

Heidi Pedersen, Ann Kristin Alseth, Anne Wullum Aasback, Jan Ove Nyland og  
Edgar Marthinsen

# Arbeidsevnevurderingen i NAV- Brukerorientert prosess eller ren prosedyre

NTNU Samfunnsforskning AS

HUSK Midt-Norge

Rapport 2011

ISBN 978-82-7570-253-9

Illustrasjoner: Heidi Pedersen og Amalie Pedersen Brønmo

Trykket av NTNU- trykk

## Forord

Arbeidet med denne rapporten er et ledd i Høgskole- og Universitetssosialkontor (HUSK) sitt fokus på sosialt arbeid som fagfelt under NAV-reformen. Målsettingen har vært at en gjennom praksisnær forskning får frem kunnskapen som eksisterer i praksis, gir mulighet for å betrakte denne kunnskapen ut fra et forskningsmessig ståsted og at forskning og praksis i fellesskap finner løsninger for bedre praksisutøvelse. Det er i denne sammenheng gitt ut en rekke HUSK-rapporter som tar for seg ulike sider av oppfølgingsarbeidet som foregår i NAV. Med denne rapporten ønsker vi å bidra til en bedre praksisforståelse for og utøvelse av metodikken for arbeidsevnevurderinger i NAV.

Først vil vi rette en spesiell takk til ansatte som har bidratt med sine erfaringer i refleksjonsforum, til brukere og til ledere som tok seg tid til å bli intervjuet. Vi takker for samarbeidet med medarbeiderne i NAV, Fylkesledelsen i regionen og staben i NAV Sør-Trøndelag for godt samarbeid om seminarer og diskusjoner om metodikken. Vi takker Anne Moe og Anne Juberg for innspill på det skriftlige materialet.

Alle forskerne har bidratt i datainnsamling og til skriftliggjøring av rapporten i sin helhet. Heidi Pedersen jobber som forsker i HUSK Midt-Norge og skrev sin master i sosialt arbeid med fokus på NAV-reformen. Hun har fra 2008 vært ansvarlig for å drive dette delprosjektet i HUSK og har hatt hovedansvaret med skriving av rapporten. Anne Aasback har jobbet som prosjektmedarbeider og bidratt spesielt til kapittel 4. og til intervju av brukere. Hun har også skrevet sin masteroppgave i sosialt arbeid "Makt til medvirkning? – Brukermedvirkning i Arbeidsevnevurderingen" (Aasback 2011) på bakgrunn av data fra intervju av brukere. Hun arbeider til daglig ved NAV Lerkendal i Trondheim. Ann Kristin Alseth er statsviter og høgskolelektor ved program for sosionomutdanning, Høgskolen i Sør-Trøndelag og har bidratt spesielt til kapittel 2. og intervju av ledelsen. Edgar Marthinsen, professor i sosialt arbeid og leder av HUSK Midt-Norge har hatt prosjektlederansvar og bidratt med veiledning. Jan Ove Nyland er jurist og jobber som veileder og rådgiver ved NAV Kristiansund, og har bidratt med sine erfaringer fra praksis i kapittel 3. og 9.

Trondheim, desember 2011

Heidi Pedersen

Edgar Marthinsen



# Innhold

Forord.....	3
Innhold .....	5
Sammendrag.....	9
1 Innledning.....	11
1.1 Formål og bakgrunn.....	11
1.2 Samlokalisering for bedre tjenester .....	13
1.3 Erfaringer med bruk av liknende kartleggingsverktøy .....	13
1.4 Nærmere om tema og problemstillinger .....	14
1.5 Presiseringer og definisjoner .....	15
1.6 Rapportens oppbygging .....	15
2 Nyliberal velferdsforvaltning .....	17
2.1 En felles arbeidsmetodikk .....	17
2.2 Arbeidslinja og NPM.....	18
2.3 Argumenter og strategier i realiseringen av arbeidslinja.....	20
2.4 NPM som bakgrunn for NAV- reformen?.....	22
2.5 Brukerretting som styringsideal.....	23
2.6 Organisering og tjenesteproduksjon i NAV .....	25
3 Et eksempel på opplæring fra praksisfeltet .....	29
3.1 Om forfatteren .....	29
3.2 Innledning.....	29
3.2.1 Hvordan oppfattes arbeidsevnevurderingene av NAV- veiledere?.....	30
3.2.2 Hva er hensikten med arbeidsevnevurderinger i møte med brukere? .....	30
3.2.3 Hvorfor er arbeidsevnevurderingene viktige i NAV? .....	31
3.3 Trinn 1: Behovsvurdering.....	32
3.4 Trinn 2: Egenvurdering .....	33
3.5 Trinn 3: Ressursprofil .....	35
3.5.1 Individforhold.....	35
3.5.2 Omgivelsesforhold .....	38
3.6 AEV består av inntil 6 tema .....	40
3.7 Konklusjonen i en AEV.....	42
3.8 Metodikk for å lage en god ressursprofil (Hjelpeskjema) .....	43
3.9 Utfallet av en AEV .....	46
3.9.1 Standard innsats.....	46
3.9.2 Situasjonsbestemt innsats .....	47
3.9.3 Spesielt tilpasset innsats .....	47
3.9.4 Varig tilpasset innsats.....	47
3.9.5 Viktig presisering om innholdet i ressursprofilen .....	48
3.10 Trinn 4: Aktivitetsplan .....	48
3.11 Sammenhengen mellom arbeidsevnevurderinger og ytelsen arbeidsavklaringspenger.....	49
3.11.1 Folketrygdloven § 11-5 .....	49
3.11.2 Bruker skal vurderes i forhold til et hvert arbeid .....	49
3.11.3 Hvordan lage en god begrunnelse i vedtak om AAP?.....	51
4 Brukermedvirkning .....	53
4.1 Brukermedvirkningsbegrepet .....	53
4.2 Ulike argumenter for brukermedvirkning.....	54

4.3	Brukermedvirkning som målsetning i arbeidsevnevurderingene .....	56
4.4	Ulike tilnærminger til brukermedvirknings-begrepet .....	56
4.4.1	Ulike grader av brukermedvirkning .....	57
4.4.2	Brukerens eierforhold til problemet .....	57
4.5	Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen .....	58
5	Kontekst, sosialt arbeid og skjønn.....	61
5.1	Forståelse av arbeidsevne .....	61
5.2	Juridisk forankring av arbeidsevnevurderingen .....	61
5.2.1	Vurdering av behov for bistand til arbeid og aktivitet .....	61
5.2.2	Lik rett til helhetlig vurdering .....	62
5.2.3	Oppfølgingsvedtaket .....	63
5.3	Standardisering av skjønnsutøvelse.....	64
5.4	Profesjonell handling og skjønn .....	65
5.5	Fortolkningsferdigheter .....	67
5.6	Handlingsrom .....	71
6	Veiledernes erfaringer med AEV i praksis .....	73
6.1	Mer helhetlig bilde og mer fokus på arbeidsmarkedet .....	73
6.2	Samarbeid i prosess .....	77
6.3	God informasjon og brukermedvirkning .....	80
6.4	AEV- nyttig og effektivt på alle brukere? .....	85
6.5	Sammenheng mellom AEV og det som skjer videre.....	85
6.6	En felles metodikk og felles fagforståelse .....	86
7	Brukernes erfaringer med AEV.....	93
7.1	Hensikten med arbeidsevnevurdering .....	93
7.2	Forståelse av egenvurderingsskjema .....	94
7.3	Relevante tema for arbeidsevnevurderingen .....	95
7.4	Samtale .....	97
7.5	Tidsaspektet .....	98
7.6	Arbeidsfokus.....	99
7.7	Brukermedvirkning.....	100
7.8	Hva fører arbeidsevnevurderingen til? .....	102
8	Hvilke erfaringer har lederne med iverksetting av arbeidsevnevurdering? .....	103
8.1	Opplæring .....	103
8.2	Hvordan utvikles AEV som metode? .....	105
8.3	Omgivelsesforhold versus “overfokus på individet” .....	106
8.4	Støtte og kvalitetssikring i arbeidet .....	107
8.5	Ledernes perspektiv på brukerne .....	108
8.6	Intensjoner i møte med rammer og ressurser.....	109
9	Hvordan er kvaliteten på arbeidsevnevurderinger som foretas i NAV ? – en gjennomgang av 100 AEV i Møre og Romsdal.....	111
9.1	Innledning:.....	111
9.2	Funn i undersøkelsen .....	111
9.2.1	Lite spor av egenvurderingene .....	111
9.2.2	Nesten alle får utfall ”Spesielt tilpasset innsats” .....	112
9.2.3	Mye feilpassering av individforhold .....	115
9.2.4	Forståelsen av begrepene ”Omgivelsesforhold” og ”Arbeidslivsforhold” .....	115
9.2.5	Manglende delvurderinger for hvert av temaene i ressursprofilen.....	116
9.2.6	Ofte upresise beskrivelser av helseplager .....	116
9.2.7	Manglende vurdering av geografisk mobilitet .....	116
9.2.8	Hvorfor er ikke kvaliteten bedre?.....	117

10	Metodisk tilnærming - å lete etter muligheter for praksisforbedring .....	121
10.1	Utvalg.....	121
10.2	Refleksjonsforum .....	122
10.3	Metoder for involvering av informantene:.....	124
10.4	Intervju av veilederne.....	125
10.5	Intervju av brukere:.....	125
10.6	Intervju av ledelsen:.....	126
10.7	Analyse og fortolkning .....	126
10.8	Validitet og reliabilitet .....	127
11	Drøfting av utfordringer og løsninger .....	131
11.1	Hvilken betydning har samarbeidet mellom veileder og bruker for å realisere intensjonene med arbeidsevneметодikken? .....	131
11.1.1	Bruker-med-virkning.....	131
11.1.2	Det sterke arbeidsfokuset i arbeidsevnevurderingen.....	134
11.1.3	Hensikten med spørsmålene? .....	135
11.1.4	Individuelle behov .....	135
11.1.5	Hvem sin stemme blir tellende i vurderingen?.....	136
11.1.6	Myndiggjøring.....	137
11.2	Hvordan påvirker arbeidsevnevurderingen de skjønsmessige beslutningene i arbeidet? .....	139
11.2.1	Profesjonelle beslutninger .....	139
11.2.2	Skjønsmessige vurderinger .....	140
11.2.3	Arbeidslinjas innvirkning på mulighetsrommet .....	141
11.3	Hvilken erfaring har veilederne og ledelsen med fagutvikling ved innføringen av AEV som et metodisk verktøy .....	143
11.3.1	Metodeutvikling .....	143
11.3.2	Iverksetting av AEV .....	145
11.3.3	AEV og ledelse.....	146
11.3.4	Hva blir arbeidsevnevurderingen i reformen?.....	148
11.4	Konklusjon.....	150
11.5	Anbefalinger i det videre arbeidet med AEV: .....	151
	Litteratur.....	153
	Vedlegg .....	161





## Sammendrag

Rapporten er bygget på erfaringene fra prosjektet Arbeidsevnevurderinger i NAV og presenterer både på brukernes, veiledernes og lederes erfaringer med innføringen av arbeidsevnevurderingen (AEV) som metodikk. I undersøkelsen vår har vi sett på erfaringer fra praksisfeltet ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger ved fire utvalgte NAV – kontor av ulik størrelse. Innsamling av data har i hovedsak foregått i refleksjonsforum med veiledere som anvender arbeidsevnevurderingen regelmessig i sitt daglige arbeid.

I rapporten setter vi søkelyset på bakgrunnen for at man innførte arbeidsevnevurderingen som et sentralt verktøy i NAV og målsettingen med den nye metodikken. Vi ser på den nye organiseringen i lys av arbeidslinja og hvilke verdier og idealer som er rådende innenfor denne. Organiseringen og det nye verktøyet skal føre NAV nærmere et mål om flere i arbeid og aktivitet, tjenester skal være mer tilpasset brukernes behov og brukerne skal få større innflytelse i vurderingene. Erfaringer fra undersøkelsen viser at det kan være utfordringer knyttet til det at AEV skal være en myndiggjørende prosess. Dette omfatter måten brukeren skal inndras i prosessen, hvordan ressurser og hindringer skal kartlegges i arbeidsevnevurderingsmetodikken og hva denne kartleggingen skal bidra med i forhold til det å få brukere i arbeid og aktivitet.

Det er også utfordringer knyttet til det å finne gode løsninger som holder brukerne i arbeid eller i arbeidsrettede tiltak. Dette ser ut til å være knyttet til utformingen av AEV som verktøy og tidspunkt for gjennomføring av AEV i forhold til brukerens situasjon. Det eksisterer også usikkerhet omkring hvordan ulike forhold skal vektlegges i vurderingene og hvem som sitter med beslutningsmyndighet i forhold til dette. Veilederne spør seg; Hvem sin stemme skal telle og hvordan? Hvordan kan man jobbe for at brukeren skal oppleve dette som en myndiggjørende prosess? Er systemet egentlig lagt til rette for å jobbe helhetlig og med tilpasninger til brukernes individuelle behov?

Samtidig viser undersøkelsen at det i det nye verktøyet eksisterer et potensial til å danne en god dialog og samarbeid med bruker, og til å jobbe systematisk med identifisering av behov hos ulike brukergrupper. Det eksisterer også en uutnyttet mulighet til fagutvikling som går på tvers av veiledere fra ulike etatsbakgrunn i NAV, hvor ulike blikk kan føre til ny og bedre forståelse.



# 1 Innledning

## 1.1 Formål og bakgrunn

Den langsiktige demografiske utviklingen er en klar utfordring til arbeids- og velferdspolitikken. Den betyr en sterk økning i offentlige utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester, en økende forsørgelsesbyrde på den yrkesaktive delen av befolkningen og press på arbeidsmarkedsressursene (Stortingsmelding nr. 8 2004-2005). På samme tid øker internasjonaliseringen, noe som gjør det vanskelig å finne løsninger på de voksende offentlige utgiftene ved å ha en skattepolitikk som avviker mye i fra andre land (St.prp.nr.46 2004-2005).

Velferdsforvaltningens oppgave er å ta ansvar når slike endringer i arbeidslivet og befolknings sammensetning medfører endrede forventninger til omsorgsoppgaver (NOU 2004:13). Regjeringen mener at en ny samordnet arbeids- og velferdsforvaltning vil være avgjørende for å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad (St.prp.nr.46 2004-2005). Det vil forenkle tjenestene for brukerne og tilpasse den til brukernes behov. Dermed vil vi få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Dette er et ledd i Regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv (op.cit.).

Å tilpasse tjenestene bedre til brukernes behov, dreier seg i den nye organiseringen både om hvordan man skal møte brukeren, og hva man kan gi brukeren. Her skal brukeren settes i sentrum og arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomsettes av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid (St.prp.nr.46 2004-2005). I målsettingen om bedre tilpassede tjenester, er dette beskrevet som evnen til mellommenneskelig kontakt, service, informasjon, tilgjengelighet og kompetanse. Tilpasning til brukernes behov vil, slik som det kommer frem av intensjonene for den nye organiseringen, kreve medvirkning fra brukerne. Regjeringen legger til grunn at brukervedvirkning, både på system og individnivå skal bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Her skal brukervedvirkning innebære både mulighet til å ha innflytelse på egen sak og krav til aktiv medvirkning (op.cit.).

Arbeid er den viktigste strategien for velferd, mot fattigdom og sosial nød. Arbeids- og velferds politikkenes viktigste oppgaver er å legge til rette for deltakelse i arbeidslivet for alle

som kan, og sikre økonomisk og sosial trygghet for alle (St.prp.nr.46 2004-2005). Arbeidsevnevurderingen er et ledd i strategien for tilpasning til brukernes behov, arbeidsretting og effektivisering (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Arbeidsevnevurderingen skal gi en helhetlig kartlegging av brukerens behov, både når det gjelder aspekter som helse, sosiale forhold og i forhold til arbeidserfaringer og kapasitet. Dette er aspekter som tidligere ble behandlet hver for seg i de tre etatene trygde- arbeids- sosialetaten. Dette er nå et verktøy som de ansatte fra de tre ulike etatene skal beherske og bruke for å få et mest mulig helhetlig bilde av brukerens behov med sikte på å realisere arbeidsrettingen (op.cit.).

Arbeidsevnevurderingen skal gi inngang til ytelsene og de skal vise veien til tiltakene hvor brukerne skal følges opp (Klemsdal 2009). De vil ligge til grunn for å tilstå arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram (KVP)<sup>1</sup>, Uførepensjon og arbeidsmarkedstiltak. Organiseringen og det nye verktøyet skal føre NAV nærmere et mål om flere i arbeid og aktivitet, tjenester skal være mer tilpasset brukernes behov og brukerne skal få større innflytelse i vurderingene. Verktøyet skal gi en felles metodikk og felles forståelse blant de ansatte, sikre etterprøvnbarhet og effektivisere arbeidet. Den nye metodikken ble først obligatorisk ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i mars 2010, selv om den ved enkelte kontor ble tatt i bruk allerede i 2008. Dette innebærer at for mange NAV- kontor ble AEV iverksatt samtidig som innføringen av arbeidsavklaringspenger (AAP)<sup>2</sup> hvilket førte til stort arbeidspress for mange.

Formålet med undersøkelsen som denne rapporten bygger på var i hovedsak å se på hvilke erfaringer veilederne gjorde seg ved innføringen av den nye metodikken i NAV. Er det samsvar mellom veilederens erfaringer og det som var målsettingen med metodikken? Fungerer arbeidsevnevurderingen som et godt sosialfaglig verktøy i en samarbeidsprosess med brukerne? Dette er av interesse fordi arbeidsevnevurderingen er gitt betydning av å være et sentralt verktøy i målsettingen om brukermedvirkning og en mer effektiv tjeneste, ved at brukerens behov skal stå i sentrum. Vi ønsker med denne rapporten å skape bedre forståelse for hvordan verktøyet fungerer i praksis, noe som har relevans både for veiledere, brukere og

---

<sup>1</sup> Kvalifiseringsprogrammet er tilbud om opplæring, arbeidstrening og oppfølging for å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet. Som deltaker i kvalifiseringsprogram har en rett på kvalifiseringsstønad. Se <http://www.nav.no/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>

<sup>2</sup> Arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt i perioder en på grunn av sykdom eller skade har behov for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Bistanden kan bestå av arbeidsrettede tiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra NAV. Se <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger>

ledelse i NAV. Dette anses av sentral betydning for det videre arbeidet mot målsettingen om at brukerne skal ha en sentral plass i NAV.

## ***1.2 Samlokalisering for bedre tjenester***

Erfaringer om samlokaliseringer og samhandling mellom ulike deler av velferdsapparatet kan hentes fra andre land som Storbritannia, Danmark, Sverige, Nederland og Tyskland (Henriksen og Onsøyen 2004, Øverbye 2004). Disse viser til noe ulike modeller for organisering av velferdssystemet i forhold til den norske organiseringen, men det som er felles er at det gjøres forsøk på en mer samordnet organisering med intensjoner om å effektivisere driften og å gi et mer helhetlig og brukerrettet tilbud. Dette har også preget de tankene som ligger til grunn for å utvikle ulike samordnings eller samarbeidsforsøk i Norge, som i sin tur har ledet til NAV – reformen. Reformen kan betraktes som en ”rehabilitering” av den norske velferdsforvaltningen (Pedersen 2002).

Forskning på implementeringen av NAV viser at det eksisterer ulike kulturer og ulikt syn på oppgaveløsningen mellom de tre ulike etatene som ble slått sammen. Dette har sammenheng med blant annet arbeidsmåter, måter å møte brukere på, skjønnsmessige vurderinger, ulike produksjonsmål og at dette har betydning for når man avslutter et klientsamarbeid (Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007, Andreassen i Andreassen og Fossetøl 2011). Bloms (1998 i Røysum 2010) forskning på sosialtjenesten i Sverige viser at sosialarbeiderne som en konsekvens av økt markedsorientering fikk et tydeligere innslag av økonomisk fokusering i sitt arbeid og sine prioriteringer. Andre hevder at en økt markedsorientering og økonomisk styringsideologi innenfor sosialt arbeid gjør at en risikerer å ta for lite hensyn til det mangfoldige og komplekse i mellommenneskelige forhold (Fossetøl 1997, Røysum 2010) og at de rådende etiske verdier er med på å individualisere den sosiale problemforståelsen (Øvrelid 2007). Forskning viser også at mange sosialarbeidere i NAV opplever at deres arbeid utvikles med en mer overordnet og teknisk fagforståelse, noe som står i motsetning til det å definere ”det gode” i sosialt arbeid. De opplever et press mot sine måter å jobbe på og mot sine faglige verdier og mot sin profesjonalitet (Røysum 2010).

## ***1.3 Erfaringer med bruk av liknende kartleggingsverktøy***

Aetat har tidligere brukt en metode for å vurdere arbeidsevne, og sosialtjenestene har benyttet kartlegging i sosial tjenesten (KIS) som verktøy (Sosial- og helsedirektoratet 2007). Dagens arbeidsevneметодик er utviklet med utgangspunkt i erfaringer fra disse ulike måtene å vurdere arbeidsevne på. Direktoratet støttet seg på Rambøll (2007) evaluering som påpeker at

det er klare fordeler med et nasjonalt dekkende verktøy, og på Stortingsmeldingen som også vektlegger behovet for en mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Direktoratet har også sett til erfaringer fra Danmark og Sverige hvor det er utviklet og implementert standardiserte kartleggings- og vurderingsmetoder for arbeidsevne. Arbeidsevnevurderingsmetodene har målsetting om et tydelig brukerfokus, å åpne for lokalt skjønn og sikre en systematisk og entydig dokumentasjon av vurderingene (op.cit.).

#### ***1.4 Nærmere om tema og problemstillinger***

I undersøkelsen ser vi på bakgrunnen for at man innførte arbeidsevnevurderingen som et sentralt verktøy i NAV og målsettingen med den nye metodikken. Vi ønsker å se om erfaringene ved bruk av AEV står i forhold til det som har vært intensjoner med verktøyet, som det å realisere brukermedvirkning ved systematisering av skjønnsutøvelsen i NAV. Vi vil utforske om arbeidsevnevurderingen blir en prosess hvor bruker er medvirkende og får prege utfallet av egen sak, eller om det blir en prosedyre for å tilfredsstille systemets krav ved rutiner og lovverk i NAV. Eller hvilke mål som eventuelt blir innfridd i et blandingsforhold mellom slike ulike krav og forventninger.

Det har også vært en intensjon å systematisere arbeidsmåter og rutiner for å skape felles arbeidsmåte og fagforståelse. Vi vil derfor gi et teoretisk perspektiv på brukermedvirkning og hvilke forutsetninger som må ligge til rette for å sikre dette. Vi vil også teoretisere ulike perspektiver på brukermedvirkning i lys av kjennetegn ved den moderne stat. Det vil bli gitt et teoretisk perspektiv på hva som preger profesjonelle beslutninger, på profesjonelt skjønn og forvaltningskjønn.

I vår undersøkelse ønsker vi å se nærmere på hva som er utfordringen og hva er mulighetene med metodikken. Vi vil belyse om veiledernes erfaringer er i samsvar mellom de erfaringer brukerne og ledelsen har, eller om ulike perspektiv kan gi ulike svar. En av hovedmålsettingene er at brukerne skal være den viktigste kilden til informasjon i arbeidet og gjennom dialog få større innflytelse i vurderingene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Problemstillingene er derfor som følger:

*Hvilken betydning har samarbeidet mellom veileder og bruker for å realisere intensjonene med arbeidsevne metodikken?*

*Hvordan påvirker arbeidsevnevurderingen de skjønsmessige beslutningene i arbeidet?*

*Hvilken erfaring har veilederne og ledelsen med fagutvikling ved innføringen av AEV som et metodisk verktøy?*

### **1.5 Presiseringer og definisjoner**

I rapporten diskuterer vi erfaringer veilederne i NAV har gjort seg og belyser dette med teori innenfor sosialt arbeid. Dette gjør vi uten å problematisere at flere av veilederne ikke har sosialfaglig kompetanse. Årsaken til dette er at sosialt arbeid har fokus på forhold som alle veilederne beskriver, uavhengig av profesjonsbakgrunn. Dermed anses faget aktuelt for å sette erfaringene til veilederne inn i en teoretisk forståelsesramme. Sosialfaglige ferdigheter handler også om ferdigheter som veileder uten sosialfaglig utdanning kan ha. Det som her allikevel kjennetegner alle veilederne er behov for mer kunnskap og bedre forståelse av vurderingene.

#### **Veiledere**

Når vi refererer til veiledere mener vi alle ansatte som til daglig jobber med arbeidsevnevurderinger i NAV uavhengig av etats- eller utdanningsbakgrunn. Disse omtales også i enkelte tilfeller som sosialarbeidere, ettersom de befatter seg med ulike sosiale problemstillinger.

#### **Sosialfaglige**

Når vi bruker benevnelsen sosialfaglige handler dette om veiledere med formell sosialfaglig bakgrunn.

### **1.6 Rapportens oppbygging**

Alle kapitlene i rapporten er innholdsmessig selvstendige og gir mening om de leses for seg. I kapittel 2. presenteres bakgrunnen for nyorganiseringen i NAV med tilhørende metodikk for vurdering av arbeidsevne. Rapporten tar for seg hvilke syn som råder bak denne organiseringen og hvordan dette gir seg til uttrykk i ulike organisatoriske nivåer i NAV. I kapittel 3. presenteres et eksempel på en opplæring i arbeidsevneметодikken som er hentet i fra praksis. Dette er for å illustrere hvordan veiledere/ opplæringspersonell i NAV kan fortolke og iverksette opplæring for å realisere intensjonene i NAV. Eksempelet på opplæring som presenteres har fått gode tilbakemeldinger fra praksisfeltet, og også på en fagdag om

arbeidsevnevurderingen arrangert i regi av HUSK Midt – Norge<sup>3</sup>. I kapittel 4. gis det en teoretisk fremstilling av begrepet brukermedvirkning og ulike perspektiver på hva dette kan innebære. I kapittel 5. gis det en presentasjon av den juridiske forankringen for bruk av arbeidsevnevurderinger i NAV. Det gis også en innføring i hvilken forståelse og idealer som preger arbeidet med brukere eller klienter, slik det er presentert i teori innenfor sosialt arbeid, og i utøvelsen av dette arbeidet. I kapittel 6. presenteres funn i fra refleksjonsforum, som har blitt gjennomført med veiledere som anvender arbeidsevnevurderingen i sitt daglige arbeid i NAV. I kapittel 7. presenteres funn i fra intervju med brukere som har vært gjennom en arbeidsevnevurdering. I kapittel 8. presenteres funn i fra intervju med ledere ved to av de fire kontorene hvor denne undersøkelsen ble gjennomført. Dette utgjør sammen med data fra kapittel 6. og 7. grunnlaget funnene i denne rapporten bygger på. I kapittel 9. presenteres funn i fra en gjennomgang av 100 arbeidsevnevurderinger i Møre og Romsdal, som ikke har blitt publisert tidligere. Gjennomgangen er en selvstendig undersøkelse gjennomført i regi av praksisfeltet i NAV. Kapittel 10. redegjør for metodisk tilnærming i undersøkelsen og hvordan vi kom frem til funnene rapporten presenterer (kapittel 6. 7. og 8.). Kapittel 11. diskuterer funnene i lys av relevant teori på området og ser på mulige løsninger for det videre arbeidet med arbeidsevnevurderinger i NAV

---

<sup>3</sup> HUSK er et nettverk bestående av flere forsknings- og utdanningsaktører i sosialt arbeid og ulike kommuner i Norge. Nettverket vil med et fokus på sosialt arbeid og praksis og i tett kontakt med brukere av tjenestene, etablere forsknings og utviklingsarbeid som kan bidra til praksisforståelse i kunnskapsutviklingen. Se [www.husk-midtnorge.no](http://www.husk-midtnorge.no)



## 2 Nyliberal velferdsforvaltning

### 2.1 En felles arbeidsmetodikk

I dette kapittelet vil det gis et overblikk over de kontekstuelle eller samfunnsmessige utfordringer som velferdsstaten står ovenfor og den ideologiske bakgrunnen for å organisere velferdsstaten som man har gjort ved innføringen av NAV-reformen. Det gis også en innføring i strukturelle trekk ved og prosesser som finner sted innenfor ulike organisasjoner. Dette gjøres for å illustrere at NAV er et fenomen i og av sin tid, og kan gi noen nyttige perspektiver å betrakte organiseringen fra.

Arbeidsevnevurderingen skal gi inngang til ytelsene og de skal vise veien til tiltakene som brukerne skal følges opp på (Klemsdal 2009,183). De vil ligge til grunn for å tilstå arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram, uførepensjon og arbeidsmarkedstiltak. AEV skal ta utgangspunkt i hvor den enkelte personen befinner seg og sammen finne frem til ressurser hos den enkelte og i omgivelsene som kan gi grunnlag for endring (Langeng og Stene 2010). Intensjonene er at brukermedvirkningen skal bli reell både gjennom formelle prosedyrekrav og gjennom samhandling (Heum 2010)<sup>4</sup>. Prosessen skal munne ut i en felles forpliktende plan enten i form av en aktivitetsplan, en individuell plan eller et kvalifiseringsprogram.

Alle nye brukere i NAV skal i følge NAV-lovens §14a. gjennom en såkalt behovsvurdering. Behovsvurderingen skal si noe om brukeren har behov for mer omfattende bistand eller ikke. De av brukerne som vurderes til å ha behov for mer utstrakt oppfølging vil få tilbud om en arbeidsevnevurdering. I sluttrapporten om arbeidsevnevurdering heter det at arbeidsevnevurdering skal benyttes dersom det er et gap mellom brukerens nåsituasjon og ønsket arbeidsdeltakelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Arbeidsevnevurdering er inngangsvilkåret til en rekke ytelser, det vil si at en del ytelser og tiltak krever nedsatt arbeidsevne, slik at alle brukere som skal søke om disse må ha

---

<sup>4</sup> Ingar Heum er seniorrådgiver i Arbeids- og velferdsdirektoratet og har ledet arbeidet med å utvikle arbeidsevneметодikken.

gjennomført en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderinger er derfor en metodikk som er tenkt inn mot en mangfoldig sammensatt gruppe av brukere.

Arbeidsevneметодikken består av fire trinn; først behovsvurderingen som identifiserer brukere som kan ha behov for bistand rettet mot arbeid. Neste trinn er en egenvurdering hvor intensjonen er å sikre brukerdeltakelse. Ressursprofilen skal være en systematisk kartlegging og fremstilling av brukerens ressurser og hindringer veid opp mot hverandre. Det siste og fjerde trinnet er aktivitetsplanen som beskriver hvilke tiltak som er nødvendig for å komme fra nåsituasjon til ønsket tilstand.



## **2.2 Arbeidslinja og NPM**

Norge har arbeidslivs- og velferdsordninger med grunnlag i politiske mål om økonomisk vekst og sosial likhet, og et arbeidsliv der sterke parter på begge sider har innflytelse (Berge m.fl 2009, 11). Den norske samfunnsmodellen er kjennetegnet ved høye velferdspolitiske ambisjoner. Høy yrkesdeltakelse for alle grupper inkludert eldre, kvinner, innvandrere og personer med nedsatt arbeidsevne er et sentralt mål, både av økonomiske hensyn og fordi arbeidslivet er en viktig arena for sosial inkludering. Samtidig er det allment akseptert at personer som ikke kan delta i arbeidsmarkedet bør sikres en levestandard på et visst nivå, og at de statlige inntektssikrings- og velferdsordningene bør legge til rette for dette.

Dagens overordnede arbeidslivspolitik er arbeidslinja, hvor det er like viktig å sikre den enkelte ved arbeidsledighet, som å motivere og legge til rette for hjelp til selvforsørgelse. I den norske velferdsstatsmodellen har arbeidslinja alltid vært et viktig prinsipp sammen med prinsippet om at velferdsstaten skal gi sikkerhet mot inntektsbortfall på grunn av sykdom, arbeidsledighet, alder eller uførhet. Det nye er at arbeidslinja har blitt et stadig sterkere premiss i velferdspolitikken siden innskjerpingen i Attføringsmeldinga i 1991 – 1992 (Hansen og Grønningsæter 2010). Her ser vi en utvikling med skjerpede krav mot den enkelte om arbeid og aktivitet.

”En markert sterkere vektlegging av arbeidslina og aktivisering er tydelig. De nordiske landene har blitt sterkere i klypa ovenfor de som står utenfor, det stilles oftere krav til opplæring og deltakelse i aktivisering for å få stønader ”

(Berge m.fl 2009:11, s.73)

Arbeidslinja er i dag aktualisert i alle deler av arbeids- og velferdspolitikken. I for eksempel Brochmannutvalget (2011) som omhandler innvandrere- og velferdsstaten er en aktiviseringslinje for stønadsmottakere blitt anbefalt til fordel for innstramming og dualisering av velferdsordningene (NOU 2011:7). I utjamningsmeldinga fra 1999 så vi en mykere arbeidslinja, hvor *retten* til arbeid ble understreket (Hansen og Grønningsæther 2010). I dag er det lagt mer vekt på individets plikt til å skaffe seg arbeid, enn på statens ansvar å sørge for at alle har arbeid (Halvorsen og Stjernø 2008, Fossetøl 2007). Strategiene for hvordan folk skal kunne ut i arbeid har endret seg. Allikevel er inkludering i arbeidslivet bærebjelken og løsningen i dagens politikk for å fjerne ulikhet og fattigdom (Fløtten m.fl. 2007). I sosialpolitikken har myndighetene satt i gang tiltak for å redusere sykefraværet, uførepensjoneringen og sosialhjelpen, og for å integrere svake grupper i arbeidsmarkedet. Arbeidslinja ligger som et sentralt grunnpremiss for NAV-reformen. Arbeidsevnevurdering har blitt introdusert som et sentralt verktøy i denne sammenhengen.

Hovedmålsettingene i NAV-reformen er flere i arbeid og færre på trygd, brukerreting av tjenestene og effektivisering. Med begrunnelse i arbeidslinja utformes velferdsordninger i økende grad med sikte på at tilbudet av arbeidskraft opprettholdes på et høyest mulig nivå. Arbeidsretting av både stønadsforløpene og av tjenestene i NAV er uttalte målsettinger. Eksempel på dette er kravet til deltakelse og aktivisering i Kvalifiseringsprogrammet og at arbeidsledige må være forberedt på å flytte og /eller ta jobber som NAV mener er ”passende”.

Folk må være mindre ”kresne” for å kunne redusere gapet mellom kvalifikasjonene som kreves og kvalifikasjonene som kan tilbys den enkelte arbeidssøker (St.meld. nr. 9 2006-2007). Målet er at økt innsats skal gjøre dem som står utenfor arbeidslivet mer attraktive og konkurransedyktige på arbeidsmarkedet, og at den enkelte gjennom arbeid og aktivitet skal inkluderes i samfunnet.

Når yrkesaktiviteten er så høy i Norge, har det delvis sammenheng med at mange av de aktuelle ytelsene stiller eksplisitte krav om arbeidssøking eller arbeidsrettet aktivitet, og eventuelt tidligere deltakelse i arbeidsmarkedet (NOU 2011:7). For det første kreves det en viss opptjening før man kan oppnå en stønad som er tilstrekkelig høy til å leve et vanlig liv. I ordninger som sykepenger og dagpenger ved arbeidsløshet utbetales det for eksempel ikke stønader til personer som ikke har tilstrekkelig opptjening. For det andre er det knyttet krav om yrkesrettet aktivitet til mange av stønadene for at man skal kunne fortsette å motta dem. For å få dagpenger stilles det krav om at man må være aktiv arbeidssøker, og for arbeidsavklaringspenger kreves en jevnlig vurdering av restarbeidsevnen. For det tredje er de fleste av stønadene tidsbegrensede. Det relativt sjenerøse stønadssystemet kommer dermed ikke nødvendigvis i konflikt med ønsket om høy yrkesdeltakelse.

### **2.3 Argumenter og strategier i realiseringen av arbeidslinja**

Nanna Kildal (1998) identifiserer fem hovedargumenter for arbeidslinja. 1) *Det samfunnsøkonomiske argumentet*: høy sysselsetting betraktes som en forutsetning for verdiskapning og dermed for bevaring av velferdsgodene på sikt. 2) *Integrasjonsargumentet*: Arbeidslinja skal bidra til integrering av dem som kan bli marginalisert. 3) *Kompetanseargumentet*: Kompetanseheving og arbeidstrening vil kunne demme opp for en økning av stønadsmottakere. Moralsk vil det bidra til å synliggjøre sammenhengen mellom rettigheter og ansvar. 4) *Gode argumentet*: Arbeid er et gode og gir den enkelte økonomisk selvstendighet og tilhørighet noe som fører til identitetsutvikling og økt selvaktelse. 5) *Resiprositetsargumentet*: Fellesskapets evne til å yte noe er avhengig av den enkeltes evne til å yte noe til fellesskapet. Dette peker på den moralske sammenhengen mellom rettigheter og ansvar. Den enkelte har en plikt til å gjøre noe med sitt avhengighetsforhold til hjelpeapparatet (Kildal 1998 i NOU 13:1999, 297).

Det er i hovedsak to strategier for å realisere arbeidslinja. Den ene strategien er at den offentlige innsatsen kan økes for å gi arbeid til alle arbeidsføre i befolkningen. Fordelen her

kan være at det offentlige bidrar mer til at folk som ønsker og kan arbeide får et tilbud om arbeid tilpasset egen helseproblematikk. Faren er at hjelp og støtte knyttet til aktivisering og livskvalitet kan komme i skyggen av målet om arbeid. Det kan for eksempel bli et press på dem som av ulike grunner ikke kan nyttiggjøre seg et tilbud om arbeid. Individfokuset kan dessuten bidra til at det er de utstøtte personene, og ikke de utstøtende mekanismene i arbeidslivet som defineres som problemet (Wahl 2009). Sviktende arbeidsmoral problematiseres fram for diskriminering på arbeidsmarkedet eller mangel på arbeidsplasser. Den andre strategien er at trygdeytelsene strammes inn, slik at folk vil streve mer for å skaffe seg jobb og stå i jobb. Fordelen her er at staten minsker sine utgifter til trygd. Men Lysestøl og Eilertsen (2001) spør: Kan vi redusere utgiftene med små ulemper for de som allerede mottar stønad? Eller påfører vi hjem som er presset fra før nye økonomiske problemer og stigma? Eksempler på hvordan trygdeytelsene strammes inn er at en bygger inn større grad av egen risiko, bedrer lønnsomheten ved arbeid, gjør tilgangen til stønader som arbeidsledighetstrygd og uføretrygd vanskeligere eller stiller strengere krav til å beholde en stønad. Skjerpingen av vilkår kan føre til at folk opplever et sterkt moraliserende press (Wahl 2009). Det forventes at en skal ta seg sammen. Innstramming i trygdeytelsene fører til økt kontroll for å avdekke misbruk. Ulempen her er at det kan føre til økt mistenkeliggjøring og mistillit til brukerne.

Vi ser at begge strategiene for å realisere arbeidslinja har blitt tatt i bruk i NAV. De medisinske kriteriene for å få uførepensjon har blitt skjerpet inn, og perioden med overgangsstønad for enslige forsørgere har blitt kortet ned (Stamsø m.fl 2009). Satsning på attføring og rehabilitering har økt, og det ble lagt større vekt på tidlig oppfølging av sykmeldte. Men en vesentlig problemstilling i diskusjonen om arbeidslinja er (Berge m.fl. 2009): Hvor strenge krav skal man stille i aktiviseringspolitikken? Det kan for eksempel diskuteres i hvilken grad mottak av stønader skal være avhengig av deltakelse i kvalifisering, tiltak eller arbeid. Arbeidslinja er ikke alltid like lett å gjennomføre i praksis. Et eksempel på dette er at den økte satsningen på å få ned sykefravær kan komme i konflikt med arbeidslinjas målsetting om høy yrkesdeltakelse (Stamsø m.fl. 2009). Når flere innlemmes i inntektsgivende arbeid gjennom rehabilitering og attføring, vil det også være vanskelig å redusere sykefraværet, fordi de med redusert helse erfaringsmessig er oftere borte fra jobben på grunn av sykdom.

## **2.4 NPM som bakgrunn for NAV-reformen?**

NAV-reformen har, som vi har vært inne på, hatt tre hovedmålsettinger som fortsatt står fast: flere i arbeid, brukerretting og effektivisering. Mens målsettingen om flere i arbeid gjenspeiler arbeidslinja slik den ble beskrevet i forrige avsnitt, peker de to andre målsetningene mot den internasjonale bevegelsen som kalles New Public Management (NPM) - reformer (Hernes 2010). I Norden har flere pekt på at NPM<sup>5</sup> representerer ”den tredje vei” med vekt på omprøving og kontinuitet, hvor det offentlige beholder ansvaret for velferdssamfunnet og hvor fokus i hovedsak vært rettet mot interne politisk-administrative endringer (Stamsø m.fl. 2009). Fokus har vært at økt effektivitet skal oppnås gjennom desentralisering, resultatansvar, kontraktstyring og brukermedvirkning. Ved å innføre frie forbrukervalg i offentlige tjenester, å skille mellom bestiller- og utførerfunksjoner, og brukerretting av velferdstjenestene, skal velferdsstaten reformeres.

Gjennom NAV-reformens mål om økt effektivisering ble det spesielt pekt på åpenbare gevinster ved reduksjon av overlappende arbeidsoppgaver, dobbeltarbeid og spredt kontorstruktur i hver kommune (Hernes 2010). Individretting gjennom fokus på brukerretting er også et sentralt trekk ved NPM – reformene. De vektlegger generelt at individet selv må ta ansvar gjennom brukerretting. Det økte fokuset vi ser gjennom arbeidslinjas vektlegging av individets ansvar for å skaffe seg jobb, er en del av den generelle individrettingen i velferdsstaten. Argumentene for NAV-reformen gikk særlig ut på at selv om hver enkelt etat gjør sitt beste for å skape en brukerrettet metodikk, vil fragmenteringene i tjenestene i seg selv og det faktum at brukeren faktisk må forholde seg til mange personer og instanser bety en hemsko for reell brukermedvirkning (op.cit.). Løsningen for å få bukt med kasteballsproblematikken og erfaringen med at de tre tidligere etatene, gjennom sine oppdelte virkemidler, ikke bidro nok til at brukerne fikk den bistanden de trengte, ble en felles dør i ett samkjørt NAV kontor.

AEV er en felles brukerrettet metodikk som tar sikte på å benytte alle tilgjengelige virkemidler i NAV med formålet om at flest mulig skal komme i arbeid og aktivitet. Vi finner tydelige spor av NPM-filosofien i arbeidsevnetodikken gjennom fokuset på brukerretting. Brukeren skal være aktiv i egen prosess og en skal ta utgangspunkt i hvor den enkelte brukeren befinner seg (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

---

<sup>5</sup> På norsk oversettes gjerne New Public Management (NPM) med Ny Offentlig Styring (NOS). Vi har fortsatt valgt å bruke den engelske benevnelsen fordi denne er mest brukt i litteratur på området.

Det er fokus på kvalitetssikring og etterprøvbare gjennom en felles arbeidsmetodikk og dokumentering og standardisering av skjønnsutøvelse (Heum 2010). Ved at arbeidsevnevurderingen skal vise raskere vei til rette arbeidsmarkedstiltak er også en målsetting om effektivisering (Klemsdal 2011). Treffsikkerheten i beslutningene øker ved å involvere brukerne (Jensen 2009). NAV gjør arbeidsevnevurderinger og bestiller tiltak i fra eksterne leverandører av arbeidsmarkedstiltak. Her ser vi også spor av NPM-filosofien der skillet mellom bestillerfunksjoner og utførerfunksjoner er vektlagt. Lederskapet gir seg tydelig til kjenne gjennom styringssignaler fra direktoratslinjen. NAV-reformen kan i følge Koht innebære bevisste brudd med tidligere forestillinger om sentralisering, harmonisering og regelstyring, men kan samtidig komme i konflikt med andre administrative endringer som vektlegger medbestemmelse og likebehandling (Koht 2004).

## ***2.5 Brukerretting som styringsideal***

I dag har brukermedvirkning og empowerment blitt et styringsideal. Fokus på empowerment i sosialt arbeid er generelt begrunnet i menneskerettigheter og den grunnleggende forståelsen av at alle mennesker har rett til et verdig liv (Hutchinson 2010, 14). Sosialt arbeid skal bidra til at mennesker som av ulike årsaker og i kortere eller lengre perioder befinner seg i vanskelige livssituasjoner, får den bistand de trenger. Videre skal det arbeides for å endre på forhold som bidrar til slike situasjoner (ibid). Til grunn for innføring av brukerretting som styringsideal finner en i tråd med NPM-prinsipper; økt fokus på en bedre og mer effektiv tjeneste, vekt på demokratiske verdier og på å sikre legitimitet i tjenesteapparatet. I administrativt moderniseringsarbeid kan en skille mellom to hovedretninger for økt brukermedvirkning. Den ene omfatter tiltak som tar sikte på myndiggjøring (empowerment) av ellers avhengige klienter. Den andre går ut på å styrke klientens rettigheter som konsument av offentlige tjenester (Koht 2004).

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

Foucault beskriver governmentality som fremveksten av en ny type mentalitet knyttet til utøvelsen av makt i samfunnet. Den er uformet i sammenheng med forestillinger om hvordan man kan sikre økonomi, makt, sikkerhet og velferd i samfunnet. Den liberale politiske ideologien forutsetter at individet har ansvarsfølelse for de sosiale følgene av sine handlinger og at individet har tilbøyelighet til selvregulerende adferd. For at samfunnet skal fungere blir det dermed viktig at samfunnsmedlemmene individualiseres (Ulleberg 2006, 126). Slik skal hver enkelt oppnå en viss frihet til å handle, og samtidig fylle den samfunnsmessige funksjon som liberalismen tillegger dem. Foucault hevder i forlengelsen av dette at myndighetsutøvelse i den moderne stat både bygger på individualiserende teknikker og på totaliserende prosedyrer. Neumann (2002) mener vi kan forstå dette som at staten er individualiserende gjennom at den insisterer på å fortelle "sannheten" om hver og en. Individuell forståelse og individretting blir resultatet. Samtidig er staten totaliserende ved at den utgjør handlingsbetingelser for hver og en sannhet, og slik kan individet styres i en bestemt retning (op.cit.). Hvis vi fokuserer på de *produktive aktivitetene* (f.eks arbeid), må staten gi fra seg kontroll og gi økt frihet. Løsningen på styringen blir for eksempel internkontroll, egenrapportering og egenevaluering.

