

Ansvar, fag og følelser: Kommunikative utfordringer i brukermøter i NAV

Rapport fra videreføring av UTVEI-prosjektet – Utvikling av
veiledningssamtalen i NAV



Kristin Halvorsen, Ellen Andenæs og Gøril Thomassen Hammerstad
Senter for faglig kommunikasjon, Institutt for språk og litteratur, NTNU

Forord

Denne rapporten bygger på arbeid med å videreføre prosjektet «UTVEI – Utvikling av veiledningssamtalen i NAV. Forskningsbasert utviklingsarbeid for og med veiledere". Arbeidet er finansiert med FoU-midler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, innenfor den tematiske satsingen «Interaksjon med brukere». I hovedprosjektet gjorde vi detaljerte språkvitenskapelige analyser av brukermøter i NAV, som bidrag til kompetanseutvikling for veiledere (Halvorsen et al., 2018).

[Rapporten fra hovedprosjektet kan du lese her.](#)

Videreføringa er gjort delvis gjennom utfyllende analyser av materialet fra hovedprosjektet og delvis ved at vi har hentet inn nytt materiale som belyser brukermøter fra perspektivene til henholdsvis veiledere og brukerrepresentanter. Dette arbeidet har latt oss videreutvikle forståelsen av hva det innebærer at veilederne skal være samtaleledere i brukermøtene.

Mange mennesker har bidratt på forskjellige måter både til prosjektet og til rapporten. Først og fremst er det alle de som raust har latt oss få innsyn i arbeidet sitt og som har delt erfaringer og synspunkter med oss, både veiledere, ledere og brukerrepresentanter. Vi har fått gjøre opptak av brukermøter, observere arbeidshverdagen ved NAV-kontorer og gjøre intervjuer. En varm takk til alle som har hjulpet oss til å forstå bedre hva brukermøtene dreier seg om, hvordan de oppleves, og hvordan utfordringene kan forstås.

Når vi analyserer samtaler og intervjuer, er det nødvendig å 'oversette' lyd og bilde til skrift. Dette er et møysommelig og tidkrevende arbeid, og vi takker de vitenskapelige assistentene våre, Hanna K.K. Halvorsen og Jeanette Hope, som har vært til uvurderlig hjelp med dette.

Prosjektgruppa

Trondheim, 1.april 2020

Innholdsfortegnelse

Forord.....	2
Sammendrag.....	4
1. Innledning.....	5
1.1 Arbeidet i videreføringen.....	5
1.2 Respons på UTVEI-rapporten.....	6
1.3 Rapportens struktur.....	7
2. Den mangefasettede veilederrollen.....	8
2.1 Veilederens interaksjonelle ansvar – rollen som samtaleleder.....	8
3. Hovedtrekk ved intervjuene med brukerrepresentantene.....	10
4. Følelser og ansvar i brukermøtet.....	12
4.1 Følelser og emosjonelt arbeid i brukermøtet.....	12
4.2 Ansvar og ansvarliggjøring i brukermøtet.....	17
5. Deltakelse i brukermøtet - en krevende øvelse.....	21
5.1 Hverdagslige idealer om kommunikasjon.....	23
6. Oppsummering.....	24
6.1 Anbefalinger.....	25
7. Referanser.....	26

Sammendrag

UTVEI-prosjektet (Halvorsen et al., 2018) bidro med språkvitenskapelige analyser av samtaler mellom brukere og veiledere i møter på NAV-kontoret. Prosjektet hadde et særlig fokus på samtalenes dynamikk, på samtaleledelse og de betingelsene som ble skapt for brukerens deltakelse. Vi argumenterte for at det behøves empirisk kunnskap hentet fra veiledernes egen praksis som grunnlag for fagutvikling i NAV. I denne rapporten følger vi opp noen av de temaene vi lanserte i prosjektets første del. Arbeidet bygger på materiale fra UTVEI-prosjektet, supplerende feltarbeid og intervjuer med veiledere og brukerrepresentanter.

I første del av rapporten diskuterer vi den mangefasettede veilederrollen og går mer inn i hva som ligger i begrepet samtaleledelse. Samtaleledelse handler først og fremst om det ansvaret den profesjonelle har for at samtalen blir gjennomført slik at målene med den nås, og for at brukeren får gode vilkår for å delta og påvirke. I andre del løfter vi fram to dimensjoner ved samtalen som framstår som særlig relevante, *følelser* og *ansvar*. Brukerne kan oppleve sterke følelser av frykt, forvirring og maktesløshet som hemmer dem i både forberedelse og gjennomføring av samtalen. Det betyr at veilederne må tilpasse seg brukerens følelser og sinnsstemning samtidig som de håndterer sine egne. Dette *emosjonelle arbeidet* ligger til veilederrollen.

Grensene for veileders og brukers ansvar er ofte uklare og må etableres og formes i interaksjonen. Brukernes muligheter til å ta ansvar henger ikke bare sammen med personlige forutsetninger, men handler også om innsikt i NAVs institusjonelle logikk og om hva slags forståelse de har av formålet med møtet og de forventningene som veilederen har til dem. Både følelsesarbeid og forhandlinger om ansvar spiller inn på samtals kvaliteten og brukernes muligheter for deltakelse.

Kvaliteten på interaksjonen påvirker både om og hvordan brukernes ressurser får komme til uttrykk, og i hvilken grad de kan framstå og delta som aktive brukere. Dette må veilederne være klar over, slik at det får konsekvenser for de valgene de tar som samtaleledere. På bakgrunn av arbeidet i prosjektet anbefaler vi at NAV jobber videre med å utvikle fagfellesskapene på det enkelte NAV-kontor. Den spesielle yrkesrollen som veilederne har, uten en felles profesjonsutdanning, gjør det særlig viktig med faglige arenaer for å utvikle profesjonell identitet og det profesjonelle skjønnet. Vi anbefaler å fortsette arbeidet med å utvikle veiledernes beredskap for å ta ansvar som samtaleledere i møte med brukerne, med spesiell oppmerksomhet på følelsesarbeid og ansvar. Brukerrepresentantene har ofte en bred og nyansert forståelse av de utfordringene som brukerne står overfor i møte med NAV og kan være en ressurs for veiledere og ledere i NAV i utviklingen av kvaliteten i brukermøtene.

1. Innledning

Denne rapporten er resultat av en videreføring av UTVEI-prosjektet, som ble gjennomført i perioden 1.8.2016-1.8.2018 (Halvorsen et al., 2018). UTVEI-prosjektet arbeidet med problemstillingen *Hvordan kan analyser av faktiske veiledningssamtaler bidra til å styrke NAV-veilederes interaksjon med brukere og legge til rette for brukermedvirkning?* I videreføringen av prosjektet har vi hatt fokus på opplevelser og erfaringer i tilknytning til veiledningssamtalen, både fra veiledere ved større NAV-kontor og fra brukerrepresentanter. Videreføringen av prosjektet har også lagt til rette for at videomaterialet som var innhentet i hovedprosjektet kunne bearbeides videre.

Det overordnede målet i videreføringen har fortsatt vært å skaffe tilveie empirisk kunnskap om vilkår for deltakelse i brukermøtene og for brukermedvirkning. På interaksjonelt nivå handler brukermedvirkning blant annet om de mulighetene brukeren har for å delta og medvirke i samtaler som er viktige for deres sak. Det betyr at for å styrke brukermedvirkning i NAV, må vi også forstå hvilke vilkår brukerne har for å delta i samtaler med NAV-veilederne, og hvordan veilederne som samtaleledere kan legge til rette og skape gode betingelser for brukernes deltakelse.

I anvendt språkvitenskap analyserer vi samtaler som foregår i institusjonelle og profesjonelle sammenhenger, altså der en eller flere av samtalepartene har samtalen som en del av sin jobb og sin yrkesutøvelse. Vi gjør et skille mellom slike samtaler og samtaler som foregår i hverdagslige, uformelle sammenhenger (som for eksempel mellom venner eller rundt middagsbordet) fordi de har noen trekk som gjør dem spesielle og som skaper noen bestemte kommunikative betingelser for de som snakker sammen. Institusjonelle samtaler har blitt et eget forskningsfelt, der slike samtaler blir studert som møtesteder mellom enkeltmennesker og samfunnets institusjoner. Brukermøtet i NAV er preget av at det er en form for institusjonell samtale. Det er målorientert, det har bestemte roller med ulikt ansvar, og deltakerne har noen forventninger (delte eller ikke) til denne typen møter.

Fra et kommunikasjonsfaglig ståsted er det viktig at veilederne utvikler kompetanse om samtals dynamikk og kompleksitet i den konteksten som de faktisk jobber i, med de institusjonelle og interaksjonelle rammene som er spesifikke for møtene i NAV. Det er derfor behov for flere studier med norsk empiri som kan legges til grunn for kompetanseutvikling i NAV. UTVEI-prosjektet har hatt som ambisjon å bidra til dette feltet gjennom empiriske analyser av faktiske samtaler med brukere. Dette materialet har vært kombinert med feltarbeid og intervjuer med veiledere om opplevde utfordringer i brukermøtet. Gjennom workshops har vi etablert et samarbeid med veiledere hvor særlig begrepet *samtaleledelse* har vært gjenstand for fortolkning og blitt fylt med mening og innhold som er relevant for NAV-konteksten.

1.1 Arbeidet i videreføringen

UTVEI-prosjektet framskaffet et svært rikt datamateriale, men hadde begrenset tid til å bearbeide og analysere det innenfor prosjektets rammer. Vi ønsket derfor å fortsette det analytiske arbeidet og også utvide materialet noe, i første omgang med intervjudata og noe mer feltarbeid. Videoopptak av autentiske møter på NAV-kontoret er krevende å få tilgang til, og det ble gitt begrenset tillatelse til å beholde opptakene. Vi har derfor lagt stor vekt på å transkribere og bearbeide dette unike materialet slik at det kan arbeides videre med etter sletting 31. des. 2019. Videre har vi foretatt noe mer feltarbeid ved to storbykontor for å få en større forståelse for bredden i kontorenes organisering og arbeidsmåte. Vi har fulgt avdelinger for oppfølging av voksne våren og høsten 2019 gjennom feltbesøk, deltakelse på samlinger og møter med veiledere og fagutviklere.

UTVEI hadde fokus på veilederens yrkesutøvelse i NAV, og workshopene var laget for veiledere som ledd både i forskningsprosessen og i deres fagutvikling. Det var lite eksplisitt fokus på brukernes perspektiver og opplevelser. Derfor var det ønskelig å bringe inn brukerstemmene i større grad i

denne videreføringen av prosjektet. Hvordan opplever brukerne kommunikasjonen i brukermøtet? Hvilke vilkår opplever de at de har for deltakelse og medvirkning i faktiske møter? Hva mener brukere er viktig for å kunne delta aktivt i samtale med veiledere og medvirke i beslutningsprosesser i sin sak? For å få belyst disse spørsmålene, har vi supplert dataene våre med et knippe intervjuer med brukerrepresentanter fra ulike organisasjoner.

Vi valgte denne gruppen informanter fordi vi ønsket å få innblikk i hvordan brukermøtene i NAV snakkes om og hvordan de oppleves av ulike brukergrupper med ulike problemstillinger og behov. En brukerrepresentant er ofte i kontakt med mange i sin organisasjon og vil kunne fortelle om både mønstre og mangfold i hvordan interaksjonen med veiledere i NAV oppleves. Formålet med denne intervjurunden har først og fremst vært å danne et grunnlag for å utvikle et større prosjekt med et bredere utvalg av brukere i NAV og med nye opptak av brukermøter. Vi har gjennomført ni kvalitative dybdeintervjuer. Det er likevel tydelig at vi allerede har et rikholdig materiale som kan fortelle oss noe om de utfordringene som brukere står overfor, på tvers av aldersgrupper og brukergrupper. Brukerrepresentantene har fortalt oss om sine erfaringer og sin innsikt i mange brukerforløp de er kjent med gjennom sine nettverk. Utvalget består av fire kvinner og fem menn, tre under 30 år og seks mellom 50 og 70 år. De representerer ulike brukerorganisasjoner (Pensjonistforbundet, LHL, Kreftforeningen, Revmatikerforbundet, Landsforeningen for Pårørende innen Psykisk helse) og ulike brukerutvalg på fylkes- og kommunenivå. De ble rekruttert via våre samarbeidspartnere i FFO, FUNKIS og ulike brukerutvalg i NAV.

