www.fafo.no/pub/rapp/20044/20044.pdf>

Ellefsen, T.E. (2005) *Sosialkontoret - venn eller fiende? : en kvalitativ studie basert på intervju av seks sosialarbeidere ansatt på sosialkontor*. Oslo: Hovedoppgave i sosialt arbeid - Høgskolen i Oslo, avd for økonomi, kommunal- og sosialfag i samarbeid med Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

Flaa, P. m.fl. (1997): *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.

Flavik, A. L (red.) (2004) *Fattig talt*. Nesbyen: Stølen media.

Freire, P. (1974): *De undertryktes pedagogikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Greve, A. (1995): *Organisasjonsteori – nyere perspektiver*. Oslo: Universitetsforlaget AS

Helsedirektoratet (2007): *Individuell plan. Veileder til forskrift om individuell plan*. Oslo: Helsedirektoratet.

- Hove, O. (1992) *"Lite hjelp å få..."*. *Langtidsmottakere av sosialhjelp- forholdet til sosialkontoret: Tilgjengelighetsproblemer og hvilken hjelp som ytes*. NKSH (Norges kommunal- og sosialhøgskole) rapport nr. 92: 7. Oslo: NKSH.
- Hummerfelt, K. (2005) *Begrepene brukermedvirkning og brukerperspektiv- honnørord med lavt presisjonsnivå*. S. 15-31. I Willumsen, E. (red.) (2005) *Brukernes medvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hutchinson, G. S (2007): *Sosialt arbeid i kommunen. Samfunnsmandat og handlingsrom*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jacobsen, D. I. (2003) *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i samfunnsvitenskaplig metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Johannessen, A. og Tufte, P.A. (2002) *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kaasa, K. (2004) *Kvalitet i helse- og sosialtjenesten. Det er menneskene det kommer an på*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Larsen, A.K. (2007) *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskaplig forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York, USA: Russell Sage Foundation.
- Lorentsen, Ø. og Berge, A.R. (2006) *Individuelle planer- Hva mener eierne?* I Respekt 1/2006.s. 44-49.
- Løken, K-H (2007): *Lave stemmer skal også høres*. I Askheim & Starrin *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Midre, M. (1990) *Bot, bedring eller brød? Om bedømming av sosial nød fra reformasjonen til vel- ferdstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Oltedal, S. (1994) *Klient- sosialarbeidarrelasjonen: Form og innhold*. NF- rapport nr. 12/ 94. Bodø: Nordlandsforskning.
- Pedersen, W. (1998): *Bittersøtt. Ungdom/ sosialisering/rusmidler*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Repstad, P. (1993) *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ryburn, M. (1996) *Myndiggjøring og fagfolks rolle ved plassering av barn i Sandbæk*. I Slettebø, T. "Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid." I Conradi, H. og Vindegg, J. *Profesjon og fag – sosionomkompetanse i utvikling*". Oslo: Seksjonsrådet for sosionomer, Fellesorganisasjonen.
- Ryen, A. (2002) *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. og Solheim, L. (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Seim, S. og Heimdal, O.K. (1992) *Den som intet har...Livskvalitet og levekår blant klienter med langvarig kontakt med sosialkontoret*. NKSH (Norges kommunal- og sosialhøgskole) rapport nr. 92: 6. Oslo: NKSH.
- Slettebø, T. (2002): *Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid*. I Conradi, H. og Vindegg, J. *Profesjon og fag- sosionomkompetanse i utvikling*. S. 59-70. Oslo: Seksjonsrådet for sosionomer, Fellesorganisasjonen.
- Solheim, L.J. (1995) *Sosialhjelp og sjølvrespekt*. Rapport nr. 20/ 1995. Lillehammer: Østlandsforskning.
- Solheim, L.J. og Øvrelid, B. (2001) *Samhandling i velferdsyrke*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Terum, L.I. (2003) *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Thagaard, T. (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen:Fagbokforlaget.
- Thomassen, M. (2007): *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapsfilosofi for helse- og sosialfag*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Underlid, K (2005): *Fattigdommens psykologi. Oppleving av fattigdom i det moderne Norge*. Oslo: Det norske forlaget.
- Weihe, H.J. W (1999): *Rusmidler og språk. En oppslagsbok*. Oslo: Universitetsforlaget.

Willumsen, E. (red.) (2005) *Brukernes medvirkning! Kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo: Universitetsforlaget.

Ørstavik, S. (1996) *Brukerperspektivet- en kritisk gjennomgang*. Oslo: Institutt for sosialforskning.

Ørstavik, S. (2002) *Det tvetydige brukerperspektivet- en teoretisk analyse*” I Norvoll, R. (red.): *Samfunn og psykiske lidelser*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Lover

LOV 1999-07-02 nr 62: Lov om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern (psykisk helsevernloven).

Lov 2006-06-16 nr. 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltning (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).

Lov 1991-12-13 nr. 81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven).

Internettressurser

Fellesorganisasjonen barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere: fo.no

Forskningsetiske komiteer: <http://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

<http://www.etikkom.no/Forskningsetikk/Etiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/A-Forskningsetikk-forskningsfrihet-og-samfunn-1---4/1-Forsknings-verdi-og-forskningsetikk/>

Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon:

<http://www.ks.no/tema/Samfunnsansvar/Velferd/God-framdrift-pa-Kvalifiseringsprogrammet/>

Lar sine hjemmesider: <http://www.larnett norge.no/>

Nav: <http://www.nav.no/83926.cms>

<http://www.nav.no/systemsider/S%C3%B8k?offset=0&queryparameter=kvalifiseringsprogrammet>

Norsk samfunnsvitenskapelig tjeneste (NSD): <http://www.nsd.uib.no/personvern/>

Regjeringen sine sider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/pressesenter/pressemeldinger/2007/kvalifiseringsprogram.html?id=487539>

Vedlegg 1- Brev til informantene

Hei!