For i det hele tatt kunne regulere og styre samfunnsmedlemmene konstitueres individet som et *aktivt* subjekt. Ved å anvende disiplinerende teknikker som bekjennelser og selvevalueringer, plasserer individene seg under sin egen overvåkning (Ulleberg 2006, 127). Selvstyring og selvbeherskelse krever samtidig riktig trening og opplæring i de ferdigheter og kunnskaper som trengs for å tillegge seg selvregulering. Selvstyre innebærer derfor også tilstedeværelsen av eksperter (veiledere) som gir råd og står til disposisjon for den enkeltes utvikling av erkjennelser om egne mangler og egne behov (Øverlid 2007). Straks individet har oppnådd slike erkjennelser, kan ytre regulering avløses eller avskaffes, med unntak av de som nekter å bekjenne seg, overvåke og regulere seg selv (Ulleberg 2006). Baumann (2005) er opptatt av det han beskriver som det overflødige mennesket ("Human Waste"): De som ikke bidrar i den produktive sfære eller sagt med Foucault sine ord, de som ikke underlegger seg selvregulering. Hva kan myndighetene gjøre eller kreve av de som av ulike grunner ikke underlegger seg den rådende styringsmentaliteten?

I norsk velferdspolitik er for eksempel klientenes eller brukernes selvstendighet og ansvar for integrering en overordnet målsetting. Bjarne Øverlid (2007) peker på at i dag skal bruker



ha frihet, samtidig som at velferdsstaten skal styre (op.cit.). Brukermedvirkning er et mål i nær sagt alle deler av velferdstjenestene i dag, samtidig som det understrekes at:

«Brukerretting betyr ikke at brukeren får det som han eller hun ønsker. Velferdspolitikken bygger på en samfunnskontrakt som er politisk bestemt, og som gjelder alle innbyggere uavhengig om de selv ønsker å gå inn i den. Velferdsstaten er paternalistisk i den forstand at det ikke er noe valg om man vil delta eller ikke... Til dels er det også bestemt av som regnes som best for den enkelte, for eksempel at arbeid som tilrettelagt i forhold til den enkeltes funksjonsevne er bedre enn passivitet og trygd (NOU 2004:13,133)

Dette viser at staten er både brukervennlig og paternalistisk. På bakgrunn av dette konkluderer Øverlid (2007) med at sosial kontroll og fri vilje altså kan kombineres i moderne velferdsstater, gjennom økt tilrettelegging for brukerstyring og forsterkning av krav om samfunnsnyttig innsats. Et viktig spørsmål er dermed hvordan tilrettelegging for brukerstyring og krav om samfunnsnyttig innsats kombineres og praktiseres i møte med den enkelte bruker i NAV?

De liberale demokratiene kan sies å alltid ha koblet sammen det å styre og å regulere andre. Subjektene blir konstituert som frie til å ta valg etter egne behov, samtidig som de skal kunne styre og ta vare på seg selv og ta ansvar for konsekvenser i det sosiale fellesskap. Besley (2002) hevder at når vi analyserer og diskuterer med utgangspunkt i Foucaults begrep om styringsmentalitet, vil det innebære å problematisere styringens praksiser og retningslinjer eller normer for dens praksis. Slike analyser er av interesse om man ønsker å sette styringsmentaliteten, som kommer til uttrykk gjennom for eksempel NAVs iverksetting av arbeidsevnevurdering, i perspektiv.

## **2.6 Organisering og tjenesteproduksjon i NAV**

New Public Management har preget de offentlige tjenestetilbudene ved å innføre modeller basert på tilbud og etterspørsel. Det overføres en mer markedsorientert tankegang og en mer teknisk forståelse på ulike organisasjoner. De to profesjonene som i et historisk perspektiv har preget organisasjonsfaget mest er ingeniørene og økonomene. De har tatt med seg et teknisk-rasjonelt ideal inn i arbeidslivet og i utdanningene innen organisasjon og ledelse (Irgens 2011). I et mer teknisk-rasjonelt perspektiv kan en se på NAV som en organisasjon der de samme prosesser forløper som i andre organisasjoner. NAV er en organisasjon som kan sies å skulle ”produsere” sosiale og økonomiske tjenester, ved for eksempel å avklare arbeidsevne og bistandsbehov, å utarbeide handlingsplan/individuell plan og vedtak, å utløse virkemidler,

å følge opp brukere og i kontakt med arbeidsgivere og bedrifter. Vi kan derfor gå ut i fra at de påvirkes, mer eller mindre, av de systemer og prosesser knyttet til organisering og produksjon som preger andre organisasjoner.

Veilederne i NAV kan sies å tilhøre organisasjonens transformasjonssystem. Det bidrar til at organisasjonen produserer de varer og tjenester for dem som har ulike interesser i produksjonen (Busch og Vanebo 2003). I NAV kan det for eksempel være stat og kommune, ansatte, brukere, tiltaksarrangører, og arbeidsgivere. I transformasjonssystemet er teknologi og organisasjonsstruktur spesielt vektlagt. Når en hører ordet teknologi tenker en gjerne på maskiner, utstyr bygninger osv., men innenfor organisasjonsfaget defineres teknologi bredere. Det defineres som de virkemidler som benyttes for å omdanne bidragene fra interessentene til belønninger (op.cit.). Arbeidsevnevurderingen kan sies å være en del av NAVs teknologi, men i et NAV-kontor vil også kompetanse til å avdekke riktige behov hos brukerne være vel så viktig som teknisk utstyr som dataverktøy, skjema og prosedyrer. Organisasjonsstruktur vil si den formelle fordelingen av oppgaver, ansvar og myndigheter i en organisasjon. Den omfatter design av stillinger, gruppering av stillinger, fordeling av myndighet, styringssystemer (Busch m. fl. 2007).

Mennesker er ikke slaver av organisasjonsstrukturen, og kan velge andre løsninger og gjøre ting på andre måter enn det som organisasjonen pålegger dem. Det finnes også normer, verdier og holdninger som regulerer aktiviteten. Organisasjonskultur omfatter både verdier og normer. Verdiene gir uttrykk for hva som er spesielt viktig i en organisasjon. Normer er en form for uformelle handlingsregler, de angir hvilken adferd som er akseptert i et gitt miljø (Busch m. fl. 2007).

Ledelsen i en organisasjon må utvikle eller anskaffe hensiktsmessig teknologi og sørge for at organisasjonen har en velfungerende struktur. I forhold til medarbeiderne skal ledelsen arbeide med å utvikle verdier og normer, skape en arbeidssituasjon som motiverer alle og for øvrig ivareta medarbeidernes behov for utvikling og et godt arbeidsmiljø. Ledelsen må kunne jobbe mot et mål og å sørge for et begrepsapparat som gjør at de ansatte kan samarbeide i ulike eller skiftende situasjoner (Busch m.fl. 2007). En av hovedmålsettingene med AEV er at den skal bidra til felles metodikk og felles forståelse blant veilederne i NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Personene i en organisasjon som har blitt tildelt ledelsesansvar, skal også forhandle om kontrakter og sørge for at organisasjonen

overholder sin del av kontraktene, for eksempel levere de tjenester som er bestilt, utbetale den lønnen som er avtalt eller gi opplæring til de som skal ha det. Ledelsen skal også overvåke forholdet organisasjonen har til omgivelsene. Slik må ledelsen arbeide politisk (Busch og Vanebo 2003). De lokale NAV lederne har spilt en nøkkelrolle som ledere av utviklingsprosesser på de lokale NAV-kontorene (Klemsdal 2011). En av flere viktige oppgaver er å håndtere strømmen av styringssignaler fra direktoratlinjen, både i form av mål og resultatstyring og i forhold til endringer gjennom den såkalte innholdsreformen, hvor innføring av AEV er eksempel på en ny måte å kartlegge og å følge opp brukerne på. Andre ledelsesoppgaver er å ivareta og utvikle samarbeidet med andre offentlige etater, så som det statlige helse- og omsorgsvesenet og utdanningsinstitusjonene. Ikke minst må forbindelsen til arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet utvikles. Oppgavene handler også om å avklare grensesnitt og samarbeidsrelasjoner mot et tiltaksapparat som er gjort tilgjengelig gjennom eksterne tiltaksarrangører. Klemsdal (2011) nevner i tillegg at det handler om å samarbeide med kommunene om å nå kommunenes mål og delta i det kommunale utviklingsarbeidet. Lederne skal med andre ord få kontorene til å fungere i tråd med NAV-reformens intensjoner.

Det er som vi ser mange tanker og ideer bak organiseringen i NAV og mange ønsker for hva organiseringen skal resultere i. Det som kjennetegner offentlig forvaltning er at det skal være kostnadseffektiv drift, samtidig som demokratiske idealer om likebehandling, rettsikkerhet og deltakelse fra berørte parter skal realiseres. Målene er politisk vedtatte, men preges av å være uklare, komplekse og ustabile. Sammenhengen mellom mål og innsats er også ofte utydelig (Stamsø m.fl.2009). Fattigdom skal bekjempes, velferdsstatens utgifter skal senkes ved effektivisering av tjenestene og brukernes behov skal imøtekommes på en bedre måte enn før. Dette krever både planlegging, opplæring og ny kunnskap på alle nivå av organisasjonen. I det følgende kapitlet skal vi få et eksempel på hvordan målsettingene i NAV – reformen kan fortolkes og realiseres, i opplæring som utføres av en av NAV sine veiledere.



## **3 Et eksempel på opplæring fra praksisfeltet**

Av Jan Ove Nyland

### ***3.1 Om forfatteren***

Jan Ove Nyland er jurist og jobber til daglig i NAV Kristiansund med blant annet oppfølging av brukere, arbeidsevnevurderinger, tiltaksregelverk, oppfølgingsmetodikk og arbeidsavklaringspenger. Nyland har arbeidet med arbeidsevnevurderinger av brukere siden virkemidlet ble innført i Aetat, noen år før NAV ble etablert. Han har bidratt i utarbeidelsen av arbeidsevnevurderinger og har flere års erfaring med opplæring. Nylands kapittel presenteres som et eksempel på opplæring i arbeidsevneметодikk som praksisfeltet etterspør.

### ***3.2 Innledning***

Som et ledd i innføringen av ny oppfølgingsmetodikk i NAV ble en ny og mer omfattende AEV innført fra og med 2008. Jeg deltok i den forbindelse i en arbeidsgruppe i NAV-direktoratet som både forberedte innføringen av den nye arbeidsevneметодikken og som laget utkast til rundskriv / retningslinjer for den nye metodikken. Jeg har også vært med i en arbeidsgruppe i NAV-direktoratet som har utarbeidet opplæringsmateriell til blant annet oppfølgingsvedtak og arbeidsevneметодikk. Jeg har lang erfaring i å holde kurs, fagdager og lignende, med yrkesrettet attføring, skjønnsutøvelse, tiltaksregelverk, arbeidsevneметодikk og oppfølgingsmetodikk som tema.

Fagdagen som i det følgende presenteres, tar for seg tema som hvorfor AEV er viktig i møtet mellom NAV og bruker, gjennomgang av eksempler på AEV, forholdet mellom AEV og vilkårsvurderingen for å få ytelsen AAP og hvordan lage en god AEV. Funn i fra AEV-undersøkelsen i Møre og Romsdal (kap. 9) er med på å danne grunnlag for fagdagen. Jeg har holdt fagdagen flere ganger forskjellige steder i NAV Møre og Romsdal, for totalt ca. 200 NAV-veiledere. Jeg har også gjennomført deler av fagdagen på ledersamlinger i eget fylke og på seminar om Arbeidsevnevurderingen i NAV i regi av HUSK Midt-Norge. Jeg erfarer å ha fått gode tilbakemeldinger på fagdagen fra praksisfeltet.

### **3.2.1 Hvordan oppfattes arbeidsevnevurderingene av NAV- veiledere?**

Innledningsvis på fagdagen om arbeidsevneetodikk har jeg spurt deltagerne om; 1) de oppfatter AEV som en heftelse og unødig formalitet, eller 2) om de opplever at AEV som et viktig verktøy i samhandlingen mellom NAV og brukeren. Svarene fordeler seg ca. jevnt mellom de to svaralternativene.

En god del NAV-veiledere opplever at AEV er en unødvendig øvelse som de må ”taste seg gjennom” i dataverktøyet. Dette gjøres da kun for å tilfredsstillere et system eller en statistikk, og for at brukeren skal få riktig status eller koding, slik at brukeren f. eks skal kunne søkes inn på det tiltaket som det alt er bestemt at brukeren skal delta på. På den annen side er og mange NAV-veiledere av den oppfatning at AEV er et viktig og nyttig verktøy i oppfølgingen av brukeren. Av positive effekter av å gjennomføre en AEV med en bruker så nevnes bl.a. at AEV:

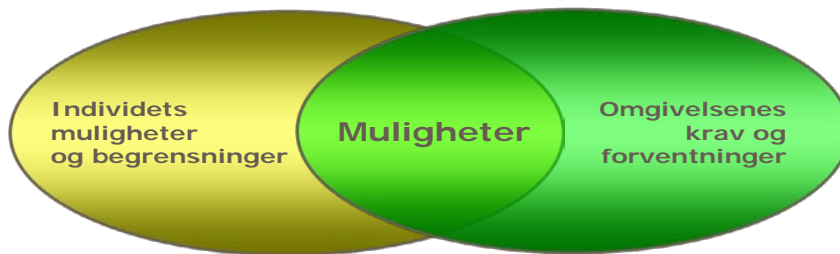
- ✓ fremmer brukermedvirkningen på individnivå
- ✓ gjør at veileder blir bedre kjent med bruker
- ✓ får frem forhold ved bruker, både muligheter og begrensninger, som verken bruker eller veileder i utgangspunktet var bevisst på
- ✓ gjør det lettere å planlegge et oppfølgingsløp sammen med bruker mot et fremtidig mål

### **3.2.2 Hva er hensikten med arbeidsevnevurderinger i møte med brukere?**

Hensikten med en AEV er å avklare den enkelte bruker sin evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller i deltagelse i dagliglivet. Dette gjøres ved å sammenstille individets muligheter og begrensninger pr. dags dato, opp mot omgivelsenes krav og forventninger. En må kartlegge relevante forhold hos individet, og vurdere hvordan de matcher krav og forventninger på omgivelsessiden. Med omgivelsessiden menes her arbeidslivet og dagliglivet.

Hensikten med en AEV er også å vurdere forhold og situasjoner hos individet opp mot det som forlanges og forventes f. eks i utførelsen av et bestemt yrke. Har individet de egenskapene som skal til for å fungere i arbeidslivet generelt, eller har han de egenskapene som skal til for å kunne fungere i et bestemt yrke? Finner vi svaret på den type spørsmål kan vi og si om individet har arbeidsevne eller ikke pr dags dato (Se pkt. 3.5.1 og 3.5.2 for en detaljert beskrivelse av individforhold og omgivelsesforhold)

Modellen nedenfor illustrerer at den enkeltes arbeidsevne ikke kun et resultat av individets begrensninger. Arbeidsevnen fremkommer i skjæringspunktet mellom egne muligheter og begrensninger og omgivelsenes krav og forventninger.



NAV, 24.06.2011

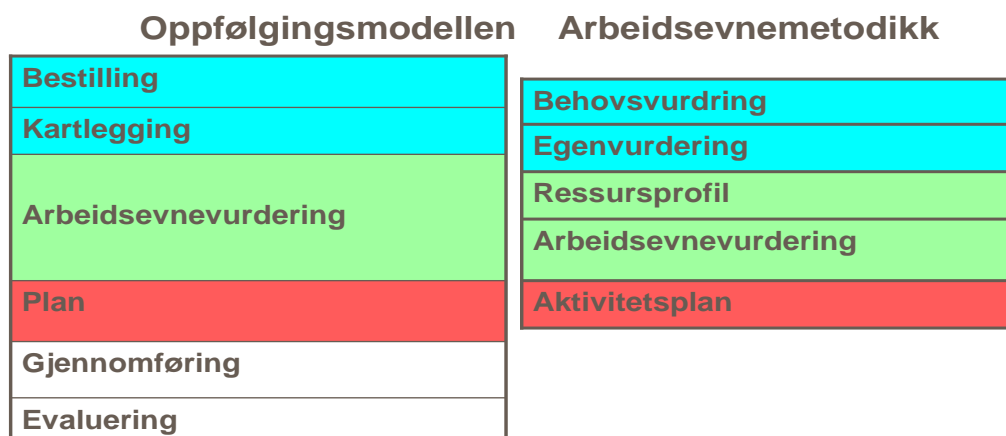
Side 3

### 3.2.3 Hvorfor er arbeidsevneметодиккен viktig i NAV?

AEV i NAV brukes til to hovedformål. Det første er at en AEV skal gi et godt grunnlag for videre oppfølging ved å beskrive nåsituasjonen i forhold til mulighetene for arbeid og aktivitet. Det andre hovedformålet er å danne grunnlag for vurdering av inngangsvilkår opp mot forskjellige ytelser, tiltak og virkemidler.

Alle som følges opp av NAV mot et fremtidig yrkesmål skal ha en aktivitetsplan. Planen beskriver hva som er målet for brukeren – gjerne et konkret yrkesmål. Videre beskriver planen hvilke tiltak og virkemidler brukeren skal gjennomføre for å nå målet, og den begrunner hvorfor de aktuelle tiltak og virkemidler anses som nødvendige og hensiktsmessige for å nå målet. I arbeidet med en slik aktivitetsplan må en ta utgangspunkt i nåsituasjonen til brukeren i forhold til de kravene som stilles for eksempel i et fremtidig ønsket yrke. Dermed bygger en direkte videre på det som avdekkes i arbeidsevnevurderingen. Som vi ser inngår AEV som en del av oppfølgingsметодиккен. I tillegg har vi også en egen

arbeidsevneметодикк, med forskjellige trinn som til dels er parallele med oppfølgingsmodellen. Dette kan illustreres med følgende modell:



NAV, 26.06.2011

Side 2

De to første trinnene i arbeidsevneметодиккен behovsvurdering og egenvurdering, samsvarer i stor grad med de to første trinnene i oppfølgingsmodellen *bestilling* og *kartlegging*. Trinnene ressursprofil og arbeidsevnevurdering i arbeidsevneметодиккен er samsvarer helt med trinnet *arbeidsevnevurdering* i oppfølgingsmodellen. Trinnet aktivitetsplan i arbeidsevneметодиккен er det samme som trinnet *plan* i oppfølgingsmodellen.

I det følgende skal jeg ta for meg de forskjellige trinnene i arbeidsevneметодиккен. Jeg vil legge størst vekt på trinnet Ressursprofil, fordi det er der selve arbeidsevnevurderingen skrives.

### 3.3 *Trinn1: Behovsvurdering*

Alle brukere som henvender seg til et NAV-kontor og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Dette følger av NAV-loven § 14a (se kap.5) og retten ivaretas gjennom trinnet behovsvurdering i arbeidsevneметодиккен. Behovsvurderingen er obligatorisk for alle som henvender seg til NAV med ønske om bistand rettet mot arbeid og aktivitet. Behovsvurderingen innebærer en første seleksjon av brukerne, der formålet er å identifisere brukerens bistandsbehov. Sorteringen etter bistandsbehov deler brukerne opp i tre ulike servicegrupper. Sorteringen foregår ut fra en fast spørsmålsstruktur:



### ***Standard Innsats***

Veilederen spør først om brukeren kan skaffe seg arbeid på egen hånd. Med det menes om brukeren har tilstrekkelig realkompetanse og / eller formalkompetanse til å skaffe seg ønsket arbeid, uten annen oppfølging og bistand fra NAV enn hjelp til jobbsøking. Denne brukergruppen defineres som ”*Standard Innsats*”. Det forutsettes at brukere med Standard Innsats ikke har helsemessige, personlige, eller sosiale begrensninger som hindrer brukeren i verken å skaffe seg eller beholde ønsket arbeid over tid. Dersom en ikke kan svare ”ja” på spørsmålet om brukeren kan skaffe seg arbeid på egen hånd, må en spørre om brukeren kan skaffe seg arbeid ved hjelp av situasjonsbestemt innsats fra NAV.

### ***Situasjonsbestemt innsats***

Servicegruppen ”Situasjonsbestemt Innsats” kjennetegnes ved at brukeren kan komme i arbeid etter en periode med oppfølging og kortere arbeidsrettede tiltak gjennom NAV. Brukere i denne servicegruppen mangler gjerne noe kompetanse for å kunne skaffe seg arbeid på egen hånd, men har ikke så store helsemessige, personlige eller sosiale begrensninger at det er til hinder for å være i arbeid. Aktuelle tiltak er for eksempel arbeidspraksis, kortere kurs og lønnstilskudd.

### ***Behov for arbeidsevnevurdering***

Dersom en må svare ”nei” på spørsmålet om Situasjonsbestemt Innsats fra NAV er tilstrekkelig, vil utfallet av behovsvurderingen bli ”*Behov for arbeidsevnevurdering*”. Det er i disse tilfellene brukeren skal gjennom en arbeidsevnevurdering via trinnene egenvurdering og ressursprofil.

## ***3.4 Trinn 2: Egenvurdering***

Egenvurdering går ut på at brukeren fyller ut et kartleggingskjema der han ved hjelp av avkryssing og fritekst, og ved å besvare konkrete spørsmål, gir opplysninger om seg selv og om sin egen situasjon. Skjemaet er delt i seks hovedtema som korresponderer med de seks hovedtemaene i ressursprofilen. De seks temaene er:

- 1) Arbeidserfaring
- 2) Utdanning/kompetanse/ferdigheter
- 3) Interesser/fritid
- 4) Personlige muligheter og utfordringer

- 5) Sosiale og materielle forhold
- 6) Helse

(Se pkt. 3.5.1 for nærmere beskrivelse av de seks temaene)

Temaene er ment å gjenspeile vesentlige områder som virker inn på brukerens muligheter til å være i arbeid og aktivitet. Innholdet i skjemaet åpner for ulike problemstillinger, slik at brukeren kan gjenkjenne egne ressurser utfordringer og muligheter.

Formålet med egenvurderingen er å synliggjøre hvordan bruken selv vurderer sine muligheter og synliggjøre hvilke ønsker brukeren har med tanke på arbeid og aktivitet. Med dette vil en avklare brukerens helhetlige bistandsbehov og oppnå å styrke brukerens forutsetninger for å vurdere egen arbeidsevne. En ønsket effekt av dette er å motivere brukeren til handling som fører til endring i egen situasjon rettet mot arbeid og aktivitet. Egenvurderingen er ikke et dokument som veilederen i NAV skal *påvirke* eller *korrigere*. Veilederen kan hjelpe brukeren til å forstå skjemaet og forklare hvordan det skal fylles ut, men det er viktig at brukeren selv har *styringen* i utarbeidingen av skjemaet. Egenvurderingsskjemaet, med sin oppdeling i de seks hovedtemaene, kan hjelpe en veileder i å både planlegge å gjennomføre en samtale med bruker. På den måten kan skjemaet og fungere som et prosessverktøy for dialog og samhandling mellom NAV og bruker.

Opplysningene og vurderingene som fremkommer i egenvurderingsskjemaet omtales som *faktaopplysninger* i saken. Et utfylt egenvurderingsskjema er dermed et av de viktigste faktagrunnlagene for en AEV. Brukerne i NAV varierer over et vidt spekter med hensyn til ressurser som blant annet språkforståelse og lese- og skriveferdigheter. Den enkelte brukers motivasjon og innstilling til å fylle ut et skjema fra en offentlig etat kan og variere kraftig. Det er derfor viktig at NAV veileder godt om hvordan skjemaet skal fylles ut og brukes, før skjemaet leveres til bruker. I enkelte tilfeller kan det og være aktuelt å diskutere sammen med bruker hvilke deler av skjemaet brukeren skal prioritere å fylle ut.

Erfaringene ved mange NAV-kontor tyder nok dessverre på at forhåndsveiledningen om utfylling og bruk av egenvurderingsskjemaet ikke er god nok.

### **3.5 Trinn 3: Ressursprofil**

Ressursprofilen er en systematisk og skriftlig fremstilling av en brukers ressurser og hindringer, sett opp mot relevante omgivelserforhold i arbeidslivet og i dagliglivet. Veilederen må bruke skjønn og vurdere hvilke konsekvenser og hvilken vekt hvert enkelt moment har for brukerens muligheter til å oppnå ønsket mål om arbeid eller aktivitet.

Det er en stor fordel for videre oppfølging av en bruker at NAV og brukeren er mest mulig omforent om brukerens arbeidsevne pr dags dato. I arbeidet med å lage en ressursprofil må derfor vurderingene som NAV gjør, skje i samråd med brukeren. Veileder og bruker må jobbe videre med relevante temaer fra egenvurderingen. I tillegg må det ofte innhentes supplerende opplysninger fra andre aktører for å få tilstrekkelig belyst de enkelte temaene i egenvurderingen.

NAV sin metodikk for å vurdere brukerens arbeidsevne går ut på at arbeidsevne til den enkelte bruker fremkommer når man vurderer individuelle forhold og omgivelserrelaterte forhold samtidig. Disse forholdene benevnes som individforhold og omgivelserforhold. Arbeidsevnen ligger i skjæringspunktet mellom individets ressurser og begrensninger og omgivelsernes krav og forventninger. (jf. figuren i pkt. 3.2.2) Ressursprofilen må derfor omfatte kartlegging og vurdering av både individsiden og omgivelserne til brukeren.

#### **3.5.1 Individforhold**

Individforholdene skal belys brukerens ressurser, muligheter, hindringer og begrensninger. Det er kun forhold direkte knyttet til brukeren personlig, som eget individ, som skal kommenteres som individforhold. Det sentrale er å få skrevet ned de momentene om brukeren som er relevante i forhold til å nå de mål (yrkesmål) som brukeren har satt seg. Den viktigste kilden til denne type opplysninger er brukeren selv, og det som har kommet frem i egenvurderingen og i samtale med brukeren.

I datasystemet Arena er ressursprofilen bygd opp på den måten at alle individforholdene kan kommenteres i tre forskjellige fritekstfelt (arkfaner). De tre feltene er; Ressurser, Hindringer og Vurdering.

En ressursprofil består av inntil seks individforhold:

## **1. Arbeidserfaring**

Her omtales de arbeidsforhold brukeren har vært gjennom. Hvilke yrker har han erfaring fra og hvor lenge var han i de forskjellige arbeidsforholdene? Hvilke oppgaver utførte han i de forskjellige jobbene, og hvilke ferdigheter tilegnet han seg? Slike forhold vil normalt sett være positive i forhold til å ha en arbeidsevne. De omtales derfor som "Ressurser".

Dersom brukeren har lite eller ingen yrkeserfaring, eller dersom det er lenge siden brukeren har vært i arbeid, bør det kommenteres under "Hindringer". Dersom brukeren har en "smal" eller ensidig yrkeserfaring kan det være til hinder for at brukeren pr. dags dato har arbeidsevne. Det er særlig tilfelle om brukeren ønsker seg annet type arbeid enn han har erfaring fra. Slike situasjoner må derfor kommenteres under "Hindringer".

Noen brukere har svært mange og kortvarige arbeidsforhold, og det kan føre til at nye arbeidsgivere blir skeptiske til om det "er noe med vedkommende" som gjør at han ikke fungerer over tid i en arbeidssituasjon. Dersom dette er hovedmønsteret i brukers yrkeskarriere vil det nok være riktig å kommentere det som en hindring.

## **2. Utdanning, kompetanse og ferdigheter**

Den utdanning og de kompetansegivende kurs og lignende som brukeren har fullført kommenteres under "Ressurser". Det samme gjelder øvrige ferdigheter og kunnskaper brukeren har, selv om de ikke kan dokumenteres med vitnemål eller lignende.

Under "Hindringer" bør det skrives dersom brukeren har lite eller ingen utdanning. Det samme gjelder dersom brukeren har avbrutte utdanninger.

## **3. Interesser og fritid**

Her er det viktig å få frem hvilke fritidsinteresser brukeren har. Det kan være særlig aktuelt for en bruker som for eksempel har en tynn CV i forhold til utdanning og arbeidserfaring, men som er aktiv innen lags- og organisasjonsvirksomhet. Denne informasjonen kan indikere at han har ferdigheter og realkompetanse som kan bygges videre på i retning av et arbeidsforhold. Slike forhold må evt. kommenteres under "Ressurser". Egenvurderingen vil være en spesielt viktig kilde i forhold til dette individforholdet. Det er vanskelig å finne relevante eksempler på fritidsaktiviteter som det vil være naturlig å ta med under overskriften "Hindringer".

#### **4. Personlige muligheter og utfordringer**

Her må det synliggjøres hvilke muligheter og utfordringer brukeren har, som ikke fremkommer under individforhold som utdanning, kompetanse, ferdigheter og interesser/fritid. Erfarte og selvopplevde ressurser, egenskaper og hindringer som brukeren har, kan formidles her. Aktuelle egenskaper eller tema kan for eksempel være sosiale ferdigheter, omstillingsevne, egne mål, drømmer og forventninger, fleksibilitet, ordenssans og innlæringsevne.

Enkelte personer har en fremferd, en væremåte, personlighetstrekk eller andre egenskaper som gjør at de vil slite med å nå opp i konkurransen om ledige jobber. Dette gjelder selv om de gjerne har lang utdanning. En bruker som sliter med hygien, en bruker som kler seg på en svært utfordrende eller provoserende måte eller en som har et ufint språk, vil som regel slite med å få innpass hos de fleste arbeidsgivere. Denne type utfordringer bør og omtales under dette individforholdet, og da under overskriften "Hindringer". I slike tilfeller kan det være utfordrende å få brukeren til å innse at det aktuelle forholdet både eksisterer, og at det er en hindring i forhold til vedkommendes arbeidsevne. Dersom det er denne type forhold som sannsynlig vis er den største hindringen for arbeidsevnen er det viktig at veilederen tilnærmer seg temaet over tid. Det vil være lurt å bygge opp et tillitsforhold til brukeren før en går inn på kjernen i utfordringen som brukeren har.

#### **5. Sosiale og materielle forhold**

De temaene som er mest aktuelle å kommentere under denne overskriften er bolig, økonomi og familiesituasjonen. Dersom alle de tre områdene er tilfredsstillende for brukeren kan det kommenteres kort under "Ressurser" at sosiale og materielle forhold ikke er til hinder for brukerens arbeidsevne.

Dersom brukeren har utfordringer på noen av de nevnte områdene vil det ofte være så viktige problemer i tilværelsen, at de tar oppmerksomheten bort fra fokuset på å komme i arbeid. Det er derfor viktig å kartlegge og dokumentere denne type problemer og kommentere det under overskriften "Hindringer". Slike opplysninger i en AEV vil være svært viktige for at NAV og brukeren setter i gang de riktige tiltakene for få brukeren tilbake til arbeid i det videre oppfølgingsarbeidet etter at arbeidsevnevurderingen er avsluttet.

## **6. Helse**

Her er det viktig å få belyst hvordan brukers helsemessige situasjon påvirker funksjonsevnen til brukeren. En diagnose i seg selv er ikke det mest interessante. Under ”Hindringer” kan gjerne diagnosen nevnes, men det viktigste er å få frem hva slags funksjonsnedsettelse brukeren eventuelt har som følge av sine helseplager. I beskrivelsen bør en her være så konkret som mulig. Da vil det være lettere å få frem en presis konklusjon om brukers arbeidsevne. Dersom brukeren har helsemessige plager som han ikke ønsker å gå i detalj om må det selvsagt respekteres, og da må formuleringene bli mer av generell karakter.

Enkelte brukere kan ha nedsatt funksjonsevne i forhold til visse aktiviteter og yrker som følge av en bestemt helseplage. Det kan likevel være mange andre aktiviteter brukeren kan gjennomføre, der denne helseplagen ikke er noe hindring. Det er derfor viktig å få frem hvilke sider ved brukers helse og funksjonsevne som er bra. Dette kommenteres under ”Ressurser” i individforholdet Helse.

Ikke alle seks individforholdene er like relevante for alle brukere. Det betyr at ikke alle seks individforholdene må kommenteres og drøftes like grundig i hver sak. Det er likevel en god vane at det skrives en kort kommentar om at det aktuelle individforholdet ikke antas å påvirke arbeidsevnen, dersom det er tilfelle. På den måten synliggjøres det at forholdet har vært vurdert.

### **3.5.2 Omgivelsesforhold**

I tillegg til individforholdene består ressursprofilen av omgivelsesforhold. Omgivelsesforholdene skal belyse krav og forventninger fra arbeidsgivere, arbeidsmarkedet, nærmiljø, familie m.fl. Omgivelsesforholdene bidrar dermed til å synliggjøre forhold og egenskaper knyttet til omgivelsene som den enkelte bruker befinner seg i, og som utgjør hindringer eller ressurser i forhold til å være i arbeid. Kunnskap om omgivelsenes krav, forventninger, muligheter og forutsetninger er like viktige som kunnskap om individets forutsetninger for å kunne vurdere om brukeren kan mester de utfordringene som er i arbeidsmarkedet.

En AEV skal normalt sett ta utgangspunkt i nåsituasjonen til brukeren. Spørsmålet er om brukeren har arbeidsevne i det ordinære arbeidsmarkedet pr dags dato, med de eventuelle

begrensningene og med den kompetansen han har pr dags dato. En AEV kan også belyse brukerens gjennomføringsevne knyttet til tiltak og virkemidler som NAV vurderer å sette inn for at brukeren skal skaffe seg det yrke han ønsker seg i fremtiden. I slike situasjoner er det tiltaksplassens krav og forventninger, og kravene i det fremtidige yrket som definerer omgivelsene.

Omgivelsesforholdene deles i arbeidslivsfaktorer og dagliglivsfaktorer:

### **1. Arbeidslivsfaktorer**

Arbeidslivsforhold, markedsperspektiv og jobbfokus står sentralt i NAV-reformen og i oppfølgingsmetodikken. Dette understøtter NAVs hovedmål om å hjelpe brukere til å beholde arbeid, skaffe arbeid eller øke deltagelse i dagliglivet. På hvilken måte arbeidslivsfaktorene skal kommenteres i ressursprofilen avhenger derfor helt av situasjonen til brukeren og av hvilket mål brukeren har.

Dersom brukerens hovedmål er å *beholde et arbeid* som han fortsatt har tilknytning til, vil kravene som stilles hos nettopp den aktuelle arbeidsgiveren stå sentralt. Er det tilretteleggingsmuligheter i virksomheten? Hvilke krav stilles til formal- og realkompetanse og til helsemessige egenskaper for å kunne fortsette i bedriften? Dersom brukerens hovedmål er å *skaffe arbeid* må en avklare hvilke muligheter som finnes i markedet generelt, og i yrker der brukeren er kvalifisert for å jobbe. Finnes det ledige stillinger? Hva er kravene til formal- og realkompetanse og til helsemessige egenskaper i aktuelle yrker? Hvis brukeren har et helt konkret yrkesønske, må det vurderes om han pr dags dato har de kvalifikasjoner og egenskaper som skal til både for å kunne skaffe seg den type arbeid og fungere over tid i den type arbeid.

Enkelte brukere har i utgangspunktet lang avstand til arbeidsmarkedet. Det er for eksempel svært mange år siden brukeren har vært i arbeid. Den type brukere har ofte en *usikker arbeidsevne* og et *uavklart arbeidsønske*. I slike tilfeller kan arbeidslivsfaktorene si noe om generelle krav som stilles for å kunne fungere i et arbeid. Eksempler på dette kan være momenter som å møte presis hver dag, utføre de oppgavene en blir satt til, møte edru og med god hygiene hver dag.

## **2. Dagliglivsfaktorer**

Dagliglivsfaktorene beskriver forhold i brukerens dagligliv som kan påvirke arbeidsevnen, det vil si forhold som kan ha innvirkning på brukerens muligheter til å skaffe seg ønsket arbeid. Slike forhold er ikke knyttet direkte til en arbeidsgiver eller til en bestemt jobb. Dagliglivsfaktorene er heller ikke knyttet direkte til brukeren, slik som individforholdene er. Dagliglivsfaktorene skal beskrive forhold omkring brukeren – i brukerens dagligliv – som kan ha betydning for om brukeren kan klare å skaffe seg eller beholde en jobb.

Eksempler på dagliglivsfaktorer kan være; boligmarkedet, familieforhold, omsorgs- eller avlastningsmuligheter for personer som brukeren har omsorg for. Transportmuligheter kan også være en relevant dagliglivsfaktor.

### **3.6 AEV består av inntil 6 tema**

I det foregående er det presentert 6 individforhold og 2 omgivelsesforhold. De fleste NAV-veiledere har en god forståelse av hva som ligger i de enkelte individforholdene, men mange sliter med å få tak i hva som menes med omgivelsesforhold. I arbeidshverdagen sliter derfor en god del NAV-veiledere med å forstå samspillet mellom individ- og omgivelsesforholdene. Årsaken er nok at opplæringen ikke har vært presis nok på dette punktet, kombinert med at dataverktøyet Arena heller ikke er hensiktsmessig utformet når veilederen skal skrive ressursprofilen.

Et viktig poeng for å forstå samspillet mellom individforhold og omgivelsesforhold er at en AEV ikke består av inntil seks isolerte individforhold og to isolerte omgivelsesforhold. En AEV består derimot av inntil 6 tema som skal belyses fra både individssiden og fra omgivelsessiden.

Under individforholdet ”Sosiale og materielle forhold” kan det for eksempel avdekkes at boligsituasjonen til brukeren er så dårlig at den er til hinder for at brukeren kan fokusere på å skaffe seg arbeid. Dette må da kommenteres som ”Hindringer” i ressursprofilen. Det sentrale er da at samme tema også belyses fra omgivelsessiden. Det gjøres ved å kommentere boligsituasjonen / boligmarkedet i den aktuelle kommunen som et dagliglivsforhold, knyttet til temaet ”Sosiale og materielle forhold”. Som individforhold fastslås det at brukerens arbeidsevne lider av dårlige boligforhold. Under omgivelsesforholdet dagliglivsfaktor, avdekkes det for eksempel at det er tilgjengelige boliger i nærområdet som er av en mye bedre



standard enn den boligen brukeren har i dag. I fritekstfeltet ”vurdering” under temaet ”Sosiale og materielle forhold” må det da drøftes om brukeren har mulighet til å skaffe seg bedre bolig, og om det vil kunne øke muligheten til å kunne skaffe seg arbeid. En drøfter med andre ord om de utfordringene en avdekket på individsiden vedrørende bolig, kan løses ved hjelp av det en avdekket på omgivelsessiden vedrørende bolig, under dagliglivsfaktorer.

Samme type eksempel kan tenkes dersom det på individsiden blir avdekt at brukeren har en omsorgsforpliktelse som er til hinder for at han kan være i arbeid. Da må en på omgivelsessiden, som dagliglivsfaktor, finne ut om det er avlastningsmuligheter for den pleietrengende i kommunen. Deretter må en vurdere om omsorgssituasjonen kan løses slik at brukeren kan fokusere på arbeid.

Et annet eksempel på samspillet mellom individforhold og omgivelsesforhold kan hentes fra temaet arbeidspraksis. Som individforhold kan det avdekkes at brukeren for noen år siden arbeidet som butikkmedarbeider. Denne brukeren ønsker seg nå arbeid i butikk. På omgivelsessiden i ressursprofilen må det da, som arbeidslivsfaktor, kommenteres det som er relevante krav, forventninger og muligheter i butikkbransjen. Det kan for eksempel være at det finnes en del ledige stillinger i butikkbransjen, og at de aktuelle arbeidsgiverne ønsker å ansette personer med erfaring fra butikkbransjen. På denne måten får en belyst temaet Arbeidserfaring både fra individsiden og fra omgivelsessiden, og en kan vurdere om brukeren har det som skal til for å kunne skaffe seg arbeid i butikk ut fra temaet arbeidserfaring.

Samme vurdering må en gjøre i forhold til de andre temaene i ressursprofilen. Hva har for eksempel brukeren av utdanning på (individforhold), og hva forlanges av utdanning av arbeidsgiverne i den bransjen som brukeren ønsker inn i (arbeidslivsfaktor på omgivelsessiden). Hvilke helsemessige eller funksjonsmessige krav som stilles i en ønsket bransje kommenteres som arbeidslivsfaktor på omgivelsessiden. Brukerens helsemessige og funksjonsmessige forutsetninger kommenteres som individforhold under ”Hindringer” og ”Ressurser”. Deretter sammenholdes og vurderes de to sidene av temaet helse, og dette kommenteres og drøftes i fritekstfeltet ”Vurdering” under temaet Helse.

### **3.7 Konklusjonen i en AEV**

Ressursprofilen, basert på egenvurderingen og øvrig kartlegging, skal munne ut i en konklusjon, *en arbeidsevnevurdering*. Konklusjonen bygger dermed på de individforhold og omgivelsesforhold som er beskrevet og vurdert i ressursprofilen. I fagsystemet Arena benevnes konklusjonen som "Helhetsvurdering". En AEV kan ha *fire forskjellige utfall*. Se pkt. 3.9. De fire utfallene benevnes som innsatsgrupper i oppfølgingsmetodikken i NAV. Helhetsvurderingen må bl.a forklare hvorfor vi ender på det utfallet som vi gjør.

Helhetsvurderingen skal være en oppsummering av de viktigste og mest avgjørende momentene fra de enkelte temaene i ressursprofilen. Det må beskrives hvorfor noen forhold og delvurderinger i ressursprofilen vektet tyngre enn andre. Det viktigste i helhetsvurderingen er å si noe så konkret som mulig om brukerens arbeidsevne. Til slutt i helhetsvurderingen må det gjerne brukes konkrete og direkte formuleringer som f. eks:

- a) "Din arbeidsevne er god, særlig innen yrkene X og Y"
- b) "Din arbeidsevne er begrenset, men du antas likevel å ha god arbeidsevne innen yrke X"
- c) "Pga. dine omfattende helsemessige begrensninger er din arbeidsevne jevnt over dårlig i alle yrker."

AEV er primært et dokument som utformes i samarbeid mellom veilederen i NAV og brukeren. Men vurderingen vil av og til også leses av andre aktører, for eksempel arbeidsmarkedsbedrifter, fastlege, eller en ny veileder i NAV (forutsetter samtykke fra bruker). I slike tilfeller vil ofte AEV`en være det første dokumentet som leses om brukeren.

Helhetsvurderingen i en AEV kommer øverst på arket når vurderingen skrives ut. Det er derfor en fordel om helhetsvurderingen i en AEV kort presenterer forhold ved brukeren, for den som leser vurderingen. Det kan gjøres med noen få setninger som for eksempel:

*"NN er 57 år og har ingen utdanning ut over grunnskole. Hun har lang yrkeserfaring fra fiskeindustri og renhold. NN har vært ute av arbeid pga. ryggplager og fibromyalgi de siste fem årene."*

På denne måten vil leseren raskt få en kort oversikt over hvem den aktuelle brukeren er, og den videre lesingen av både konklusjon og øvrig ressursprofil vil gi mer mening.

### 3.8 Metodikk for å lage en god ressursprofil (Hjelpeskjema)

Som tidligere omtalt sliter en del NAV-veiledere med å lage gode ressursprofiler. Mange blander sammen individforhold og omgivelsesforhold, og har problemer med å lage relevante delvurderinger om de seks temaene som ressursprofilen består av. Metodikken er vanskelig å forklare bare med ord. Det er derfor utarbeidet et hjelpeskjema for å illustrere hvordan en ressursprofil skal bygges opp:



## ARBEIDSEVNEVURDERING

Brukers mål? ↓

	INDIVIDFORHOLD		VURDERING	OMGIVELSESFORHOLD	
	Ressurser	Hindringer		Arbeidslivs-faktorer	Dagliglivs-faktorer
Arbeidserfaring					
Utdanning / kompetanse					
Interesser / fritid					
Pers. muligh./ utfordringer					
Sos. / materielle forhold					
Helse					

↓

**KONKLUSJON / HELHETSVURDERING**

I dataverktøyet Arena har en ikke oversikt over hele ressursprofilen samtidig. En må veksle mellom flere forskjellige databilder for å skrive en ressursprofil. I hjelpeskjemaet har en derimot oversikt over alle delene av ressursprofilen på en gang. Hjelpeskjemaet gjør det derfor lettere å se helheten og sammenhengen mellom de forskjellige fritekstfeltene, og delene i ressursprofilen. Samspillet mellom de to hoveddelene, Individforholdene og Omgivelsesforholdene, kommer og godt frem i hjelpeskjemaet.

Hjelpeskjemaet ble i sin tid utarbeidet i NAV-direktoratet som et hjelpeverktøy til case-løsning om AEV. Jeg har videreutviklet skjemaet noe, og jeg har lagt mye vekt på bruken av hjelpeskjemaet på de fagdage jeg har holdt om arbeidsevnetodikk. Mange av NAV-veilederne som har deltatt på fagdage har fremholdt bruken av hjelpeskjemaet som en av hovedårsakene til at de endelig har forstått hvordan de skal skrive en AEV. Hjelpeskjemaet illustrerer på en god måte at ressursprofilen består av seks tema, og at alle temaene skal belyses fra både individsiden og fra omgivelsessiden. Hjelpeskjemaet er spesielt godt egnet til å få frem hvilke relevante omgivelserforhold som skal omtales i hver enkelt sak.

### **Det veilederen må gjøre er kort fortalt:**

1. Fylle inn alle relevante forhold under "Ressurser" og "Hindringer" om alle aktuelle tema på individsiden.
2. Avklare hva som er brukeren sitt mål eller yrkesønske.
3. Med utgangspunkt i brukers mål fylle inn relevante forhold på omgivelsessiden, knyttet opp mot de seks temaene som alt er omtalt på individsiden (for eksempel skrive hva som kreves av arbeidserfaring, utdanning, personlige egenskaper og helsemessige egenskaper i det yrket der brukeren ønsker å skaffe seg arbeid)
4. Foreta delvurderinger for alle omtalte tema i ressursprofilen.
5. Lage konklusjon / helhetsvurdering av brukeren arbeidsevne.