1.2 Respons på UTVEI-rapporten

UTVEI-rapporten fra 2018 ble svært godt mottatt av både veiledere og ledere i NAV. Vi har fått mange henvendelser og forespørsler om å komme for å presentere rapporten og delta på fagdager og workshops med veiledere. Dette har vi prioritert å gjøre så langt vi har kunnet, og dermed har vi fått gleden av å møte veiledere og ledere fra mange kontorer i fem av NAVs ulike regioner. Ved å delta i nettverkssamlinger og fagdager av ulikt slag har vi fått bredere innsikt i utfordringene som veilederne står overfor i det daglige arbeidet og i møte med brukerne.

Vi har et bestemt inntrykk av at det har vært et følt behov for kunnskap og refleksjon omkring interaksjonen med brukere, og at dette er et område som mange ønsker seg mer kunnskap om. Det er et underutforsket område som det mangler empirisk kunnskap om. Tilbakemeldingene vi har fått fra veiledere anser vi som en validering av UTVEI-rapportens relevans, særlig relatert til to tema:

- 1) Det detaljerte fokuset på språklige virkemidler i samtalene og hvordan samtalepartene skaper vilkår for deltakelse gjennom sine kommunikative handlinger og samspill, er blitt møtt med entusiasme og gjenkjennelse blant veiledere.
- 2) Kompleksiteten i veiledernes rolle, både institusjonelt og interaksjonelt, har vært et tema i svært mange diskusjoner og fagsamtaler vi har hatt med veiledere. Fokuset på veiledernes rolle som samtaleledere i en institusjonell form for samtale har skapt ny innsikt og refleksjoner om hva dette kan bety i praktisk veiledning.

I rapporten framhevet vi blant annet at veilederne i samtalematerialet i begrenset grad begrunnet eller forklarte brukerne hvorfor de stilte de spørsmålene de gjorde, og hvorfor bestemte handlinger eller prosedyrer var nødvendige eller ønskelige. Dette har mange veiledere notert seg, og de har deltatt aktivt i diskusjoner om hvordan både institusjonelle og interaksjonelle rammer kan tydeliggjøres for brukerne i et nokså komplekst institusjonelt landskap. Slike begrunnelser er ikke et likefram spørsmål om å simpelthen forklare og fortelle brukeren mer. Det kan ofte være vanskelig for veilederne selv å forstå de institusjonelle sammenhengene såpass godt at de kan forklare dem enkelt til en bruker. Dessuten må de balansere hvor mye og hva slags informasjon som brukerne skal måtte forholde seg til i det som ofte er en presset livssituasjon.

Vi har møtt svært engasjerte deltakere i alle fora vi har vært i. Vår erfaring er at veilederne har engasjert seg i nye perspektiver på sin egen yrkesutøvelse, og de har vist stor glede over å snakke om samtale de har med brukerne. De har også uttrykt tilfredshet over å bli sett og lyttet til. Vi har et bestemt inntrykk av at det å delta i diskusjoner om egen rolle og arbeidspraksis, med utgangspunkt i faktiske case fra deres egen arbeidshverdag, har vært bevisstgjørende og motiverende. Dette har vi også fått bekreftet i evalueringer etter workshops og presentasjoner. Veilederne sier at de har kjent seg igjen i temaene og problemstillingene vi har tatt opp, og dette handler nok også om at forskningen springer ut av data fra deres egen hverdag og at den anerkjenner den kompleksiteten de står i. Denne kommentaren på slutten av en workshop er typisk:

«Hva var det mest nyttige eller interessante for deg i dag?»

«Bevisstgjøring. Utfordringene dere presenterer fra forskningen (...) er momenter man legger merke til i jobbhverdagen, men ikke får jobbet systematisk med. F. eks. hva kan egentlig jeg som veileder hjelpe med?»

Formidling og deltakelse i fagutvikling i NAV

Vi har som nevnt valgt å bruke denne videreføringen også til å være mye ute i kontakt med veiledere og ledere i NAV, for å nyansere og validere funnene fra UTVEI-prosjektet. Dette har vi i stor grad fått gjort gjennom presentasjoner i mange ulike fora. Vi har også samarbeidet med Studieforbundet FUNKIS i Trondheim om temaet brukermedvirkning i forskning.

- Fagdag, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo jan. 2019, presentasjon «Samtaler og samtaleledelse i NAV: Resultater fra UTVEI-prosjektet», og bidrag til workshop med veiledere fra ulike regioner.
- Lederforum, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Oslo mars 2019, presentasjon «Utvikling av veiledningssamtalen i NAV»
- Nettverkssamling for gruppeveiledere og ledere, NAV Møre og Romsdal, Molde sep. 2019, presentasjon «Veiledningssamtalens dynamikk: Å legge til rette for deltakelse», samt bidrag til panelsamtale.
- Ledersamling, NAV Oslo, okt. 2019, presentasjon «Samtaleledelse i brukermøter - kompetanse for veiledere».
- Fagdag NAV Bodø og Fylkesmannen i Nordland, Bodø 3. des. 2019, presentasjon «Å lede er å legge til rette – samtaleledelse i brukermøter».
- Fagdag NAV Kristiansand, Avd. oppfølging voksne, 10.okt. 2018, tema «NAV-veilederen som samtaleleder. Å legge til rette for brukerens deltakelse».
- Undervisningsdag i etter- og videreutdanningskurs for veiledere i NAV fra ulike kontor og regioner, ISA6300 Kollegaveiledning, Institutt for sosialt arbeid, NTNU, 24.feb. 2020
- «Brukermedvirkning i forskning». Kurs avholdt i samarbeid med FFO og Studieforbundet FUNKIS, Trondheim, 27.april 2019
- «Brukermedvirkning i forskning». Presentasjon på medlemsmøte i regi av Studieforbundet FUNKIS, Trondheim 18.okt. 2018

1.3 Rapportens struktur

Vi har valgt å løfte fram spesielt to tema fra analysene av dette materialet: følelser og ansvar. Disse to står fram som nøkkeltema i intervjuene med brukerrepresentanter og lar oss bygge videre på resultatene fra forrige rapport. Tidligere har vi trukket fram forhandlinger om ansvar som et tema knyttet til brukermøtene. Vi bruker mer plass på temaet ansvar også i denne rapporten, fordi det i intervjuene med brukerrepresentantene kom fram interessante dimensjoner ved fordelingen av

ansvar mellom veileder og bruker. Det er fruktbart å se disse datasettene i sammenheng, og kaste lys over de utfordringene som både brukere og veiledere beskriver.

Før vi går inn på disse to dimensjonene, vil vi framheve noen aspekter ved den mangefasettede veilederrollen og utdype hva vi legger i veileders interaksjonelle ansvar som samtaleleder. Vi avslutter rapporten med å drøfte hvordan følelser og ansvar får betydning for deltakelse i brukermøtet og for målene om en aktiv og medvirkende bruker.

2. Den mangefasettede veilederrollen

Veilederne i NAV blir ofte betegnet som bakkebyråkrater (Lipsky, 2010). Det vil si at de står i byråkratiets 'frontlinje' og skal sørge for at etatens mål og funksjon blir realisert i møte med brukerne. Siden lovverket og institusjonelle prosedyrer ikke dekker alle varianter av saker og brukere, må veilederne utøve en betydelig grad av skjønn i sin yrkesutøvelse. Lipsky peker på at bakkebyråkrater ofte står i en situasjon der det ikke er samsvar mellom de oppgavene de skal løse og de ressursene de har til rådighet, noe som skaper et krysspess og strategier for å håndtere dette. Men veilederne i NAV er ikke bare forventet å fylle en funksjon som bakkebyråkrater der saksbehandling er en nøkkelaktivitet. De er også utøvere av en relativt ny yrkesrolle som *veiledere* (Helgøy et al., 2013), og skal fylle en rolle der andre aspekter står i forgrunnen, som brukerreting, individuell tilpasning, prosess- og relasjonsskaping.

Gjennom intervjuene med veiledere og brukerrepresentanter trer spenningene i veilederens doble rolle tydelig fram. Den byråkratiske forvalterrollen presser fram arbeidspraksiser som forenkling og standardisering, der brukers historie skal omformes og formuleres til en sak som er håndterlig for systemet – det Prottas (1976) kaller 'people-processing'. Effektivisering som mål handler om å gjøre dette omformingsarbeidet raskere (innhente informasjon effektivt, fortolke og omforme informasjonen i tråd med regelverket slik at det kan behandles, og dokumentere denne prosessen i systemene). Dette arbeidet står ofte i kontrast til verdien og fokuset som legges til den andre delen av veilederens jobb, nemlig *veiledningen*, som skal hjelpe, støtte og motivere brukere i den livssituasjonen de står i. I denne delen av jobben er det brukers historie, brukers stemme og perspektiv, som står i sentrum, altså prosesser som skal gjøre brukeren selvgående og uavhengig av etaten.

Kvalitet i brukermøtet innebærer at brukermøtet skal oppfylle alle disse funksjonene – fra effektiv informasjonsinnhenting og bearbeiding for saksbehandlingsformål til brukerorienterte medvirkningsprosesser. Dette skaper en spenning som ligger under veilederens profesjonelle praksis generelt, og som skaper utfordringer i kommunikasjonen i brukermøtet. Veileder skal ha kunnskap og perspektiver som gir handlingsberedskap i møtet, der og da – ikke bare om lover og rettigheter, men også om interaksjon med brukeren. Veilederne forventes å gi tjenester av høy kvalitet til en svært heterogen gruppe med mange sammensatte problemstillinger, og de befinner seg i en kompleks organisatorisk virkelighet med stor grad av samarbeid med andre på tvers av institusjoner og sektorer.

2.1 Veilederens interaksjonelle ansvar – rollen som samtaleleder

I UTVEI-rapporten beskrev vi *samtaleledelse* som en av oppgavene veilederne har i brukermøtet. Da sikter vi til at veilederen tar i bruk sin profesjonelle erfaring og sitt opparbeidete skjønn for å skape rammene for en involverende samtale som også ivaretar institusjonelle krav og forventninger. I samtaler med brukere sitter veilederen som den profesjonelle med faglig kunnskap, systeminnsikt og institusjonell myndighet. Sammen med posisjonen som samtaleleder gir dette dem tilgang til en rekke språklige og kommunikative ressurser for å skape retning og framdrift i samtalen – og for å skape vilkår for at brukeren kan delta og få innflytelse. Vi bruker begrepet samtaleledelse for å lede oppmerksomheten mot dette spesielle ansvaret profesjonelle har i samtaler med brukere, og dette

begrepet har funnet klangbunn hos mange veiledere på tvers av kontor, team og arbeidsoppgaver. I en workshop ble begrepet beskrevet som «*kraftfullt og mobiliserende*».

Samtaleledelse handler både om *hva* samtalelederen sier, *hvordan* det sies og - like viktig – *hvordan* det legges til rette for initiativ fra den andre og at disse blir tatt imot og får betydning i samtalen. Å ha et interaksjonelt ansvar i samtalen, å skulle lede samtalen, betyr å ha *rett og plikt* til å ta et overordnet grep om samtalen slik at den kan fungere etter hensikten og samtidig å legge til rette for at den andre, brukeren, skal kunne bidra på relevante måter.

SAMTALELEDELSE

Samtaleledelse handler først og fremst om det *ansvaret* den profesjonelle har for at samtalen blir gjennomført slik at målene med den nås, og for at brukeren får gode vilkår for å delta og påvirke. Det handler altså *ikke* om å styre eller bestemme hva som skal snakkes om og hvordan.