Mitt navn er Synnøve Strømme, og jeg går mitt siste år på masterstudiet i velferdsforvaltning på Høgskolen i Lillehammer. I den forbindelse skal jeg nå skrive masteroppgave på temaet: *Brukermedvirkning i sosialtjenesten.*

Formålet med oppgaven er få frem de ansattes erfaringer med brukermedvirkning i deres daglige arbeid med brukerne. Videre vil jeg få frem hvilke muligheter og begrensninger man har som ansatt til å fremme brukermedvirkning i praksis.

I den forbindelse ønsker jeg å intervju en av deres ansatte som har direkte kontakt med brukerne og helst har stilling som sosialkonsulent/kurator. Intervjuene vil ta sted i mars, og vare cirka en time.

Hvis en av deres ansatte ønsker å delta vil jeg ta direkte kontakt med vedkommende og avtale nærmere dato for intervjuet og andre praktiske ting.

Jeg vil presisere at i masteroppgaven vil navnene til informantene bli anonymisert, slik at opplysningene/informasjonen jeg får ikke kan spores tilbake til bestemte personer. Videre vil

vedkommende jeg intervjuer kunne trekke seg fra undersøkelsen etter intervjuet hvis det er ønskelig.

Hvis dere ønsker nærmere informasjon eller har noen spørsmål er det bare å ta kontakt. Jeg kan nås på mailadressen nedenfor eller på telefonnummer: 414 08 181

Håper dette høres interessant ut og en av deres ansatte ønsker å ta del i undersøkelsen!

Tilbakemelding kan sendes på e-post til adressen: Synnove.Stromme@stud.hil.no eller adressen under. Helst innen fredag 6.mars.

Med vennlig hilsen

Synnøve Strømme

Flisnesvn 123

6013 Ålesund

Vedlegg 2 - Intervjuguide

Intervjuguide

Generell spørsmål:

Hvilken stilling har du her på sosialkontoret?

Hvilken utdannings- og arbeidsbakgrunn har du?

Hvor lenge har du vært ansatt her ved kontoret?

Hvor mange ansatte er dere?

Hvor mange brukere har dere her på sosialkontoret?

Hvilke grupper er de viktigste, majoriteten?

Kan du fortelle kort om hvilke arbeidsoppgaver du har her?

Hovedspørsmål:

Om brukermedvirkning

Hva legger du i begrepet brukermedvirkning?

Hvilke erfaringer har du med brukermedvirkning?

- Er der noen suksesshistorier eller noen ganger det har gått helt skeis/mislyktes?
- Hva kan være grunnen til at det gikk som det gikk i de tilfellene?

På hvilken måte fremmer dere brukermedvirkning i praksis her på sosialkontoret?

Synes du at brukermedvirkning står sentralt på din arbeidsplass? Hvis ja, på hvilken måte kommer dette til syne?

I hvilke sammenhenger synes du at der foregår aktiv brukermedvirkning?

Er der noen områder du synes det er enklere eller vanskeligere å fremme brukermedvirkning?

- Hvorfor er det vanskeligere/enklere å fremme brukermedvirkning på de nevnte områdene?

Er det noen tiltak/ tilbud der det er lite reelt med brukermedvirkning?

- Hva er grunnen til at det er lite reelt å få til brukermedvirkning i disse tilfellene?

I forhold til ulike brukergrupper, er der forskjeller mellom de i forhold til ønsket medvirkning og innflytelse? Og på den annen side har du opplevd tilfeller der bruker ikke ønsker å være medvirkende?

I praksis er det noen brukergrupper det er lettere å få til/realisere brukermedvirkning med?

Hvis ja, hvilke brukergrupper?

På hvilken måte har bruker innflytelse over de vedtak og tiltak som berører en i praksis?

- På hvilken måte foregår denne innflytelsen? Kan du komme med eksempel?

Hvilke muligheter ser du for brukermedvirkning i sosialtjenesten i fremtiden? Er det noe som kunne ha blitt forbedret?

Det er blitt mer og mer fokus på brukermedvirkning de siste årene, har dere merket dette i deres daglige arbeid? Med andre ord er dere mer fokusert på dette nå enn før?

Krysspress og roller

Hva vil du si er de største hindringene eller begrensningene for å realisere brukermedvirkning i det daglige arbeidet/praksis?

Har du noen gang opplevd å stå i et krysspress mellom det bruker ønsker og de rammer du må forholde deg til? Hvis ja, hvilke situasjoner oppstod dette? Hvordan løste du dette i praksis?

Som ansatt i sosialtjenesten, er der element av både hjelp og kontroll. Er dette noe som har betydning for det å skulle fremme brukermedvirkning? Hvis ja, på hvilken måte har dette kommet til syne i praksis?

Hvilken rolle føler du selv at du har i sosialtjenesten? Hvis flere, kan disse komme i konflikt med hverandre i ulike situasjoner?

Avsluttende:

Er det noe du mener er viktig som jeg ikke har spurt om som du vil tilføye?