### **Her er en grundigere forklaring av hvordan hjelpeskjemaet kan benyttes:**

Først omtales det brukeren har av yrkeserfaring. Alle tidligere arbeidsforhold er i utgangspunktet en plussfaktor i forhold til å ha arbeidsevne. Tidligere arbeidsforhold kommenteres derfor som "Ressurs". Dersom brukeren har lite eller ingen yrkeserfaring må det kommenteres som "Hindring" på linjen for "Arbeidserfaring". Se pkt. 3.5.1 for nærmere detaljer. Når en er ferdig med "Ressurser og Hindringer" vedrørende "Arbeidserfaring", fyller en ut de samme rubrikkene (fritekstfeltene i Arena) for de øvrige "Individforholdene".

Det mange gjør feil er at etter å ha fylt ut "Ressurs og Hindring" for ett individforhold, så gjør de deretter vurdering for samme individforhold. De vurderer dermed f. eks om brukeren sin arbeidserfaring er god eller dårlig *isolert sett*, uten å vurdere det opp mot omgivelsessidens krav og forventninger til arbeidserfaring. Det en skal gjøre er først å fylle ut rubrikkene "Ressurs og Hindring" for alle 6 Individforhold. Deretter skal en bevege seg over til høyre

side på hjelpeskjemaet, til "Omgivelsesforholdene". Der må en belyse de inntil 6 temaene som alt er omtalt på individsiden, men nå skal de belyses fra omgivelsessiden. Da må en først vite hva som er brukerens mål eller yrkesønske.

Dersom målet for brukeren er å skaffe seg arbeid i et bestemt yrke, vil det i stor grad påvirke hvordan omgivelsesforholdene skal omtales. På linjen for "Arbeidserfaring" i hjelpeskjemaet må det da under "Arbeidslivs faktorer" kommenteres helt konkret hvilke krav til yrkeserfaring som stilles for å få arbeid i den bransjen der brukeren ønsker å skaffe seg arbeid. En bør og kommentere om det er mange ledige stillinger i den aktuelle bransjen. Her er det viktig at en ikke omtaler brukerens arbeidserfaring. Den er alt omtalt som individforhold.

På linjen for "Utdanning og kompetanse" må det kommenteres hvilke krav til formalkompetanse som stilles for å arbeid i aktuell bransje. På linjen for "Personlige muligheter og utfordringer" kan det under "Omgivelsesforhold" kommenteres om det er spesielle personlige egenskaper som etterspørres i den aktuelle bransjen. På linjen for temaet "Helse" må det under "Arbeidslivs faktor" kommenteres hva som er de helsemessige krav og forutsetninger for å kunne jobbe i aktuell bransje. Dette kommenteres i første omgang uten å trekke inn hvilken helse brukeren har. Det er alt omtalt som individforhold. I tillegg må det kommenteres under "Dagliglivsfaktorer", dersom det er aktuelle utfordringer som er omtalt på individsiden, og som kan knyttes opp mot omgivelsene i dagliglivet til brukeren. Dersom boligsituasjonen for eksempel er kommentert som en hindring på individsiden i temaet "Sosiale og materielle forhold", så må boligmarkedet lokalt kommenteres på samme linje under "Dagliglivsfaktor".

Når alle relevante individforhold og omgivelsesforhold er kommentert, må en bevege seg til midten av hjelpeskjemaet, til feltene for "Vurdering". Her må en foreta inntil seks isolerte delvurderinger av brukerens arbeidsevne innen de temaene som ressursprofilen består av. I vurderingsfeltet på linjen for "Utdanning og kompetanse" må en for eksempel drøfte om brukeren har den formalkompetansen og den realkompetansen (omtalt på individsiden under temaet Utdanning) som kreves i den aktuelle bransjen der han eller hun ønsker å skaffe seg arbeid (omtalt under Arbeidslivs faktorer). En vurderer dermed om brukeren har arbeidsevne isolert sett ut fra temaet "Utdanning og kompetanse", og lager en delkonklusjon i vurderingsfeltet.

På denne måten foretar en delvurderinger der en vurderer individsidene opp mot krav og muligheter på omgivelsessiden for hvert av de inntil seks tema som er omtalt i ressursprofilen. En står da igjen med inntil seks delkonklusjoner om brukers arbeidsevne. I helhetsvurderingen må delkonklusjonene vektles og vurderes opp mot hverandre. Hvilke eller hvilken delvurdering/delkonklusjon er avgjørende for om brukeren har arbeidsevne eller ikke? En vil av og til oppleve at en bruker isolert sett har god arbeidsevne ut fra de fem første temaene i ressursprofilen. Han har for eksempel både den arbeidserfaringen, den utdanningen og de personlige egenskapene som skal til for å skaffe seg et bestemt yrke. Det er heller ingen dagliglivsfaktorer som er til hinder for at han skal kunne skaffe seg arbeid. Likevel blir konklusjonen at han ikke har arbeidsevne per dags dato. Årsaken er at de helsemessige begrensningene er så store at han på tross av alle andre gode egenskaper ikke har muligheter til å kunne fungere i det aktuelle yrket.

Her vil vi kanskje ha fem delkonklusjoner som taler for at brukeren har arbeidsevne, men den siste delkonklusjonen om helse veier likevel så tungt, at konklusjonen blir at brukeren ikke har arbeidsevne. Da er det viktig å få frem i helhetsvurderingen at vurderingen av temaet "Helse" var helt avgjørende for utfallet.

I Arena kommer en først til omgivelsesforholdene når en skal skrive en ressursprofil. Deretter kommer en til individforholdene. Det er en uheldig rekkefølge både metodisk og pedagogisk. Når en skal skrive en ressursprofil bør en derfor starte med individforholdene. Etter å ha fylt inn "Ressurser" og Hindringer" om de aktuelle individforholdene, og tatt hensyn til hva som er brukers mål, vil det være mye lettere å finne relevante tema å omtale på omgivelsessiden.

### ***3.9 Utfallet av en AEV***

Når en har skrevet ferdig ressursprofilen og gjort ferdig helhetsvurderingen av brukers arbeidsevne må en sette et utfall av AEV. En AEV kan ha fire forskjellige utfall. De fire utfallene benevnes som innsatsgrupper i oppfølgingsmetodikken i NAV.

#### **3.9.1 Standard innsats**

Brukeren har tilstrekkelig formal- og realkompetanse til å skaffe seg ønsket arbeid på egen hånd, uten annen oppfølging fra NAV enn hjelp til jobbsøking. Brukeren har ikke helsemessige eller sosiale begrensninger som er til hinder for at han kan skaffe seg arbeid.

### **3.9.2 Situasjonsbestemt innsats**

Brukeren mangler noe kompetanse for å kunne komme i arbeid, men har ikke store helsemessige eller sosiale begrensninger. Brukeren vil sannsynligvis klare å skaffe seg arbeid etter en kortere periode med oppfølging og kortere arbeidsrettede tiltak fra NAV som AMO-kurs, arbeidspraksis eller lønnstilskudd.

### **3.9.3 Spesielt tilpasset innsats**

Denne brukergruppen kjennetegnes ved at de etter en AEV er vurdert å ha nedsatt arbeidsevne. Det betyr at brukeren ikke klarer å skaffe seg arbeid på egen hånd, og at det isolert sett ikke vil være tilstrekkelig med kortere arbeidsrettede tiltak og oppfølging fra NAV. Brukeren har behov for mer omfattende kompetanseheving, og / eller helsemessig oppfølging eller behandling for å bli i stand til å skaffe seg arbeid.

De fleste brukere i kategorien ”Spesielt tilpasset innsats” har helsemessige begrensninger som er til hinder for at de pr. dags dato kan fungere i arbeidslivet. Det er likevel ikke en forutsetning for å havne i denne innsatsgruppen at helsen er dårlig. Omfattende sosiale begrensninger eller vesentlige mangler ved formal- og / eller realkompetanse, kan og føre til utfallet ”Spesielt tilpasset innsats”. Dersom det er en helsemessige forhold som er hele eller deler av årsaken til at brukeren havner i denne innsatsgruppen, så kan arbeidsavklaringspenger være en aktuell livsoppholdsyttelse fra NAV.

### **3.9.4 Varig tilpasset innsats**

Brukerne i denne innsatsgruppen har gjennom en AEV fått fastslått at de har en varig nedsatt arbeidsevne. Med det menes at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid ved hjelp av oppfølging og tiltak fra NAV eller andre samarbeidspartnere. Uførepensjon vil være den mest aktuelle livsoppholdsyttelsen for brukere i denne innsatsgruppen. Det forutsetter at det er en årsakssammenheng mellom helsemessige forhold ved brukeren og den varig nedsatte arbeidsevnen.

I de fleste tilfeller vil ikke ”varig tilpasset innsats” bli utfallet i den første AEV som gjøres av brukeren. NAV vil i de fleste tilfeller forlange at det forsøkes arbeidsrettet aktivitet før det blir aktuelt å fastslå at arbeidsevnen er varig nedsatt. Før det blir aktuelt med ”varig tilpasset innsats” må derfor mange brukere først forsøke forskjellige tiltak og virkemidler, gjerne kombinert med behandling, i innsatsgruppen ”spesielt tilpasset innsats. ”Varig tilpasset innsats” er først aktuell når det kan fastslås at verken virkemidler fra NAV eller medisinsk

behandling, vil føre frem til ordinært arbeid. Brukere med ”varig tilpasset innsats” vil likevel kunne ha oppfølging fra NAV som deltagere i forskjellige sysselsettingstiltak med uførepensjon som livsoppholdsytelse.

### **3.9.5 Viktig presisering om innholdet i ressursprofilen**

Arbeidsevnen som kartlegges i ressursprofilen må vurderes i forhold til arbeidsmarkedet generelt. En vurderer ikke bare om brukeren har arbeidsevne per dags dato i yrker han for eksempel har utdanning eller yrkeserfaring fra. Det en vurderer er om den finnes yrker i dagens arbeidsmarked der brukeren har forutsetninger både for å kunne skaffe seg arbeid, og for å kunne beholde arbeid over tid.

### ***3.10 Trinn 4: Aktivitetsplan***

Retten til aktivitetsplan er lovfestet i NAV - loven § 14. Planen skal beskrive helt konkret hvilke tiltak og virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for at brukeren skal kunne nå sitt mål. I planen skal det og gis en begrunnelse for valg av mål. Hvorfor er det bestemte yrket satt som mål for denne brukeren? Planen skal også begrunne valg av tiltak og virkemidler.

Tiltak og virkemidler som NAV rår over eller som finansieres av NAV, skal alltid omtales i planen. I tillegg bør aktiviteter og virkemidler som andre aktører rår over også inngå i planen. Her tenkes det særlig på forskjellige former for behandlingsaktiviteter som helsevesenet tilbyr. Egenaktiviteter hos bruker kan også inngå som en del av en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal signeres av både den aktuelle brukeren og av NAV. Aktivitetsplanen er en gjensidig avtale mellom NAV og brukeren. Planen forplikter begge parter og den skal systematisere arbeidet som skal gjøres frem mot målet. Planen sikrer dermed forutsigbarhet for begge parter i tillegg til å gi en oversikt over aktiviteter brukeren skal gjennomføre og over NAVs oppfølging.

Planen er likevel ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Brukeren har dermed ikke klageadgang i forhold til planen. Dersom brukeren er uenig i målet for oppfølgingsløpet, eller i valg av tiltak og virkemidler, må han evt. klage på det oppfølgingsvedtaket som han mottar fra NAV i forbindelse med at han er under oppfølging fra NAV.



### **3.11 Sammenhengen mellom arbeidsevnevurderinger og ytelsen arbeidsavklaringspenger**

Ytelsen arbeidsavklaringspenger (AAP) ble innført 1. mars 2010. AAP overtok for de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og attføringspenger. AAP er livsoppholdsytelsen for ca. 175 000 brukere i Norge til enhver tid, og er dermed en av de mest sentrale livsoppholdsytelsene i den norske velferdsmodellen. AEV og AAP er to forskjellige tema. Det ene er en metodikk for å avdekke brukers arbeidsevne og eventuelle behov for oppfølging, mens det andre er en livsoppholdsytelse. De to temaene henger likevel tett sammen. Årsaken er at hovedvilkåret for å motta AAP er at arbeidsevnen er nedsatt.

#### **3.11.1 Folketrygdloven § 11-5**

Hovedvilkåret for å få innvilget AAP er at en har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte, jf. Folketrygdloven § 11-5, 1. ledd. I § 11-5, 2. ledd går det frem at når en skal vurdere om arbeidsevnen er nedsatt, så skal en blant annet legge vekt på helse, alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, interesser, ønsker, muligheter for å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder der det er rimelig at vedkommende tar arbeid. Det betyr at utfallet av en søknad til NAV om AAP i stor grad er avhengig av arbeidsevnen til søkeren. Alle som søker om AAP skal derfor gjennom en AEV, og utfallet av arbeidsevnevurderingen er helt avgjørende for AAP-søknaden.

#### **3.11.2 Bruker skal vurderes i forhold til et hvert arbeid**

I rundskriv om AAP heter det at i vurderingen av om arbeidsevnen til søkeren er nedsatt, skal en vurdere brukeren i forhold til ethvert arbeid. En fyller dermed ikke vilkårene for å få innvilget AAP, selv om en av helsemessige årsaker ikke kan fortsette i sitt nåværende yrke. Det er i tråd med arbeidsevne metodikken, der arbeidsevnen skal vurderes opp mot alle former for arbeid, ikke bare opp mot de yrker der brukeren har vært i arbeid tidligere.

#### **Eksempel fra rundskriv**

Forholdet mellom AEV og vilkåret for å få innvilget AAP er omtalt i rundskrivet til Folketrygdloven § 11-5. Der heter det blant annet:

##### **Arbeidsevne**

Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et normalt inntektsgivende arbeid.

##### **Nedsatt arbeidsevne**

Arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad og nedsettelsen skal skyldes sykdom, skade eller lyte. At arbeidsevnen skal være nedsatt i en ikke uvesentlig grad innebærer at det ikke opereres med en fast prosentandel for nedsettelsen, men nedsettelsen skal likevel ikke være bagatellmessig. Det presiseres at arbeidsevnen ikke må være nedsatt med eksempelvis minst 50 prosent.

For å ha krav på livsoppholdsyttelsen arbeidsavklaringspenger etter § 11-13 er det derimot et krav om at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent. Dette innebærer at man kan fylle vilkåret i § 11-5, men i noen tilfeller ikke ha rett til arbeidsavklaringspenger etter § 11-13.

Det presiseres at det ikke er noe krav om at arbeidsevnen er varig nedsatt. Nedsettelsen må likevel være av en viss varighet. Rent forbigående problemer med å komme i arbeid tilsier at det ikke er nødvendig å sette i gang arbeidsrettede tiltak, fordi medlemmet ikke hindres i å beholde eller skaffe arbeid.

Det er ikke helsetilstanden i seg selv, men nedsettelsen av evnen til å utføre inntektsgivende arbeid, som skal være av en viss varighet. Vurderingen må dermed baseres på en forventning om hvordan arbeidsevnen vil utvikle seg fremover i tid. En person som får en kortvarig og akutt sykdom som fører til at personen faller ut av arbeid og forventes å få varige problemer med å vende tilbake, vil dermed kunne fylle vilkåret om nedsatt arbeidsevne. Det samme vil være tilfelle når det forventes at personens helsetilstand vil bli vesentlig forverret, eller det forventes at videre arbeid i opprinnelig stilling i seg selv vil bidra til å forverre helsetilstanden vesentlig og personen ikke kan ta annet arbeid. Hvis personen derimot vil kunne gjenoppta arbeidet eller ta annet arbeid etter en kortere sykdomsperiode, vil vilkåret i § 11-5 ikke være oppfylt, fordi medlemmet ikke *er hindret* i å beholde eller skaffe arbeid.

Det at en person som følge av sykdom, skade eller lyte ikke lenger er i stand til å tjene like mye som før, vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til at arbeidsevnen anses å være nedsatt.

#### Eksempel 1:

En oljearbeider som ikke lenger kan jobbe på plattform, men som kan utføre tilsvarende arbeid eller annet inntektsgivende arbeid på land, vil ikke ha rett til arbeidsavklaringspenger. Dette gjelder selv om arbeidet på land er dårligere lønnet, forutsatt at arbeidet lønnes i henhold til tariff eller sedvane.

Praktiseringen av kravet til nedsatt arbeidsevne må sees opp mot ønsket om å beholde arbeidstakerne så lenge som mulig i jobb. Det vises i denne sammenheng til § 11-6 hvor det fremgår at bruker skal bli i stand til å beholde eller skaffe arbeid som bruker kan utføre. Hvis bruker på egen hånd eller med tilrettelegging, er i stand til å beholde eller skaffe seg arbeid som han eller hun kan utføre, er arbeidsevnen ikke nedsatt.

#### Eksempel 2:

En sykepleier kan av helsemessige årsaker ikke jobbe turnus og ønsker utdanning til helsesøster for å kunne arbeide på dagtid. Det vil imidlertid være mulig for sykepleieren å inngå avtale med arbeidsgiver om tilrettelagt arbeidstid *eller* ta jobb innen bedriftshelsetjeneste, som bedriftssykepleier *eller* som saksbehandler i privat og offentlig sektor. I tillegg vil personen også kunne ta annet arbeid innen butikk, barnehage- eller som skole/SFO-assistent. Arbeidsevnen vil således ikke være nedsatt som følge av sykdom, skade eller lyte da personen vil være

i stand til å skaffe eller beholde arbeid som han eller hun kan utføre. Det at en person som følge av sykdom, skade eller lyte ikke lenger er i stand til å tjene like mye som før, vil i seg selv ikke være tilstrekkelig til at arbeidsevnen anses å være nedsatt.

Eksemplet med oljearbeideren og sykepleieren i rundskrivet viser at det er en sterk kobling mellom arbeidsevnen og vilkårsvurderingen i forhold til AAP. Dersom en person må slutte i sin tidligere jobb på grunn av en helsemessig årsak, vil ikke vilkårene for å få AAP automatisk bli oppfylt. En fyller ikke vilkårene for AAP dersom en har arbeidsevne i andre yrker der det er rimelig å forvente at en kan utføre et arbeid.

### **3.11.3 Hvordan lage en god begrunnelse i vedtak om AAP?**

Avslag på søknader om AAP må begrunnes med at arbeidsevnen til søkeren ikke er tilstrekkelig nedsatt. Vedtaket bør i slike tilfeller peke på konkrete yrker der søkeren har arbeidsevne ut fra sine forutsetninger. Momenter til denne begrunnelsen vil finnes i ressursprofilen i AEV.

Innvilgelse av AAP må begrunnes med at arbeidsevnen er nedsatt blant annet på grunn av en helsemessig årsak. I slike tilfeller er det ikke nødvendig å gå i detalj om hvorfor arbeidsevnen anses tilstrekkelig nedsatt. For enkelte brukere vil en behovsvurdering kunne danne grunnlag for en aktivitetsplan. Behovsvurdering er et av trinnene i arbeidsevneметодikken, og vil bli nærmere omtalt i kapittel 5 pkt. 5.2. Dette betyr at alle som jobber med oppfølging av brukere, bl.a. i forhold til aktivitetsplaner, er avhengige av at det lages gode arbeidsevnevurderinger i NAV.

NAV har en rekke virkemidler og tiltak som brukerne kan gjennomføre. Noen av tiltakene har til hensikt å avklare nærmere forhold ved brukeren, mens andre tiltak har til hensikt å tilføre brukeren kompetanse og dermed oppkvalifisere brukeren i retning av et yrkesmål. Det er ikke slik at tiltak og virkemidler i NAV er tilgjengelige for alle brukerne. I NAV sitt tiltaksregelverk (forskrift om arbeidsrettede tiltak mv. av 12.11.2008) er det derfor for hvert enkelt tiltak presisert hvilke typer brukere som har tilgang til de enkelte tiltakene. Denne avgrensingen av hvilke brukere som har tilgang til de enkelte tiltakene tar utgangspunkt i brukerens individuelle behov som avdekkes gjennom arbeidsevneметодikken.

Kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad er et viktig satsningsområde overfor brukere med behov for tett og koordinert oppfølging. Kvalifiseringsprogrammet handler både om tett individuelt oppfølging av brukere og om en spesiell ytelse som er et alternativ til sosialhjelp. I § 29 i lov om sosiale tjenester i NAV er det presisert at rett til kvalifiseringsprogram forutsetter at søkeren har gjennomgått en arbeidsevnevurdering. Alle NAV – veiledere som arbeider med tiltak og virkemidler, inkludert kvalifiseringsprogrammet, er derfor avhengige av å ha god forståelse for arbeidsevneметодikken.

Mange av brukerne i NAV har arbeidsavklaringspenger (AAP) som livsoppholdsytelse. Et sentralt inngangsvilkår for å få AAP er at en har nedsatt arbeidsevne som følge av sykdom skade eller lyte, jf. folketrygdloven § 11-5. I en AEV vil en både avdekke om bruker har nedsatt arbeidsevne og hva som er årsaken.

Uførepensjon er også en viktig ytelse i det norske trygdesystemet, og dermed et sentralt arbeidsområde i NAV. Søkerens arbeidsevne er det sentrale vurderingskriteriet ved behandling av søknad om uførepensjon. I kapittel 12 i folketrygdloven om vilkårene for å få uførepensjon, står det ikke eksplisitt at det skal foreligge en AEV ved vurdering av en uføresøknad. I praksis er det likevel slik at de aller fleste uføresøknader medfører at det blir foretatt en AEV av søkeren. I NAV sine interne retningslinjer (grensesnittrutiner mellom NAV-kontor og NAV Forvaltningsenheter) er det forutsatt at det skal foreligge en AEV når NAV-kontoret foretar sin behandling av uføresøknaden.

NAV-veiledere som arbeider med sentrale ytelser som AAP og uførepensjon må derfor og både beherske og forstå arbeidsevneметодikken. Nesten alle som arbeider i et NAV- kontor, både i mottak og med oppfølging, er i befatning med aktivitetsplaner, tiltak og virkemidler, kvalifiseringsprogrammet eller ytelser som AAP og uførepensjon. Mange veiledere i forvaltningsenheter i NAV er også i befatning med mange av de samme områdene.

De ovennevnte tema er viktige tema for de aller fleste brukerne i NAV. Denne gjennomgangen viser dermed at kunnskap om AEV og forståelse for arbeidsevneметодikken er en helt sentral kompetanse i NAV.

## 4 Brukermedvirkning

I dette kapitlet vil det presenteres ulike syn på hva brukermedvirkning er og hva som må være tilstede for at brukermedvirkning kan sies å realiseres. Det settes også fokus på hva brukermedvirkning kan bidra med i utforming og valg av velferdstjenester som tilbys, eller hva man ønsker å oppnå med brukermedvirkning. Det rettes også et kritisk blikk på begrepet.

### 4.1 Brukermedvirkningsbegrepet

Ordet brukermedvirkning er satt sammen av to ord, bruker og medvirkning. Ordet bruker henspiller på at man er bruker av en tjeneste som velferdsstatene tilbyr, noe mange av oss er. Når det gjelder for eksempel NAVs tjenester vil de aller fleste av oss være brukere fordi vi har rettigheter knyttet til for eksempel pensjon, fødselspermisjon eller barnetrygd. Bruken av ordet bruker fremfor klient har også bakgrunn i at man ønsket å benytte et begrep som gir assosiasjoner til noe mer offensivt og aktivt (Humerfelt 2005). I brukerbegrepet ligger det forventninger og ambisjoner om medbestemmelse og innflytelse. Brukerbegrepet henviser også til rollen som konsument og forbruker av tjenester (Salonen 1999). I hverdagspråket forbindes også ordet bruker med misbruker, noe som oppfattes som et langt mer negativt ladet uttrykk. Bruker-begrepet benyttes imidlertid fordi det i følge Andreassen (2009) av de fleste oppfattes som et nøytralt begrep. Medvirkning blir i bokmålsordboka forklart som; *i samarbeid med*. Altså kan vi forstå brukermedvirkning som noe som skjer i samarbeid med den som mottar tjenesten. Brukermedvirkning er et relasjonelt begrep fordi medvirkning er noe som finner sted mellom to eller flere parter. Ordet medvirkning gir dermed en forventning om at denne samhandlingen får konsekvenser for både gangen i og utfallet av prosessen (Rønning og Solheim 2000). I rapporten "Arbeidsevnevurderinger i NAV" defineres brukermedvirkning på følgende måte:

*"Brukermedvirkning (på individnivå) innebærer å involvere brukerne og gi dem innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbud i saker der de selv er berørt. Brukermedvirkningen blir først reell når endringer skjer ut fra de tilbakemeldinger brukeren gir, og forutsetter at brukeren betraktes av hjelpeapparatet som en kompetent og myndig deltaker i egen prosess."* (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007, 7)

Her understrekes det også at brukermedvirkning forutsetter at brukerne tilføres makt til å være med å har en reell påvirkningsmulighet.

Brukermedvirkning kan skje både på individplan og på systemnivå. Slettebø og Seim (2006) skiller mellom individuell og kollektiv brukermedvirkning ved at de har noe ulike formål. Individuell brukermedvirkning handler om en enkeltperson eller en families innflytelse og medvirkning i forhold til sitt individuelle hjelpe- og behandlingstilbud. Kollektiv brukermedvirkning har som formål å forandre tjenestetilbudet på systemnivå. På systemnivå handler brukermedvirkning ofte om brukerråd og brukerorganisasjoners muligheter til å påvirke planer og organisering av aktuelle etater eller instanser på systemnivå (Andreassen 2009). Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen skjer på individnivå og det vil være individuell brukermedvirkning som vil være utgangspunktet for drøftingen i denne rapporten.

## ***4.2 Ulike argumenter for brukermedvirkning***

Brukermedvirkning er på mange måter et mål i seg selv innen både offentlig forvaltning og hjelpeapparatet (Jenssen 2009). Ifølge Humerfelt (2005) er det fire ulike påvirkningskilder til det økte fokuset på brukermedvirkning: offentlige myndigheter, helse- og sosialfagene, brukerne med sine opplevelser og media. Det er stor politisk enighet omkring brukermedvirkning som målsetning og brukermedvirkning er blitt både høyre og venstresidas svar på aktuelle politiske utfordringer (Jenssen 2009). Løsningene som skisseres innenfor ulike politiske leire og det man ønsker å oppnå med brukermedvirkning er imidlertid vidt forskjellig. Dette viser noe av kompleksiteten og mangfoldet når det gjelder brukermedvirkning. De ulike argumentene gir også en del ulike føringer for hva man tenker er brukermedvirkning. Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen kan være ulike ting alt etter som hva slags argumentasjon som ligger bak.

Argumentasjonen for brukermedvirkning kan ta utgangspunkt i et ønske om å ansvarliggjøre brukeren. Ansvarliggjøringsargumentet vektlegger at brukeren har ansvar for sin egen livssituasjon og forbedring av denne (Jenssen 2009). Brukermedvirkning innenfor dette perspektivet kan dreie seg om at brukeren har ansvar for innhenting av nødvendig informasjon eller dokumentasjon. Brukermedvirkning kan også ses på som en form for effektiviseringsstrategi. En del av argumentene for brukermedvirkning er at det vil bidra til å effektivisere og kvalitetssikre tjenestene og dermed skape mer treffsikre tilbud til brukerne (op.cit.). Ønske om en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning er en av de tre hovedmålsetningene bak NAV-reformen. Et av tiltakene for å nå målet om effektivitet er at man øker graden av treffsikkerhet i beslutningene. Dette vil bidra til en mer økonomisk og

effektiv ressursutnyttelse. Med bakgrunn i denne argumentasjonen kan man argumentere for at brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen skaper effektivitet ved at tiltakene blir mer treffsikre.

Man har i tillegg argumenter for brukermedvirkning som er forankret i terapeutiske og pedagogiske tilnærminger til begrepet (op.cit.). Troen på at brukermedvirkning kan fungere som et terapeutisk og pedagogisk hjelpemiddel handler om at økt medvirkning vil føre til økt motivasjon og mestringfølelse som kan gi ringvirkninger også på andre livsområder. I en slik tilnærming vil arbeidsevnevurderingen føre til brukermedvirkning fordi egenrederingsskjemaet og dialogen med veileder sørger for at bruker sier noe selv om hva han skal gjøre, har et ressursfokus og bidrar til målsetninger som er attraktive. En del argumenter for brukermedvirkning tar utgangspunkt i en demokratitankegang og understreker betydningen av at brukeren bør ha myndighet til å ta avgjørelser i viktige saker i sitt eget liv (Rønning og Solheim 2000). Brukermedvirkning ses da på som en demokratisk rettighet. Bak dette ligger det en medmenneskelig hensikt med brukermedvirkning knyttet til at alle har rett til deltakelse ut fra sine demokratiske borgerrettigheter (Humerfelt 2010). Ifølge Heum (2010) handler brukerinnyttelse i velferdsforvaltningen både om det demokratiske medbestemmelsesaspektet og det menneskerettslige selvbestemmelsesaspektet. Dette innebærer derfor beslutninger som gjelder både fellesskapet og en selv.

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

*”Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester.”*

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

### **4.3 Brukermedvirkning som målsetning i arbeidsevnevurderingene**

Brukermedvirkning er en sentral målsetning med innføringen av arbeidsevnevurdering i NAV. Arbeidsevnevurderingsmetodikken skal i følge rapporten "Arbeidsevnevurdering i NAV" fra 2007 fremme brukermedvirkning ved at brukeren selv skal være den viktigste kilden til vurderingsgrunnlaget. Betydningen av at vurderingen av arbeidsevnen må skje i dialog med bruker og at det skal utvikles en felles forståelse av brukerens ressurser og barrierer understrekes (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). En forutsetning for brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen er i følge rapporten at brukeren skal være kjent med premissene for vurderingen og at brukeren betraktes som en kompetent og myndig deltaker i egen prosess. Spesielt egenvurderingsdelen av arbeidsevnevurderingen anses som svært betydningsfull i forhold til brukermedvirkning, den skal bidra til å sikre aktiv egendeltakelse og engasjement hos bruker gjennom hele prosessen.

Også Heum (2010) understreker arbeidsevnevurderingenes betydning for brukermedvirkning i NAV. Han betegner metodikken som betydningsfull i operasjonaliseringen av brukermedvirknings-begrepet:

*"Sammen med individuelle planer skal arbeidsevnevurderingene derfor være et instrument for å få den mye omtalte brukermedvirkningen ned fra de retoriske skylagene den ofte har befunnet seg i og inn i den praktiske hverdagen og samhandlingen"* (Heum 2010, 195)

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

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

Arbeidsevnevurderingene er altså fra sentralt hold i NAV tiltenkt en viktig rolle i å fremme brukermedvirkning i etaten.

### **4.4 Ulike tilnærminger til brukermedvirknings-begrepet**

Brukermedvirkning er et vidt begrep som brukes om mange ulike tiltak og praksiser innenfor både sosialt arbeid og i offentlig tjenesteproduksjon for øvrig (Andreassen 2009). Begrepet



har derfor blitt kritisert for lavt presisjonsnivå (Humerfelt 2005, Rønning og Solheim 2000, Aamodt 2006). Vi vil her gjengi to mulige tilnærminger for å se på brukervedvirkning som praksis, Arnsteins brukervedvirkningsstige og Rønning og Solheims modell for brukernes eierforhold til problemet. Vi ønsker også å si noe om hvilke ulike argumenter som ligger til grunn for brukervedvirkning og hvordan dette påvirker hvordan praksiser som skal fremme brukervedvirkning utformes. Til slutt vil vi si noe om hvordan man kan forstå brukervedvirkning i arbeidsevnevurderingen ut fra disse tilnærmingene.

#### **4.4.1 Ulike grader av brukervedvirkning**

En mye brukt modell for å belyse ulike grader av brukervedvirkning er Sherry Arnsteins (1969) brukervedvirkningsstige. Denne stigen består av åtte trinn som strekker seg fra manipulasjon til borgerstyring. På de nederste trinnene i stigen har man ikke som mål å involvere bruker i verken planlegging eller gjennomføring av tiltak. De profesjonelle søker å belære eller behandle deltakere gjennom det Arnstein betegner som henholdsvis manipulasjon og terapi. På stigens tre midterste trinn kan det være et uttalt mål at brukerne skal involveres, men uten at brukerne er i stand til noen reell påvirkning blir dette kun på det symbolske planet. Man kan se på disse trinnene som former for skinninnflytelse hvor brukerne stort sett bare blir brukt som gisler i en avgjørelsesprosess. I de tre øverste trinnene av stigen har brukerne i stigende grad mulighet til å påvirke beslutninger og prosesser. Brukervedvirkning på disse trinnene er i følge Arnstein former for partnerskap som tillater brukerne å forhandle og medvirke sammen med de tradisjonelle makthaverne.

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

#### **4.4.2 Brukerens eierforhold til problemet**

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

- å bestemme hvorvidt et problem eksisterer
- å definere hva problemet gjelder

- å ta beslutninger knyttet til om det skal gjøres noe og i tilfelle hva som skal gjøres med problemet
- å ta initiativ til, vedlikeholde eller å avslutte kontakten

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

#### ***4.5 Brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingen***

I NAVs definisjon som er gjengitt ovenfor understrekes betydningen av at brukeren har reell innflytelse. Dette er også hovedbudskapet i Arnsteins (1969) modell som understreker at brukerne må tilføres reell makt til å være med å påvirke om det skal være snakk om brukermidvirkning. Det er allikevel ikke alle typer avgjørelser man i NAV ønsker brukermidvirkning i forhold til. I følge Heum 2010) vil det å legge opp til brukermidvirkning i forhold til økonomiske ytelser være som å få bukken til å passe havresekken. Som en av målsettingene bak arbeidsevneметодikken (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007) fremheves betydningen av at bruker og veileder kommer frem til et felles vurderingsgrunnlag. Dette innebærer at det skal tilstrebtes en enighet omkring hva som utgjør problem og hva som kan være løsninger og ressurser.

I Rønning og Solheims modell er brukerens mulighet til å ha innflytelse over defineringen av problemområder og mulige løsninger vesentlig. Vi vil allikevel i tråd med Arnsteins modell hevde at det som kommer frem av informasjon i arbeidsevnevurderingen som vurderingsgrunnlag også må få reelle konsekvenser for videre arbeid om man skal kunne omtale det som reell brukermidvirkning. I arbeidsevnevurderingen må bruker bli kjent med premissene for vurderingen, det som kommer frem i egenvurderingen må få innflytelse på det videre arbeidet og bruker må få medbestemmelsesrett på de beslutninger som fattes. Bruker må også bli kjent med innholdet i sluttvurderingen. Det må være en reell mulighet for at arbeid og aktivitet ikke er den eneste løsning på brukers situasjon. I et slikt scenario kan man si at brukermidvirkningsprosessen er aktiv. Også når det blir en utviklingsprosess hvor

arbeidsevnevurderingen inngår i en langsiktig prosess for å gjøre noe med vedkommendes posisjon i arbeidslivet.

I dette kapitlet har vi sett at brukervedvirkning kan skje i ulike former, og at medvirkningen har forskjellig grader av innsikt og beslutningsmyndighet hos bruker. Vi ser også at sosialarbeideren vil spille en vesentlig rolle i realiseringen av brukervedvirkning i møtet mellom bruker og system. Derfor vil vi i neste kapittel rette blikket i mot de kontekstuelle forhold som påvirker dette møtet og den kompetanse som kjennetegnes ved profesjonelle utøvere i faget sosialt arbeid.



## **5 Kontekst, sosialt arbeid og skjønn**

I dette kapittelet vil vi presentere hvordan man kan forstå begrepet arbeidsevne, hvordan arbeidsevnevurderingen i NAV er forankret juridisk og hva som kjennetegner retningslinjer og rettigheter forbundet med dette verktøyet. AEV er et prosedyreverktøy som skal bidra til rett valg av tiltak for å få brukere i arbeidsrettet aktivitet og til å realisere intensjoner om brukermedvirkning. Derfor gis det en presentasjon hva som preger den profesjonelle forståelse av hva møtet med brukere innebærer og ferdigheter og handling for å imøtekomme brukernes individuelle behov.

### ***5.1 Forståelse av arbeidsevne***

Arbeidsevnen kan forstås ut fra tre ulike perspektiver som tar utgangspunkt i individet og/eller omgivelsene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). *Individperspektiv:* Undersøkelse av den enkeltes individuelle ressurser og barrierer. Individperspektivet har vært et dominerende perspektiv innen blant annet helsebaserte funksjonsvurderinger, og et tydelig individfokus kan underbygge en god brukermedvirkning. Et entydig individfokus vil derimot i mindre grad kunne peke på løsninger utenfor individet selv. Løsningene ligger ofte utenfor individsfæren, eksempelvis vil det å skaffe seg eller opprettholde et arbeidsforhold også måtte ta utgangspunkt i arbeidsgiverens (arbeidskraft-)behov. *Omgivelsesperspektiv:* legger til grunn at den enkeltes barrierer relatert til målet primært skyldes forhold i omgivelsene. Ettersom omgivelsesperspektivet i liten grad peker på ressurser og barrierer i individet må den primært sees på som en politisk forklaringsmodell, den er følgelig i mindre grad egnet til å søke løsninger for enkeltbrukerne. *Relasjonelt perspektiv:* arbeidsevnen betraktes som et resultat av den enkeltes ressurser og barrierer sett i forhold til omgivelsenes krav og forventninger.

### ***5.2 Juridisk forankring av arbeidsevnevurderingen***

#### **5.2.1 Vurdering av behov for bistand til arbeid og aktivitet**

Den juridiske forankringen av oppfølgingen i NAV er knyttet til NAV-loven § 14a, som gir et juridisk grunnlag for et forpliktende samarbeid på tvers av ansvarsområder. NAV-loven § 14a gir NAV sine brukere rett til en behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Her heter det at brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har krav på en arbeidsevnevurdering. Det slås også fast at brukeren skal få en skriftlig versjon av vurderingen.

### **§ 14a. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan:**

*Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av*

- a) sine muligheter for å komme i arbeid*
- b) hva slags arbeid som skal være målet*
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid*
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt*
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren*

Vedtak etter første ledd kan påklages til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer. Dette innebærer at klageretten begrenses til vurderingen av ens behov for bistand. Det vil altså si at det ikke er klagerett på utfallet av en arbeidsevnevurdering. Brukere som har fått fastslått at de har et bistandsbehov, har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan). Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter sosialtjenesteloven kapittel 5a. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15, skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

### **5.2.2 Lik rett til helhetlig vurdering**

NAV-loven § 14a gir alle brukere med behov for innsats fra NAV rettet mot arbeid, en lik rettighet til å få en helhetlig vurdering. Bestemmelsen markerer at NAVs brukere skal ha de samme rettigheter til oppfølging, uavhengig av hvilken ytelse de eventuelt mottar fra NAV, og uavhengig av forhold som nasjonalitet og alder.

I lovproposisjonen til NAV-loven § 14a. heter det blant annet;

*”Departementet mener at en systematisk vurdering av brukerens ressurser og bistandsbehov vil være et nyttig redskap for å sikre riktig avgjørelse mht. hvilke tiltak og tjenester den*

*enkelte bør få fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og mht hvilken livsoppholdsytelse vedkommende har rett til. Departementet mener videre at det å lovfeste at personer som henvender seg til NAV-kontoret skal ha rett til en systematisk kartlegging av sitt behov for bistand, vil innebære en styrking av brukernes rettigheter.”*

Vi ser her at det er et tydelig fokus på vurdering av ressurser og behov for å utløse *rettigheter*, men det kommer i mindre grad frem at dette skal være et mulig *proessorientert* samarbeid (Shulman 2003), noe som ofte har vært målsettingen innen sosialt arbeid (Hammen 2008). Dette står også i motsetning til slik det var organisert tidligere, da blant annet type livsoppholdsytelse var avgjørende for hvilken oppfølging brukere fikk og for hvilke tiltak og virkemidler som var tilgjengelige. NAV-loven § 14a markerer og at NAV skal ha det som omtales som en *felles oppfølgingsmetodikk* uavhengig av de tre tidligere etatenes arbeidsmåter og ansvarsområder. § 14a. er dermed det rettslige grunnlaget for hele arbeidsevneметодikken i NAV.

### **5.2.3 Oppfølgingsvedtaket**

Internt i etaten og overfor brukerne, benevnes vedtak etter NAV-loven § 14a. som et oppfølgingsvedtak. Oppfølgingsvedtaket skal synliggjøre de vurderinger som følger av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Vedtaket danner og grunnlag for utarbeidelse av en aktivitetsplan eller et kvalifiseringsprogram der det er aktuelt. Oppfølgingsvedtaket har et tredelt innhold:

- ✓ fastslå hvilken nåsituasjon brukeren er i, i forhold til deltagelse i arbeidsliv eller dagligliv
- ✓ fastslå hva som er målet for NAV sin innsats overfor brukeren
- ✓ fastslå hvilke tiltak og virkemidler som er aktuelle for at brukeren skal nå målet

Dette innebærer at § 14a er en regel som har stor betydning, også i det *innledende* arbeidet for de aller fleste av brukerne i NAV, i den delen av arbeidet som kan sies å være det første eller de første møtene mellom brukeren og systemet. Bestemmelsen er derfor aktuell og viktig for de aller fleste i NAV, både kommunalt og statlig ansatte. I avklaringer av målsettingene for brukerne i en samarbeidsprosess (Shulman 2003), er det i det innledende arbeidet - i planleggingen av den videre samhandlingen - det brukes tid på å samsnakke med brukeren. Dette skjer gjerne over flere samtaler, hvor det veksles mellom informasjon om muligheter og begrensninger i systemet og hos bruker. Sosialarbeiderens rolle i dette samarbeidet må også

avklares (op.cit.). I fellesskap reflekterer sosialarbeider og bruker over ulike forståelser av situasjonen, om motivasjon, bearbeidelse av omstillingskrav, endret helse og sosial situasjon (op.cit.).

Vurderingene som blir gjort rundt brukers arbeidsevne i NAV får avgjørende konsekvenser for den videre saksgang. Vurderingen av arbeidsevnen skal være grunnlaget for vurderinger rundt både den enkelte brukers behov for tiltak og virkemidler fra det offentlige og den skal se på de mulighetene den enkelte har i arbeidslivet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Nedsatt arbeidsevne er det mest sentrale inngangsvilkår til en rekke tiltak og ytelser. I folketrygdlovens ytelser gjelder vilkåret først og fremst arbeidsavklaringspenger (Folketrygdloven §11-5) og etter lov om sosiale tjenester kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad (Sosialtjenesteloven § 29). En rekke arbeidsmarkedstiltak er i tillegg forbeholdt brukere med nedsatt arbeidsevne, og tidsbestemt lønnstilskudd krever varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne. NAV-loven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen) handler også om partnerskapet mellom kommune og stat og om oppbyggingen av NAV som en etat. Bestemmelsen i § 14a. er helt bevisst lagt til NAV-loven for å markere at innholdet i regelen er aktuell for hele NAV.

### **5.3 Standardisering av skjønnsutøvelse**

En målsetning med innføringen av arbeidsevnevurderingene i NAV er å sikre brukernes rettssikkerhet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Arbeidsevnevurderingene er tenkt å bidra til dette gjennom dokumentering og standardisering av skjønnsutøvelse (op.cit.). Samtidig ser vi at det brukerne sikres er retten til en vurdering av sitt videre bistandsbehov og at denne vurderingen faktisk starter *før* arbeidsevnevurderingen blir aktuell.

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



tilnærmingene til arbeidsevnevurderinger (op.cit.). Hva det er som vektlegges i veiledernes møte med de ulike brukere, og hvilke argumenter som preger beslutningene i det praktiske arbeidet med vurderingene er det derfor interessant å se på. Hvilke *skjønnsmessige* vurderinger er det for eksempel som gjøres i forkant av beslutningen om å bruke AEV-metodikken med et mer veiledende eller med et mer forvaltningsmessig fokus? For å se på dette må vi gi et innblikk i hva som preger skjønnsmessige vurderinger.

#### **5.4 Profesjonell handling og skjønn**

Med verdier som myndiggjøring, anerkjennelse, tillit, og respekt som utgangspunkt er det satt som et krav til forvaltningen at den baserer seg på et mangfold av metodiske tilnærminger (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Disse overnevnte verdier er også sentrale i faget sosialt arbeid og knyttes til humanistiske idealer om menneskeverd og hva som betraktes som gode *handlinger* for sine medmennesker (Kokkinn 1998). Her er refleksjoner omkring betydningen av verdier i den sosiale kontekst sentral, også historisk. Refleksjoner om verdiers betydning i møtet med brukere, er knyttet til utøvelse av det som omtales som profesjonelt skjønn (op.cit.). I det profesjonelle skjønn gjør sosialarbeidere vurderinger omkring hvilke verdier som råder i brukernes liv, deres forhistorie og søker forståelse for hvordan brukere opplever sine problemer og hva de er best tjent med (Fossestøl 1997). Det handler også om at skjønnsutøvelsen skjer innenfor en bestemt kontekst og gitte rammer for hva det skal besluttes noe om, og hvem som har myndighet til å beslutte. Argumentene som inngår i avveiningene eller vurderingene, skal basere seg på anerkjent faglig kunnskap og metodikk. Det forventes at den profesjonelle kan redegjøre for og reflektere over grunnlaget beslutningen er fattet på (Hanssen 2010).

I sosialt arbeid er det fokus på handlinger som skal skape endring hos den andre, endringer for å hjelpe den andre ut av en situasjon som på en eller annen måte oppleves som eller betraktes som vanskelig eller uverdigg (Fossestøl 1997). I møte med brukere må sosialarbeidere gjøre verdimesse betraktninger om hva som for eksempel anses som verdigg eller uverdigg, respektfullt eller ikke respektfullt og rett eller galt i en gitt sammenheng. Det handler om hva man betrakter som et problem, hvordan man forstår det og hva man betrakter som gode handlinger for hvordan dette skal løses (op.cit.) Sosialarbeidere har i stor grad makt til å definere problemområder i brukerens livssituasjon (Levin 2004). Når brukerens livssituasjon og handlinger fortolkes inn i faguttrykk og fagsjargong defineres også en ny

virkelighetsbeskrivelse (Skau 2003). Disse problemstillinger handler om makt til å definere virkeligheten og slå fast hva slags forståelsesramme man skal arbeide ut fra.