I utgangspunktet har en samtaleleder *to hovedoppgaver* i institusjonelle samtaler. Den ene oppgaven er å *sørge* for at samtalen blir gjennomført på en slik måte at den får 'gjort jobben sin', altså at den oppfyller de formålene institusjonen har med den. Det kan være helt konkrete, praktiske mål som å sette opp en aktivitetsplan, informere om et forløp, innhente bestemte former for informasjon, motivere for bestemte aktiviteter, osv. Den andre oppgaven er å nå disse målene på måter som fremmer at den andre faktisk kan medvirke og bidra til de beslutningene som skal tas, enten det er i samtalen eller i framtida.

I de fleste institusjonelle sammenhenger er det et eksplisitt mål at den ikke-profesjonelle skal delta og medvirke, men det er ikke så enkelt å måle om eller i hvilken grad dette målet blir oppfylt. Praktiske mål er lettere å måle: om informasjonen ble gitt, aktivitetsplanen satt opp, saksforholdet belyst, osv. Samtidig er det slik at praktiske mål kanskje ikke er blitt oppfylt hvis ikke brukeren har bidratt i prosessen. Å sette opp en aktivitetsplan uten deltakerens medvirkning er for eksempel sjelden formålstjenlig.

Den profesjonelle har et *institusjonelt ansvar* for at samtalen avholdes, for at nødvendig informasjon blir utvekslet og beslutninger tatt, for at brukerens perspektiv kommer fram, for at samtalen og arbeidet dokumenteres i de ulike fagsystemene, osv. Å ha samtalen som jobb innebærer en viss myndighet og, ikke minst, tilgang til og kunnskap om systemer, lovverk og retningslinjer. Den profesjonelle har også en viss distanse til samtalen, ettersom innholdet i utgangspunktet ikke handler om henne.

Under dette ansvaret ligger også et *interaksjonelt ansvar* som handler om gjennomføringen av den enkelte samtale og den samtalemessige dynamikken i møte med brukeren. NAV-veiledere deltar i mange forskjellige typer samtaler med brukere, og de beveger seg i et landskap av kommunikative aktiviteter som er kjente og gjenkjennelige for NAV-veiledere og dere samarbeidspartnere i andre profesjoner, men som den allmenne innbygger ikke nødvendigvis verken kjenner til eller er vant med.

Brukeren har ikke som sin jobb å gjennomføre samtalen, men holdes likefullt ofte ansvarlig i samtalen for å bidra med den informasjonen som er nødvendig for at veilederen skal kunne bistå og igangsette eventuelle tiltak eller ytelser. Det er i brukerens interesse at det skal bli en konstruktiv samtale, men det er ikke sikkert hun har tenkt så mye på hvordan det skal skje eller hva som er hennes rolle i samtalen. Kanskje har hun erfaringer fra tidligere samtaler med veiledere som har vært mer eller mindre gode, og kanskje har hun mer eller mindre tillit til at veilederen kan eller vil

bistå henne. I intervjuene med brukerrepresentanter kommer det fram mange grunner til at det kan være vanskelig for brukeren å ta sin del av ansvaret for samtalegang, blant annet at de ikke har kjennskap til samtaleformål eller de forventningene som veilederen har til dem. Også sterke følelser som frykt og engstelse kan gjøre det vanskelig å delta aktivt. Dette kommer vi mer inn på i neste del.

Deltakerne kommer dermed inn i samtalen med svært ulike forutsetninger, med ulik tilgang til informasjon, noen ganger med ulike kommunikative mål, og med varierende grad av tillit til hverandre. Med dette utgangspunktet handler det interaksjonelle ansvaret til veilederen om å arbeide for å skape en samtalemessig dynamikk som fungerer for å nå de spesifikke målene med akkurat denne samtalen. Begrepet *samtaleledelse* åpner opp for en beskrivelse av hva den profesjonelle *gjør* interaksjonelt for å oppnå samtaleformål.

Å ha dette interaksjonelle ansvaret, å skulle lede samtalen, betyr å ha *rett og plikt* til å ta et overordnet grep om samtalen slik at den kan fungere etter hensikten, og samtidig å legge til rette for at den andre, brukeren, skal kunne bidra på relevante måter. Noen ganger vil samtalen med nødvendighet være mye styrt av samtalelederen, for eksempel når viktig informasjon skal innhentes eller deles. Andre ganger vil samtalelederen i større grad kunne legge til rette for at brukeren kan påvirke form og innhold i samtalen. Med andre ord har den profesjonelle et ansvar for at samtalen oppfyller sin funksjon, men det betyr *ikke* at den profesjonelle skal bestemme alle temaer for samtalen, snakke mest eller generelt sett *styre* samtalen.

Noen former for samtaleledelse kan være overdrevet styrende og gi lite rom for at brukeren kan komme til orde eller få innflytelse. Dette kan oppleves som en form for maktovergrep og det er et tema som ofte løftes fram i profesjonsutdanninger som en fallgrube og en etisk dimensjon ved kommunikasjon som de profesjonelle må være bevisst på. Men også *manglende* ledelse vil kunne skape problemer i en samtale, dersom den profesjonelle unnlater å ta ansvar for samtalen. Dersom ansvaret for å ta ordet og å bringe inn relevante tema blir lagt til brukeren, eller simpelthen ikke blir tatt, kan det bli en form for ansvarsfraskrivelse der verken brukerens behov eller institusjonens krav møtes. Veileder har ansvar for å sikre at det som blir tatt opp i møtet er tematisk relevant. Det vil si både å få innhentet informasjon som er tilstrekkelig til å ta en beslutning om det kan gis ytelser eller tjenester, og samtidig ikke bruke tid på å innhente mer informasjon enn hva som er nødvendig for saken. Veileder kan ikke alltid overskue hva som er relevant informasjon i en kompleks sak, og dette kan være en vanskelig balansegang som ofte ikke er synlig for brukeren.

Som samtaleleder er det veilederens ansvar å så langt som mulig gjøre det klart for brukeren hvilke institusjonelle og interaksjonelle rammer som gjelder. Samtalelederen må dele nok av sin institusjonelle innsikt til at brukeren kan bli i stand til å fortolke veilederens bidrag og utforme sine egne bidrag på relevante måter og i tråd med det som er samtaleformål. Dersom brukeren har en forventning om at samtalen skal munne ut i en beslutning om en bestemt ytelse (uføretrygd, for eksempel), mens veilederen har forventning om en åpen kartleggingssamtale som kan resultere i en rekke ulike beslutninger, vil det kunne skape misforståelser og uklarheter underveis i samtalen.

3. Hovedtrekk ved intervjuene med brukerrepresentantene

Intervjuene med brukerrepresentanter var innrettet for å gi kunnskap om konkrete sider ved samtale mellom brukere og veiledere, med utgangspunkt i den innsikten representantene har utviklet på tvers av saker og individuelle brukererfaringer. Vi fikk tilbakemelding på at det var interessant å reflektere på denne måten omkring interaksjonen i brukermøter. Flere av brukerrepresentantene anstrengte seg for å ikke kommentere på systemnivå, som de ofte er vant til å fokusere på, men snarere å beskrive konkrete eksempler på samtaler som de hadde fått rapportert eller vært deltaker i selv. Flere av de ni hadde deltatt i samtaler med NAV som ressursperson for andre brukere.

For den enkelte brukeren kan den enkelte veilederen bli NAV – det er vanskelig å se forskjell på institusjon og yrkesutøver. Brukerrepresentantene ser et mer nyansert bilde, og viser at de også har et blikk for de rammebetingelsene som veilederne jobber under. Gjennom sin deltakelse i ulike utvalg, styrings- og ressursgrupper får representantene en bred innsikt i både brukernes og profesjonsutøvernes utfordringer i det praktiske arbeidet der målene om arbeid og medvirkning skal realiseres.

Brukerrepresentantene i dette materialet er opptatt av å beskrive kompleksiteten i brukermøtet. De gir nyanserte framstillinger der de løfter fram utfordringene for både veiledere og brukere, også strukturelle aspekter som begrenser veilederens handlingsrom. For eksempel er flere brukerrepresentanter oppmerksomme på veilederens tids- og resultatpress: *«Ikke akkurat at de gjør en dårlig jobb, men at de er i et system som gjør det vanskelig for dem å gjøre en god jobb.»*

Noen av brukerrepresentantene inntar i sitt arbeid en slags oversetterrolle overfor både brukere og veiledere. I kommunikasjonen med NAV kan det være *«en god del fremmedord og begreper som ikke nødvendigvis brukeren får med seg»*, og da må brukerrepresentanten 'oversette' og forklare. Men denne rollen gjelder også i en bredere forstand, og ikke bare overfor brukerne. Det kan også være veilederen som trenger en 'oversettelse' med tanke på hva brukeren trenger eller forstår: *«Jo, altså jeg pleier å si det på min måte da, og da pleier jeg å spørre veilederen: 'Er du sikker på at han har fått med seg dette nå da? For han driver og spør meg om noe annet her'.»*

En av representantene forklarer det slik: *«Det er jo regler altså, og noen må jo forvalte reglene. Og det har jeg også forklart ganske mange folk: 'De er jo mennesker selv om de gir deg avslag. Du må jo forstå, de handler jo etter regler de også.' Ikke for å unnskyldte noen, men for å på en måte lage et skvært bilde.»* På den ene siden gjør han en jobb for at brukeren skal forstå at veilederne ikke er NAV og ikke har større handlingsrom enn det reglene gir dem. På den andre siden bidrar han til at brukerne skal gjøre ordentlig rede for sin side av saken: *«det er jo noe jeg også har tatt opp med brukerne, 'er du helt sikker på at du har sagt alt du trenger å si og skal si, det er ikke noe bakom her nå?'»* Brukerrepresentantene er opptatt av å se utfordringene fra begge sider og de maner til at begge parter tar ansvar både i møtene og mellom møtene. *«Når jeg møter folk som sier 'jeg fikk ikke det og det', da spør jeg 'men hva har du gjort for å få det? Har du vist velvilje til å jobbe for det? Du må jo være åpen nok til å få hjelp til det'.»*

Brukeres personlige forutsetninger og byråkratiske kompetanse har vært beskrevet som avgjørende for deres opplevelse av relasjonen til NAV (Lundberg, 2012; Lundberg & Syltevik, 2013). Men også på et mikronivå, i kommunikasjonen i den enkelte samtale, får dette betydning. For å kunne dele relevant informasjon med veilederen må brukerne forstå hva som foregår, hva som står på spill, og hva som er mulig og ikke i deres sak. For å kunne ha et godt grep om saken sin, og kunne delta på en måte som gir innflytelse, må brukeren forstå ganske mye av den institusjonelle logikken. Brukerrepresentantene understreker veilederens ansvar for å forklare denne logikken.

Beslektet med dette er noe flere brukerrepresentanter snakker om: at det er vanskelig å forberede seg til møter fordi møteinnkallinga ikke er konkret nok eller at de ikke forstår hensikten med møtet, *«At vi skal snakke om 'veien videre' er ikke nok!»*. Også institusjonelle benevelser som 'oppfølging' eller 'oppfølgingssamtale' kan virke vagt og fremmed for brukere, og de gir dessuten få konkrete holdepunkter med hensyn til forberedelse.

Veilederen kan også oppmuntre brukeren til å notere underveis i møtet, og møtereferatet kan skrives der og da i samarbeid med brukeren. Betydningen av felles skriving og av at brukere får notere underveis har vært et tema i flere workshops med veiledere. Det bidrar både til innsikt i den institusjonelle logikken og det hjelper brukeren å bearbeide og lagre informasjonen (Riis-Johansen & Halvorsen, 2018).

Selv om brukerne har behov for å forstå den institusjonelle logikken, er det begrenset hvor mange forklaringer de kan ta imot. Derfor er det viktig å finne praksiser som klargjør sammenhenger og trygger brukerne. En av brukerrepresentantene var svært fornøyd med en mal for møtereferrat som en veileder hadde brukt. Denne malen er et interessant eksempel på en praksis som opplevdes støttende med hensyn til både følelser og ansvar, også fordi brukeren selv kunne bruke det for å holde *veileder* ansvarlig – noe som også er en måte å ta ansvar for egen situasjon på. Slik forklarer representanten malen:

«Hvem skal gjøre hva? Når skal det gjøres? Når skal dere møtes neste gang? Avtal et tidspunkt sånn at motivasjonen for å gjøre noe kanskje er der også og blir større. For en av utfordringene er jo at mange går lenge i systemet og blir syke. Da trengs det en plan som det går an å forholde seg til. Et slikt referat blir også et hjelpemiddel for både bruker og veileder, for der kan du stille noen krav som bruker: 'Ok, så da gjør du det her for meg, da? Når ser du for deg at du har gjort det, da? Får jeg beskjed når det er gjennomført?' Ikke sant, det åpner for å få lov til å stille litt krav, stille spørsmål eller ta eierskap til sin egen situasjon eller prosess eller sak i NAV. Og det er et verktøy for samhandling.»

4. Følelser og ansvar i brukermøtet

I videreføringen av prosjektet har temaene følelser og ansvar stått fram som særlig relevante når vi har intervjuet brukerrepresentanter. I forrige rapport var vi innom temaet ansvar, og dette har vært et sentralt tema for både veiledere og brukerrepresentanter. Særlig gjennom å intervjuer brukerrepresentanter ble vi oppmerksomme på hvor sterke følelser som omkranser veiledningssamtalene. Representantene gjorde det også tydelig hvilken betydning følelser kan ha for hvordan samtalene forløper og hva som blir resultatet av dem. Dette inspirerte oss til å se med nytt blikk også på det veiledere har fortalt oss. Her vil vi presentere noen hovedtrekk ved de to temaene som framstår som særlig relevante når vi snakker om kvalitet i brukermøtet og om brukers vilkår for deltakelse.

4.1 Følelser og emosjonelt arbeid i brukermøtet

Relasjonen til brukere er selve kjernen i veiledernes arbeid, og dermed blir brukernes følelser viktige. For å få gjort jobben sin er veilederne avhengige av at brukerne er villige til å samarbeide, og de oppfatter det som sitt ansvar å stimulere eller framkalle bestemte følelser hos brukere: de skal motivere, inspirere, oppmuntre, *«få snudd på noe»*, *«få til den gnisten på at de skal tilbake i jobb»*. Hochschildt (1983) introduserte begrepet *emotional labor* – emosjonelt arbeid – for å løfte fram at i en del yrker har ansatte ansvar for å regulere både egne og andres følelser for å nå organisasjonens eller institusjonens mål. De siste tiårene har det vært økt oppmerksomhet rundt emosjonelt arbeid i forskjellige former for sosialt arbeid (Lloyd, King, and Chenoweth, 2002, Agervold, 2008, Moesby-Jensen & Nielsen, 2015).

NAV-veiledere møter mennesker som er i sårbare situasjoner, og ofte blir de også selv sårbare i samtalen. Kanskje skal veilederen stille spørsmål om forhold som det er vanskelig å snakke om eller bringe nyheter som er vanskelige for brukeren å forholde seg til. Heller ikke veiledere er uberørt i slike situasjoner. En av brukerrepresentantene forteller om *«NAV-ansatte som du nesten ser fortvilelsen lyser ut av øynene på, fordi både den ansatte og jeg vet at dette kommer til å ta lenger tid enn det brukeren tror. Og så er det hvordan skal vi få sagt det med ord som gjør at brukeren går ut med nakken hevet.»*

I en del tilfeller kan selve det å veilede kjennes ubehagelig og galt, som for eksempel å snakke med *«en som er veldig, veldig syk, og som du vet at skal dø - og her sitter vi og skal ha en samtale om hva vi skal gjøre fremover, på en måte?»* Tilsvarende kan det å snakke om gjeld med mennesker som har

'Ansikt' og følelser

At tonen er relativt dempet, er ikke noe å undres over. For det første er det et vanlig trekk ved sosialt liv at vi regulerer følelsesuttrykk og framviser følelser som vi oppfatter som sosialt passende. Sosiologen Erving Goffman omtaler vårt sosiale selv som et 'ansikt' som vi har utad og overfor andre mennesker, og som vi søker følelsesmessig anerkjennelse for. Det han kaller *ansiktsarbeid* - hvordan vi forholder oss til eget og andres 'ansikt' - er en dimensjon ved all interaksjon, og selvsagt spiller det også en rolle hva slags følelser vi viser (Goffman, 1967). Vi undertrykker for eksempel ofte sinne, irritasjon og utålmodighet, eller finner mildere måter å uttrykke dem på.

For det andre er både veiledere og brukere orientert mot at det er en institusjonell samtale de deltar i, noe som medfører et visst alvor, og som forsterker tendensen til å kontrollere følelsesuttrykk. For veilederne er det en side ved profesjonaliteten at følelsesuttrykket skal være kontrollert og balansert (Moesby-Jensen & Nielsen, 2015). Det innebærer å balansere mellom nærhet og distanse, å anerkjenne den andres følelser uten å la seg rive med, og å unngå å opptre fordømmende eller vise irritasjon med brukere. For brukerne kan det i en situasjon med asymmetrisk makt kjennes risikabelt å slippe følelsene løs. «*Man er avhengig av den personen, man vil kanskje ikke gå så sterkt imot, gjøre seg mislikt eller vanskelig eller gå i klinsj*», som en av brukerrepresentantene sier. For at samtalen skal komme i mål kan det være i begges interesse å unngå konflikt og bevare et klima som er godt nok til at de kan samarbeide.

Veilederes følelser

Både veiledere og brukere snakket med oss om hva slags følelser som er knyttet til møtene og hvilken rolle følelser kan spille. Det var først og fremst brukernes følelser som ble tematisert. Veilederne var opptatt av at de må tilpasse seg brukerens følelser og sinnsstemning som et nødvendig utgangspunkt for å lede samtalen. Sine egne følelser nevnte de først og fremst som reaksjoner på brukerne eller på at en samtale ikke går den veien de ønsket; møter som «*går i stå*», eller som «*sporer av*», brukere som «*går helt i baklås*» og «*absolutt ikke vil høre på hvilke forventninger vi har til møtet*», eller – verst av alt – brukere som blir tause og ikke bidrar til samtalen. «*Den vanskeligste samtalen jeg har hatt noen gang, var med en gutt som ikke sa noen ting. Ingenting, bare ja og nei. (...) Og jeg, jeg svettet sånn, for jeg visste ikke hva jeg skulle si, jeg var helt... jeg følte på en måte at jeg bare satt og sa hva han skulle si på en måte, for han sa jo ingenting.*»

Målet for denne samtalen var å planlegge en arbeidspraksis, som skulle bygge på brukerens interesser og framtidsplaner. Sitatet viser det dilemmaet som oppstår for veilederen når brukeren ikke bidrar: Det er et mål å gjennomføre samtalen, men hvis det bare er veilederens bidrag som fører den videre, når de ikke målet om medvirkning. Vi ser også at dette dilemmaet gir veilederen en opplevelse av maktesløshet og et følelsesmessig ubehag som er så sterkt at det får et kroppslig utslag.

For veiledere med profesjonsutdanning fra sosialt arbeid vil både emosjonelt arbeid og hva slags betydning følelser har for profesjonell praksis mest sannsynlig være kjent og reflektert over gjennom utdanningen. For veiledere med annen fagbakgrunn kan den følelsesmessige delen av yrkesutøvelsen være mindre kjent og mer krevende å forstå og håndtere.

«Når man føler at en bruker holder inne følelsene sine og bare på en måte blir helt taus, da synes jeg det kan være vanskelig å lede samtalen, fordi man ikke helt vet hvor man har brukeren da. Av og til er det lettere hvis de sier 'vet du, nå er jeg skikkelig forbannet', fordi da kan man vise at man har forståelse for det – men hvis de ikke sier noe, så vet man ikke helt hvordan man skal forholde seg til det.»

Når vi snakker med veiledere som arbeider spesielt med unge brukere, hører vi at de føler med og tar et utvidet ansvar for denne gruppen. Delvis dreier det seg om tidsperspektivet – det står så mye på spill for ungdommer at det kjennes mer presserende å arbeide med dem. «*Hvis vi ikke får snudd*

den her ungdommen, så har han veldig mange år foran seg i NAV-systemet på en måte kontra en som er i 50-60-årene.» Samtidig kan det kjennes mer takknemlig å arbeide med unge fordi de er «lettere å snu», det blir lettere å få raske resultater.

Det er imidlertid ikke bare tid det dreier seg om. Selv om de understreker at ungdommer er forskjellige, ser veilederne noen behov hos en del unge brukere som de aldri nevner i forbindelse med andre grupper. «For noen er vi kanskje den eneste plassen der de føler de kan stole på den de snakker med [...] de har kanskje litt sånn ymse omgangskrets og kanskje blitt sviktet fra heimen og sånt, så er vi en plass de føler de kan si alt.» Dette setter også i sving litt andre følelser hos veilederne. I forhold til slike brukere ser de ut til å gå inn i en rolle som 'stabil voksenkontakt', og da bringes også foreldrerollen på bane. Disse to forholdene – at det haster, og at ungdommen trenger et trygt fundament for å komme videre – virker sammen og gjør at veilederne prioriterer slike brukere og gir dem tett oppfølging, noen ganger i en ganske lang periode. I intervjuene framhever unge brukerrepresentanter at slik oppfølging ofte er helt utslagsgivende for brukerne. Vi fikk flere historier om at opplevelsen av å få bygge tillit over tid, bli sett og forstått, å ha en veileder som for eksempel ringer og hører hvordan det går på et nytt tiltak, er av stor verdi.

Den følelsesmessige innlevelsen i unge brukere kan også åpne opp for å ta i bruk litt andre kommunikative strategier enn med voksne. En veileder forteller for eksempel om en situasjon der hun velger å speile den unge brukerens oppførsel:

«de er veldig forskjellige, samtalene med ungdommene på en måte, også i forhold til det med oppførsel [...] Han hadde liksom satt seg og slengt bena på bordet plutselig - og, i litt villrede over hva jeg gjorde selv, så la jeg blokka til side selv og la foten oppå andre stolen jeg også, og vi hadde en veldig god samtale resten av samtalen. [...] det var bare en reaksjon egentlig. Og når jeg har tenkt i etterkant- håper ingen så oss sånn som vi satt der på en måte (ler) for da satt vi egentlig ganske lenge og snakket om ingenting som har med saken å gjøre, til at vi kom på en måte til det til slutt som en naturlig greie.»

Spørsmålet er ikke om dette var en god eller dårlig strategi i dette bestemte tilfellet, men sitatet gir et godt eksempel på at veiledere kan møte unge brukere med ganske stor toleranse og imøtekommenhet.

Brukeres følelser

Følelser var et tema i samtlige intervjuer med brukerrepresentanter, og et som representantene hadde mye å si om. Det er ikke overraskende, ettersom samtalene med nødvendighet kommer inn på områder som i seg selv er følelsesladet for brukerne: å være syk, uten arbeid, i et økonomisk uføre. Dette dreier seg om trygghet i forhold til den situasjonen som bringer dem til NAV og med hensyn til framtida. «De har en frykt for at 'sier jeg noe galt nå? Kommer jeg feil ut nå? Mister jeg min støtte, blir jeg fratatt mitt inntektsgrunnlag? Hvor havner jeg hen?» I tillegg kommer følelser som er direkte knyttet til NAV. Vi hører mye om at brukerne opplever frykt i møtet med NAV: frykt for ikke å bli trodd eller ikke bli forstått, for å miste en ytelse eller ikke få den. Dessuten opplever en del brukere skam over å trenge bistand, og i utgangspunktet har ikke alle nødvendigvis tillit til NAV.

Representantene vi intervjuet, representerer forskjellige brukergrupper, i ulike livsfaser og situasjoner, med forskjellige helsetilstander fysisk og psykisk. Likevel er det noen følelser som blir beskrevet på tvers av brukergrupper: frykt, forvirring og maktesløshet. Mange veiledere er nok klar over dette, og også i intervjuer med veiledere hører vi om at brukere kan være redde og usikre. «For noen er jo det å komme på NAV-kontoret helt forferdelig. Jeg har flere som forteller at de gruer seg veldig; de sover ikke før de kommer, de er kvalme, de klarer ikke å spise». Selv om slike følelser ikke nødvendigvis er synlige for veilederen, har de direkte innvirkning på kommunikasjonen, og de skaper dårlige kår for brukervedvirkning.