Arbeidslinja med sine sterke føringer representerer en virkelighetsforståelse, en retorikk og løsning på sosiale problemer som ikke nødvendigvis trenger å matche den enkelte brukers virkelighetsforståelse og opplevelse av sine problemer. Samtidig representerer brukerne en mer sårbar posisjon enn de ansatte, fordi de faktisk kommer for å be om hjelp eller kommer i møte med et system som de på en eller annen måte ofte er avhengig av (Fossestøl 1997, Thornquist 1998). Veilederne kjenner argumentasjonen i systemet, som for eksempel intensjonene med arbeidsevnevurderingen og hvorfor man setter disse i verk. Det er veilederne som kjenner faguttrykkene som brukes i arbeidsevnevurderingen, lovverket og ytelsene som kan utløses. Slike ulikheter i forhold til hvem som kan fatte beslutninger i brukernes liv og tilgang på kunnskap om hvordan systemet fungerer, kan skape en ujevnhet i maktforholdet mellom veilederne - som representerer systemet - og brukerne. Ifølge Askeland og Molven (2010) er sosialarbeiderens makt både knyttet til rolle- og statusmakt, personlig makt og kunnskapsmakt. Alle disse tre maktaspektene vil påvirke sosialarbeideren til å definere hva som er problemet, hvordan det skal løses og i hvor stor grad klienten involveres i dette arbeidet. I denne definisjonsprosessen er det alltid noen perspektiver på den sosiale virkeligheten som utelates, og slik produseres den herskende forståelsen (Bourdieu 1996). I NAV kan et eksempel være påstanden om at ”unge uten arbeidserfaring er vanskelig å få ut i arbeid”. Implisitt at det er trekk ved de unge som tilsier at de ikke vil eller har egenskaper til å arbeide. Er det alltid slik det er? En alternativ virkelighetsforståelse er for eksempel at NAV ikke er tilrettelagt for å hjelpe unge uten arbeidserfaring ut i arbeid, eller at arbeidslivet ikke er tilpasset denne gruppen. En slik alternativ virkelighetsforståelse vil dermed spare de unge for merkelapper, og sette fokus på at det er strukturer i samfunnet eller i systemet som vedlikeholder en slik forståelse av de unge.

Beslutninger innenfor helse- og omsorgstjenesten, som er fattet ut fra en skjønnsmessig vurdering vil ha en normativ karakter. Det handler om hva som er det beste, det riktige eller det mest hensiktsmessige (Hanssen 2010). En slik forståelse står i motsetning til det administrative skjønn, bygd på tradisjonelle byråkratiske saksbehandlingsregler, hvor en vurderer om kriterier for tildeling og utmåling av ytelser og tjenester er oppfylt (Adler og Asquith 1981 i Fossestøl 2005). Veiledere i NAV skal ha kompetanse i samtale og veiledningsmetodikk og utøvelsen av det som kalles et forvaltningsskjønn er sentralt i dette

arbeidet (Heum 2010). Forvaltningsskjønn kan sees som en teknikk eller fremgangsmåte for å komme frem til en beslutning der regelverket ikke angir hvilken løsning som skal velges. Det som særlig kjennetegner forvaltningsskjønnet er at det peker på en løsning eller i alle fall en intensjon, og gir ofte samtidig noen føringer på skjønnsprosedyren. Enten via kriterier for hva som skal vurderes eller vektlegges, eller beskrivelser av hvordan man kommer frem til løsninger. Derfor kalles det også et proseduralt skjønn (op.cit.).

Forvaltningsskjønnet med fokus på fremgangsmåter/prosedyrer for å se hvilken type middel som skal anvendes for å komme frem til løsninger og mål (som i NAV er arbeid og aktivitet), kan sies å representere et mer teknisk – rasjonelt syn (Irgens 2011) enn i et profesjonelt skjønn og profesjonelle beslutninger i sosialt arbeid. Det som er interessant i denne sammenhengen, er hvilke faktorer som vektlegges i det praktiske arbeidet med AEV? Spesielt når det er en metodikk som i stor grad består standardiserte prosedyrer, samtidig som den skal trekke inn brukeren (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Å kunne trekke inn brukeren som en viktig kilde til informasjon, vil kreve at bruker og veileder oppnår en viss grad av felles forståelse for situasjonen når problemområder skal defineres. Derfor vil vi i neste avsnitt gå inn på hvilke ferdigheter sosialarbeidere bør inneha for å gjøre en fortolkning av situasjonen sammen med brukeren.

### **5.5 Fortolkningsferdigheter**

Berliner (1994) oppsummerer hva som kjennetegner ekspertise med at en er bedre til å fortolke bestemte situasjoner. De oppnår en rikere, en mer korrekt situasjonsforståelse enn andre og de gjør det hurtigere. For det andre har eksperter mer tiltak å sette i verk i den gitte situasjonen (Irgens 2011, 25). Det er det første punktet som er det fundamentale: du må kunne tolke situasjonen mest mulig rett for å kunne handle adekvat. Denne erkjennelsen er fundamental da tolkningen av situasjonen ikke kan komme etter handlingen (op.cit.). Hos eksperter kan situasjonsforståelsen komme så hurtig at den virker innvevd i selve handlingen (Schön 1983; Dreyfus og Dreyfus 1999 i Irgens 2011). For sosialarbeidere som skal realisere brukervedvirkning, innebærer ekspertise at de må være i stand til å skape en fortolkning eller forståelse av situasjonen *sammen med* sine brukere.

I møte mellom mennesker som sosialarbeidere og brukere, finnes det ingen absolutte eller gitte problemer, forståelse av disse og mulige løsninger. Problemforståelse og løsninger må skapes i et kontinuerlig samspill mellom sosialarbeider, bruker og omgivelsene (Fossestøl

1997, Shulman 2003). Hensikt skapes i relasjonen mellom personer som kommuniserer med hverandre og handlinger kan derfor sies å være interaktiv (Israel 1992 i Fossetøl 1997). Forståelsen av dette har ført til vektlegging av praktiske ferdigheter i sosialt arbeid for å kunne skape grunn for forhandling for felles forståelse og problemløsning mellom sosialarbeider og klient (Shulman 2003). Disse praktiske handlingsferdigheter er derfor å anse som en sentral ekspertise ved sosialarbeideres profesjonelle virksomhet. Termen ferdigheter refererer til en spesiell adferd som sosialarbeideren anvender, i utøvelse av sosialarbeiderens hjelpefunksjon i sosialt arbeid.

Mange av de ferdighetene som Shulman (2003) beskriver i sin empirisk baserte interaksjonsteori, er grunnleggende kommunikasjonsferdigheter, nyttige for profesjonelle likeså personlige utfordringer. Ferdighetene som modellen presenterer er inndelt i to kategorier som retter seg mot forholdet mellom følelser, adferd og kognisjon:

#### **Ferdigheter for å hjelpe klienten med å mestre sine følelser**

- ✓ Å utforske tausheten
- ✓ Å sette ord på klientens følelser
- ✓ Å vise at en forstår klientens følelser
- ✓ Å gi uttrykk for egne følelser

#### **Ferdigheter for å hjelpe klienten med å mestre sine egne problemer**

- ✓ Å avklare hensikt og rolle som sosialarbeider
- ✓ Å søke tilbakemeldinger fra klienten
- ✓ Å dele opp klientens problemer
- ✓ Å støtte klienten når tabuområder kommer opp

I det teoretiske grunnlaget for modellen finner vi fokus på klientens evne til å mestre sine følelser og til å mestre sine problemer. Dette er basert på antakelsen om at vår adferd i stor grad er bestemt av hva vi føler. Forholdet mellom følelser og adferd, ved at vi handler ut i fra

hvordan vi føler, er gjensidig. Adferd og handlinger påvirker også følelsene våre. Til forbindelsen mellom følelser og adferd tilføyes et tredje element, kognisjon. Klientens (og sosialarbeiderens) tenkning og læring vil påvirke følelsene deres, som i sin tur vil påvirke adferden.

Sentral i interaksjonsteorien i praktisk sosialt arbeid, er en hjelpeprosess hvor sosialarbeiderens ferdigheter er med på å skape en *positiv arbeidsrelasjon* med klienten (Shulman 2003). Dette samarbeidet er et medium for hvordan sosialarbeideren påvirker utfallet av det sosiale arbeidet. Denne modellen er å betrakte som dynamisk, hvor forandringer i en av komponentene påvirker de andre (Shulman 2003):

### **Sosialarbeiderens ferdigheter ↔ Arbeidsrelasjonen ↔ Resultatet av arbeidet**

Et styrkeperspektiv i interaksjonsmodellen (Shulman 2003) vil si tro på at klienten innehar styrke til å endre på sin livssituasjon, bare man finner en måte å motivere klienten til å handle til eget beste. Den har ikke fokus på klientpatologi som i den medisinske modellen, der man systematisk samler inn informasjon om klienten, og på bakgrunn av det setter en sosial diagnose som grunnlag for behandling (Kokkinn 1998). AEV med sitt fokus på prosedyrer for avklaring av innsatsbehov rettet mot brukerne, kan sies å gå mer i retning av et medisinsk perspektiv. I arbeidsevnevurderingen sorteres brukerne etter en del gitte faktorer og skal i enden av prosessen komme ut med et resultat som sier noe om hvorvidt man har nedsatt arbeidsevne eller ikke, og om graden av innsats som kreves fra NAV sin side. Den skal også si noe om hva som oppfattes som hindre og barrierer for brukeren i forhold til arbeidslivet, og hva som oppfattes som ressurser (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Hammen (2006) hevder at metoder som fremstiller fastlagte og ensrettede prosedyrer for identifisering av problem og løsninger, noe også AEV kan sies å gjøre, står i motsetning til prosessorienteringen som tradisjonelt har preget sosialt arbeid. Et prosessorientert arbeid kjennetegnes av at man i langt større grad har mulighet til å veksle mellom ulike faser, hvor vurderingene i større grad kan foregå i samtalen med brukeren. Man kan også på et tidligere tidspunkt sette i verk tiltak og diskutere planer (op.cit.).

Når sosialarbeidere og brukere møtes, kommuniserer de ikke bare et saksforhold, de kommuniserer også *hvem de skal være for hverandre*. Som mennesker forstår vi hverandre i lys av reaksjoner, forventninger, bekreftelser og avvísninger. Vi er avhengige av reaksjonene

vi får i fra andre mennesker for å bygge opp et bilde av hvem vi er, for å skape oss selv og for vår selvaktelse (Thornquist 1998). Det vil si at all kommunikasjon har det vi kan kalle et *innholds* eller *relasjonsaspekt*. Men dette aspektet kan i kommunikasjonen fremstå i mer eller mindre grad, basert på styrken i relasjonen, eller hvorvidt vi viser at vi angår hverandre (op.cit.). Ethvert forhold mellom sosialarbeider og bruker vil være en asymmetrisk relasjon, basert på partenes ulikhet i situasjon og kompetanse, hvor den ene trenger hjelp som den andre kan gi (op.cit.). En god relasjon til brukeren vil dermed være en relasjon hvor den ene parten innehar en profesjonell kompetanse og funksjon, *samtidig* som det utvikles engasjement, felles språk og forståelse for brukerens situasjon, og hvor likeverd i samarbeidet gir seg til uttrykk.

Et interaksjonistisk syn i sosialt arbeid, innebærer en tro på at mennesker er i samspill og interagerer med sine omgivelser, og at maktstrukturer påvirker interaksjonen. Dette må da også få konsekvenser for møtet mellom bruker, sosialarbeider og system (Shulman 2003). Myndiggjøring er koplet til tanken om at det eksisterer maktjevnheter i samfunnet, og til kampen mot undertrykkelse av utsatte grupper og overføring av makt til å ta beslutninger i eget liv (Adams 2008, Slettebø 2000). Å se klienten i interaksjon med flere sosiale systemer forutsetter kunnskap om hva som kjennetegner trekk ved de ulike sosiale system mennesker inngår i, både på makro og mikronivå, og hva som kan påvirke disse. Sosialt arbeid kan sies å være et lånefag fordi det er hentet kunnskap fra fag som sosiologi og psykologi, men disse fagene kan gi god innsikt i adferd knyttet til de ulike systemer klienten eller brukeren er en del av. Fag som juss, sosialøkonomi, sosialpolitikk kan også bidra til å gi perspektiv på dette (og er fag som sammen med sosialt arbeid og ferdighetstrening inngår i sosialarbeiderutdanningen).

Fra Schwarts har Shulman (2003) hentet inspirasjon til bevisstheten på sosialarbeiderens *funksjonelle rolle*. Det er ikke nok å definere den profesjonelle funksjonen ut i fra kunnskapsgrunnlag, verdier og ferdigheter. Den skiller seg fra andre profesjoner ved sin funksjonelle rolle. Den profesjonelle rollen som sosialarbeidere har, er ikke kun knyttet til et eget kunnskapsgrunnlag, verdier og ferdigheter. Den er også knyttet til evnen til å se hvordan disse ferdighetene skal benyttes i den aktuelle arbeidssituasjonen. Dette innebærer en bevissthet på hvilken funksjon man skal spille i hjelperollen, og sosialfaglig kunnskap om ferdigheter og verdier som man skal støtte seg til for å utføre dette arbeidet på best mulig

måte. Sosialarbeiderens arbeidsfelt er spredt på veldig ulike arbeidsområder, og det er behov for å fokusere på hvilken funksjon man innehar som sosialarbeider i forskjellige settinger.

## **5.6 Handlingsrom**

Interaksjon og dynamikk i møtet mellom sosialarbeider og bruker krever at sosialarbeidere har autonomi til å kunne interagere sammen med sine brukere. En viss grad av frihet og makt til å ta beslutninger, er en vesentlig forutsetning for å kunne legge til rette for å danne en felles forståelse av situasjonen sammen med brukerne (Røysum 2010). Innføringen av arbeidsevnevurdering som en fastlagt metode i NAV, kan derimot ses på som en måte å møte kritikk mot vilkårlig utøvelse av faglig skjønn og maktutøvelse fra sosialarbeidernes side (Heum 2010). Foucault beskriver ikke makt som noe primært destruktivt eller negativt, men som en elementær kraft som utgjør grunnkomponenten i alle sosiale relasjoner. Sett på denne måten vil det ikke være slik at veileders makt og muligheter for myndighetsutøvelse nødvendigvis går på bekostning av brukerens makt (Lindgren 2007). Et slikt syn er også i tråd med synet på makt innenfor empowerment - tankegangen (Harder og Pringle 2007). Nissen (2007) stiller spørsmålsteget ved om en sterk følelse av maktesløshet hos hjelperne tvert imot kan føre til negative, selvforsterkende prosesser både hos hjelper og bruker fordi det bidrar til en gjensidig avmektighetsfølelse. En annen måte å se på sammenhengen mellom skjønnutøvelse og brukermedvirkning er at det er der hvor det er rom for å utøve faglig skjønn at brukerens deltakelse kan føre til innflytelse (Hanssen 2010). At det finnes beslutningsrom, er dermed en forutsetning for brukermedvirkning. Faren med en standardisering av kartleggingen er dermed at det gir mindre rom for faglig skjønnutøvelse.

AEV presenterer en virkelighetsforståelse i form av sitt språk og sin hensikt. Språket bidrar i følge Askeland og Molven (2010) til å skape kategorier som igjen er med på å farge vår oppfatning. Bourdieu (1996) vektlegger også språkets betydning og hvordan språket ikke bare brukes til å beskrive verden rundt, men også er med på å forme vårt syn på den (Wilken 2006). Språket spiller dermed en avgjørende rolle i kategoriseringen og i interaksjonen mellom sosialarbeider og bruker. Et interaksjonistisk syn (Shulman 2003) utfordrer at det er et allerede fastlagt mål for arbeidet, som i teknisk rasjonell forståelse av problem - løsningsdefinerings som man finner trekk av i AEV. Det innebærer at en må være bevisst på at den utformede form for problemforståelse og løsning som presenteres i AEV, ikke trenger å matche sosialarbeiderens og brukers problemforståelse. Dermed vil problemer, mål og løsninger rettet mot å nå disse målene ikke alltid stå i samspill med individenes egen

forståelse og verdier. Dette vil ha betydning for målsettingen om realiseringen av verdiladete begrep som *myndiggjøring*, *anerkjennelse*, *tillit*, og *respekt* i møte med brukerne. Hvordan er det da de involverte partene erfarer arbeidet med vurderingene? Dette er tema for de tre følgende kapitlene som tar for seg veilederes, brukeres og lederes erfaringer med det nye verktøyet.



## 6 Veiledernes erfaringer med AEV i praksis

Målsettingene i arbeidsevnevurderingen er uttalte og omfatter flere forhold. For det første omfatter de brukervedvirkning, systematikk og profesjonalitet i avklaringsarbeidet. For det andre innebærer de et trygt faglig ståsted for forvaltningen, trygg kompetanse og faglig grunnlag for blant annet skjønnsutøvelse. Sist, men ikke minst preges målsettingene av å skulle bidra til felles faglig kultur ved felles metodikk og systematikk slik at forvaltningen kan stå frem som en enhet. Metodene skal være enkle og etterprøvbare og skal sikre en rask og effektiv seleksjon til riktige tjenester. Ved å ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og barrierer skal en få bruker raskere ut i arbeid eller aktivitet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007).

Erfaringer fra studien ”arbeidsevnevurderingen i NAV” viser at det kan være utfordringer knyttet til intensjonene med vurderingen. Dette omfatter måten brukeren skal inndras i prosessen med arbeidsevnevurderingen, hvordan ressurser og hindringer skal kartlegges i arbeidsevneметодikken, hva denne kartleggingen skal bidra med i forhold til det å få brukere i arbeid og aktivitet og det å holde dem i arbeid eller i arbeidsrettede tiltak. Dette ser ut til å være knyttet til utformingen av AEV som verktøy, tidspunkt for gjennomføring, det at den skriftlige fremstillingen er så sentral, veiledernes ferdigheter i kartleggingsfasen og tidsmessige utfordringer. Det er også usikkerhet omkring hvordan ulike forhold skal vektlegges i arbeidsevnevurderingene og hvem som sitter med beslutningsmyndighet i forhold til dette. Veilederne spør seg; Hvem sin stemme skal telle og hvordan? Hvordan kan man jobbe for at brukeren skal oppleve dette som en myndiggjørende prosess? Er systemet egentlig lagt til rette for å jobbe helhetlig og med tilpasninger til brukernes individuelle behov?

### **6.1 Mer helhetlig bilde og mer fokus på arbeidsmarkedet**

Veilederne som har jobbet med vurdering av arbeidsevne før, synes å erfare at de ved bruk av AEV får frem mer angående omgivelsesforhold som kan ha betydning for arbeidsevnen nå. De jobbet ikke like systematisk med dette i tidligere organisering. Dette gjør at de får en mer helhetlig forståelse for brukerens situasjon, men de er allikevel usikre på hvordan de skal anvende denne forståelsen i vurderingen av tiltak for å endre på brukerens situasjon. De forteller at de også får frem flere problematiske forhold ved situasjonen til brukere, som de mener de ikke har kompetanse til å håndtere, eller at det ikke finnes hjelpetiltak for disse i det

systemet de jobber i. De opplever det som unødvendig å avdekke slike problematiske forhold som de ikke kan hjelpe brukerne noe videre med.

At de får en større forståelse for brukers situasjon gjør at de opplever at de trenger mer kunnskap om arbeidsmarkedet, for å kunne veilede brukerne ut i fra deres behov. De er opptatt av å kjenne sitt lokale arbeidsmarked for å kunne gi informasjon om muligheter hvor brukere kan få brukt kompetanse de har eller ønsker seg. Veilederne gir uttrykk for ønske om mer kompetanse i forhold til arbeidsmarkedet generelt og muligheter i det lokale arbeidsmarkedet spesielt, fordi de mangler kunnskap om dette. De forteller at manglende kunnskap på dette området gjør at de ikke kan bistå brukerne videre etter endt AEV. Veilederne synes det er utfordrende å skulle vurdere de individuelle forholdene opp i mot arbeidsmarkedet. De gir uttrykk for at de ettersom de mangler kompetanse på arbeidsmarkedet holder et for sterkt individfokus - fokus på personlige forhold ved brukeren i stedet for at man ser de i samspill med forhold i arbeidsmarkedet:

*Informant 6: En annen ting som jeg har behov for å lære, det er markedskompetanse. Hva som kreves i yrkene, hvis en har en bruker som sier at han ønsker å jobbe der og der. Hvordan er mulighetene for å få jobb i den bransjen her og nå, er det oppsving? Jeg har ikke mye kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet her, bedrifter som går bra. Det ser jeg, at vi trenger litt påfyll der.*

Det har allikevel vært en endring blant veilederne knyttet til opplevelsen av å få informasjon som de ikke kan håndtere, siden vi startet innsamlingen av data frem til avslutningen av datainnsamlingen. Etter hvert synes det som om veilederne ikke opplever det like ukomfortabelt å motta sensitiv informasjon knyttet til personlige forhold hos brukerne, men at de heller har fokus på betydningen av disse forholdene for den enkelte saken. I noen saker er disse forholdene av betydning og i andre saker er det informasjon som ikke har relevans for sakens utfall, og dermed forhold som de ikke trenger innsikt i. Veilederne problematiserer dette fortsatt, men ikke i like stor grad.

Veilederne gir uttrykk for at selv om de skal ha et fokus på helheten i brukers situasjon, har arbeidet lett for å bli styrt ut i fra hvilken type ytelse de ser for seg at bruker har behov for.

*Informant 8: Selv om vi ikke skal ha fokus på ytelser, så blir vi jo stilt ovenfor det valget da.*

De opplever at det er vanskelig å holde på et styrkeperspektiv i et arbeide hvor mye handler om å dokumentere behov for å innfri krav til å motta en ytelse. Dette kommer tydelig frem i refleksjonsgruppene og under intervju av veilederne. De sier det er lett å ha fokus på behovene, da det er bistandsbehov som styrer det videre løp i saken.

Under refleksjonene med veilederne kommer det frem et skille i forståelsen mellom det å innvilge ytelse og det å ha fokus på ressurser. Brukerne må få ytelser fordi de på en eller annen måte mangler ressurser. De snakker sjeldnere om det at ytelsene skal bidra til å få frem brukernes ressurser på ulike områder, eller om at det er arbeidslivet som setter begrensninger for ulike brukergrupper. I noen tilfeller har de allikevel fokus på disse tingene. Veilederne gir imidlertid uttrykk for at systemet ikke i noen særlig grad rommer et fokus på ressurser annet enn det å komme i arbeid. De synes også oppgitt over at de ser enkelte grupper bli ekskludert ut av arbeidslivet, selv om disse gruppene har store ressurser. Dette gjelder for eksempel fremmedspråklige eller personer med behov for tilpasninger på grunn fysiske helsemessige utfordringer. Veilederne gir også uttrykk for at det savner det å ha et enda sterkere ressursfokus i jobben, samtidig som de forteller at de må jobbe aktivt med motivering av brukerne:

*Informant 9: Vi må jo få dem til å ville. Vi kan jo ville og ønske så mye vi vil, men det nytter jo ikke hvis ikke bruker er med på det. Så det kan jo være et redskap for motiveringsarbeid, det mener jeg også. Men da er vi inne på; hvordan funker en AEV? - for den kan brukes på så mange forskjellige måter.*

Brukerne, forteller veilederne, er klar over at det å fortelle om sine ressurser kan stå i veien for at de får en ytelse og de er derfor ikke alltid så interesserte i å snakke om sine styrker og muligheter. Dette krever at brukere opplever god forståelse av arbeidsevnevurderingen og at det er et reelt tillitsforhold mellom bruker og deres kontaktperson i NAV, og veilederne sier at dette ikke er noe man kan forvente ved et første møte.

Egenvurderingsskjema omtaler veilederne som fine for å se ressurser hos brukerne i en kartleggingssamtale. Veilederne forteller at i flere tilfeller hvor de har anledning til å gå grundig gjennom skjemaet sammen med brukeren, så opplever også brukerne at det kan få dem til å se sine egne ressurser og hva disse kan brukes til:

*Informant 8: Samtidig så har en jo fokus på ressurser (..). Det er jo klart at når man driver og snakker om slike ting, så skjer det jo noe. Det er jo et prosessverktøy som gjør at en må tenke*

*gjennom situasjonen sin og sånn. Jeg synes jo det at det her fort kan bli en motivasjon til å gjøre noe, å komme i gang med noe. Det ser jeg med meg selv også. Ja, de vil jo komme i gang(..).*

Begrepet nedsatt arbeidsevne er utfordrende. Veilederne virker ukomfortable med å bruke dette begrepet, spesielt når de er klar over at de selv ikke har tilstrekkelig arbeidsmarkedskompetanse og eller tid til å se nok muligheter for den enkelte. Gruppen unge uten arbeidserfaring er nevnt som et eksempel på hvor et slikt begrep blir veldig feil. Denne gruppen sier de ikke har fått noen mulighet til å kunne være i arbeidslivet engang, før de blir stemplet med nedsatt arbeidsevne. Veilederne gir også uttrykk for at det å skifte begreper ikke hjelper stort, fordi det handler om å plassere mennesker i en gruppe – gjerne assosiert med andre i en utsatt posisjon - innefor denne gruppen. For eksempel i forhold til unge er de redd dette kan ha negative effekter.

Beskrivelse av hindringer er i følge veilederne også vanskelig fordi dette ikke er knyttet opp i mot noe spesielle aktiviteter. De gir uttrykk for at det blir for generelt å skulle beskrive brukernes hindringer for å komme i arbeid, når de ikke vet hvilket arbeid og arbeidsoppgaver som brukeren har mulighet til å utføre. Mulig tilrettelegging gir de uttrykk for å vite lite om. En bruker kan ha store problemer med en type arbeid, men klare en annen type jobb mye bedre. Dette forteller de kan ha med både sammensatte helsemessige, erfaringsmessige eller miljømessige faktorer å gjøre, men lite konkret kan de forklare om *hva* det er i disse forholdene som er avgjørende.

Veilederne sier også det er en skjevfordeling av makt i forholdet mellom veileder og bruker som en heller ikke kan se bort i fra, og de gir uttrykk for å forsøke å ta ansvar for brukernes rettigheter i møte med systemet. De gir uttrykk for at systemet gjør krav på å få belyst store deler livet til disse personene, og det er til slutt systemkravene som blir styrende for om ytelsen betales ut eller ikke. For å gi brukerne rett til ytelse til å dekke sine behov, så må de i praksis også avdekke forhold om seg selv som kan oppleves krenkende og umyndiggjørende. AEV legger føringer som gjør at slike opplysninger om brukerne kan komme frem. Veilederne sier det er viktig å tenke nytt med tanke på å finne arbeid eller tiltak som passer den enkelte bruker. Dette krever gjerne at de kan reise ut på tiltaksplassene eller tar kontakt med arbeidsgivere og arrangerer møter hvor bruker er med og ser.

## 6.2 Samarbeid i prosess

Veilederne setter ikke automatisk likhetstegn mellom arbeidsevnevurderingen og en myndiggjørende praksis. De synes å gi uttrykk for en opplevelse av å mangle ferdigheter, rom eller tid for å skape et godt samarbeid basert på tillit. Relasjonen synes derfor å bli preget av usikkerhet fra veilederens side, hvor formålet er uklart. Veilederne peker på at det er prosessen og samtalen med brukerne som er viktig og ikke spørsmålene og egenrederingsskjemaet i seg selv. Det gis uttrykk for at det i AEV ligger et godt potensial for å skape et godt samarbeid og prosess, men det forutsetter at man kan ta seg tid og jobbe grundig. I tilfeller hvor dette gjøres får de frem både ressurser og utfordringer brukere sliter med:

*Informant 5: Da må jeg bare få komme til å få si at vi liker best å få bruke god tid, sammen med bruker. Og da ser vi at vi får en helt annen AEV enn at de skal selvregistrere, fylle den ut selv eller sende den inn. Eller sende den til scanning. Da bruker jeg å gå i gjennom den og komme med utdypende spørsmål i forhold til det de har kommet med selv. For mange ganger så har de bare skrevet et ord eller satt et kryss, og det sier veldig lite også. Men vi bruker det som verktøy for å bli kjent med bruker og for å skape en relasjon, det synes jeg er det beste med AEV, synes nå jeg da. For å bli kjent både med ressurser eller hindringer, eller andre utfordringer de har i livet sitt.*

I de tilfellene egenrederingen er med på å gi brukeren innsikt i egne utfordringer opplever veilederne at det er spesielt viktig å ha tid til å støtte brukeren i en følelsesmessig prosess. I flere tilfeller nevnes det at brukere som ikke kan gå tilbake i jobb opplever det som et stort nederlag, samtidig som de forteller at brukerne er takknemlige for at situasjonen blir avklart, fordi de opplever det mentalt belastende å stå i en uavklart stilling til arbeidslivet:

*Informant 8: (..) mange som har vært i systemet lenge, er jo tilfreds med å få avklart situasjonen sin, selv om det går mot utføre. Selv om de egentlig ikke ønsker utføre, så synes dem det er godt at de får landet situasjonen sin.*

Praksis omkring gjennomføring av AEV forteller de må gjøres i forhold til hva som kan bidra til det de omtaler som en god relasjon. Veilederne gir uttrykk for at det i enkelte tilfeller må gjøres grundige avveininger om hva slags fremgangsmåte en bør velge for å få med brukeren gjennom en arbeidsevnevurdering, for eksempel i tilfeller hvor det er mye psykiatri eller i møte med enkelte fremmedspråklige. En må også vurdere grundig hvordan man fremstiller resultatet. Veilederne opplever at de ikke skal rote borti tema de ikke mestrer å håndtere fordi

det utsetter brukerne for en ubehagelig situasjon. Dette synes spesielt å være en utfordring for veiledere uten sosialfaglig bakgrunn som ikke opplever å ikke ha tilstrekkelig kompetanse på sammensatte problemer innen rus, psykiatri og krisehåndtering. Veilederne gir uttrykk for at AEV kan være med og bidra til å endre brukernes syn på seg selv og sine muligheter. På spørsmål om de tror at AEV påvirker hvordan brukerne betrakter seg selv og sin egen situasjon svarer de:

*Informant 4: Egentlig så kommer det tilbakemeldinger på det. Enkelte skriver på siste side at dette var interessant og at det ga dem nye ideer som de ikke hadde før.*

Veilederne gir uttrykk for at mens man tidligere var mer opptatt av hva brukeren har av utdanning og erfaring innenfor Aetat spesielt, har man i dag et perspektiv som innbefatter hele livssituasjonen og det bidrar i følge veilederne til at brukeren i større grad blir sett.

Veilederne synes å gi uttrykk for at de i flere tilfeller ikke har tid til å gjennomføre en skikkelig prosess, slik den er tenkt ut i fra intensjonene, og de opplever at det er mindre tid til oppfølgingsarbeid enn det var i tidligere organisering. De gir uttrykk for at de bruker veldig mye tid på å tilfredsstille kravene i datasystemet, noe som stjeler av tiden til å ha mer direkte brukerkontakt. De forteller at de setter av ulik tid til selve samtalen, enkelte kontor setter gjerne av en time, andre kontor mindre. Tidsaspektet blir av veilederne fremhevet som viktig for å sette seg inn i metoden. Det er viktig for å utvikle en felles forståelse og å gjøre gode vurderinger hvor bruker er sikret tilstrekkelig innsyn og påvirkning i egen sak. Mange opplever at dette er urealistiske arbeidskrav i forhold til hvor mange vurderinger som skal gjøres av den enkelte NAV – veileder, samtidig som organisasjonen fortsatt er preget av at det er mye nytt å sette seg inn i. Manglende tid gjør at de ikke får gjort grundige vurderinger og dette medfører at flere får ytelse som de egentlig ikke skulle ha hatt. Veilederne har heller ikke tilstrekkelig tid til å følge opp brukerne i arbeidsrettede planer. Da blir det å innvilge en ytelse for å sikre inntekt en snarvei til en løsning:

*Informant 8: (...) ofte er det sånn at vi kjører gjennom saken for at saksmengden er så stor. Det er en sikkerhetsrisiko i forhold til sånn det egentlig er tenkt (å arbeide) (...). Det kan godt hende at det er mange som slipper i gjennom som ikke skulle ha hatt det, men på grunn av tidspresset så er det enklere å innvilge. For arbeidsevnevurderingen er jo grunnlaget for, har du en god AEV så er det grunnlag for 11.5 vedtaket.*

I noen tilfeller hvor det er mer sammensatt problematikk, synes det vanskelig å få frem dette under en AEV. Det krever kanskje flere samtaler eller oppfølging over lengre tid på flere livsområder, for å se hva som er personens problemer og før personen er trygg til å legge frem disse. Veilederne forteller at de for å tilfredsstille kravet om effektivitet, i stedet gjør raske vurderingen som står til hinder for at bruker får påvirket egen sak. De forteller at de utfører kjappversjoner som innebærer at de ”klikker seg gjennom” de datatekniske løsningene for å tilfredsstille det som må til for å utløse en ytelse.

I tilfeller med fremmedspråklige kommer det frem at det kan være veldig krevende å informere om egenvurderingen, å gå i gjennom den, å informere om arbeidsevnevurderingen i sin helhet og å samtidig måtte ta hensyn til kulturelle forskjeller i forhold til dette med arbeid. Veilederne spør seg om det i det hele tatt er noen vits med arbeidsevnevurderinger i forhold til denne gruppen, og om det er for brukeren eller for systemet de må gjøre det. De sier det krever så mye tid at de heller kunne ha brukt den til å jobbe mer direkte med utprøving av aktiviteter. De sier det rett og slett ikke er effektivt å vurdere i en skriftlig form når språket er en slik barriere:

*Informant 9: Hvor lang tid skal du bruke, så vet du ikke helt hvordan det blir tolket det som blir sagt, og så kommer det et svar som ikke helt stemmer i forhold til det du har spurt om. Sånn går tiden og tiden går. Til slutt har du brukt dobbelt så lang tid!*

Veilederne gir uttrykk for at det finnes *tydeligere mål for effektivisering* i form av antall behandlede saker *enn mål for en myndiggjørende praktisering* av AEV. De forklarer det med at det er lettere å fokusere på tydelige mål i form av rutiner og antall behandlede saker, enn de ulike individuelle opplevelsene av å ha påvirket egen prosess og sak. Dette synes i verste fall skyve fokuset bort i fra det relasjonelle arbeidet, og søken etter å tilegne seg ferdigheter for å jobbe med kommunikasjon og samhandling med brukerne. Det er også slik at veilederne blir satt i et dilemma i mellom hvordan arbeidsevnevurderingen er tenkt å brukes ut i fra intensjonene og det de greier å gjennomføre med den saksmengden de opplever. Dermed tilfredsstiller de ikke kravet om at bruker skal være i egen prosess og få godt innblikk i saksbehandlingen:

*Informant 6: ”Nå har jeg så mange AEV at nå har jeg arbeidsevnevurdert uten å ha snakket med folk”, sa en her i forrige uke. Men hun hadde jo dårlig samvittighet, for hun vet jo det at hun egentlig ikke skulle gjøre det. Jeg skjønner jo at er det mengdeproblematikk med mange*

*saker som ligger, så gjør du det enkelt. Ut fra hva som ligger i mappa fra før av. Og alle ønsker vi å jobbe mer grundig med brukerne våre, men det er tiden det står på da.*

Slik det fungerer nå, fremstår det skriftlige materialet i enkelte tilfeller mer nyttig for å dokumentere eller rettferdiggjøre avgjørelser i NAV. Det er kvantitative mål, antall saker veilederne får behandlet som de telles på:

*Informant 1: Hva en blir målt på, hva en ikke blir målt på. Selvsagt, da prioriterer man det man blir målt på! Sånn er ressursituasjonen, det ideelle ville vært å gjort en perfekt jobb på alt, men det er den reelle verden!*

Veilederne gir uttrykk for at AEV er et verktøy som på mange måter tilfredsstillende systemet. For enkelte brukere sier de at de like gjerne kunne ha brukt samme tid på å avklare saken i samtale og å lete aktivt etter løsninger i lag med brukeren. Dette kunne ha vært en like kvalitativt god tjeneste.

### **6.3 God informasjon og brukermedvirkning**

Veilederne gir uttrykk for at arbeidsevnevurderingen kan fungere godt som et redskap for å avklare hensikt og rolle sammen med bruker, men at dette forutsetter god tid. Dette kommer mest til uttrykk blant dem som jobber med KVP og som ofte har færre brukere å følge opp. God informasjon og god tid til å gjøre avklaringer sammen med brukerne synes føre til at brukerne selv bruker arbeidsevnevurderingen til å bli kjent med sine egne behov, hva de har lyst til ut i fra det ståstedet de har i dag. Dette innebærer også at den kan brukes til å innse at man faktisk ikke greier å komme seg ut i jobb. Det viser deg imidlertid at det ikke er sikkert at alle brukerne vet hva AEV er og at de er blitt arbeidsevnevurdert, ut fra hva veilederne forteller. I flere tilfeller brukes AEV for å tilfredsstillende systemet og i de verste tilfellene gjøres AEV uten at bruker er tilstede. Dette synes veilederne er svært beklagelig, samtidig som de gir uttrykk for at det å sikre inntekt blir ansett som en høyere prioritering enn å gjøre vurderingene skikkelig når sakene hopper seg opp. Veilederne gir også uttrykk for at det er veldig forskjellige behov hos brukerne som gjør at det er svært ulikt hvordan de gjennomfører en arbeidsevnevurdering. Enkelte saker består av få og klare forhold som har betydning for utfallet, mens andre er mer sammensatte og uklare, og trenger tid.

Selv om brukerne har ulike behov viser undersøkelsen at det er lett å komme inn i en rutine og at løsninger gjøres likt fra den ene saken til den andre, spesielt i saker som likner hverandre:



Informant 6: *Det sies jo at denne AEV er det viktigste vi gjør, og det er sikkert rett det. Men det er lett å tenke kanskje litt annerledes, og det er lett å tenke hvis en er litt selvkritisk, at det blir litt sånn sjablongaktig(..). Jeg har ti stykker som har jobbet i en barnehage og de har stort sett blitt sykemeldte på samme oppgavene. De har de samme iltene og vondtene; det er skulder nakke og det er rygg, barnefødsler og den greia der. Så den ene AEV blir veldig lik den forrige. Det blir veldig lett sånn, og så kommer den gjerne på slutten i stedet for i starten, den kommer på slutten for å utløse en ytelse.*

Veilederne er også opptatt av at de må plassere brukerne innenfor ulike servicebehov og at det er med på å sette en slags merkelapp på brukeren som styrer i det videre løpet for brukeren:

Informant 7: *At det klargjør muligheter og utfordringer, det er jo det som ligger i AEV. Og det kan jo hende at, ikke sant, vi har jo de fire ulike grupperinger de havner på. Og hver gruppering har et antall virkemidler. Så da blir du på en måte plassert i en bås da. Ut i fra arbeidsevnevurderingen og ut i fra den har du mulighetene etter hvert.*

Veilederne gir uttrykk for at det kan være vanskelig å selge inn skjema til brukerne. God informasjon om hensikten med arbeidsmåten og utfylling av egenvurderingsskjemaet opplever de er nødvendig for at brukerne skal vite hva de er med på. Veilederne forteller at de har god erfaring med å presentere egenvurderingsskjemaet i samtale med brukerne fremfor å sende det i posten. Brukerne får allikevel ofte utlevert skjemaet uten god veiledning og forståelse av hensikten med dette, noe veilederne begrunner med manglende tid eller kompetanse. Det er også slik at den ferdige vurderingen ofte ikke sendes ut til brukerne, fordi veilederne ikke opplever seg komfortable med som står i den ferdige vurderingen, eller at det som står skrevet er av en slik karakter at de ikke ønsker at brukerne skal måtte lese det. De vil da heller gi informasjonen muntlig og være tilgjengelig som støtte for brukerne, men det er ikke alltid de har tid til dette. Veilederne fokuserer på at det å samtale med brukerne er viktig for å få formidlet det skriftlige budskapet gjennom hele prosessen med AEV:

Informant 7: *Jeg sender aldri ut AEV, ikke egenvurderingsskjema, jeg sender ingenting ut. Vi går i gjennom det **sammen med**.*

For at brukerne skal forstå intensjonene med det nye verktøyet, synes det ut fra det veilederne forteller å kreve at brukerne får god informasjon om hensikten med arbeidsmåten og utfylling av egenvurderingsskjemaet. Når brukerne gjerne får utlevert skjemaet uten god veiledning og forståelse av hva dette skal brukes til, erfarer veilederne at de som har minst ferdigheter i å

besvare egenvurderingen ikke får benyttet seg av den tenkte muligheten for å fremme sitt eget perspektiv i denne. Samtidig kommer det til uttrykk at det skriftlige dokumenteringsarbeidet som er en del av systematisering og dokumenteringsprosessen, stjeler tid fra oppfølgingsarbeidet med brukeren. Skriftlige samhandlings- og dokumentasjonsverktøy, gir veilederne uttrykk for, er spesielt en utfordring for personer med dysleksi, innvandrere eller for personer som av andre årsaker er ukomfortable med skriftlig materiale:

*Informant 4: Det er klart at det er lettere å skrive en god AEV i de tilfeller at bruker kan fylle ut og gi en god tilbakemeling selv på en god del ting. Enn i de tilfellene som er dårlig fungerende som nesten ikke klarer å skriftliggjøre noen ting, eller veldig lite i hvert fall i AEV. Og det er også problemer med det at vi har en veldig hektisk hverdag, sånn at vi ikke klarer å få frem alle opplysninger til enhver tid. Men jeg mener vi allikevel får frem i forhold til loven, i forhold til å vurdere det rette i forhold til hva folk trenger, det mener jeg kanskje at vi får til. I forhold til tilleggsopplysninger som kunne vært nyttig, kanskje ikke de kommer frem da i alle tilfeller. På grunn av tidspress og å få saken unna og jobbe videre.*

Det kommer også frem at flere brukere ikke forstår betydningen av spørsmålene i egenvurderingen og de gir tilbakemelinger til veilederne på dette. Det er også noen spørsmål som virker veldig overlappende, og dermed overflødige. Veilederne synes det er dårlig sammenheng mellom oppbyggingen av felter i deres dataverktøy Arena og de feltene som fylles ut i egenvurderingen. De er opptatt av at egenvurderingen i følge intensjonene er brukers dokument og at dokumentet skal følge bruker over tid, men de opplever det uklart hva det vil si i praksis at det er brukers dokument. Veilederne gir uttrykk for at brukerne selv ikke er opptatt av egenvurderingen og at det derfor er vanskelig å få verktøyet til å fungere slik det er tenkt. Noen brukere ser ikke meningen med at de skal fylle ut egenvurderingen og veilederne opplever at noen brukere ser dette som en slags form for kontroll. Veilederne sier skjemaet kan forenkles.

I andre tilfeller virker egenvurderingen nærmest bortkastet fordi brukeren har vært lenge i systemet og at mye dermed er kartlagt. Det kan også være at det dreier seg om det de omtaler som en ren helsesak. Da er skjemaet for omfattende og det er ikke behov for en gjennomgang av så mye som skjema legger opp til. Men så er det tilfeller der AEV fungerer bra for å gi informasjon og oppsummering av kontakten brukeren har hatt med hjelpeapparatet tidligere og hva som da har blitt forsøkt. Dette bidrar til at både veileder og bruker kan få en bedre oversikt og felles forståelse av situasjonen:

Informant 7: *Mange ting har skjedd på veien. Så det å få til en oppsummering av hva har vært forsøkt, hva har vært bra, hva har ikke vært bra, fungert, da får vi en felles forståelse av situasjonen. For det er en historikk. For å få en forståelse av hva vi ikke skal gjøre igjen, at vi heller skal gjøre det som fungerer, at vi skal holde fokus på det. Da synes jeg at jeg får det til bra.*

Det synes som at veilederne finner det bra at det som kommer frem i samtale med bruker blir gjort skriftlig. De gir uttrykk for at det tydeliggjør både for dem og for brukeren hvordan situasjonen er og gjør det lettere å fatte en beslutning om hva som bør gjøres videre. Samtidig er det som sagt i noen saker slik at skriftliggjøringen står i veien for å få til en så god samtale at forhold av betydning kan avdekkes. Dette medfører at brukerne heller ikke får tilstrekkelig informasjon. Det å få og å gi god informasjon uttrykker veilederne som en viktig del av det å la bruker få påvirke i egen sak:

Informant 4: *Altså, når vi følger opp en bruker i fra tidlig start eller underveis, så er det alltid slik at vi snakker med bruker om forskjellige muligheter som finnes i systemet, og sjekker med dem hva de tenker og om hva de vurderer selv. Og sier litt om hvilke begrensninger som ligger i systemet og hvilke rettigheter og plikter man har, og at man derigjennom kommer frem til en løsning. Som regel så blir man enig(..). Det vi rådgir eller anbefaler om underveis, det finner vi en løsning på, men i visse tilfeller så er vi ikke enig om det vi i følge lovverket kan tilby.*

Egenvurderingsskjemaet kan brukes til å bevisstgjøre brukerne på egne ressurser og på hva de selv og NAV kan bidra med i forhold til deres situasjon. Veilederne forteller at egenvurderingen er nyttig for det de omtaler som å *realitetsorientere* brukerne. De uttrykker at AEV gjør at en må konsentrere seg systematisk om områder som er viktige for brukeren og ta vurderinger i forhold til disse områdene. Dette synes da som en del av det de legger i brukermedvirkning, det at brukeren får innsikt i hva NAV kan bidra med og lov til å fremme sitt syn i de vurderinger som gjøres på livsområder som vedrører han eller henne:

Informant 4: *Og hvis de er uenige i konklusjonen vi trekker til slutt, så vil det jo fremkomme i en AEV hva vi tenker og hvorfor vi kom frem, hvorfor vi ikke kom frem til noe annet. Så det kommer frem i papirene hvorfor det blir slik som det blir da, med ulikhetene.*

For å få frem alle opplysningene er det altså viktig med samtaler med brukerne. Veilederne forteller at det er i samtaler de kan stille de utdypende spørsmålene og det er også der bruker

kan gi den utdypende eller spesifikke informasjonen knyttet til den enkelte saken. Det at brukerne er sikret en struktur på arbeidsprosessen setter dem også i sammenheng med brukermedvirkning, fordi dette gir trygghet og oversikt for bruker. Veilederne forteller at ved rett bruk gjør vurderingen det også lettere å sette i gang rett tiltak i forhold til det personen trenger. Men det er ikke alltid tiltak å velge mellom som passer for brukeren og det kan være vanskelig å få endret på tiltakene slik at de passer til enkelte grupperinger av brukere. Dette gjelder spesielt unge uten arbeid som veilederne omtaler som å ha ” *problemer med å stå opp om morgenen og som trenges å følges opp litt tett*”. I forhold til å melde i fra i NAV-systemet om lite tilpassede tiltak ut fra brukernes behov, er det forskjellige erfaringer:

*Informant 4: Så hovedbegrensningen er det med økonomi akkurat nå. Men det er også det med at det er rammestyrte tiltak og det er kjøpt inn på fylket for de aller, aller fleste. Så det er ikke stor mulighet til å tilpasse det til lokale behov og lage tiltak tilpasset sin kommune. Der ligger det også en begrensning. Det er lavterskeltilbud som det kunne ha vært mulighet for å få til kanskje.*

Mens en annen veileder sier:

*Informant 10: Det er jo det som er litt spennende med å være i NAV da, for nå har vi en helt annen mulighet til å melde i fra om det her enn vi har hatt. Og det har vi gjort i forhold til planlegging av AMO-kurs til høsten. Vi kan faktisk komme med noen forslag til de brukerne vi sitter med som tidligere har vært på flyktningkontor og asylkontor, det er noe nytt.*

Veilederne sier det er viktig å samtale med brukerne for å gi brukerne mulighet til å komme med tilbakemeldinger på det som er tenkt angående valg av tiltak. Enkelte forteller at de ikke bare er i samtale med sine brukere, men at de tar dem med på tiltaksplassen slik at bruker får god innsikt i hva han eller hun går til:

*Informant 8: Det gjelder at vi ikke skal tre tiltak ned over hodet på dem, at det ikke er vi som vet best, men at det er bruker selv som vet best. Det kan jo ofte hende at saksbehandler får inn en sak og finner ut at du skal dit og dit, at de blir litt styrt da. Uten at dem selv får ta det initiativet og på en måte satt i verk noe da. Så det er viktig det at bruker selv er delaktig. Vi kan jo på en måte brukes som en slags veiledere på de tiltak som finnes, så må bruker kanskje selv ta beslutninger. Vi gjør tiltakene kjent.*

Veilederne forteller at det å være i en dialog med tiltaksplassene er viktig for å få til den rette tilretteleggingen for brukerne når de kommer ut i tiltakene. Brukerne er så ulike og det er ikke

alle tiltak som passer alle. Tidsbegrensninger kan også være et problem fordi enkelte brukere må ut av tiltak før de er klare for det og investeringen i tiltaket virker bortkastet. En gruppe det ser ut til å være vanskelig å finne rette tiltaksplasser for er fremmedspråklige. Språktester som skal være godkjent før enkelte tiltak igangsettes gjør at utvalget blir enda mer begrenset.