Flere brukerrepresentanter understreket at frykt og bekymring går ut over brukerens oppmerksomhet, konsentrasjon, evne til å formulere seg slik man vil og til å ta initiativ i kommunikasjonen. Dette igjen gjør også at brukere ofte får med seg bare biter av samtalen: «Og mange brukere som møter NAV har **ingen** som helst erindring av at de har vært der [...] Selv om de i møtet kan fremstå som de er oppe og følger med, men straks de er ut døra så er det borte.»

«Så drar du hjem da, og husker kanskje bare det som traff deg hardest, og så har du glemt både hva du skal gjøre og hva som skal skje videre. 'Skulle jeg på et nytt møte?' 'Sa jeg det, husket jeg å fortelle at ...?' Så går du rundt i en sånn evig tåke og vet ikke hva som skjer. Og attpåttil gruer du deg til neste møte, fordi du gjorde denne erfaringen.»

Brukerrepresentantene forteller også hvordan selve kommunikasjonen med NAV kan vekke følelser av maktesløshet, oppgitthet og frustrasjon. Representantene knytter slike følelser til at brukeren opplever at hun ikke blir hørt, dvs. at det hun sier, ikke får noen betydning for hva som skjer videre. «Når jeg som bruker ikke føler at jeg blir hørt, så går rullegardina ned. Da gidder ikke jeg å snakke. Det har ikke noen hensikt. Jeg blir ikke hørt uansett, hvorfor skal jeg gidde å bry meg?»

Det å måtte gjenta historien sin mange ganger til forskjellige veiledere skaper også frustrasjon og avmakt. Ikke minst gjelder det når samtalen dreier seg om tema som kjennes sensitive for brukeren. «Det spørres jo mye om helse, økonomi, bosituasjon - alt dette her er jo grunnleggende behov og derfor er det også de mest ømfintlige temaene. Man går jo ikke rundt og snakker om sine økonomiske vansker til hvem som helst, fordi det er privat. Så klart det, at skyter de spørsmål i den retningen plutselig og kanskje litt uventet, så blir du litt skeptisk. 'Hvorfor spør du om det?'» Det kan være uklart hvorfor veilederne spør som de gjør, og det kan komme uventet på for brukeren at bestemte tema tas opp. Dette kan skape engstelse, uro og forvirring.

*«Det er for uforutsigbart. Det er for lite informasjon om hva man skal snakke om, hva som skal skje, hvorfor de er kalt inn. Det kommer tema som de ikke hadde forventet, som de skal snakke om plutselig. Det blir stress og press, og litt den der skjevfordelingen i maktposisjon, da, føler at de må **please** noen for å få den hjelpen de faktisk trenger. Og blir litt sånn satt ut av hvor mange vinkler eller retninger en samtale kan ta. Uten at de vet på forhånd hva det skal snakkes om.»*

Andre brukere opplever maktesløshet knyttet til en opplevelse av at veilederen har bestemt seg på forhånd for hva som skal skje videre, hva slags tiltak som egner seg, hva som vil bli utfallet av saken. «Det er kjempefint at du ønsker å hjelpe,» sier en av representantene, «men du må ikke være hjelpekåt, for da hører du ikke hva brukerne sier. Da vet du ikke hva de trenger hjelp til. Da går du kanskje glipp av de ressursene de har.» Også veiledere forteller om hvor viktig det å vente og ikke gå for fort fram: «Vi må være på samme stadiet, ikke sånn at brukeren ligger langt bak også du langt foran. For jeg har hvert fall en dårlig tendens til å ligge litt foran. Jeg har løsningen før jeg egentlig kanskje begynner å snakke med dem. og det må jeg ta meg i mange ganger: 'Du må stoppe her nå!'. Man må ha med seg brukeren. Hvis ikke, så lykkes man ikke.»

Både veiledere og brukerrepresentanter er opptatt av at brukermedvirkning i møtet handler om at brukers perspektiv og ønsker får komme fram, men i det praktiske arbeidet kan det være vanskelig å oppnå når det er sterke følelser i spill. Frykt, engstelse og maktesløshet hos brukeren kan altså hindre at veilederen får gjort jobben sin. Det er nettopp dette som fanges opp gjennom begrepet emosjonelt arbeid: hvordan veilederen navigerer for å unngå eller møte disse følelsene. Det er også viktig å være oppmerksom på at selv om veilederen ikke nødvendigvis viser sine egne følelser, vil også de kunne påvirke arbeidet.

4.2 Ansvar og ansvarliggjøring i brukermøtet

Brukermedvirkning i NAV handler om mange ting, fra brukerdrevet utvikling av de digitale tjenestene til brukermedvirkning på systemnivå. «Aktive brukere» er også ett av fem hovedgrep i NAVs virksomhetsstrategi (2011-2020) og etaten skal «legge til rette for medvirkning og tydeliggjøre brukerens eget ansvar». Denne måten å beskrive velferdstjenestene på reflekterer en større internasjonal trend. I forskningslitteraturen blir den betegnet som 'ansvarliggjøring' (*responsibilisation*, se f.eks. Juhila et al., 2017). Over de siste tiårene har det vært en forskyvning i måtene det snakkes, skrives og tenkes om medvirkning og myndiggjøring på, fra et tyngdepunkt på brukeres rettigheter over til et større fokus på brukeres ansvar for eget liv. Dette reflekteres i strategidokumenter og retningslinjer for veiledning, men også i praktisk veiledning.

Ansvar og ansvarliggjøring var et tema som veilederne i UTVEI-prosjektet var opptatt av, og som de brakte på bane i både gruppeintervjuer, samtaler og workshops. Flere veiledere etterlyser mer fokus internt på temaet roller og ansvar, og mer støtte på de grenseoppgangene som må gjøres overfor både brukeren og samarbeidspartnere. Dette har fortsatt vist seg å være en dimensjon ved veiledningen som trekkes fram og som diskuteres, både i det videre feltarbeidet vi har gjort og i intervjuer med brukerrepresentanter. Ansvar er noe som ikke nødvendigvis er gitt, men som det forhandles om i det kommunikative samspillet mellom brukere og veiledere.

Ansvar behandles imidlertid ofte som noe som tilligger den individuelle brukeren. Den ansvarlige brukeren må *gjøre* de riktige tingene for å kunne bidra som samfunnsborger og være en verdig bruker av tjenestene. Men hun må også *være* riktig, dvs. vise at hun har de nødvendige verdiene, følelsene og holdningene (selvstendighet, motivasjon, pågangsmot, ærlighet, utholdenhet, osv.). Dette individfokus står i kontrast til forståelser av ansvar som betoner at individets evne til å ta ansvar for eget liv blir påvirket av sosiale og strukturelle rammer (arbeidsmarkedet, for eksempel).

Veiledere har ansvar for å følge og forvalte lovverket, gi brukere informasjon og finne muligheter for aktivisering og inntektssikring. Brukere har ansvar for å medvirke og gi nødvendig og korrekt informasjon slik at NAV kan vurdere rettigheter og ytelser basert på dette. Dette omtales gjerne som et *rettslig ansvar*. Både bruker og veileder kan sies å ha et rettslig ansvar. Når vi snakker om ansvar i samtaler mellom bruker og veileder, er vi imidlertid mer opptatt av det som ofte betegnes som *moralisk ansvar*, nemlig det ansvaret som er forankret i de sosiale og kulturelle forventningene vi har til hverandre, de rettesnorene vi har for menneskelig oppførsel generelt, på tvers av sosiale roller og posisjoner – nemlig at vi holder hverandre ansvarlige for det vi sier og gjør i kommunikasjon og for konsekvensene av de handlingene som utføres i en relasjon.

En ting er å fordele oppgaver og å bli enige om hvem som skal ha ansvar for hva. Noe annet er hvordan samtalepartene forstår og fortolker hverandre, og hvorvidt man oppfatter den andre som ansvarlig. Dette går begge veier. Veilederen kan bli oppfattet av brukeren som lite ansvarlig dersom brukeren ikke føler seg tatt på alvor, dersom hun oppfatter at veilederen ikke er tilgjengelig eller bruker standardiserte metoder som ikke er tilpasset den brukeren hun møter. Brukeren kan bli oppfattet som lite ansvarlig dersom hun ikke svarer relevant eller tilstrekkelig på spørsmål fra veilederen, om hun oppfattes som unnvikende eller som lite engasjert. Det handler altså om mer enn hvorvidt brukeren gjør det de blir enige om eller ikke. De forventningene som brukere bringer med seg, og de oppfatningene de har av veilederens ansvar og myndighet, står noen ganger i kontrast til det veilederne faktisk har ressurser og myndighet til.

Når en veileder kommer med vurderende utsagn som «*du har rett på*», kan det gi inntrykk av å være en beslutning, mens det i realiteten kun er en vurdering av hva brukeren kan få dersom hun søker og dersom beslutningsmyndigheten vurderer det på samme måte som veilederen. Brukerne forholder seg ofte til veilederne som om de har beslutningsmyndighet, og deres forventninger vil være relatert til det. Slik de oppfatter det, er det NAVs representant som sitter overfor dem, og det er ikke opplagt for dem hvordan beslutningsmyndigheten er distribuert i NAV.

I gruppeintervjuer preger veiledernes fortellinger av at de har lyktes når brukeren er blitt bevisstgjort på en eller annen måte, ofte beskrevet med metaforer som «*aha-opplevelse*», «*at det lysner*», «*en gnist*», «*at det snur*», og av at samarbeidet preges av framgang og bevegelse («*NAV skal alltid framover*», som en veileder sier). Veilederne framhever ansvaret de har for at det blir framgang i prosessen, men også at eierskapet til prosessen ligger hos brukeren, og at nøkkelen til framgangen er brukerens handlinger, motivasjon eller vilje. Veilederens ansvar beskrives gjerne som å motivere og bevisstgjøre brukeren i denne prosessen. Den gode brukeren beskrives som den ansvarlige brukeren, den positive og aktive brukeren som tar imot veiledning, som handler, som ser framover og som har en plan. Utfordringen oppstår når brukeren oppfattes å ikke evne eller ikke ville ta dette individuelle ansvaret.

I veiledningssamtaler kan det ofte være krevende for veilederne å trekke grenser for sitt eget ansvar overfor brukerne og, ikke minst, finne grensene for hva den enkelte bruker *kan* ta ansvar for i sin situasjon. Analysene av samtaledataene viser det grensearbeidet som veilederne gjør når ansvar skal fordeles og brukeren skal ansvarliggjøres. Grensen mellom brukers og veileders ansvar må etableres i den enkelte sak og i den enkelte samtale, med utgangspunkt i sakens natur og både brukerens og NAVs ressurser. For brukerne er ikke grensene for veilederes ansvar alltid kjent eller forstått, og vi ser i samtaledataene at veilederne bruker en del ressurser på å trekke disse grensene. I workshops med veilederne har vi blant annet arbeidet med hvordan veilederne signaliserer bestemte relasjoner til brukeren, og en bestemt ansvarsfordeling, gjennom veksling i pronomenbruk (*du vs. vi i NAV, du vs. jeg som veileder* eller *vi* (du og jeg sammen)), og gjennom hypotetiske framtidsscenarier der brukeren presenteres som den aktive og ansvarlige part.

Et annet grep veilederne bruker i samtalen er såkalt *karakterarbeid*, som er en form for ansiktsarbeid (Goffman 1967). Det dreier seg om å beskrive seg selv eller andre på måter som støtter opp om bestemte perspektiver eller formål. I denne sammenhengen ser vi at veilederne beskriver brukerens ressurser eller personlighet på måter som tilsier at hun både kan og vil ta ansvar for de handlingene som kreves (f.eks. «*du som er så trygg*», «*for jeg vet at du er veldig ivrig og du er veldig flink*»). Gjennom slike beskrivelser tegner veilederne et bilde av brukeren som selvstendig og handlende, med gode muligheter for å påvirke egen situasjon (også til tross for eventuelle strukturelle hindringer, som manglende fagutdanning og begrensninger i arbeidsmarkedet). De appellerer til det moralske ansvaret brukeren har for framtidig handling («*det er du som vet hva du er god på og kan sondere litt på hvem og hvor du kunne tenke deg å være*»). Slikt karakterarbeid og ansiktsarbeid er også illustrert i Hall et al. (2006) i deres analyse av kommunikasjon i sosialt arbeid.

Analysene illustrerer det interaksjonelle arbeidet veilederne gjør for å oppnå de institusjonelle målene om ansvarliggjøring. De retoriske strategiene og den overtalende formen forteller oss noe om de utfordringene som veilederne står i når de skal innfri flere mål samtidig, nemlig å representere en tydelig etat der aktivisering er et krav, motivere brukeren til å ta ansvar, og samtidig respektere brukerens autonomi i dette ansvaret. Disse tre – aktivisering, ansvar og autonomi – kan noen ganger stå i motsetning til hverandre. Noen brukere er ikke i stand til å ta det ansvaret som forventes av dem, mens andre brukere kanskje ikke får det nødvendige mandatet til å ta autonome beslutninger om eget liv.

Poenget med å løfte fram dette er å vise fram hvordan veilederne bruker mange språklige ressurser på å plassere ansvar hos brukeren. Brukerens ansvar er med andre ord ikke tatt for gitt, det må begrunnes og framvises på mange måter overfor brukeren. Det forteller oss noe om at roller og ansvar i møtet mellom bruker og veileder kan oppfattes som tvetydige eller uklare. Kanskje er det også et tegn på det skiftet vi har sett i velferdssektoren som handler om ansvarliggjøring, og som gir veilederne noen utfordringer i det praktiske veiledningsarbeidet.

Brukeres karakterarbeid

Det er ikke bare veiledere som gjør karakterarbeid. Gjennom det brukerne forteller i brukermøtene, karakteriserer de også seg selv, slik at de framstår på bestemte måter overfor veilederen. Brukernes beskrivelser av seg selv i samtale forteller oss noe om hva de oppfatter som relevant og verdifullt for veilederen og for den samtalen de er i gang med. De kommer med beskrivelser og fortellinger om seg selv som ofte framviser ansvarlighet og verdier som er i tråd med forventningene fra veiledere. Dette kan gjelde alt fra helse og livsstil, økonomi, familieliv til indre verdier som motivasjon, arbeidsmoral, pågangsmot, seriøsitet, osv.

I en samtale om økonomisk rådgivning, for eksempel, sier brukeren som har mistet jobben: *«og så må jo bare bilen gå, det er greit nok, det har jeg innsett, så får jeg bruke føttene for det er ikke noe bussnettverk der jeg bor»*. Her får brukeren gjort flere ting på kort tid: hun får signalisert at hun har en ansvarlig holdning og konkrete tiltak for å kutte ned på kostnadene, hun får påpekt at dette er en ulempe for henne (å måtte gå siden det ikke går buss) og samtidig at hun er innstilt på å ta dette ansvaret og konsekvensene av det. Et annet eksempel er hva en annen bruker sier om helse og livsstil: *«sånn helgefesting og alt det der- det har jeg rast fra meg for noen tiår siden, det er jeg ferdig med, jeg går egentlig bare og venter spent på at det skal bli noe. Eller, jeg venter jo ikke, jeg prøver å gjøre noe selv også, søker jo på jobber og det som er da»*. Her får brukeren framhevet at han er ansvarlig med hensyn til egen livsstil (fester ikke lenger), og vi kan se at han er rask med å nyansere dette med venting slik at det ikke framstår som om han ikke er aktiv i å skaffe seg jobb. Det er en balansegang for brukerne også, å få vist seg fram som ansvarlige borgere på den ene siden og samtidig få fram at de har et legitimt behov for hjelp på den andre. Dette kan forstås som et *kommunikativt dilemma* for brukeren (Adelswärd, 1988).

KOMMUNIKATIVE DILEMMA

Begrepet *kommunikativt dilemma* beskriver en situasjon der du samtidig må ta hensyn til to eller flere mål som står i strid med hverandre. I slike situasjoner er det ikke mulig å finne en løsning som tar like mye hensyn til hvert mål, så ingen løsning blir fullgod.

Mange brukere er opptatt av å få fram at de er sitt ansvar bevisst, at de gjør de 'riktige' tingene på mange områder i livet. Men vekten på det positive kan være et tveegget sverd, siden brukeren kan komme til å dekke over hvordan situasjonen virkelig er. En brukerrepresentant beskriver det slik: *«Du må vise det du har å tilby da, (...) så du - svarer jo kanskje litt uærlig da, eller du utelukker det som ikke er positivt og prøver å gi alt det positive du har å gi - og så får du ikke hjelpen du trenger»*. Generelt ser vi i samtalematerialet at brukere og veilederen stort sett samarbeider om å skape en fortelling og et framtidssbilde der brukeren har stort ansvar og stor vilje til å gjøre det som er nødvendig for å komme i arbeid eller aktivitet. I intervjuene med brukerrepresentantene kommer det imidlertid fram hvordan dette kan skape noen kommunikative utfordringer for brukerne.

Brukerrepresentantenes perspektiver på ansvar

På samme måte som i samtaledataene og i veilederintervjuer, så er brukerrepresentantene også opptatt av temaet ansvar når vi snakker om samtaler mellom bruker og veileder. De er opptatt av at både bruker og veileder har et gjensidig ansvar for å bidra til at kommunikasjonen blir god og for å skape en god relasjon. Men de framhever også behovet for å klargjøre både hvilket ansvar brukeren er forventet å ta, og hvilket ansvar veilederen faktisk har.

Ofte opplever brukere at de ikke har tilstrekkelig informasjon eller innsikt i NAVs systemer til å kunne navigere og være aktive i sin egen sak. Dette reflekteres også i NAV sine egne analyser der det

konkluderes med at «den viktigste påvirkningsfaktoren for den generelle brukertilfredsheten er at brukerne opplever at de får den informasjonen de har behov for» (Personbrukerundersøkelsen, Nyberg et al., 2019, s. 5). Det er imidlertid begrenset hvilke dokumenter som er tilgjengelige for brukerne via Mitt NAV, og det kan være svært vanskelig å lese og forstå de sakspapirene som er tilgjengelige. Det er varierende i hvilken grad brukere har digital kompetanse og tilstrekkelig lese- og skrivekyndighet til å forstå et teknisk og juridisk språk. Når brukere i tillegg er i en livssituasjon med fysiske eller psykiske plager, kan det oppleves som svært krevende å ivareta sine interesser og ta ansvar for å innhente nødvendig informasjon.

En av brukerrepresentantene er opptatt av at veileder ikke uten videre kan legge ansvaret for å finne informasjon over på brukeren: «*Så det svaret at 'det finner du ut av på Ditt NAV', det er ikke godt nok. For det er faktisk sånn at det er en grunn til at en er syk. Det er ikke for at en skal sitte og lete opp alt og finne ut alt selv, det går ikke, det*». Han peker på at mange brukere har begrenset kapasitet både til å finne og å fortolke viktig informasjon, og at dette kan handle om deres sykdomsbilde eller livssituasjon. Det er med andre ord ikke alle typer ansvar veiledere kan legge over på brukere, og mange brukere har stort informasjonsbehov. I workshops med veiledere har dette også vært et tema, og mange veiledere har uttrykt at de ønsker å møte brukernes informasjonsbehov bedre enn de gjør i dag. De har imidlertid stort arbeidspress, og da er det lett at det pedagogiske aspektet ved veilednings samtalen får lite plass. Dessuten nevnes det at hyppige skifter av brukere og saker gjør det krevende å etablere et godt samarbeid og finne ut hva den enkeltes behov er.

«jeg tror det vil hjelpe den videre kommunikasjonen mye, at man kanskje på det første møtet setter av tid til å skaffe seg litt-, ja, tillit til hverandre. Ja, på en sånn måte at man på en måte føler at man prater med en person og ikke et system.»

Brugerrepresentanter peker også på at det ikke nødvendigvis er tydelig for brukere hva som er veilederens ansvar og hvilke oppgaver veilederen skal gjøre. Det trekkes fram som en god – men sjelden – praksis om en veileder sier at «*nå skal jeg skrive denne søknaden, og da må jeg ha en legeerklæring, så du må til legen og få en time. Da sender jeg en henvendelse til legen, men du må også snakke med ham.*» En av representantene forteller om veiledere som “trygger” brukerne på at «*nå skal vi gjøre det her, nå er det din oppgave, og så er dette min oppgave, og du skal ikke bekymre deg for det. Hvis det er noe å bekymre seg for, så skal jeg fortelle deg det.*»

Flere brukerrepresentanter er opptatt av at veiledere med fordel kan være mer åpne om de institusjonelle prosedyrene og vise fram mer av hva som ligger i deres ansvar som veiledere. En representant etterlyser for eksempel at veiledere forklarer hvorfor bestemte spørsmål blir stilt, noe som vil gjøre det enklere for brukeren: «*Det er ikke-eksisterende ut fra de historiene jeg har hørt, du får ikke den 'jeg spør fordi'. Det hadde senket garden til veldig mange da, og fått ned et forsvar*». Fraværet av forklaringer på hvorfor veileder stiller ulike spørsmål var vi inne på også i forrige rapport, der det kom fram at veilederne i begrenset grad brukte tid på å forklare eller begrunne overfor brukerne. Det kan være vanskelig for brukere å ta ansvar hvis det er uklart hva som forventes av dem.

Det å synliggjøre det institusjonelle ansvaret til veilederen beskrives også som en måte å tydeliggjøre brukerens ansvar på: «*du har fordelt et ansvar, du har ikke tatt alt ansvaret selv, umyndiggjort på en måte brukeren, men du har gitt brukeren det brukeren skal ha for det er deres liv det handler om*», «*du gjør det her fordi du trenger hjelp med det.*» (...) «*har du ikke gjort det du skal, så kan ikke jeg hjelpe deg videre, da må du gjøre det til neste gang*». Det blir synlig at veilederens oppgaver også avhenger av brukerens medvirkning, og at det ansvaret de har henger sammen.

En del av veilederens ansvar er også å sørge for at de temaene som tas opp i møtet er relevante for saken, og at de oppfattes som sentrale for brukeren. I forrige rapport påpekte vi at det var et stort spekter av tema som ble tatt opp i de samtalene vi hadde opptak av. Relatert til dette er en

brukerrepresentant opptatt av å få fram at veileder ikke må la viktige tema drukne i mengden av andre relaterte tema: «*Det er jo at i mange tilfeller at de har sittet og følt at 'det her er det viktigste for meg' og så blir det tatt opp så mye annet at det renner ut i sanden, så det får ikke det fokuset de veldig gjerne ønsker å ha på det.*» Det er en utfordring for veilederen å få fatt i hva som er det viktigste for brukeren, ikke minst når brukerne også kan synes det er vanskelig å ta opp vanskelige eller følsomme tema.