#### **6.4 AEV- nyttig og effektivt på alle brukere?**

Når det gjelder de mer sammensatte sakene, saker hvor brukerne trenger tid til å bli kjent med egne ønsker og behov og der brukerne har dårlige språkferdigheter, synes AEV- metodikken å egne seg mindre bra. I forhold til fremmedspråklige blir det lagt særlig vekt på at det kan være vanskelig å få frem budskapet i arbeidsevnevurderingen. Dette gjelder både det å skulle oversette innholdet og det at det ligger kulturelle forskjeller til grunn for hvilke forventninger man har til deltakelse i arbeidslivet. Veilederne forteller at det å introdusere arbeidsevnevurderingen og intensjonen med denne, kan åpne for konflikt med andre kulturers forståelse og forventninger. Å skulle formidle dette på en god måte krever veldig mye av veilederne, og de opplever det i hovedsak som et for krevende verktøy i slike tilfeller. Et forslag på denne utfordringen som fremkom var at man kunne ha utviklet en mindre komplisert prosedyre for denne brukergruppen:

*Informant 9: Vi har snakket om det en del at AEV i forhold til slik den er i dag, i forhold til fremmedspråklige, er ganske vanskelig. Jeg skulle ønsket at det fantes en minivariant, et eller annet som hadde egnet seg bedre for den gruppen, men det er nå så(..).*

Veilederne forteller at det er brukere som opplever at AEV er unødvendig. De mener de har rett på en ytelse og det er det de kommer for å få hevet. Det er ofte brukere som har ressurser og har vært i arbeidslivet, men som av en eller annen årsak, ofte fysisk, ikke kan jobbe lenger. Disse brukerne kan oppleve AEV som krenkende fordi de synes det er uverdigg å måtte gjennomgå skjema og få belyst hele livet sitt.

#### **6.5 Sammenheng mellom AEV og det som skjer videre**

Det synes å eksistere utfordringer på området som har med den ønskede helhetlige kartleggingen av brukerne å gjøre, og det som skjer videre i systemet i forhold til oppfølging av den enkeltes behov. Veilederne uttrykker at det er vanskelig å jobbe i prosess med brukerne når kartleggingen i første rekke skjer ved det lokale NAV – kontoret, mens den videre oppfølgingen og utprøvingen av den enkeltes muligheter for å være i arbeidsrettet aktivitet skjer på eksterne tiltak. De uttrykker at det er vanskelig å spore sammenhengen mellom kartlegging ved bruk av egenrevisningen, videre plan, gjennomføring og evaluering. Det

kommer også til uttrykk at det ofte foregår enda en kartlegging etter at brukere kommer ut i tiltak og at dette virker lite ressurs sparende. Manglende tid gjør også at veilederne prioriterer vurderingen mot slutten av et saksforløp i stedet for at den gjøres helt i fra starten.

Utfordringer med å få til en rask kartlegging og få brukere raskt ut i rett tiltak etter de tenkte intensjoner med AEV, gir seg også til kjenne. I enkelte tilfeller gir veilederne uttrykk for at lange ventelister før brukerne kommer ut tiltak fører til en forverring i brukerens situasjon. Brukeren er ikke *rustet* til å gå ut i tiltak når tiltaksplassen endelig er på plass:

Informant 4: *(..) en person kan vente opp til et halvt år til et år for å få en tiltaksplass, og når en er ferdig på det tiltaket, så skal en kanskje til et annet tiltak på samme sted. Og da er det ny venteliste fra et halvt år til et år. Så da blir personen gående på passive ytelser uten noen form for aktivitet i lang, lang tid.*

Som suppleres av en kollega blant informantene:

Informant 1: *Og når en først er kommet i gang, da er en kanskje så syk at en ikke er i stand til å starte på det tiltaket, for å si det sånn da.*

Datamaterialet illustrerer at det ikke bare er vurderingen i seg selv som må være på plass for at veilederne skal kunne vurdere hva brukerne har behov for. Det er også behov for rett tiltak til rett tid, slik at brukerne kan få den hjelpen de har bruk for når de er motiverte til å ta i mot hjelp. Dette viser også at NAVs innvirkning i brukernes liv ved gjennomføringen av vurderingen påvirker brukernes motivasjon, og at brukerne kan oppleve det som et nederlag når tiltaket ikke kommer innen forventet tidsrom.

## **6.6 En felles metodikk og felles fagforståelse**

Slik vi forstår veilederne erfarer de at egenvurderingsskjemaet bidrar til å strukturere samtalen med brukerne og gjør det lettere å ta opp aspekter ved brukeres situasjon som det kan være vanskelig å berøre. Når det er satt på papiret blir det lettere å ta det opp. Men en utfordring er, som nevnt tidligere, at noen av veilederne ikke opplever at de håndterer å ta imot de opplysningene de får når brukere forteller om sin situasjon. Veilederne opplever de at de jobber likt i forhold til hva de først spør brukeren om på livsområdene i egenvurderingsskjemaet (sosiale forhold, helse, arbeidserfaring), men det er ulikt hvilke livsområder de prioriterer å belyse grundig og hvilke av de ulike temaene de går dypere inn i.

Noen veiledere går systematisk gjennom hele heftet, men andre er ikke så opptatt av det. Ved enkelte NAV kontor forklarer veilederne at de bruker skjema ulikt fordi brukerne er ulike. Ved noen kontor er de komfortable med å bruke skjemaet ulikt, mens de ved andre kontor opplever dette som problematisk. Ulikhetene dreier seg om i hvilken grad hele skjemaet skal fylles ut av brukerne, om det skal samtales om skjemaet, og hvordan de skal legge vekt på de ulike delene som beskrives. Hvorvidt veilederne er tilfredse med å tilpasse bruk av verktøyet, ser ut til å være knyttet til profesjonell sosialfaglig bakgrunn. Det er mange av veilederne som har jobbet med KIS tidligere og som dermed har kjennskap til bruk av et lignende verktøy, og som argumenterer for at de er nødt til å tilpasse bruken ut i fra brukernes behov og ut i fra hva man vurderer brukeren opp i mot. Uavhengig av hvor de med sosialfaglig utdanning kommer fra (Aetat, Trygd, Sosial) ser det ut til at de har et bredere begrepsapparat å ta i bruk når de beskriver i hvilken grad de opplever å lykkes eller å mislykkes med bruken av arbeidsevnevurderingene. De begrunner opplevelsen av å lykkes eller å mislykkes ikke bare ut i fra målsettingene i NAV, men ut fra verdier som den sosialfaglige profesjonsutdannelsen deres bygger på. Dette handler spesielt om at de må forsøke å forstå hvordan brukeren betrakter sin situasjon og hva brukeren ser som sine behov, og at de som veiledere har et klart ansvar for å tilrettelegge for brukeren i arbeidet. Verdien av brukerens forståelse og mening synes tydeligere.

Datamaterialet viser at beslutningene som tas i arbeidet med AEV i de fleste tilfeller er forbundet med skjønnsmessige vurderinger og følgelig ikke bare det som kan settes i forbindelse med utøvelsen av et verdifritt forvaltningskjønn. Veilederne synes å mene at de tar beslutninger innenfor et system som i sin helhet er bygget på verdier og at arbeidslinja og NAV etableringen er et eksempel på en verdibasert reform. Dette er noe de forholder seg til hele tiden og vurderer ut i fra. I enkelte saker er det samsvar mellom de verdiene NAV representerer, brukernes ønsker og muligheter og veiledernes egne personlige og faglige verdier. Andre ganger kommer disse verdiene i konflikt. Veilederne gir uttrykk for at dette spesielt varierer avhengig av hvilken brukergruppe det gjelder og hvilken type ytelse de vurderer brukerne opp i mot. Ved bruk av AAP, som stort sett dreier seg om fysiske helsemessige vurderinger, uttrykker de at det oppstår færre verdimessige konflikter enn når det gjøres vurderinger innenfor kvalifiseringsprogrammet. I begge tilfeller er imidlertid oppgavene preget av et verdimessig arbeid. Vurderinger gjøres ut i fra brukers personlige særtrekk, kjennetegn ved brukergruppen, deres tidligere arbeidserfaringer osv.

Veilederne er usikre på hvem som skal bestemme hva som er av relevans i den enkelte sak og hva som er kriteriene for å vurdere dette. Flere gir uttrykk for at det er fint at brukeren blir synlig i vurderingen, men det er en utfordring å skulle veie brukerens stemme opp i mot det som for eksempel dokumenteres av lege. Å vite hva som til syvende og sist skal vektlegges i vurderingen av arbeidsevnen er vanskelig. Veilederne har fått stor beslutningsmyndighet, men de synes å mangle retningslinjer for sine vurderinger. De erfarer at ulik fagbakgrunn og ulik etatsbakgrunn gjør at en vurderer sakene ulikt. Det gis også uttrykk for at det er lett å jobbe slik en alltid har gjort. Flere av veilederne forteller at de i samtale med bruker allerede har avgjort saken i hodet og så gjøres arbeidsevnevurderingen etterpå kun som en formalitet:

*Informant 4: Og dessuten, når man har jobbet i så mange år som vi har med såpass mange tiltak, så på en måte så har du tatt den vurderingen i hodet i mens du har snakket med bruker.*



I enkelte tilfeller synes veilederne å beskrive AEV først og fremst som et nødvendig onde for å tilfredsstille systemet. For brukerens del er de opptatt av at de heller kunne ha brukt mer tid på direkte brukerkontakt. Dette gjelder spesielt de som har vært ansatt i den tidligere sosialtjenesten og i Aetat. Disse forteller at de brukte mer tid på dette i tidligere organisering.

Samtidig er veilederne ikke så opptatt av at de nødvendigvis skal ha en felles metodikk og en felles fagforståelse, bare de skjønner verdien av hverandres arbeidsoppgaver. Å skulle ha en felles forståelse ville krevd for mye tid. De anser det derfor som urealistisk. Veilederne forteller at de som for eksempel jobber med AAP og de som jobber med KVP har svært



forskjellige brukergrupper og arbeidsoppgaver. Derfor blir nødvendigvis forståelsen også ulik:

Informant 7: *Det spørres hva vi bruker AEV til. Er det en uføresak så har du det fokuset, er det en KVP sak så har du det fokuset. Så du kan si at hver gruppe har sin forståelse av AEV.*

Dette er et annet eksempel på at ulik forståelse er nødvendig:

Informant 6: *Jeg skulle hjelpe et team her i forhold til å de som skulle ha tidsbegrenset utfør, da brukte jeg AEV litt annerledes. Da la jeg selvfølgelig vekt på legeerklæringer, på hva bruker sa selv og hadde mye mer fokus på helse opp i mot arbeid, sant ja. Da spurte jeg ikke så mye om nettverk og fritidsinteresser og sånn. Så det var noen områder som jeg ikke tok så nøye som med andre områder da. Så vi bruker den forskjellig ut i fra hva de arbeidsevnevurderes mot da.*

Det kommer også frem at denne ulikheten medfører ulike blikk på sakene de arbeider med, og at dette er noe de kan dra mer nytte av for å jobbe helhetlig:

Informant 4: *Og det er veldig godt å kunne spørre hverandre, for da tenker vi kanskje litt forskjellig og kommer med innspill, eller noe man ikke har tenkt nok på i farta. Når man sitter og totler med sin egen sak så kan man få noen andre øyne inn.*

Veilederne er mer opptatt av å få en forståelse av kompetansen som eksisterer blant de ansatte og hva de kan bidra med for hverandre. Men når det gjelder den mer overordnede arbeidsprosessen i vurderingen, så kommer det til uttrykk at det ligger en felles forståelse:

Informant 11: *Det er jo en felles forståelse av hva AEV er, for den skal jo gi grunnlag for hva slags hjelp brukerne skal ha. Den felles forståelsen er der jo uansett team du jobber på. Så har du jo den felles forståelse at du skal gå i gjennom, lage en type historikk og så lager du en type konklusjon av hva slags type hjelp brukeren skal ha. Og den forståelsen er der jo uansett team du jobber på, men du bruker den på forskjellige måter. Eller bruker forskjellige prosesser(..).*

Ulikhetene og usikkerheten ligger mer i hva av innhold man bør vektlegge i vurderingen. En annen sier:

Informant 9: *Jeg tenker at den forståelsen vi har nå, er at dette her må vi ha i NAV. Jeg skulle vel ønske vi hadde drøftet mer hva er funksjonelt i hver enkelt sak, hva er bra i hver enkelt sak, hva burde ha vært med i den saken?(..). For eksempel dette med listegjennomgang, hvem*

*er det du bør prioritere å gjøre det skikkelig og ordentlig på, og hvem er det du bør gjøre det litt lettvintere på. Slik at vi ikke snakker i lunsjen og så får vi den der; herregud gjør du det så fort og lettvindt du da? Det gjør ikke jeg! Det er kanskje den der diskusjonen jeg savner litt da(..).*

Veilederne gir uttrykk for at det ikke er klare strategier for kompetanseutvikling og for å etablere en felles forståelse på kontorene. Dette viser seg spesielt å være et behov ved større kontor hvor kompetanseutveksling og samarbeid ikke er like enkelt å få til som ved mindre kontor:

*Informant 7: Vi har vel ikke på en måte prøvd å sammensette dette her, vi er alle på hver vår øy. Så det har vel ikke vært noe tema om vi har en felles forståelse heller, tenker jeg. Og om vi har det, det er noe annet, men vi har ikke drøftet det teamene i mellom eller innad på kontoret, det har vi ikke gjort.*

Og ved et mindre kontor sier de:

*Informant 4: Grunnen til at det er såpass stor enighet her, er jo at vi jobber såpass tett sammen og tar opp problemstillinger som dukker opp. Eller tar dem med på teammøter, eller drøfter saker hvor vi er usikre på hvordan vi ender opp hen og hvordan vi skal gå frem. Da drøfter vi og diskuterer og da blir det veldig mye kompetansefordelig (..).*

De er opptatt av at de ved kontorene skal kunne ta beslutninger basert på en form for felles forståelse, selv om denne forståelsen forutsetter at jobbes noe ulikt og at det er ulike forhold som vektlegges innenfor ulike ytelses- eller sakstyper. Det å kunne snakke med andre kolleger styrker de veilederne opplevelse av å ha tatt en riktig beslutning i arbeidet med AEV:

*Informant 4: Jeg tenker jo det at du kan ha den opplevelsen av at du har gjort noe riktig og bra tidlig i et løp, selv om du ikke vet utfallet av saken. I forhold til den innsikt og det lovverket du har, og den følelsen av at "det her er riktig", det synes jeg jo at man har. Også fordi at man har drøftet det med andre. Og hvis man er usikker, så føler men trygghet i at de andre har støtt opp under den vurderingen man har. Så føler man seg jo mer sikker på at man har gjort det riktige.*

Veilederne synes å vektlegge betydningen av det å kunne snakke sammen både når det gjelder veilederne i mellom og mellom veileder og bruker. I begge tilfellene er det å kunne snakke sammen satt i sammenheng med gode vurderinger og det å utøve et godt skjønn:

Informant 2: *Det gir et bedre skjønn for folk. Du må snakke med folk. Det er som når vi snakkes om hva du er flink til. Du sender egenvurderingskjema og da når du får det, gjennomgår vi det sammen. Og da får de sjansen til å styre litt mer, og gi litt mer muntlige opplysninger. Og da knyttes et slags forhold mellom oss, for det første(..).*

Veilederne er opptatt av at brukerne i følge lovverket skal kunne ta ethvert arbeid uavhengig av om man går ned i inntekt eller status, eller om man må flytte til en annen del av landet, så lenge det ikke foreligger spesielle grunner til at dette ikke lar seg realisere. De sier at dette er strenge krav og at det spesielt er en utfordring å skulle stille krav til brukerne om å skifte bosted.



På spørsmål om det finnes klare svar på slike utfordringer sier de at dette er skjønnsmessige vurderinger og at det her er viktig å kunne danne en felles forståelse veilederne imellom:

Informant 4: *Det meste er jo klart i loven og i rundskriv og sånn. Hvis vi er i tvil så spør vi hverandre for å komme frem til at det ikke bare er mitt syn, eller hans syn, eller hennes syn, men at vi kommer frem til konsensus om at det her er riktig måte å tolke det på. Og at det er riktig i forhold til lovverket. Og hvis vi ennå er usikre så spør vi en høyere instans, en klageinstans, og sørger for at det blir mest mulig likebehandling ut i fra situasjonen da.*

I intensjonene med arbeidsevne metoden ser veilederne at det nye redskapet skal føre til en mer enhetlig fagforståelse og felles metodikk som gir mulighet for forutsigbarhet og etterprøvbarhet i arbeidet med brukerne. Samtidig skal arbeidsevnevurderingen sikre brukerne

individuell behandling tilpasset den enkeltes behov. Veilederne opplever at de i det praktiske arbeidet med brukerne blir stående i en konflikt mellom to målsettinger: felles metodikk på den ene siden og individuell tilpasning på den andre. De gir uttrykk for at det fortsatt er mye uavklart i gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen og at de mangler kompetanse før de kan arbeide enhetlig og systematisk i vurderingene:

Informant 13: *”Det er like mange AEV som det er ansatte ved kontoret”*

AEV er et standardisert verktøy som skal anvendes på alle brukere innenfor en mangfoldig gruppe. Det ser derfor ut til å være en utfordring i forhold til å belyse det som er vesentlig i den enkelte saken. Veilederne bruker verktøyet på ulike måter selv om de er ukomfortable med det.

Veilederne anvender verktøyet ulikt både ut i fra særtrekk ved brukerne og med utgangspunkt i egen kompetanse og forståelse. Overfor enkelte brukere er den korte kartleggingen tilstrekkelig for å belyse det som er av verdi i den enkelte saken. Dette gjelder brukere som ser nytten i å gjennomgå vurderingen, de som på en enkel måte får frem sine behov slik at veileder forstår dem, og de som har målsettinger i tråd med føringene systemet legger til rette for. For brukere som trenger tid til å bli kjent med egne behov i en bearbeidingsprosess, og der både egne ønsker og systemets krav og forventninger eventuelt må justeres, synes arbeidsevnevurderingen å bli en utfordring. I slike tilfeller viser det seg at vurderingen gjerne kan bli preget av et prosedyrepreget arbeid, hvor målsettingen er å gjennomføre vurderingen for å sikre brukerne en ytelse.

## **7 Brukernes erfaringer med AEV**

Utvalget besto av 6 kvinner og 3 menn mellom 25 og 55 år ved tre NAV kontor av ulik størrelse. De hadde alle enten arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringsstønad og de fleste hadde vært aktive brukere av NAV over noe tid. De hadde ulike erfaringer med NAV og bakgrunnen for behovet for hjelp varierte. Felles for alle informantene var imidlertid at de hadde vært gjennom en arbeidsevnevurdering i NAV. Informantene har gjennomgått noe ulike løp i sine arbeidsevnevurderinger. Alle med unntak av en hadde fylt ut egenvurderingsskjemaet. De fleste hadde også i etterkant av utfyllingen vært til en samtale hos sin veileder ved NAV-kontoret og temaene fra arbeidsevnevurderingen ble i ulik grad tatt opp i denne samtalen. Når det gjelder den ferdigstilte arbeidsevnevurderingen var det to av informantene som hadde mottatt denne i skriftlig form, mens resten enten var usikre på eller mente at de ikke hadde mottatt et slikt dokument.

### ***7.1 Hensikten med arbeidsevnevurdering***

Informantene har fått skjemaet presentert av veileder på noe ulike måter. Dette gjelder både hvordan hensikten med skjemaet har blitt redegjort for og hvordan man har fått beskjed om å fylle det ut. Noen av informantene har fått beskjed om at dette er noe de bare må fylle ut for å komme videre i saksgangen, mens noen har fått beskjed om å fylle ut det de opplever er relevant for deres sak. En del av informantene opplever at de har fått god informasjon om skjemaet i forkant enten ved at de har blitt innkalt til en samtale hvor egenvurderingsskjemaet har blitt gjennomgått og presentert før de har fått det med seg hjem, eller fordi de selv har etterspurt informasjon om prosessen rundt arbeidsevnevurderingen. Flere av informantene etterspør derimot en bedre forklaring på hva som er meningen med å gjennomgå et slikt skjema og hva som er hensikten med at NAV skal ha denne informasjonen.

Når det gjelder hvordan informantene forstår hensikten med egenvurderingsskjemaet er det flere momenter som kommer opp. Flere av informantene ser på arbeidsevnevurderingen først og fremst som inngangen til en ytelse. Hensikten med arbeidsevnevurderingen blir dermed å være med på å avgjøre om de har krav på en bestemt stønad, ytelse eller et tiltak de ønsker. Elin som selv hadde hatt et yrke hvor veiledning av andre mennesker var en sentral arbeidsoppgave forteller at hun syntes at spørsmålene i arbeidsevnevurderingen hjalp henne til

å reflektere rundt sin egen situasjon og at det bidro til å sortere tanker og følelser. Hennes første reaksjon da hun mottok egenvurderingsskjemaet i posten var allikevel sinne:

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

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

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

*Jeg følte at heftet var et proforma som veilederen måtte ha for å kunne sende meg videre på attføring.*

Det at informasjon om dem og deres sak skulle være tilgjengelig for eventuelt nye saksbehandlere var også en av de tingene som gikk igjen i informantenes opplevelse av hensikten med arbeidsevnevurderingen. Informantene som nevnte dette så på det som viktig at nye saksbehandlere fikk denne informasjonen om dem. De håpet arbeidsevnevurderingen kunne bidra til at man med en ny saksbehandler ikke ble nødt til å starte forfra, men at både historie, bakgrunn og målsetninger ble gjort kjent for den nye saksbehandleren. Det er også viktig å få kartlagt hva en har forsøkt av arbeid. Dermed slipper man å på nytt prøve noe man ikke har mestret tidligere.

## **7.2 Forståelse av egenvurderingsskjema**

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

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

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

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

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

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

### **7.3 Relevante tema for arbeidsevnevurderingen**

Hva informantene oppfatter som relevante opplysninger for deres arbeidsevne er svært forskjellig. De har også i ulik grad fått mulighet til å være med å bestemme hvilke av områdene i egnevurderingen som skal være med i deres arbeidsevnevurdering. Noen av informantene har fått beskjed om å fylle ut hele heftet, mens andre har fått beskjed om å fylle ut bare det de selv oppfatter som relevant for sin sak.

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

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

*Jeg ga klar beskjed om at jeg fyller ut hobbyene mine og de tingene der, men det er ikke dermed sagt at jeg kan jobbe med de tingene der selv om jeg liker å holde på med det. Fordi hjemme kan jeg ta ting i mitt tempo. Om jeg liker å holde på å bake og på kjøkkenet eller om jeg liker å holde på med dataen så kan jeg reise meg og gå frem og tilbake som det passer meg. (Tove)*

Flere av informantene som hadde ulike former for helseplager følte at helseaspektet ble for lite vektlagt i arbeidsevnevurderingen. Både Tove og Elin mente imidlertid at dette var noe fastlegen og andre behandlere bedre kunne uttale seg om og at det derfor ikke var en naturlig del av egenerveringsskjemaet. Tove ønsket derfor ikke å fylle ut helsedelen av egenerveringsskjemaet selv, mens Elin synes det var positivt at NAV ville ha hennes egen beskrivelse av situasjonen da hun fikk forklart hensikten med det fra veilederen sin.

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

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

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

Arbeidsevnevurderingen er ment å være et nåtidsbilde av brukerens situasjon (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Flere av brukerne har allikevel fylt ut



skjema i forhold til en hypotetisk situasjon hvor de blir friske og ser mulighetene for å komme tilbake i arbeidslivet.

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

#### **7.4 Samtale**

Informantene opplevde at egenvurderingsskjemaet ble brukt på ulike måter i den videre dialogen med NAV. Mens en av informantene forteller at hun ble kalt inn til en samtale omkring temaene i egenvurderingsskjemaet som varte i to og en halv time, så har andre informanter opplevd at innholdet i egenvurderingen ikke ble diskutert med veileder overhodet. Elin opplevde at prosessen med å fylle ut egenvurderingsskjemaet gjorde henne mer forberedt til samtalen med veileder. Tove forteller at egenvurderingsskjemaet ikke ble brukt i samtalen med veileder og at hun selv måtte vise til temaene derfra som hun syntes var relevant for samtalen.

Informantene har hatt svært forskjellig opplevelse av samtalen med veileder omkring arbeidsevnevurderingen. Frida forteller at det ble satt av ekstra tid da hun og veileder skulle se på skjemaet og dette opplevde hun som svært positivt. Det ga en mulighet til og både snakke om hensikten med arbeidsevnevurderingen og å gå litt mer i dybden på temaene. Tove satt igjen med en annen følelse i etterkant av samtalen og følte seg stemplet som arbeidssky og lat: *Du føler deg lite verd, du er arbeidssky og lat.” Men du ser jo så frisk og sprek ut”. Du går jo ingensteder og går inn for å se fæl ut og lukte døden. Selv om en sliter med helsa så må en kunne gå litt ordentlig kledd og føle seg litt vel. Men det blir misoppfattet. Problemet er at en ser ikke syk ut.* (Tove)

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

Noe av det som går igjen blant flere av informantene var at spørsmålene i egenvurderingsskjemaet hadde en slik karakter at det var vanskelig å besvare dem alene. De etterlyste derfor muligheten for en samtale med veileder. En del av spørsmålene går for eksempel på beskrivelser av egenskaper hos en selv som det kan være vanskelig å sette ord på, kanskje fordi en ikke har tenkt så mye over dem tidligere. Åge fortalte at veilederen hjalp

ham med å fylle ut skjemaet. Hun trakk frem konkrete ting han hadde erfart og som det passet å skrive inn i skjemaet. Hun hjalp ham også med å formulere svar på spørsmålene som han skrev inn. Det at det opplevdes problematisk å fylle ut skjemaet alene gikk også på det at det i utfyllingen av et slikt skjema gjerne kommer opp problematiske forhold ved ens egen livssituasjon:

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

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

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

Dette med tapsopplevelse og sorg over det å ha mistet en jobb er noe flere av informantene er inne på i sine fortellinger. Lisa er en av disse og hun synes det burde være en større forståelse for denne sorgprosessen fra NAV-veiledernes side. Hun er opptatt av at man i en arbeidsevnevurderingsprosess trenger hjelp til å finne ut hva slags muligheter man har. Frida etterspør kompetanse hos veilederne i forhold til hva man skal velge videre og hvilke muligheter man har med den diagnosen man har eller med de barrierer en opplever i forhold til arbeidslivet. Lisa har også behov for en dialogpartner som kan være litt åpen for forslag uten at det trenger å bli så konkret. Hun opplever de veilederne hun har hatt på NAV-kontoret som veldig målrettet i samtalen.

## **7.5 Tidsaspektet**

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

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

Det var også flere andre blant informantene som mente at arbeidsevnevurderingen burde komme mye tidligere i samarbeidet med NAV. Et av argumentene som gikk igjen er at arbeidsevnevurderingen potensielt hadde kunnet hjelpe dem med å sortere en del ting, men at det kom på feil tidspunkt for dem. Om arbeidsevnevurderingen hadde kommet tidligere i løpet hadde den kunne bidratt både til en slags personlig klargjøring og utvikling og til brukermedvirkning i større grad. En av informantene syntes derimot at arbeidsevnevurderingen kom for tidlig og at hun hadde hatt mer utbytte av det om hun hadde rukket å bli litt friskere først.

Et annet positivt moment i forbindelse med bruk av arbeidsevnevurderingen på et tidlig stadium i saksforløpet, er at det da kan bidra til at man blir bedre kjent og dermed ha en relasjonsbyggende effekt i forholdet mellom veileder og bruker:

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

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

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

Noen har fått utvidet tid på samtalen om arbeidsevnevurdering og gir uttrykk for at det har vært positivt.

## **7.6 Arbeidsfokus**

Flere av informantene opplevde arbeidsevnevurderingen som veldig arbeidsrettet. Som Trine sa det: *De vil ha folk ut i jobb, helst i går.* Dette ble opplevd som positivt blant de jobbsøkende informantene. De som hadde et sykdomsbilde som forhindret dem fra å delta i arbeidslivet, var imidlertid ambivalente. Tove er også opptatt av det sterke arbeidsfokuset og den mistenkeliggjøringen det for henne fører med seg. Hun etterlyser et større helhetsfokus og større evne til å sette seg i brukers sted:

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

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

Frida forteller at hennes opplevelse er at så lenge du er i en eller annen form for aktivitet, være seg kurs, tiltak eller arbeidspraksis, så er alt i orden og det spiller ikke så stor rolle hva du gjør. Flere av informantene opplever også at tonen når det gjelder arbeid og aktivisering er formanende. Det er liten forståelse for den enkeltes situasjon. Tove sier at hun vet at det ikke skal lønne seg å motta trygd og at det ikke er noe de behøver å belære henne om.

### **7.7 Brukermedvirkning**

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

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

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

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

I tillegg til det å være med å påvirke er det flere av informantene som er inne på det at man blir sett og hørt som viktig for brukermedvirkning:

*Det jeg oppfattet i første omgang det var jo det at arbeidsevnevurderingen skulle brukes om jeg skulle søke utføre eller ikke. Jeg satt ikke med noen følelse av at jeg skulle være med å påvirke. Det ble sagt under samtalen, men det er som jeg har sagt tidligere jeg synes det kom alt for sent. (Elin)*

En et poeng i forhold til brukermedvirkning og som flere av informantene er inne på er forholdet til lover og regler:

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

(Fredrik)

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

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

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

Flere av informantene berører på ulike måter kontrollaspektet ved veilederens rolle og hvordan dette bidrar til å hemme muligheter for brukermedvirkning og tillit. Lisa er en av disse og hun betegner rollen til veileder som en dobbeltrolle. De har en avgjørende rolle i forhold til å vurdere hvilke tjenester og ytelser man skal få i tillegg at de skal være noen man skal kunne betro seg til og få hjelp fra:

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

Trine forteller at mange i omgangskretsen hennes ser på NAV som et "stort uhyre" som pisker dem inn til møter med ujevne mellomrom. Hun selv ser ikke slik på dem og mener heller at veilederne burde være mer tilgjengelige. Tove forteller at hun har vært forsiktig med hva hun fyller ut i egnvurderingsskjemaet. Hun forteller videre at det er stor forskjell på

saksbehandlerne, men at man ikke kan se bort i fra at det man skriver i et slikt skjema på et senere tidspunkt vil kunne bli brukt mot en.

### **7.8 Hva fører arbeidsevnevurderingen til?**

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

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

Som nevnt tidligere opplever noen av informantene en sammenheng mellom arbeidsevnevurderingen og ytelser, stønader eller tiltak. Det er en naturlig følge av at mange ytelser og tiltak fordrer nedsatt arbeidsevne. Det kan derimot virke som om flere av informantene ser på arbeidsevnevurderingen mer som en formalitet enn et verktøy for konkret planlegging og valg av tiltak:

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

Signe opplevde også at arbeidsevnevurderingen i praksis fikk liten betydning for hennes videre aktiviteter. Hun hadde slitt med store helseplager og kunne ikke lenger arbeide som selvstendig næringsdrivende. Hun fortalte dette til veilederen i arbeidsevnevurderingen, men hun opplevde allikevel etter arbeidsevnevurderingen å bli satt til helsemessig belastende arbeid da hun ble utplassert i et tiltak.

## 8 Hvilke erfaringer har lederne med iverksetting av arbeidsevnevurdering?

Refleksjonsforum med veilederne har frembrakt mange erfaringer fra iverksettingen av AEV. I dette kapitlet presenteres lederens synspunkter på disse erfaringene. Ledelsens synspunkt ble innhentet ved at de fikk kommentere anonymisert datamateriale fra refleksjonsforumene. Vi ba dem spesielt kommentere veilederens erfaringer med opplæring og hvordan AEV som metode utvikles ved det lokale NAV-kontoret for å oppfylle intensjonene med verktøyet. Det var også interessant å få lederens betraktninger om det som veilederne beskriver som manglende vektlegging av omgivelsesforhold når de foretar en arbeidsevnevurdering. Lederne hadde også synspunkter på hvordan brukerne erfarer å gjennomgå en arbeidsevnevurdering og hvordan det datatekniske verktøyet er tilpasset metodikken. Sist men ikke minst var lederne opptatt av forholdet mellom tilgjengelige ressurser og rammebetingelser i forhold til å kunne jobbe godt med AEV som arbeidsmetode. Generelt kan vi si at det som kom frem i intervju med lederne samsvarer med veilederens erfaringer.

### 8.1 Opplæring

Arbeidsevnevurdering er et nytt verktøy for kartlegging av arbeidsevne innenfor den nye NAV organiseringen. Lederne starter med å peke på at selv om mange NAV veilederne har erfaring med ulike typer arbeidsevnevurderinger og kartleggingsverktøy fra tidligere, oppfattes AEV-metodikken som ny. En årsak til dette er i følge lederne at AEV er knyttet til dataverktøyet Arena, som ikke alle veilederne har vært vant til å bruke. Mange veiledere har derfor hatt behov for opplæring rent datateknisk. En annen årsak til at AEV-metodikken oppfattes som ny er at selve metodikken er tett knyttet til ytelsene NAV har til rådighet.

Lederne mente at tidligere erfaringer med lignende kartleggingsverktøy, kan gjøre det lettere for veilederne å komme i gang med den nye metodikken. Et annet poeng lederne trakk frem er at det ikke alltid er like lett med kunnskapsoverføring mellom tidligere arbeidsmåter og nye: *Utfordringen går også på at mange har jobbet med en annen form for arbeidsevnevurderinger tidligere, uten å være klar over det, og de har måttet få erfaringen over på å bruke AEV.*

Samtidig mente en av lederne å ha observert at de som ikke har erfaring med arbeidsevnevurderinger fra før har kommet lettere i gang med å gjennomføre vurderingene slik det var tenkt:

*Det er lettere for de som er ferske å ta inn alt det nye, de andre gjør litt som før.*

Veilederne var tydelige på at opplæringen kom på et for tidlig tidspunkt, lenge før de skulle begynne å jobbe med AEV. Flere har en opplevelse av lite planmessighet i opplæringen. Veilederne har også uttrykt et ønske om mer veiledning og opplæring underveis i iverksettelsesprosessen. I intervju med lederne snakket de generelt om opplæring, og mindre konkret om hva som har vært gjennomført i forhold til AEV. De fortalte at alle veilederne har fått samme grunnopplæring, men at det synes å variere hva veilederne har fått av faglig påfyll i forhold til AEV etter grunnopplæringen. Dette kan tyde på at det etter grunnopplæringen har vært lite planmessighet i forhold til videreutvikling av AEV som arbeidsmåte.

En leder påpekte at det har vært opp til veilederne å kommunisere behov for opplæring etter grunnopplæringen. Når slike behov har blitt påpekt har de blitt møtt med tilbud om faglig påfyll. Lederne på mindre NAV kontor uttrykker at det er nyttig med opplæring sammen andre kontor, fordi større kontor med flere ansatte kan bidra med større bredde i kompetanse.

Det fremkommer i lederintervjuene at det har skjedd mye annet nytt i samme perioden som AEV skulle iverksettes. I en travel hverdag må en prioritere:

*Det er en utfordring at dette (AEV) har kommet midt under andre organiserings- og opplæringsløp, slik at vi må gjøre det så godt at vi sikrer at folk får ytelsene sine. Det er realitetene, de store ambisjonene er lagt ned for å klare hverdagen, men det skal bli bedre og bedre etter hvert.*

At mange nye ting i forhold til organisering og opplæring skjer på samme tid i etableringen av de nye NAV-kontorene er kjent. Men lederne var også opptatt av at ressursituasjonen spiller en rolle for læringsprosessene på kontoret:

*Vi ønsker verksted der de løfter ut erfaringer, men det har noe med ressurser å gjøre og hva vi makter å få til. I tillegg til den ordinære styringslinja, ønsker vi å utvikle arena for refleksjon og læring, der man henter inn folk utenfra. Treningsverksted med erfaringsutveksling.*



Her synes det som at lederen setter fokus på at det også er behov for læring og erfaringsutveksling lokalt på kontoret og at det må dannes strukturer for dette. Treningsverksted er et eksempel på hvordan dette kan gjøres.

## **8.2 Hvordan utvikles AEV som metode?**

Intensjonene fra NAV-sentralt er at AEV er et sentralt utviklet verktøy som alle NAV-kontorene skal bruke. AEV metodikken skal også utvikles og tilpasses lokalt. Lederne var også her opptatt av utfordringen med å få til kvalitet og utvikling i arbeidet selv i en situasjon med ressursknapphet:

*Metodebegrepet er også et spørsmål i saksbehandlingssammenheng. Om å gjøre ting i rett rekkefølge. Med så mange AAP-brukere blir en del av metoden redusert til en teknisk metodikk eller teknikk, selv om det ligger en annen tenkning bak. I hverdagen må man få til en minimumsløsning. Det er store variasjoner i forhold til enkeltpersoner.*

Her ser vi at lederne peker på ressursknapphet som forklaring på at AEV gjennomføres som en teknisk øvelse overfor brukerne, og at de ikke får gjennomført AEV i tråd med intensjonene. Flere av lederne syntes å være opptatt av å støtte intensjonene med AEV. I utgangspunktet syntes de verktøyet er fruktbart, men de fikk ikke virkeliggjort intensjonen innenfor dagens rammebetingelser. Som ledere har de erfart at en ikke kan ha fokus på kvalitet i arbeidet med AEV med en gang. En måtte først ha mest fokus på at ansatte skulle tørre å ta verktøyet i bruk. Når ansatte har fått kjennskap til det datatekniske og det rutinemessige, er det tid for å fokusere mer på det kvalitative aspektet med metodikken. En leder sier:

*Bruke det datatekniske verktøyet, det er viktigere at du begynner å bruke verktøyet, trene og bli trygg på det rutinemessige. Da er det mye lettere å se på innholdet og kvaliteten og det metodemessige.*

Lederne fortalte også, i tråd med veiledernes erfaringer, at det er stor variasjon mellom enkeltpersoner og hvordan de jobber med AEV. Lederne var opptatt av at det må skilles mellom når det er behov for mer omfattende vurderinger, og når det ikke er behov for det. Som ledd i arbeidet med å sikre lik praksis og avdekke ulik praksis mente en av lederne at det er viktig å ta utgangspunkt i de praksisene veilederne har utviklet lokalt, spesielt gjennom de gode eksemplene:

*Vi skal prøve å samordne og ta frem erfaringer fra enkeltmedarbeidere – slik at det ikke utvikler seg individuell praksis eller særpraksis. Det skal ikke utvikles mange praksiser for de ulike brukere. Vi har holdt på ett år. Vi må komme oss opp på ett visst nivå. Vi skal se hverandre i kortene, finne gode eksempler.*

I følge en av lederne er det også en spenning mellom det å følge retningslinjer og metodikk på den ene siden, og å forankre og myndiggjøre praksis hos veilederne på den andre. Her ble det pekt på at for mange retningslinjer kan medføre at veilederne jobber for teknisk og rutinemessig med AEV ovenfor brukerne:

*Praksis og metode må utvikles. Kommer det for mye retningslinjer tar det bort krafta fra forankringa hos veilederen, et regime som blir så teknisk kan legges på bygg og eiendom. Hvis vi kutter på ressurser – da vil alle skrike etter retningslinjer. Veileder må bli myndiggjort for å se bruker. Vi må gjøre AEV til noe som ikke er krav fra forvaltning eller høyer nivå, men noe som er brukeren sin.*

Her ser vi at lederen uttrykker at veilederne i NAV har behov for et visst spillerom for å imøtekomme brukeren og å kunne få frem brukerens syn og behov.

### **8.3 Omgivelsesforhold versus “overfokus på individet”**

Det fremkom i refleksjonsforumene at veilederne etterlyste mer fokus på omgivelsesforhold i eget arbeid. Når de gjør arbeidsevnevurderinger i dag blir det lett at de fokuserer for mye på de individuelle faktorene hos brukeren. En av årsakene til dette mente veilederne er manglende kunnskap om arbeidsmarkedet og de mulighetene som finnes der. En annen forklaring er manglende opplæring om hvordan arbeidsevnevurderingen kan gjøres i Arena (se kapittel 3.), og at NAV generelt ønsker et individfokus for å imøtekomme brukernes individuelle behov.

Lederne var i større grad opptatt av at hver veileder jobber forskjellig på grunn av ulik kompetanse, enn at forhold i NAV er årsak til økt fokus på individet når AEV gjennomføres. En leder mente at veilederne har ett overfokus på individet. Dette får negative konsekvenser for NAV og brukeren:

*Hvis ikke du kjenner omgivelsene kan det bli feil innsats og feil tiltak. Hvis ikke du kjenner til via kartlegging i markedet og i de nære omgivelser, ser man ikke brukeres behov.*

Lederne var klar over at deres ansatte selv etterlyser kunnskap om hvordan legge mer vekt på omgivelsesforhold:

*De ansatte legger gjerne mer vekt på individforhold. Ansatte ønsker veldig å kunne mer om arbeidsmarkedet. De sier at de ender med de individuelle forklaringene.*

Dette er begrunnelsen for at de ved ett kontor har satt i gang en bolk med mer fokus på omgivelsesforhold. En leder mente også at AEV kunne vært brukt som et analyseredskap i utviklingen av NAV. Her ser vi at lederen løfter frem en mulighet ved AEV som verktøy som muligens er uutnyttet er i dag:

*AEV kunne vært et analyseredskap som gir grunnlag for å endre virkemiddelbruken, kjøpe andre spesialisttjenester, annen type kurs og rådgivning. Hva er det behov for på systemnivå i markedssituasjonen? Hva er det av rammebetingelser de trenger som vi ikke kan imøtekomme på individnivå, men på systemnivå?*

Med dette synes lederen å si at AEV kan bidra med å tydeliggjøre hva NAV trenger av tiltak for å imøtekomme behovene hos brukerne, slik at de lettere kommer i ønsket arbeidsrettet tiltak.

#### **8.4 Støtte og kvalitetssikring i arbeidet**

Lederne mener i likhet med veilederne at dataverktøyet ikke var godt nok forberedt eller tilpasset og at det er bygd opp slik at det er lett å misforstå. De mener det fortsatt er små justeringer som skal til, selv om det datatekniske verktøyet også har blitt bedre siden oppstarten med arbeidet med AEV:

*Det noe datatekniske justeringer som behøves, spesielt at det skal bli lettere å justere aktivitetsplanen. De ansatte melder ikke inn lengre, det har de jo gjort, så det er behov for endringer. Egenvurderingen burde også kunne legges inn elektronisk med en direkte kobling til systemet. Brukerne som kan det kunne kanskje også bidra, gjort det selv. Det kunne vært et supplement og ikke et krav.*

Det er altså konkrete behov for løsninger som gir et mer oversiktlig bilde. Strukturen på koplingen mellom skjema og de datatekniske løsningene må dessuten bli mer helhetlig.