*«Men det er mange som lurer på ting da ikke sant, som ikke får til å hente den informasjonen og- 'hva har jeg egentlig krav på, hva har jeg rett på, hva kan jeg spørre om og hva kan jeg ikke spørre om?' (...) Fordi at du sitter i en situasjon og du er syk og du har fått- ja, en diagnose eller ett eller annet som rett og slett snur livet ditt opp ned. Og da er du i en boble som gjør at du faktisk ikke-, du vet ikke, du forstår ikke. (...). Men prosessen med NAV, den starter jo midt oppi det der. Det er det som gjør det så forferdelig vanskelig, og da vet du ikke da, 'hva skal jeg gjøre nå hvis jeg ikke har fått frem budskapet?' (...), det er et **umettet** behov for kommunikasjon».*

Samtidig som brukerrepresentantene er opptatt av å beskrive de mange utfordringene som brukerne har med hensyn til å ta ansvar, er de også opptatt av å få fram aspekter ved ansvar som brukere selv kan være oppmerksomme på og ta tak i. Én representant er særlig opptatt av at en del brukere ikke får presentert sin sak og sin hverdagssituasjon godt nok overfor veilederne, og at de derfor bør notere ned hvordan de har det: «*Og mange glemmer hvor fryktelig trasig de egentlig har det, i møte med NAV. De tenker akkurat der og da og glemmer egentlig hverdagen. Så jeg tror faktisk at den som møter NAV skulle hatt seg en liten logg, personlig logg, for å rett og slett notere hvordan situasjonen egentlig er.*» Dette er et konkret forslag til brukere om hvordan de bedre kan få formidlet sin situasjon og sine behov til veilederen. Det henger godt sammen med det flere representanter sier, nemlig at brukerne i større grad bør finne måter å forberede seg på, slik at de kan ivareta egne interesser i møte med veilederen. Som en brukerrepresentant sier: «*et råd da, til andre brukere, er å forberede seg litt bedre og snakke med andre som har vært i tilsvarende situasjon, sånn at man møter litt mer jevnbyrdig.*» Slik forberedelse til møtet kan være å skrive en logg, eller det kan være å snakke med andre i forkant av møtet, oppsøke ressurspersoner eller å ta med seg en støtteperson i møtet. «*To sett ører hører bedre, ta med deg noen du stoler på. Som er der mest for å lytte. Og still spørsmål og be om å få ting skriftlig med en gang.*» Flere nevner at brukere bør skrive ned det som er viktig, eller få veileder til å gi skriftlig informasjon.

Dette med å skrive og notere i brukermøtet var også et tema i forrige rapport. Veiledere vi møter, kjenner seg godt igjen i bildet av 'den tomhendte brukeren', som kommer uten noen forberedelse og som går uten å ha skrevet noe ned. Dersom brukeren skal komme forberedt, må hun vite hva møtet skal handle om og hvilke tema hun kan regne med vil bli tatt opp, og dette er det veilederen som må sørge for. Dette er en form for ansvarliggjøring av brukeren som ifølge flere av brukerrepresentantene er en viktig dimensjon ved veilederens ansvar. Veilederne kan og bør hjelpe brukerne med forberedelser, for eksempel ved å foreslå hvordan det praktisk kan gjøres (hva skal hun finne av informasjon i forkant, hva skal hun reflektere over, hva skal hun notere osv.).

5. Deltakelse i brukermøtet - en krevende øvelse

Vi har trukket fram ansvar og følelser som to dimensjoner ved brukermøtet som har kommet særlig fram i dette datamaterialet. Disse to dimensjonene får konsekvenser for både samtaleledelse og for brukerens deltakelse i samtalen, om enn på litt ulike måter. Både brukere og veiledere beskriver hvordan følelser får betydning for samarbeidet og samtalen. Brukerne kan oppleve så sterke følelser at det hemmer dem i både forberedelse og gjennomføring av møtet. Dette må veilederne være klar over, slik at det får konsekvenser for de valgene de tar som samtaleledere. Det dreier seg ikke bare om å håndtere følelser, men om å finne fram til samtalepraksiser som støtter positive følelser og

motvirker negative. Sterke følelser kan komme i veien for brukerens evne til å delta, uavhengig av viljen til det. Usikkerhet omkring møtets formål og om hva veilederen forventer av brukeren kan skape mye engstelse og uro.

For veilederne kan den komplekse rollen de har, i kombinasjon med å måtte regulere sine egne følelser, dessuten være belastende. Dette kan oppleves som en usynlig del av arbeidet dersom det ikke anerkjennes. Flere forskere har pekt på at sosialt arbeid setter svært store krav til emosjonelt arbeid (Lloyd, King, and Chenoweth, 2002; Dwyer, 2007; Agervold, 2008), og det blir argumentert for at det er viktig å anerkjenne og diskutere de følelsesmessige belastningene på profesjonelle i slikt arbeid.

Perspektivene og fortellingene som kommer fram i intervjuene med brukerrepresentantene gir viktige innspill til dimensjoner ved brukermøtet. Representantene trekker fram idealet om den aktive brukeren som er informert og forberedt, men samtidig beskriver de brukere som er redde og som ikke har nok innsikt i systemet eller nok informasjon til å komme forberedt og trygge til møtene. Både brukerrepresentanter og veiledere trekker fram utfordringer knyttet til ansvar og ansvarliggjøring. Ansvar skal ikke bare fordeles, men ansvarlighet må skapes og stimuleres i samtalen. Både veileder og bruker har ansvar i samtalen, men veileder har et særlig interaksjonelt ansvar som samtaleleder for at ansvarlighet blir et produktivt tema som behandles i samsvar med brukerens ressurser og situasjon.

Å ta ansvar krever innsikt og handlingsrom. Forventningene til at noen tar ansvar må henge sammen med det mandat og den myndighet den enkelte har eller kan få – og det gjelder både bruker og veileder. For å kunne være ansvarlig må man stå i posisjon til å *få* ansvar, og man må ha myndighet og nødvendige ressurser for å *ta* ansvar. Det er også et spørsmål om i hvilken grad man kan holde mennesker ansvarlig for handlinger som de ikke kan velge selv. Reell medvirkning og deltakelse krever et handlingsrom, og dette er utfordrende i NAV-sammenheng, der både brukers og veileders handlingsrom er begrenset.

De dilemmaene som veilederne står overfor i praktisk veiledning, og som vi har diskutert her og i forrige rapport, manifesteres som spenninger på det interaksjonelle nivået, i møte med den enkelte bruker. Kvaliteten på interaksjonen påvirker også hvordan og hvorvidt brukerens ressurser får komme til uttrykk, og hvorvidt de kan få framstå og delta som aktive brukere. Her kan den byråkratiske delen av veilederens jobb noen ganger komme på bekostning av prosessens kvalitet og brukernes evne til å delta, for eksempel når informasjonen blir for standardisert eller når veileder ikke forholder seg aktivt til de følelsene som skapes i interaksjonen.

Et interaksjonelt perspektiv på ansvar og ansvarlighet innebærer at den aktive og ansvarlige brukeren i stor grad skapes gjennom interaksjonen mellom veileder og bruker – det er med andre ord ikke en personegenskap ved brukeren, noe brukeren enten *er* eller *ikke er*. Dette var også brukerrepresentantenes perspektiv: Den aktive og trygge brukeren kan skapes og støttes gjennom kommunikasjonen. Veilederen må være i stand til å lede samtalene med både ansvarsdimensjonen og følelsesdimensjonen i mente og skape det Hansen og Natland (2017) kaller et hensiktsmessig eller formålsbestemt samarbeidsforhold, et 'purposive working relationship', der veilederen forholder seg pragmatisk og selvstendig i spennet mellom byråkratisk saksbehandling og brukerrettede prosesser.

Noen av brukerrepresentantene peker på hvor viktig det er at veileder og bruker samarbeider med hverandre, og at selve opplevelsen av samarbeid trygger brukeren. I dette ligger at relasjonen til en viss grad er likeverdig og at begge må yte noe – de skal løse utfordringer *sammen*. Særlig de unge representantene understreker også at det er nær sammenheng mellom samarbeid og tillit. Det tar tid å utvikle, og derfor kan det å måtte bytte veileder kjennes dramatisk: «*Hvis da veilederen blir sendt videre og du får beskjed om at du får ny veileder etter tre måneder, da går det i dass, det du*

har jobba for i de månedene». Rolleforståelsen slik veilederne beskriver den er også orientert mot samarbeid. I et gruppeintervju der de diskuterer forholdet mellom betegnelsene 'saksbehandler' og 'veileder' - de opplever å bli kalt begge deler - snakker de om at en saksbehandler forholder seg til saker, en veileder til mennesker. «En 'veileder' er **på lag** med brukeren på en annen måte» og det gir mer rom for samarbeid. Nettopp denne følelsen av at veilederen er 'på lag' blir løftet fram i flere intervjuer.

Fokuset på ansvar i brukerintervjuene reflekterer den generelle dreiningen vi finner i velferdssektoren (og i det nyliberale samfunnet generelt) fra en diskurs om myndiggjøring og rettigheter til en diskurs om ansvar og ansvarliggjøring i arbeids- og velferdssektoren. Dette illustrerer også en bevegelse fra et rettslig og strukturelt ansvar til et individuelt og moralsk ansvar som den enkelte bruker blir tillagt. Endringer i velferdssektoren, med økt ansvar på brukeren, tilsier at ansvaret ikke bare dreier seg om hva du gjør, men også forventninger om å passe inn i ansvarliggjøringstankegangen. I en slik tankegang er selvpresentasjon, f.eks. i form av karakterarbeid, relevant for brukerne. Det vil si at du som bruker ikke bare tar ansvar ved å møte opp og gjøre de rette tingene, men at du også tar en form for moralsk ansvar ved å framstå som aktiv, engasjert, og velvillig.

5.1 Hverdagslige idealer om kommunikasjon

De perspektivene på kommunikasjon som vi møter i dette feltet er ofte nokså generelle og handler mye om det å skape gode relasjoner til brukeren. Det er selvfølgelig viktig, men det er ikke gitt hvilke kommunikative strategier som bidrar til å skape en 'god relasjon', og heller ikke hva som ligger i dette idealet. Når det snakkes om veilederrollen og relasjonen til brukeren, finner vi en del forenklinger av det ansvaret som veilederen har i kommunikasjonen med bruker. Det hviler på et hverdagslig perspektiv på kommunikasjon som handler om å være 'god til å snakke med folk'. Da blir kvalitet i kommunikasjonen redusert til en personlig egenskap som veiledere (og folk flest) enten har eller ikke har – og dermed ikke noe som man trenger eller kan få kunnskap om og som kan øves på. Med et slikt utgangspunkt blir det lett å ty til enkle råd om hva mennesker bør gjøre for å skape 'en god relasjon'.

Et slikt hverdagslig perspektiv baserer seg gjerne på idealer for kommunikasjon der 'den gode samtalen' handler om å skape symmetri og konsensus, og om å unngå snakk som framhever forskjeller i perspektiv og myndighet. Slik kan det ofte være i sosiale samtaler i hverdagslivet, der uformelt og hverdagslig snakk har en viktig relasjonsskapende funksjon fordi det skaper nærhet og reduserer hierarkiske forskjeller. Et slikt grep kan være hensiktsmessig i enkeltsituasjoner der veilederen oppfatter at samtalen har stoppet opp og de ikke kommer videre, men i institusjonelle sammenhenger kan denne typen snakk skape tvetydighet dersom det får for stor plass. En brukerorientert samtale betyr ikke nødvendigvis at brukeren skal snakke fritt og ustrukturert om det som er vanskelig, eller at veilederen skal interessere seg like mye for alle aspekter ved brukerens liv.

Å bruke sosialt småprat som skaper inntrykk av en maktfri samtale kan ikke være et generelt råd til veiledere. I en institusjonell sammenheng kan bestrebelse på å skape symmetri og harmoni i kommunikasjonen risikere å skjule formålet med samtalen og den reelle asymmetrien mellom partene som ligger til grunn for at samtalen kan få sin funksjon. En slik hverdagsliggjøring av en ellers formell eller institusjonell samtale er et tema som i forskningslitteraturen har blitt kalt 'konversasjonalisering' (Fairclough, 1992). Den uformelle stilen kan skape en form for pseudo-intimitet, altså en falsk nærhet, som paradoksalt nok kan sette brukerens behov i bakgrunnen snarere enn i forgrunnen.

6. Oppsummering

Interaksjonen med brukere er i hjertet av veiledernes arbeid, og kvalitet i brukermøtet er et viktig tema i pågående utviklingsarbeid. Institusjonelle samtaler har alltid noen institusjonelle mål og funksjoner som samtalen skal tjene, og det er veilederens jobb å sørge for at disse målene kan nås. Dette inkluderer både institusjonelle mål om «flest mulig i jobb, færrest mulig på trygd» og «riktig tjeneste til riktig tid», men også profesjonelle mål om respekt og medvirkning, og, ikke minst, brukerens mål med samtalen. Å være samtaleleder er altså å ha rett og plikt til å ta et overordnet grep om samtalen. Dette gir en bestemt form for samtalemessig dominans, som i neste omgang kan gi brukeren rom for å delta og påvirke samtalen.

Kompleksiteten i veiledernes rolle skaper noen dilemma for veilederne, og mange praktiske avveininger i møte med brukerne som ikke nødvendigvis er synlige på høyere nivå i organisasjonen. Det er en kontinuerlig balansegang mellom på den ene siden et ideal om effektiv og rettferdig forvaltning, der saker er produkter som kan telles og rapporteres i et målekort, og på den andre siden en relasjons- og brukerorientert veiledning der brukerens individuelle prosess står i sentrum. Veilederne skal både være saksorienterte og nøytrale - som byråkrater og forvaltere av lovverket - og de skal være relasjonsorienterte og empatiske, vise respekt, oppmuntre og motivere, gi arbeidshåp osv. Disse motsetningene kommer fram i vårt datamateriale, både som samtalemessige balanse ganger i brukermøtene, og i fortellingene som veiledere og brukerrepresentanter gir i intervjuene. Det kan oppstå *rolle-tvetydighet* i møte med brukere, som igjen kan skape kommunikative utfordringer i samtalen.

Vi har løftet fram to dimensjoner ved samtalen mellom brukere og veiledere som har betydning for de vilkårene som skapes for medvirkning og innflytelse: følelser og ansvar. Intervjuene med brukerrepresentantene gir et bilde av det lille mennesket og det store systemet, av følelsen av samlebånd og en opplevd avstand mellom systemet/veilederen og brukeren. Sterke følelser som frykt og maktesløshet spiller inn på brukerens evne til å være aktiv deltaker i sin sak, og det kreves til dels betydelige ressurser hos den enkelte å ta ansvar for egen situasjon. Dette har brukerrepresentantene mange tanker om, og de peker på veiledernes muligheter til å redusere kompleksiteten overfor brukerne og å bidra til å minske frykt og engstelse. Som vi har sett, er også veilederne følelsesmessig involvert i arbeidet, og det er de i varierende grad trent til å forholde seg til.

Som kommunikasjonsforskere er vi opptatt av å få formidlet et interaksjonelt perspektiv på samtalen, der dimensjoner som ansvar og følelser ses på som bevegelige og samproduserte størrelser som skapes og formes gjennom interaksjonen. Heller ikke brukerens motivasjon er en statisk størrelse som skal avdekkes, men er noe som formuleres, utforskes og endres i møte med veilederen.

Midt i det viktige arbeidet som pågår med å implementere digitale løsninger i NAV og å utvikle nye, digitale former for dialog med brukerne, har veiledere og ledere i stor grad uttrykt interesse for å utvikle kvaliteten i de fysiske møtene med brukerne. Vi har møtt interesse og stor pågang for å formidle kunnskap om disse samtalen ut til kontorene. Ansikt-til-ansikt-kommunikasjonen er fortsatt svært sentral for NAVs oppnåelse av målene om aktivitet og brukerretting, ikke minst i komplekse og sammensatte saker. Kunnskap om betingelsene for deltakelse i fysiske møter kan dessuten gi verdifull innsikt også til utviklingen av de digitale dialogene. Aspekter som formål, roller og ansvar, håndtering av følelser osv. er relevante enten samtalen skrives eller snakkes, selv om de språklige virkemidlene man har tilgjengelig er forskjellige. I Trondheim kommune er det nå satt i

gang et prosjekt på digitale dialoger som skal bygge videre på kunnskapen fra UTVEI-prosjektet (<https://www.ntnu.no/sekom/digital-brukerdialog>).

6.1 Anbefalinger

I den forrige rapporten anbefalte vi NAV å være varsom med kommunikasjonsråd hentet fra andre profesjonelle kontekster. Dette rådet har mange veiledere vært opptatt av, og vi har fått tilbakemelding på at det har vært nyttig å reflektere over de rådene og metodene som er i bruk i dag. Vi understreket behovet for at veilederne utvikler et bredt repertoar av kommunikative virkemidler, som gjør dem i stand til å møte den store variasjonen i saker og situasjoner som er en del av deres arbeidshverdag. Det er tydelig at det er stor etterspørsel etter fagutvikling og arenaer hvor veilederne kan utvikle sin kompetanse på brukermøter i et faglig fellesskap. Dette kan være etter- og videreutdanningskurs og faglige nettverk på tvers av kontorer og regioner, men i veilederens hverdag er det kanskje vel så viktig at det settes av tid og ressurser til at fagfellesskapet kan utvikles og at veilederne får anledning til å bearbeide erfaringer og utfordringer, også relatert til det emosjonelle og til grensene for deres ansvar.

På bakgrunn av responsen fra veiledere i mange fora anbefaler vi å fokusere videre på veileders rolle og ansvar som samtaleleder i møte med brukeren. Dette handler om veileders rett og plikt til å sikre at samtalen får sin tiltenkte institusjonelle funksjon, inkludert målene om brukerinvolvering og medvirkning. Som samtaleledere er veilederne med på å skape den fortellingen og den saken som kommer fram i det enkelte tilfelle. Informasjonen som gis og fås i møtet er ikke nøytral og sann på en enkel måte, men er skapt i samspillet mellom samtalepartene. Hva som framheves eller hva som bare så vidt berøres vil avhenge av samtalens forløp og klima. Hva brukeren forteller om seg selv og sin situasjon henger også sammen med samtalen det fortelles i, for eksempel hvilke temaer som tas opp og hvilke som får rom for å utvikle seg.

Den spesielle yrkesrollen som veilederne har, uten en felles profesjonsutdanning, gjør det særlig viktig med faglige arenaer for å utvikle yrkesidentiteten, yrkesetikken og, ikke minst, det profesjonelle skjønnnet. Også i vårt materiale rapporterer veilederne å ha en stor grad av autonomi i utøvelsen av sin yrkesrolle. Hagelund & Terum (2015) har påpekt at det er noe usikkert hvilket kunnskaps- og kompetanselandskap veilederne beveger seg i når de utøver sitt faglige skjønn (se også van Berkel et al., 2010, om nederlandsk kontekst og det de kaller 'professionals without a profession'). God rolleforståelse og bevissthet om spenningene som ligger i rollen vil kunne styrke kvaliteten i brukermøtene. Følelser og ansvar er vesentlige dimensjoner ved brukermøtene i NAV, og innsikt i dette gir inntak til måter å legge til rette for brukermedvirkning på i faktisk kommunikasjon.

I intervjuene med brukerrepresentanter kommer det fram flere anbefalinger som handler om tiltak veilederne kan gjøre for å støtte brukerne i forberedelse og deltakelse i møtet. Eksempler er å bruke mer inkluderende praksis i møteinnkalling og møtereferat, og å oppfordre brukere til å søke støtte hos andre, enten brukerrepresentanter, likepersoner eller andre. Intervjuene gir et veldig tydelig inntrykk av at det å fungere som brukerrepresentant kan endre synet på NAV – nettopp fordi arbeidet gir dem innsikt i den institusjonelle logikken. Brukerrepresentantene har en unik mulighet til å gi råd og støtte til brukere gjennom den innsikten og de erfaringene de har med seg. De har dessuten ofte en bred og nyansert forståelse av de utfordringene som brukerne står overfor i møte med NAV og på den måten kan de også være en ressurs for veiledere og ledere i NAV i utviklingen av kvaliteten i brukermøtene.

7. Referanser

- Adelswärd, V. (1988). *Styles of success: On impression management as collaborative action in job interviews* [Linköping Studies in Arts and Science, no. 23]. Linköpings Universitet.
- Agervold, M. (2008). 'People work': At arbejde med mennesker - belastninger og reaktioner. *Tidsskrift for arbejdsliv* 10 (2), 061-077.
- Bay, A.-H., Breit, E., Fossetøl, K., Grødem, A. S., & Terum, L. I. (2015). *NAV som lærende organisasjon* (No. 6). Institutt for samfunnsforskning.
- Djupvik, A. R., Eikås, M., & Tuastad, S. (2018). Sosialarbeidarar og skjøn – fagleg fridom i yrkesutøvinga? *Fontene Forskning*, 11(2), 44–57.
- Dwyer, S. (2007). The emotional impact of social work practice. *Journal of Social Work Practice*, 21(1), 49–60. <https://doi.org/10.1080/02650530601173607>
- Fairclough, N. (1992). *Discourse and social change*. Wiley-Blackwell.
- Goffman, E. (1967). *Interaction ritual. Essays in face-to-face behavior*. Transaction Publishers.
- Hall, C., Slembrouck, S., & Sarangi, S. (2006). *Language practices in social work. Categorisation and accountability in child welfare*. Routledge.
- Hagelund, A., & Terum, L. I. (2015). Fra saksbehandler til veileder? Om iverksetting av velferdspolitik i arbeidslinjens tid. I A.-H. Bay, A. Hagelund, & A. Hatland (red.), *For mange på trygd? Velferdspolitiske spenninger* (s. 131–152). Cappelen Damm.
- Hansen, H.-T., Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (red.). (2013). *NAV—Med brukeren i sentrum?* Universitetsforlaget.
- Hansen, H. C., & Natland, S. (2017). The working relationship between social worker and service user in an activation policy context. *Nordic Social Work Research*, 7(2), 101–114. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2016.1221850>
- Halvorsen, K., Riis-Johansen, M. O., Andenæs, E., & Hammerstad, G. T. (2018). *UTVEI – Utvikling av veiledningssamtalen i NAV. Forskningsbasert utviklingsarbeid for og med veiledere* [Rapport]. NTNU. https://www.ntnu.no/documents/1274006046/1276246524/UTVEI_Rapport+2018_enkeltsider.pdf/70971648-f505-43eb-afff-70226baaa304
- Helgøy, I., Kildal, N., & Nilssen, E. (2013). Utviklingen av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(3), 141–156.
- Hochschild, A. R. (1979). Emotion work, feeling rules, and social structure. *American Journal of Sociology*, 85(3), 551–575.
- Høiby, A., & Ranger, M. N. (2019). Kamouflert eksperterolle – et paradoks i endringsarbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(04), 298–312. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2019-04-03>
- Juhila, K., Raitakari, S., & Hall, C. (2017). *Responsibilisation at the margins of welfare services*. Routledge.
- Lloyd, C., King, R., & Chenoweth, L. (2002). Social work, stress and burnout: A review. *Journal of Mental Health*, 11(3), 255–265. <https://doi.org/10.1080/09638230020023642>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy, 30th ann.ed.: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Lundberg, K. G., & Syltevik, L. J. (2013). Kompleks organisasjon, bakkebyråkrati og ustabile relasjoner. *Fontene Forskning*, 2, 19–30.
- Lundberg, K. G. (2013). Individualiserte mål, standardiserte løsninger, lokalt skjønn og brukernes kompetanse. Spenninger på velferdsfeltet. I H.-T. Hansen, K. G. Lundberg, & L. J. Syltevik (red.), *NAV - med brukeren i sentrum?* (s. 91–110). Universitetsforlaget.
- Nyberg, T. E., Thorgersen, A., Holbæk-Hansen, J., Otterbekk, S. R., & Friss-Petersen, S. (2019) *Personbrukerundersøkelse 2019: Resultater og påvirkningsfaktorer*. Rapport 4. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Moesby-Jensen, C. K., & Nielsen, H. S. (2015). Emotional labor in social workers' practice. *European Journal of Social Work*, 18(5), 690–702. <https://doi.org/10.1080/13691457.2014.981148>

- Prottas, J. M. (1976). *People processing and power: The street-level bureaucrat in public service bureaucracies.* [Phd-avhandling]. Massachusetts Institute of Technology.
- Riis-Johansen, M. O., & Halvorsen, K. (2018). Aktive brukere i samtaler med NAV. Fagartikkel i *Fontene.no*. <https://fontene.no/fagartikler/aktive-brukere-i-samtaler-med-nav-6.47.577570.90571aab5e>
- van Berkel, R., van der Aa, P., & van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work, 13*(4), 447–463.
- Zimmerman, D. H. (1969). The practical basis of work activities in a public assistance organization. I D. Hasen (red.), *Explorations in Sociology and Counseling* (s. 236–267). Houghton Mifflin.