## **8.5 Ledernes perspektiv på brukerne**

Tilbakemeldingene lederne hadde fått fra brukerne var at når brukerne er fornøyde er det på bakgrunn av opplevelsen av “å bli sett og hørt” og av ”å bli tatt på alvor.” Arbeidet med AEV i dag synes i følge en av lederne å være volumbasert. Det er viktig å gjøre ting i rett rekkefølge, men veilederne har så mange brukere. Det forringer kvaliteten og mulighetene for brukervedvirkning i følge lederne. I tillegg gjør de tildelte rammene at det er uforutsigbart hvilke elementer i virkemiddelapparatet de kan bruke.

Lederne mener det er viktig at arbeidslinja ikke overskygger det sosiale aspektet når man gjør en arbeidsevnevurdering. Her er poenget at selv om arbeidslinja er en sterk føring i NAV, er det viktig at veilederne fokuserer på relasjonen til brukeren og aspekter som ikke nødvendigvis omhandler arbeid. Selve målet om arbeid og aktivitet mente en av lederne de får bedre ved hjelp av AEV:

*Flere får tilbud om arbeid og aktivitet enn før, men hvor langvarig dette blir er det foreløpig vanskelig å si noe om.*

Lederne var opptatt av brukerperspektivet og at AEV skal være brukeren dokument, og ikke en “øvelse” for å tilfredsstille systemkrav i NAV. Som en av lederne sa:

*Det skal være brukerens eget dokument, brukerne kan komme med tilbakemeldinger. Det skal ikke være en melding eller rapport til NAV, men brukerens eget dokument. Skriv det som skal ned, ikke det som passer i NAV.*

Lederne hadde et tydelig ønske om at AEV skal ivareta brukervedvirkningen, men ga ikke like mye uttrykk for de motsetningene som oppstår i det praktiske arbeidet med vurderingene som veilederne gjorde. Dette kan ha sammenheng med at lederne har et mer overordnet blick på arbeidet med vurderingene og at de dermed ikke kjenner til praksisutfordringene like god som veilederne. Samtidig har vi sett at lederne i en presset situasjon gjorde prioriteringer på kontorene om å få unna ubehandlede saker, fremfor å motivere til grundige vurderinger sammen med bruker. Dette illustrerer at det er noen motsetninger i praksis, selv om ønsket om at arbeidsevnevurderingene skal lede til brukervedvirkning er tydelig.

## **8.6 Intensjoner i møte med rammer og ressurser**

Intensjonene fra sentralt hold i NAV organisasjonen forutsetter at de organisatorisk skal være stabil. Lederne var usikre på om rammebetingelsene er i samsvar med oppgaven de har fått. De må velge et kjernefundament å fokusere på i en sånn situasjon. En av lederne beskrev det slik:

*Intensjonen er kjempegod, teoriene og tenkningen er god, men rammebetingelsene for å få gjennomført det... Vi har ingen standardbruker, vi er ikke et gjennomsnittskontor. Det er mye bra, men vi må passe på og ikke følge opp alle etter samme standard. NAV sier vi skal bort fra målgruppetenkning, med det jages vi inn i en bestemt virkemiddelbruk.*

Den opplevde trange budsjettsituasjonen krever prioriteringer:

*Det er koblet til inntektssikringsbiten, hvis vi må gjøre noe så gjør vi det. Vi ser at NAV er i en trang ressurssituasjon og vi blir bedt om å prioritere. Resurssituasjonen krever prioritering, og da må vi gjøre det i forhold til de ulike gruppene og oppgavene.*

Her ser vi at ledernes oppgaver er å handle opp i mot flere mål og hensyn, og at de er nødt til å gjøre strenge prioriteringer med hensyn til hva de skal fokusere på. Det kommer også frem at lederne er underlagt sterke føringer fra sentrale deler av NAV, som et resultat av reformen.



## **9 Hvordan er kvaliteten på arbeidsevnevurderinger som foretas i NAV ? – en gjennomgang av 100 AEV i Møre og Romsdal**

### **9.1 Innledning:**

Denne undersøkelsen er gjennomført som en praksisundersøkelse i NAV og i regi av NAV. Den er derfor å betrakte som et selvstendig arbeid som ikke faller inn under rapportens datamateriale for øvrig. Undersøkelsen er ikke offentliggjort tidligere og derfor presenteres den i sin helhet her. Dette er for å illustrere hvordan praksisfeltet i NAV har gått frem for å finne kunnskap om arbeidsevnevurderinger som kunne danne grunnlag for opplæringen i NAV. Vi ønsker med dette å komme nærmere de erfaringer som eksisterer i praksisfeltet og se på hvilken forståelse praksisfeltet har av disse. Funnene kan bidra til å skape en bedre forståelse av utfordringer NAV må jobbe med, for å bli bedre i bruken av AEV-metodikken.

Fra 2009 til 2010 arbeidet Jan Ove Nyland et år i NAV fylkesledd i Møre og Romsdal. Hans oppgave var å koordinere innføringen av arbeidsavklaringspenger og ny oppfølgingsmetodikk, inkludert oppfølgingsvedtak og AEV, i hele fylket. En del av den jobben gikk ut på å ha fokus på kvaliteten på de AEV som ble laget på NAV-kontorene rundt i fylket. Han leste og analyserte derfor 100 AEV fra alle NAV-kontorene i Møre og Romsdal. I den følgende teksten presenteres utvalgte funn fra denne undersøkelsen og Nylands fortolkninger av hvilke konsekvenser i utviklingen av AEV-metodikken i NAV kan få.

### **9.2 Funn i undersøkelsen**

#### **9.2.1 Lite spor av egenvurderingene**

I de aller fleste AEV er det få spor etter brukeres mening om sin egen situasjon og det er få spor etter hvilke ønsker hun eller han har for fremtiden. Dette avdekkes ved at det verken er henvisninger til hva brukeren har uttalt, eller til hva som er kommet frem i egenvurderingen.

Det kan nok forekomme at brukeren har uttalt seg og dermed påvirket innholdet i sin AEV, men at NAV-veilederen ikke har skrevet noe om det i teksten. Dette er bedre enn at brukeren overhodet ikke har blitt hørt, men det er likevel uheldig når en AEV fremstår som om den ene og alene er et produkt av hva NAV mener og ønsker.

En forklaring på hvorfor brukerstemmen ikke er synlig i en AEV er nok dessverre at brukeren ikke har vært deltagende i utformingen. Alt for ofte synes ikke brukeren å være med i utformingen av ressursprofilen. Det ser ut til at det relativt ofte lages AEV i NAV uten at bruker fyller ut egenrederingsskjema og uten at brukeren er klar over at han arbeidsevnevurderes. Dette medfører at brukeren ikke får noe eierforhold til AEV-skjemaet. Det er uheldig, da AEV-skjemaet vil være sentralt blant annet i forhold til utarbeidelse av aktivitetsplan og i forhold til vurdering av inngangsvilkår for forskjellige livsoppholdsytelser.

Dersom brukeren ikke deltar i utarbeidelsen av egen AEV vil også kvaliteten av vurderingen kunne bli dårlig. Det kan da være sentrale forhold ved brukeren som ikke blir omtalt i vurderingen, fordi NAV-veilederen ikke kjenner til dem. Dette kan gjelde forhold som både kunne styrket og svekket brukerens arbeidsevne dersom de var kjent.

Denne mangelen ved mange AEV synes mest utbredt i forhold til brukere som søker, eller mottar statlige ytelser, og særlig i forhold til AAP. Årsaken er at brukermassen her er så stor at mange NAV-veiledere vil mene at de ikke har kapasitet til å høre hver enkelt brukerstemme før de lager en AEV, for eksempel i forbindelse med at brukeren søker AAP. Inntrykket er at brukere som mottar sosialhjelp, og brukere som vurderes opp mot Kvalifiseringsprogrammet i langt større grad er aktivt deltagende i utarbeidelsen av egen AEV.

### 9.2.2 Nesten alle får utfall "Spesielt tilpasset innsats"

4 innsatsgrupper i Arbeidsevnevurderingen:

- ✓ Standard innsats
- ✓ Situasjonsbestemt innsats
- ✓ Spesielt tilpasset innsats
- ✓ Varig tilpasset innsats

Mange som blir arbeidsevnevurdert får utfall "Spesielt tilpasset innsats". I Nylands gjennomgang av 100 AEV, var det 90 som fikk det utfallet. ( 1 fikk utfallet "Varig tilpasset innsats" og 9 fikk utfallet "Situasjonsbestemt innsats". Nyland spør derfor om en for stor andel brukere får "Spesielt tilpasset innsats"?

Mange av de brukerne som gjennomfører en AEV har i forkant vært gjennom en behovsvurdering, (Se pkt. foran) Etter behovsvurderingen er det nettopp de brukerne som



antas å ha en redusert arbeidsevne, og de brukerne som har tydelige helsemessige eller sosiale begrensninger, som gjennomfører en AEV. De andre brukerne havner i kategoriene ”Standard innsats” eller ”Spesielt tilpasset innsats”. Denne tidlige sorteringen medfører at det naturlig nok er svært mange av de som gjennomfører en AEV som også har en nedsatt arbeidsevne. Dermed kan ca 90 % med utfallet ”Spesielt tilpasset innsats” etter AEV virke både naturlig og riktig.

Bildet fremstår likevel ikke fullt så enkelt. En god del brukere som gjennomgår en AEV gjennomgår ingen behovsvurdering før arbeidsevnevurderingen. Det gjelder for det første de som henvender seg til NAV for å søke om arbeidsavklaringspenger uten at NAV har hatt noe oppfølging av dem på forhånd. De settes direkte i kategorien ”Behov for arbeidsevnevurdering.” De blir arbeidsevnevurdert uten at de har vært gjennom en behovsvurdering i forkant. Det er derfor kanskje ikke så unaturlig at nesten alle blir plassert i kategorien ”Spesielt tilpasset innsats”.

Mange brukere følges opp av NAV i den perioden de har sykepenge. I løpet av sykepengeperioden er det mange brukere som blir arbeidsevnevurdert. Dersom det er behov for oppfølging og bistand fra NAV etter at sykepengene opphører vil det alltid utføres en AEV av brukeren. Dette betyr at det er en god del brukere som gjennomfører en AEV uten at de på forhånd er sortert via en behovsvurdering. Det bør derfor stilles spørsmål ved om det er for mange brukere som får utfall ”Spesielt tilpasset innsats” etter en AEV. Neste spørsmål Nyland stiller er da hvorfor det eventuelt har blitt slik?

Det er sannsynligvis to hovedforklaringer på dette spørsmålet. For det første handler det om ytelsen AAP. Alle som søker AAP må gjennom en AEV. Hovedvilkåret for å få AAP er at arbeidsevnen er nedsatt på grunn av en helsemessig årsak. Når veilederen i NAV utfører en AEV for en som har søkt AAP vil dette kunne påvirke utfallet av vurderingen. Utfallene ”Standard innsats” og ”Situasjonsbestemt innsats” etter en AEV, betyr at arbeidsevnen ikke er nedsatt i henhold til AAP-regelverket. De som får avslag på søknad om AAP har ofte kun sosialhjelp som alternativ livsoppholdsytelse. Sosialhjelp er en løsning som ofte både brukeren og NAV-veilederen ønsker å unngå. Utfallet ”Spesielt tilpasset innsats” etter en AEV tolkes som nedsatt arbeidsevne i henhold til AAP regelverket. Dersom veilederen mener at AAP vil være en riktig ytelse for brukeren, skal en derfor ikke se bort fra at veilederen på forhånd har bestemt seg for at utfallet må bli ”Spesielt tilpasset innsats”.

Den andre forklaringen på den høye andelen med ”Spesielt tilpasset innsats” kan handle om arbeidsmarkedstiltak. NAV rår over en rekke tiltak, og virkemidler. I henhold til forskrift om arbeidsrettede tiltak med videre, er mange av tiltakene forbeholdt de brukerne som har nedsatt arbeidsevne. Dette gjelder viktige tiltak som blant annet avklaring i skjermet virksomhet, arbeidsrettet rehabilitering, arbeidspraksis i skjermet virksomhet og arbeid med bistand. Disse tiltakene er dermed forbeholdt de brukerne som etter en AEV er i innsatsgruppen ”Spesielt tilpasset innsats” eller ”Varig tilpasset innsats.”

På samme måte som for ytelsen AAP vil dette kunne legge føringer for hvordan en veileder i NAV velger å vekte vurderingene i en AEV. Veilederen og brukeren kan for eksempel ha bestemt seg før de gjennomfører en AEV, for at tiltaket Arbeid med bistand vil være hensiktsmessig for brukeren. For å kunne gjennomføre denne planen kan dermed ikke utfallene ”Standard”- eller ”Situasjonsbestemt innsats” settes som utfall.

Ideelt sett skal ikke spørsmål om ytelser, eller ønsker om bestemte tiltak, påvirke innhold og utfall av en AEV. Først skal brukeren gjennomføre en AEV. Deretter skal utfallet av AEVEN danne grunnlaget for blant annet vurdering av hvilke tiltak brukeren har behov for og for vilkårsvurdering av ytelser.

Erfaringer synes å vise at i en hektisk NAV-hverdag er det ikke alltid slik det foregår. Med dagens tiltaksregelverk og dagens AAP-regelverk, kombinert med dagens arbeidsevneметодikk, kan veiledere vanskelig unngå å måtte velge noen enklere løsninger. Det betyr at av og til er utfallet av en AEV bestemt før vurderingen tar til. Innholdet i vurderingen blir dermed tilpasset det ønskede utfallet. Det kan skje ved å utelate momenter og delvurderinger som taler for at brukeren har arbeidsevne pr dags dato. Brukeren fremstilles dermed med en dårligere arbeidsevne enn det han reelt sett har, for at han skal kunne starte i det tiltaket, eller få den ytelsen som veilederen og brukeren ønsker.

Dette kan i noen tilfeller føre til at brukere får et lengre oppfølgingsløp hos NAV, og en lengre periode på trygdeytelser, enn det som var nødvendig. En slik konsekvens kan være uheldig både for den enkelte bruker og for samfunnsøkonomien. Det er heller ingen fordel for NAV, som da får mindre tid og ressurser til å følge opp de som virkelig trenger hjelp.

### **9.2.3 Mye feilpassering av individforhold**

Det synes relativt vanlig at individforholdene i ressursprofilen plasseres feil. Brukerens utdanningsbakgrunn omtales for eksempel under individforholdet ”Arbeidserfaring”. Helsemessige forhold ved brukeren omtales ofte under flere av de forskjellige temaene i ressursprofilen.

Årsaken til dette kan være at NAV-veilederen ikke har god nok oversikt over helheten i ressursprofilen og over oppbyggingen av ressursprofilen. Erfaringen synes å være at hjelpeskjemaet (som er presentert i kapittel 3. punkt 3.8) vil avhjelpe dette problemet.

En følge av feilplasseringene kan bli at det blir mange gjentakelser av de samme momentene i en god del AEVer. En veileder som omtaler helsemessige forhold ved brukeren under individforholdene ”Utdanning” og ”Arbeidserfaring” vil som regel i tillegg og si noe om helse under individforholdet ”Helse”. I tillegg sies det gjerne noe om helse i helhetsvurderingen. Dermed kan fort de samme momentene nevnt både tre og fire ganger i en AEV. Dette kan føre til at teksten blir uoversiktlig. En annen konsekvens er at veilederen i NAV kan bli negativ til arbeidsevnetodikken fordi veilederen opplever at metodikken legger opp til for mange gjentakelser.

### **9.2.4 Forståelsen av begrepene ”Omgivelsesforhold” og ”Arbeidslivsforhold”**

Mange veiledere i NAV har ikke forstått hva som ligger i omgivelsesforholdet ”Arbeidslivsforhold”. Det som skal omtales der er hva som kreves av blant annet utdanning, arbeidserfaring, kompetanse og helsemessige egenskaper i de yrkene der brukeren ønsker å jobbe. Det mange synes å gjøre er kun å komme med en oppramsing av brukeren arbeidserfaring under ”arbeidslivsforhold”. Det medfører at brukeren arbeidserfaring vil bli gjentatt unødig mange ganger i ressursprofilen, for arbeidserfaringen omtales også alltid som individforhold.

Misforståelsen av begrepet ”Arbeidslivsforhold” medfører og at det som faktisk er relevante momenter å omtale under dette punktet, ikke blir nevnt i mange AEVer. Nylands vurdering var at omtrent 3 av 4 av de AEV han leste i 2010 var mangelfulle i forhold til ”Arbeidslivsforhold”

### **9.2.5 Manglende delvurderinger for hvert av temaene i ressursprofilen**

Det forhold at så mange AEV virker mangelfulle i forhold til "Arbeidslivsforhold" gjør at det for hvert tema i ressursprofilen ikke blir foretatt relevante delvurderinger mellom individforholdene på den ene siden og omgivelsesforholdene på den andre siden. Det som da blir gjort er å vurdere ressurser og hindringer på individsidene isolert sett, uten å se det opp mot muligheter og forventninger i omgivelsene.

På denne måten vil hele AEVEN få en slagside mot individforholdene. I noen tilfeller kan det være med på å forsterke og underbygge det som hos enkelte brukere vil være et fokus på helseplager og andre forhold som fremmer uførhet.

### **9.2.6 Ofte upresise beskrivelser av helseplager**

I noen AEV fremstår individforholdet Helse upresist beskrevet. Det brukes for eksempel formuleringer som "NN har sammensatte helseplager", eller "NN har dårlig helse". Denne type formuleringer kan ha som hensikt å skåne brukeren mot en beskrivelse av det som NAV-veilederen anser som tabubelagte eller helseproblemer som kan være vanskelig å snakke om. Problemet blir at for en som ikke kjenner brukeren fra før vil denne type formuleringer oppleves som intetsigende. Det beste var om beskrivelsen av brukerens helse og funksjonsevne ble så presis og konkret som mulig. Da vil det være lettere å ta de hensyn som er nødvendig overfor brukeren for eksempel i planlegging og tilpassing av tiltak.

### **9.2.7 Manglende vurdering av geografisk mobilitet**

I en AEV skal en vurdere om brukeren har arbeidsevne i det ordinære arbeidsmarkedet. For de fleste brukere skal vurderingen foretas opp mot arbeidsmarkedet der det er rimelig å anta at brukeren kan ta arbeid. Det vil si at brukeren skal vurderes opp mot arbeidsmuligheter både på hjemstedet og opp mot arbeidsmuligheter i hele Norge.

Enkelte brukere kan ha gode forutsetninger for å skaffe seg arbeid innen et bestemt yrke, men brukers kompetanse etterspørres ikke i arbeidsmarkedet i det distriktet der brukeren bor. Dersom det er stor etterspørsel etter den type arbeidskraft i en annen del av landet kan ikke NAV konkludere med at brukeren har dårlig arbeidsevne. Da må konklusjonen være at arbeidsevnen er god, forutsatt at brukeren flytter til det distriktet hvor hans kompetanse etterspørres. Noen brukere kan fritas fra vurderinger av sin arbeidsevne ut over eget distrikt. Det gjelder eneforsørgere, brukere med høy alder og brukere som av helsemessige årsaker

ikke bør flytte. Alle andre brukere skal vurderes opp mot sine muligheter i det nasjonale arbeidsmarkedet.

I nesten alle de AEV Nyland har gjennomlest, virker type vurdering av geografisk mobilitet fraværende. Nå er temaet ikke relevant i forhold til alle brukere, men temaet burde vært belyst i forhold til mange brukere. Grunnen til at vurderingene er fraværende kan være at veilederen ikke tenker på at det som hovedregel er mulighetene i det nasjonale arbeidsmarkedet som skal vurderes. En grunn kan også være at veilederen i NAV ønsker å være snill med brukeren ved ikke å ta opp til diskusjon om brukeren burde flytte til et annet sted i Norge. Konsekvensen av en slik holdning kan bli at en del brukere får fastslått at deres arbeidsevne er nedsatt, selv om de har muligheter for arbeid andre steder i landet. På den måten kan vi oppleve at flere brukere enn nødvendig både opptar tiltaksplasser i NAV og får ytelser fra NAV.

### **9.2.8 Hvorfor er ikke kvaliteten bedre?**

Kvaliteten på de AEVene som lages i NAV synes svært varierende bare i denne undersøkelsen. Noen fremstår svært bra, en del relativt gode, men urovekkende mange AEV fremstår som relativt dårlige. Etter Nylands mening er det mange årsaker til det:

#### **Manglende opplæring**

Det ble holdt en god del opplæring i AEV-metodikk når metoden ble innført, men langt fra alle som arbeider med AEV har fått noen slik opplæring. Her er det store variasjoner fra kontor til kontor og fra fylke til fylke i forhold til om et tilstrekkelig antall veiledere har fått opplæring.

#### **Opplæring på feil tid**

Arbeidsevneметодikken ble innført gradvis i NAV fra og med ca 2008. Tanken var at de som på den tiden arbeidet med oppfølging av brukere som blant annet mottok rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad, skulle ta i bruk metodikken. Dette skulle de gjøre selv om det enda var en stund til både oppfølgingsvedtaket og AAP ble innført.

Mange NAV-veiledere fikk derfor opplæring i AEV i 2008 og 2009. Problemet var at de ikke tok i bruk metodikken i sitt daglige arbeid. Det var først i 2010 de startet å lage AEV sammen med sine brukere, og da var mye av opplæringen kanskje glemt.

### **Ikke god nok opplæring**

Selv for de som har fått opplæring, og som har fått det på et fornuftig tidspunkt, har det vist seg vanskelig å forstå AEV-metodikken fullt ut. Ut fra Nylands vurdering av hva veilederne sier, kommer det av at opplæringen ikke har vært god nok. Opplæringen har i for stor grad vært fokusert på å forklare hva som ligger i de seks individforholdene og i de to omgivelsesforholdene, uten å få frem samspillet mellom individsiden og omgivelsessiden i en AEV.

Opplæringen har ikke presisert godt nok at en AEV ikke består av inntil seks isolerte individforhold og to isolerte omgivelsesforhold. Mange NAV-veiledere har derfor ikke vært bevisste på at en AEV består av inntil 6 tema som skal belyses fra både individsiden og fra omgivelsessiden.

### **Arena ikke hensiktsmessig for å utforme en ressursprofil**

Dataverktøyet Arena har også noe av årsaken til den varierende kvaliteten. Som nevnt tidligere gir ikke Arena særlig god oversikt over helheten i en ressursprofil. Databildene er verken veldig intuitive eller pedagogisk oppbygd, og det er lette å ”gå seg vill” når en skriver en ressursprofil i Arena.

### **Ressurssituasjonen**

Mange NAV-kontor opplever at de har knappe stillingsressurser i forhold til den brukermassen de skal følge opp. Det fører til at en som veileder får ansvar for å følge opp et stort antall brukere. Det er ikke uvanlig at en NAV-ansatt har oppfølgingsansvar for ca. 130 til 150 brukere med ”Spesielt tilpasset innsats”. Da blir brukerporteføljen så stor at det nesten ikke er mulig å lage en god AEV sammen med alle brukerne, slik metodikken forutsetter at det skal gjøres. Resultatet blir enten at det ikke lages noen AEV, eller at mange av de som lages blir av dårlig kvalitet.

### **Dårlig lederforankring av metodikken**

En siste forklaring på den svært varierende kvaliteten handler om lederforankring av AEV-metodikken. Mange ledere og mellomledere i NAV har muligens ikke god nok kjennskap til AEV-metodikken. De har ikke fått, eller kanskje ikke ønsket å få, god nok opplæring. De bruker ikke metodikken i sitt daglige arbeid og dermed blir det vanskelig å kvalitetssikre det arbeidet som gjøres på AEV-området i egen avdeling eller i eget kontor.

Her er selvsagt bildet nyansert. Det finnes ledere som er gode på dette området og ledere som av og til utfører en AEV selv. Men Nylands vurdering er at mange ledere i NAV ikke er gode nok på dette området. Noen ganger er det slik at verken bruker eller veileder i NAV finner noe åpenbart poeng i å igangsette prosesser med tanke på utvikling av vedkommendes arbeidsevne, men at man ser nødvendigheten av å få sikret en ytelse. Da er kanskje ikke AEV som prosedyre heller på sin plass, og kan virke noe malplassert i sin helhet.





## **10 Metodisk tilnærming - å lete etter muligheter for praksisforbedring**

### ***10.1 Utvalg***

Informantene av veiledere er ansatte som anvender arbeidsevnevurderingen i sitt daglige virke ved fire NAV – kontor. Innsamlingen av data har foregått i fra høsten 2009 til våren 2011. Kontorene er av varierende størrelse i forhold til antall brukere og antall veiledere. Dette er for å fange opp variasjon av størrelse på kontorene og ulikheter i forhold til beliggenhet og sammensetning av brukere. Vi ville også få med variasjon i forhold som omfatter organisering og dermed potensielle ulikheter i de erfaringer veiledere gjør i bruk av AEV. Kontorene har blitt valgt ut på bakgrunn av at de allerede var i et samarbeid med Høgskole og Universitetssosialkontoret i Midt – Norge (HUSK) og representerer ulike kontor som kan gi en variasjon med hensyn til antall veiledere, ledelsesstruktur og brukergruppe.

Et av kontorene er et større bykontor i Trondheim kommune der stat og kommune deler lederansvaret og der kommunen for eksempel har ansvar for oppfølgingstjenester, kommunale boliger og utbetaling av økonomisk sosialhjelp. Dette kontoret har også flere veiledere, mer spesialisering i forhold til arbeidsoppgaver og mer gjennomstrømming av brukere. Dette kontoret har også flere tiltaksplasser å velge mellom, da tiltakene både ligger i eller i geografisk nærhet av Trondheim. De to andre kontorene er mindre og ligger like utenfor Trondheim kommune. Disse kontorene har en enhetlig statlig ledelse, flere tjenester innenfor NAV, færre ansatte og har mindre grad av spesialiserte arbeidsoppgaver. De to minste kontorene har et smalere arbeidsmarked i sin nærhet enn de andre kontorene som var med i undersøkelsen og dermed også færre arbeidsplasser å velge mellom. Det siste kontoret, lokalisert i NAV Møre og Romsdal, er til sammenligning med de andre kontorene middels i forhold til antall ansatte og spesialisering av oppgaver.

Brukerinformantene i utvalget ble rekruttert gjennom tre av kontorene som deltok i HUSK prosjektet. Utvalget består av tre menn og seks kvinner i alderen 25 til nærmere 60 år. Halvparten har høyere utdanning fra universitet eller høgskole, resten hadde enten grunnskole eller fagbrev. En av informantene har flyktningebakgrunn, mens resten er etniske nordmenn. To av mennene i utvalget var tilknyttet kvalifiseringsprogrammet og den tredje mottok dagpenger. Kvinnene i utvalget hadde alle ulike former for helseplager som gjorde at de

hadde fått innvilget arbeidsavklaringspenger (rehabiliteringspenger, attføringsstønad). Flere av kvinnene hadde også et ønske om uføretrygd og var i gang med en prosess hvor de skulle søke om dette.

Lederne av NAV-kontor som har blitt intervjuet, ble valgt ut fra tilgjengelighet blant de fire kontorene vi har gjennomført undersøkelsen ved.

## ***10.2 Refleksjonsforum***

Det er lagt opp til en kvalitativ utforskende studie hvor det har blitt gjennomført 20 refleksjonsfora. Hensiktene med refleksjonsforaene var å kunne sammen med veilederne reflektere over erfaringer, muligheter og begrensninger knyttet til det nye verktøyet. Studien er en iverksettingsstudie som ser på hvordan intensjonen med arbeidsevnevurderingene tolkes blant veilederne ved de ulike kontorene, tidligere erfaringer med lignende oppgaver, hvordan veilederne anvender arbeidsevnevurderingene i dialog med brukerne og utfordringer og løsninger for det videre arbeidet. Viktige spørsmål å reflektere over er dessuten forståelsen av hvordan arbeidsevnevurderingen er med på å fremme et godt tilbud til brukerne, og hva som er fordeler og utfordringer med dette verktøyet. Det er også gjennomført intervju av veiledere, ledelse og brukere.

Studien er inspirert av aksjonsforskning. En sentral idé i aksjonsforskningen (Coghlan og Brannick 2005), er systematisk innsamling av data for å studere beslutninger i viktige sosiale eller organisatoriske spørsmål, sammen med dem som erfarer disse spørsmålsstillingene direkte. Data samles inn blant medlemmer i organisasjonen, samtidig som de forskningsmessige krav for akademisk kunnskapsdannelse sikres (op.cit.). Vår intensjon har vært å benytte aksjonsforskning som en demokratisk samarbeidsprosess i møtet med alle veiledere på tvers av ulik etatsbakgrunn<sup>6</sup>. Studien ble utformet med tanke på å finne løsninger innenfor de rammer som arbeidsevnevurderingsmetodikken er omgitt av. I vår studie vil aksjonene omfatte refleksjon som i sin tur fører til endringer i tankemønster eller læringsprosesser blant veilederne vi jobbet med. Det omfatter også mer praktiske tilrettelegginger av møtepunkter for erfaringsutveksling og læring innad eller mellom kontorene i undersøkelsen.

---

<sup>6</sup> I den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) er det ansatte fra tidligere organisering i sosialtjenesten, arbeidsformidlingen og trygdeetaten.

I forumene har vi stilt relativt åpne spørsmål for å belyse veiledernes erfaringer med AEV, og med lignende arbeidsoppgaver fra tidligere organisering. De åpne spørsmålene hadde også som formål å inspirere veilederne til å tenke løsninger for det videre arbeidet. En slik deltakelse av dem som innbefattes av forskningen, skiller seg fra en forskningsmetode, hvor medlemmene for undersøkelsen blir definerte som mer ”passive” subjekter eller objekter for studien (Kalleberg 1992). Et viktig kvalitativt element for aksjonsforskning er altså hvordan praktikere blir tatt med i forskningsprosessen og hvordan de deltar og samarbeider under forskningen. Den bakenforliggende forståelsen for hvordan disse vurderingene skal brukes blir sentral. Data fra refleksjonsforum suppleres med data fra intervju av brukere, ved at veiledere har fått tilgang til anonymisert og bearbeidet materiale fra brukerintervjuene for å se etter hva brukerne har behov for når de vurderer sitt eget arbeid. Tilnærmingen går i hovedsak via veilederne fordi de er vurdert som en god kilde til å skulle beskrive erfaringene med AEV. Bakgrunn for dette var at vi ønsket en praksisnær forskning som kunne gi nye løsninger i arbeidet med verktøyet.

Refleksjonsforumene krevde nøye planlegging hver gang, både i forhold til hvordan forumet skulle legges opp pedagogisk, og hvordan vi fra prosjektet kunne forberede oss faglig og teoretisk. Det siste er viktig for å kunne komme med relevante innspill, og dermed bli en samtalepartner i tråd med målsettingen i HUSK. Med få unntak har vi fra prosjektets side vært to eller tre som har deltatt på refleksjonsforumene. Det gjorde det mulig at én noterte grundig fra møtet og én hadde ansvar for å lede møtet. Noen ganger har forumet blitt tatt opp på bånd.

En generell målsetting for alle møtene har vært å skape en stemning som gjorde at alle veilederne ønsket å dele sine erfaringer og ta del i det de andre kom med. Det innebar blant annet at vi fra prosjektet viste respekt for den jobben som veilederne gjør, tiden de har til rådighet og å være åpne for det de la frem som utfordringer og løsninger. For noen startet de første forumene nesten samtidig med at de ansatte skulle gjøre seg sine første erfaringer med AEV. Flere hadde jobbet med lignende verktøy som KIS (Kartlegging i sosialtjenesten) og arbeidsevnevurdering i AETAT, men den nye NAV-metodikken innebar en annen måte å jobbe på for alle ansatte. I lys av denne situasjonen ble det viktig å la veilederne få stille spørsmål og komme med sine tanker, uten og ”sortere” eller analyserer for mye i begynnelsen. Flere uttrykte at det var utfordrende, men nyttig å diskutere AEV tidlig i iverksettingsfasen. Det ble derfor viktig for oss å være tydelig på at vi skjønnte at vi observerte de ansatte i en ”øve-fase” der det måtte være lov å prøve og å feile. For oss i prosjektet ble

det viktig å understreke at vi ikke evaluerte iverksettingen av AEV, men at vi studerte den i en implementeringsfase. De ansatte møtte generelt med en åpen holdning og var lyttende og oppmerksomme på hverandre. Ved å vise hverandre tillit ble det skapt et rom der de kunne komme med eksempler fra eget arbeid som de mente var gode, og ikke minst vise til eksempler hvor de så behov for endring. Veilederne var både engasjert, og utforskende i sin holdning til AEV som et nytt verktøy. Vi brukte også ulike metoder for å løfte frem veilederens synspunkter i refleksjonsforumene.

### ***10.3 Metoder for involvering av informantene:***

Det har i undersøkelsen blitt brukt reflekterende team (Bang og Heap 1999) som en del aksjonsforskningen. I vår undersøkelse innebar de reflekterende teamene at veilederne ble delt inn i to grupper på 4-5 personer, som i hver gruppe ble satt til å diskutere utfordringer ved metodikken for arbeidsevnevurdering og eventuelle løsninger på disse. De resterende veilederne og forskerne lyttet til det som ble sagt. Etter omtrent ti minutter byttet gruppene plass og neste gruppe skulle reflektere med utgangspunkt i refleksjonene til gruppen forut. Til slutt reflekterte forskerne over det de to gruppene hadde løftet frem, og utformet på basis av dette en problemstilling. Denne skulle diskuteres videre av den første gruppen igjen, og slik fortsatte prosessen i gjentakende refleksjoner. Fordelen med denne metoden er at alle får sagt noe uavhengig av status i gruppa, og alle blir "tvunget" til å lytte (op.cit.). Forskerne erfarte at dette gav veilederne en bedre forutsetning for å løfte frem sin mening. Dessuten bidro det til å konkretisere diskusjonene veilederne i mellom. Prosjektets målsetting er å fokusere på både utfordringer og løsninger. For å kunne bli enige om hvilke utfordringer det var viktig å jobbe med prøvde vi også deltakende metodikk (Mullender and Ward 1991). Ved å ta utgangspunkt i oppsummeringen fra sist ba vi alle velge de tre utfordringene de anså var viktigst å jobbe videre med. På denne måten tok gruppa en avgjørelse og prøvde å finne løsning på det utvalgte problemet. Når praksis ble beskrevet kommenterte vi enten i forhold til intensjonene med AEV eller i forhold til relevant faglitteratur og teori. Vi kunne også vise til lignende erfaringer eller alternative løsninger på utfordringer som har kommet frem ved de andre kontorene.

En annen tilnærming til refleksjonsforumet var at vi utarbeidet spørsmål og problemstillinger med utgangspunkt i oppsummeringen fra forrige gang. Vi forberedte korte innledninger til problemstillingene, og la det frem til diskusjon i refleksjonsforumet. Oppsummeringene fra møtene ble forsøkt brukt aktivt inn i neste refleksjonsforum ved at veilederne fikk tilsendt

oppsummeringen på forhånd, og fikk da anledning til å korrigere det som var skrevet når vi møttes. Etter at refleksjonsforumene var avsluttet dannet oppsummeringene et godt utgangspunkt for de ulike kontorene til å si hva de ønsket å gå videre med. Hvor var forbedringspotensialene størst? De erfaringene som kom frem i oppsummeringene ble også et godt grunnlag for å utarbeide spørsmål til intervju av veilederne, brukerne og ledelsen.

En utfordring for oss i prosjektet var å ta diskusjonene videre når det viste seg at det stadig kom nye deltakere inn i refleksjonsforumene. Det ble en balansegang mellom å inkludere de nye deltakerne ved hjelp av åpne runder, og å kunne utfordre dem som hadde deltatt tidligere med faglige innspill for å drive diskusjonene videre.

For denne undersøkelsen er altså det overordnede spørsmålet hvilke erfaringer og hvilken forståelse som eksisterer ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger i NAV, og hvordan kan vi søke løsninger på eventuelle utfordringer? Dette omfatter hvordan vi som forskere kan skape rom for å frembringe og strukturere erfaringene medarbeiderne har, og sammen reflektere og tolke disse erfaringene i lys av tidligere teori i vår søken etter løsninger.

#### ***10.4 Intervju av veilederne***

Det ble gjennomført fokusgruppeintervju (Morgan 1998) med veiledere ved to av kontorene hvor vi tidligere hadde hatt refleksjonsforum. Dette var for å gå nærmere inn på enkelte tema som kom frem i refleksjonsforumene. Eksempler på tema for intervjuguiden var brukarmedvirkning, AEV som brukers prosess, skjønsmessige vurderinger og utvikling av felles fag og metodikk. Intervjuene var halvstrukturerte og inneholdt både tematiske spørsmål og mer klart definerte spørsmål med åpne svaralternativer.

#### ***10.5 Intervju av brukere:***

Det finnes mange ulike metoder for datainnsamling innen kvalitative metoder og i denne studien ble samhandlingen med medarbeiderne supplert med individuelle kvalitative intervju. I forberedelsene til intervjuene av brukere ble det utarbeidet en intervjuguide<sup>7</sup> med hovedspørsmål og en del hjelpespørsmål under hvert hovedspørsmål. Denne var bygd opp rundt gangen i en arbeidsevnevurdering. Først med spørsmål knyttet til hensikten med arbeidsevnevurderingen, deretter spørsmål om egenvurderingsskjemaet, samtalen med veileder og til slutt ressursprofilen. Under arbeidet med intervjuguiden deltok forskeren på

---

<sup>7</sup> Se vedlegg

refleksjonsforum om arbeidsevnevurdering sammen med de andre forskerne på prosjektet og veiledere i NAV. Dette var en svært nyttig forberedelse. Vi fikk kunnskap om ulike måter å gjøre en arbeidsevnevurdering på som man ikke kan lese seg til i offentlige dokumenter. Deltakere i refleksjonsforum ble også konsultert i forhold til spørsmålene i intervjuguiden. NAV-veilederne som deltok i refleksjonsforum var spesielt interessert i brukernes opplevelse av de ulike delene av arbeidsevnevurderingen og det ble lagt til et par spørsmål som gikk på dette.

Temaet for intervjuguiden var både hvordan arbeidsevnevurderingen ble gjennomført i deres tilfelle og hvordan deres opplevelse av denne prosessen hadde vært. De ble også spurt om hva de legger i å være aktiv og medvirkende i sin egen sak og hva deres opplevelse av arbeidsevnevurderingen var i så måte. Intervjuguiden ble også endret noe underveis. Intervjuene var halvstrukturerte og inneholdt både åpne og standardiserte spørsmål.

### ***10.6 Intervju av ledelsen:***

Da refleksjonsforumene var avsluttet ønsket vi å intervju noen av lederne for å legge frem noen av de erfaringer som kom frem i refleksjonsforumene. Vi tenkte også at det kunne være nyttig med et strukturert intervju med noen av lederne for å rydde unna eventuelle misforståelser. Det vi har gjort er å få frem noen synspunkter fra to ledere på det som veilederne reflekterte over i refleksjonsforumene. Det ble gjennomført intervju av ledelsen ved to av kontorene.

Lederne vi intervjuet fikk anledning til å lese gjennom presentasjonen av funn fra ledelsesintervjuene, for validering av dette datamaterialet. Før intervjuene og refleksjonsforumene ble det delt ut informasjonsskriv om prosjektet, om konfidensialitet og behandling av personopplysninger og lov til å trekke seg underveis.

### ***10.7 Analyse og fortolkning***

Fenomenologien vektlegger tolkning og meningsdannelse basert på ulike former for verdensanskuelse. Hermeneutikkens ser også det språkliggjorte og fortolkning av det skrevne og sagte som en del av en større helhet (Alvesson og Sköldbberg 2008). Dette danner den bakenforliggende forståelsen som fortolkningen er inspirert av. Forståelsen ble anvendt i tolkningen av de ansattes og brukernes fortellinger om hvordan de brukte AEV. Dette danner også grunnlaget for forståelsen av refleksjonene og diskusjonene mellom veilederne. Fenomenologien er et vitenskapsteoretisk syn som vektlegger menneskets subjektive

oppfatning og forståelse av verden (Eriksen 2007). Fenomenologien betegnes ofte som en bevissthets- eller konstitusjonsfilosofi (Thornquist 2003). Dette fordi den befatter seg med hvordan gjenstander i verden konstituerer seg for bevisstheten. Fenomenologien søker å forstå menneskelige handlinger og begivenheter ut fra aktørens eget subjektive perspektiv og forskerne vil derfor forsøke å beskrive fenomener slik de oppleves av informantene i undersøkelsen. Det fenomenologiske perspektivet passet godt i forhold til problemstillingen, hvor vi hadde et ønske om å forstå veiledernes, brukernes og ledelsens egen opplevelse av og erfaringer med arbeidsevnevurderingen. Når det gjelder virkelighetsforståelse er det en grunnleggende forutsetning innenfor fenomenologisk tenkning at det finnes mange ulike forestillinger om virkeligheten. Fordi virkeligheten oppleves ulikt ut fra det enkelte menneskets ståsted er alle disse virkelighetsforståelsene gyldige (Thornquist 2003).

Hermenutikk kan sies å være læren om fortolkning av tekster (Kvale og Brinkmann 2009). Innenfor hermeneutikken fremheves betydningen av å fortolke menneskers handlinger med fokus på å søke et dypere meningsinnhold (Thagaard 2003). Hermeneutikken har vært en viktig inspirasjonskilde for samfunnsvitenskaplige tilnæringer hvor fortolkning har en sentral plass. Innenfor samfunnsvitenskaplige fag består datamaterialet i stor grad av fenomener som gir seg til kjenne ved fortolkning av meningsinnhold (op.cit.). Et sentralt begrep i hermeneutikken er forforståelse. Forforståelse er alt vi har med oss inn i ny erfaringer som er med å forme måten vi ser og opplever fenomener på. Vi møter ikke verden forutsetningsløst, våre tolkninger baseres på tidligere erfaringer vi har gjort oss (Gilje og Grimen 1993). Det er mange ulike komponenter i forforståelsen, det kan være snakk om språk og begreper, trosoppfatninger, det kan være basert på noe som oppfattes som allment innenfor et samfunn eller det kan være snakk om individuelle personlige erfaringer (op.cit.). Analysen har blitt gjennomført ved systematisk tekstkondensering, en metode som gjør det lettere å finne meningsbærende enheter i tekstmaterialet (Malterud 2003).

### **10.8 Validitet og reliabilitet**

Når man skal se på validiteten i forskningsresultater skiller man gjerne mellom intern og ekstern validitet. For å undersøke intern validitet kan man stille spørsmålet "*Hva er det vi har kommet frem til noe sant om?*" (Malterud 2003). Dette handler om i hvilken grad de verktøyene vi bruker for å få frem kunnskapen, både metoder og referanserammer er egnet til å gi *gyldige* svar på de spørsmål vi har stilt (op.cit.). Stilles spørsmålene på en slik måte at informantene har en noenlunde lik oppfattelse av hva det spørres etter? Vi må kunne stille

gode spørsmål som kan gi gode svar på det vi ser etter. Når det gjelder for eksempel krav til datamateriale, avgjøres spørsmålet om hva som er bra eller dårlige data ikke av normative metodologiske krav om kvantifisering, men av argumenter om datamaterialet passer til de spørsmål som er stilt (Kalleberg 1992).

Ekstern validitet dreier seg om overførbarheten av den kunnskapen som kommer frem (Malterud 2003). Malterud spør: *”Til hvilke sammenhenger kan våre funn gjøres gjeldende ut over den kontekst der vi har kartlagt dem?”* Denne studien har ikke hatt som formål å produsere generaliserbar kunnskap om brukernes, veilederne eller ledelsens opplevelse av arbeidsevnevurderingen, men å kartlegge noen erfaringshorisonter. Det er allikevel en del trekk som går igjen hos flere av informantene når de presenterer hva de har opplevd. I forhold til brukerintervjuene kan den eksterne validiteten også være påvirket av at det er saksbehandlerne som har rekruttert informantene som har deltatt i studien. Informasjonen som ble gitt til veilederne i forkant av rekrutteringen var at vi ønsket å gå bredt ut og se på ulike brukeres erfaringer, men det er likevel veilederne som har gjort den endelige vurderingen i forhold til hvem de ønsker å spørre. Det er dermed ikke umulig at saksbehandlerne vurderinger har gitt en del føringer for utvalget av informanter. Utvalget veiledere kan være påvirket av at det kanskje er de mest engasjerte og kritiske som ønsker å delta i en slik undersøkelse. Det kan ha utfordringer i forhold til overførbarheten av funnene. Intervjuene med lederne er ikke gjort for å stille kravene om representativitet og generalisering, men for å gi nyanser til datamaterialet og illustrere hvordan de i sitt tilfelle opplever og gir mening til de erfaringene de har.

Noe vi som forskere i tett samarbeid med praksis vil kunne kritiseres for, er at vi blir formet av den tankemåte som eksisterer i praksisfeltet, og dermed ikke kan gi den verdimesige nøytralitet som en forsker i alminnelighet forventes å kunne ha. Utgangspunktet for denne tilnærmingen er tanken om at vi som forskere vil vi kunne anvende tidligere forskning for å stille oss kritiske til våre funn og tenkemåte. Ved å bevege oss mellom ulike strukturer i organisasjonen, mellom brukere og veiledere og teori på området, vil vi få ulike blikk på tema for undersøkelsen. Vi velger på denne måten heller å få nærgående kunnskap om de sammenhenger som eksisterer, framfor å skaffe oss objektiv ”overflatekunnskap”. Vi søker ikke distanse fra tema for utforskning, men lar ulike blikk og forståelser utfordre oss i vår fortolkning.



I kvalitative tilnæringer bør forskeren ha et særlig skarpt blikk mot utvalgets egenart med tanke på forskningens betydning for kunnskapsutvikling av mer generell art (Malterud 2003). Det kan se ut som utvalget av brukere er sammensatt av meget ressurssterke personer. Det er for eksempel en høy andel med universitets- og høgskoleutdanning. Et annet særtrekk ved utvalget er at alle de kvinnelige informantene forteller om ulike former for skjelett- og muskellidelser. Helsetilstand har ikke vært et tema i intervjuguide, men det har likevel kommet opp i flere av intervjuene.



## **11 Drøfting av utfordringer og løsninger**

Ny organisering og nye prosedyrer og arbeidsverktøyet skal føre NAV nærmere et mål om flere i arbeid og aktivitet, og målet om at tjenester skal være mer tilpasset brukernes behov og brukerne skal få større innflytelse i vurderingene. Verktøyet som AEV skal bidra til en felles metodikk og felles forståelse blant de ansatte, sikre etterprøvbarhet og effektivisere arbeidet. I vår undersøkelse ønsket vi å se nærmere på de erfaringene veiledere, brukere og ledelsen har gjort seg ved innføringen av den nye metodikken. Problemstillingene i rapporten er derfor som følger:

*Hvilken betydning har samarbeidet mellom veileder og bruker for å realisere intensjonene med arbeidsevneметодikken?*

*Hvordan påvirker bruken av arbeidsevnevurderingen de skjønsmessige beslutningene i arbeidet?*

*Hvilken erfaring har veiledere og ledelsen med fagutvikling ved innføringen av AEV som et metodisk verktøy?*

I dette kapittelet drøfter vi våre funn innenfor ulike relevante teoretiske vinklinger, for å gi et mer forståelig bilde av hva det er vi ser og hva dette kan innebære. Dette omfatter først betydningen av dialogen med bruker, deretter vil vi se nærmere på profesjonelle beslutninger og skjønn i anvendelsen av verktøyet. Så vil vi se på metodeutvikling og opplæringsbehov i iverksettingen og i de videre planer for arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Til slutt vil vi avslutte med noen betraktninger om hva som kan være verdifullt å fokusere på fremover.

### **11.1 Hvilken betydning har samarbeidet mellom veileder og bruker for å realisere intensjonene med arbeidsevneметодikken?**

#### **11.1.1 Bruker-med-virkning**

En av hovedmålsettingene med arbeidsevnevurderingen som metodisk verktøy, er at brukerne skal være tydelige i arbeidet med vurderingene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). I datamaterialet legger veilederne også vekt på brukers posisjon ved at dem uttrykker at egnevurderingen skal være brukers dokument og at brukers stemme er en

vesentlig kilde til opplysninger. I HUSK Midt Norges samarbeid med brukerorganisasjoner så har de lagt vekt på begrepet bruker-med-virkning for at de vil legge vekt på et aktivt agentskap i møte med NAV. Deltakelse i denne sammenhengen, innebærer at brukers medvirkning skal utgjøre en forskjell i de vurderinger som gjøres i de ulike sakene.

Å anvende AEV som et standardisert verktøy som skal på alle brukere innenfor en så mangfoldig gruppe, ser ut til å være en utfordring. Spesielt i forhold til det å belyse det som synes vesentlig i den enkelte sak. Veilederne viser til at det eksisterer veldig ulike behov hos flere av brukerne - som gjør at interaksjonen med NAV må tilpasses til den enkelte bruker. Dette gjelder spesielt hvilken form for informasjon som er mest forståelig for bruker, og hvordan de skal kunne uttrykke sine egne behov og ønsker. Mennesker presenterer seg ofte, og især når de har problemer, nokså indirekte, kaotisk eller bruddstykkevis. De presenterer også ofte ulike perspektiver og betraktninger samtidig: kjensgjerninger om sin situasjon, følelser knyttet til sitt liv, drømmer, håp og behov i ulike blandingsforhold (Egelund og Hillgård 1998 i Aasen m.fl 2010, 44). Også lederne ved kontorene er opptatt av dette og at AEV ikke skal bli en teknikk veilederne utøver i møte med brukere.

Det har blitt stilt spørsmål omkring behov for å skille mellom hvordan man møter mennesker med så ulike behov som gruppen av NAV-brukere representerer (Reese 2010). Dette kommer også frem i datamaterialet da veilederne anvender verktøyet ulikt både ut i fra særtrekk ved brukerne, hva de vurderer brukerne opp i mot og med utgangspunkt i egen kompetanse og forståelse. Veilederne anvender verktøyet ulikt for å kunne gi bedre informasjon og for å gi brukerne bedre mulighet til innsyn og påvirkning. Shulman viser at evnen til å avklare formål og hensikt i startfasen av arbeidet vil medvirke til å utvikle en positiv relasjon preget av tillit mellom sosialarbeider og klient (Shulman 1991 i Shulman 2003). Her har samarbeidet omkring arbeidsevnevurderingen potensial til å bidra med en klargjøring omkring det videre arbeidet som kan virke positivt inn på relasjonen mellom bruker og veileder. Både brukere og veiledere argumenterer også for at arbeidsevnevurderingen vil ha en relasjonsbyggende effekt om den kommer i starten av samarbeidet. Relasjonsbygging viser seg særlig betydningsfullt i arbeid med endringsprosesser i brukernes liv. Der det i NAV vurderes slik at det må forekomme endringer i brukernes situasjon, vil relasjonsarbeid være sentralt. Tilbakemeldingene lederne har fått fra brukerne er at når brukerne er fornøyde er det på bakgrunn av opplevelsen av å "bli sett og hørt" og "av å bli tatt på alvor." En relasjon preget av *tillit* er også viktig for å fremme brukermedvirkning (Jenssen 2009). Dette er også noe

veilederne er inne på når de snakker om at det å ha god tid skaper et positivt forhold mellom veileder og brukerne, og at brukerne som et resultat av dette får satt ord på ting.

Veilederne gir uttrykk for at *dialogen* er viktig for å få frem behovene hos en rekke brukere. Både fra veiledernes og brukernes side blir det trukket frem utfordringer knyttet til henholdsvis det å gi eller få en forståelig og god forklaring av hensikten med egenrederingsskjemaet og arbeidsevnevurderingen. Å avklare sin rolle som sosialarbeider og formålet med møtet er ifølge Shulman (2003) en av de viktigste ferdighetene i den innledende delen av arbeidet. Dette kan gjøres i form av en enkel formulering som sier noe om formålet med møtet og de tjenestene som tilbys (op.cit.). Shulman hevder at brukere sjelden spør direkte om hvorfor sosialarbeidere stiller de spørsmålene de gjør. Det å stille spørsmålsteget ved den profesjonelles hensikter ville kanskje også blitt oppfattet som uhøflig og lite samarbeidsvillig. Derfor er det av vesentlig betydning at veilederne i NAV har kompetanse og rammebetingelser for å kunne gi brukerne avklaringer om hensikten med arbeidsevnevurderingene.

Når det er snakk om brukermedvirkning var det derimot flere av brukerne som stadig kom tilbake til hvordan det var annerledes hos tiltaksarrangør enn på NAV-kontoret. En av de tingene som går igjen i disse fortellingene er at de opplevde en mye større grad av inkludering, medvirkning og deltakelse i prosesser ved tiltaksarbeid (hos en ekstern tiltaksarrangør) enn på NAV-kontoret. Som en hovedårsak til dette oppgir de at det er bedre tid til å utvikle relasjoner og bli kjent. Vi ser her at vurderingen blir sett opp i mot en sammenheng hvor det foregår utviklingsprosesser over tid i vedkommendes liv. De fremhever også fordeler ved å være i en gruppe over noe lengre tidsrom. Denne tilnærmingen tillot dem å bli kjent med andre i samme situasjon. Bedre tid gjorde også at veilederne var mer tilgjengelige. Dette bidro igjen at man fikk et nærmere forhold til dem, som gjorde det lettere for brukerne å gi uttrykk for egne behov. Dette funnet er i tråd med resultatene i undersøkelsen til Jensen (2009) hvor sosialarbeiderne dro frem mangel på tid som den største hindringen for brukermedvirkning. Dette er også veilederne og lederne inne på når de forteller at tidsmessige utfordringer gjør at AEV blir en teknikk mer enn et verktøy for faglig godt arbeid. Veilederne prioriterer bort det å snakke med brukerne på grunn av tidsmessige utfordringer i arbeidet. Dette kan ha alvorlige konsekvenser for brukermedvirkningen da dialog med bruker er avgjørende for å gi informasjon, innsikt i og påvirkningsmulighet i vurderingene. Spesielt er det alvorlig i tilfeller hvor brukerne ikke vet at de har blitt

arbeidsevnevurdert. Dette har dermed konsekvenser for å realisere arbeidsevnevurderingens intensjon om å styrke brukervedvirkning (op.cit.).

### **11.1.2 Det sterke arbeidsfokuset i arbeidsevnevurderingen**

Undersøkelsen viser at det å fortelle om sine ressurser i verste fall kan hindre at brukeren får tilgang på ytelse i NAV. Brukerne synes å være klar over dette og kan derfor være mindre interesserte i å snakke om sine styrker og muligheter opp i mot arbeidslivet. Det at slik strategisk tankegang kan ligge til grunn, viser at brukerne har behov for å bli forstått og for et reelt tillitsforhold mellom bruker og veileder i NAV. Som en del av empowerment understrekes betydningen av at det foretas en maktanalyse av klientens situasjon. Dette krever at den profesjonelle har forståelse av forbindelsen mellom den enkeltes situasjon og strukturelle forhold og maktforhold i samfunnet mer generelt (Slettebø 2000). NAV er selv med på å utforme disse strukturene, som de også en del av. For eksempel når NAV påpeker at sosialhjelpssatsene er for lave til at folk kommer ut av fattigdom, så kommer arbeidsminister og sier at slik skal de være. Både veilederne og lederne ga uttrykk for at manglende kompetanse på arbeidsmarkedet fører til et for sterkt fokus på individuelle forhold ved brukeren. Veilederne ønsker derfor mer kompetanse på muligheter og på tilrettelegging i arbeidslivet. Flere av brukerne i denne studien synes å oppleve at tonen i forhold til arbeid og aktivisering er formanende og lite imøtekommende i forhold til deres situasjon. I AEV undersøkelsen i Møre og Romsdal (Kap.9) ser vi også at brukerens stemme ikke kommer frem i vurderingene. Dette vil dermed også gjelde brukernes vurdering av egen arbeidsevne. I følge Humerfelt (2005) avhenger brukervedvirkning av hvor dyktig sosialarbeideren er til å formidle ønsket om sette seg inn i brukerens perspektiv. Sett fra brukerens perspektiv trenger heller ikke de individuelle forholdene å være problemet. Det kan snarere være mer eller mindre konkrete utfordringer de opplever i arbeidslivet, som er problematiske. I et arbeidsliv hvor det eksisterer ulike former for utstøtingsmekanismer (Stamsø m.fl. 2009) kan fokus på de individuelle forholdene ved brukeren i AEV, dermed føre til at veilederne plasserer problemene og innsatsen på feil sted. Brukeren blir problembærer i stedet for at en for eksempel jobber opp i mot næringslivet og arbeidsgiverne. Halvorsen og Stjernø (2008) beskriver dette som et skifte i fokus. Tidligere var det samfunnets ansvar og oppgave å skaffe folk et levebrød, men i dag er det individets plikt å finne seg en jobb.

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

### **11.1.3 Hensikten med spørsmålene?**

Det kommer frem at enkelte av brukerne finner det merkelig at det spørres etter fritidsaktiviteter og hobbyer når de ikke har fått noen avklaring rundt hensikten med arbeidsevnevurderingen. Ut fra navnet *arbeidsevnevurdering* forstås det at dette omhandler arbeid, og hvilken rolle familie og fritid spiller kan være uklar om en ikke har fått noen fullgod forklaring på formålet med vurderingen. Det virker som om denne uklarheten i verste fall kan virke støtende og mistenkeligjørende. Tvil omkring hensikt kan føre til mistenksomhet og usikkerhet hos klienten (Shulman 2003). Dette er også Askeland og Molven (2010) inne på når de hevder at et uklart utgangspunkt lett kan føre til misforståelser og forvirring rundt hva som er formålet med å hente inn informasjonen. Det kan virke som en enkel selvfølgelighet, men brukerne har rett til å vite hvorfor NAV skal ha personlige opplysninger om familiesituasjon og økonomi. Når klienten ikke vet hvilke opplysninger som er nødvendig for at sosialarbeideren skal kunne forstå og analysere situasjonen, vil det også kunne føre til at han utleverer sensitiv informasjon som er irrelevant i den aktuelle saken. Dette kan oppleves både ydmykende og undertrykkende (op.cit.).

### **11.1.4 Individuelle behov**

Funnene viser at veilederne synes det er vanskelig å skulle veie de individuelle omgivelsesforholdene opp i mot andre forhold i den enkelte sak. For eksempel opp i mot legens eller andre fagfolks vurdering. Hernes m.fl (2010) hevder at brukeren er den viktigste kilden til informasjon i NAV og eksperten på situasjonen, men legger ikke frem *hvordan* brukerens stemme og synspunkter skal tas med i det de omtaler som det prosedurale skjønnet. Det viser seg i vår undersøkelse å være stor forskjell på å følge et lovverk og å følge en brukerstemme. Dette kan også være en av årsakene til at brukerstemmen ikke kommer frem i de skriftlige vurderingene, noe AEV undersøkelsen i Møre og Romsdal peker på. Funnene fra refleksjonsforum med veilederne, viser for eksempel at også veilederne opplever det som uhensiktsmessig å spørre brukerne om forhold som systemet ikke legger til rette for å følge brukere opp på. Det er tiltak rettet i mot arbeidsliv og ytelser de kan hjelpe brukerne med. Samtidig gir både veiledere og ledelsen ved kontorene uttrykk for at AEV kan være et bidrag for å avdekke *nye* tiltaksbehov, og at dette kan være viktig for tiltaksutformingen i NAV.

For brukere som har mer sammensatte utfordringer, personlige problemer forbundet med skam, fremmedspråklige, eller brukere som ikke på en god nok måte får på en god måte formidlet egne behov og ønsker i skriftlig form, synes en god dialog å være av spesiell betydning. Det gjelder også brukere som trenger å bruke tid på å finne ut hva de ønsker og som kommer for å få råd og veiledning for å endre på sin situasjon. Her er det ikke bare behov for orientering om systemet, men å følge brukeren i en prosess hvor bruker reflekterer omkring egen situasjon, ønsker og behov. Både brukere og veiledere har vært inne på at arbeidsevnevurderingene har et potensial til å bidra til en gjensidig "bli-kjent-prosess". Et konkret forslag fra en av informantene i denne sammenheng er å ta inn et punkt i egenrevisingsskjemaet hvor det er muligheter for å skrive inn hvilke forventninger og erfaringer man har med hjelpeapparatet. Veilederne kan også fortelle at det etter flere samtaler plutselig kan komme nye og viktige opplysninger, som brukerne har brukt tid på å tørre å si.

Proseduren i arbeidet med vurderingene, synes å skape en sjablongmessig kategorisering av brukerne. De anvender en matrise i oppfattelsen av hva som sees basert på de stønadene de administrerer og de tre nivåene for oppfølging som brukes i NAV. Veilederne gir uttrykk for at det er lett å bli fanget inn i de samme prosedyrene og trekke de samme konklusjonene i saker som likner hverandre, selv om ikke brukerne nødvendigvis har de samme individuelle behov og ønsker. Mennesker erfarer og lærer ved å danne kategorier og dette er også et viktig trekk ved organisasjonens frontpersonale (Wadel 2008). Undersøkelsen tyder på at prosedyrer og klassifiseringer knyttet til bruken av AEV kommer i konflikt med intensjonen om å se den enkelte brukers behov. Dette viser seg også å kunne bidra til at veilederne "jages" inn i en bestemt virkemiddelbruk. Det datatekniske verktøyet gjør at veilederne er nødt til å klassifisere brukerne, og denne klassifiseringen påvirker brukernes muligheter videre innenfor NAV-systemet. Dette kan være en utfordring for realisering av brukermedvirkning hvis brukernes ønsker og behov ikke blir godt nok ivaretatt. En videre konsekvens er at NAV setter inn feil innsats og dermed ikke oppnår målsettingen om effektivisering ved rask vei til rett tiltak.

#### **11.1.5 Hvem sin stemme blir tellende i vurderingen?**

Brukerne skal være delaktige i fremstillingen av egen sak, men hvordan skal disse opplysningene håndteres i praksis? Dette er et spørsmål veilederne tar opp. For eksempel viste det seg at flere av informantene som hadde ulike former for helseplager, følte at helseaspektet



ble for lite vektlagt i arbeidsevnevurderingen. Slike eksempler viser utfordringer når det gjelder hva som skal være mest tellende i vurderingene. Arbeidsevnevurderingen skal munne ut i en konklusjon (ressursprofil) hvor egnevurderingen sammen med saksbehandlers vurderinger skal sammenstille faktorer ved den enkelte brukers ressurser og hindringer med omgivelsesfaktorer (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007 ). Denne ressursprofilen er det bare to av de ni brukerne som ble intervjuet som har sett. De to som har fått se den ferdige arbeidsevnevurderingen har begge positive betraktninger rundt dette.

Intensjonene med arbeidsevnevurderingen er å ivareta effektivitetsmål og brukervedvirkning, men i følge veilederne så vil mangel på ressurser som kompetanse, forståelse av eget arbeid og tid medføre at man ikke får sikret reell brukervedvirkning. Eksempler på dette i praksis er at veilederne forteller at de for å tilfredsstille kravet om effektivitet gjør raske vurderinger som står til hinder for at bruker får tilstrekkelig påvirkning i egen sak. Når oppfattelsen av hva som skal prioriteres i NAV fører til mangel på brukervedvirkning, må NAV ta stilling til om rammene må legges bedre til rette eller om målene må justeres. En diskusjon i NAV bør være hvordan organisasjonen kan bidra til en bedre prioritering av oppgavene, slik at hver enkelt ansatt ikke blir sittende med belastningen for at de ikke strekker til. En slik diskusjon vil tydeliggjøre om NAV som organisasjon kan imøtekomme intensjonene om brukervedvirkning eller om det faktisk viser seg for ressurskrevende.

### **11.1.6 Myndiggjøring**

Erfaringer fra studien vår viser at det kan være utfordringer knyttet til det at AEV skal være en myndiggjørende prosess. Dette omfatter måten ressurser og hindringer skal kartlegges i arbeidsevneметодikken, hva denne kartleggingen skal bidra med i forhold til det å få brukere i arbeid og aktivitet og det å holde dem i arbeid eller i arbeidsrettede tiltak. Dette ser ut til å være knyttet til veilederne ferdigheter i kartleggingsfasen, tidsmessige prioriteringer, usikkerhet omkring hvordan ulike forhold skal vektlegges i arbeidsevnevurderingene og hvem som sitter med beslutningsmyndighet i forhold til dette. Spørsmål veilederne stiller seg er: Hvem sin stemme skal høres og hvordan? På hvilken måte skal brukeren oppleve dette som en myndiggjørende prosess?

Veilederne opplever at det er vanskelig å holde på et styrkeperspektiv i et arbeide hvor mye handler om å dokumentere behov for å innfri krav til å motta en ytelse. AEV – undersøkelsen

i Møre og Romsdal avdekket at veilederne fremstiller brukernes arbeidsevne dårligere enn det den faktisk er, for å innfri kravene for å innvilge ytelsen Arbeidsavklaringspenger. Dette blir da gjort for å sikre brukeren en bedre form for inntektssikring enn sosialhjelp. Det avdekkes et skille i praksis mellom det å innvilge ytelse og det å ha fokus på ressurser hos brukerne. I en myndiggjørende tankegang eksisterer det ikke nødvendigvis et slikt skille, her kan brukere få økonomiske ytelser - slik at de får utnyttet sine ressurser (Adams 2008). Det ser ut som om dette skillet i tankegang er et resultat av at arbeid blir betraktet som en naturlig del av selvrealiseringen, mens en oppfatter det at klientene mottar en ytelse som noe som motvirker forventet selvrealisering. Arbeidet gis forrang foran andre former for selvrealisering og i dette ligger en form for selvstyring (governmentality).

Sosialarbeideren møter enkeltpersoner i vanskelige livssituasjoner og første steg er å etablere individuelle tiltak som kan avhjelpe eller forbygge videreutvikling av problemene (Hutchinson 2005). AEV er en metodikk for å avklare og å hjelpe individet inn i et løp som på sikt skal resultere i arbeid og aktivitet. I vår studie ser vi at ofte stopper prosessen her, selv om mandatet til sosialarbeideren også omfatter forebyggende arbeid på kollektivt nivå (op.cit.). I følge Hutchinson skyldes dette ofte stort arbeidspress og mangel på kunnskap om relasjonen mellom brukeren og forhold på samfunnsnivå. AEV er en metodikk som ikke bare skal se på individuelle forhold ved den som ikke er i arbeid eller aktivitet, men det viser seg at det er ofte det som skjer. Omgivelsesforhold blir ofte ikke vektlagt i stor nok grad, selv om mange veiledere uttrykker ønske om at det får større prioritet. Et spørsmål er da om dette burde løses på organisasjons nivå? Slettebø (2000) har tidligere rettet kritikk mot en tendens til å redusere empowerment til en individuell psykologisk bevisstgjøringsprosess og utelukke de sidene som har med kollektiv og politisk frigjøring å gjøre (op.cit.). Dette er noe man kan se igjen i NAVs definisjon av empowerment – begrepet, som fokuserer utelukkende på forhold ved den enkelte bruker og relasjonen mellom bruker og veileder.

Det foregår diskriminering på arbeidsmarkedet (Berg og Ask 2011). Ser man dette i et myndiggjørende perspektiv med fokus på strukturelle samfunnsforhold, blir en forståelse av de samfunnsmessige kravene for å faktisk komme ut i jobb vesentlig. Da kan også arbeid på samfunnsmessig nivå være avgjørende for å jobbe med en myndiggjørende praksis, og arbeid kun på individnivå kan sees som avmektiggjøring av brukerne. Men hvorvidt samfunnsarbeid er relevant i NAV, vil være avhengig av om arbeidsledighet blir redusert til et individuelt problem eller om det settes i en samfunnsmessig kontekst (Hutchinson 2005). Det kan se ut

som at man ikke snakker om samfunnsarbeid som en utviklet metode i sosialt arbeid i NAV (Reese 2010). Å jobbe myndiggjørende tar tid (Gutierrez, Glen Maye og Delois 1995 i Slettebø 2000) og undersøkelser viser at kostnader knyttet til en myndiggjørende tilnærming gjør at denne ikke blir tatt i bruk (op.cit.). Intensjonene med arbeidsevnevurderingen er å ivareta effektivitetsmål og brukervedvirkning, men i følge veilederne så vil mangel på ressurser som tid medføre at man ikke får brukt verktøyet slik det er tenkt og sikret reell brukervedvirkning.

## ***11.2 Hvordan påvirker arbeidsevnevurderingen de skjønsmessige beslutningene i arbeidet?***

### **11.2.1 Profesjonelle beslutninger**

Veilederne gir uttrykk for å måtte finne løsninger ”her og nå” i møte med brukerne, etter det som passer. Brukerne er svært forskjellige og har ulike behov, og derfor vil det være behov for ulike fremgangsmåte i det praktiske arbeidet med AEV. En slik måte å arbeide på trenger ikke å være til hinder for god oppgaveløsning. Det å kunne improvisere er nødvendig for å finne gode løsninger når arbeidsoppgavene skifter i takt med kontekstuell eller oppgavemessig usikkerhet (Gotvassli i Irgens og Wennes 2011). Så lenge veiledere i NAV ikke arbeider med isolerte og avgrensede oppgaver under kontrollerbare forhold, er de som kunnskapsarbeidere avhengige av å anvende ulike forståelsesformer for å lykkes i arbeidet (op.cit.). De beste praktikere vil reflektere over situasjonen og de mulighetene for problemløsning som finnes (Schon 1983 i Irgens 2011). Samtidig gir en stor del av veilederne i vår undersøkelse uttrykk for at de ikke er fornøyd med at de ikke har fått til en mer ensrettet bruk av verktøyet. Det er det de opplever at NAV som organisasjon ønsker å oppnå. Også lederne er opptatt av at det ikke skal utvikles særpraksiser blant veilederne. Det foreligger altså en uklarhet knyttet til hvor like veilederne skal være i vurderingene for å tilfredsstille føringene om lik praksis, og hvor ulike de har lov til å være for å tilfredsstille brukernes behov. Det viser seg at de blir stående i en konflikt mellom det å løse oppgaven slik dem tenker er rett ut fra faglige vurderinger av brukernes behov og slik de opplever at kravene er i NAV.

Hvorvidt veilederne er tilfredse med å tilpasse bruk av verktøyet, ser ut til å være knyttet til profesjonell sosialfaglig bakgrunn. De med sosialfaglig utdanning ser ut til å ha et bredere begrepsapparat i sin argumentasjon om hvorvidt de lykkes eller å mislykkes i bruken av arbeidsevnevurderingen. De argumenterer ikke bare ut i fra målsettingene i NAV. De

argumenterer også ut fra det de opplever er rett eller galt i lys av verdier som deres profesjonsutdannelse bygger på. De gir også uttrykk for ikke å få anvendt sin profesjonelle kompetanse. Røysum (2010) viser for eksempel til at mange sosialarbeidere i NAV opplever at deres arbeid utvikles med en mer overordnet og teknisk fagforståelse, noe som står i motsetning til det å definere ”det gode” i sosialt arbeid. De opplever et press rettet mot sine måter å jobbe på, sin profesjonalitet og mot sine faglige verdier. Tradisjonelt har sosialtjenesten i større grad vært preget av skjønnsmessige vurderinger enn de to andre etatene. Dessuten har en utøvet et friere skjønn/profesjonelt skjønn i vurderingene av de ulike sakene (Jenssen 2009, Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007). Derfor er det ikke overraskende at de med sosialfaglig bakgrunn legger vekt på flere elementer enn de øvrige i vurderingen av hvorvidt de lykkes eller ikke og at de har etablert et bredere begrepsapparat for å beskrive dette.

Gode yrkesutøvere anvender en reflektert improvisasjon, på basis av at en aldri kan planlegge bort usikkerhet (Austin og Devin 2003 i Irgens 2011). Det vil alltid oppstå situasjoner der kunnskapen om hvordan en håndterer utfordringene ikke strekker til. Kunnskapen må utvikles i situasjonen og kan ikke være begrenset til forhåndsgitte fremgangsmåter.

*”Vi trenger å utvikle oss til reflekterende praktikere, noe som krever at vi beveger oss ut av den teknisk – rasjonelle tradisjonen over til å praktisere refleksjon i vår daglige praksis” (Schön i Irgens 2000).*

Med en slik forståelse ser vi noen av utfordringene ved en slik standardisert fremgangsmåte som AEV presenterer. Dette er noe veilederne på ulike måter formidler, og det er dermed av verdi å få fram veilederens kunnskap om i hvilke tilfeller standardiseringen kommer i konflikt med intensjonen om individuell tilpasning.

### **11.2.2 Skjønnsmessige vurderinger**

Funnene viste at de beslutningene som tas i arbeidet med AEV i de fleste tilfeller er forbundet med skjønnsmessige vurderinger og da ikke bare det som kan settes i forbindelse med et ”verdinøytralt” forvaltningsskjønn (Heum 2010, 179). Veilederne gir uttrykk for at de tar beslutninger innenfor et system som i sin helhet er bygget på verdier og at arbeidslinja og NAV etableringen er et eksempel på en verdibasert reform. Dette er noe de forholder seg til hele tiden og vurderer ut i fra. I refleksjonsforumene med veilederne kom det frem at

veilederne for eksempel synes det var vanskelig å vurdere brukers muligheter opp i mot ethvert arbeid, og spesielt når dette innebar flytting. I AEV – undersøkelsen i Møre og Romsdal viser det seg også at de skriftlige vurderingene mangler vurderinger av geografisk mobilitet. Dette kan da både skyldes verdimessige konflikter mellom veileder og system, ved at NAV stiller krav om mobilitet som veilederne finner for strenge, eller det kan skyldes manglende kunnskap om arbeidslivet og hvilke muligheter som eksisterer andre steder i landet. I enkelte saker synes det å være samsvar mellom de verdiene NAV representerer, brukernes ønsker og muligheter, og veilederens egne personlige og faglige verdier. Andre ganger kommer disse verdiene i konflikt. Å kunne beherske gjennomføringen av slike verdipregede vurderinger på en god måte, er det som innen sosialt arbeid er forbundet med profesjonalitet. Kombinasjonen av kunnskap, teknikk og etikk i en verdiforankret faglighet, og det å kunne sette oppgaven inn i en passende forståelsesramme, er vesentlig (Kokkinn 1989).

At veiledere i NAV kun skal anvende et verdinøytralt forvaltningsskjønn, synes ikke å være dekkende for de oppgavene de står ovenfor i arbeidet med forvaltningen av velferdsgoder. Den utstrakte bruken av verdibaserte vurderinger som krever et profesjonelt skjønn skulle kanskje vært mer fremhevet i NAV og i AEV?

### **11.2.3 Arbeidslinjas innvirkning på mulighetsrommet**

Veilederne skal jobbe med en myndiggjørende prosess, men fordi de opplever at det er sterke føringer for det å jobbe med å styrke mennesker opp i mot arbeidslivet, så blir det et problem å innvilge ytelser uten at det settes i gang arbeidsrettet bistand. Det kommer allikevel frem at veilederne må ta lettvinde løsninger for å sikre at brukere får livsopphold å leve av. Samtidig som den skal være en helhetsvurdering tar arbeidsevneметoden utgangspunkt i et mål; målet om at brukeren skal ut i arbeid. En del av intensjonen bak innføringen av arbeidsevnevurderingene er at de skal bidra til en arbeidsretting av stønadsforløpet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Egenvurderingsskjema er heller ingen objektiv kartlegging, men er bygd opp omkring målsetningen om arbeid.

Arbeidslinjas føringer er med på å gi strammere rammer for brukermedvirkning og det er grunn til å stille spørsmålstegn ved hvilket rom er det for brukermedvirkning i en slik sammenheng. Sosialarbeiderne i Kjørstads (2002, 90) undersøkelse opplever også at det er vanskelig å ivareta brukernes rett til selvbestemmelse fullt ut, ved iverksettingen av

arbeidslinjen. Krav og forventninger om deltakelse i inntektsgivende arbeid påvirker mulighetene til selvbestemmelse. Ifølge Slettebø (2000) forsterker arbeidslinja også maktubalansen mellom klienten og sosialarbeider, ved at det er saksbehandleren som har myndighet til å fremme krav om arbeid og aktivisering for at klienten skal kunne motta nødvendig livsopphold. Arbeidslinja legger i tillegg sterke føringer både for veiledernes arbeid og for definisjonsprosessen rundt problem og løsninger. Handlingsrommet må være stort for å oppnå en større grad av brukerinnflytelse. Når en tjeneste er detaljregulert og standardisert, er det lite spillerom for saksbehandlere og brukere (Heum 2010) Dette er en utfordring for veilederne, da mye av arbeidet er standardiserte prosedyrer. Det er for eksempel lettere å beskrive antall tidligere arbeidsforhold og konkrete medisinske diagnoser enn diffuse arbeidsforhold eller forestillinger om fremtiden.

Datamaterialet viser at veilederne innvilger ytelser støttet med tiltak som skal styrke brukernes muligheter på arbeidsmarkedet selv når de ikke har tro på at tiltakene vil lede ut i arbeid. At veilederne også føler at ytelsene må være støttet med tiltak i tråd med hva systemet legger opp til, forteller noe om at arbeidslinjefokuset til slutt preger mye av hvordan de ansatte tenker og handler (Harsløf og Seim 2008). Arbeidslinjene har vist seg å legge føringer for interaksjonen mellom sosialarbeideren og brukeren. Et lavt nivå på økonomiske ytelser og fokuset på arbeidsmarkedstiltak signaliserer at fattigdom er selvforskyldt og gir brukeren en underlegen posisjon (op.cit.). Ved å fokusere på arbeidslinjen institusjonaliserer sosialarbeideren normen om selvforsørgelse og eksternaliserer en individualisert forståelse av fattigdom som impliserer mindreverdighet og individuell mistilpasning (op.cit.). Webb (2010) kritiserer fagforståelsen og praksisutøvelsen i sosialt arbeid for å være altfor påvirket av en postmoderne individ- og identitetsrettet politikk, som tilslører behovet for å se sammenhenger mellom undertrykte grupper og strukturelle trekk i samfunnet. Han hevder det fører til en individualisering av problemer og for et sterkt fokus på ulikheter blant individer og grupper. Han hevder sosialt arbeid bør være anerkjennende i form av sentrale verdier i faget - med særlig fokus på individet i samspill med sine omgivelser, individuelle erfaringer og subjektiv opplevelse. Samtidig må det være fokus på strukturelle trekk i samfunnet som kan føre til undertrykkelse av enkelte grupper. Han foreslår en moderat form for kritisk sosialt arbeid som løsning på en altfor individrettet forståelse av faget og profesjonell praksisutøvelse.

Jobb er blitt en selvsagt løsning i den nye organiseringen. Dette kan være basert på forestillingen om arbeidet betydning for å unngå fattigdom og sosial nød (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Men når det blir en internalisert sannhet hos veilederne at jobb er den eneste veien til å lykkes, tyder undersøkelsen på at refleksjon omkring andre faktorer som kan ha betydning for et fullverdig liv blir hindret. Det kan virke som at et hovedfokus på arbeid fra veilederne side gjør at de individuelle behovene for selvrealisering som ikke omfatter jobb, kommer i bakgrunnen. Hva skal til for at denne personen kommer i jobb i motsetning til hva som skal til for at denne personen får et godt liv? Funnene i denne undersøkelsen tyder på at det eksisterer utfordringer i NAV, i forhold til det å imøtekomme brukernes ulike forståelser og behov i arbeidet med Arbeidsevnevurderingen.

### ***11.3 Hvilken erfaring har veilederne og ledelsen med fagutvikling ved innføringen av AEV som et metodisk verktøy***

#### **11.3.1 Metodeutvikling**

De nye NAV-kontorene gir endrede rammer for de veilederne fagutøvelse. Forskning på implementeringen av NAV viser at det eksisterer ulike kulturer og ulikt syn på oppgaveløsningen mellom de tre etatene som ble slått sammen, og at dette har sammenheng med blant annet arbeidsmåter, måter å møte brukere på, skjønsmessige vurderinger, ulike produksjonsmål og at alt dette har betydning for når man avslutter et klientsamarbeid (Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007, 39). Veilederne i vår undersøkelse gir uttrykk for å ha behov for ulike blikk på sakene og at dette kan være fruktbart for god oppgaveløsning. De gir klart uttrykk for at det ligger et potensial i å lære av hverandres syn og kompetanse. Samtidig synes det som om veilederne både mangler tid og tro på at de som ansatte kan ta seg friheten til å jobbe med læring. Følelsen av avmakt hos sosialarbeidere kan skyldes fravær av bevissthet om årsakssammenhenger som gjør det mulig å påvirke utviklingen av sosialarbeiderrollen (Slettebø 2000). Mulighet for å øke de profesjonelles bevissthet er knyttet til læring i organisasjonen. Moderne organisasjoner sies å mer enn noen gang være kjennetegnet av dynamisk kompleksitet, usikkerhet og endring og denne kompleksiteten er vanskelig å håndtere med forhåndsgitte løsninger alene (Irgens 2007). Dette innebærer at NAV som organisasjon vil være i stadig endring og utvikling, og det vil være behov for å tilegne seg ny kunnskap om hvordan verktøyet AEV kan tilpasses disse endringene. Løsninger må også ofte søkes på tvers av fag- og profesjonsgrenser (op.cit.). Derfor kan det å danne forståelse for hverandres former for oppgaveløsning mellom de ulike

etatene som ble slått sammen, være av stor betydning i det videre arbeidet med arbeidsevnevurderinger.

I en stresset hverdag hvor reformens føringer skulle implementeres, ga også lederne uttrykk for at kontorene har måttet prioritere bort fagutviklingsarbeid knyttet til AEV. Dermed har fagutvikling og intensjonen om felles forståelse blitt satt på vent. En konsekvens av dette er at veilederne kan utvikle praksiser som er preget av nødløsninger, og disse kan sette seg som nedfelte arbeidsmåter etter hvert (Klemsdal 2009). Samtidig uttrykker lederne et behov for å jobbe med læring hvis NAV skal oppnå høyere kvalitet på vurderingene. Det er spørsmål om vi i NAV er vitne til en kunnskapsforståelse som ikke harmonerer med arbeidsevnevurderingens karakter. Med dette mener vi at det må foregå en form for kunnskapsutvikling og ikke bare tilegnelse av ferdigheter når det gjelder bruk av verktøyet. I HUSK sammenheng ser vi at forskningen sammen med NAV, har blitt møtt med en oppfattelse om at forskerne kommer for å kritisere. HUSK har på sin side hatt som uttrykt målsetting å samarbeide med praksis om kunnskapsutvikling, og å bygge bro mellom forskning og praksis.

Det er innført mer tilsyn og kontroll av de ansatte gjennom nye styringssystemer, og tilhørende rapportering og måltall. Er det kanskje på tide å utforske erfaringene med et slikt prosedyreverktøy og styringsverktøy som det AEV kan sies å være? Erfaringer fra andre land, viser at man nå er på vei mot å ”gi skolen tilbake til lærerne”. Makten skal tilbake til profesjonene og profesjonell beslutning. En beveger seg bort fra en teknisk forståelse som innebærer standardiserte prosedyrer for oppgaveløsningen (Busch 2011). I stedet for at de profesjonelle skal gjøre ting rett i form av å følge fastlagte prosedyrer for arbeidet, settes det nå fokus på at profesjonelle utøvere i velferdssystemet ut fra profesjonelt fagskjønn må kunne ute/utløse den rette hjelpen til folk (Munro 2011):

*... ”instead of “doing things right” (i.e. following procedures) the system needed to be focused on doing the right thing (i.e. checking whether children and young people are being helped)”*

Dette poenget er også en av lederne inne på når han tar opp temaet om at veilederne må myndiggjøres. Her siktes det til at veilederne faktisk må få en viss frihet for å kunne møte brukernes individuelle behov. I intensjonene med arbeidsevneметoden finner man at det nye redskapet skal føre til en mer enhetlig fagforståelse og felles metodikk som gir mulighet for



forutsigbarhet og etterprøvbarhet i arbeidet med brukerne (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet 2007). Samtidig skal arbeidsevnevurderingen sikre brukerne individuell behandling tilpasset den enkeltes behov. Veilederne opplever at de i det praktiske arbeidet med brukerne blir stående i en konflikt mellom disse målsettingene; felles metodikk versus individuell tilpasning. De gir uttrykk for at det fortsatt er mye spillerom igjen i gjennomføringen av arbeidsevnevurderingen. De mangler imidlertid kompetansen som skal til for å kunne arbeide mer enhetlig og systematisk i vurderingene. Samtidig kommer det til uttrykk at det er veldig skiftende behov hos den enkelte bruker. Et standardiseringsverktøy som AEV egner seg minst i uoversiktlige og skiftende situasjoner (Irgens 2011). Her er det også et spørsmål om hvilken teknikk (Busch og Vanebo 2003) veilederne trenger for å kunne levere de ønskede tjenester til brukerne av NAV. Er det verktøyet som egner seg best til å sikre dette? Er det kompetansen til de veilederne? Eller er det verktøy og kompetanse i samspill – og hvordan kan de da sies å utfylle hverandre?

### **11.3.2 Iverksetting av AEV**

Veilederne og lederne var tydelige på at opplæringen kom på et for tidlig tidspunkt, lenge før de skulle begynne å jobbe med AEV. Dette er også noe som NAV undersøkelsen i Møre og Romsdal viser til. Det ble uttrykt et ønske om mer veiledning og opplæring underveis i iverksettingsprosessen. At opplæringen kom på et for tidlig tidspunkt gjorde at de veilederne ikke var godt nok rustet til å håndtere arbeidsoppgavene når NAV-reformen ble realisert (Klemsdal 2011). Veilederne i undersøkelsen ga inntrykk av å være positive til skulder mot skulder opplæring, å skulle øve på ”den gode samtalen” og å øve seg på å skrive gode vurderinger som brukeren kjenner seg igjen i. De ga uttrykk for å ønske seg mer opplæring på dette. Lederne snakket under intervjuingen derimot mer generelt om opplæring, og ikke konkret om hva som har vært gjennomført i forhold til AEV på deres kontor. Dette kan tyde på det er riktig at det har vært få konkrete planer på kontorene om hvordan opplæring i AEV skal gjennomføres. Det fremkommer også at det har skjedd mye nytt i samme perioden, og at i prioriteringene som lederne måtte gjøre i en travel hverdag, har den faglige oppfølgingen i forhold til praktiseringen av AEV blitt nedprioritert.

*“Ledelse av fusjoner er lettere i planleggingsfasen enn i implementeringsfasen. All erfaring tilsier at fusjoner krever aktiv ledelse overfor de ansatte. Forutsigbarhet er et stikkord her. De aller fleste kan gjennomleve en vond og krevende periode bare den tar slutt og at den nye*

*hverdagen vil bli bedre. Men å befinne seg i konstant press uten lysning er for krevende for de aller fleste.” (Andreassen, 2011)*

Innføringen av AEV, AAP og KVP er eksempler på at NAV ikke bare var en forvaltningsreform, men også en innholdsreform med ny metodikk, nytt regelverk og nye tiltak. Innføringen av arbeidsevnevurdering gir i følge Klemsdal (2009, 183) en prosedyre for å vurdere brukernes arbeidsevne, noe som gir en ganske tydelig ledetråd om hvordan oppfølgingsvirksomheten skal utføres. Klemsdal peker videre på at allikevel oppleves arbeidsevnevurderingene som noe nytt som må håndteres, prøves ut og utvikles i praksis, før det kan bli en tydelig veileder for hvordan en kan drive oppfølgingsarbeid i NAV-sammenheng. For selv om mange, spesielt i den tidligere sosialtjenesten og i Aetat, har brukt lignede kartleggingsverktøy for å få frem brukernes arbeidsevne er AEV metodikken likevel ny. Tidligere erfaringer med lignede kartleggingsverktøy kan i følge lederne gjøre det lettere for veiledere å komme i gang med den nye metodikken, samtidig som de også kan stå i veien for omlegging til nye arbeidsformer. Dette er noe veilederne er inne på. Det tyder på at det ikke alltid er like lett å overføre kunnskap som er opparbeidet gjennom tidligere arbeidsmåter til nye måter å jobbe på. Det viser seg altså at kjennskap til tidligere verktøy både er positivt og negativt. Et læringspotensial ligger dermed i å identifisere hva som er positivt av kjennskap til tidligere verktøy, og som dermed kan være nyttig i forhold til arbeidsevnevurderingen, og hva som står til hinder for god bruk. Et alternativ verktøy som har fått god mottakelse i det kommunale oppfølgingsarbeidet er fagtekst (Vist m. fl 2010). Fordelen med dette verktøyet er at det ser på flere ulike livsområder og ikke har et så ensidig fokus på arbeid.

### **11.3.3 AEV og ledelse**

Innføring av AEV er krevende for veilederne, men også for ledere som skal ha ansvaret for iverksettingen av den nye metodikk. Lederne forteller i tråd med veiledernes erfaringer, at det er stor variasjon mellom enkeltpersoner og hvordan de jobber med AEV. Som ledere kunne de ikke ha fokus på kvalitet med en gang, men de måtte ha mer fokus på at veilederne skulle tørre å ta verktøyet i bruk. De måtte ta hensyn til at de veilederne opplevde stort press i startfasen, og måtte også velge hva de skulle holde fokus på, for å berge kontoret som helhet gjennom en krevende periode. Her ser vi tydelig at ledelsen har forsøkt å ta ansvar for å jobbe med organisasjonskulturen (Busch m. fl. 2007). De har arbeidet for et motiverende arbeidsmiljø og gjort prioriteringer omkring hva som er viktig å fokusere på. Undersøkelsen

tyder på at kontorene planla organiseringen på bakgrunn av metodikken, og vurderte hvilken fag- og etatskunnskap som gjorde at veilederne var best egnet til å jobbe med AEV. Men lederne ser også mer på egenskaper hos den enkelte ansatte, enn hva NAV kontoret med sine organisatoriske rammer legger til rette for. Lederne gir derfor uttrykk for at også personlige eller kompetansemessige egenskaper får betydning for hva ansatte prioriteres til å jobbe med. Det er allikevel et mål ved kontorene å sikre lik praksis og avdekke ulik praksis. Veilederne er også opptatt av at de må få mulighet til å få innblikk i hverandres arbeidsmåter og at de trenger å snakke sammen for å lære av hverandre. En måte å drive utviklingsarbeid på er å arrangere kompetanseverksted for å lære av hverandres arbeid. En annen måte er å ta i mot fagutviklingsverktøy som "speilet". Dette baserer seg på læring av såkalte serious case incidents – å lære av særlig utfordrende saker. Speilet baserer seg på et samarbeid mellom praktikere, forskere og brukere (Yliroka 2011) og kan være et eksempel på en løsning som gir innsikt i kompetansen til andre veiledere ved kontoret.

Lederne har vært nødt til å fokusere på ressursituasjonen til kontoret som helhet, og derfor har de ikke kunnet følge opp AEV-metodikken så godt som det har vært behov for. Intensjonene sentralt forutsetter at de har en stabil organisasjon, og lederne er usikre på om rammebetingelsene er i samsvar med oppgaven de har fått. Klemsdal (2011) peker på at de lokale NAV lederne har spilt en nøkkelrolle som ledere av utviklingsprosesser på de lokale NAV-kontorene. En av flere viktige oppgaver er å håndtere strømmen av styringssignaler fra direktoratslinjen, dette gjelder både i form av mål og resultatstyring og i forhold til endringer gjennom den såkalte innholdsreformen, hvor innføring av AEV er eksempel på en ny måte å kartlegge og følge opp brukerne på. Andre ledelsesoppgaver er i følge Klemsdal å ivareta og utvikle samarbeidet med andre offentlige etater, så som det statlige helse- og omsorgsvesenet og utdanningsinstitusjonene. Ikke minst er det en oppgave å utvikle forbindelsen til arbeidsgiverne og arbeidsmarkedet. Oppgavene handler også om å avklare grensesnitt og samarbeidsrelasjoner mot et tiltaksapparat som er gjort tilgjengelig gjennom eksterne tiltaksarrangører. I tillegg handler det om å samarbeide med kommunene om å nå kommunenes mål og delta i det kommunale utviklingsarbeidet. Lederne skal med andre ord få kontorene til å fungere i tråd med NAV-reformens intensjoner (op.cit.). Slik ser vi at lederne må prioritere mellom produksjon og levering av de ønskede tjenester i transformasjonssystemet (Busch og Vanebo 2003). Ved levering av de ønskede tjenester til brukere av NAV må de også jobbe med organisasjonskulturen - for eksempel ved å ivareta

veiledernes behov for læring etter eget tempo - og de må jobbe politisk gjennom samarbeid med eksterne etater.

#### **11.3.4 Hva blir arbeidsevnevurderingen i reformen?**

I NPM ånd lages planer, kontrakter og det leveres konkurranseutsatte tiltak som igjen skal evalueres og leve opp til kvalitetskontroll og levere måltall for de ulike virksomhetene. Det er overlatt til den enkelte bruker å kontrollere seg selv. Han eller hun mister rettigheter om vilkårene ikke overholdes. *Levekårene* har dermed fått en pris som krever egne investeringer (Aasen m. fl. 2010, 20). Vi snakker i dag om det aktive klientskap og ikke om passive bistandsmottakere, noe som illustreres av nye ordninger som AAP og KVP og kvalifiseringsstønad, hvor man aktivt bruker verktøyet arbeidsevnevurdering (op.cit.). Bildet dette gir av brukerne er at de er en form for enheter som kan vurderes, predikeres og dermed rettes innsats mot. Dette er i og for seg ikke noe nytt. Også interaksjonsteorien (Shulman 2003) kan sies å inneholde slike innsats-/endringselementer. Det som er nytt er den standardiserte arbeidsformen i møtet med ulike brukere og forventninger til resultat i arbeidslivet:

*”Fokuset som vi skal beholde, er at det vi gjør, skal virke. Vi skal gjøre de riktige tingene på de riktige tidspunktene i forhold til de riktige menneskene.” (Brandvik, T. L., stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet. Innlegg i stortingets møte 27.04.2011.).*

Det er altså ikke uventet at dette framtrer som et naturlig valg. Det ligger ”in i tiden”. Forskningsbasert kunnskap standardiseres (Grimen og Terum 2009) og blir omformet til programmer, prosedyrer eller regler for profesjonsutøvelse. Men i hvilken grad følges disse prosedyrene? NAV ønsker å bli mer treffsikker. Det NAV gjør skal virke. Er det i det hele tatt mulig å utvikle metoder eller metodikker som kan sikre måloppnåelse på så komplekse områder som et konkurranseutsatt arbeidsmarked? Er det mulig at en gjennom verktøy som arbeidsevnevurderinger oppnår bedre resultat, det vil si arbeid og aktivitet?

En forutsetning for at arbeidsevnevurdering skal fungere synes å være at hele NAV som organisasjon fungerer. NAV må fungere slik at tilgjengelige ressurser blir benyttet og at de samspiller med arbeidsmarkedet. Også samarbeidet med helsevesenet og det kommunale tjenesteapparatet må fungere. Her ser vi at lederne har et stort ansvar i sitt politiske arbeid (Busch og Vanebo 2003) i NAV. Vi ser det er vanskelig å se hele prosessen fra

behovsvurdering til kartlegging til plan til evaluering. Det er mange ansatte i NAV som er i kontakt med brukerne. Hvem følger hele prosessen og kan kvalitetssikre ordningen og evaluere om den har nådd målet? Hvem har oversikt nok til å påse at organisasjonens teknikk (op.cit.) fungerer som den skal? Med "oppfølging" på disse områdene mener vi både den oppfølgingen den enkelte av veilederne står for, den oppfølgingen ledelsen ved NAV-kontorene står for når det gjelder utvikling og praktisering av metodikken, og om den oppfølging de sentrale deler av NAV står for. Undersøkelsen kan tyde på at det foreligger svakheter i måten metodikken følges opp per i dag.

Tid og ressurser lokalt til å gjennomføre arbeidsevneметодikken viser seg å mangle og skal verktøyet brukes etter NAVs intensjoner er det ressurskrevende. Riksrevisjonens rapport (2008) underbygger også dette: Halvparten av de besøkte NAV-kontorene hadde ikke gjennomført arbeidsevnevurderinger før deltakerne fikk vedtak om kvalifiseringsprogram, enda dette kreves i henhold til sosialtjenesteloven. Seks av åtte NAV-kontor har liten eller ingen dokumentasjon på oppfølging av deltakere, og ingen av kontorene kan dokumentere at valgte tiltak er tilpasset deltakernes individuelle behov (Riksrevisjonen 2008, 8). Å dokumentere vurderinger og valg av tiltak er viktig for sikre målrettet oppfølgingsarbeid og bidra til at brukere raskere kommer tilbake i arbeid og aktivitet. Manglende dokumentasjon av vurderinger og oppfølging kan dessuten føre til sårbarhet ved skifte av saksbehandler og dermed lite kontinuitet i oppfølgingsarbeidet (Op.cit.).

Vår studie viser at arbeidsevnevurderingene systematiserer arbeidet og kan få frem brukerens ressurser. Mulighetene for at vedkommende kommer i arbeid og aktivitet vil dermed kunne øke ved økt dokumentasjon og systematikk. Flere brukere sier også at de blir sett og forstått, hvilket er viktig ikke bare for brukeren, men for NAVs målsetting om å møte bruker med anerkjennelse og respekt (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial og helsedirektoratet 2007). Dette er positive resultater, men vi er usikker på om vi kan si at arbeidsevnevurderingen som metode på bakgrunn av dette bidrar til større treffsikkerhet med hensyn til å nå målet om arbeid og aktivitet.

## **11.4 Konklusjon**

Innføringen av reformelementene i innholdsreformen, deriblant AEV, skaper behov for og gir anledning til å tenke gjennom de reelle organisasjonsstrukturene på nytt. Det gir også anledning til å se på løsningene slik de har utviklet seg i praksis på de enkelte kontorene. Arbeidslinja blir styrende for sosialarbeidernes forståelse i gjennomføring av arbeidsevnevurderingene, og for hvilket innhold de legger i en myndiggjørende praksis. Selv om arbeidsevnevurderingen skal ta hensyn til strukturelle forhold som har betydning for den enkeltes mulighet til å komme i arbeid, er dette vanskelig å gjennomføre. Dette handler om veiledernes kompetanse, deres arbeidsmandat og de rammene de har for utførelse av arbeidet. De kontekstuelle rammene for arbeidet i form av rutiner, kompetanse, tid og datatekniske løsninger gjør at det er vanskelig å foreta en grundig vurdering av brukernes situasjon, og av deres muligheter for å komme seg i arbeid eller aktivitet. I vurderingene som saksbehandlere skal gjennomføre, ser det ut til at de selv mangler den påvirkningskraften som skal til for sammen med bruker å prioritere hva som er relevant. Det ser ut som det er nødvendig at det settes av tid til kontinuerlig refleksjon rundt både rutiner, praksiser og begreper.

Den nye standardiserte arbeidsevnevurderingen er tenkt å oppfylle en rekke målsetninger. En mer myndiggjørende praksis hører til blant dem. En kan spørre seg om metodeutviklingen preges mer av løsninger valgt ut i fra tids- og ressursmangel enn av utprøving for å kunne oppfylle målsettingen om myndiggjøring. Det er et kjennetegn ved sosialarbeiderne i NAV sin arbeidssituasjon at de ikke har tid til å gjennomføre arbeidsoppgavene knyttet til AEV slik de er tenkt. Å bruke et standardisert skjema med fokus på ressurser og myndiggjøring av brukere trenger ikke alltid å være rette måten å få frem behov på. For de som allerede opplever seg myndige og de som på ulike måter ikke er komfortable med skjema synes AEV å egne seg dårlig. Det samme gjelder dem som har behov for å etablere tillit over tid. Da er ikke praksis tilrettelagt for dette.

Studien har sett på metodeutvikling i prosess og utvikling. Skal arbeidsevneметодikken leve opp til de mange intensjonene krever dette at man i det videre arbeidet ser på ulike faktorer knyttet til utøvelsen av arbeidsevnevurderinger i praksisfeltet. AEV brukt på rett måte synes å ha et godt potensial til å være med å bygge en god arbeidsrelasjon. Dette er fordi den er med å strukturere samtalen omkring tema som det ellers kan være vanskelig å ta opp. Det er viktig at tidsmessige forhold, rutiner og ressurstilgang står i samsvar med det som er nødvendig for

at de intensjonene som ligger i verktøyet skal nås. Hvilke muligheter veilederne har til å tilpasse vurderingen til den enkelte bruker og til å foreta vurderinger basert på eget skjønn, ser ut til å ha betydning dersom arbeidsevnevurdering skal kunne fungere som en myndiggjørende prosess.

Veilederne er opptatt av at de ønsker mer kunnskap om omgivelsesforhold, og da spesielt arbeidsmarkedet. Her ser vi at samfunnsarbeid representerer et uutnyttet potensial i NAV slik organiseringen er i dag. En arbeidslinje som ikke ensidig fokuserer på individet, men også på omgivelser og samfunnsforhold vil kunne bidra til myndiggjøring og inkludering i større grad. Det viser seg behov for økt fokus på strukturelle tiltak, ikke bare for å styrke kompetansen og kunnskapen om kravene i arbeidslivet, men for aktivt å forsøke å påvirke arbeidsmarkedets holdninger og antall arbeidsplasser. Dette forutsetter en diskusjon om det skal være NAVs rolle å skaffe folk arbeid eller om det i hovedsak er individet eller brukerens oppgave.

Behovs- og arbeidsevnevurderinger er verktøy som skal hjelpe NAV-medarbeideren i oppgaveløsningen. På sikt, med utvikling av ny praksiskunnskap, kan verktøyet legge til rette for nye arbeidsformer i NAV-kontorene.

### ***11.5 Anbefalinger i det videre arbeidet med AEV:***

- ✓ Veiledernes kompetanse på å gi innsyn i systemet må styrkes slik at brukerne lettere forstår hensikten med AEV og det regelverket (lovverk) som er av betydning for deres sak.
- ✓ Veiledernes kompetanse på å hjelpe brukerne med å fremme sitt syn må også styrkes, og de må gis rammevilkår som gir rom for dette.
- ✓ Skal AEV lede til brukermedvirkning må brukernes innspill få konsekvenser for videre aktivitetsplan.
- ✓ Veilederne må få styrket sin kompetanse på strukturelle faktorer som virker inn på brukernes liv. Spesielt gjelder dette faktorer som er virksomme på arbeidsmarkedet.
- ✓ NAV må utvikle strategier på samfunnsnivå for å jobbe opp i mot arbeidsmarkedet.
- ✓ Nye erfaringer med verktøyet må samles inn systematisk og få konsekvenser for det videre arbeidet med AEV – både lokalt og sentralt i NAV.
- ✓ Mer opplæring og flere nedfelte strategier for å oppnå gjensidig læringsutbytte mellom veiledere.

- ✓ AEV bør kunne foretas på ulike nivå. Brukere som veiledere vurderer til å ha behov for mer intensiv og langvarig oppfølging bør kunne henvises til medarbeidere med spesialkompetanse.
- ✓ Arena må i større grad tilpasses egenvurderingen, eller omvendt.
- ✓ Det bør videreutvikles datatekniske løsninger som gir lettere tilgang til informasjonsutveksling mellom brukere og veiledere i NAV.
- ✓ Egenvurderingen bør gjøres tilgjengelig på flere språk.
- ✓ NAV sentralt må vurdere ressursbehovet knyttet til realisering av målsettingen om brukermedvirkning. Det bør også vurderes om målsettingen om brukermedvirkning skal realiseres eller justeres.
- ✓ Læringspotensialet i NAV må utnyttes ved å løfte frem praksiskunnskapen, gi nye perspektiver på arbeidet og ved å utvikle strategier for god praksis.





## Litteratur

- Adams, R. (2008) *Empowerment, Participation and Social Work*. London:Macmillan.
- Alvesson, M. og Sköldbberg, K. (2008) *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andreassen, T. A. (2009) *Brukermedvirkning i NAV- Når velferdsforvaltningen og brukerorganisasjonene skal jobbe sammen*. Oslo: Gyldendal
- Andreassen, T. A., Drange, I., Thune, T., og Monkerud, L. C. (2007) *På vei mot en integrert velferdsforvaltning?: erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. Pilotrapporten. AFI-rapport 4. Oslo:Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T. W. (2011) *Hva er det med Nav?* BIs nyhetsside på nett, lastet ned 8.11.2011 fra <http://www.bi.no/no/Forskning/Nyheter/Nyheter-2011/Hva-er-det-med-NAV/>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport.
- Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 3, 216-224.
- Askeland, G.A. og Molven, O. (2010) *Dokument i klientarbeid: journalar, sosialrapportar og saksframstillingar i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bang, S. og Heap, K. (1999) *Skjulte ressurser: om veiledning i grupper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bauman, Z. (2005) *Forspildte liv: Modernitet og dens udstødte*. København: Reitzel.
- Berg, B. og Ask, T.A. (red.) (2011) *Minoritetsperspektiver i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berge, Ø., Christensen, J., Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe, J. M., Kavli, H. og Trygstad, S. (2009) *De nordiske modellene etter 2000 – en sammenliknende oppsummering*. Fafo-notat 11. Oslo: Fafo.
- Besley, T. (2002) *Counselling Youth. Foucault, Power, and Ethics of Subjectivity*. Westport, CT : Praeger Publishers.
- Bourdieu, Pierre (1996) *Symbolsk makt*. Oslo: Pax forlag
- Brandvik, T. L. (2011) Innlegg i stortingets møte 27.04.2011. Sak 4 (13:17:45). Lastet ned 8.12.2011 <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2010-2011/110427/4/>

- Busch, T. (2011) Verdibasert ledelse i offentlige kunnskapsorganisasjoner. I Irgens, E.J og Wennes, G. (red.) *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Busch, T. og Vanebo, J. O. (2003) *Organisasjon og ledelse – et integrert perspektiv*, 5.utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., Valstad, S.J., Vanebo J.O. (2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coghlan, D. og Brannick, T. (2005) *Doing Action Research in Your Own Organization*. London: Sage Publications.
- Eriksen, R. E. (2007) *Hverdagen som langtids sosialklient – mestring i et (bruker) medvirkningsperspektiv*. Doktorgradsavhandling. Trondheim: NTNU.
- Fløtten, T. (2007) Ulikhet og sosial fordeling. I Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hernes, G. og Hippe, J. M. (Red.) *Hamskifte – Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal forlag
- Folketrygdloven (1997) *Lov om folketrygd*, hentet 16.12.2011 fra: <http://www.lovdatabank.no/all/hl-19970228-019.html>
- Fossestøl, B. (1997) *Profesjonell handling i sosialt arbeid*. HIO-hovedfagsrapport, 2. Oslo: Høgskolen i Oslo
- Fossestøl, K. (2005) *Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning – en kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering*. NIBR – notat,106. Oslo: Norsk Institutt for By- og Regionsforskning.
- Fossestøl, K. (2007) *Den revitaliserte arbeidslinja – en linje eller to?* Redegjørelse for forskjeller og likheter mellom en mer effektivitetsorientert og en rettferdighetsorientert forståelse av arbeidslinja. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gilje, N. og Grimen, H. (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger – innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K. Å. (2011) Den gode prestasjon – rasjonalitet eller intuisjon, teft og følelser? I Irgens og Wennes (red) *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Grimen H. og Terum L.I (red.) (2009) *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Halvorsen, K. og Stjernø, S. (2008) *Work, Oil and Welfare: The Norwegian Welfarestate*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hammen, I. (2006) Sagsbehandlerens kompetencer og arbeidsevnetoden, *Uden for Nummer*, 13, 16-37. København: Dansk Socialrådgiverforening.

- Hammen, I. (2008) Nye styringsredskaber i socialt arbejde – Arbejdsevne-metoden som lovmæssigt imperativ. *Tidsskriftet Antropologi*, 57, 63-82.
- Hansen, I.L.S. og Grønningsæter, A. B. (2010) *En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. FAFO-rapport 40. Oslo: Fafo.
- Harder, M. og Pringle, K. (2007) De velfærtsstilige betingelser for empowerment i England og Danmark. I Nissen, M. A., Pringle, K. og Uggerhøy, L. (Red.) *Magt og forandring i socialt arbejde*. København: Akademisk forlag.
- Harsløf, I. og Seim, S. (2008) *Fattigdommens dynamikk: perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henriksen, B. og L.E. Onsøyen (2004) *Prosessanalyse Felles førstelinje – Samlokalisering og samhandling mellom Aetat, Trykdetat og Trondheim kommune*. SINTEF Teknologi og samfunn. SINTEF-rapport. Trondheim: SINTEF.
- Hernes, T (2010) NAV – Hvorfor og hvordan? I Hernes, T., Heum, I. og Haavorsen, P. (Red.) *Arbeidsinkludering – om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk forlag.
- Heum, I. (2010) Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV. I Hernes, T., Heum, I. og Haavorsen, P. (Red.) *Arbeidsinkludering – om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Heum, I. (2010) Fordeling av velferdstjenester. I Hernes, T., Heum, I. og Haavorsen, P. (Red.) *Arbeidsinkludering – om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal akademisk forlag.
- Humerfelt, K. (2005) Begrepene brukermedvirkning og brukerperspektiv – honnørord med lavt preisjonsnivå. I Willumsen, E. (Red.) *Brukernes medvirkning – kvalitet og legitimitet i velferdstjenestene*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Humerfelt, K. (2010) Et faglig skjønn forutsetter anerkjennelse av brukerne. I Hanssen, H. (Red.) *Faglig skjønn og brukermedvirkning*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Hutchinson, G. S (2010) *Samfunnsarbeid. Mobilisering og deltakelse i sosialfaglig arbeid*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hutchinson, G. S. (2004) Samfunnsarbeid – undervurdert som arbeidsmåte? *Nordisk sosialt arbeid*, 3., hentet 26.02.09 fra:  
<http://www.idunn.no/content?marketplaceId=2000&languageId=1&contentItemId=12> .
- Hutchinson, G. S. (2005) *Samfunnsarbeid i sosialt arbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

- Irgens, E. J. (2000) *Den dynamiske organisasjon: Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i forandring*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Irgens, E. J. (2007) *Profesjon og organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Irgens, E. J. (2011) De beste blant oss. I Irgens og Wennes (red). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jenssen, A. G. (2009) *Brukermedvirkning i sosialtjenesten, en studie av sosialarbeidernes perspektiv*. Doktoravhandling. Trondheim: NTNU.
- Kalleberg, R. (1992): *Konstruktiv samfunnsvitenskap: En fagteoretisk plassering av aksjonsforskning*. Rapportserie. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi.
- Kjørstad, M. (2002) *Sosialhjelp og arbeidsplikt, Utfordringer og etiske dilemmaer for sosialarbeiderrollen ved iverksetting av arbeidslinjen*. HiO- rapport, 11. Oslo: Høgskolen i Oslo.
- Klemsdal, L. (2009) Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3, 180-191.
- Klemsdal, L. (2011) Navet i reformprosessen: Den lokale NAV-lederen som utviklingsleder. I Andreassen, T. Alm og Fossetøl K. (red.) *NAV ved et veiskille - organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal.
- Koht, H. (2004) Brukermedvirkning og modernisering i barnevernet. HIO. Lastet ned 7.12.2011 fra <http://www.oks.hio.no/ou/fagseminar/artikler/harald-koht>
- Kokkinn, J. (1998) *Profesjonelt sosialt arbeid*. Otta: Tano Aschehoug.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal
- Langeng P. I. og Stene E. (2010) Sosialt arbeid i Nav - som hånd i hanske? *Velferd, Magasinet for arbeid, velferd og helse*, 5.
- Levin, I. (2004) *Hva er sosialt arbeid?* Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Lindgren, Sven-Åke (2007) Michel Foucault. I Andersen, Heine og Kaspersen, Lars Bo (Red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels forlag.
- Lov om sosiale tjenester i NAV (2009) *Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*. Lastet ned 16.12.2011 fra: <http://www.lovdatabank.no/all/nl-20091218-131.html>
- Lysetøl, P. M og Eilertsen R. (2001) *Den nyliberale revolusjonen. Om angrepet på velferdsstaten*. Oslo: De facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte.
- Malterud, K. (2003) *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Mik-Meyer, N. og Villadsen, K. (2007) *Magtens former, sosiologiske perspektiver på statens møte med borgeren*. København: Hans Reitzels forlag

- Morgan, D.L. (1998) *The focus group guidebook*, California: Sage Publications, Inc.
- Mullender, A., Ward, D. (1991) *Self-directed groupwork: users take action for empowerment*. London: Whiting & Birch
- Munro (2011) *The Munro Review of child Protection – Final Report: A child centered system*, Department for Education, lastet ned 9.12.2011 fra: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm80/8062/8062.pdf>
- NAV-loven (2006) *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*. Lastet ned 16.12.2011 fra: <http://www.lovdata.no/all/hl-20060616-020.html#6>
- Neumann, I. B. (2002) Forord. I: Foucault, M. (2002): *Forelesninger om regjering og styringskunst*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Nissen, M. A. (2007) *Magt og magtesløshet i sosialt arbeid – refleksiv inklusion som mulighet*. I Nissen, M. A., Pringle, K. og Uggerhøy, L. (Red.) *Magt og forandring i sosialt arbeid*. København: Akademisk forlag.
- NOU (2004:13) *En ny arbeids og velferdsforvaltning*. Lastet ned 15.10.07 fra <http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20042004/013/PDFS/NOU200420040013000DDDPD FS.pdf>
- NOU 1999:13 *Kvinnens helse i Norge*.
- NOU 2011:7 *Velferd og migrasjon. Den norske modellens fremtid*.
- Pedersen, J. T. (2002) *Rehabiliteringen av velferdsforvaltningen – Arbeidslinjen – Samordning – Klienteffekt*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Rambøll Management (2007) *Evaluering av KIS*. Sluttrapport.
- Reese, R. (2010) *Kan Nav bli en suksess?* Kronikk i Klassekampen 21.07.2010.
- Riksrevisjonen (2008): *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*. Tillegg 2 til dokument 1 (2009–2010).
- Rønning, R. og Solheim, L. J. (2000) *Hjelp på egne premisser? Om brukermedvirkning i velferdssektoren*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Røysum, A. (2010) *Sosialarbeidernes profesjon utfordres*, *FONTENE Forskning*, 1, 41 – 52.
- Salonen, T. (1999) *Klienter*. I Devall, V. og Jacobson, T. (Red.) *Hverdagsbegreper i sosialt arbeid – ideologi, teori og praksis*. København: Hans Reitzels forlag.
- Seim, S. og Slettebø, T. (2006) *Brukermedvirkning i barnevernet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Shulman, L. (2003) *Kunsten å hjelpe – individer og familier*. Oslo: Gyldendal.

- Skau, G. M. (2003) *Mellom makt og hjelp – om det flertydige forholdet mellom klient og hjelper*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skog Hansen, I. L. og Grønningsæter, A. B. (2010) *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Fafo-rapport 40. Oslo: Fafo.
- Slettebø, T. (2000) Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid. *Nordisk sosialt arbeid*, 2, 75-85.
- Sosial- og helsedirektoratet (2007) *KIS Egenkartleggingsskjema*.
- Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Muligheter og mot*. Veileder til KIS.
- St. prp. nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids og velferdsetaten.
- St.prp.nr.46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- St.meld. nr. 8 (2004 – 2005) Perspektivmeldingen 2004 – utfordringer og valgmuligheter for norsk økonomi.
- St. meld . nr 9 2006- 2007 Arbeid velferd og inkludering.
- Stamsø, M.A. (red) (2009) *Velferdsstaten i endring. Norsk helse- og sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Thagaard, T. (2003) *Systematikk og innlevelse – en innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Thornquist, E. (1998) *Klinikk, kommunikasjon, informasjon*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Thornquist, E. (2003) *Vitenskapsfilosofi og vitenskapsteori for helsefag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ulleberg, H. P. (2006) *Et vidløftig sted. En analyse og diskusjon av skolegården som et sted for pedagogisk virksomhet*. Doktoravhandling. NTNU, 172. Trondheim: NTNU.
- Vist, G., Marthinsen, E., Aasen, K., Wold, A. (2010) *Fagtekstprosjektet: Ny dokumentasjonsstruktur for faglig arbeid: Kvalitetssikring og vitenskapliggjøring av og med praksis*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Wadel, C. (2008) *En lærende organisasjon: et mellommenneskelig perspektiv*. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Wahl, A. (2009): *Velferdsstatens vekst og fall*. Oslo: Gyldendal arbeidsliv.
- Webb, S.A. (2010) (Re) Assembling the left: The Politics of Redistribution and Recognition in Social Work, *British journal of Social Work*, 40.
- Wilken, L. (2006) *Pierre Bourdieu*. Trondheim: Tapir akademisk forlag.
- Yliruka, L. (2011) The Mirror method – a structure supporting expertise in social welfare services, in *Social work and social sciences reveiw*, 15 (2). (in print)

Yrkesetisk grunnlagsdokument for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, lastet ned  
19.08.07 fra: <http://www.fobsv.no>

Øverbye, E. (2004) *Hva kan vi lære av Danmark? – sosialforvaltning i en desentralisert velferdstat*, NOVA – skriftserie, 2. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Øverlid, B. (2007) Empowerment er svaret, men hva var spørsmålet? I Askheim, O.P. og Starrin, B. (red), *Empowerment i teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Øverlid, B. (2007) Etikk og brukerretting: - frihet og styringsteknikk? *Nordisk sosialt arbeid*, 3, 171-181.

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

Aasen, K., Marthinsen, E., Vist, G. (2010) *Tett individuell og helhetlig oppfølging i NAV*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.





## Vedlegg

1. Prosjektgodkjenning NSD.
2. Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt til ansatte (refleksjonsforum).
3. Forespørsel om deltakelse til intervju til ansatte.
4. Intervjuguide til intervju av ansatte.
5. Forespørsel om deltakelse til intervju til brukere.
6. Intervjuguide til intervju av brukere.
7. Forespørsel om deltakelse til intervju til ledelsen.
8. Intervjuguide til intervju av ledelsen.





Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47-55 58 21 17  
Fax: +47-55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org.nr. 985 321 884

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

Vår dato: 23.04.2009

Vår ref: 20799 / 2 / GRH

Deres dato:

Deres ref:

## TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

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

20799	<i>Arbeidsevnevurderingen i NAV</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Sør-Trøndelag, ved institusjonens overste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Edgar Marthinsen</i>

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

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

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

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

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

Vennlig hilsen

  
Bjørn Henrichsen

  
Grethe Halvorsen

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

Avdelingskontorer / District Offices:

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



Det tas høyde for at det registreres sensitive personopplysninger, jf. pol § 2 nr. 8 a-c) (etnisitet, religion, kriminelle forhold, helse).

Utvalget består av brukere av NAV som har vært eller skal gjennom en arbeidsevnevurdering samt ansatte og ledelse i NAV. Utvalget informeres skriftlig om studien og bes om skriftlig samtykke (jf. informasjonsskriv til ansatte, sendt til personvernombudet 16. april 2009, og jf. informasjonsskriv til brukere, sendt til personvernombudet 21. april 2009).

Opplysningene samles inn gjennom intervju med ansatte og brukere samt gjennom journal ved NAV-kontor. I tillegg observeres de ansatte på NAV-kontorene. Ved observasjonene registreres ingen personopplysninger.

Vi har fått opplyst at det ikke registreres opplysninger om tredjeperson (dvs. andre personer enn informantene). Dersom opplysninger om andre enn informanten selv fremkommer i journal eller i intervju, anonymiseres disse opplysningene ved transkripsjon/nedskrivning av opplysningene. Anonymisering innebærer at opplysninger om individer som mor, far, datter, bror og andre individ transkriberes/skrives ned i form av gruppekategoriene "førstegrads slekt", "nær slekt", "venn" eller liknende.

Lydbåndopptak legges ikke inn på pc, minnepinne eller liknende som lydfiler, men transkriberes manuelt inn på pc.

Lydbånd slettes og øvrige opplysninger anonymiseres ved prosjektslutt, 31. mai 2010.

Det søkes om dispensasjon fra taushetsplikten for observasjon ved NAV-kontorene. Vi ber om at kopi av dispensasjon ettersendes til personvernombudet.

## **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt**

Dette er en forespørsel om din deltakelse i forskningsprosjektet "Arbeidsevnevurderingen i NAV". For å undersøke erfaringer med arbeidsevnevurderinger ønsker vi blant annet å intervju ansatte angående deres erfaringer med anvendelsen av arbeidsevnevurderinger. Undersøkelsen er utformet slik at den skal kunne fange opp erfaringer fra praksisfeltet ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger ved utvalgte enheter. Dette er enheter i kommuner som er involvert i et samarbeid med Høgskole og universitets sosialkontor (HUSK) Midt-Norge. Det vil i første rekke samles inn data gjennom besøk hos de ulike enhetene. Dette er for å kartlegge hvor langt de har kommet i implementeringen av arbeidsevnevurderinger, praksis for hvordan de anvender vurderingene og erfaringer så langt i implementeringsfasen. Den bakenforliggende forståelsen av hvordan disse vurderingene skal brukes blir sentral.

Det vil bli lagt vekt på å fange opp refleksjoner ansatte har om bruken og hvordan anvendelsen settes ut i praksis. Dette omfatter for eksempel:

- Hvordan tolkes intensjonen med arbeidsevnevurderingene hos de ulike enhetene?
- Hvordan anvendes arbeidsevnevurderingene?
- Hvilke brukere er det man arbeidsevnevurderer?
- Hvor stort tidsrom bruker man på en arbeidsevnevurdering?
- På hvilken arena utføres arbeidsevnevurderinger?
- Til hvilket formål bruker man arbeidsevnevurderinger? Uløser den for eksempel noen velferdsgoder, og i så tilfelle, hvem er det som mottar disse?

Det vil bli sett på om arbeidsevnevurderinger kan knyttes til rettighetsavklaring ved brukernes behov for velferdsytelser. Det vil også sees i sammenheng med hva som er målsettingene i NAV om bruken av arbeidsevnevurderinger.

### ***Innsamling av data***

Forskningsarbeidet blir innledet med en refleksjonsrunde med de ansatte om hva de ser på som aktuelle problemstillinger, og hvordan forskningen kan involveres i deres virksomhet på en konstruktiv måte. Det vil bli gjort observasjon på arenaer hvor disse vurderingene utføres, for å få en bedre forståelse for konteksten for gjennomføringen av arbeidsevnevurderingene.

Det vil videre bli gjort intervjuer med brukere som skal eller har vært gjennom en vurdering. Resultatene av observasjon og intervju skal brukes som materiale for å fange opp synspunkter om hvordan de ulike partene opplever arbeidsmåten.

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

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

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

Dersom det er ønskelig med flere opplysninger kan følgende kontaktes:

Edgar Marthinsen tlf. 73559244, e-post: [edgar.marthinsen@svt.ntnu.no](mailto:edgar.marthinsen@svt.ntnu.no)

Heidi Pedersen, tlf. 97070176, e-post: [heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no](mailto:heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no)

Ann Kristin Alseth, tlf. 73559199, e-post: [ann.k.alseth@hist.no](mailto:ann.k.alseth@hist.no)

Trondheim 15.04.2009

Vennlig hilsen

Heidi Pedersen  
Forskningsmedarbeider

Ann Kristin Alseth  
Forskningsmedarbeider

## **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt**

Dette er en forespørsel om din deltakelse i forskningsprosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”. For å undersøke erfaringer med arbeidsevnevurderinger ønsker vi blant annet å intervjuere dere ansatte angående deres erfaringer med anvendelsen av arbeidsevnevurderinger. Undersøkelsen vår er utformet slik at den skal kunne fange opp erfaringer fra praksisfeltet ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger ved utvalgte enheter. Dette er enheter i kommuner som er involvert i et samarbeid med Høgskole og universitets sosialkontor (HUSK) Midt-Norge. Det har i første rekke blitt samlet inn data gjennom refleksjonsforum med de ansatte på de ulike enhetene. Dette er for å kartlegge hvor langt de har kommet i implementeringen av arbeidsevnevurderinger, praksis for hvordan de anvender vurderingene og erfaringer så langt i implementeringsfasen. Den bakenforliggende forståelsen av hvordan disse vurderingene skal brukes blir sentral.

Det har blitt lagt vekt på å fange opp refleksjoner ansatte har om bruken og hvordan anvendelsen settes ut i praksis. Dette omfatter for eksempel:

- Hvordan tolkes intensjonen med arbeidsevnevurderingene hos de ulike enhetene?
- Hvordan anvendes arbeidsevnevurderingene?
- Hvilke brukere er det man arbeidsevnevurderer?
- Hvor stort tidsrom bruker man på en arbeidsevnevurdering?
- På hvilken arena utføres arbeidsevnevurderinger?
- Til hvilket formål bruker man arbeidsevnevurderinger? Uløser den for eksempel noen velferdsgoder, og i så tilfelle, hvem er det som mottar disse?

Det har blitt sett på om arbeidsevnevurderinger kan knyttes til rettighetsavklaring ved brukernes behov for velferdsytelser. Det vil også sees i sammenheng med hva som er målsettingene i NAV om bruken av arbeidsevnevurderinger.

### ***Innsamling av data***

Forskningsarbeidet ble innledet med refleksjonsforum med de ansatte om hva de så på som aktuelle problemstillinger, og hvordan forskningen kunne involveres i deres virksomhet på en

konstruktiv måte. Det har også blitt gjort intervjuer med brukere som skal eller har vært gjennom en vurdering. **Nå ønsker vi å gjennomføre fokusgruppeintervju med ansatte for å gå mer i dybden på enkelte sentrale tema som har blitt tatt opp i refleksjonsforumene.** Resultatene av refleksjonsforum og intervju skal brukes som materiale for å fange opp synspunkter om hvordan de ulike partene opplever arbeidsmåten.

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

Analyse og fortolkning vil etter planen bli gjort i løpet av våren - 2011. Resultatene vil bli formidlet i form av rapport, artikler, samt gjennom forelesninger, konferanseinnlegg etc.

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

Dersom det er ønskelig med flere opplysninger kan følgende kontaktes:

Edgar Marthinsen tlf. 73559244, e-post: [edgar.marthinsen@svt.ntnu.no](mailto:edgar.marthinsen@svt.ntnu.no)

Heidi Pedersen, tlf. 97070176, e-post: [heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no](mailto:heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no)

Ann Kristin Alseth, tlf. 73559199, e-post: [ann.k.alseth@hist.no](mailto:ann.k.alseth@hist.no)

Trondheim 18.3.2011

Vennlig hilsen

Heidi Pedersen  
Forskningsmedarbeider

Ann Kristin Alseth  
Forskningsmedarbeider



## Intervjuguide ansatte

### **Brukermedvirkning:**

Når opplever dere at dere lykkes med AEV?

Kan dere gi et eksempel på en suksesshistorie?

Når opplever dere at dere mislykkes?

Kan dere gi eksempel på en mislykket historie?

Hva legger dere i brukermedvirkning generelt?

Hva legger dere i brukermedvirkning i forhold til AEV?

Hva kan bruker bidra med i beskrivelsen av egen situasjon?

Hva kan brukeren bidra med i forhold til utfallet av saken?

Har deres oppførsel stor betydning for om brukeren får medvirke i egen sak?

Hvordan kan de tilpasse egenvurdering i AEV til folk med lese og skrivevansker?

Hvordan kan de tilpasse den til fremmedspråklige?

Brukermedvirkning er jo en viktig del av AEV. Hva gjør dere for å styrke brukermedvirkningen?

Vet dere noe mer dere kan gjøre for å styrke brukermedvirkningen?

### **Prosess:**

Hva mener de er det viktigste bidraget AEV gir i kontakt med brukerne?

Hvilken kontakt med bruker tenker de at de ideelt sett trenger for å gjøre en god vurdering?

Tror dere AEV påvirker hvordan brukerne betrakter egen situasjon?

Hvordan skjer denne påvirkningen?

Jobber dere med målsetting om å påvirke brukerne på noen måte?

Er brukerne motiverte for arbeid og aktivitet?

Kan AEV gjøre dem motiverte?

Har dere mulighet for å støtte brukerne i en bevisstgjøringsprosess?

Hva betyr dette for hvordan dere jobber?

Hvor lang tid trenger brukerne for å bli bevisst endringene i måten de betrakter egen situasjon?

Hvilken påvirkning tenker de at AEV har på brukerne?

Hvilken påvirkning har brukerne på AEV?

### **Fagverktøy:**

Har dere felles forståelse for vurderingene som gjøres i de ulike sakene?

Hvordan jobbes det for å få til en felles forståelse?

Hvordan vet dere at dere har gjort en god vurdering?

Hvem har ansvar for å kvalitetssikre AEV ved deres kontor?

Hvem har ansvar for metodeutviklingen på kontoret?

Har dere god innsikt i hvordan de andre jobber?

Har dere tid til å lære av hverandre?

Er det like rutiner i forhold til AEV blant dere ansatte?

### **Infrastruktur**

I hvor stor grad har brukere som ikke får ytelse etter endt AEV, annen utbytte av vurderingen?

I hvor stor grad benyttes AEV for å innfri ytelse?

Er det forskjell på type ytelse og hvordan AEV benyttes?

Er det forskjell mellom type tiltak og hvordan man benytter AEV?

**Skjønn**

Hva er det dere legger mest vekt på i vurderingene?

Hvordan ser dere de ulike områdene som kartlegges opp i mot hverandre?

Opplever dere å ha god mulighet til å få innsikt i brukers situasjon?

Vurderer dere ulike saker ulikt?

Vurderer dere like saker likt?

## Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt

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

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

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

### ***Målsetting***

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

## ***Innsamling av data***

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

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

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

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

Dersom det er ønskelig med flere opplysninger kan følgende kontaktes:

Edgar Marthinsen tlf. 73559244, e-post: [edgar.marthinsen@svt.ntnu.no](mailto:edgar.marthinsen@svt.ntnu.no)

Heidi Pedersen, tlf. 97070176, e-post: [heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no](mailto:heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no)

Ann Kristin Alseth, tlf. 73559199, e-post: [ann.k.alseth@hist.no](mailto:ann.k.alseth@hist.no)

Trondheim 15.04.2009

Vennlig hilsen

Heidi Pedersen  
Forskningsmedarbeider

Ann Kristin Alseth  
Forskningsmedarbeider

## ***Svarslipp***

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

Navn:

Fødselsdato.:

Adresse:

Telefon:



## **Intervjuguide brukere**

Hvordan ble det bestemt at du skulle gjennomføre en arbeidsevnevurdering?

Kan du si noe om hvordan arbeidsevnevurderingen foregikk?

### **Egenvurderingsskjema**

Hvordan foregikk utfyllingen av egnevevurderingsskjemaet?

Hva synes du om spørsmålene i egenvurderingsskjemaet?

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

Hvordan opplevde du prosessen med å fylle ut egenvurderingsskjemaet?

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

### **Veiledningssamtale**

Hva gjorde du og veileder sammen av arbeidsevnevurdering?

Hvordan opplevde du samtalene med veileder omkring arbeidsevnevurdering?

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

Hvem bestemmer hva som blir tatt opp under en arbeidsevnevurdering?

- Hvem avgjør hvilke tema som er relevant?

Hva ble vektlagt i denne samtalen?

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

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

- hvorfor /hvorfor ikke?

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

### **Ressursprofil/konklusjon**

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

Egenvurderingsskjemaet, hvor deltakende var du i sluttvurderingen rundt arbeidsevnen?

- Fikk du se sluttvurderingen?

## **Generelt**

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

Hva legger du i ordet brukermedvirkning?

Hvordan opplevde du arbeidsevnevurderingen i forhold til brukermedvirkning?

Hva oppfatter du at er meningen med arbeidsevnevurderingen?

Kunne noe i arbeidsevnevurderingen vært gjort på en bedre måte?

Hva har arbeidsevnevurderingen bidratt til for deg?

Er det noe annet du vil si om arbeidsevnevurdering?



## **Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt**

Dette er en forespørsel om din deltakelse i forskningsprosjektet ”Arbeidsevnevurderingen i NAV”. For å undersøke erfaringer med arbeidsevnevurderinger ønsker vi blant annet å intervju ledelsen angående deres erfaringer med ansattes anvendelse av arbeidsevnevurderinger ved deres kontor. Undersøkelsen vår er utformet slik at den skal kunne fange opp erfaringer fra praksisfeltet ved implementeringen av arbeidsevnevurderinger ved utvalgte enheter. Dette er enheter i kommuner som er involvert i et samarbeid med Høgskole og universitets sosialkontor (HUSK) Midt-Norge. Det har i første rekke blitt samlet inn data gjennom refleksjonsforum med de ansatte på de ulike enhetene. Dette er for å kartlegge hvor langt de har kommet i implementeringen av arbeidsevnevurderinger, praksis for hvordan de anvender vurderingene og erfaringer så langt i implementeringsfasen. Den bakenforliggende forståelsen av hvordan disse vurderingene skal brukes blir sentral.

Det har blitt lagt vekt på å fange opp refleksjoner ansatte har om bruken og hvordan anvendelsen settes ut i praksis. Dette omfatter for eksempel:

- Hvordan tolkes intensjonen med arbeidsevnevurderingene hos de ulike enhetene?
- Hvordan anvendes arbeidsevnevurderingene?
- Hvilke brukere er det man arbeidsevnevurderer?
- Hvor stort tidsrom bruker man på en arbeidsevnevurdering?
- På hvilken arena utføres arbeidsevnevurderinger?
- Til hvilket formål bruker man arbeidsevnevurderinger? Uløser den for eksempel noen velferdsgoder, og i så tilfelle, hvem er det som mottar disse?

Det har blitt sett på om arbeidsevnevurderinger kan knyttes til rettighetsavklaring ved brukernes behov for velferdsytelser. Det vil også sees i sammenheng med hva som er målsettingene i NAV om bruken av arbeidsevnevurderinger.

## ***Innsamling av data***

Forskningsarbeidet ble innledet med refleksjonsforum med de ansatte om hva de så på som aktuelle problemstillinger, og hvordan forskningen kunne involveres i deres virksomhet på en konstruktiv måte. Det har også blitt gjort intervjuer med brukere som skal eller har vært gjennom en vurdering. **Nå ønsker vi å gjennomføre fokusgruppeintervju med ledelsen for å gå mer i dybden på enkelte sentrale tema som har blitt tatt opp i refleksjonsforumene.** Resultatene av refleksjonsforum og intervju skal brukes som materiale for å fange opp synspunkter om hvordan de ulike partene opplever arbeidsmåten.

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

Analyse og fortolkning vil etter planen bli gjort i løpet av våren - 2011. Resultatene vil bli formidlet i form av rapport, artikler, samt gjennom forelesninger, konferanseinnlegg etc.

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

Dersom det er ønskelig med flere opplysninger kan følgende kontaktes:

Edgar Marthinsen tlf. 73559244, e-post: [edgar.marthinsen@svt.ntnu.no](mailto:edgar.marthinsen@svt.ntnu.no)

Heidi Pedersen, tlf. 97070176, e-post: [heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no](mailto:heidi.pedersen@samfunn.ntnu.no)

Ann Kristin Alseth, tlf. 73559199, e-post: [ann.k.alseth@hist.no](mailto:ann.k.alseth@hist.no)

Trondheim 18.3.2011

Vennlig hilsen

Heidi Pedersen  
Forskningsmedarbeider

Ann Kristin Alseth  
Forskningsmedarbeider

## Intervjuguide ledere

### Hvordan blir intensjonene med arbeidsevne vurdering ivaretatt så langt i praksis?

#### 1. Bidrar arbeidsevne vurdering som verktøy til trygt faglig ståsted, felles faglig kultur og enkle og etterprøvbare metoder?

Arbeidsevne vurdering som verktøy for kartlegging av arbeidsevne har mange føringer og intensjoner. Arbeidsevne vurdering skal b.l.a. sikre: Et trygt faglig ståsted for forvaltningen, trygg kompetanse og faglig grunnlag for b .l. a. skjønnsutøvelse. Felles faglig kultur ved felles metodikk og systematikk slik at forvaltningen kan stå frem som en enhet. Metodene skal være enkle og etterprøvbare og skal sikre en rask og effektiv seleksjon til riktige tjenester. Faser som er tenkt like for alle brukere er bestilling, kartlegging, arbeidsevne vurdering, plan, gjennomføring og evaluering. Metodeutvikling er sentralt.

- Hvordan er situasjonen pr i dag på deres kontor?
- Hvordan jobbes det for å oppnå intensjonene på kontoret?
- Fra refleksjonsforumene ved de fire NAV-kontorene erfares det at ansatte har ulike måter å gjennomføre AEV på. Når er ulik praksis ok, jamfør rettsikkerhet og likebehandling? Hvordan kvalitetssikres arbeidet med AEV på deres kontor?
- Hvordan styres prosessen med metodeutvikling på kontoret? Hvem har ansvar?
- Hvilke erfaringer har dere gjort dere med hensyn til organisering av arbeidet med AEV ved lokalkontoret?

#### 2. Bidrar arbeidsevne vurdering til brukermedvirkning og systematikk og profesjonalitet i avklaringsarbeidet?

Intensjonen er at ved å ta utgangspunkt i den enkeltes ressurser og barrierer skal fordelingen av virkemidlene ha til mål å sette brukerne i stand til å nå sitt mål som er arbeid eller deltakelse.

- Hva er tilbakemelding fra brukerne?
- Hvordan tenker du i forhold til at det er ulik gjennomføring av AEV i forhold til hvem brukerne er? KVP? Sykmeldte? Ungdom?
- Intensjonene er at det skal være fokus på etikk, verdier og relasjonsbygging. En måte er å sikre at veileder har kompetanse i samtale og veiledningsmetodikk. Hvordan sikres du som leder dette i arbeidet med AEV i praksis? Har dere eksempler?
- Hvordan sikres AEV prosessen som helhet? Evaluering?

#### 3. Opplæring og faglig påfyll

I refleksjonsforumene kommer det frem at ansatte har hatt opplæring, men at det kom på et for tidlig tidspunkt. Opplæring av nye og erfarne medarbeidere er viktig i metodeutvikling.

- Hvordan er opplæringssituasjonen i dag på kontoret?
- Hvordan læres de nye opp?
- Gis det muligheter for faglig påfyll?
- Hvem har ansvaret for opplæring på kontoret?

#### 4. Ressurssituasjonen

De ansatte erfarer at ressursknapphet fører til at de ikke alltid får tilstrekkelig tid til å gjennomføre arbeidsevne vurderinger på en god nok måte.

- Er det ressurser til å gjennomføre AEV på en god måte?
- Få til metodeutvikling?